

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vojka Vuk Dirnbek

REGIONALNE DELITVE SLOVENIJE

Magistrsko delo

Mentor: docent dr. Miro Haček

Ljubljana, 2008

KAZALO

1 UVOD	6
1.1 Opredelitev področja raziskovanja	6
1.2 Namen in cilj naloge	9
1.3 Hipoteze naloge	12
1.4 Struktura naloge	13
1.5 Metodologija naloge	13
2 OPREDELITEV POJMOV	15
2.1 Uprava, upravljanje, javna uprava	15
2.2 Državna uprava	17
2.3 Lokalna samouprava	18
2.4 Decentralizacija, dekoncentracija	19
2.5 Načelo subsidiarnosti	20
2.6 Regionalizacija, regija, regionalizem	22
2.7 Evropske regije	25
2.7.1 Klasifikacija NUTS	27
3 PREGLED TERITORIALNE ORGANIZIRANOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE IN DRŽAVNE UPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI PO LETU 1991	29
3.1 Lokalna samouprava po letu 1991	29
3.2 Državna uprava po letu 1991	31
4 DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE	34
4.1 Uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave	34
4.1.1 Splošno	34
4.1.2 Ustavnopравни vidik ustanavljanja pokrajin	35
4.1.3 Uvedba nove oblike avtonomne lokalne skupnosti – pokrajine	36
4.1.3.1 Naloge in financiranje pokrajin	39
4.1.3.2 Organi pokrajine	40
4.1.4 Teritorialni element/sestavina konstituiranja pokrajin v Sloveniji	41
5 PREGLED NEKATERIH REGIONALNIH DELITEV REPUBLIKE SLOVENIJE	47
5.1 Teritorialna organiziranost civilne družbe	47
5.1.1 Planinska zveza Slovenije	50
5.1.2 Turistična zveza Slovenije	50
5.1.3 Gasilska zveza Slovenije	51
5.1.4 Lovska zveza Slovenije	51
5.1.5 Ribiška zveza Slovenije	52
5.1.6 Čebelarstva zveza	52
5.1.7 Zveza tabornikov Slovenije	53
5.1.8 Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov	53

5.1.9 Rdeči križ Slovenije	54
5.1.10 Rimsko Katoliška Cerkev.....	54
5.2. Teritorialna organiziranost javne uprave.....	55
5.2.1 Gospodarska zbornica Slovenije	56
5.2.2 Obrtna zbornica Slovenije	57
5.2.3 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.....	58
5.2.4 Zavod Republike Slovenije za šolstvo	59
5.2.5 Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	59
5.2.6 Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije	60
5.2.7 Kmetijsko - gozdarska zbornica Slovenije.....	60
5.2.7.1 Kmetijsko svetovalna služba.....	61
5.2.8 Zavod za gozdove Slovenije	61
5.2.9 Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije.....	62
5.2.10 Zavod Republike Slovenije za varstvo narave dediščine	62
5.2.11 Osrednje območne splošnoizobraževalne knjižnice.....	63
5.2.12 Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – AJ PES.....	63
5.3 Teritorialna organiziranost organov državne uprave	64
5.3.1 Davčna uprava Republike Slovenije	66
5.3.2 Geodetska uprava Republike Slovenije.....	69
5.3.3 Carinska uprava Republike Slovenije	71
5.3.4 Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje.....	73
5.3.5 Uprave za obrambo	75
5.3.6 Veterinarska uprava Republike Slovenije	77
5.3.7 Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije	79
5.3.8 Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	81
5.3.9 Tržni inšpektorat Republike Slovenije.....	83
5.3.10 Inšpektorat Republike Slovenije za delo	85
5.3.11 Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor	87
5.3.12 Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano	89
5.3.13 Policijska uprava Republike Slovenije.....	91
5.4 Statistične regije – SKTE 3.....	93
6 EMPIRIČNA RAZISKAVA	97
6.2 Uvod v empirično raziskavo	97
6.2 Analiza in rezultati anketnega vprašalnika	99
6.3 Rezultati raziskave	105
7 UTEMELJENOST POSTAVLJENIH HIPOTEZ.....	106
8 SKLEP.....	109
9 LITERATURA IN VIRI.....	113
9.1 Literatura.....	113
9.2 Viri.....	116
9.3 Spletni viri.....	117
10 PRILOGE	120

KAZALO TABEL IN KART:

Tabela 1: Členitev Slovenije na 14 pokrajin (navedena so delovna imena za pokrajine s središči).....	42
Karta 1: Predlog regionalizacije Slovenije na 14 pokrajin s pripadajočimi občinami.....	45
Tabela 2: Število enot organizacij civilne družbe na regionalni ravni.....	50
Tabela 3 : Število enot organizacij javne uprave na regionalni ravni.....	56
Tabela 4 : Število enot organizacij državne uprave na regionalni ravni.....	66
Karta 2: Davčni uradi Davčne uprave Republike Slovenije (15) s pripadajočimi občinami....	68
Karta 3: Območne geodetske uprave (12) s pripadajočimi občinami.....	70
Karta 4: Carinski uradi Carinske uprave Republike Slovenije (10) s pripadajočimi upravnimi občinami.....	72
Karta 5: Izpostave Urada Republike Slovenije za zaščito in reševanje (13) s pripadajočimi občinami.....	74
Karta 6: Uprave za obrambo (8) s pripadajočimi občinami.....	76
Karta 7: Območni uradi Veterinarske uprave Republike Slovenije (10) s pripadajočimi občinami.....	78
Karta 8: Območne enote Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije (9) s pripadajočimi občinami.....	80
Karta 9: Izpostave Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (13) s pripadajočimi občinami.....	82
Karta 10: Območne enote Tržnega inšpektorata Republike Slovenije (14) s pripadajočimi občinami.....	84
Karta 11: Območne enote Inšpektorata Republike Slovenije za delo (12) s pripadajočimi občinami.....	86
Karta 12: Območne enote Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (8) s pripadajočimi občinami.....	88
Karta 13: Območne enote Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (8) s pripadajočimi občinami.....	90
Karta 14: Policijske uprave Republike Slovenije (11) s pripadajočimi občinami.....	92
Karta 15: Statistične regije – SKTE 3 (12) in občine – SKTE 5 (210).....	96

Slika 1: Število organizacij zajetih v raziskavo in realizacija.....	98
Tabela 5: Seznanjenost s konstituiranjem pokrajin (absolutno št. in v %)......	99
Tabela 6: Morebiten vpliv vzpostavitve pokrajin na delovanje organizacije (absolutno št. in v %)......	99
Tabela 7: Predvideno organizacijsko in teritorialno preoblikovanje organizacij v bodoče pokrajine (absolutno št. in v %)......	101
Tabela 8: Razmišljanje organizacij o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami (absolutno št. in v %)......	101
Tabela 9: Smotrnost teritorialnega poenotenja vseh organizacij na predvidene pokrajine (absolutno št. in v %)......	102
Tabela 10: Prednosti in pomanjkljivosti morebitnega poenotenja v delovanju na regionalni ravni (absolutno št. in v %)......	103
Tabela 11: Izdelani kadrovske in organizacijske načrte organizacij za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin (absolutno št. in v %)......	104

1 UVOD

1.1 *Opredelitev področja raziskovanja*

V Ustavi Republike Slovenije iz leta 1991 je zapisano, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. S tem je pokrajina, kot širša lokalna skupnost, opredeljena kot ustavna kategorija.

Pokrajine, kot druga raven lokalne samouprave, pa se kljub temu da je prevladujoče strokovno mnenje podpiralo njihovo ustanovitev, do danes niso uvedle, saj so istočasno obstajale omejitve za njihovo konstituiranje prav v sami ustavni opredelitvi. Politični konsenz, da je potrebno spremeniti določene člene ustave, če želimo doseči, da je Slovenija brez ostanka razdeljena na pokrajine, je bil po več letih dosežen. Državni zbor Republike Slovenije je na seji junija 2006 sprejel ustavni zakon za spremembo členov 121., 140., in 143. Ustave Republike Slovenije. S temi ustavnimi spremembami naj bi (bomo) tudi v Sloveniji dobili notranjo upravljavsko razčlenitev države, kot jo poznajo v večini evropskih držav.

Z uvedbo in ustanovitvijo pokrajin se bo tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča. Pokrajina bo postala nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa tudi izvajalec neobhodnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja, ali pa jih opravljajo občine s številnimi – zlasti finančnimi težavami (Šmidovnik v Vlaj 2006c: 4).

Z ustavnimi spremembami bomo tudi v Sloveniji dobili notranjo upravljavsko razčlenitev države, kot jo poznajo v večini evropskih držav. Odprla se bo pot za proces decentralizacije javne uprave. Ustanovitev pokrajin je tudi eden ključnih korakov k uresničevanju skladnega regionalnega razvoja. Olajšale bodo povezavo Slovenije z EU, še posebej glede uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU iz strukturnih in kohezijskega sklada za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Okrepile bodo tudi čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti (Vlaj 2006c: 4).

Uvedba pokrajin bo imela številne posledice za ostale dele sistema, predvsem na prerezporeditev pristojnosti med državo, pokrajinami in občinami ter na novo ureditev finančnomaterialnih vprašanj med njimi.

V javnem pozivu¹ v zvezi s predlogom območij pokrajin v Sloveniji Vlada Republike Slovenije pojasnjuje, da je vprašanje oblikovanja območja pokrajine neposredno povezano z vprašanjem nalog oziroma pristojnosti pokrajine, finančnimi in drugimi materialnimi viri, ki so pokrajini potrebni za opravljanje njenih nalog. Temeljni namen ustanovitve pokrajin v Sloveniji je decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven. Predlagana območja štirinajstih pokrajin so bila upoštevana pri pripravi okvirnih določb o decentralizaciji državnih pristojnosti na raven pokrajin in posledično pri določitvi deležev decentraliziranih javnofinančnih virov. Pristojnosti, ki bodo z države prenesene na pokrajine, so javne zadeve regionalnega pomena, ki se nanašajo predvsem na skladen razvoj celotnega območja pokrajine, načrtovanje prostorskih ureditev pokrajinskega pomena, stanovanjsko politiko regionalnega pomena, upravljanje z vodami, razvoj prometnega sistema, izgradnja ter vzdrževanje in upravljanje z javnimi cestami regionalnega pomena, razvoj gospodarstva, podjetništva in turizma. Pokrajine bodo pristojne tudi za razvoj visokega šolstva, znanosti ter razvoj šolstva in športa, za višje in srednje šolstvo, za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, razvoj kulturnih dejavnosti (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje z dediščino in spomeniki), za javne bolnišnice, specialistično zdravljenje, socialni razvoj pokrajine (center za socialno delo, javni socialno varstveni zavodi za otroke in za starejše, materinski domovi, svetovalnice) in drugo. Predlagano je, da bo v okviru svojih pristojnosti pokrajina izvajala lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin in bodo določene z zakonom ali pa s predpisom pokrajine, sprejetim v soglasju z občinami.

Predlagani sistemski zakoni² v skladu z ustavo in Evropsko listino lokalne samouprave zagotavljajo pokrajini pravni status pravne osebe javnega prava in premoženjsko ter finančno avtonomijo, neločljivo povezano s pristojnostmi pokrajine. To pomeni, da imajo pokrajine premoženje in vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo. Premoženje pokrajine je namenjeno izvajanju njenih pristojnosti, viri financiranja (davčni in nedavčni viri), kombinirani s sistemom finančnih izravnav iz državnega proračuna, pa zagotavljajo financiranje nalog. S predlogi zakonov je urejen prenos pravic na stvarnem premoženju države, namenjenem izvajanju decentraliziranih nalog in prenos ustanoviteljskih pravic v osebah javnega prava tako, da bodo to urejali zakoni, s katerimi bo prenos opravljen (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007).

¹ Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko Javni poziv – Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži, 25. 5. 2007.
<http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1501/?cHash=fa052632ef> (5. 7. 2007)

² Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin – predlog za obravnavo, Predlog zakona o financiranju pokrajin– predlog za obravnavo, Predlog zakona o volitvah v pokrajinah– predlog za obravnavo, Predlog zakona o pokrajinah– predlog za obravnavo, Predlog zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete – predlog za obravnavo.
http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajin/ (15. 8. 2007)

Vlada Republike Slovenije (Vlada RS) se je odločila, da je regionalizacija Slovenije na štirinajst pokrajin najprimernejša osnova za javno razpravo in obravnavo v občinskih svetih. Razloge za takšno členitev utemeljuje z razlago, da ima členitve Slovenije na štirinajst pokrajin svojo osnovo v teritorizaciji Slovenije na dvanajstih planskih regij, ki je nastala v sedemdesetih letih zaradi praktičnih potreb politike regionalnega razvoja, (regionalnega) prostorskega planiranja in nekaterih javnih služb (šolstva, zdravstva, notranjih zadev, sodstva itd.) ter je bila nato preizkušena v preteklih desetletjih. Ključni tipi kazalcev presoje različnih modelov regionalizacije ob upoštevanju predvidenih nalog in pristojnosti pokrajin so bili geografski, prebivalstveni, gospodarski in zgodovinski. Upoštevali so se naslednji parametri tehtanja primernosti modelov členitve na pokrajine: velikost (območje, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in občinami), fiskalna in funkcionalna soodvisnost. Predlog naj bi tako temeljil na upoštevanju predlaganih nalog in pristojnosti pokrajin, predlaganemu sistemu financiranja, ter prebivalstvenih, gospodarskih in zgodovinskih razlogih. Predlog naj bi tako upošteval razdelitev Slovenije na razvojne regije ter prevladujočo teritorizacijo državne uprave (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a).

Skozi ves čas od osamosvojitve dalje so strokovnjaki na različnih področjih utemljevali nujnost in smotrnost ustanavljanja pokrajin in se ukvarjali z različnimi sestavinami oziroma elementi lokalne samouprave in s tem tudi z elementi konstituiranja regij (teritorialni element – lokalna skupnost, funkcionalni element – lastno delovno področje, organizacijski element – opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih, materialno-finančni element – lastna materialna in finančna sredstva in pravni element – lastnost pravne osebe) (Vlaj 2006a: 15).

V javnem razpravljanju in v medijih je že dalj časa zelo prisotna debata okoli teritorialnega elementa oziroma o regionalizaciji, katere namen je prostorsko oblikovanje, določitev območja regij.

V Sloveniji namreč že obstajajo različne regionalizacije. Miran Gajšek (1992) na primer omenja naravne regije (geografske, podnebne, pokrajinsko-fizionomične regije itd.), regionalizacijo na podlagi ustvarjalnega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto idr.), regionalizacijo glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.), regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja, ribiške družine, lovsko-gojitvena območja, gospodarske zbornice, volilne enote idr.). Prav tako obstaja pri ljudeh subjektivni občutek pripadnosti določeni pokrajini. Z vsega navedenega lahko sklepamo, da regije v Sloveniji dejansko že obstajajo.

Poznamo več definicij regije, ki so si med seboj pomensko zelo različne. Najpogosteje se pod pojmom regija pojmuje decentralizirana oblika državne uprave in druga – širša raven lokalne

samouprave. V nalogi bomo uporabljali pojem regija za prostorsko delitev oziroma teritorialno delovanje vseh institucij/organizacij, ki so organizirane lokalno – regijsko. Prav tako bomo uporabljali pojem regija, ko bomo govorili o regijah v Evropski uniji. V kontekstu ustanavljanja druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji pa bo uporabljen pojem pokrajina. Pojem pokrajine kot bodoče »regije« v Sloveniji je uporabljen tudi v novih predlogih pokrajinske zakonodaje.

V nalogi se bomo tako osredotočili na predstavitev različnih »regionalnih delitev Slovenije«, ki jih za svoje delovanje uporabljajo organi državne uprave, javne uprave in civilne družbe, hkrati pa bomo predstavili pojem lokalne samouprave in regije oziroma pokrajine, kot širše samoupravne lokalne skupnosti.

1.2 Namen in cilj naloge

Vzpostavitev širših samoupravnih lokalnih skupnosti je del reforme javne uprave in s tem lokalne samouprave. Reforme so ponavadi zelo počasni procesi in se redkokdaj končajo, ponavadi potrebujejo več let oziroma desetletij, da dozorijo in dosežejo postavljene cilje. Ti cilji so na nek način kompromisi in odraz trenutne politične volje. Posledice uvajanja širših samoupravnih skupnosti so obširne, saj dejansko zajemajo vse državljane. Tako naj bi bila v proces njihovega nastajanja angažirana tudi širša javnost – vsi državljani, civilna družba in ne samo zakonodajna in izvršilna veja oblasti.

Naloge, ki bi jih naj opravljale bodoče pokrajine so v predlogu pokrajinske zakonodaje definirane zelo splošno. Posegale bodo v vse sfere posameznikovega življenja. Velik del teh nalog sedaj opravlja država, vendar je zaradi odmaknjenosti od državljanov to delovanje pogosto ne dovolj učinkovito in rentabilno.

Nov Predlog zakona o pokrajinah – predlog za obravnavo (EVA 2005 – 1536 – 0019) predvideva ustanovitev 14 pokrajin – samoupravnih lokalnih skupnosti, ki samostojno v skladu z ustavo in zakonom urejajo in opravljajo zadeve iz svoje pristojnosti v korist prebivalcev in prebivalcev pokrajine. Podlaga za teritorialni obseg in število bodočih pokrajin je plod dolgoletnega raziskovanja in iskanja najboljše rešitve in seveda hkrati plod trenutne politične volje in kompromisov.

V Sloveniji dejansko različne regionalizacije tako na področju državne uprave, javne uprave in v sferi civilne družbe že obstajajo in tudi funkcionirajo. Nekatere od teh »regionalizacij« naj bi se, glede na v novem predlogu zakona predlagana področja nalog pokrajin, prilagodile predlagani prostorski členitvi na 14 pokrajin.

Namen naloge je predstaviti nekaj od teh že obstoječih regionalnih delitev, njihovo teritorialno členitev in delovanje. Tako bomo v nalogi na kratko predstavili naslednje primere regionalnih delitev:

- iz sfere civilne družbe so to društva in zveze: Lovska zveza Slovenije, Planinska zveza Slovenije, Ribiška zveza Slovenije, Turistična zveza Slovenije, Gasilska zveza Slovenije, Zveza tabornikov Slovenije, Čebelarstva zveza Slovenije, Rdeči križ Slovenije, Združenje slovenskih katoliških skavtov in skavtinj ter teritorialna organiziranost Rimskokatoliške cerkve na Slovenskem.

- s področja javne uprave so to zavodi, zbornice, skladi, agencija: Gospodarska zbornica, Obrtna zbornica, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Zavod za zdravstveno zavarovanje, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Kmetijsko gozdarska zbornica (znotraj nje Kmetijsko svetovalna služba), Zavod za gozdove, Zavod za varstvo kulturne dediščine, Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, Splošno izobraževalne knjižnice in Agencija za javnopravne evidence in storitve (AJ PES).

- s področja državne uprave so to: Davčna uprava Republike Slovenije, Geodetska uprava Republike Slovenije, Carinska uprava Republike Slovenije, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Veterinarska uprava Republike Slovenije, Uprava za obrambo, Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi nesrečami, Tržni inšpektorat Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za delo, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje, prostor in energijo, Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano, Policijska uprava Republike Slovenije in Statistične regije – SKTE 3.

V magistrskem delu nas zanima predvsem kakšno je trenutno stanje delovanja različnih institucij na regionalnem nivoju, kakšna je njihova organiziranost in podlaga za takšno teritorizacijo.

Cilj naloge je s pomočjo kratke ankete pri organizacijah, zvezah, društvih, inštitucijah itd., ki delujejo na različnih ravneh teritorialne organiziranosti (območne enote, oddelki, regije ...) preveriti, ali so se pripravljene (organizacijsko) preoblikovati in teritorialno poenotiti oz. preoblikovati na 14 enot – pokrajin, ki naj bi s sprejetjem novega Zakona o pokrajinah³ tudi zaživele. Ravno tako želimo ugotoviti ali v poenotenju vidijo kakšne prednosti.

V kolikor organom nov predlog zakona nalaga preoblikovanje (področje državne in javne uprave), nas prav tako zanima, ali že imajo izdelane podrobne organizacijske in kadrovske

³ Predlog zakona o postopku za ustanovitev pokrajin – predlog za obravnavo.
http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajin/
(15. 8. 2007)

načrte za prenos na drugo stopnjo lokalne samouprave, ali se s takšnim predlogom strinjajo in ali v takšnem teritorialnem poenotenju vidijo prednost.

V Predlogu zakona o pokrajinah⁴ je namreč določeno, da država z zakonom prenese pokrajinam v opravljanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti. To je odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji, ki jih kot naloge splošnega upravnega okraja sedaj opravljajo upravne enote, pa tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, če je tako določeno s področnim zakonom ali je z zakonom opravljen prenos posamezne naloge iz državne pristojnosti (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b).

»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« (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b: 6).

Pristojnosti pokrajine so pravni izraz njenih nalog, ki jih ima kot širša lokalna samoupravna skupnost. Te pristojnosti oziroma naloge so lahko določene bodisi v statutu pokrajine, bodisi v zakonu, odvisno od vrste nalog. S pravno funkcionalnega vidika gre za pravico in dolžnost pokrajine, da ureja družbena razmerja v pokrajini, skrbi za izvajanje določenih nalog in izvaja določene naloge. Urejevalna pristojnost pokrajine pooblašča pokrajino, da s svojimi predpisi ureja različna vprašanja na področjih svoje pristojnosti. Pri izvajanju nalog pokrajina neposredno izvaja svoje naloge prek pokrajinskih organov oziroma ustanavlja potrebne organe in organizacije za izvajanje nalog ali zagotavljanje nalog na drugačne načine (dajanje koncesij itd.). Pokrajina pa tudi skrbi za različna področja družbenega življenja, tako, da ustvarja pogoje ter pospešuje razvoj in delovanje različnih dejavnosti. Z vidika pravnega temelja pristojnosti pokrajine gre za izvirne in prenesene naloge pokrajine. Med izvirne naloge sodijo lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena. Prve so lahko določene z zakonom in na njegovi podlagi s statutom pokrajine ali samo s statutom pokrajine, druge bi moral kot take določiti zakon. Izvirne naloge bi tako prenehale biti del državne pristojnosti ter bi postale naloge pokrajine (decentralizacija državne oblasti), medtem ko, bi prenesene državne naloge na pokrajino še vedno ostale v državni pristojnosti (dekoncentracija državne oblasti) (Pirnat in drugi 2002 v Bačlija, Brezovšek 2006: 418).

⁴ Predlog zakona o pokrajinah – predlog za obravnavo.
http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajin/
(15. 8. 2007)

1.3 Hipoteze naloge

Glavno vodilo naloge je preučitev že obstoječih regionalizacij, ki delujejo na območju Slovenije in na drugi strani predstaviti konstituiranje pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave, kot je opredeljeno v predlogu nove pokrajinske zakonodaje.

Marsikatero institucije državne pristojnosti, javne uprave ter civilne sfere so zaradi njihove narave že organizirane teritorialno. Zanima nas, kakšna je njihova organiziranost in možen učinek formiranja bodočih pokrajin – druge stopnje lokalne samouprave, na njihovo delovanje.

Hipoteza 1:

V Sloveniji obstaja več regionalnih delitev oziroma regionalizacij, ki so si zelo različne (že po številu enot – regij, območnih enot, območnih uprav, izpostav itd.)

Hipoteza 2:

Organi (državna, javna uprava, civilna družba) – »skrbniki« regionalnih delitev so pripravljeni na morebitno reorganizacijo, na poenoteno teritorialno delitev 14-tih pokrajin in na uvedbo druge stopnje lokalne samouprave ter v takšnem »poenotenju« vidijo prednost.

Hipoteza 3:

Nova delitev države na pokrajine upošteva razdelitev Slovenije na razvojne regije ter prevladujočo teritorizacijo državne uprave.

Prvo hipotezo smo verificirali z organizacijsko primerjavo izbranih »organizacij« civilne družbe, državne uprave in javne uprave. Na kratko smo opisali njihovo delovanje in prostorsko členitev oziroma delovanje na terenu.

Drugo hipotezo smo preverjali z anketo, ki smo jo odposlali na uradne naslove vseh v raziskovanje izbranih »organizacij«. Z analizo odgovorov na nekaj kratkih vprašanj smo skušali priti do skupne ugotovitve in z njo potrditi ali ovreči postavljeno hipotezo.

Tretjo hipotezo smo poizkušali verificirati na podlagi primerjave trenutne teritorizacije državne uprave in razdelitve na razvojne regije s predlogom delitve države⁵, ki ga je predlagala Vlada RS in ga v javnem pozivu konec meseca maja 2007 predstavila širši javnosti.

⁵ Javni poziv – Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži, 25. 5. 2007.
<http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1501/?cHash=fa052632ef> (5. 7. 2007)

1.4 Struktura naloge

V grobem bi lahko nalogo razdelili na štiri sklope.

Poleg uvoda, kjer smo predstavili hipoteze in metodologijo dela, je prvi del naloge namenjen opredelitvi osnovnih pojmov, kot so: lokalna samouprava, državna uprava, regionalizem, regije, načela decentralizacije, dekoncentracije in subsidiarnosti. Sledi krajši zgodovinski pregled, ki kaže na značilnosti organiziranosti in ureditve lokalne samouprave in državne uprave Republike Slovenije v obdobju od osamosvojitve – od leta 1991 dalje.

Drugi del naloge je namenjen predstavitvi izbranih regionalnih (teritorialnih) delitev, ki jih pri svojem delovanju uporabljajo »organizacije« s področja civilne družbe, javne uprave in državne uprave. Delovanje in organiziranje organizacij na nivoju, nižjem od države, pomeni delovanje bližje državljanu. »Institucije-organizacije« predstavljene v nalogi so teritorialno organizirane zelo različno; delujejo v svojih dislociranih izpostavah, enotah, oddelkih, ki obsegajo različno velika območja Slovenije. Zanima nas tudi ali je med njimi moč najti kakšne podobnosti oziroma vsaj podobne kriterije za takšno teritorialno delitev.

Tretji del naloge zajema analizo ankete, ki smo jo s pomočjo elektronske pošte poslali na v raziskavi izbrane organizacije. S pomočjo ankete smo skušali pridobiti odgovor na drugo hipotezo in s tem priti do zaključka ali so se analizirane organizacije pripravljene organizacijsko in teritorialno preoblikovati oziroma poenotiti z bodočimi pokrajinami. S tem naj bi bil na nek način prenesen tudi del nalog, ki jih sedaj opravljajo njihove izpostave, oddelki, organi, itd. širom po Sloveniji, v okvir delovanja nalog bodočim pokrajinam.

Magistrsko delo zaključujemo s preverjanjem vseh postavljenih hipotez ter s sklepom, v katerem so podane ugotovitve o zastavljenem cilju naloge in razumevanje rezultatov naloge v skladu s postavljenimi hipotezami. Sledi še navedba virov in literature.

1.5 Metodologija naloge

Magistrska naloga je osredotočena na različne teritorialne delitve oziroma regionalne delitve Slovenije, ki so trenutno v veljavi v Republiki Sloveniji ter na uvedbo pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave.

Prvi del magistrskega dela se opira na teoretična spoznanja s področja lokalne samouprave. Tako smo v tem delu naloge uporabili analizo vsebine, kjer smo s pomočjo analize sekundarnih virov (znanstvena in strokovna literatura) razložili temeljne pojme, katerih poznavanje je nujno za nadaljnje razumevanje problematike, s katero se ukvarjamo v nalogi.

Kadar se ukvarjamo s preučevanjem določenega pojava, ne moremo mimo pregleda zgodovinskega razvoja pojava. Tako smo krajši del naloge posvetili tudi zgodovinskemu pregledu, ki pokaže na funkcionalno in strukturno organizacijo lokalne in državne uprave v Republiki Sloveniji po letu 1991.

Drugi del naloge je izveden predvsem na podlagi pregleda zbranih podatkov preko svetovnega spleta in vključuje analizo na ta način pridobljenih podatkov obstoječega stanja teritorialne – regionalne organiziranosti nekaterih »organizacij« civilne družbe, javne uprave in državne uprave. Ko opisujemo različna združenja, organe, institucije, zavode itd. uporabljamo skozi nalogo skupen pojem »organizacije«. Tako v nalogi govorimo o treh »sklopih« organizacij, pri čemer razumemo javno upravo v smislu javnega sektorja, iz katerega pa za potrebe raziskave izločamo državno upravo, ki jo obravnavamo posebej. Pri kratki predstavitvi posamezne organizacije državne uprave smo poleg opisa delovanja za vsako organizacijo, izdelali tudi pripadajočo karto Slovenije, ki prikazuje trenutno teritorialno organiziranost posameznega organa. Namen teh kart je bolj nazorno prikazati pestrost organiziranosti organov državne uprave na regionalni ravni ter lažja interpretacija oziroma preverjanje tretje postavljene hipoteze.

Predstavitev empirične raziskave in analiza anketnega vprašalnika, ki smo ga poslali vsem organizacijam, predstavljenim v nalogi, sledita v tretjem delu.

V zadnjem delu naloge sledi preverjanje hipotez. Prvo hipotezo bomo preverili s primerjalno analizo izbranih regionalnih delitev po posameznih področjih – civilne družbe, javne uprave in državne uprave. Ugotavljali bomo ali obstajajo kakšne skupne lastnosti in skupni kriteriji regionalnih delitev. Drugo hipotezo bomo preverjali s pomočjo podatkov, ki smo jih pridobili z anketnim vprašalnikom poslanim na odgovorne osebe posameznih »organizacij« – služb, ustanov, organov ..., ki za svoje delovanje uporabljajo delitev Slovenije na manjše enote – regije, pokrajine, območne enote. Na ta način smo skušali priti do ugotovitev ali obstaja možnost v teritorialnem poenotenju delovanja institucij na regionalni ravni. V predlogu pokrajinske zakonodaje se namreč predvideva oziroma je določeno, da bi se del nalog – predvsem državne uprave, ki jih sedaj te opravljajo na nižjem teritorialnem nivoju od države, v različnih regijah, območnih enotah, območnih upravah, izpostavah itd., po novem izvajalo v okviru bodočih pokrajin. Rezultati ankete so prikazali usmeritve, h katerim se nagibajo v raziskavo zajete organizacije.

Flere (2000: 118) navaja, da je anketa privilegirana tehnika. Podatki, ki jih pridobimo, imajo kvantitativno obliko, kar omogoča nadalje oblike statistične analize. Poudarja pa tudi, da so znanstvena mnenja o pomenu ankete zelo deljena. Nekateri menijo, da se dobijo površne zaznave, da med stališči, izraženimi z anketo, in dejanji obstaja prepad, da intervjuvanec

praviloma izkrivlja lastna stališča in druge izjave, zlasti pod vplivom družbene zaželenosti. Po drugi strani pa sociologi zagovarjajo stališče, da ankete zadovoljujejo glavne zahteve znanstvene metode, saj omogočajo precejšnjo (čeprav ne popolno) stopnjo objektivnosti v pristopu in omogočajo preizkuse veljavnosti in zanesljivosti.

Zadnjo hipotezo smo preverjali z medsebojno primerjavo v ta namen izdelanih preglednih kart teritorialne organiziranosti organizacij države uprave in karto teritorizacije Slovenije na razvojne regije z karto vladnega predloga razdelitve Slovenije na štirinajst pokrajin.

2 OPREDELITEV POJMOV

2.1 Uprava, upravljanje, javna uprava

Uprava je središčni pojem znanosti o upravi. Ločimo dva temeljna pomena besede uprava: uprava kot skupek upravnih organizacij in uprava kot določena dejavnost. Najpogosteje je uporabljen pojem uprave kot določene dejavnosti (funkcionalna in objektivna definicija) in kot organizacije (organizacijska ali subjektivna definicija). Definicije se lahko dalje delijo na vsebinske (materialne) in formalne (npr. uprava je tisto, kar določena vrsta predpisov s tem označuje), pozitivne ali negativne (npr. uprava je državna dejavnost, ki ni ne zakonodaja in ne sodstvo)(Vlaj 2006b: 9).

Formalna uprava oziroma pojem uprave v organizacijskem smislu je po Bučarju celokupnost fizičnih ali pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti. Uprava v materialnem smislu pa je sam proces sprejemanja odločitev, odločanje kot posebna dejavnost. Na slehernem področju organiziranega delovanja, kjer imamo opraviti z delitvijo dela lahko govorimo o upravi materialnem in formalnem pomenu (Bučar v Vlaj 2006b : 9).

Upravljanje je odločanje o potrebah in načinu njihove zadovoljitve. Sleherno človeško delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko človekovo potrebo. Upravljanje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje je hkrati tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih (Bučar v Vlaj 2006b: 10).

S pojmom uprava in upravljanje se srečamo povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami. Kot organizacijo lahko opredelimo obliko skupnega človeškega dela, ki

temelji na stalnem procesu delitve dela in njenem povezovanju v smiselno celoto. Organizirana dejavnost pa je tista dejavnost, ki vključuje zavestno sodelovanje dveh ali več oseb. Organizacija (npr. podjetje, zavod, društvo, gospodarska družba itd.) je skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupni cilj (Vlaj 2006b: 10).

Virant (2002: 16, 17, 18) upravljanje opredeljuje kot določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Pojem uprava je tako ožji od pojma upravljanja. Upravljanje je proces, ki se odvija v organizaciji. Upravo bi lahko označili kot tisti del procesa, ki poteka na instrumentalni ravni. Uprava je tako del upravljanja v organizaciji, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne pomeni odločanje o ciljih, ampak izvrševanje teh ciljev, s tem da ne pomeni neposrednega operativnega izvrševanja odločitev, temveč sprejemanje novih odločitev. Uprava tako vedno pomeni odločanje, le da gre za konkretnejše odločitve, izhajajoče iz splošnih odločitev, odločitev o ciljih organizacije. Uprava v organizacijskem smislu so tisti subjekti, ki upravljajo organizacijo na podlagi sprejeti odločitev o njenih ciljih.

Upravljanje in upravo srečujemo tako na področju javne kot zasebne sfere.

Bučar (v Virant 2002: 13, 14) javno upravljanje opredeljuje kot upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa je tako uprava v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti. Kot najširšo takšno skupnost opredeljuje državo. Poleg države obstajajo še druge javnopravne skupnosti, kot so občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti ter tudi takšne ki niso organizirane le po teritorialnem principu. Skupna značilnost vseh teh organizacij je, da temeljijo na družbeni prisili.

Povzamemo lahko, da je javno upravljanje, upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih, ki delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je, da zadovoljuje potrebe celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe – skupne potrebe svojih prebivalcev. Javnopravna skupnost in javna zadeva sta medsebojno povezana pojma. Javna zadeva je tako tista zadeva, o kateri se odloča na ravni javnopravne skupnosti. Vse druge zadeve sodijo v zasebno sfero (Virant 2002: 19).

V Republiki Sloveniji štejemo v javno upravo: državno upravo, uprave lokalnih skupnosti, nekatere nosilce javnih pooblastil – javne agencije, javne zavode, ki pretežno opravljajo upravne naloge, in javne sklade. Javna uprava in javni sektor se uporabljata tudi kot sinonima, lahko pa javni sektor razumemo še širše, kot antipod zasebnemu sektorju (Vlaj 2006b: 13).

2.2 Državna uprava

Država je najširša javnopravna skupnost: proces javnega upravljanja tako poteka v okviru države kot najširše javnopravne skupnosti. Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje in dosega svoje koristi. Brez države ni ne javnega upravljanja, ne javne uprave in obratno. Javna uprava tako poleg državne uprave zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb (Virant 2006: 56).

Virant (2002: 63, 64, 66) opredeljuje državno upravo kot najobsežnejši korpus v okviru izvršilnega aparata države. Poudarja da je državna uprava zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave, saj so se drugi segmenti razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Državne uprava tako predstavlja jedro javne uprave, gre za tisti aparat, preko katerega deluje država, oziroma je tisti aparat, ki izvršuje politične odločitve. Organizacijsko gledano je državna uprava skupek organov, ki upravljajo z državo. Tukaj ni mišljeno v smislu njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalno gledano je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni – je instrumentalni del upravnega procesa. Njena naloga je, da udejanji zastavljene politične cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v političnih in pravnih aktih zakonodajnega organa in vlade. Državna uprava je tako izvrševalka politike in ne njena oblikovalka.

Funkcije in naloge državne uprave so različni teoretiki klasificirali na različne načine. Najbolj na splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve funkciji: prva je izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade, druga pa pripravljane strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora (Virant 2002: 68).

Cijan in Grafenauer (v Virant 2002) govorita o vrstah dejavnosti državne uprave: regulativna dejavnost (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov), kontrolna-nadzorna dejavnost (izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov, npr. inšpekcijskega), operativno dejavnost (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov, študijsko-analitična dejavnost in represivna dejavnost).

2.3 Lokalna samouprava

Obstaja toliko opredelitev pojma lokalna samouprava, kot je avtorjev, kar je odvisno od njihove strokovne in poklicne usmerjenosti (Vlaj 2006: 15).

Po Bučarju (v Vlaj 2006: 15) je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči. Po Pitamicu (v Vlaj 2006: 15) bistvo samouprave obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le tej podrejene uprave.

Razni teoretiki tako v splošnem navajajo, da je samouprava določena oblika oziroma metoda upravljanja določenih zadev. Merkl (v Šmidovnik 1995: 28) jo opredeljuje kot tisto metodo upravljanja, ki priteguje k upravljanju tiste, ki se jih zadeve upravljanja tičejo, s tem naj bi bila po njegovem samouprava nasprotje od državne uprave: »Pri državni upravi je državljan objekt upravljanja, pri samoupravi pa subjekt upravljanja«. Po Krbeku (v Šmidovnik 1995: 28) je prav tako bistvo samouprave v tem, da opravljajo določene zadeve tisti ljudje oziroma interesenti, ki se jih zadeve najbolj tičejo.

J. S. Mill (1861) v Brezovšek (2005: 8) podaja klasično upravičenje lokalne samouprave: lokalna demokracija ponuja državljanom možnosti za uresničevanje njihove lokalne identitete na način, ki je drugačen od višjih ravni oblasti, hkrati pa se z višjimi ravnmi oblasti dopolnjuje. Ideja je tako naslednja: lokalne politične inštitucije so bližje državljanom kot nacionalne (državne) oblasti (vlade). Izvoljena lokalna oblast daje prednost različnosti, saj zagotavlja ponudbo javnih dobrin, ki odraža preference tistih, ki živijo na področju lokalne jurisdikcije, in zagotavlja višjim nivojem oblasti izražanje pluralizma teritorialnih in funkcionalnih interesov.

O lokalni samoupravi govorimo, kadar prebivalci lokalne skupnosti upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Značilnost tega pravnega položaja je, da omogoča in tudi zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Lokalni skupnosti je tak položaj dodeljen s strani države – z zakonom, ali kar z ustavo – v tem primeru je lokalni samoupravi njen položaj zagotovljen tudi na ustavni ravni, kar pomeni, da ji ga država ne more odvzeti ali ogroziti. Posamezna lokalna skupnost pa pridobi položaj lokalne samouprave z aktom države, praviloma z zakonom (Kavčič, Grad v Vlaj 2006: 16).

Lokalne skupnosti, katerim država prizna lokalno samoupravo, so javnopravne skupnosti, ki imajo na svojem območju določen obseg oblasti. Ta oblast pa ni izvirna, neodvisna in

vrhovna, saj ima takšno oblast le država. Lokalne skupnosti imajo toliko oblasti (pravic), koliko jim jih podeli država (Trpin v Virant 2002: 162).

Iz vsega navedenega lahko sklepamo, da je neposredno s pojmom lokalna samouprava povezan tudi pojem lokalne skupnosti. Prav tako kot za pojem lokalne samouprave, najdemo v znanstveni sferi tudi za pojem »lokalna skupnost« toliko opredelitev, kot je avtorjev (sociologov, pravnikov, geografov, urbanistov idr.). Povzamemo lahko, da so ključni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so tam naseljeni, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter seveda zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. Vlaj (2006) tako navaja, da so izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave prav lokalne skupnosti. Lokalna skupnost pa ni pravni pojem, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje (Vlaj 2006: 17).

Šmidovnik (1995: 27) pojasnjuje, da pomeni pojem lokalne samouprave več kot le lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je tako subjekt, nosilec lokalne samouprave. Lokalno samoupravo pa opredeljuje kot pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Vsebinsko in kakovost lokalne samouprave tako opredeljujejo še drugi elementi samoupravnosti; avtor navaja, da so bistveni konstitutivni elementi institucije samouprave poleg teritorialnega (lokalna skupnost) in funkcionalnega elementa (svoje lastno delovno področje), še organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe) samoupravnosti (Šmidovnik 1995: 28).

Trenutno imamo v Sloveniji samo temeljno samoupravno skupnost – občino, širše samoupravne skupnosti – pokrajine, še niso vzpostavljene.

2.4 Decentralizacija, dekoncentracija

Nastanek lokalne samouprave na tleh evropske celine je bil posledica političnega procesa, imenovanega decentralizacija. V tem procesu se je oblast postopoma prenašala na ožje teritorialne skupnosti. Pogosto so se najprej oblikovale ožje teritorialne enote, v katerih je državna uprava delovala preko svojih dekoncentriranih organov, kasneje pa so te enote začele pridobivati elemente samoupravnosti – z izvolitvijo predstavnškega organa. Decentralizacija pomeni prenos funkcije odločanja na nižje nivoje upravnega sistema. O teritorialni decentralizaciji govorimo v primeru prenosa funkcij odločanja na lokalne skupnosti. Prava decentralizacija je, za razliko od administrativne decentralizacije ali »dekoncentracije«,

politični proces, ki nosi interesni nabož. Gre namreč za vprašanje, kje se bo odločalo o javnih zadevah; na ravni države ali na ravni lokalnih skupnosti. Političnim vidikom procesa decentralizacije se lahko pridružijo tudi upravno tehnični. Decentralizacija odločanja lahko prinese tudi več racionalnosti in učinkovitosti v delovanju upravnega sistema. Ni pa nujno tako, saj sta si lahko interesni vidik in vidik upravne racionalnosti tudi v navskrižju (Trpin v Virant 2002: 162).

Na tem mestu tako opozarjamo na dve različni obliki teritorizacije upravnega sistema – politično teritorizacijo, ki je rezultat političnih procesov demokratizacije, in upravno decentralizacijo, ki je zgolj ukrep upravno- tehnične racionalizacije.

Upravno decentralizacijo pojmuje kot dekoncentracijo, saj vsaj teoretično nima interesnega političnega vidika. Gre le za proces prenašanja izvrševanja državnih upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema ob hkratni ohranitvi centraliziranega nadzora nad tako izvajanimi nalogami. Upravna decentralizacija se izvede zgolj z namenom povečati racionalnost in učinkovitost upravnega sistema, na drugi strani pa politična decentralizacija pomeni prenos odločanja v javnih zadevah na lokalne skupnosti, njihovo prebivalstvo oziroma njihove predstavniške organe – njen rezultat je oblikovanje lokalne samouprave (Virant 2002: 101).

2.5 Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi. Načelo subsidiarnosti je povezano z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, hkrati pa tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije idr. (Vlaj 2006: 1).

Po načelu subsidiarnosti naj bi samoupravne avtonomne lokalne skupnosti opravljale vse tiste naloge, ki se najbolj učinkovito opravljajo na lokalni ravni. Država pa je tista, ki določi kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Nobena teritorialna skupnost tako ne more nastati proti volji države in o nasprotjih med lokalnimi in splošnimi interesi vedno odloča država. Takšna vloga države – kot končnega razsodnika v zadevah lokalne samouprave ni v skladu z načelom subsidiarnosti, pa pomeni, da je lokalna avtonomija relativni koncept ter da obstajajo stalne napetosti med različnimi

ravnmi vladanja o tem, kdo ima oblast (avtoriteto) na posameznem področju (Brezovšek 2005: 13).

Vlaj (2005: 26) opredeljuje subsidiarnost kot dinamičen proces, saj ga je potrebno interpretirati v skladu s spremembami, ki se dogajajo v družbi, institucionalnih strukturah držav članic Evropske unije (EU), mednarodnem okolju in tehnologiji. Maastrichtska pogodba opredeljuje EU kot zvezo, v kateri se odločitve sprejemajo, kolikor je mogoče, bližje državljanom. S tega vidika igrajo lokalne in regionalne oblasti osrednjo vlogo. Načelo subsidiarnosti ima tako poleg filozofskega in pravnega pomena tudi v institucionalnem in upravnoorganizacijskem pogledu pomen – gre za stalen razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. V središču pozornosti je državljan, s svojimi pravicami, svoboščinami in sodobnimi potrebami.

Razdelitev pristojnosti je tudi v svetu postala eno središčnih področij dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi. Decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven, začevši z občino je izpeljava iz načela subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti nenehno išče ravnovesje med različnimi oblastmi in svobodo posameznika, s tem, da med njimi daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblastmi, pomeni pa tudi, da država in mednarodne institucije, predvsem EU, upoštevajo vlogo in položaj lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi. Po mednarodnem pravu je načelo subsidiarnosti temeljno načelo pri evropskem združevanju (Vlaj 2005: 26).

To načelo, je tudi eno temeljnih načel v preambuli in normativnem delu v Zakonu o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)⁶. Države podpisnice listine upoštevajo, da so lokalne skupnosti eden glavnih temeljev vsake demokratične ureditve in izjavljajo, da to zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede na njihove pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Listina se zavzema za to, da javne naloge po možnosti izvajajo tiste skupnosti, ki so državljanom najbližje. Lokalne skupnosti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni izrecno dana v pristojnost kakšne druge ravni oblasti (Vlaj 2001: 35, 38, 43).

⁶ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št.15, Uradni list RS, št. 57/96)

2.6 Regionalizacija, regija, regionalizem

Ko govorimo o regionalizaciji, regionalizmu in regijah, se moramo zavedati, da tako kot pri vsakem kompleksnem pojmu, se tudi za temi pojmi skriva več pomenov.

Regionalizacija je obči oziroma specifični proces s konkretnim ciljem izoblikovanja ali preoblikovanja regije (Gajšek 1992: 219). Avtor govori o »specifični regionalizaciji«, ki upošteva samo specifične dejavnike enega sektorja in o »celostni regionalizaciji, katere sinonim je obča regionalizacija, ki pa upošteva vse relevantne dejavnike za konstituiranje regije.

V slovenskem prostoru se je strokovno z regionalizacijo še posebej ukvarjal geograf, akademik dr. Igor Vrišer. Pojem regionalizacija ali delitev na regije izhaja iz latinske besede regio, regionis. Kar pomeni pokrajino, območje, predel ali ozemlje, ki ga družijo podobne ali celo enake naravne in/ali družbene značilnosti (Vrišer 1999: 38). Pojem pozna večina ved, ki se ukvarjajo s prikazovanjem razprostranjenosti proučevanih pojavov in pri tem skušajo izločiti značilna območja (npr. geologija, arhitektura, etnologija, prostorsko planiranje, ekonomija, statistika). Najpogosteje ga srečamo v geografiji, prostorskem planiranju, statistiki in javni upravi. Pojem uporabljajo za prikazovanje večjih ali manjših pokrajin, ki glede na prevladujoče naravne ali družbene pojave izkazujejo določeno posebnost oziroma gre za medsebojno prepletanje pojavov in se na ta način razlikujejo od ostalih ozemelj. Takšne razmejitve se lahko opirajo tako na fizične značilnosti (relief, porečja, podnebje) ali na družbenogospodarsko zgradbo (navезanost okolice na mesta, tradicionalne političnoupjavne tvorbe, gospodarsko usmerjenost). Primeri regionalnih členitev, kjer sovpadajo naravne in družbene razmejitve niso pogosti. Delitev na regije pa seveda poznajo tudi prebivalci, ki po tradiciji razlikujejo domačo od sosednjih pokrajin. Avtor poudarja, da se pri izvedbi regionalizacij uporabljajo različni koncepti. Tako razlikuje »naravnogeografske« ali »fiziognomske« regije, ki se opirajo na naravne sestavine, ter »homogene« regije, ki obsegajo strnjeno ozemlje s podobno naravno, gospodarsko ali socialno sestavo in »funkcijske« ali »nodalne« regije ali »polarizirane« regije, ki se oblikujejo okoli središč in temeljijo na gospodarskih in socialnih stikih, ki povezujejo mesta z njihovim vplivnim – gravitacijskim območjem. Navedemo lahko še »programske« regije, ki jih poznajo v ekonomiji in planiranju. Te regije se predvidijo ob snovanju strateškega in planskega razvoja in jih nato z družbenogospodarsko in prostorsko politiko uveljavijo (npr. novo turistično območje, sanacija depresivnega območja ...). Med naštetimi metodami se najpogosteje uporabljajo »funkcijske« in »fiziognomske« regionalizacije, prve v glavnem za planiranje in javno upravo, druge pa za obrazložitev naravnih razmer v državi (Vrišer 1999: 38).

Metodološko in vsebinsko se našteje regionalizacije zelo razlikujejo, zato je zelo težko sestaviti celovito regionalizacijo, ki bi združevala tako naravna kot družbena merila.

Vrišer (1999: 39) poudarja, da naj bi bile regije po svoji naravi enote v odprtem prostorskem sistemu, kar pomeni, da niso strogo ločene od drugih pokrajinskih enot, ampak so praviloma medsebojno povezane s številnim kulturnimi, socialnimi in gospodarskimi odnosi in vezmi. Kar še posebej velja za družbenogospodarske regionalizacije in jih je tako mogoče sestavljati v večje oziroma manjše pokrajinske enote. V strokovnih krogih se regionalni sistemi pogosto ponazarjajo s hierarhično zgradbo. Avtor vidi smiselnost regij in regionalizacij v javni upravi kot jo opredeljuje Evropska skupnost. Po njej so »regije tiste politične entitete«, ki so v političnem smislu takoj pod ravno države in nad ravno občine, ter imajo politično zastopstvo, ki ga zagotavlja obstoj izvoljenega regionalnega sveta, če tega ni, pa telo ali združenje, ki so ga ustanovile lokalne skupnosti na neposredno nižji ravni (Vrišer 1999: 38).

Vrišer (1999) navaja »dejavnike«, na katere se največkrat opremo pri regionalizaciji za potrebe javne uprave: teorijo o centralnih naseljih in z njeno pomočjo opredeljena središča in njihova stopnja v centralno nasebinkem omrežju; empirična preveritev, h katerim središčem gravitira prebivalstvo; upoštevanje zgodovinske dediščine in dosedanje upravnopolitične delitve; upoštevanje razdelitve državnega ozemlja, ki so jih za svoje potrebe izvedli različni državni uradi in javne službe; upoštevanje različnih strokovnih in utemeljenih delitev države na regije, ki so jih izdelali in utemeljili strokovnjaki. Iz teh različnih regionalizacijskih različic se nato skuša sestaviti ena ali dve temeljni rešitvi.

Gulič (1998: 52) regionalizacijo opredeljuje kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Regionalizacija tako predstavlja sredstvo za povezavo in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno ter kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnopravnih in organizacijskih pogojev za: optimalno teritorialno delitev dela v skladu z vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami ob upoštevanju narodnogospodarskega vidika, za funkcionalno posredovanje države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti, za delovanje tržnih mehanizmov, za samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov, za tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali. Avtor pojem regionalnega razvoja opredeljuje kot dejavnost usmerjanja razvoja (gospodarskega, prostorskega socialnega, infrastrukturnega, kulturnega itd.) Slovenije, ki bo imel pozitivne medsebojne učinke na učinkovitost in skladnost razvoja narodnega gospodarstva države kot celote in tudi njenih posameznih (regionalnih) delov. Dejavnost regionalnega razvoja pa vključuje tudi načine reševanja vprašanj o nosilcih razvojnih spodbud

(gospodarski, državni ali lokalni subjekti), vprašanj upravno teritorialne ravni, na katerih naj se oblikujejo razvojne pobude (lokalna skupnost/občina, okraj, regija, država, naddržavne skupnosti oziroma ustrezna povezanost omenjenih ravni).

S pojmom regionalizacija in regija se navezuje tudi pojem regionalizem, ki je po H. Odum (1938) v Gulič (1999: 53) opredeljen kot »filozofija in tehnika samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanje priložnosti je treba najti v sposobnosti vsake regije, da ustvarja bogastvo in s pomočjo porabe vzdržuje (produkcijske) zmožnosti ter ohranja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe«. Mlinar (1986) v Gulič (1999: 53) opredeljuje regionalizem kot idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije. Po Vlaj (1998: 99) je regionalizem pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju, nastanku regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani osrednja oblast, na drugi pa so lokalne skupnosti. Regionalizmu ustreza opredelitev regije kot skupine človeških, kulturnih, jezikovnih in drugih posebnosti, ki opravičuje nastanek telesa, ki ima večjo ali manjšo stopnjo politične avtonomije.

Vlaj (1998: 97, 98) navaja: koncept regionalizacije se na splošno razume natančno v institucionalnem smislu in je nasprotje regionalizma, ki je politični ali ideološko gibanje. »Regionalizacija se običajno razume kot stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer nove inštitucije lahko široko variirajo v pogledu organov, odgovornosti in oblasti, so pa vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami. Lahko so povsem podrejene ravni centralne oblasti, lahko pa gre za regije kot teritorialne oblasti, ki se lahko še naprej razlikujejo glede na njihov ustavni položaj.« Regionalizmu pa odgovarja definicija regij kot skupine človeških, jezikovnih, kulturnih in drugih posebnosti, ki opravičujejo nastanek telesa, ki politično zadeva večjo ali manjšo stopnjo avtonomije. Regija je tako vmesno območje, večje od tistega, ki pokriva lokalne zadeve, je večji del nacionalnega oziroma državnega območja. Različni dejavniki: naravni, socialni, kulturni in ekonomski lahko bolj ali manj sovpadajo in sčasoma lahko pride do specifičnih območij, ki se jih identificira kot regije. Avtor govori o obstoju treh različnih tipov regionalizacije: regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, regionalna decentralizacija in politična regionalizacija (oziroma institucionalni regionalizem). Vsak tip naj bi ustrezal različnim konceptom regije, seveda pa lahko različne oblike regionalizacije soobstajajo znotraj enotne države. Tip regionalizacije brez ustvarjene regionalne ravni je najbolj pogost v Evropi, kjer obstajajo institucije, ki so usmerjene k regionalizaciji.

Pomen pojma regionalizacija je od dežele do dežele drugačen. Tako lahko regija pomeni različne in včasih raznovrstne institucionalne situacije. Lahko gre tudi za regionalne akcije, ki omogočajo razvoj države, lahko gre za regionalne javne zavode, ki so posebna oblika decentralizacije storitev, avtonomne sestavne dele regionalizirane države in včasih, če se beseda regija ne uporablja pravilno, za zvezno enoto (Vlaj 2006: 68).

O vrstah regij in pomenu pojmov vezanih na regije bi lahko pisali še s številnih zornih kotov. Če povzamemo, da je regionalizacija posebno opravilo, ki ima za cilj izoblikovanje regij, to je ozemelj, katere določajo podobne ali enake značilnosti, lahko ponovno poudarimo, da v Sloveniji že obstajajo regije. Na ta način lahko v Sloveniji ločimo naravne regije (podnebne, geografske, rastlinske itd.), regije na podlagi ustvarjalnega prostora (glede na hišni tip, stavbnega prostora, arheološke regije, regije glede na centralna naselja, umetnostno-zgodovinske regije itd.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja, identiteta prebivalcev, idr) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja, lovsko gojitvena območja, idr.) (Gajšek: 1992).

Šmidovnik (1991: 874) pojmuje regijo kot vmesni prostor med republiko in občinami. V tem vmesnem prostoru se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z energijo, vodo idr., ki jih je treba zadovoljiti. Tu se kopičijo problemi, ki na eni strani temeljijo na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj.

Regija je vmesno območje, ki je večje od tistega, ki pokriva lokalne zadeve, in manjše od državnega oziroma nacionalnega območja. (Vlaj 1998: 98)

Čeprav je v pričujočem delu veliko govora o različnih oblikah regionalnega delovanja posameznih organov/organizacij/institucij pa v obsegu kjer govorimo o pokrajinah, mislimo na regijo (pokrajino) predvsem kot na drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo lokalno skupnost, kot na enoto lokalne samouprave, ki se poskuša bolj ali manj uspešno uveljaviti in institucionalizirati tudi v naši državi.

2.7 Evropske regije

Šmidovnik (2005: 98) govori o regionalizaciji kot o novem pojavu v oblikovanju sodobne države, katere namen je izpopolniti dosedanjo državno strukturo, ki je temeljila na dveh polih: enega je predstavljala osrednja država sama s svojimi organi in službami, drugega pa lokalna samouprava, ki nastopa, kot nekakšen antipod države, čeprav opravlja podobne (javne

naloge). Nov subjekt, ki vstopa med navedena partnerja, je (evropska) regija, ki naj bi zapolnila vmesni prostor, ki je ostajal med navedenima poloma in se je čedalje bolj izražal kot vakuum. Država blaginje je s svojimi mehanizmi gospodarskega intervencionizma in s svojimi neposrednimi dejavnostmi poskušala preprečiti vse pore družbe in pri tem izrabiti vse možnosti in pobude, ki bi jih bilo mogoče spraviti v dejavnost znotraj državnega teritorija. K temu cilju naj bi pripomogle tudi regije.

V Evropi obstajajo občine kot temeljne samoupravne skupnosti (municipality, municipio, gemeente). Poleg občin, obstajajo v večini evropskih držav tudi širše samoupravne skupnosti; to so nemški okraji (Kreise), španske, italijanske, belgijske in nizozemske province, francoski departmenti, portugalski distrikti, britanske grofije, madžarski komitati, češki okresi, švedski lani itd. Vse to so lokalne samoupravne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju, in sicer na območju, ki obsega večjo število občin, in sestavlja širšo, praviloma geografsko zaokroženo celoto s povezano družbeno in gospodarsko problematiko. Tako območje označujemo pri nas ponavadi kot pokrajino ali regijo (Šmidovnik 1995: 77).

V nasprotju z občinami, ki praviloma zajemajo določena naselja s skupnimi potrebami in interesi, ki jih povezujejo v naravne celote, pa širše samoupravne skupnosti niso tako razločno opredeljive. Gre za prepletanje ne samo geografskih značilnosti, temveč tudi v gospodarskih, prometnih in drugih povezavah. Širša lokalna skupnost ima glede na svoj (generični) pojem samoupravnih lokalnih skupnosti podobno pravno sistemsko problematiko kot občina. Šmidovnik navaja, da so ne glede na razlike v raznih evropskih ureditvah te »širše samoupravne skupnosti« povsod opredeljene kot teritorialne skupnosti sui generis v okviru generičnega pojma lokalne skupnosti. To pomeni, da so to skupnosti z lastno pravno subjektiviteto, z lastnim teritorijem, lastnim premoženjem, z lastnimi finančnimi sredstvi, z lastnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenimi organi. So v istem razmerju do države kot občine. V razmerju do občin tako nimajo nikakršnih hierarhičnih pravic, z njimi so v enakopravnem in ne hierarhičnem odnosu. Naštete lastnosti jim lahko podeli le država z zakonom. Država določi njihov teritorij, njihovo delovno področje, in okvirno uredi njihovo poslovanje – vse kot velja za občine (Šmidovnik 1995: 83).

Pojavlja se vsesplošna težnja po regionalizacij. Čeprav pokriva tako široko različico oblik, še vedno ni mogoč koncept regije, ki bi ga sprejemale vse evropske države ali vsaj članice Evropske unije. Edina mogoča, splošna opredelitev, ki popolnoma skriva specifični institucionalni status regij je opredelitev, ki jo najdemo v dokumentih Skupščine Evropskih regij, ki ustreza kriterijem, ki so bili sprejeti v Evropski uniji in Svetu Evrope. Ta opredelitev regije se glasi: »regije so lokalne oblasti, ki so takoj pod ravno centralne oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomeščata skupina, ki se konstituira na regionalni ravni, ali telo lokalnih oblasti«.

Gre za opisno in pomanjkljivo definicijo, ker pokriva tako različne entitete, kot so nemške dežele (Länder), nizozemske province, francoske regije, švedska okrožja in celo nove »enotne svete«, ki so nastali kot rezultat zadnjih teritorialnih reform v združenem kraljestvu. Z navedenega sledi, da je nemogoče zagovarjati en sam model ali kakršno koli koncepcijo regije (Vlaj 1998: 96).

2.7.1 Klasifikacija NUTS

Ko govorimo o regijah v Evropski uniji, njihovi medsebojni primerljivosti v razvoju in drugih socio-ekonomskih kazalnikih ne moremo mimo obstoječe klasifikacije teritorialnih enot za statistiko – NUTS⁷ ki jo je v začetku leta 1970 s sodelovanjem drugih oddelkov evropske Komisije in držav članic vzpostavil Eurostat (evropski statistični urad).

Osnovni namen je bil določiti skladen sistem za delitev evropskega ozemlja kot podlago za oblikovanje regionalnih statistik Skupnosti. Klasifikacija NUTS do leta 2003 ni imela zakonske podlage v evropskem pravnem redu, vendar se je kljub temu uporabljala v evropski zakonodaji. V letu 2003 je bila v Evropskem parlamentu sprejeta prva uredba, ki ureja klasifikacijo NUTS⁸. Namen uredbe je, da se z njo nadzira, vodi, usmerja in tudi »kroti« neizbežen proces sprememb v administrativnih strukturah držav članic, in to na način, da je vpliv teh sprememb na dosegljivost in primerljivost regionalnih statistik čim manjši (Pečar 2006:14).

Klasifikacija NUTS praviloma temelji na administrativni delitvi vsake države. Običajno gre za dve ravni administrativne delitve, tretja raven pa ni administrativna. Povezava z administrativno ravno pomeni, da vsaka sprememba v administrativni delitvi države neposredno pomeni tudi spremembo klasifikacije NUTS. Takšnih sprememb je bilo od sedemdesetih let naprej kar nekaj. Z vsakim vstopom novih članic v Evropsko Unijo, se Klasifikacija NUTS razširi tudi na nove članice, možne pa so tudi naknadne spremembe. Slovenija je tako novembra 2005 poslala Evropski Komisiji predlog za spremembo uredbe (ES) št.1059/2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot za raven NUTS 2. Takrat je namreč bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je v institucionalno ureditev Slovenije uvedel 2 kohezijski regiji: Vzhodno in Zahodno Slovenijo. Na ravni NUTS 3 so v Vzhodno kohezijsko regijo vključene naslednje statistične regije: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija in Notranjsko kraška. V Zahodno kohezijsko regijo pa sodijo Osrednjeslovenska,

⁷ Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique

⁸ Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška regija. Vse sprejete spremembe bodo začele veljati 2 leti po sprejemu, in sicer 1.1.2008 (Pečar 2006:14).

Klasifikacija NUTS je namenjena za: zbiranje, razvoj in usklajevanje regionalnih statistik Skupnosti, za socio-ekonomske analize regij ter za oblikovanje regionalne politike Skupnosti. Na podlagi klasifikacije NUTS so se razvili regionalni računi in bili opredeljeni regionalni vidiki različnih poročil, strokovnih mnenj in analiz Skupnosti.

Regije NUTS 1 so osnovne socio-ekonomske regije, nastale so z združevanjem osnovnih ravni NUTS 2. Uporabljale naj bi se za analizo regionalnih problemov skupnosti. Regije NUTS 3 običajno vključujejo teritorialne enote, ki so premajhne za celotno ekonomsko analizo, lahko pa se uporabljajo za natančno določitev območij, kjer so regionalni ukrepi nujno potrebni. Poseben pomen imajo regije na ravni NUTS 2, ki se uporabljajo tudi za oceno upravičenosti do pomoči iz strukturnih skladov. Gre za regije, ki zaostajajo v razvoju. Regije na ravni NUTS 2 se v glavnem uporabljajo tudi pri pripravi periodičnih poročil o socio-ekonomskem položaju in razvoju regij v Evropski Uniji, ki ga mora Evropska Komisija pripraviti vsaka 3 leta. Do drugih ciljev so v glavnem upravičena območja določena na ravni NUTS 3 (Pečar 2006: 15).

Uredba (ES) št-1888/2005 ureja teritorialno razdelitev Slovenije na ravni NUTS 1 (država v celoti), NUTS 2 (do 1.1. 2008 država v celoti, nato 2 regiji) in NUTS 3 (12 statističnih regij) Klasifikacijo ozemlja Slovenije za potrebe statistike (za namene zbiranja, evidentiranja, obdelovanja, analiziranja, posredovanja in izkazovanja statističnih podatkov), nižjih od NUTS 3 dopolnjuje Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot⁹. Uredba v 2. členu določa, da se Standardna klasifikacija teritorialnih enot (v nadaljevanju SKTE) uporablja za podporo razvoju, pri strokovnem načrtovanju in merjenju učinkov politike, za socioekonomske analize, izobraževanje ter informiranje širše javnosti. SKTE do tretje ravni tako temelji na klasifikaciji NUTS, od četrte ravni naprej pa se teritorij Republike Slovenije razdeli še na pet nižjih ravni: SKTE 4 – upravne enote, SKTE 5 – občine, SKTE 6 – Krajevne skupnosti, vaške skupnosti in četrtne skupnosti, SKTE 7 – naselja, SKTE 8 – prostorski okoliši.

⁹ Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Ur. list RS št. 9/2007).

3 PREGLED TERITORIALNE ORGANIZIRANOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE IN DRŽAVNE UPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI PO LETU 1991

3.1 Lokalna samouprava po letu 1991

Z nastankom neodvisne in samostojne države Republike Slovenije in s sprejetjem nove ustave, je nastala osnova za ponovno uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa. Nova ustava je pomenila osnovo za spremembo dotedanjih temeljev ureditve države in družbe (odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, koncepcije združenega dela, delegatskega sistema, enopartijskega sistema idr.). Nova ustava je kot eno svojih temeljnih načel demokratične republike uvedla lokalno samoupravo (Grafenauer 2000 : 353).

Ko govorimo o občinski samoupravi moramo povedati, da je ta na območju Slovenije nastala že v okviru Avstroogrske monarhije, po odpravi fevdalnega sistema, po letu 1848. Občinska samouprava je tako dočakala leto 1918 in nastanek nove države – kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev (Kasneje preimenovane v Kraljevino Jugoslavijo). Trinivojsko samoupravo je predvidela Vidovdanska ustava iz leta 1921 (občine, okraje in oblasti). Okraji kot samoupravne enote niso nikdar zaživel, lokalna samouprava se je odvijala le na ravni občine in oblasti. 1929 leta so bile oblasti odpravljene, in tako je ostala le še občinska samouprava. V času po drugi svetovni vojni je dotedanjo lokalno samoupravo nadomestil tako imenovani komunalni sistem, v katerem je imela občina vlogo temeljne teritorialne celice družbe. Komunalni sistem je deloval do leta 1994, do takrat je v Sloveniji delovalo 62 občin oziroma »komun«. Tem starim občinam – komunam se očita predvsem, da so bile prevelike, da bi lahko učinkovito opravljale zadeve lokalnega pomena, poleg tega pa so bile tudi preveč obremenjene z opravljanjem državnih nalog, organizacijsko pa so bile ukrojene po vzoru republike in tako niso bile primerne za reševanje lokalnih problemov. Velik del zadev lokalnega pomena je zato bil poverjen ožjim delom – krajevnim skupnostim, ki so nastopale kot nekakšen »nadomestek« lokalne samouprave (Šmidovnik 1995: 154).

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed pomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi. Pri tem je šlo za korenito spremembo dotakratne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa. Temelj za ureditev lokalne samouprave je predstavljalo ustavno besedilo, ki je ostalo dovolj »odprto« za kasnejše zakonske razdelave. Poleg tega pa je bila sprejeta tudi usmeritev, da bo Slovenska zakonodaja pri ureditvi lokalne samouprave sledila Evropski listini lokalne samouprave

(članice Sveta Evrope so jo sprejele 15.10.1985), Slovenija jo je ratificirala kasneje, leta 1996 (Grafenauer 2000: 353).

Prvi koraki uvajanje lokalne samouprave so bile priprave strokovnih podlag za projekt lokalne samouprave, ki so bile pripravljene že v letu 1989, sledil je sprejem nove ustave s poudarkom na področju lokalne samouprave konec leta 1991 in sprejem novega krovnega zakona o lokalni samoupravi 21. decembra 1993. Temelji za izpeljavo reforme lokalne samouprave pa so bili postavljeni s sprejemom Zakona o referendumu za ustanovitev občin v letu 1994 (Haček 2005: 65).

Načelo o »zagotovljeni lokalni samoupravi« je zapisano v Splošnih določbah Ustave Republike Slovenije. 9. člen Ustave Republike Slovenije tako določa: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.« Podrobneje so načela lokalne samouprave razčlenjena v poglavju Samouprava, in sicer od 138. do 144. člena. Na začetku poglavja, že v 138. členu, je določeno, da se »lokalna samouprava« uresničuje v občinah in drugih lokalnih skupnostih, te pa so »samoupravne lokalne skupnosti«. Glede pristojnosti občin je zapisano, da v njihove pristojnosti sodijo »lokalne zadeve«. Tako je država omejila dejavnost občin na ozek krog lokalnih zadev in tako ločila »državo« in »lokalno samoupravo«. V omenjenih členih ustave je še zapisano, da se občina ustanovi in njeno območje določi z zakonom po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotavlja volja prebivalcev na zadevnem območju. Na ta način je opredeljena tudi teritorialna ureditev občine. Občina po teritorialnem obsegu tako ne more biti velika, saj je njeno delovno področje omejeno na lokalne zadeve, uprava občine pa mora biti čim bližje svojim prebivalcem.

Določila ustave so tako zahtevala preobrazbo sistema ozemeljsko velikih občin (komun) kot družbeno-političnih skupnosti z močnimi državnimi funkcijami in vzpostavitev novega sistema. Nov sistem je sistem lokalne samouprave, z ozemeljsko manjšimi občinami, v katere sodijo lokalne zadeve.

V nadaljevanju omenjamo in komentiramo samo tiste pravne akte, ki po sprejetju Ustave Republike Slovenije podrobneje urejajo in razčlenjujejo načelo o »zagotavljanju lokalne samouprave« in omogočajo njegovo uresničevanje.

Konkretizacija ustavnih določil o uvedbi lokalne samouprave in posledično razpad komunalnega upravnega sistema sta bila predpisana in sta se začela z Zakonom o lokalni samoupravi¹⁰. Novela zakona iz leta 1994 (13. a člen) se glasi: »Občina ima najmanj 5 000 prebivalcev. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov sme imeti občina izjemoma tudi manj kot 5 000 prebivalcev.« Pozneje, leta 2005, je

¹⁰ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, prva pomembna novela v Uradnem listu RS, št. 57/94)

bilo dodano: »... vendar ne manj kot 2 000 prebivalcev.« S tem zakonskim določilom je bilo nakazano, kako obsežno teritorialno reformo lahko pričakujemo in kako »gosta« bo mreža novih občin (lokalnih skupnosti) v Sloveniji.

Leta 1994 je sledil je že omenjeni Zakon o referendumu za ustanovitev občin¹¹. Ta zakon ureja postopke za določitev območij, na katerih je treba izvesti referendum in ugotoviti voljo prebivalcev o ustanovitvi novih občin. Zakon zahteva tudi sprejetje posebnega pravnega predpisa o razpisu referenduma, s katerim se opredeli območja (naselja), za katera se referendum razpisuje. Predpis, ki ga je Državni zbor sprejel na podlagi določil prej omenjenega zakona, je bil Odlok o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin.¹² S tem odlokom je bilo predvidenih 340 referendumskih območij, kar pomeni, da bi bilo teoretično možno, (seveda če bi referendumi uspeli in bi državni zbor izražene želje potrdil), da se ustanovi 340 novih občin.

Načelo o »zagotovljeni lokalni samoupravi« je bilo končno uresničeno 3. 10. 1994, s tem je Republika Slovenija dobila 147 novih in predvsem manjših občin – po evropskem zgledu.¹³ Stare družbenopolitične skupnosti so tako prenehale obstajati. Državne funkcije, ki so jih pred tem opravljale prejšnje ozemeljsko večje občine, so bile v prehodnem večmesečnem obdobju prenesene na upravne enote. Po opravljenem konstitutivnem postopku pa so lokalne naloge prevzeli novi organi novih občin. Štiri leta kasneje se je število občin povečalo na 192, leta 2002 pa na 193.¹⁴ Ponovno se je število občin povečalo leta 2006 in tako doseglo številko 210.¹⁵ (Statistični urad Republike Slovenije, Vzpostavitve lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah 2007: 6).

Tako imamo trenutno v Republiki Sloveniji 210 temeljnih samoupravnih lokalni skupnosti oziroma občin. Postopek oblikovanja občin pa v naši državi gotovo še ni končan, lahko pričakujemo, da se bodo spremembe na tem področju odvijale tudi v prihodnje.

3.2 Državna uprava po letu 1991

Državna uprava se je tako kot v ostalih postsocialističnih državah oziroma državah v tranziciji tudi v Republiki Sloveniji po letu 1991 reformirala. Državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in javni sektor skupaj »tvorijo« pojem javne uprave.

¹¹ Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94).

¹² Odlok o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94).

¹³ Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94).

¹⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 56/98, 75/98, 52/02)

¹⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 27/06, 61/06)

Nekaj o državni upravi smo že napisali v poglavju »opredelitev pojmov«, prav tako smo v grobem spoznali razvoj lokalne samouprave po letu 1991. V literaturi so spremembe, ki so se zgodile na področju javne uprave po letu 1991, pogosto označene in opredeljene z izrazi kot so modernizacija, reorganizacija, preoblikovanje, prenova javnega sektorja. Nedvomno je bil ta prehod – reorganizacija Slovenije, že zaradi procesa vzpostavitve lastne državnosti, specifičen.

Temeljno organizacijo državne uprave v Republiki Sloveniji ureja ustava. V 120. členu je določeno, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi zakonov. 121. člen Ustave pa se glasi »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.« Poleg Ustave ureja temelje organizacije – makroorganizacijo državne uprave, zakon. Nadaljnja organizacija je urejena s podzakonskimi predpisi in internimi akti. Makroorganizacija države temelji na resornem principu – upravne naloge opravljajo ministrstva, organi (uprava, urad, inšpektorat) in organizacije v sestavi (agencija, direkcija) (Virant 2002: 96).

Z vidika delitve oblasti sodi državna uprava poleg vlade v izvršilno vejo oblasti. Zakon o državni upravi¹⁶ v 1. členu tako določa položaj državne uprave – »Državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge.«

Osnovni namen tega poglavja ni opisovati vseh funkcij, oblik delovanja in organizacije državne uprave. V skladu s konceptom in cilji pričujočega dela bomo na kratko izpostavili le teritorialno organiziranost državne uprave v Republiki Sloveniji po letu 1991.

Osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji je upravna enota, ki jo lahko označimo kot splošni upravni okraj. Območja upravnih enot določi vlada z uredbo. Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače. Upravna enota opravlja svoje naloge na območju ene ali več občin. Upravne enote so poglobitna oblika teritorialne organizacije državne uprave, niso pa edina. Že Zakon o upravi¹⁷ je predvidel možnost drugačne organizacije. Zakon o državni upravi¹⁸ pa v zadnjem odstavku 43. člena pravi: »Če zakon tako določa, se upravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, zagotavlja v območnih enotah, izpostavah oziroma drugače imenovanih dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi.«

¹⁶ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005)

¹⁷ Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94)

¹⁸ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005)

Tako imamo danes vrsto upravnih področij, ki so teritorialno organizirana preko funkcionalnih upravnih okrajev ali preko notranje organizacije centralnih organov (ministrstev in organov v sestavi). Nekaterne oblike upravne decentralizacije (davčna služba, obramba, policija, carinska služba) so urejene z zakonom, na drugih področjih (inšpekcije, geodetska služba) pa je upravna decentralizacija urejena z internimi akti o notranji sistematizaciji ministrstev oziroma organov v sestavi (Virant 2002: 113).

V Sloveniji se je z že omenjenim Zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij¹⁹ spremenila celotna obstoječa struktura – konstrukcija javne uprave. Z odpravo komunalne občine je prišlo do ločitve države od lokalne samouprave, v kateri je država prevzela od prejšnjih občin vse državne zadeve, ki jih sedaj izvaja s svojimi izpostavami na nivoju dotedanjih občin. To je določil Zakon o upravi²⁰, ki je bil sprejet leta 1994. Na ta način je vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katere so ustanovljena posamezna ministrstva, ter za vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastnega značaja prevzela državna uprava. Upravne enote so se organizirale za območje ene ali več lokalnih skupnosti, tako, da se je zagotovilo racionalno in učinkovito opravljanje z zakonom določenih nalog državne uprave. Kljub temu, da je zakon dopustil izjeme od tega pravila, je bilo vseh osemindeset upravnih enot ustanovljenih na območju meja bivših občin – komun.

Z uvedbo dvotirnega sistema so upravne enote kot decentralizirane enote državne uprave, prevzele funkcije izvrševanja zakonov od bivših občin in na ta način naredile prostor razvoju novih funkcij lokalne samouprave v okviru novih občin. Trpin (1998) pravi, da njihova teritorialna struktura ni bila najbolj posrečena, saj so se oblikovale na območju – teritoriju bivših občin, kar pa ni bilo nič drugega kot trenutna politična rešitev. Zato je njihova velikost glede števila prebivalcev in obsega zelo neuravnovešena. Iz tega sledi, da je večina upravnih enot za racionalen potek upravnega procesa premajhna. Ob nastanku upravnih enot je obstajala dilema, ali oblikovati tako imenovane splošne okraje – to je enote, ki zajemajo vse teritorialne funkcije državne uprave, ali kot funkcionalne okraje – to je enote, ki izvajajo samo teritorialne funkcije posameznega resorja. Rešitev je bila kompromisna, za posledico tega je tako sedanja upravna enota funkcijsko osiromašena, teritorialne funkcije državne uprave pa so povsem nepovezane in nekoordinirane, saj sedanja organiziranost ne omogoča nikakršnih horizontalnih povezav (Trpin 1998: 259).

V primerjavi s pogostim spreminjanjem števila in obsega občin – temeljnih lokalnih skupnosti, lahko rečemo, da je osnovna oblika teritorialne organiziranosti državne uprave na terenu – upravne enote, stabilna. Število upravnih enot v Republiki Sloveniji je trenutno 58 in

¹⁹ Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/84)

²⁰ Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94)

se od njihovega nastanka do danes še ni spremenilo. Nemalo težav pa povzroča množica teritorialnih delitev t.i. funkcionalnih okrajev.²¹

Kot smo že zapisali so nekatere državne funkcije na prvi stopnji razpršene v različnih organizacijskih in teritorialno povsem neusklajenih sistemih. Zato menimo, da se upravičeno postavlja vprašanje ali takšno oblikovanje obdržati ali urediti državni upravni sistem tako, da bi bila državna uprava na lokalni ravni organizacijsko in funkcionalno povezana.

4 DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1 Uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave

4.1.1 Splošno

Vsaka država je prekrita z mrežo teritorialnih enot – od občine na dnu, do, v posameznih primerih, federalnih enot pri vrhu. Med temi enotami obstajajo bistvene razlike, čeprav imajo vse svoj položaj določen z ustavo. Z upoštevanjem vrste in ravni teritorialne razdelitve oblasti dobimo značilne lastnosti katerega koli sistema odnosov lokalno-centralno. Na skrajnih točkah tako najdemo ali kompletno, lokalno avtonomijo, ali popolnoma centralizirano državo (Brezovšek 1997: 186).

Po mnenju stroke v Sloveniji manjka vmesni prostor med občinami in državo – teritorialna enota, ki se je v tujini izkazala za najugodnejši prostor za izvajanje velikega števila nalog širšega lokalnega pomena, pa tudi za veliko nalog, ki morajo imeti svojo operativno bazo na ožjih območjih države. Zaradi odsotnosti skupnega nivoja državne in lokalne organizacije se je veliko število zadev, ki so se v bivšem komunalnem sistemu reševale v občinah, pomaknilo v pristojnost reševanja na državno raven in na ta način se je v bistvu vzpostavil centralistični upravljavski sistem (Šmidovnik v Vlaj 2006c: 4).

V Sloveniji se že od osamosvojitve dalje postavlja vprašanje ali je poleg občin, potrebno teritorij države razčleniti tudi na pokrajine oziroma regije kot širše samoupravne skupnosti. Strokovnjaki omenjajo številne pomisleke tako stvarne, kot politične narave. Ena od teh je geografska omejenost Slovenije, ki po velikosti komajda ustreza povprečni evropski regiji.

²¹ glej: Katalog regionalnih delitev Republike Slovenije 2001. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.

Drugo pa je strah pred velikimi stroški in birokratizacijo države ter pomisleki glede razporeditve politične moči znotraj eventualnih teritorialnih skupnosti (Šmidovnik 2002).

Razprava o regionalizaciji Slovenije je povezana z uresničevanjem načela subsidiarnosti. V unitarni državi, kot je Slovenija, je pri regionalizaciji pomembno vprašanje, kako med občinami in državo poiskati vmesno stopnjo. Trenutno v Sloveniji ni širših samoupravnih lokalnih skupnosti – pokrajin in ne upravnih okrajev. V vmesnem prostoru med občino in državo je tako nastala praznina, ki se izraža negativno na obeh področjih, tako na področju lokalne samouprave, kot na področju, ki pripada državi. Tak sistem ima za posledico visoko stopnjo centraliziranosti in s tem sistemsko pomanjkljivost pri opravljanju javnih zadev. Pomanjkljivost je tudi pri težnji obrobni območij države po povezovanju s sorodnimi območji čez državne meje in stalni gospodarski, politični in drugi pritiski na center države (Vlaj 2005: 35).

Temeljni cilj uvedbe pokrajin je učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, še posebej z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva (Vlaj 2006c: 2).

4.1.2 Ustavnopravni vidik ustanavljanja pokrajin

Po petnajstih letih od sprejema Ustave Republike Slovenije (1991) so dozorele politične razmere za spremembe ustave, ki omogočajo uvedbo pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi ravni lokalne samouprave v Sloveniji. S systemskega vidika gledano bodo pokrajine kot nova upravno-teritorialna struktura prinesle številne spremembe v ostalih delih družbenega sistema: v zakonodaji oziroma v pravnem redu, v javnih financah, državni upravi, položaju občin, delovnem področju posameznih ministrstev, čezmejnim sodelovanju lokalnih skupnosti, mednarodnih razmerjih in povezavah (Svetu Evrope, Evropski Uniji in drugih) ter tudi v položaju državljanov (Vlaj 2006).

Državni zbor Republike Slovenije 27. junija 2006 sprejel Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave. Gre za spremembe na področju lokalne samouprave, ki so pogoj za uvedbo pokrajin v Sloveniji. Te spremembe omogočajo, da lahko tudi v Sloveniji, po dolgih letih strokovnih razprav, pridemo do dvonivojske lokalne samouprave, ki sicer prevladuje v veliki večini evropskih držav. Z odsotnostjo te ravni je Slovenija zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi²² (Vlaj 2006).

²² Lokalna samouprava je vsebinsko in finančno pod odločilnim pokroviteljstvom države, saj npr. občine več kot 80 % sredstev, potrebnih za financiranje obveznih nalog, dobijo iz sredstev izravnave in le nekaj nad 20 občin je

Kot že povedano, naj bi bile pokrajine kot obvezna druga raven lokalne samouprave zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti.

Najpomembnejša je sprememba 143. člena ustave. Pokrajine se na njegovi podlagi dobile pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti. Novi 143. člen Ustave RS se tako glasi: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. 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.« Z novim 143. členom so povezane tudi spremembe 121. in 140. člena. Pri prvih gre za to, da lahko opravljajo določene naloge državne uprave tudi lokalne skupnosti (občine in pokrajine) ter na podlagi javnega pooblastila fizične in pravne osebe izven državne uprave. Pri drugih pa ni več potrebno predhodno soglasje občin za prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti, če jim le-ta zagotovi tudi potrebna sredstva. S tem je odpravljena ovira za prenos državnih nalog v izvajanje na občine.

4.1.3 Uvedba nove oblike avtonomne lokalne skupnosti – pokrajine

Pri uvedbi pokrajin gre tako za uvedbo nove oblike avtonomne lokalne skupnosti, ki je še nikoli nismo imeli in zato nima nobene tradicije. To bodo lokalne skupnosti posebne vrste, vendar z vsemi elementi avtonomije – podobno, kot jo imajo občine na temeljni ravni lokalne samouprave. Omenjene ustavne določbe so le podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo (naj bi) omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. V zakonodaji je potrebno pokrajine opredeliti kot vmesno raven lokalne samouprave med državo in občinami in kot teritorialne skupnosti s položajem pravne osebe, z lastnim premoženjem in lastnimi finančnimi sredstvi, z izvirnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenim predstavniškim organom in kot teritorialne enote za izvajanje državne uprave na prvi stopnji. Zakoni o pokrajinah, postopku za ustanovitev pokrajin, ustanovitvi pokrajin, pokrajinskih volitvah in financiranju pokrajin bodo preskusni kamen, kako stabilna je velika stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb (Vlaj 2006, 2006a).

finančno samozadostnih. Občine se tako jemlje zgolj kot izvrševalke državne politike in ne kot samostojne entitete, ki imajo zagotovljen položaj enakopravnih subjektov v razmerju do države (Vlaj 2006).

V strokovni in širši javnosti se od samega začetka razmišljanj o pokrajinah postavlja vprašanje oziroma dilema, kakšne naj bi bile bodoče regije, kateri so kriteriji, koliko pokrajin je optimalno itd.

Vlaj (2006a: 266) poudarja, da je velikost pokrajin povezana s cilji za njihovo uvedbo. Gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Prakse drugih držav pri ustanavljanju pokrajin so različne, zasledimo lahko skupen cilj oziroma trend po povečanju administrativne in finančne samostojnosti lokalnih skupnosti, večji demokratizaciji in uresničevanju načela subsidiarnosti.

V evropskih državah razumejo pod pojmom regija in regionalizacija razčlenitev države na regije ali drugače imenovane teritorialne skupnosti na nivoju iznad lokalnih skupnosti, ki se po statistični klasifikaciji evropske unije označujejo z NUTS 2 in so teritorialna osnova za tako imenovano regionalno politiko razvoja EU (Grad v Vlaj 2006c: 9). Po tej klasifikaciji spadajo »naše pokrajine« na nivo NUTS 3, prav tako po Slovenski Standardni klasifikaciji (SKTE).

Temeljnega pomena za optimalno prostorsko organizacijo materialnih dejavnosti in poselitve ter decentralizacijo delovanja države je primerna členitev ozemlja države na regije. Številni gospodarski, upravni, geografski in drugi razlogi, vključno s članstvom v EU (tudi Evropa regij), kljub manjši velikosti ozemlja utemeljujejo potrebo členitve Slovenije. Pestrost izbire zelo različnih možnih delitev Slovenije na pokrajine v zborniku Pokrajine v Sloveniji (1999), ki so jih pripravili strokovnjaki različnih strok kaže na možnost uporabe različnih strokovnih regionalizacijskih načel, kriterijev in temu primerne regionalizacije oziroma zelo različno število regij (od 4 do 30 regij kot mogočih območij pokrajin). Vlaj (2006) meni, da ustavne spremembe še ne bodo prinesle optimalno ustanovljenih in delujočih pokrajin. Študije s tega področja so pokazale, da bi moralo biti v Sloveniji ob optimalnem izboru osem pokrajin. Osem pokrajin se je v projektni skupini strokovnjakov največkrat omenjalo kot večplastno najprimernejša odločitev. Hkrati naj bi imela ta delitev največjo stopnjo podpore tudi v širših strokovnih krogih. Upoštevajoč geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke naloge pokrajine, bi tako, glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški, najbolj smotrno, optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil, po mnenju večine strokovnjakov omogočala členitev na osem pokrajin (Vlaj 2006).

Seveda obstajajo še številni drugi modeli členitve, ki imajo vsak svoje prednosti in slabosti. Vlaj (2006, 2006a: 268) v zvezi s »političnim izborom« štirinajstih pokrajin pravi, da se pogosto pozablja, da imajo lahko velike pokrajine več pristojnosti in funkcij in obratno. Pri členitvi na štirinajst pokrajin (koncept tako imenovanih razvojnih regij) se z vidika

predvidenih širokih pristojnosti in nalog prihodnjih pokrajin postavlja upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih in drugih, zlasti razvojnih in storitvenih funkcij. Z vidika skladnejšega regionalnega razvoja pa meni, da je to ena od mogočih različic.

Z zakonom o postopku za ustanovitev pokrajin bodo določeni kriteriji za določitev območij pokrajin, njihovih imen in sedežev ter postopek za ustanovitev pokrajin, v katerem bodo sodelovale občine. Z zakonom bo določena zakonodajna iniciativa vlade za ustanovitev pokrajin hkrati in na celotnem ozemlju Slovenije.

Za oblikovanje naših pokrajin je ključnega pomena razdelitev države na t. i. statistične regije, ki so bile oblikovane za potrebe statističnih raziskovanj z uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot. Pozneje so bile le-te uporabljene tudi za izvajanje nalog po zakonu o vzpodbujanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije. Navedene regije se označujejo kot razvojne regije, predstavljajo pa teritorialni okvir za delovanje posebnega mehanizma organov in postopkov, s katerim naj bi do ustanovitve pokrajin vzpodbujali skladni regionalni razvoj Slovenije. Razvojne regije so: Dolenjska, Gorenjska, Goriška, Koroška, Notranjska, Obalno-Kraška, Osrednjeslovenska, Pomurska, Posavska, Savinjska, Savinjsko-Šaleška, Spodnje Podravska, Zgornje Podravska in Zasavska. Vlaj (2006) se sprašuje, koliko so bili pri oblikovanju statističnih (razvojnih) regij upoštevani kriteriji, ki bi jih bilo treba upoštevati pri oblikovanju samoupravnih pokrajin.

Po oblikovanju pokrajin naj bi oblikovane strukture razvojne regije predvidoma prešle v pokrajinske strukture. Način njihovega prehoda bo določil zakon o pokrajinah v prehodnih določbah.

V strokovnih krogih zasledimo stališče, da si države prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. S katerikoli vidika, pa naj gre za gospodarski, socialni, politični ali upravni vidik, je pomembnost teritorija povsem jasna. Vlaj (2006) tako našteva parametre, ki so medsebojno odvisni in ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novih teritorialnih skupnosti. To so: velikost (teritorij, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in lokalno/regionalno samoupravo, fiskalna in funkcionalna soodvisnost) in način delovanja (razmerje med javno in zasebno produkcijo). Navaja tudi primer prakse skandinavskih držav, kjer poudarjajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, zelo pomembni tudi demokratični cilji.

4.1.3.1 Naloge in financiranje pokrajin

Bodoča pokrajina naj bi izvajala: a) naloge lokalnega pomena, b) naloge regionalnega pomena in c) naloge državnega pomena.

Naloge širšega lokalnega pomena so izvirne naloge pokrajine. Pokrajine jih bodo izvajale samostojno kot svoje naloge v okviru svoje ustavne avtonomije, praviloma pa ob ustreznem sodelovanju občin (npr. pospeševanje gospodarskega razvoja, pospeševanje morskega ribištva, preventiva na področju zlorabe drog). Lokalne zadeve širšega pomena so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. Izvirne pristojnosti regionalnih oblasti so bistveno načelo samouprave. Obseg teh pristojnosti je pokazatelj (ne edini) stopnje regionalne samouprave. Izvirne naloge pokrajine bodo prav tako naloge regionalnega pomena, ki bodo dane v pristojnost pokrajin z zakonom. Gre za naloge, ki niso lokalnega in tudi ne državnega pomena, so vmesnega – regionalnega pomena (npr. spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, zadeve urejanja prostora, regionalne prometnice, gradnja in vzdrževanje regionalnih cest, vzpostavitev in vzdrževanje institucij regionalnega pomena kot so regionalne bolnice, regionalne šolske, kulturne in socialne ustanove itd.). Tretja vrsta nalog pokrajine pa so tako imenovane prenesene naloge – naloge, ki naj bi jih pokrajine opravljale za državo (naloge državne uprave). Tako bodo pokrajine izvajale določen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote. Novi določbi 121. in 140. člena ustave sta s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti (pokrajine in občine) odprli proces decentralizacije javne uprave in na ta način omogočili uveljavljanje načela subsidiarnosti tudi pri določanju ravni izvajanja državnih nalog, pomembnih za vsakega posameznika. Znotraj teh treh delovnih področij bodo s posameznimi zakoni določene konkretne naloge pokrajin. Okvirno že s sistemskim zakonom o pokrajinah, nato pa še v tekoči zakonodaji s posameznimi zakoni, ki bodo urejali zadeve takega pomena, da jih bodo lahko izvajale pokrajine (Vlaj 2006, SVLR 2007a).

V pristojnost pokrajine naj bi sodile predvsem naloge na področjih: ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja, na področju urejanja prostora in varstva okolja ter prometa in zvez, zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena, zagotavljanja javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena. Posledično bo potrebno temeljito spremeniti področne zakone. Na ta način se bo prerazdelila pristojnost med državo, pokrajinami in občinami po načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da naj višja raven oblasti ne opravlja nalog, ki jih lahko učinkoviteje, racionalneje in bližje državljanom opravlja nižja raven oblasti.

Status samoupravne lokalne skupnosti zagotavlja pokrajini pravni status pravne osebe javnega prava in premoženjsko ter finančno avtonomijo. Sistem financiranja pokrajin bo opredeljen z zakonom o financiranju pokrajin. Za uresničevanje svojega poslanstva morajo vsi nivoji

oblasti imeti zagotovljeno ekonomsko in finančno suverenost že v osnovnem aktu, ki definira njihove pristojnosti in osnovni institucionalni okvir delovanja. Vlaj (2006) navaja, da mora biti sistem financiranja nižjih nivojev oblasti vzpostavljen ob upoštevanju načela sorazmernosti pristojnosti in virov za njihovo izvajanje ter upoštevanju avtonomnosti pri odločanju o uporabi teh virov. Med omenjenimi načeli se je uveljavil tudi princip, da mora vsaka raven oblasti imeti svoje lastno premoženje, ustrezne fiskalne vire in svoj proračun. Financiranje pokrajin bo izvedeno na podoben način kot financiranje občine, potencialno glavni vir pa bo ustrezen delež državnih davkov (dohodnina, davek na dodano vrednost), te pa bo treba deliti med državo, občino in pokrajino. Avtor tudi poudarja, da se bo s pokrajinami povečala sposobnost Slovenije, da uspešno konkurira za evropska sredstva, ki jih EU daje za realizacijo konkretnih projektov. Načelo partnerstva bo z njimi izpopolnjeno, država se bo morala tudi na tem področju demokratizirati in decentralizirati odločanje o projektih, ki jih sofinancira EU. Na pokrajinski ravni naj bi bili ljudje in občine sposobni povezati prizadevanja za pripravo kakovostnih programov, ki bodo lahko sofinancirani s strani strukturnih skladov EU. Večina občin za kaj takega ni dovolj usposobljena (Vlaj 2006).

4.1.3.2 Organi pokrajine

Pokrajinske organe bo urejal zakon o pokrajinah, z zakonom o volitvah v pokrajine pa bodo urejene volitve pokrajinskih organov. Kot pokrajinski organi so predvideni pokrajinski svet (z odbori) in predsednik pokrajinskega sveta (s podpredsedniki in pokrajinskim odborom kot posvetovalnim telesom predsednika pokrajinskega sveta). Pokrajinsko upravo bodo sestavljali pokrajinski upravni organi. V pokrajini bo ustanovljen svet občin kot posvetovalno telo pokrajinskega sveta in njegovega predsednika ter telesa javno zasebnega partnerstva. Prebivalci pokrajine naj bi bili udeleženi pri odločanju v pokrajini s pokrajinskim referendumom, ljudsko iniciativo, konferencami in z drugimi sodobnimi oblikami participacije (Vlaj 2006).

Izvršilni organ pokrajinskega sveta bo predsednik pokrajine, ki opravlja izvršilno funkcijo v pokrajini ter predstavlja in zastopa pokrajino. Predsednik je poklicni funkcionar. Opravljanje njegove funkcije ni združljivo z opravljanjem druge funkcije v državnih in občinskih organih in z opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Predsednik je tudi predstojnik pokrajinske uprave in odgovarja za njeno delo pokrajinskemu svetu.

Upravne naloge za pokrajino opravlja pokrajinska uprava, organizirana v pokrajinskih upravnih organih po resornem načelu, glede na pokrajinske pristojnosti. Predstojništvo pokrajinske uprave je po zgledu občinske ureditve deljeno med izvršilnim organom pokrajinskega sveta, torej predsednikom pokrajine (usmerjanje in nadzorstvo) ter direktorjem

pokrajinske uprave, ki je uradnik na položaju, imenovan s strani predsednika pokrajine (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a: 10).

4.1.4 Teritorialni element/sestavina konstituiranja pokrajin v Sloveniji

V Sloveniji trenutno poteka (oktober 2007) burna razprava o nastanku bodočih pokrajin, v parlamentarni proceduri poteka usklajevanje zakonov o pokrajinah itd. Namen naloge ni podrobno analiziranje posameznih zakonov, ki »opredeljujejo« pokrajine, niti ne podrobno naštevanje vseh sestavin zakonov. Skozi nalogo želimo na splošno prikazati pomembnejše sestavine, ki naj bi opredeljevale nastanek pokrajin, kot druge ravni lokalne samouprave. V ta namen smo se oprli na predlog »pokrajinske zakonodaje« in tako povzeli le nekatere, za nas ključne podatke, ki se nanašajo predvsem na teritorialno organiziranost bodočih pokrajin. Zavedamo se, da je teritorialna organiziranost oziroma obseg in število bodočih pokrajin pomembna, ne pa edina sestavina pokrajin. Že sam naslov naloge »Regionalne delitve Slovenije«, nam nakaže namen naloge – predstaviti različne obstoječe regionalne delitve na področju državne uprave, javne uprave in v sferi civilne družbe. Nekatere od teh regionalnih delitev naj bi se, glede na v novem predlogu zakona predlagana področja nalog pokrajin, prilagodile predlagani prostorski členitvi na 14 pokrajin. Zanima nas tudi ali »različne institucije« kljub temu, da nova pokrajinska zakonodaja ne predvideva njihove spremembe, razmišljajo o poenotenju členitve na 14 pokrajin. Za namen naloge smo zato kot izhodišče vzeli vladni predlog regionalizacije. V nadaljevanju poglavja predstavljamo začetek postopka za ustanovitev pokrajin in omenjen predlog 14-ih pokrajin ter razloge, ki jih Vlada RS navaja za takšno teritorizacijo.

Postopek za ustanovitev pokrajin se prične kot postopek priprave predloga zakona o ustanovitvi pokrajin (EVA 2006–1536–0018), ki ga na podlagi prvega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije²³ in zaradi uveljavitve drugega odstavka 143. člena Ustave Republike Slovenije, izvede Vlada Republike Slovenije.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) je 12.3.2007 v usklajevanje posredovala paket predlogov zakonov o pokrajinah – delovno gradivo: Predlog zakona o pokrajinah, Predlog zakona o volitvah v pokrajinah, Predlog zakona o financiranju pokrajin, Predlog zakona o postopku za ustanovitev pokrajin.²⁴ Gradivo je bilo posredovano vsem poslanskim skupinam, Združenju občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije. Vlada RS je na 122. redni seji dne 24.05.2007 sprejela sklep poslati občinskim svetom slovenskih

²³ Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo)

²⁴ Predlog zakona o pokrajinah, Predlog zakona o volitvah v pokrajinah, Predlog zakona o financiranju pokrajin, Predlog zakona o postopku za ustanovitev pokrajin
<http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1436/?cHash=1ed896570a> (5. 7. 2007)

občin Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži in jih pozvala, da v 60 dneh podajo mnenja o navedenem predlogu. Prav tako je objavila Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži v dnevnikih časopisih, dostopnih na območju Slovenije. S tem se je začela širša razprava o uvajanju pokrajin v Sloveniji.

Tabela 1: Členitev Slovenije na 14 pokrajin (navedena so delovna imena za pokrajine s središči)

	<i>POKRAJINA</i>	<i>SEDEŽ</i>	<i>ŠTEV. PREB.</i>
1	Zasavska	Trbovlje	46.000
2	Notranjska	Postojna	51.000
3	Savinjsko – Šaleška	Velenje	61.000
4	Spodnje Podravska (Vzodna Štajerska)	Ptuj	88.000
5	Posavska	Krško	71.000
6	Koroška	Slovenj Gradec	74.000
7	Primorska	Koper	104.000
8	Dolenjska	Novo mesto	140.000
9	Goriška (Severno Primorska)	Nova Gorica	118.000
10	Pomurska	Murska Sobota	125.000
11	Gorenjska	Kranj	200.000
12	Podravska (Štajerska)	Maribor	237.000
13	Savinjska (Celjska)	Celje	198.000
14	Osrednjeslovenska	Ljubljana	498.000

Vir: SVLR 2007, Predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži

Vlada Republike Slovenije se je odločila, da je regionalizacija Slovenije na štirinajst pokrajin najprimernejša osnova za javno razpravo in obravnavo v občinskih svetih. Razloge za takšno členitev utemeljuje z razlago, da ima členitev Slovenije na štirinajst pokrajin svojo osnovo v teritorizaciji Slovenije na dvanajstih planskih regijah, ki je nastala v sedemdesetih letih zaradi praktičnih potreb politike regionalnega razvoja, (regionalnega) prostorskega planiranja in nekaterih javnih služb (šolstva, zdravstva, notranjih zadev, sodstva itd.) ter je bila nato preizkušena v preteklih desetletjih. Ključni tipi kazalcev presoje različnih modelov regionalizacije ob upoštevanju predvidenih nalog in pristojnosti pokrajin so bili geografski, prebivalstveni, gospodarski in zgodovinski. Upoštevali so se naslednji parametri tehtanja primernosti modelov členitve na pokrajine: velikost (območje, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in občinami), fiskalna in funkcionalna soodvisnost. Predlog naj bi tako temeljil na upoštevanju predlaganih nalog in pristojnosti pokrajin, predlaganemu sistemu financiranja, ter prebivalstvenih, gospodarskih in zgodovinskih razlogih in upošteval razdelitev Slovenije na razvojne regije ter prevladujočo

teritorializacijo državne uprave (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a).

Pri teritorialni komponenti pokrajin je treba kot izhodišče upoštevati, da Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja postavlja kot geografski okvir za izvajanje dejavnosti skladnega regionalnega razvoja dvanajst statističnih regij. V skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ta vzpostavlja organizacijsko strukturo za izvajanje nalog regionalnega razvoja na treh teritorialnih ravneh in sicer, na ravni države, na ravni kohezijskih regij in na ravni razvojnih regij. Temeljna raven načrtovanja in izvajanja regionalnega razvoja so razvojne regije, oblikovane na območjih dvanajstih statističnih regij. V skladu z nameravano decentralizacijo pristojnosti na področju regionalnega razvoja, je ustaljena členitev države na razvojne regije sprejemljiva podlaga za določitev območij pokrajin. Glede na procese v prostoru, povezane z izvajanjem regionalnih razvojnih programov, je vlada dvanajstim območjem statističnih regij dodala predlog za ustanovitev Savinjsko – Šaleške in Spodnjepodravske pokrajine (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007).

Vlada RS utemeljuje, da je prednost delitve na štirinajst pokrajin v tem, da ne tvori prevelikih ozemeljskih enot, ki bi jih prebivalci težje sprejeli. »Občutek pokrajinske pripadnosti je v veliki meri odraz prepleta fizičnogeografskih in družbenogeografskih značilnosti, zgodovinskih in kulturnih silnic ter upravno političnih členitev na ozemlju Slovenije. Predlog členitve Slovenije na 14 pokrajin ne prezre dejstva, da je Slovenija pokrajinsko zelo pestra država, z veliko geomorfološko razgibanostjo, kar naravno otežuje oblikovanje velikih gravitacijskih regij. Velika reliefna raznolikost, z jasno oblikovanimi porečji, pestro pokrajinsko rabo in razvejanim omrežjem naselij opredeljuje izrazito pokrajinsko pestrost Slovenije. Prevlada razpršenega vzorca poselitve in zgolj zasnove policentričnega urbanega sistema so pomembnejše geografske osnove regionalizacije Slovenije. Pri predlogu regionalizacije na štirinajst pokrajin, se posebej v povezavi z regijami, v katerih se izvajajo regionalni razvojni programi (statistične regije), pojavljajo območja, za katera je ponovno potrebno pretehtati njihovo vključitev v eno ali drugo pokrajino zato je vlada pozvala prebivalce in občine, da posredujejo svoja stališča in pripombe (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a).

V obrazložitvi še dodajajo, da bo lahko priloženi delovni osnutek zakona o ustanovitvi pokrajin, ki določa regionalizacijo Slovenije na štirinajst pokrajin, glede na uvodoma obrazložen postopek določanja območij pokrajin še pomembno spremenjen.

Po objavi poziva vlade v maju 2007 so občine posredovale mnenja SVLR, ta je na podlagi analize mnenj občin izdelala štiri variantne predloge členitve Slovenije na 14 pokrajin. Vse

variante upoštevajo predloge za spremembo imen štirih pokrajin, ki so bili predlagani v skoraj vseh občinah na njihovem območju. Tako je spremenjeno ime Podravske pokrajine v Štajersko pokrajino, ime Spodnje Podravske pokrajine v Vzhodno Štajerska pokrajino, Savinjske pokrajine v Celjsko pokrajino in Goriške pokrajine v Severno Primorsko pokrajino (te spremembe so vpisane tudi v zgornji tabeli).

Vsi variantni predlogi²⁵ vključujejo občino Ilirska Bistrica v Primorsko pokrajino, občini Radeče in Bistrica ob Sotli v Posavsko pokrajino ter občino Logatec v Notranjsko pokrajino.

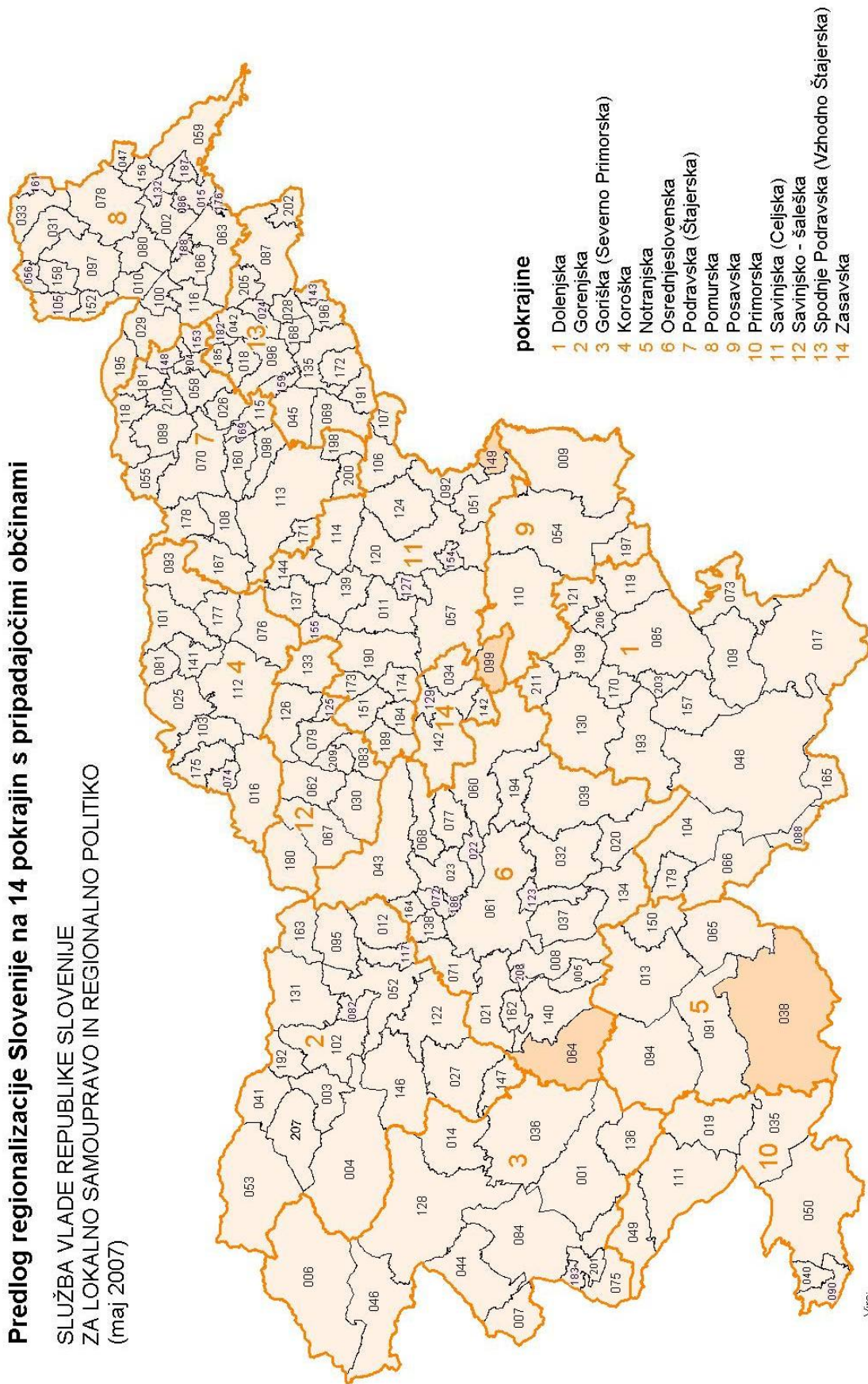
Kot dodatek smo za lažjo vizualno predstavo izdelali tudi karto predloga Vlade RS – členitve na 14 pokrajin. Karta prikazuje prvo varianto, ki jo je Vlada RS posredovala v javno razpravo. Ta členitev Slovenije je tudi osnova za našo tretje postavljeno hipotezo, ki se glasi: »Nova delitev države na pokrajine upošteva razdelitev Slovenije na razvojne regije ter prevladujočo teritorizacijo državne uprave.« Novejših variantnih predlogov tako v tej karti nismo upoštevali, prvotnemu predlogu posameznega imena pokrajine smo dopisali še nov predlog poimenovanja posameznih pokrajin, ki jih je Vlada RS upoštevala po prejetju mnenj občin ter z močnejšo barvo označili štiri občine (Ilirska Bistrica, Radeče, Bistrica ob Sotli, Logatec), ki jih je Vlada RS upoštevala pri pripravi novih štirih variantnih predlogih (glej karto 1).

²⁵ SVLR: Variantni predlogi območij pokrajin, 28. 9. 2007.
http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/Novice/aktualno/VARIANTNI_PREDLOGI_OBMOCIJ_POKRAJIN.pdf (30. 9. 2007).

Karta 1:

Predlog regionalizacije Slovenije na 14 pokrajin s pripadajočimi občinami

SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO
(maj 2007)



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1.2007
Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, maj 2007

SVLR je v javnem pozivu²⁶ konec meseca maja 2007 poleg predloga območij pokrajin širši javnosti na kratko predstavila tudi naloge bodočih pokrajin. Navajajo sledeče: da je vprašanje oblikovanja območja pokrajine neposredno povezano z vprašanjem nalog, oziroma pristojnosti pokrajine, finančnimi in drugimi materialnimi viri, ki so pokrajini potrebni za opravljanje njenih nalog. Temeljni namen ustanovitve pokrajin v Sloveniji je decentralizacija oblastnih funkcij ter prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven. Predlagana območja štirinajstih pokrajin so bila upoštevana pri pripravi okvirnih določb o decentralizaciji državnih pristojnosti na raven pokrajin in posledično pri določitvi deležev decentraliziranih javnofinančnih virov. Pristojnosti, ki bodo z države prenesene na pokrajine, so javne zadeve regionalnega pomena, ki se nanašajo predvsem na skladen razvoj celotnega območja pokrajine, načrtovanje prostorskih ureditev pokrajinskega pomena, stanovanjsko politiko regionalnega pomena, upravljanje z vodami, razvoj prometnega sistema, izgradnja ter vzdrževanje in upravljanje z javnimi cestami regionalnega pomena, razvoj gospodarstva, podjetništva in turizma. Pokrajine bodo pristojne tudi za razvoj visokega šolstva, znanosti ter razvoj šolstva in športa, za višje in srednje šolstvo, za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, razvoj kulturnih dejavnosti (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje z dediščino in spomeniki), za javne bolnišnice, specialistično zdravljenje, socialni razvoj pokrajine (center za socialno delo, javni socialno varstveni zavodi za otroke in za starejše, materinski domovi, svetovalnice) in drugo. Predlagano je, da bo v okviru svojih pristojnosti pokrajina izvajala lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin in bodo določene z zakonom ali pa s predpisom pokrajine, sprejetim v soglasju z občinami. Predlagani sistemski zakoni, v skladu z ustavo in Evropsko listino lokalne samouprave, zagotavljajo pokrajini pravni status pravne osebe javnega prava in premoženjsko ter finančno avtonomijo, neločljivo povezano s pristojnostmi pokrajine. To pomeni, da imajo pokrajine premoženje in vire financiranja, s katerimi na podlagi pokrajinskega proračuna samostojno upravljajo. Premoženje pokrajine je namenjeno izvajanju njenih pristojnosti, viri financiranja (davčni in nedavčni viri), kombinirani s sistemom finančnih izravnav iz državnega proračuna, pa zagotavljajo financiranje nalog. S predlogi zakonov je urejen prenos pravic na stvarnem premoženju države, namenjenem izvajanju decentraliziranih nalog in prenos ustanoviteljskih pravic v osebah javnega prava, tako, da bodo to urejali zakoni, s katerimi bo prenos opravljen (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007).

²⁶ SVLR: Javni poziv – predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži, 25. 5. 2007.
<http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1501/?type=98&cHash=fa052632ef> (5. 7. 2007)

5 PREGLED NEKATERIH REGIONALNIH DELITEV REPUBLIKE SLOVENIJE

Poglavje je namenjeno predstavitvi nekaterih regionalnih delitev Slovenije, ki jih za svoje delovanje uporabljajo organizacije/institucije/organi na različnih področjih človekovega delovanja – tako na področju javne sfere, kot civilne družbe. Prikazati želimo pestrost institucij in njihovo raznolikost delovanja na regionalni oziroma lokalni ravni. Večino podatkov o njihovem delovanju je povzetih iz uradnih spletnih strani organizacij. Vsem obravnavanim organizacijam je bil za namen naloge poslan tudi kratek in zelo splošen anketni vprašalnik o njihovem trenutnem delovanju na državni in lokalni – regionalni ravni ter o morebitnem preoblikovanju na bodoče pokrajine. Med drugim nas je zanimalo, če v bodoči pokrajinski teritorizaciji vidijo kakšno prednost oziroma pomanjkljivost.

Pregled začnemo s kratkim opisom delovanja in s teritorialno organiziranostjo posamezne organizacije po sklopih – civilna družba, javna uprava, državna uprava.

Za dodaten, nazornejši vpogled, smo pred začetkom predstavitve posameznega sklopa organizacij izdelali tabelo z naštetimi organizacijami ter s številom teritorialnih enot v katerih organizacija deluje na »regionalni« ravni. Tretji sklop, kjer predstavljamo teritorialno organiziranost organizacije državne uprave, je podprt tudi slikovno. Pripadajoči kartografski prikaz teritorialne organiziranosti posamezne organizacije je namenjen lažji potrditvi oziroma nepotrditvi tretje hipoteze.

5.1 Teritorialna organiziranost civilne družbe

Pojem civilne družbe ima dolgo tradicijo, katere pomen se je skozi zgodovino spreminjal. V času Aristotela je bila civilna družba enačena s političnim, javnim oziroma državnim delovanjem. Skozi zgodovino, z razvojem in diferenciacijo družbe je pojem pridobival nasproten pomen in danes zaobsega bolj ali manj oblikovane institucije, ki tvorijo avtonomno socialno – družbeno okolje, ki se razlikuje od države. Smismans (2006) kot primer civilno-družbenih organizacij navaja različne prostovoljne organizacije, kot so npr. športni klubi, pevska društva, društva, ki združujejo ljudi posameznega območja (sosedska društva) itd. Vsa takšna združenja na nek način »proizvajajo« socialni kapital in tako krepijo medsebojne – vzajemne norme, gradijo socialno zaupanje in tudi socialne mreže, ki se lahko mobilizirajo za širše civilne akcije. Avtor tudi poudarja pomen civilne (zasebne) sfere v smislu interakcij z

javnim sektorjem – državo in ugotavlja, da so meje delovanja med civilno in javno sfero čedalje bolj zabrisane (Smismans 2006: 3).

Razpravljanja, kje so meje civilne družbe oziroma kaj vse zaobsega civilna družba, ter kako razlikovati civilno družbo od ostalih aspektov družbenega življenja, so neskončna. Kymlicka (2002) izpostavlja štiri kategorije delovanja: državo, ki zaobsega ves javni sektor – tako državno upravo, kot ostali del javne uprave – šolstvo, policijo, sodišča, državno administracijo itd.; društveno življenje, ki ga lahko razdelimo na javno interesna združenja, ki aktivno sodelujejo v demokratičnih in javnih debatah (številne nevladne organizacije in družbena gibanja s katerimi želijo pripadniki združenj »ozavestiti« ljudi in na tak način vplivati na javno mnenje) ter ostala društva, kot so kulturno-umetniška društva, športna društva, verska društva itd., v katera se ljudje vključujejo na podlagi skupnih stališč in želja. Kot naslednjo možno kategorijo civilne družbe omenja »gospodarstvo« in kot zadnjo »družino«. Večinoma zasledimo enotno stališče, da je iz delovanja oziroma definicije civilne družbe izvzeta prva kategorija – država, kar se tiče vključenosti oz. izključenosti ostalih kategorij pa je obstaja le nizko soglasje, ki kaže na različne teoretične razlike. (Kymlicka 2002: 81, 82)

Razmerje civilna sfera-država ima tako več zornih kotov. Teoretiki so si enotni, da je to razmerje obojestransko pogojeno; ena brez druge ne moreta delovati. Scalet, Schmitz (2002) utemeljujeta, da civilna družba potrebuje državo, saj ji le-ta lahko zagotavlja javne dobrine, na drugi strani pa država potrebuje civilno družbo, saj država neposredno ni pristojna za zagotavljanje »privatnih« dobrin. Država tako omogoča učinkovito nastajanje razporejanje privatnih dobrin z zagotavljanjem dobrih pogojev, ki spodbujajo pozitivno tekmovalnost znotraj privatnega sektorja (Scalet, Schmitz 2002 :32). Kymlicka (2002: 93) poudarja, da mora država v prvi vrsti omogočiti pravni okvir, ki omogoča svobodo delovanja civilne družbe, v kar pa ne sodi le svoboda govora in združevanja, ampak tudi možnost društev, da so pravno organizirana, da lahko posedujejo lastnino, delujejo v skladu z namenom, plačujejo davke itd.

V nalogi pojmujeemo civilno družbo kot skupni naziv za nevladne organizacije, ki v nasprotju z oblastjo zastopajo svoje interese in s tem skrbijo za izvrševanje javnega interesa.

Namen civilno-družbene organizacije ni pridobivanje materialnih sredstev oziroma ustvarjanje dobička ali vstop v območje oblasti, pravno so zato opredeljene tudi kot neprofitne organizacije. Ni pa izključeno pridobivanje sredstev za izvajanje osnovne dejavnosti civilno-družbene organizacije, niti poklicno, plačano delo, v tovrstnih organizacijah.

Definicije civilne družbe so si zelo različne in velikokrat nasprotujoče. Največkrat se kot civilno družbo smatra: nevladne organizacije, neprofitne organizacije, sindikate, kulturne, verske skupine, človekoljubne organizacije, dobrodelne organizacije, naravovarstvene

skupine, potrošnike, medije. Civilna družba je aktivna družba in je bistveni del demokracije. Države z demokratično tradicijo imajo bolj ali manj razvito delovanje civilne družbe. Države s civilno družbo so države z demokratično tradicijo.

Slovensko upravno pravo pozna skupino »politične stranke, društva in verske skupnosti«. Običajno se poleg strank tudi verske skupnosti ne uvrščajo med civilno-družbene organizacije, ker bi naj bil njihov neposredni namen oznanjanje ali poglobljanje določene vere in obrnjen predvsem k posameznikom – vernikom, čeprav se zlasti močnejše ukvarjajo tudi z družbenimi vprašanji. V nekaterih zgodovinskih in sedanjih družbah pa so celo obvladovala oblastno in/ali civilno sfero.²⁷

Civilno-družbene organizacije, ki jih obravnavamo v nalogi, se ustanavljajo kot društva in zveze društev, kar pravno ureja Zakon o društvih.²⁸

V nadaljevanju bomo na kratko predstavili organiziranost nekaterih pomembnejših organizacij civilne družbe, ki delujejo v Slovenskem prostoru. Gre za množične organizacije, zveze, združenja, ki poleg državnega nivoja delujejo tudi na lokalnem in regionalnem nivoju. Vsaka »organizacija« uporablja svoj sistem prostorskega organiziranja – gre za različno število nivojev in enot, ki naj bi bile organizirane tako, da najlažje in najprimerneje zadovoljijo zahtevam njihovega delovanja.

Kot primer smo si izbrali naslednje organizacije: Lovska zveza Slovenije, Planinska zveza Slovenije, Ribiška zveza Slovenije, Turistična zveza Slovenije, Gasilska zveza Slovenije, Čebelarska zveza Slovenije, Zveza tabornikov Slovenije, Združenje slovenskih katoliških skavtov in skavtinj, Rdeči križ Slovenije in Rimsko katoliška cerkev.

Kot smo že omenili navedene organizacije delujejo na podlagi Zakona o društvih, lastnih temeljnih aktov – statuta, internih pravil itd. Izmed obravnavanih organizacij »pravno« izstopa Rimsko katoliška cerkev (RKC) kot najbolj množična verska skupnost pri nas, ki ima v razmerju do države poseben status²⁹. Katoliška cerkev v Republiki Sloveniji deluje svobodno po kanonskem pravu, v skladu s pravnim redom Republike Slovenije.

Društva so po zakonu pravne osebe zasebnega prava, njihovo delovanje je javno, prav tako pa je vezano tudi na ostale področne zakone, ki so v posredni povezavi z delovanjem organizacije.

²⁷ http://sl.wikipedia.org/wiki/Civilna_dru%C5%BEba, (1. 10. 2007)

²⁸ Zakon o društvih ZDru-1 (Uradni list RS, št. 61/2006).

²⁹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (BHSPV) (Uradni list RS, št. 13/2004).

Podatki o delovanju in organiziranju obravnavanih organizacij so povzeti iz svetovnega spleta ter njihovih uradnih spletnih strani in ankete poslane na naslove odgovornih oseb vseh organizacij.

Tabela 2: Število enot organizacij civilne družbe na regionalni ravni

	ORGANIZACIJE	ORGANIZIRANOST NA REGIONALNI RAVNI
1	Planinska zveza Slovenije	12 meddruštvenih organizacij
2	Turistična zveza Slovenije	30 območnih in občinskih zvez
3	Gasilska zveza	17 regijskih svetov
4	Lovska zveza Sloveije	20 zvez lovskih družin, 15 lovsko upravljavskih območij
5	Ribiška zveza Slovenije	9 zvez ribiških družin
6	Čebelarska zveza Slovenije	12 regij
7	Zveza tabornikov Slovenije	10 območnih organizacij
8	Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov	3 regije
9	Rdeči križ Slovenije	12 regij
10	Rimsko Katoliška Cerkev	2 cerkveni pokrajini, 6 škofij

5.1.1 Planinska zveza Slovenije

Planinska zveza Slovenije, s sedežem v Ljubljani, je vpisana v register društev pri Upravni enoti Ljubljana in je najbolj množična nevladna organizacija v Republiki Sloveniji. Članstvo v organizaciji šteje približno (leto 2006): 52.856 članov, 250 planinskih društev, klubov in postaj, približno 800 članov gorske reševalne službe ter številne gorske in planinske vodnike in markaciste. Na regionalni ravni delujejo v 12-ih meddruštvenih organizacijah.

Oskrbujejo in vzdržujejo več kot 7000 kilometrov planinskih poti ter prek 170 visokogorskih in srednjegorskih planinskih koč, zavetišč in bivakov. V letu 2003 je slovenska planinska organizacija praznovala 110-letnico ustanovitve Slovenskega planinskega društva in organiziranega planinstva na slovenskem ter 55 let ustanovitve Planinske zveze Slovenije.³⁰

5.1.2 Turistična zveza Slovenije

Turistična zveza Slovenije s sedežem v Ljubljani je nacionalna turistična društvena organizacija – prostovoljna, interesna, neprofitna, nevladna in nestransarska. Ustanovljena je bila leta 1905 kot Deželna zveza za pospeševanje tujkega prometa na Kranjskem. Turistična zveza Slovenije oblikuje svoj razvoj in načrtuje svoje delo na temelju zakona o društvih,

³⁰ http://www.pzs.si/o_nas/o_nas.php (24. 8. 2007)

statuta, strategije razvoja turizma in turistične zakonodaje. Sooblikuje turistične dejavnosti, ponudbo ter razvojne cilje in aktivno turistično politiko države ter jih pomaga uresničevati.

V zvezi, ki deluje kot ustanova civilne družbe v javnem interesu, je združenih več kot 629 turističnih društev, 30 občinskih in območnih zvez ter drugih društvenih organizacij, 200 turističnih podmladkov in 85 turističnih informacijskih centrov. V njej sodeluje tudi nad 16 kolektivnih članov.³¹

5.1.3 Gasilska zveza Slovenije

Slovenski gasilska organizacija je urejena na osnovi prostovoljnega in poklicnega gasilstva, ki ima pomembno vlogo pri sistemu državne zaščite in reševanja. Prostovoljno gasilstvo ima dolgo tradicijo, ki seže v leto 1869. Gasilska zveza Slovenije ima sedež v Ljubljani. Prostovoljna gasilska društva (PGD) se povezujejo v občinsko gasilsko zvezo (OGZ), ki deluje na nivoju ene občine. V medobčinsko gasilsko zvezo (MGZ) se povezujejo prostovoljna gasilska društva iz različnih občin. OGZ in MGZ se povezujejo v pokrajinsko gasilsko zvezo (PGZ). PGZ se povezujejo v Gasilsko zvezo Slovenije.

V sistem prostovoljnega gasilstva je vključenih približno 123.000 članov, od katerih jih 60.000 deluje v preko 1.376 prostovoljnih društvih in v 113 občinskih gasilskih zvezah. Društva in gasilske brigade so združene v 17 regijskih svetov. Te pa so članice Gasilske zveze Slovenije, kot najvišjega organa.

V Sloveniji poleg prostovoljnega gasilstva deluje 21 enot članic združenja Slovenskih poklicnih gasilcev, oddelkov profesionalnih gasilcev, ki so organizirani v 17 regijah.³²

5.1.4 Lovska zveza Slovenije

Lovska zveza Slovenije deluje tako kot ostale civilnodružbene organizacije na podlagi Zakona o društvih ter v skladu z lastnimi internimi akti in področnimi zakoni – Zakonom o divjadi in lovstvu³³. Lovska zveza Slovenije ima sedež v Ljubljani in je vpisana v register društev pri Ministrstvu za notranje zadeve.

Lovska zveza Slovenije je krovna organizacija slovenskega lovstva, v katero se v 20 zvez lovskih družin obvezno združuje 415 lovskih družin in s tem več kot 22.000 lovcev. V imenu in za zaščito splošnega interesa družbe ter v skladu z načelom sonaravnega gospodarjenja načrtuje gospodarjenje z divjadjo, izvaja aktivnosti gospodarjenja in varovanja okolja, izobražuje lovce ter javnost obvešča o vseh pomembnih vprašanjih ohranjanja divjadi.

³¹ <http://www.turisticna-zveza.si/osebna-izkaznica.php> (24. 8. 2007)

³² <http://www.gasilci.org/> in <http://www.gasilec.net/> (24. 8. 2007)

³³ Zakon o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04)

Na podlagi novih Pravil Lovske zveze Slovenije, ki so bila sprejeta na rednem občnem zboru, dne 12. 5. 2007, so v skladu z Zakonom o divjadi in lovstvu članice Lovske zveze Slovenije lovske družine, upravljavke lovišč v Republiki Slovenije. V sodelovanju z lovskimi organizacijami je Zavod za gozdove na podlagi Zakona o divjadi in lovstvu izdelal dolgoročne lovsko upravljavske načrte. Osnutki dolgoročnih načrtov za lovsko upravljavska območja za obdobje 2007–2016, so izdelani v skladu s Pravilnikom o vsebini načrtov upravljanja z divjadjo³⁴. Slovenija je razdeljena na 15 lovsko upravljavskih območij.³⁵

5.1.5 Ribiška zveza Slovenije

Ribiška zveza Slovenije s sedežem v Ljubljani in njene članice so nevladne društvene organizacije, ki se financirajo iz članarin in prispevkov. Delujejo na podlagi Zakona o sladkovodnem ribištvu³⁶, Zakona o društvih³⁷, internih pravilih in na podlagi zakonov, ki se dotikajo njihovega delovanja. Ribiška zveza Slovenije je sestavljena iz 9 zvez ribiških družin in 64 ribiških družin. V zvezo ribiških družin je vključeno različno število ribiških družin; od treh, do petnajstih.

Ribiške družine in Zavod za ribištvo Slovenije so dejanske upravljavke z vodnim življem, saj na podlagi Zakona o sladkovodnem ribištvu upravljajo z njim za državo in v njenem imenu. Najpomembnejše naloge ribiške družine so: gospodarjenje z vodnim življem, sodelovanje s podjetji, ki posegajo v vodni prostor (vodarske in druge gradbene organizacije, ribogojstva, hidroenergetiki, ip.), nadzor nad onesnaževalci in tesno sodelovanje z ustreznimi inšpekcijskimi službami, izvedba športnih tekmovanj.³⁸

5.1.6 Čebelarska zveza

Čebelarska zveza Slovenije je društvena, neprofitna, strokovna organizacija, ki so jo ustanovila čebelarska društva zaradi uresničevanja skupnih interesov. Sedež čebelarske zveze je v Brdu (Lukovici) pri Ljubljani. Na območju Slovenije deluje 200 čebelarskih društev, ki so organizirana po občinah in regijah – v 12-ih statističnih regijah.

Zveza ima naslednje namene in cilje: povezuje čebelarska društva in območne čebelarske zveze v vsestransko učinkovito organizacijo z namenom, da sodeluje z državnimi organi in organizacijami pri načrtovanju kratkoročne in dolgoročne kmetijske politike s področja čebelarstva, seznanja širšo družbeno skupnost o pomenu čebelarstva in čebeljih pridelkov, itd.

³⁴ Pravilnik o vsebini načrtov upravljanja z divjadjo (Uradni list RS, št. 111/05)

³⁵ <http://www.lovska-zveza.si/> (23. 8. 2007)

³⁶ Zakon o sladkovodnem ribištvu (ZSRib) (Uradni list RS, št. 61/2006)

³⁷ Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 61/06)

³⁸ <http://www.ribiska-zveza.si/> (24. 8. 2007)

Izobražuje, usposablja in informira čebelarje, čebelarska društva in ostalo zainteresirano javnost, pospešuje pridelavo, predelavo in porabo čebeljih pridelkov itd.³⁹

5.1.7 Zveza tabornikov Slovenije

Taborništvo je prostovoljno, nepolitično in vzgojno gibanje za mlade, odprto vsem, ne glede na poreklo, raso ali prepričanje. Deluje v skladu z namenom, načeli in metodo svetovnega skavtskega gibanja. Zveza tabornikov Slovenije (ZTS) je nacionalna skavtska organizacija in je od leta 1994 polnopravna članica WOSM (The World Organisation of the Scout Movement). Sedež Zveze tabornikov Slovenije je v Ljubljani.

Zveza tabornikov Slovenije neprekinjeno deluje od leta 1951, ko jo je na sedežu Univerze v Ljubljani ustanovila skupina, v kateri so prevladovali predvojni skavti in gozdovniki. ZTS je največja slovenska mladinska organizacija. V približno 100 enotah (rodovih in četah) po vsej Sloveniji združuje preko 8.500 aktivnih članov. ZTS je danes organizirana kot zveza taborniških društev (taborniških rodov). Območne organizacije, ki jih je 10, združujejo rodove znotraj ZTS na območju ene ali več občin in skrbijo za boljšo povezavo in sodelovanje med rodovi. Območne organizacije prirejajo mnogoboje, vodniške tečaje, pomagajo rodovom in skrbijo za razvoj taborništva v območju.⁴⁰

5.1.8 Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov

Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov (ZSKSS) je slovenska skavtska organizacija. Je nevladna, neprofitna organizacija, odprta za vse, vodijo jo prostovoljci, sedež ima v Ljubljani. V Združenju se prepletajo tri ravni: lokalna, regijska in državna. Na lokalni ravni deluje 72 stegov, ki jih vodijo skupnosti voditeljev, ki jih je 700. Stegi se združujejo v 3 regije, na čelu katerih so regijski odbori. Regija ZSKSS je glavni vezni člen med krajevno in državno ravnjo. ZSKSS sestavljajo tri regije: ljubljanska, mariborska in primorska – območja nekdanjih treh škofij.

Poslanstvo ZSKSS je s pomočjo skavtske metode prispevati k polnemu telesnemu, spoznavnemu, duhovnemu, čustveno-motivacijskemu, moralnemu in družbenemu razvoju mladih ljudi, da bodo lahko postali zrele osebnosti, odgovorni državljani ter dejavni člani krajevnih, narodnih in mednarodnih skupnosti.⁴¹

³⁹ http://www.cebelarska-zveza-slo.si/cz_predstavitev.bhp (24. 8. 2007)

⁴⁰ <http://www.zts.org/index.php> (24. 8. 2007)

⁴¹ <http://zskss.skavt.net/i/41> (24. 8. 2007)

5.1.9 Rdeči križ Slovenije

Rdeči križ Slovenije je neodvisna, humanitarna organizacija nacionalnega pomena, ki deluje na področju Republike Slovenije, njegov sedež je v Ljubljani. Delovanje in organizacija Rdečega križa Slovenije je opredeljena v Zakonu o Rdečem križu Slovenije⁴² in statutu. Rdeči križ je na podlagi omenjenega zakona neodvisna, humanitarna organizacija nacionalnega pomena, ki na območju Republike Slovenije deluje v skladu z ženevskimi konvencijami iz leta 1949 in dodatnima protokoloma k ženevskim konvencijam o zaščiti žrtev spopadov ter sklepi mednarodnih konferenc Rdečega križa. Je nepridobitna organizacija, ki opravlja svoje naloge brez razlikovanja glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje ljudi. Organiziran je kot enotno društvo, ki deluje v 12-ih regijah, 56-ih območnih združenjih in 916 krajevnih organizacijah Rdečega križa v Sloveniji. Za ustanovitev, organizacijo in delovanje organizacij Rdečega križa Slovenije se uporabljajo predpisi o društvih. Rdeči križ Slovenije s statutom določi področje, naloge in način dela, pristojnosti svojih organov in služb ter svojo organiziranost.

Rdeči križ Slovenije je sestavni del mednarodnega gibanja Rdečega križa in Rdečega polmeseca, zato sodeluje z nacionalnimi organizacijami Rdečega križa in Rdečega polmeseca ter tudi z drugimi humanitarnimi, zdravstvenimi in socialnimi organizacijami doma in v tujini.⁴³

5.1.10 Rimsko Katoliška Cerkev

Rimskokatoliška cerkev v Sloveniji predstavlja največjo cerkveno organizacijo z največ verniki v Sloveniji. Rimskokatoliška Cerkev (RKC) je največja verska organizacija, ki združuje pripadnike katoliške vere po vsem svetu. Sedež RKC je v Vatikanu; vodi jo papež. V Sloveniji je razdeljena na več enot. Najmanjša enota je župnija, več sosednjih župnij je povezanih v dekanije. Dekanije se odvisno od tradicije posamezne škofije povezujejo v arhidiakonate, v naddekanate ali v pastoralna območja. Arhidiakonati, naddekanati ali pastoralna območja so povezani v (nad)škofijo. Katoliška cerkev na Slovenskem je od 7. aprila 2006 razdeljena na 6 škofij (ki jo podobno kot župnijo uzakonja Zakonik cerkvenega prava), in dve cerkveni pokrajini – metropolitiji. Ljubljanska nadškofija, koprška ter novomeška škofija so povezane v ljubljansko metropolijo (cerkveno pokrajino), mariborska nadškofija ter celjska in murskosoboška škofija pa v mariborsko metropolijo (cerkveno pokrajino). Obe cerkveni pokrajini sta povezani v Slovensko škofovsko konferenco (SŠK). SŠK predstavlja najvišji organ v katoliški Cerkvi v Sloveniji. Ustanovna seja Slovenske (pokrajinske – takrat v okviru Jugoslovanske) škofovske konference je bila 20. junija 1983 v

⁴² Zakon o Rdečem križu Slovenije (Ur. list RS, št. 7/1993)

⁴³ http://www.rks.si/sl/Kdo_smo/?rks-frontend=tpkcnqp26sg21t1o0qa5f4jin2 (24. 8. 2007)

Ljubljani. Vatikan je potrdil Slovensko škofovsko konferenco 19. februarja 1993. V njej je devet škofov.⁴⁴

5.2. Teritorialna organiziranost javne uprave

V tem poglavju predstavljamo nekatere organizacije – institucionalne oblike upravljanja, ki jih lahko opredelimo kot obliko nedržavnega upravljanja. Določen del upravljanja javnih zadev se je tako izvzel iz pristojnosti države in njenih organov, prenesel se je na organizacije, ki niso sestavni del državnega aparata in so tako od njega bolj ali manj neodvisne.

Po osamosvojitvi Slovenije se je spremenil tudi tisti del upravnega sistema, ki mu pravimo javne službe. Pojem javne službe zajema le servisno dejavnost države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij. Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo naslednje značilnosti: izvaja se v javnem interesu, za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost, izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne v javno sfero), izvaja se po posebnem javnopravnem režimu. Pojem javne službe tako označuje dejavnost in ne izvajalca. Javna služba je dejavnost, ki jo kot takšno določa zakon. Pravni režim javne službe pomeni omejitev svobode gospodarske pobude in konkurence, tako ga lahko vzpostavi samo zakonodajalec. Javne službe lahko razdelimo na gospodarske in negospodarske, ki so določene s posameznimi področnimi zakoni. »Krovna zakona«⁴⁵, Zakon o gospodarskih družbah in Zakon o zavodih urejata režim njihovega izvajanja.

Javne službe so pravne osebe javnega prava, ki so ustanovljene zaradi zasledovanja javnih ciljev – uresničevanja javnih interesov, zadovoljevanja javnih potreb. Osebe javnega prava lahko razdelimo v dve skupini: teritorialne in specializirane. Teritorialne osebe javnega prava so država in lokalne skupnosti, saj so organizirane po teritorialnem principu. Opozoriti velja, da organi državne uprave in lokalne samouprave nimajo pravne subjektivitete (niso pravne osebe), temveč nastopajo v pravnem prometu v okviru svojih pooblastil v imenu in za račun države. Zakon o upravi pa dopušča, da se upravnim organizacijam v sestavi ministrstev z zakonom podeli status pravne osebe. Specializirane osebe javnega prava so: javna podjetja, javni zavodi (večina jih je ustanovljena za opravljanje negospodarskih javnih služb na področju zdravstva, šolstva, kulture, socialnega varstva, znanosti ...), javni skladi (ki jih ustanavljajo država in lokalne skupnosti z zakonom ali na podlagi zakona za zbiranje sredstev za določen namen in za gospodarjenje s temi sredstvi), zbornice z obveznim članstvom (zbornice, ki povezujejo vse gospodarske subjekte, npr. Obrtna zbornica in poklicne zbornice,

⁴⁴ <http://www.rkc.si/?mod=1> (24. 8. 2007)

⁴⁵ Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93 in 42/2006) in Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96)

ki združujejo posameznike, ki opravljajo določen poklic, npr. Zdravniška zbornica, Odvetniška zbornica itd.), agencije in druge paradržavne organizacije, ki ne sodijo v nobeno izmed naštetih kategorij. Vsi našteti subjekti delujejo na podlagi javnega pooblastila, ki se lahko v skladu z 121. členom Ustave podeli le z zakonom in na njegovi podlagi. Kot smo že omenili so nosilci javnih pooblastil pogosto subjekti, ki sicer niso del državne uprave, ampak so na državo tesno vezani – npr. tako, da jih država ustanovi s svojim aktom (zakonom ali aktom vlade), da se financirajo iz državnega proračuna, da država (Vlada) izvršuje ustanoviteljske pravice, da izvajajo dejavnost v javnem interesu. Tovrstne subjekte pogosto s skupnim imenom imenujemo »paradržavne organizacije« (Virant 2002: 117-130).

V naše raziskovanje smo zajeli »paradržavne organizacije« različnih statusnih oblik, ki poleg državnega delujejo tudi na lokalnem – regionalnem nivoju. V nadaljevanju sledi kratek opis teritorialne organiziranosti in delovanja izbranih »organizacij« iz katerega lahko sklepamo na zelo pestro obliko regionalnega delovanja. Podatke o delovanju organizacij smo pridobili iz svetovnega spleta, uradnih spletnih strani organizacij in s pomočjo ankete.

Tabela 3 : Število enot organizacij javne uprave na regionalni ravni

	ORGANIZACIJE	ORGANIZIRANOST NA REGIONALNI RAVNI
1	Gospodarska zbornica Slovenije	13 območnih enot
2	Obrtna zbornica Slovenije	15 regij
3	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje	12 območnih služb
4	Zavod Republike Slovenije za šolstvo	9 območnih enot
5	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	10 območnih enot
6	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije	9 območnih enot
7	Kmetijsko - gozdarska zbornica Slovenije	13 območnih enot
	<i>Kmetijsko svetovalna služba</i>	<i>8 oddelkov</i>
8	Zavod za gozdove Slovenije	14 območnih enot
9	Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije	7 območnih enot
10	Zavod Republike Slovenije za varstvo narave	7 območnih enot
11	Osrednje območne splošnoizobraževalne knjižnice	10 območnih enot
12	AJPES	12 izpostav

5.2.1 Gospodarska zbornica Slovenije

Gospodarska zbornica po novem ne sodi več v področje javne uprave. V nalogo smo jo vključili, saj je do nedavnega bila tako imenovana »specializirana oseba javnega prava«, ki je poleg državnega, organizirana tudi na lokalnem nivoju, njen sedež je v Ljubljani.

Državni zbor Republike Slovenije je maja 2006 sprejel Zakon o gospodarskih zbornicah⁴⁶, ki je začel veljati 24. junija 2006. Z njegovo uveljavitvijo je prenehal veljati Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije⁴⁷. Z dnem uveljavitve novega zakona Gospodarska zbornica Slovenije (GZS) postane zbornica po novem zakonu (zakon za zbornico uporablja izraz: pravni naslednik GZS), njeni člani pa postanejo člani pravnega naslednika GZS. Pravni temelj delovanja GZS je poleg omenjenega zakona še Statut GZS.

S svojo reorganiziranostjo je tako GZS samostojno, prostovoljno, interesno in nepridobitno združenje pravnih in fizičnih oseb, ki na trgu opravljajo pridobitno gospodarsko dejavnost. Nova Gospodarska zbornica Slovenije kot učinkovit gospodarski lobi zastopa interese podjetij v odnosih z državo in sindikati pri oblikovanju pogojev dela in poslovanja ter pri zagotavljanju pogojev za gospodarski razvoj.

Za namen te naloge je predvsem pomembno organiziranje zbornice na regionalni ravni – na ozemlju Slovenije deluje 12 območnih zbornic (Celje, Pomurje, Zasavje, Gorenjska, Posavje, Velenje, Koper, Postojna, Štajerska gospodarska zbornica, Koroška, Območna zbornica za severno Primorsko, Ljubljana) in 1 Samostojna gospodarska zbornica, vključena v sistem GZS (Gospodarska zbornica Dolenjske in Bele Krajine). Skupaj tako pokriva ozemlje Slovenije 13 regionalnih enot.⁴⁸

5.2.2 Obrtna zbornica Slovenije

Pravna podlaga delovanja Obrtne zbornice je Obrtni zakon⁴⁹ in njen statut. Statut Obrtne zbornice Slovenije določa, da je zbornica oseba javnega prava in je samostojna, strokovna, nestransarska, poslovna organizacija, ki deluje na območju Republike Slovenije, njen sedež je v Ljubljani. Članstvo v zbornici je čast in obveza za vse fizične in pravne osebe, ki opravljajo pridobitno dejavnost v Republiki Sloveniji kot obrtno dejavnost, obrti podobno dejavnost ali domačo oziroma umetnostno obrt, za obrtne zadrage in oblike njihovega združevanja. V zbornico se lahko združujejo različni gospodarski subjekti, poklicna in strokovna društva, združenja, zveze in druge organizacije, ki s svojo dejavnostjo pospešujejo delo in poslovanje obrti, združujejo pa se lahko tudi fizične osebe, na podlagi lastne, pisno izkazane odločitve.

V Sloveniji je 62 območnih obrtnih zbornic, ki delujejo na območjih občin, v katere se obrtniki združujejo po domicilnem načelu. Vsaka je samostojna pravna oseba, s svojimi poslovnimi prostori, zaposlenimi in svojo članarino, vse pa se združujejo v obrtnozbornični sistem. Interna razvrstitev Območne obrtne zbornice razvršča le-te v 15 regij (Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Celjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Dolenjska, JV

⁴⁶ Zakon o gospodarskih zbornicah (Uradni list RS, št. 60/06)

⁴⁷ Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 14/90 in 19/00)

⁴⁸ http://www.gzs.si/slo/o_gzs (17. 9. 2007)

⁴⁹ Obrtni zakon (Ur. list RS št. 50/94 in ObrZ-UPB1 31/2003)

Ljubljanska, SV Ljubljanska, Osrednja Ljubljanska, Gorenjska, Severnoprimska, Notranjska in Obalnodraška regija)⁵⁰

5.2.3 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Zavod je samostojna pravna oseba s statusom javnega zavoda, ki deluje enotno za območje Republike Slovenije. Ustanovljen je bil na podlagi 61. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.⁵¹ Po statutu ima Zavod sedež v Ljubljani. Zavod deluje organizacijsko oziroma funkcionalno na sedežu Zavoda z vodstvom in Centralno službo ter v Območnih službah z Uradi za delo, ki so locirani v vseh Upravnih enotah, s čimer je teritorialno pokrita celotna mreža za njegovo dejavnost.

Uporabniki storitev Zavoda so brezposelne osebe, delodajalci, študenti in prosilci za študentska posojila, osebe, ki potrebujejo strokovno pomoč pri zaposlovanju in poklicni orientaciji, strokovne institucije in izvajalci programov zaposlovanja, socialni partnerji ter javnost. Centralna služba in vodstvo Zavoda razvija strokovne doktrine dela, predpisuje in vrednoti vse pripomočke za delo Zavoda (organizacijske predpise in navodila, notranje akte, priročnike, standarde in podobno), koordinira poslovne funkcije ter zagotavlja njihovo neposredno ter enotno uporabo za celotno državo. Območne službe z uradi za delo na svojem območju strokovno in organizacijsko vodijo in izvajajo osnovne poslovne funkcije Zavoda: zaposlovanje (zaposlovanje brezposelnih oseb, poslovanje z delodajalci, zaposlovanje tujcev, vezano na trg dela), poklicne orientacije, programov zaposlovanja, izvajanja pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti, republiških štipendij. Poleg tega opravljajo dejavnost analitike, mednarodnih projektov, odnosov z javnostmi, vezanih na lokalno oziroma regionalno raven, ter nekaterih drugih dejavnosti, potrebnih za delovanje. Območna služba razvija in sodeluje pri razvoju politike in programov zaposlovanja z drugimi partnerji na svojem območju (delodajalci, sindikati, organi lokalnih skupnosti, strokovnimi institucijami, izvajalci programov zaposlovanja in podobno) za skupno realizacijo ciljev.

Po veljavni ureditvi deluje Zavod v 12 območnih službah (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Sevnica, Trbovlje, Velenje). Posamezne območne službe združujejo Urade za delo, ki so locirani v 58-tih Upravnih enotah.⁵²

⁵⁰ <http://www.ozs.si/prispevek.asp?IDpm=12> (17. 9. 2007)

⁵¹ Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 107/2006)

⁵² <http://www.ess.gov.si/slo/Predstavitev/Organiziranost/Organiziranost.htm> (17. 9. 2007)

5.2.4 Zavod Republike Slovenije za šolstvo

Leta 1991, po osamosvojitvi Slovenije, je Zavod Republike Slovenije za šolstvo in šport deloval v okviru Ministrstva za šolstvo in šport, 1995 leta pa je začel delovati kot javni zavod. Položaj javnega zavoda ima še danes, njegov sedež je v Ljubljani. Glavne naloge Zavoda RS za šolstvo (ZRSS) so opravljanje svetovalnih, razvojnoproučevalnih in drugih strokovnih nalog s področja vzgoje in izobraževanja, deluje na podlagi lastnega statuta in Zakona o zavodih. Poslanstvo ZRSS je, da z udeleževanjem sprememb v vzgojno-izobraževalnem procesu sledi strateškimi lizbonskimi ciljem na področju izobraževanja v združeni Evropi. Nenehno izboljšuje kakovost in učinkovitost izobraževanja, podpira intenzivnejšo povezavo s središči znanja v znanosti, gospodarstvu in drugih dejavnosti. Vse to dosega s povečanjem obsega in kakovosti razvojno-raziskovalnega dela, s spremljanjem, razvojem in posodabljanjem kurikula in z učinkovitim svetovanjem. Pri tem se posebej posvečajo ustvarjanju pogojev za dvig ravni znanja in humanistične ozaveščenosti učiteljev.

Na podlagi pravilnika o določitvi območnih enot ZRSS⁵³, deluje Zavod v 9-ih območnih enotah (Ljubljana, Kranj, Celje, Slovenj Gradec, Koper, Nova Gorica, Novo mesto, Maribor, Murska Sobota). Na podlagi pravilnika območne enote pokrivajo območja posameznih upravnih enot.⁵⁴

5.2.5 Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije je bil ustanovljen 1. marca 1992 na podlagi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁵⁵, njegov sedež je v Ljubljani. Danes deluje kot javni zavod za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj je izvajanje prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj na podlagi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju 1. novembra 1999 prenesel na Vzajemno zdravstveno zavarovalnico d.v.z. Osnovna funkcija Zavoda je izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja – zagotavljanje učinkovitega zbiranja in razdeljevanja javnih sredstev za kakovostno uresničevanje pravic iz tega naslova. Pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, za katere se namenja sredstva, zbrana z obveznim plačevanjem prispevkov, zajemajo pravice do zdravstvenih storitev in do nekaterih denarnih nadomestil ("boleznine", potni stroški, pogrebne in posmrtnine).

Zavod ima 10 območnih enot (Celje, Koper, Krško, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ravne na Koroškem) s 45 izpostavami. Vsaka območna enota s svojim delovanjem pokriva določeno območje. V njenem okviru pa obstaja mreža

⁵³ Pravilnika o določitvi območnih enot ZRSS (Uradni list RS, št. 74/2005)

⁵⁴ <http://www.zrss.si/default.asp?link=predmet&tip=41&pID=166&rID=1474> (17. 9. 2007)

⁵⁵ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/1992 in Uradni list RS, št. 72/2006)

izpostav, ki poslujejo v posameznih občinah. Za področje informacijske dejavnosti je ustanovljena samostojna področna enota – Informacijski center, posebna področna enota je tudi Direkcija. Takšna poslovna mreža zagotavlja, da je zavarovalna storitev v največji meri približana zavarovancem.⁵⁶

5.2.6 Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je nosilec in izvajalec sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji. Ta je bil v tej obliki konstituiran oktobra 1992 in je univerzalni pravni naslednik prejšnje Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Sedež Zavoda je v Ljubljani. Pravna osnova delovanja Zavoda je Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁵⁷ in Statut zavoda, ter ostali področni zakoni, ki se dotikajo njegovega delovanja.

Zavod izvaja enotno obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za celotno območje Republike Slovenije na Centrali v Ljubljani, 9-tih območnih enotah (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto Ravne na Koroškem) in 4-izpostavah (Izpostava Trbovlje, Velenje, Jesenice, Ptuj).⁵⁸

5.2.7 Kmetijsko - gozdarska zbornica Slovenije

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS) je nevladna stanovska organizacija, ustanovljena na podlagi Zakona o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije⁵⁹. Sedež KGZS je v Ljubljani. Temeljni pravni akt poleg omenjenega zakona je Statut KGZS. Naloga zbornice je zastopanje interesov kmetijstva, gozdarstva in ribištva, svetovanje posameznikom in pravnim osebam, ki opravljajo kmetijsko, gozdarsko in ribiško dejavnost ter pospeševanje gospodarnega in okolju prijaznega kmetovanja, gozdarstva in ribištva. Za KGZS je značilno obvezno članstvo, ki zagotavlja dolgoročnost in samostojnost. Je reprezentančni partner vladi, lahko izvaja javna pooblastila, pri izvrševanju javnih pooblastil izdaja javne listine ter daje pripombe in predloge na zakone, podzakonske akte, proračun, izobraževalne programe in druge javne dokumente, ki se dotikajo področij kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Pomembno vlogo ima pri promociji slovenskega kmetijstva doma in v tujini.

KGZS deluje na treh ravneh: na državni ravni – Zbornični urad v Ljubljani; 13 Območnih enot po regijah (Nova Gorica, Koper, Kranj, Ljubljana, Ribnica, Postojna, Novo mesto,

⁵⁶ <http://www.zzzs.si/> (17. 9. 2007)

⁵⁷ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1-UPB4, Ur. l. RS št. 109/06)

⁵⁸ <http://www.zpiz.si/src/> (17. 9. 2007)

⁵⁹ Zakon o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 41/99 in Uradni list RS, št. 69/04)

Brežice, Celje, Ptuj, Maribor, Slovenj Gradec in Murska Sobota) in 60 izpostav na lokalni ravni, ki so na ravni upravnih enot.

Znotraj KGZS delujejo strokovne službe, katerih usluge so dostopne članom zbornice. Strokovne službe delujejo na območni ravni na kmetijsko-gozdarskih zavodih (13), ki s svojim strokovnim in organizacijskim delom odločilno vplivajo na razvoj kmetijstva v regiji. Strokovne službe so: kmetijska svetovalna služba, gozdarska svetovalna služba, selekcija in kontrola proizvodnje v živinoreji ter centri za sadjarstvo, vinogradništvo, zelenjadarstvo itn.

5.2.7.1 Kmetijsko svetovalna služba

Kmetijsko svetovalna služba ima nekoliko drugačno delovanje na regionalni ravni kot ostale službe. Po ustanovitvi zbornice je Uprava republike Slovenije za pospeševanje kmetijstva začela delovati v okviru zbornice kot Sektor za kmetijsko svetovanje in ne več kot organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Kmetijska svetovalna služba je tako novembra leta 2000 prešla v sestavo Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, delo službe pa vodi, usmerja in nadzoruje Sektor za kmetijsko svetovanje. Kmetijska svetovalna služba deluje v 8-ih oddelkih za kmetijsko svetovanje pri KGZS – kmetijsko gozdarskih zavodih (Celje, Maribor, Ljubljana, Kranj, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj).⁶⁰

5.2.8 Zavod za gozdove Slovenije

Zavod za gozdove Slovenije kot pravna oseba s statusom javnega zavoda, ustanovljen z Zakonom o gozdovih⁶¹, opravlja javno gozdarsko službo v vseh gozdovih Slovenije, ne glede na lastništvo. Zavod za gozdove Slovenije je na državnem nivoju organiziran s sedežem na Centralni enoti v Ljubljani, na regionalni ravni v 14-ih območnih enotah (Tolmin, Bled, Kranj, Ljubljana, Postojna, Kočevje, Novo mesto, Brežice, Celje, Nazarje, Slovenj Gradec, Maribor, Murska Sobota, Sežana), na lokalnem nivoju v 93-ih krajevnih enotah in 408-ih gozdnih revirjih.

V sestavi Zavoda za gozdove Slovenije je 10 lovišč s posebnim namenom, ki trajnostno gospodarijo z divjadjo, izvajajo varstvo redkih in ogroženih živalskih vrst ter opravljajo dejavnosti lovskega turizma. Javna gozdarska služba je skoraj v celoti financirana iz proračuna Republike Slovenije, lovišča s posebnim namenom pa se pretežno financirajo sama. Zavod za gozdove Slovenije ima svet, direktorja in strokovni svet. Ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje Vlada Republike Slovenije.⁶²

⁶⁰ <http://www.kgzs.si/index.php> (18. 9. 2007)

⁶¹ Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/1993, s spremembami in dopolnitvami)

⁶² <http://www.zgs.gov.si/slo/zavod/index.html> (18. 9. 2007)

5.2.9 Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije

Zavod za Varstvo kulturne dediščine je ustanovljen s Sklepom o ustanovitvi Javnega zavoda Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine in deluje na podlagi Zakona o varstvu kulturne dediščine⁶³ ter ostalih področnih zakonov in predpisov, njegov sedež je v Ljubljani. Naloge varstva dediščine v širšem pomenu so ukrepi in dejanja, ki vodijo k zavarovanju, ohranjanju in skupnem uživanju dediščine. Država in občine zagotavljajo pravno varstvo, omogočajo tudi izvajanje posameznih delov varstvene dejavnosti, kot na primer razporejanje proračunskih sredstev, ter ustrezno vključevanje varstva dediščine v razvojne, prostorske, planske in izvedbene načrte ter spodbujajo dostop javnosti do dediščine.

Znotraj Zavoda za varstvo kulturne dediščine delujejo konservatoriji, ki delujejo v 7 območnih enotah (Ljubljana, Kranj, Maribor, Celje, Novo mesto, Nova Gorica, Piran) in v Restavratorskem centru Slovenije. V posamezno območno enoto spada različno število občin.⁶⁴

5.2.10 Zavod Republike Slovenije za varstvo narave dediščine

Zavod Republike Slovenije za varstvo narave (ZRSVN), je strokovna javna institucija. Skladno s pooblastili, ki mu jih daje slovenska zakonodaja, natančneje Zakon o ohranjanju narave⁶⁵, skrbi za ohranjanje slovenske narave, pri čemer posebno pozornost namenja naravovarstveno najvrednejšim območjem. Zavod je bil ustanovljen leta 1999 z razglasitvijo Zakona o ohranjanju narave, formalno pa je začel delovati januarja 2002. Združil je posamezne enote za varstvo narave, ki so prej delovale v regionalnih zavodih za varstvo naravne in kulturne dediščine in jih povezal v enovito organizacijo. Tako je nastalo 7 območnih enot (Celje, Kranj, Ljubljana, Maribor, Nova Gorica, Novo mesto, Piran) – kar zagotavlja kakovostno pokritost terena na območju celotne Slovenije, v območne enote spada različno število občin. Zaradi povezovalne in koordinacijske vloge deluje v Ljubljani še osrednja enota. Osrednje poslanstvo ZRSVN je ohranjanje slovenske narave, pri čemer se posebna skrb namenja naravovarstveno najvrednejšim oziroma najbolj ogroženim območjem.⁶⁶

⁶³ Zakon o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 7/1999)

⁶⁴ <http://www.zvkds.si/> (18. 9. 2007)

⁶⁵ Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04)

⁶⁶ <http://www.zrsvn.si/sl/> (19. 9. 2007)

5.2.11 Osrednje območne splošnoizobraževalne knjižnice

Zakon o knjižničarstvu⁶⁷ določa, da je splošna knjižnica, ki na podlagi pogodbe z ministrstvom, pristojnim za kulturo, v soglasju s svojim ustanoviteljem opravlja za širše območje posebne naloge, osrednja območna splošna knjižnica (OOK). Njene posebne naloge so: zagotavljati povečan in zahtevnejši izbor knjižničnega gradiva in informacij; nuditi strokovno pomoč vsem knjižnicam s svojega območja; koordinirati zbiranje, obdelavo in hranjenje domoznanskega gradiva za svoje območje; usmerjati izločeno knjižnično gradivo s svojega območja. Pravilnik o delovanju in financiranju osrednjih območnih knjižnic⁶⁸ nalaga OOK štiri glavne naloge delovanja: zagotavljanje povečanega in zahtevnejšega izbora knjižničnega gradiva in informacij; strokovno pomoč knjižnicam s svojega območja, kar zajema tudi sodelovanje pri načrtovanju razvoja informacijskega sistema; koordinacijo zbiranja, obdelave in hranjenja domoznanskega gradiva.

V Sloveniji deluje 10 osrednjih območnih knjižnic v 10-ih regijah, ki na svojem območju pokrivajo različno število občin (Osrednjeslovenska regija, Celjska regija, Obalno-kraška regija, Gorenjska regija, Štajerska regija, Prekmurska regija, Goriška regija, Dolenjska regija, Spodnjepodravska regija, Koroška regija). Predstavniki vseh osrednjih območnih knjižnic sestavljajo tim OOK, ki ga vodi koordinacija OOK v Nacionalni univerzitetni knjižnici (NUKu), v Centru za razvoj knjižnic.⁶⁹

5.2.12 Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – AJPES

AJPES je pravna oseba javnega prava, ustanovljena je bila leta 2002. AJPES je v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah, Zakonom o računovodstvu, Zakonu o društvih in Zakonom o državni statistiki do 31.12.2004 pripravljala predloge za uvedbo postopka o prekršku zaradi nepredložitve letnih poročil oz. podatkov iz letnih poročil poslovnih subjektov. 1.1.2005 je AJPES postala prekrškovni organ, kar pomeni, da vodi postopke o prekršku in odloča o sankcijah zaradi nepredložitve letnih poročil oziroma podatkov iz letnih poročil. Temeljne naloge AJPES so: zbiranje, obdelovanje in posredovanje oziroma objavljane letnih poročil poslovnih subjektov; izvajanje statističnih in drugih raziskovanj (o prejemkih in izdatkih pravnih oseb, izplačanih neto plačah in drugih osebnih prejemkih, izplačanih bruto plačah in regresu za letni dopust, plačilih za investicije, pravnih osebah z dospelimi neporavnanimi obveznostmi in druga raziskovanja); vodenje registrov in evidenc podatkov (Poslovni register

⁶⁷ Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1, Uradni list RS, št. 87/2001)

⁶⁸ Pravilnik o delovanju in financiranju osrednjih območnih knjižnic (Uradni list RS, št. 4079/2003)

⁶⁹ (http://sl.wikipedia.org/wiki/Osrednja_obmo%C4%8Dna_knji%C5%BEnica in <http://www.nuk.uni-lj.si/>, (19. 9. 2007)

Slovenije, Register neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin, Register zavezancev za predložitev letnih poročil ter drugi registri in evidence podatkov); izdelovanje informacij o boniteti poslovanja posameznih poslovnih subjektov iz Slovenije, Hrvaške, Makedonije ter iz Srbije, izvajanje večstranskega pobotanja obveznosti in terjatev med poslovnimi subjekti v državi.

AJPES ima 13 organizacijskih enot – centrala in 12 izpostav, določenih v Sklepu o ustanovitvi AJPES. Centrala ima sedež v Ljubljani, izpostave pa v naslednjih krajih: Ljubljana, Celje, Koper, Kranj, Krško, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Trbovlje in Velenje. Izpostave so I., II. in III. velikostnega razreda. Velikostni razred posamezne izpostave je odvisen od števila gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov na območju statistične regije, v kateri deluje izpostava.⁷⁰

5.3 Teritorialna organiziranost organov državne uprave

Teritorialni organiziranosti organov državne uprave smo nekaj osnovnih besed namenili že v prejšnjem poglavju, ko smo na splošno prikazali delovanje državne uprave. V nadaljevanju bo sledil podrobnejši pregled naslednjih organov državne uprave: Davčna uprava Republike Slovenije, Geodetska uprava Republike Slovenije, Carinska uprava Republike Slovenije, Uprava za obrambo, Policijska uprava, Veterinarska uprava, Uprava republike Slovenije za zaščito in reševanje ter inšpekcije – Inšpektorat Republike Slovenije za delo, Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, Tržni inšpektorat Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi nesrečami, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor in Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano.

Teritorialna organiziranost Geodetske uprave Republike Slovenije, Carinske uprave Republike Slovenije, Davčne uprave Republike Slovenije, Uprave za obrambo, Policijske uprave, Veterinarske uprave, Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje je določena s posebnim zakonom. S podzakonskim aktom pa so določena območja posamezne območne enote in sicer tako, da so našteje občine oziroma upravne enote, ki jih pokriva posamezna območna enota.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru je krovni zakon inšpekcijskih služb oziroma inšpektoratov. Inšpekcijske službe so na podlagi zakona enovit organ, kar pomeni, da lahko inšpektor opravi inšpekcijski pregled in na podlagi ugotovljenih nepravilnosti izreče ustrezne ukrepe kjerkoli in kateremukoli subjektu nadzora v Sloveniji. Inšpektorat lahko kljub svoji krajevni

⁷⁰ <http://www.ajpes.si/> (19. 9. 2007)

pristojnosti na celotnem ozemlju Slovenije določi z aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji svojo notranjo organizacijo. Tako lahko inšpektorat opravlja svoje naloge v območnih enotah, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote inšpektorata. Njihov obseg je praviloma določen z območji občin, ustanavlja, združuje in ukinja jih minister na predlog glavnega inšpektorja. Na tak način območne enote, njihove pisarne ali izpostave predstavljajo le interni organizacijski ukrep, v katerih inšpektorji opravljajo neposredno inšpekcijsko nadzorstvo.

V nadaljevanju bo prikazan kratek pregled nalog, ki jih opravljajo obravnavani teritorialno organizirani upravni organi, opisana njihova teritorialna organiziranost ter tudi kartografski prikaz teritorialne organiziranost. S pomočjo kartografskega prikaza in medsebojno primerjavo kart želimo potrditi oziroma ovreči tretjo hipotezo, ki se glasi: »Predlog delitev države na pokrajine upošteva prevladujočo teritorizacijo državne uprave in razdelitev na razvojne regije«. Vlada RS je v Javnem pozivu (25. 5. 2007) – Predlog območij pokrajin v Sloveniji z imeni in sedeži, kot eno od utemeljitev za odločitev za 14 pokrajin navedla tudi ta »razlog«, ki smo ga prevzeli kot hipotezo.

S pomočjo skice oziroma kartografskega prikaza delovanja posameznega organa želimo bolj nazorno in plastično prikazati teritorialni vidik delovanja organizacij na regionalni ravni. Vse organizacije, razen Davčne in Carinske uprave Republike Slovenije ter Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano, ki imajo območja regionalnih enot določena z mejami upravnih enot, imajo svoje izpostave, območnih enote, urade itd. določene z občinami, ki sodijo v posamezno enoto. Zaradi lažje primerljivosti so vse karte poenotene in izdelane tako, da prikazujejo regionalne enote, znotraj enot pa so vrisane meje občin s pripadajočo šifro občine, ki jo posamezna regionalna enota pokriva. Šifrant občin se nahaja v prilogi (Priloga D). Podatke o teritorialni organiziranosti posamezne organizacije smo pridobili iz Uradnega lista RS, ponekod pa iz internih pravil – Akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest.

Tabela 4 : Število enot organizacij državne uprave na regionalni ravni

	ORGANIZACIJE	ORGANIZIRANOST NA REGIONALNI RAVNI
1	Davčna uprava Republike Slovenije	15 davčnih uradov oz. območnih enot
2	Geodetska uprava Republike Slovenije	12 območnih uprav
3	Carinska uprava Republike Slovenije	10 območnih uradov
4	Uprava RS za zaščito in reševanje	13 izpostav
6	Uprava za obrambo	8 uprav za obrambo
5	Veterinarska uprava Republike Slovenije	10 območnih uradov
7	Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije	9 območnih enot
8	Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi nesrečami	13 izpostav
9	Tržni inšpektorat Republike Slovenije	14 območnih enot
10	Inšpektorat Republike Slovenije za delo	12 območnih enot
11	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor	8 območnih enot
12	Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano	8 območnih enot
13	Policijska uprava Republike Slovenije	11 policijskih uprav
14	Statistične regije - SKTE 3	12 statističnih regij

5.3.1 Davčna uprava Republike Slovenije

Davčna uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za finance, s sedežem v Ljubljani. Zakon o davčni službi⁷¹ določa, da Davčno upravo Republike Slovenije sestavljajo generalni davčni urad in davčni uradi. Davčna uprava Republike Slovenije izvaja naloge davčne službe v skladu z zakoni, ki urejajo obdavčevanje in postopek v zvezi z obdavčevanjem, zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor, z drugimi predpisi ter mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo in v skladu z Zakonom o davčni službi.

Davčni uradi so organizacijske enote Davčne uprave, ki se ustanovljajo za opravljanje nalog davčne službe na določenem območju ali za določeno področje dela. Izpostave in referati so teritorialne organizacijske enote davčnih uradov. Davčne urade, njihova območja in sedeže je določila vlada z Uredbo o določitvi davčnih uradov Davčne uprave Republike Slovenije.⁷² Obseg njihovih območij je določen z območji upravnih enot.

Davčna uprava Republike Slovenije opravlja naloge davčne službe: pobiranje davkov in drugih obveznih dajatev; opravljanje nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja davčnih obveznosti, določenih s predpisi o obdavčenju; preprečevanje in odkrivanje davčnih prekrškov ter drugih kaznivih ravnanj, ter vodenje postopka za prekrške prekrškovnega organa; prisilna izterjava denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih

⁷¹ Zakon o davčni službi - ZDS-1 (Uradni list RS, št. 1/07-UPB2)

⁷² Uredba o določitvi davčnih uradov Davčne uprave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 142/04, 4/05, 120/05)

skupnosti; izvajanje predpisov Evropske skupnosti in mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo z delovnega področja službe, sodelovanje in izmenjava podatkov z organi Skupnosti, pristojnimi organi držav članic EU in s pristojnimi organi drugih držav; sodelovanje z mednarodnimi organizacijami in strokovnimi združenji s področja davkov; proučevanje in analiziranje delovanja davčnega sistema in ukrepov davčne politike ter dajanje pobud za reševanje zadev s tega področja; opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom ali s predpisom na podlagi zakona.

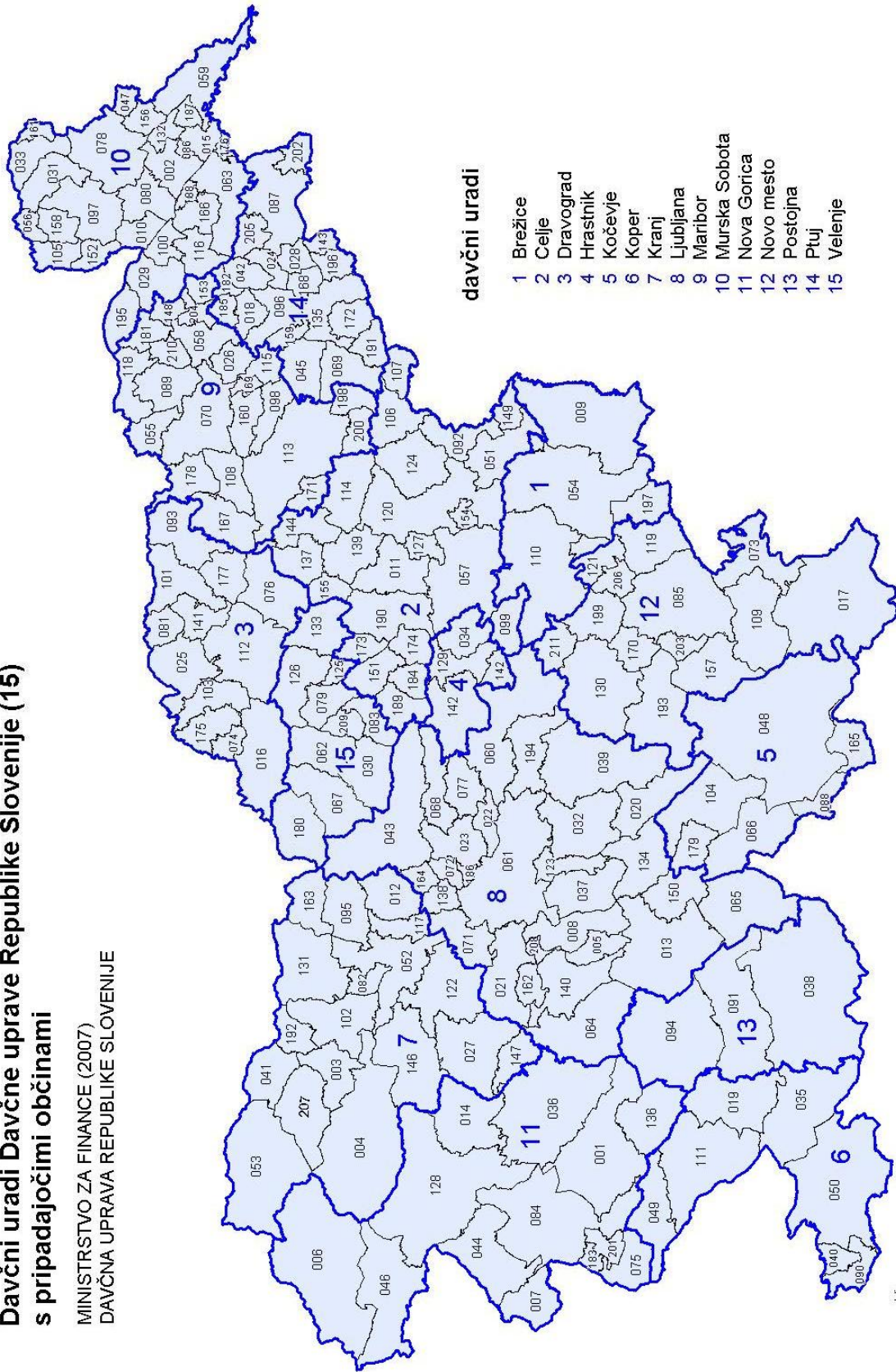
Davčna uprava je razdeljena na 15 davčnih uradov oziroma območnih enot (Davčni urad Brežice, Celje, Hrastnik, Kočevje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Velenje, Dravograd). Poleg tega deluje še Posebni davčni urad in Generalni davčni urad s sedežem v Ljubljani. Posamezni davčni urad ima kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave.⁷³

⁷³ <http://www.durs.gov.si/> (18. 10. 2007)

Karta 2:

Davčni uradi Davčne uprave Republike Slovenije (15) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA FINANCE (2007)
DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Uredba o določitvi davčnih uradov Davčne uprave Republike Slovenije
(Ur. list RS, št. 142/04, 4/05, 120/05)

5.3.2 Geodetska uprava Republike Slovenije

Geodetska uprava je organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. V delovno področje Geodetske uprave sodijo naloge državne geodetske službe, ki obsega vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje zbirk podatkov na področju osnovnega geodetskega sistema, nepremičnin, državne meje, prostorskih enot in hišnih števil ter topografskega in kartografskega sistema. Zakon o geodetski dejavnosti⁷⁴ opredeljuje geodetsko dejavnost in določa pogoje za opravljanje te dejavnosti, opredeljuje geodetsko službo kot del geodetske dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu, določa naloge geodetske službe, ureja organizacijo in izvajanje nalog geodetske službe, izdajanje in uporabo geodetskih podatkov ter inšpekcijsko nadzorstvo. Po zakonu geodetsko upravo sestavljajo glavni geodetski urad in območne geodetske uprave. Območne geodetske uprave so območne enote, katerih območje in sedeže je določila vlada z Uredbo o določitvi območnih geodetskih uprav Geodetske uprave Republike Slovenije, njihovih območij in sedežev⁷⁵. Območja so določena tako, da so našteje katastrske občine, ki sodijo v območje krajevne pristojnosti delovanja posamezne območne geodetske uprave. Same območne enote pa imajo lahko še kot notranje organizacijske enote organizirane izpostave.

Geodetska uprava je sestavljena iz vodstva, štirih uradov (Glavni urad, Urad za geodezijo, Urad za množično vrednotenje nepremičnin, Urad za nepremičnine) in 12 območnih geodetskih uprav (Območna geodetska uprava Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Sevnica, Slovenj Gradec, Velenje).

Geodetska služba skrbi za osnovne podatke o prostoru in nepremičninah v urejenih zbirkah podatkov ter zagotavlja storitve povezane z evidentiranjem sprememb v prostoru in na nepremičninah, izvaja koordinacijsko vlogo na področju nepremičninskega sistema in prostorske podatkovne infrastrukture ter v sodelovanju z Ministrstvom za finance uvaja množično vrednotenje nepremičnin, z namenom zagotoviti temelje za uspešno in učinkovito upravljanje z nepremičninami ter zagotoviti podatke za objektivno in celovito obdavčenje nepremičnin ter izboljšanje učinkovitost trga z nepremičninami.⁷⁶

⁷⁴ Zakon o geodetski dejavnosti– ZgeoD (Uradni list RS, št. 8/2000, 110/2002 – ZGO-1 in 47/2006 – ZEN)

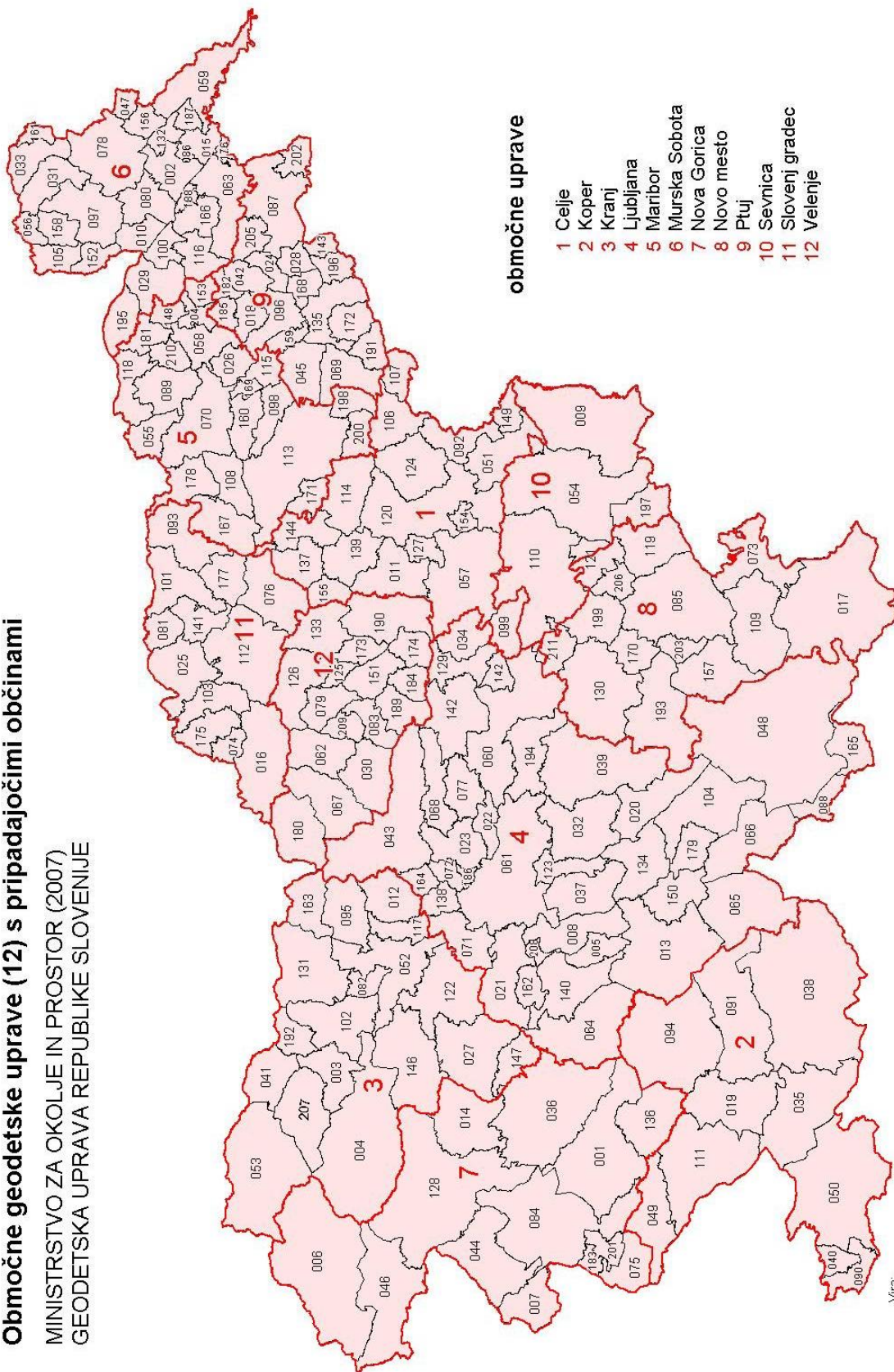
⁷⁵ Uredba o določitvi območnih geodetskih uprav Geodetske uprave Republike Slovenije, njihovih območij in sedežev (Uradni list RS, št. 49/2000).

⁷⁶ <http://www.gu.gov.si/> (18.10. 2007)

Karta 3:

Območne geodetske uprave (12) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR (2007)
GEODETSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Uredba o določitvi območnih geodetskih uprav / Geodetske uprave
Republike Slovenije, njihovih območij in sedežev (Ur. list RS, št. 48/2000)

5.3.3 Carinska uprava Republike Slovenije

Carinska uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za finance. Zakon o carinski službi⁷⁷ določa, da Upravo sestavljajo carinski organi, ki so: Generalni carinski urad, carinski uradi kot območne organizacijske enote uprave, ustanovljene za posamezno območje, in izpostave kot notranje organizacijske enote carinskih uradov. Sedež Generalnega carinskega urada je v Ljubljani. Carinske urade ustanavlja, združuje in ukinja vlada. Z aktom o ustanovitvi določi tudi njihovo krajevno pristojnost. Uredba o določitvi carinskih uradov v Republiki Sloveniji, njihovem sedežu in krajevni pristojnosti⁷⁸ tako določa sedeže in krajevno pristojnost uradov glede na območje upravnih enot.

Carinska služba je teritorialno razdeljena na 10 območnih carinskih uradov (Carinski urad Brežice, Celje, Dravograd, Jesenice, Koper, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Sežana) in Generalni carinski urad, posamezni carinski urad pa ima kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave.

Temeljne naloge carinske službe so: opravljanje carinskega in trošarinskega nadzora nad blagom ter carinjenje blaga; opravljanje nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja obveznosti, določenih s carinskimi, trošarinskimi in drugimi predpisi, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna služba; preprečevanje in odkrivanje carinskih in trošarinskih prekrškov ter drugih kaznivih ravnanj, določenih s predpisi, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna carinska služba; kontrola vnosa, iznosa in tranzita blaga, za katero so predpisani posebni ukrepi; pobiranje, vključno s prisilno izterjavo, uvoznih in izvoznih dajatev, drugih dajatev, ki se pobirajo ob uvozu in izvozu, trošarin, proizvodnih dajatev na sladkor ter drugih dajatev, za pobiranje katerih je pristojna carinska služba; izvajanje ukrepov zunanjetrgovinske in skupne kmetijske politike; izvajanje predpisov Evropske skupnosti in mednarodnih pogodb z delovnega področja carinske službe.⁷⁹

⁷⁷ Zakon o carinski službi (ZCS-1-UPB1, Uradni list RS, št. 103/2004)

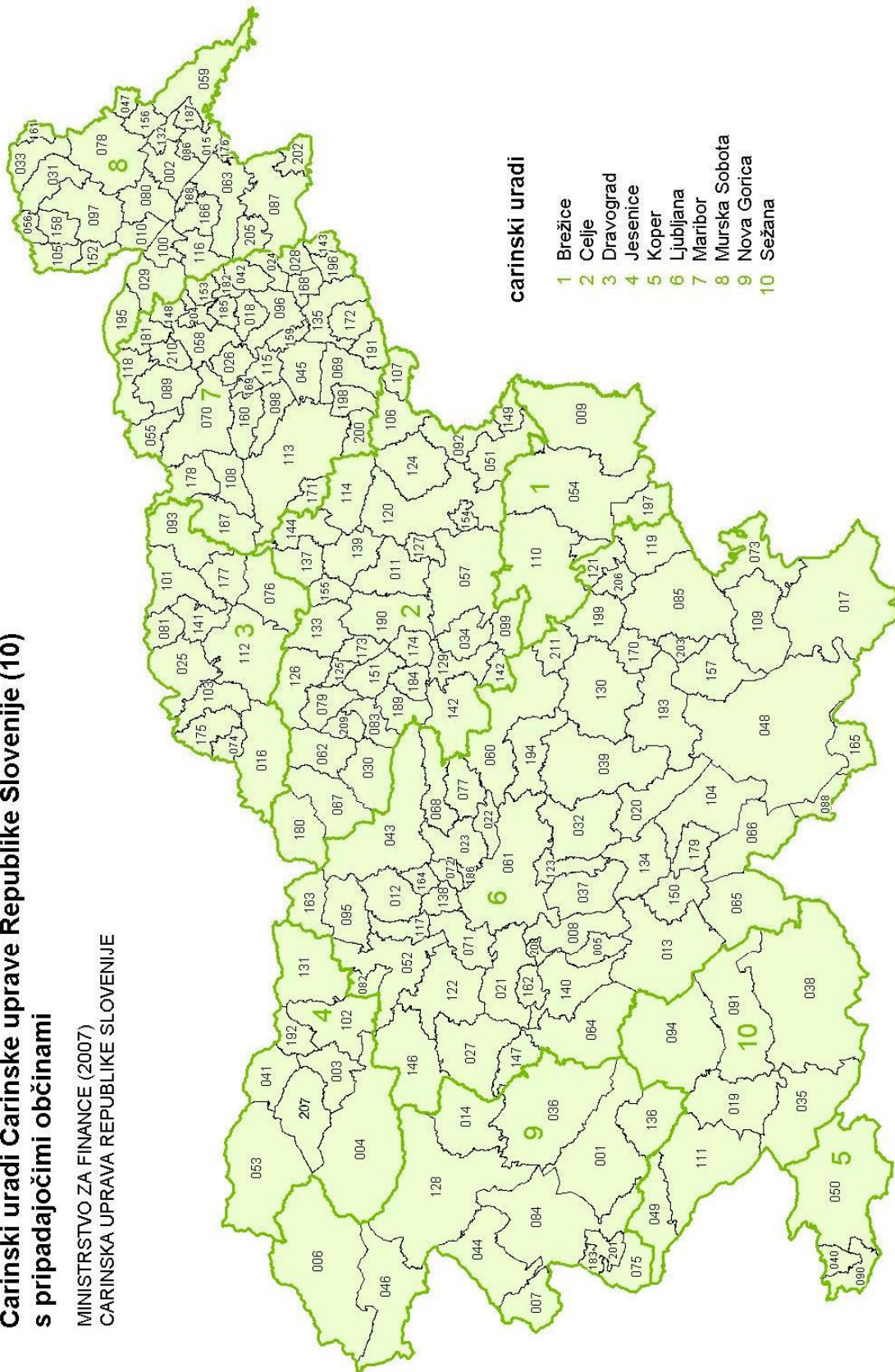
⁷⁸ Uredba o določitvi carinskih uradov v Republiki Sloveniji, njihovem sedežu in krajevni pristojnosti (Uradni list RS, št. 111/2000)

⁷⁹ <http://www.carina.gov.si/> (18. 10. 2007)

Karta 4:

Carinski uradi Carinske uprave Republike Slovenije (10) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA FINANCE (2007)
CARINSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Uredba o določitvi carinskih uradov v Republiki Sloveniji, njihovem
sedežu in krajevni pristojnosti (Ur. list RS, št. 111/2000)

5.3.4 Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Sedež Uprave je v Ljubljani. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami⁸⁰ določa, da upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči ter druge naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami opravljajo Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje ter organizacijske enote v regijah, če z zakonom ni določeno drugače. Krajevne pristojnosti izpostav, kot teritorialno organiziranih enot, so določene z Aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji uprave za zaščito in reševanje. Območja so določena z občinami, ki spadajo v krajevno pristojnost delovanja posamezne izpostave.

Območnih izpostav Urada RS za zaščito in reševanje je 13 (izpostava Brežice, Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Slovenj Gradec, Trbovlje).

Naloge Uprave RS za zaščito in reševanje so: priprava Nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, predlaganje raziskovalnih in razvojnih projektov; priprava analiz tveganj in ogroženosti; organiziranje sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja in skrb za njegovo delovanje; organiziranje sistema zvez in skrb za njegovo delovanje; usmerjanje in usklajevanje preventivnih ukrepov; razglašanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč; dajanje napotkov za ravnanje ob nevarnostih in nesrečah; priprava državnih načrtov zaščite in reševanja; organiziranje, opremljanje in usposabljanje Civilne zaščite iz državne pristojnosti itd.⁸¹

⁸⁰ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (uradno prečiščeno besedilo) (ZVNDN-UPB1) (Uradni list RS, št. 51/2006)

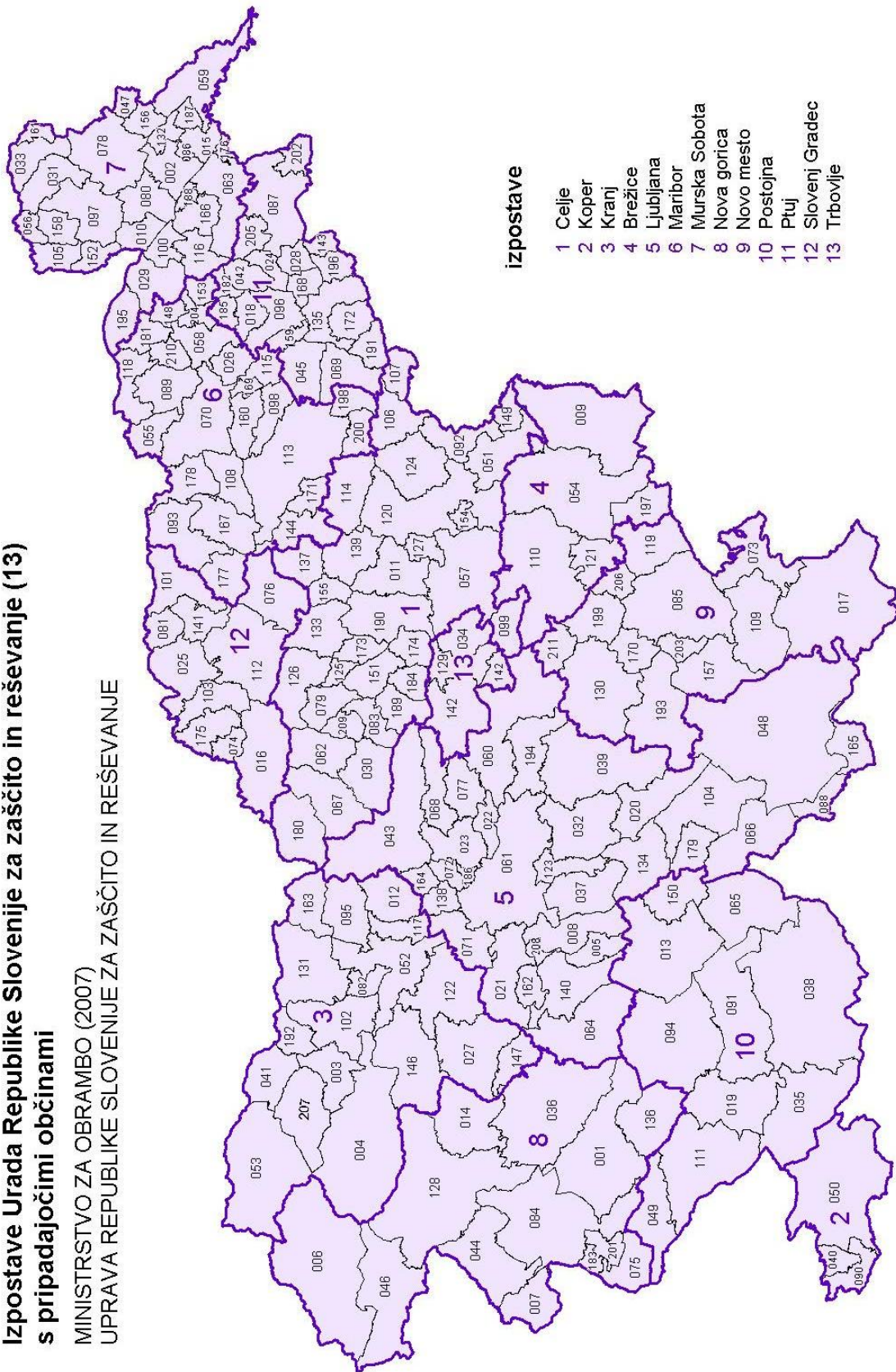
⁸¹ <http://www.sos112.si/slo/index.php> (17. 10. 2007)

Karta 5:

Izpostave Urada Republike Slovenije za zaščito in reševanje (13) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA OBRAMBO (2007)

UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAŠČITO IN REŠEVANJE



izpostave

- 1 Celje
- 2 Koper
- 3 Kranj
- 4 Brežice
- 5 Ljubljana
- 6 Maribor
- 7 Murska Sobota
- 8 Nova gorica
- 9 Novo mesto
- 10 Postojna
- 11 Ptuj
- 12 Slovenj Gradec
- 13 Trbovlje

Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1.2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Uprave
Republike Slovenije za zaščito in reševanje

5.3.5 Uprave za obrambo

Uprave za obrambo delujejo v sklopu Direktorata za obrambne zadeve, ki sodi pod okrilje Ministrstva za obrambo. Direktorat za obrambo opravlja naloge, ki se nanašajo na področje civilne obrambe, krizno upravljanje, področje upravno-vojaških zadev in izpopolnjevanje obrambnih struktur ter na razvoj in delovanje enotnega komunikacijskega in informacijskega sistema ministrstva. Delo direktorata je organizirano v Uradu za informatiko in komunikacije, v Sektorju za civilno obrambo, Sektorju za vojaške zadeve, Nacionalnem centru za krizno upravljanje ter Upravah za obrambo z izpostavami. Zakon o obrambi⁸² določa, da upravne in strokovne zadeve na področju obrambe opravlja ministrstvo, če z zakonom ni določeno drugače. Uprave za obrambo in njihove izpostave določa minister.

Upravne in strokovne zadeve na področju obrambe na določenih urbano in geografsko povezanih območjih države opravljajo uprave ministrstva za obrambo, ki imajo svoje izpostave za območje ene ali več lokalnih skupnosti. Teritorialno organiziranje le-teh je določeno z aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji Ministrstva za obrambo. Tako je organiziranih 8 uprav za obrambo: Celje, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto in Postojna.

Uprave za obrambo skrbijo za priprave civilne obrambe in odločajo v upravnih zadevah na prvi stopnji v zvezi z dolžnostmi državljanov, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij, določenih z zakonom. Uprave za obrambo tako opravljajo naloge s področja vojaških zadev in obrambnih dolžnosti, civilne obrambe, telekomunikacij in podatkovnih omrežij. Državljanse seznanjajo z obrambnimi dolžnostmi, v sodelovanju s slovensko vojsko pa o možnostih sodelovanja v pogodbeni rezervi, zaposlitve v slovenski vojski (SV) in prostovoljnega služenja vojaškega roka. Zbirajo vloge kandidatov, iz uradnih evidenc pridobivajo podatke o kandidatih, ugotavljajo, ali kandidati izpolnjujejo splošne in posebne pogoje, ter pozivajo kandidate na preverjanje gibalnih sposobnosti, zdravstvene preglede itd. V civilni obrambi usklajujejo in usmerjajo njene priprave ter dajejo strokovno pomoč upravnim enotam, gospodarskim družbam, zavodom in drugim organizacijam ter občinam. Zagotavljajo prejem in posredovanje odločitev o uresničevanju ukrepov za pripravljenost in povelj za mobilizacijo nosilcem priprav civilne obrambe. S pristojnimi vojaškoteritorialnimi poveljstvi sodelujejo pri načrtovanju in usklajevanju zagotavljanja civilnih zmogljivosti za podporo države gostiteljice silam držav pošiljateljic, s katerimi je RS v zavezništvu oziroma ima z njimi sklenjene druge mednarodne sporazume in pogodbe. Izdajajo soglasja pri prometu s kmetijskimi zemljišči, gozdovi ter območji, namenjenimi poselitvi itd.⁸³

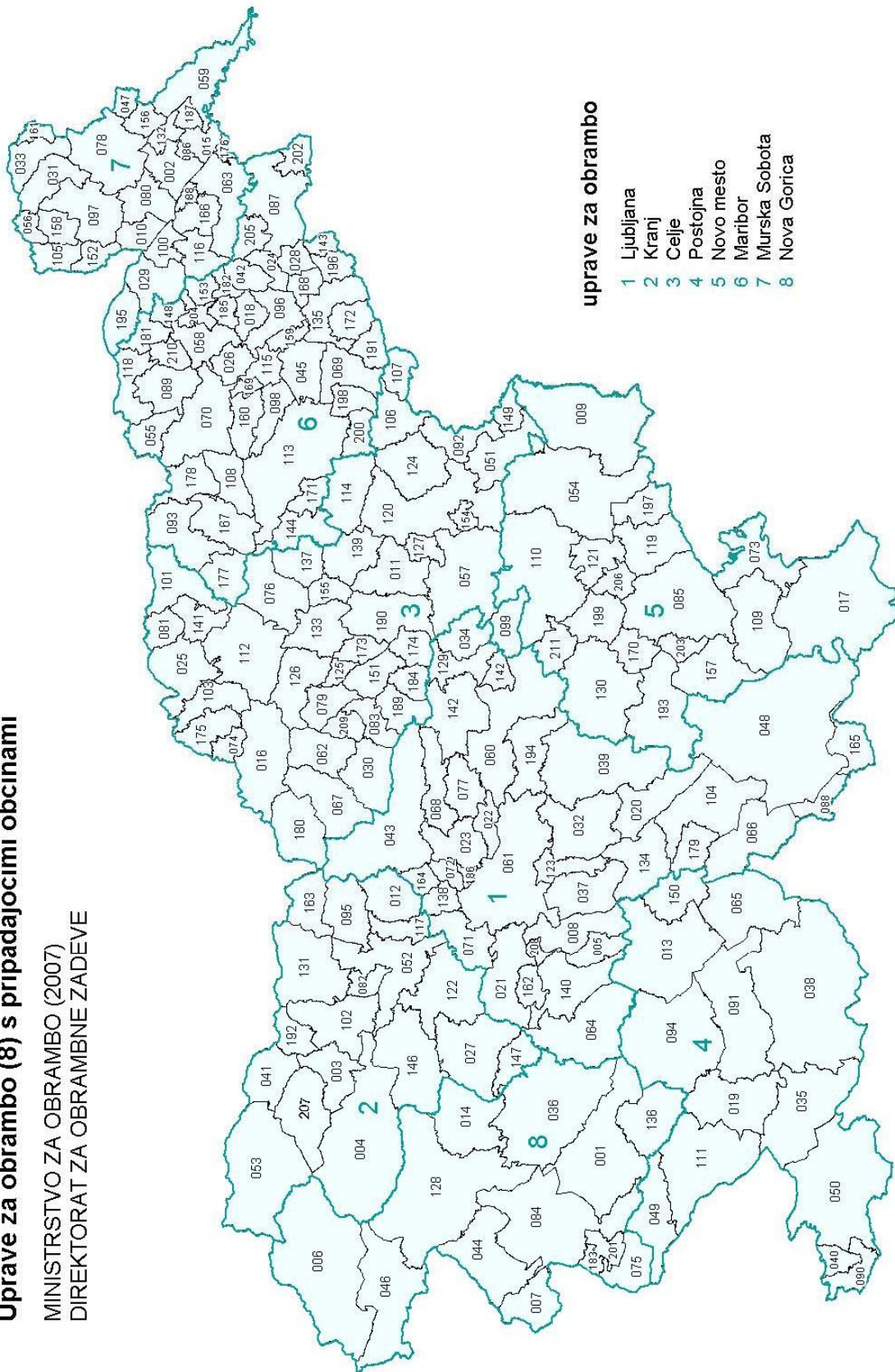
⁸² Zakon o obrambi (ZObr-UPB1) (uradno prečiščeno besedilo) (Uradni list RS, št. 103/2004)

⁸³ (<http://www.mors.si/index.php?id=67>) (19. 10. 2007)

Karta 6:

Uprave za obrambo (8) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA OBRAMBO (2007)
DIREKTORAT ZA OBRAMBNE ZADEVE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1.2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest
Ministrstva za obrambo

5.3.6 Veterinarska uprava Republike Slovenije

Veterinarska uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Veterinarsko upravo sestavljajo glavni urad, 10 območnih uradov (Območni urad Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Ptuj, Murska Sobota, Postojna, Koper, Novo mesto) in 6 mejnih kontrolnih točk. Območni uradi so krajevno pristojne enote Veterinarske uprave RS za izvajanje uradnega nadzora in upravnih nalog ter pokrivajo celotno območje Republike Slovenije. Območni uradi in njihove izpostave so določene z aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest.

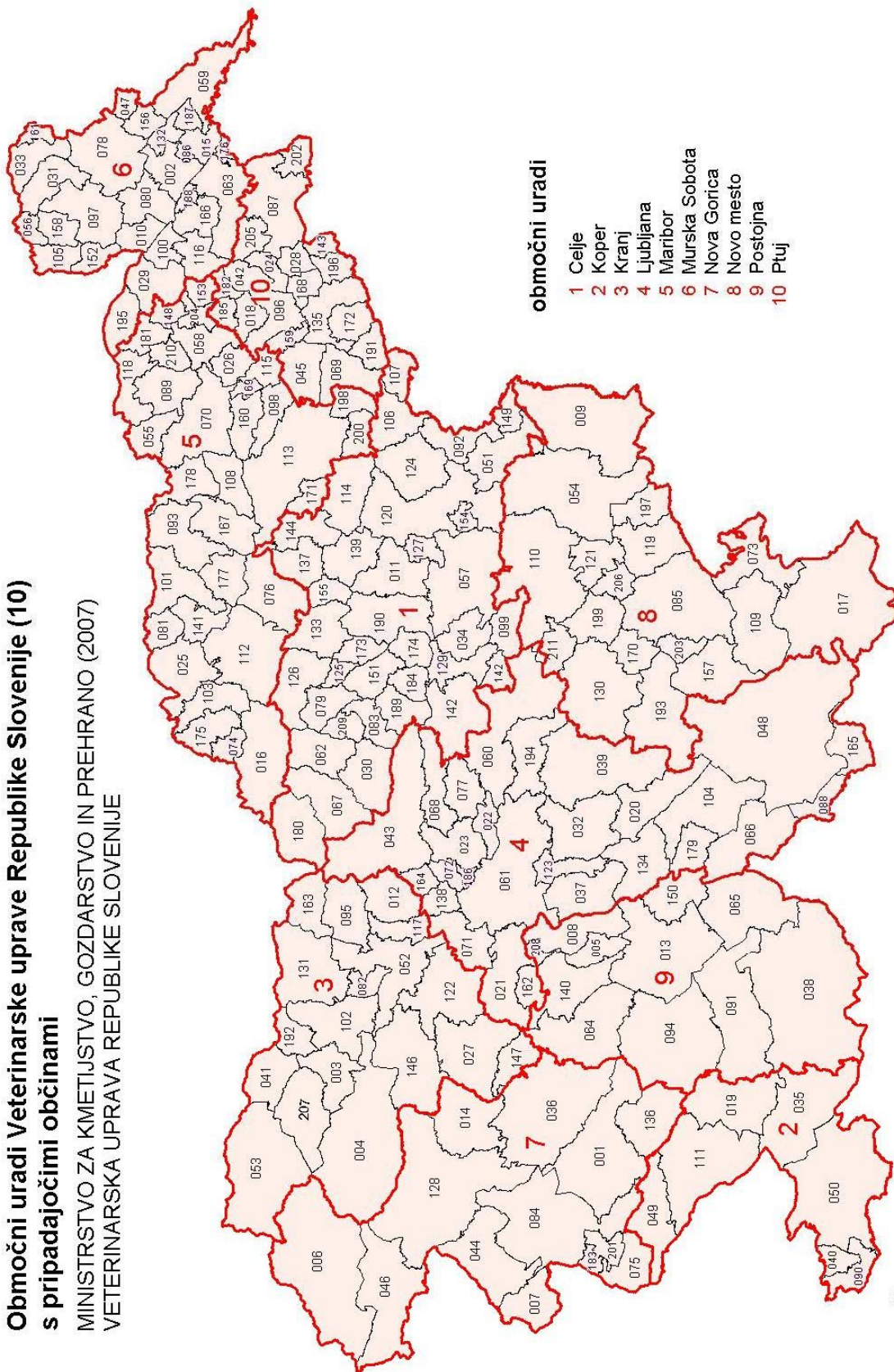
Med najpomembnejše upravne naloge veterinarske uprave spadajo: skrb za izvajanje predpisov o veterinarstvu in zagotavljanje izobraževanja na tem področju; spremljanje gibanja živalskih kužnih boleznih v državi in v tujini in obveščanje vseh zainteresiranih v Sloveniji in tujini; sprejemanje programov, usklajevanje dela in določanje ukrepov za izvajanje programov obvladovanja in preprečevanja širjenja živalskih kužnih boleznih in epidemij; zagotavljanje izvajanja in organizacija monitoringa nad ostanki škodljivih snovi v živilih; zagotavljanje izvajanja in organizacija monitoringa nad ostanki škodljivih snovi v živalih in krmi; možnost prepovedi uporabe določenih škodljivih snovi in zdravil; zagotavljanje letne analize rezultatov monitoringa škodljivih snovi v živilih, izdelava ocene tveganja glede teh ostankov v živilih in priprava letnega poročila; registriranje in vodenje registra prevoznikov živali. Poleg upravnih nalog opravlja Veterinarska uprava Republike Slovenije tudi inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in mednarodnih pogodb.⁸⁴

⁸⁴ <http://www.vurs.gov.si/> (18.10.2007)

Karta 7:

Območni uradi Veterinarske uprave Republike Slovenije (10) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO (2007)
VETERINARSKA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest
Veterinarske uprave Republike Slovenije

5.3.7 Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije

Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije deluje kot organ v sestavi Ministrstva za zdravstvo. Vsebino in obseg njegovega dela določa Zakon o zdravstveni inšpekciji.⁸⁵ Inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem predpisov in ukrepov za varstvo javnega interesa – zdravja je bilo na območju Republike Slovenije vzpostavljeno v letu 1956, ko je bila prvič organizirana sanitarna inšpekcija kot upravni inšpekcijski organ. V letu 1967 so bili z Zakonom o sanitarni inšpekciji ustanovljeni Republiški sanitarni inšpektorat in občinski organi sanitarne inšpekcije. Sistem sanitarno-zdravstvenega inšpekcijskega nadzorstva je bil pozneje nekajkrat dopolnjen, v letu 1994 pa se je na podlagi Zakona o delovnem področju ministrstev Republiški sanitarni inšpektorat preoblikoval v sedanjí Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije.

Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest določa delovanje inšpektorata v 9 -ih območnih enotah (Celje, Dravograd, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto), ki so organizirane kot notranje organizacijske enote. Posamezna območna enota ima organizirane kot notranje organizacijske enote še pisarne. Obseg območnih enot je določen z območji občin.

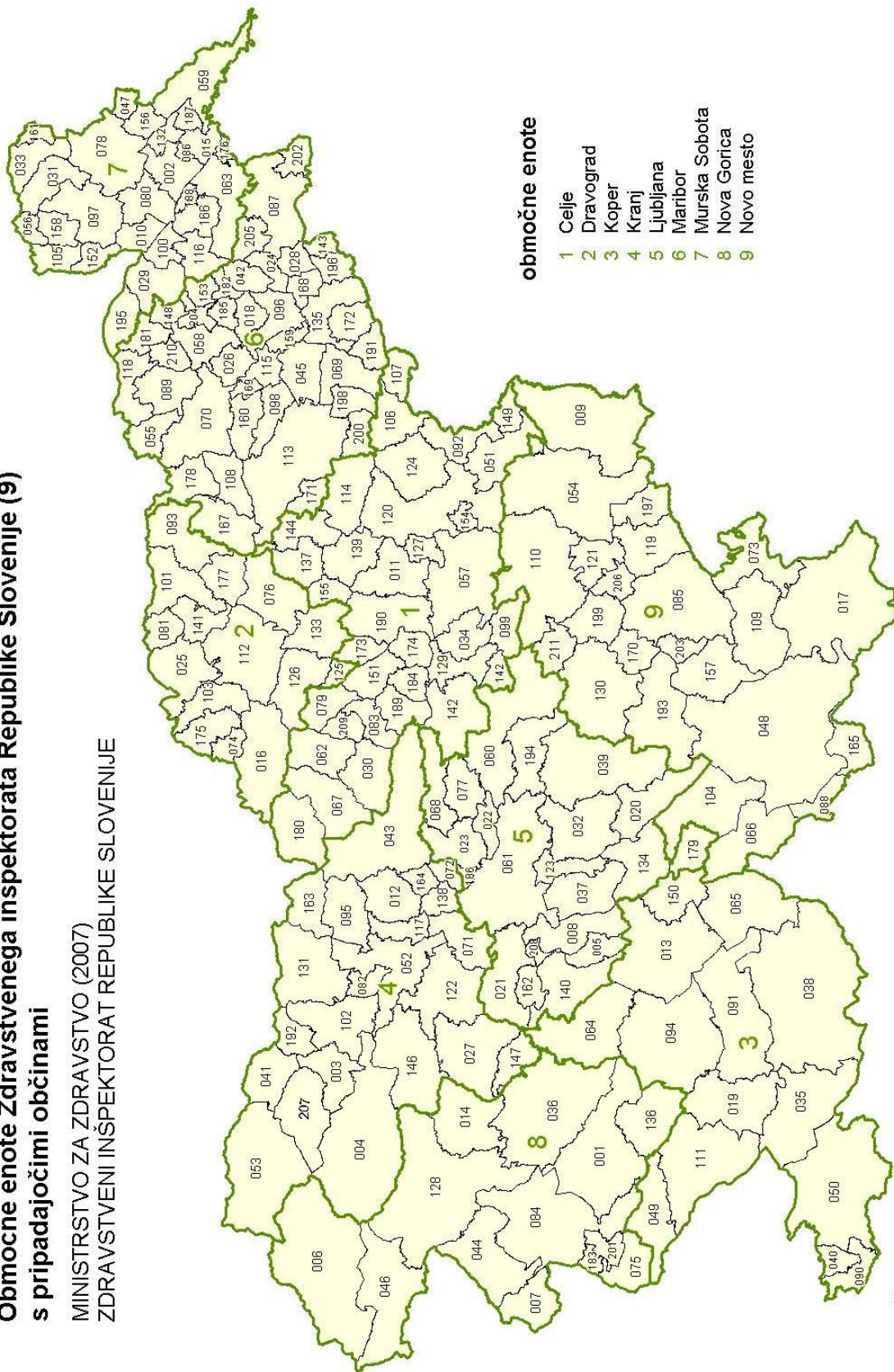
Zdravstveni inšpektorat opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov na področju: nalezljivih bolezni, zdravstvene ustreznosti oziroma varnosti živil oziroma hrane, pitne vode, mineralnih voda, izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik z živili, omejevanja porabe alkohola, kozmetičnih proizvodov, igrač, tobaka, tobačnih proizvodov, kopalnih voda, minimalnih sanitarnozdravstvenih pogojev v javnih zdravstvenih zavodih, pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, v dejavnostih na področjih otroškega varstva, vzgoje, izobraževanja, gostinstva, turizma, higienske nege, sociale, splošne varnosti proizvodov v pristojnosti ministrstva za zdravje, razen kemikalij, zdravil, medicinskih pripomočkov in virov sevanj.⁸⁶

⁸⁵ Zakon o zdravstveni inšpekciji (uradno prečiščeno besedilo) (ZZdrI-UPB2)(Uradni list RS, št. 59/2006)

⁸⁶ http://www.mz.gov.si/si/organi_v_sestavi/zdravstveni_inspektorat_rs/ (19. 8. 2007)

Območne enote Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije (9) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA ZDRAVSTVO (2007)
ZDRAVSTVENI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest
Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije

5.3.8 Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Inšpektorat vodi glavni inšpektor. Sestavljajo ga Sektor za inšpekcijski nadzor ter 13 izpostav kot notranjih organizacijskih enot (Celje, Murska Sobota, Postojna, Gorenjska, Nova Gorica, Ptuj, Koper, Novo mesto, Slovenj Gradec, Ljubljana, Posavje, Trbovlje, Maribor), kar določa akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v inšpektoratu. Obseg območij izpostav je določen z območji občin.

Inšpektorat opravlja naloge s področja varstva pred požarom, kjer inšpektorji izvajajo predvsem nadzor nad načrtovanjem in izvajanjem ukrepov za varstvo pred požarom; delovanjem gasilskih enot, pooblaščenimi fizičnimi in pravnimi osebami, ki opravljajo naloge varstva pred požarom; vodenjem evidenc o požarih in eksplozijah; izvajanjem usposabljanja zaposlenih in izvajanjem preventivnih ukrepov; izpolnjevanjem zahtev za varnost pred požarom med gradnjo objektov.

Na področju zaščite in reševanja izvajajo inšpektorji predvsem nadzor nad: izvajanjem ukrepov za preprečevanje in zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč; uporabo in vzdrževanjem zaklonišč; stanjem ocen ogroženosti; stanjem načrtov zaščite in reševanja, itd. Inšpektorat deluje tudi na področju varstva pred utopitvami in nalogah v zvezi s kopališči.⁸⁷

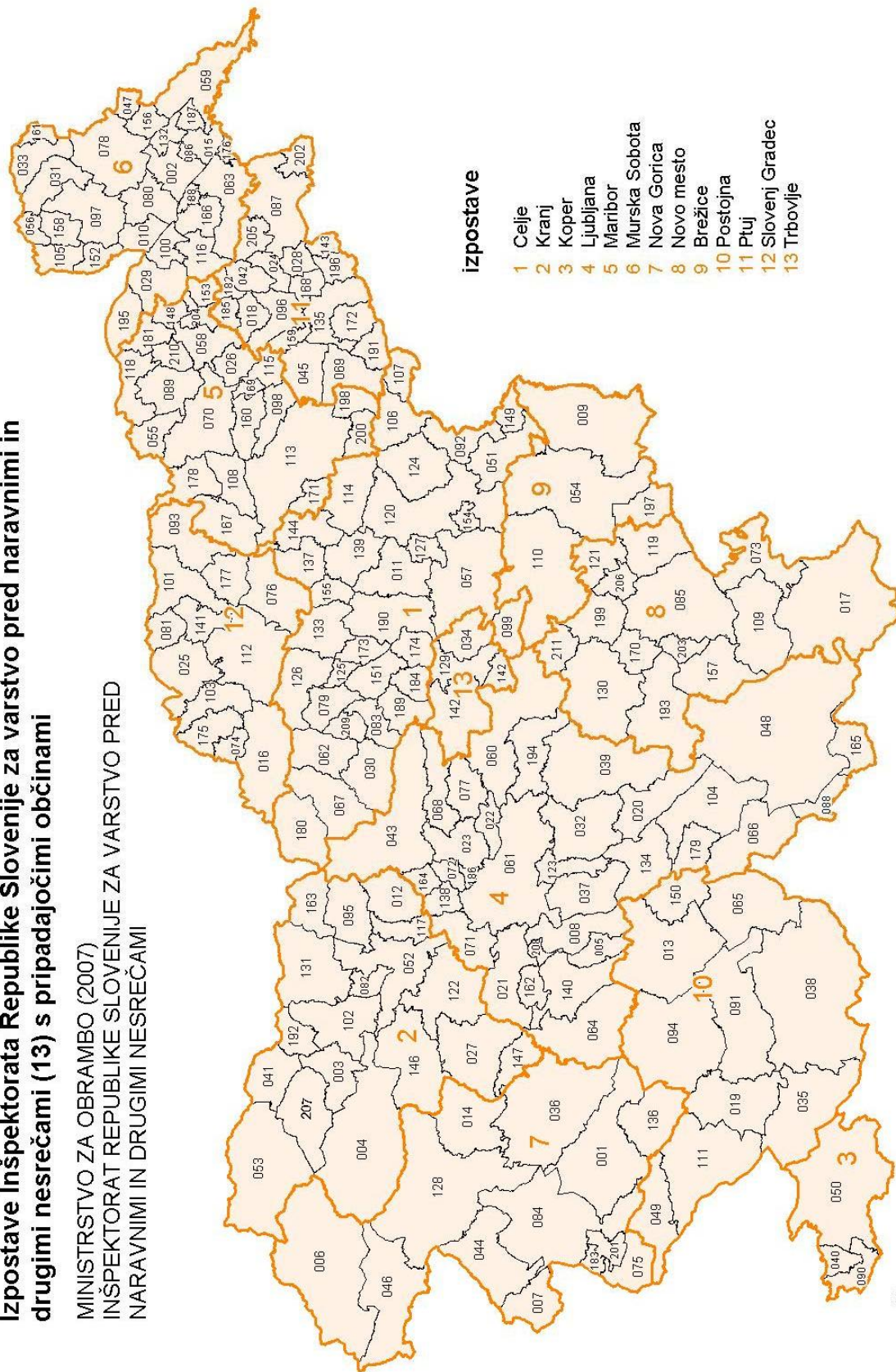
87 <http://www.mors.si/index.php?id=11> (17. 10. 2007)

Karta 9:

Izpostave Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (13) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA OBRAMBO (2007)

INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi nesrečami

5.3.9 Tržni inšpektorat Republike Slovenije

Tržni inšpektorat RS je inšpekcijski organ Republike Slovenije, ki je organizacijsko povezan z Ministrstvom za gospodarstvo kot organ v sestavi ministrstva. Deluje samostojno in neodvisno ter po pravilih, ki jih določajo Ustava Republike Slovenije, zakoni in podzakonski predpisi. Na Tržnem inšpektoratu RS poteka delo na 26 lokacijah po celotnem ozemlju Republike Slovenije. Tržni inšpektorji imajo podobno kot ostali inšpektorji pooblastilo za opravljanje svojih nalog na celotnem področju Republike Slovenije, vendar vsak izmed inšpektorjev najboljše pozna razmere na področju, kjer živi in dela.

Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v tržnem inšpektoratu tako določa, da inšpektorat opravlja svoje naloge tudi v območnih enotah, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote inšpektorata. Obseg njihovih območij je določen z območji občin. Inšpektorat je teritorialno razdeljen na 14 območnih enot (Celje, Dravograd, Idrija, Kamnik, Kočevje, Koper, Kranj, Krško, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna) posamezna območna enota pa ima kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave. Skupaj ima tržni inšpektorat 11 izpostav oziroma inšpekcijskih pisarn.

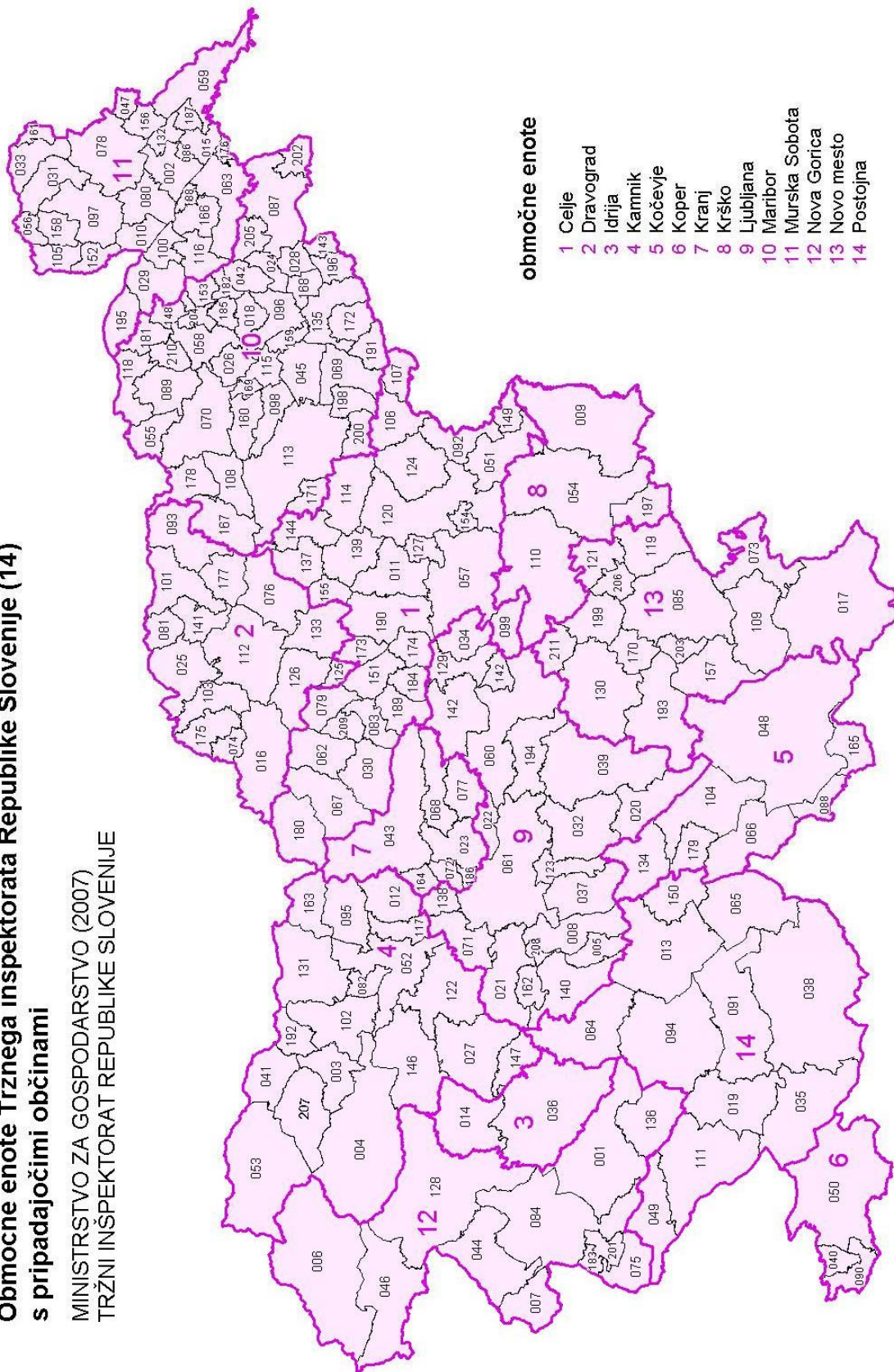
Glavna naloga Tržnega inšpektorata je nadzor izvrševanja slovenske zakonodaje, kjer med najpomembnejša področja sodijo področja varstva potrošnikov, varnosti proizvodov, trgovine, gostinstva, obrti, storitev, cen, turizma, varstva konkurence in varstva avtorskih pravic. Glavni cilj tržnih inšpektorjev je delo opravljati zakonito, v skladu s predpisi in tako pomagati podjetjem, podjetnikom in potrošnikom pri delovanju na našem trgu. Inšpektorat aktivno sodeluje s potrošniki iz območja Republike Slovenije in s potrošniki drugih držav članic.⁸⁸

⁸⁸ <http://www.ti.gov.si/> (18. 10. 2007)

Karta 10:

Območne enote Tržnega inšpektorata Republike Slovenije (14) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO (2007)
TRŽNI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Tržnega inšpektorata Republike Slovenije

5.3.10 Inšpektorat Republike Slovenije za delo

Inšpektorat Republike Slovenije za delo je upravni organ v sestavi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Delovno področje organa je določeno z Zakonom o inšpekciji dela⁸⁹, ki ga dopolnjuje Zakon o inšpekcijskem nadzoru⁹⁰. Oba zakona urejata splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom. Inšpektorat RS za delo opravlja nadzorstvo nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke ter varnost delavcev pri delu, če s predpisi ni drugače določeno. Inšpektorat RS za delo opravlja nadzorstvo tudi nad izvajanjem tistih predpisov, ki to izrecno določajo.

Delo inšpektorata poteka v 12-ih območnih enotah (Celje, Brežice, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Trbovlje, Velenje), obseg njihovih območij je določen z območji občin. Posamezna območna enota ima lahko kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še pisarne, teh je skupaj na območju Slovenije 14. Takšna teritorialna organizacija je določena v aktu o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest inšpektorata.

Glavni inšpektor vodi in predstavlja inšpektorat, organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki so organizirane za posamezno upravno področje. Področje nadzora delovnih razmerij ureja inšpekcija nadzora delovnih razmerij, področje nadzora varnosti in zdravja pri delu pa inšpekcija nadzora varnosti in zdravja pri delu. Temeljna zakona na področju nadzora sta danes Zakon o delovnih razmerjih⁹¹ in Zakon o varnosti in zdravju pri delu⁹², ki na novo opredeljujeta pravila odnosov med delavci in delodajalci.⁹³

⁸⁹ Zakon o inšpekciji dela (Uradni list, RS, št. 38/94, 32/97 in 36/00)

⁹⁰ Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07)

⁹¹ Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/2002)

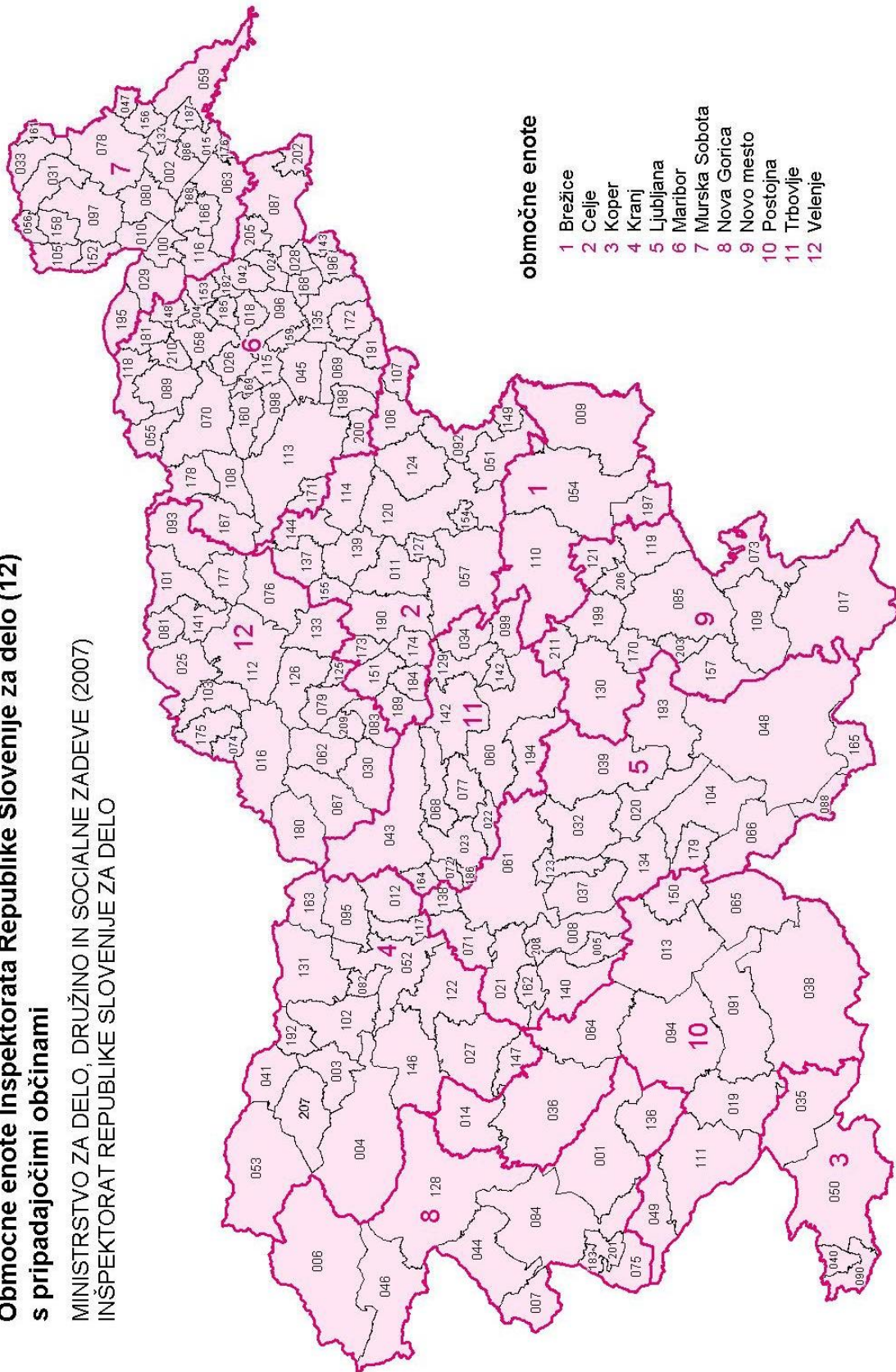
⁹² Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 56/1999, 64/2001)

⁹³ <http://www.id.gov.si/> (17. 10. 2007)

Karta 11:

Območne enote Inšpektorata Republike Slovenije za delo (12) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE (2007)
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA DELO



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Inšpektorata
Republike Slovenije za delo

5.3.11 Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor je upravni organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. Deluje samostojno in neodvisno ter po pravilih, ki jih določajo Ustava Republike Slovenije, zakoni in podzakonski predpisi.

V skladu z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu RS za okolje in prostor delujejo naslednje notranje organizacijske enote: Inšpekcija za prostor, Inšpekcija za okolje in naravo, Stanovanjska inšpekcija, Služba za skupne in pravne zadeve. Omenjen akt tudi določa, da inšpektorat opravlja svoje naloge v območnih enotah, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote inšpektorata, njihov obseg pa je določen z območji občin. Inšpektorat je teritorialno razdeljen na 8 območnih enot (Ljubljana, Maribor, Celje, Koper, Kranj, Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota). V vseh območnih enotah so inšpektorji za okolje in naravo ter gradbeni inšpektorji, stanovanjska inšpekcija pa ima sedež le na Območni enoti Ljubljana.

Pristojnosti in naloge inšpekcijskega nadzora Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor so opredeljene v⁹⁴ Zakonu o državni upravi in v Uredbi o organih v sestavi ministrstev ter v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru. Inšpektorat Republike Slovenije opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, urejanje voda in gospodarjenje z njimi, graditev objektov in izvedbo gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti.⁹⁵

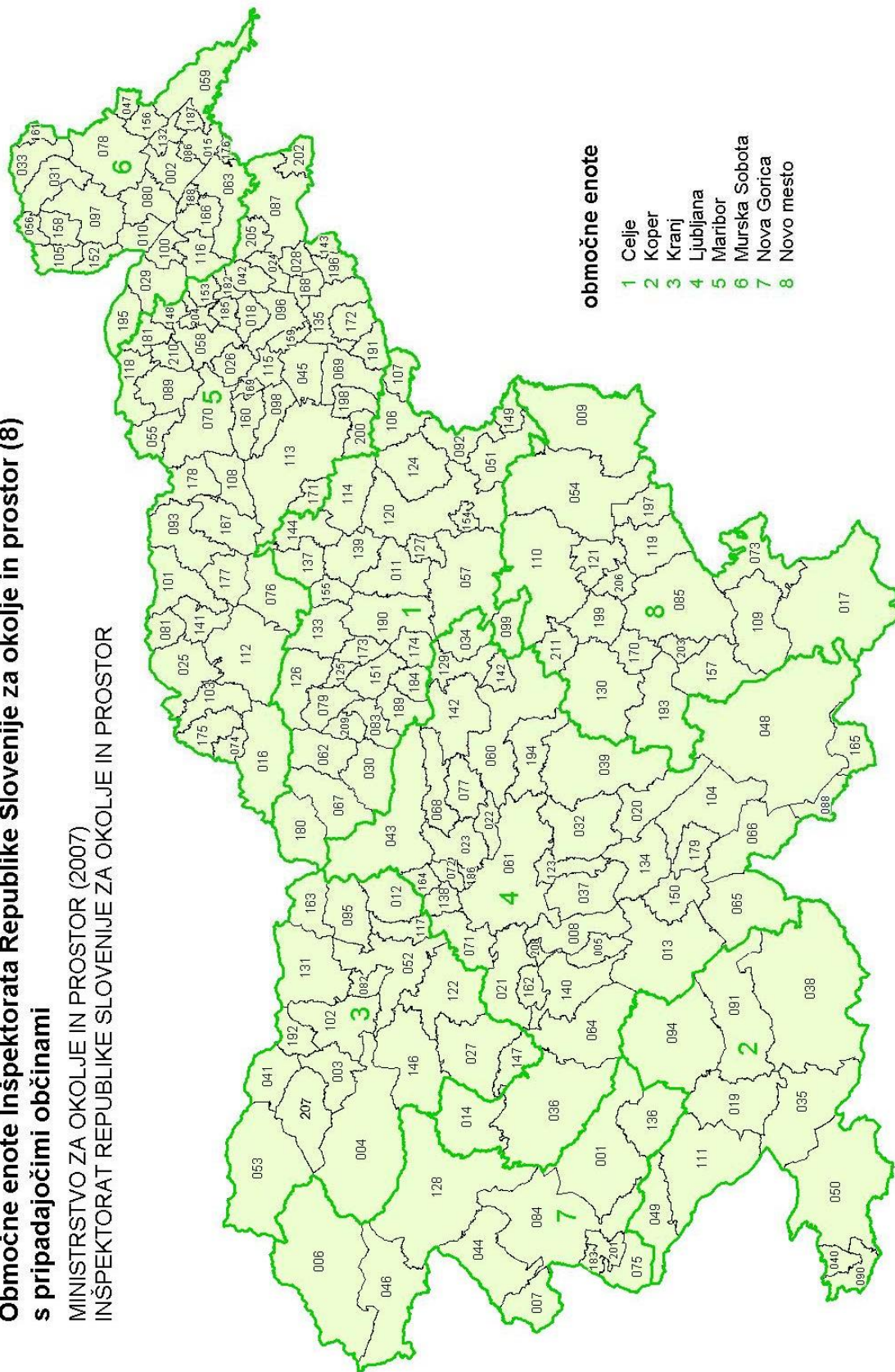
⁹⁴ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002), Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/2003), Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002).

⁹⁵ <http://www.iop.gov.si/index.php?id=5124> (18. 10. 2007)

Karta 12:

Območne enote Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (8) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR (2007)
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE IN PROSTOR



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest
Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor

5.3.12 Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano

Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest inšpektorata določa, da inšpektorat opravlja svoje naloge tudi v območnih enotah in obmejnih območnih enotah, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote inšpektorata. Obseg njihovih območij je določen z območji občin. Inšpektorat je glede na delovno področje sestavljen iz sedmih inšpekcij in sicer iz kmetijske, fitosanitarne, gozdarske ter iz lovske in ribiške inšpekcije, inšpekcije za krmo, inšpekcije za kontrolo kakovosti kmetijskih pridelkov in živil ter vinarske inšpekcije, ki deluje v okviru kmetijske inšpekcije.

Poleg Urada glavnega inšpektorja tako vse inšpekcije delujejo še v 8-ih območnih enotah (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto), posamezna območna enota pa ima kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave. Fitosanitarna inšpekcija deluje tudi na vseh mejnih prehodih, ki so registrirani za prehod snovi in predmetov ter rastlin, za katere je potreben nadzor pristojne službe.

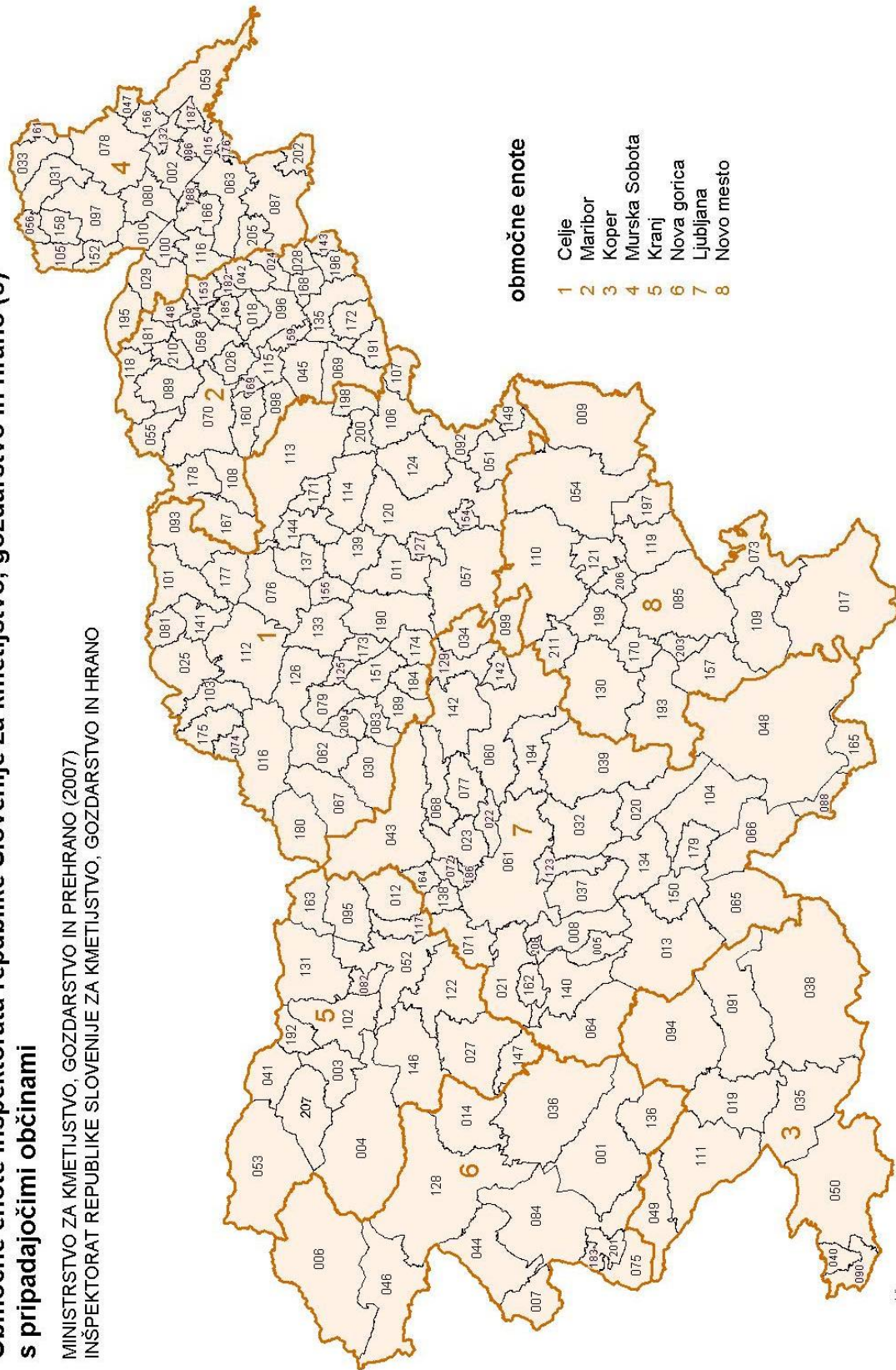
Inšpektorat nadzoruje izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo kmetijstvo, kakovost mineralnih gnojil, fitofarmaceutskih sredstev, semena, sadilni material, zdravstveno varstvo rastlin, kakovost krme, vina, varstvo, urejanje in izkoriščanje kmetijskih zemljišč, finančne intervencije in druge zadeve v zvezi s poljedelstvom, živinorejo, sadjarstvom, vinogradništvom, vinarstvom in hmeljarstvom in s prenosom rastlin, krme, sadja in fitofarmaceutskih sredstev čez državno mejo, gozdarstvo, gojenje in varstvo gozdov, pridobivanje gozdnih lesnih proizvodov in drugih gozdnih dobrin, gradnjo gozdnih prometnic, kakovost gozdnih semen in gozdnih sadik in druge zadeve v zvezi z gozdom in gozdarstvom, upravljanje lovišč in ribiških okolišev, gojitev in lov divjadi, sladkovodno in morsko ribištvo, varstvo prosto živečih divjih živali in njihovih habitatov in druge zadeve s področja varstva narave ter z vsemi vidiki kakovosti kmetijskih pridelkov ter živil.⁹⁶

⁹⁶ <http://www.mkgp.gov.si/index.php?id=2214> (19. 10. 2007)

Karta 13:

Območne enote Inšpektorata republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (8) s pripadajočimi občinami

MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO (2007)
INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN HRANO



območne enote

- 1 Celje
- 2 Maribor
- 3 Koper
- 4 Murska Sobota
- 5 Kranj
- 6 Nova gorica
- 7 Ljubljana
- 8 Novo mesto

Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1.2007
Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano

5.3.13 Policijska uprava Republike Slovenije

Policijska uprava je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije. Policijska uprava opravlja svoje naloge na treh ravneh: državni, regionalni in lokalni ravni. Območja in sedeži policijskih uprav so določeni z Odlokom o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji⁹⁷ in sicer tako, da so naštetih upravne enote, ki sodijo v določeno upravo. Organizacijsko jo sestavljajo policijska uprava, policijske uprave in policijske postaje, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote Policijske uprave.

Slovenija je razdeljena na 11 policijskih uprav (Policijska uprava Celje, Koper, Kranj, Krško, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Slovenj Gradec), ki na regijski ravni skrbijo za varnost ljudi in njihovega premoženja. Vodijo jih direktorji, katere imenuje in razrešuje minister na predlog generalnega direktorja policije.

V skladu s 3. členom Zakona o policiji⁹⁸ policija opravlja naslednje naloge: varuje življenje, osebno varnost in premoženje ljudi; preprečuje, odkriva in preiskuje kazniva dejanja in prekrške, odkriva in prijema storilce kaznivih dejanj in prekrškov, druge iskane osebe ter jih izroča pristojnim organom; zbira dokaze in raziskuje okoliščine, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov; vzdržuje javni red; nadzoruje in ureja promet na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet; varuje državno mejo in opravlja mejno kontrolo; opravlja naloge, določene v predpisih o tujcih; varuje določene osebe, organe, objekte in okolišje; varuje določena delovna mesta in tajnost podatkov državnih organov, če z zakonom ni drugače določeno; izvaja naloge, določene v tem in drugih zakonih in podzakonskih predpisih.⁹⁹

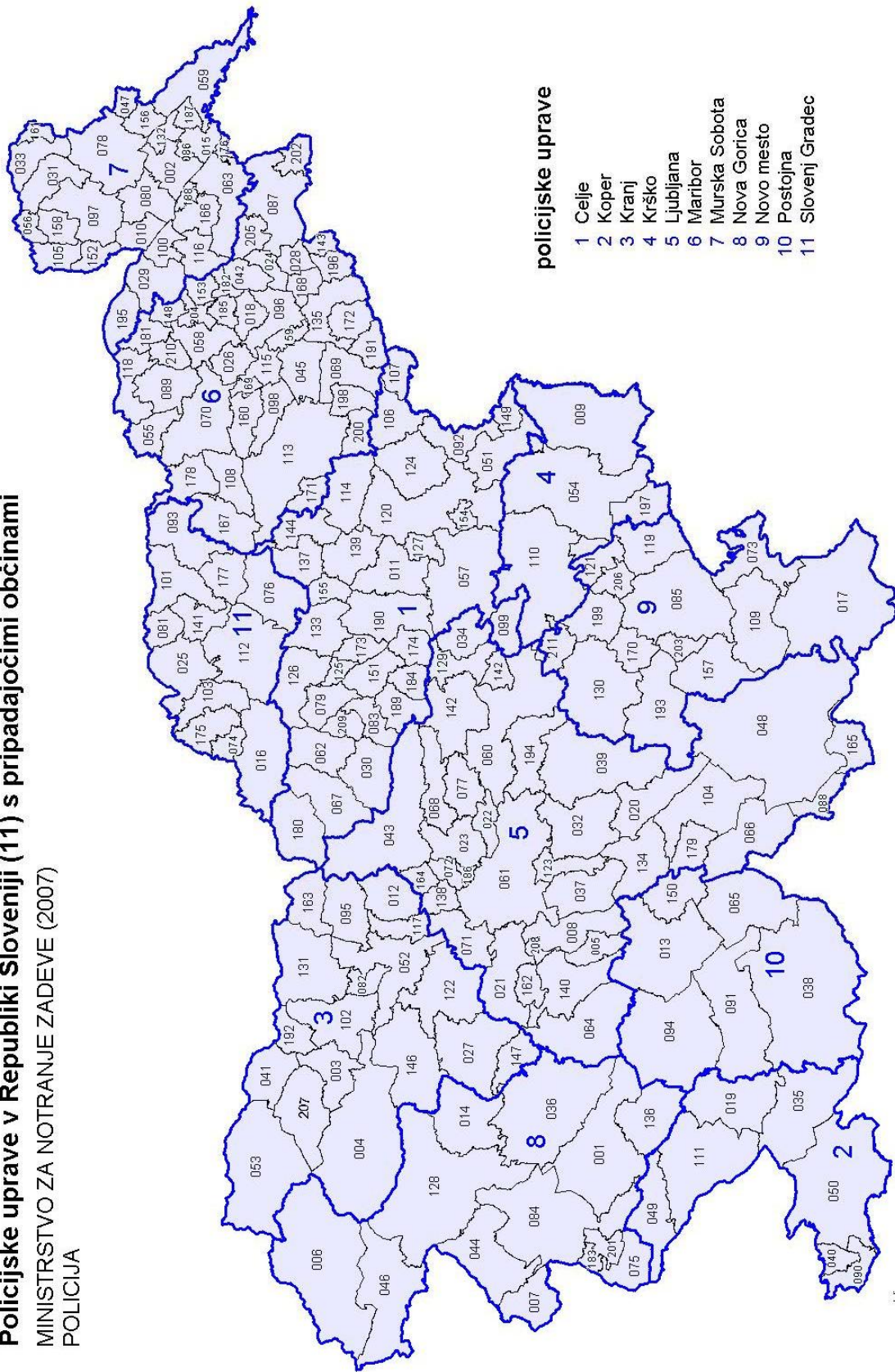
⁹⁷ Odlok o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji (Uradni list RS., št. 12/1999)

⁹⁸ Zakon o policiji (uradno prečiščeno besedilo) (ZPol-UPB6) (Uradni list RS, št. 107/2006)

⁹⁹ <http://www.policija.si/portal/> (19. 10. 2007)

Karta 14:

Policijske uprave v Republiki Sloveniji (11) s pripadajočimi občinami
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE (2007)
POLICIJA



Vira:
Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1. 2007
Odlok o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v
Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 12/1999)

5.4 Statistične regije – SKTE 3

V poglavje o teritorialni organiziranosti državne uprave smo vključili tudi posebno regionalizacijo – delitev ozemlja Republike Slovenije na statistične regije. Podlaga za to regionalizacijo je Uredba o Standardni klasifikaciji teritorialnih enot. Omenjeni uredbi smo nekaj besed namenili že v delu naloge, kjer v povezavi z »evropskimi« regijami opisujemo Klasifikacijo NUTS.

Vlada Republike Slovenije je leta 2000 sprejela Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot¹⁰⁰, s katero je bila standardna klasifikacija teritorialnih enot (SKTE) uvedena kot obvezen nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelavo, analizo, posredovanje in izkazovanje podatkov o teritorialni razdelitvi Republike Slovenije. Nova, nekoliko spremenjena Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, je bila sprejeta 25. januarja 2007¹⁰¹ in pomeni dopolnitev k skupni klasifikaciji statističnih teritorialnih enot Evropske unije (NUTS), ki države članice EU po enotnih kriterijih teritorialno razčleni na prvih treh ravneh, imenovanih NUTS 1 (v našem primeru celotna država Slovenija), NUTS 2 (trenutno celotna Slovenija, od 1. januarja 2008 pa Vzhodna in Zahodna Slovenija) in NUTS 3 (12 statističnih regij).

Klasifikacijo NUTS na prvih treh ravneh členitve države urejata dve uredbi Evropskega sveta, in sicer št. 1059 iz leta 2003 in št. 1888 iz leta 2005. SKTE tako do tretje ravni temelji na klasifikaciji NUTS, od četrte ravni naprej pa se za potrebe statistike teritorij Republike Slovenije razdeli na pet nižjih ravni, in sicer: SKTE 4 (upravne enote), SKTE 5 (občine), SKTE 6 (krajevne skupnosti, vaške skupnosti in četrtne skupnosti), SKTE 7 (naselja) in SKTE 8 (prostorski okoliši). Statistični urad Republike Slovenije je zadolžen za izvajanje uredbe ter za tekoče vzdrževanje SKTE na osnovi teritorialnih sprememb, povzetih iz uradnih registrov in evidenc.

Statistične regije Slovenije so tako le ena izmed predpisanih ravni teritorialne členitve Slovenije, ki jih Statistični urad Republike Slovenije uporablja pri zbiranju in izkazovanju statističnih podatkov. Regionalni podatki se uporabljajo za podporo regionalnemu razvoju, pri strokovnem načrtovanju in merjenju učinkov regionalne politike ter za družbenogospodarske analize.

Pojem statistična regija ima v slovenski strokovni javnosti razmeroma kratko zgodovino; uporabljati se je začel šele po letu 1995 in sicer v zvezi z obsežno reformo komunalnega sistema, ki je bila v Sloveniji zaključena konec leta 1994. Pred tem je Statistični urad več desetletij izkazoval različne statistične podatke na ravni občin. Ker so bile te z reformo leta 1994 razdrobljene, se je povečala potreba po izkazovanju statističnih podatkov na regionalni ravni. Raziskovalne ustanove in občasno tudi Statistični urad RS so že od sedemdesetih let

¹⁰⁰ Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Ur. l. RS, št. 28/2000)

¹⁰¹ Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Ur.l. RS, št. 9/2007)

prejšnjega stoletja za analitične potrebe združevali tedanje občinske podatke na ravni t.i. 12 funkcionalnih regij oziroma 12 območij medobčinskega sodelovanja. Kot že imeni povesta, so že takrat obstajale težnje po združevanju manjših teritorialnih enot v večja interesna območja; to je bilo potrebno zaradi regionalnega načrtovanja in zaradi sodelovanja na različnih področjih. Prvotna regionalna členitev – ta je izhajala iz preučevanj akademikov Igorja Vrišerja in Vladimira Kokoleta v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja – je bila izdelana na podlagi analize gravitacijskih območij (zaposlitev, oskrba, šolanje) in se je izkazala za razmeroma stabilno. Leta 1995 je Statistični urad RS to regionalno členitev prevzel, enote te členitve pa poimenoval statistične regije.

Obseg statističnih regij se je nato še spreminjal, bistveno je nanj vplivala Uredba o SKTE, ki je potek meja statističnih regij uskladila s potekom meja občin, s čimer so bila odpravljena neskladja med mejami občin in mejami statističnih regij. Statistične regije so postale del hierarhične členitve ozemlja Slovenije in s tem je bila dosežena možnost za zanesljivo združevanje statističnih podatkov z nižjih na višje ravni. Meje upravnih enot in meje statističnih regij se popolnoma ne ujemajo, vendar se neujemanja postopoma zmanjšujejo. Poleg omenjenega se je z Uredbo o SKTE znatno spremenil obseg dveh statističnih regij: iz dotodanje Osrednjeslovenske statistične regije je bil izločen njen južni del in bil pripojen dotodanji Dolenjski statistični regiji; ta se je zato povečala in je dobila novo ime – Jugovzhodna Slovenija. Statistični urad RS v skladu z Uredbo SKTE, po kateri so območja statističnih regij določena z območji občin, in v skladu z Uredbo NUTS, ki dopušča manjše spremembe obsega statističnih regij kadar koli, usklajuje meje statističnih regij z mejami občin in ohranja hierarhičnost členitve ter s tem možnost za združevanje (agregiranje) podatkov z nižjih na višje teritorialne ravni. Večje spreminjanje obsega in števila statističnih regij pa je v skladu z Uredbo NUTS mogoče le vsaka tri leta – ob upoštevanju meril, ki določajo, koliko prebivalcev mora imeti posamezna enota na kateri koli ravni NUTS (Statistični urad Republike Slovenije: Pojasnila o teritorialnih spremembah statističnih regij 2007).

Trenutno ima Slovenija 12 Statističnih regij – SKTE 3 (NUTS 3); in sicer so to Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška in Obalno-kraška regija.

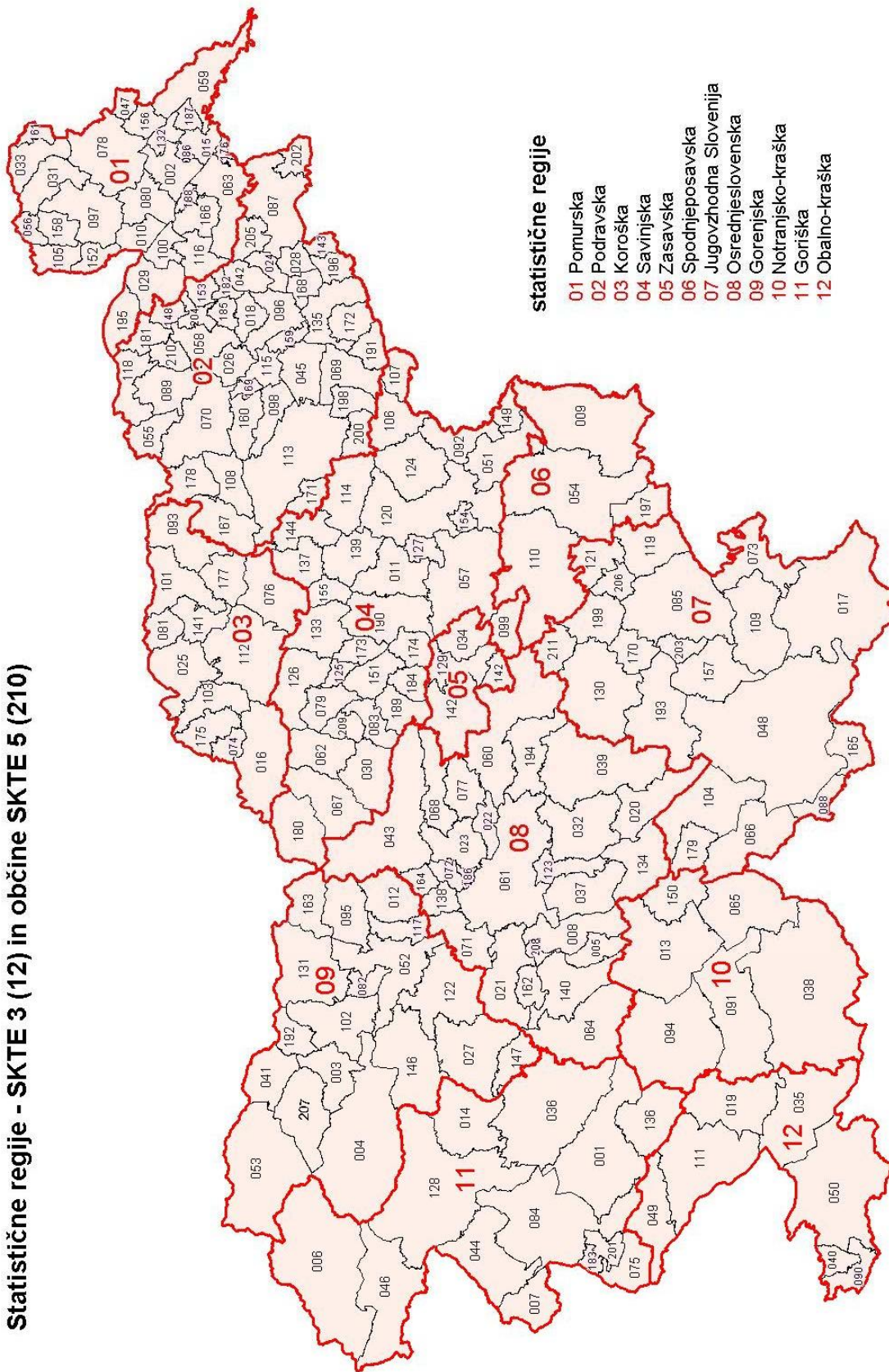
Pomen statističnih regij oziroma SKTE 3 (NUTS 3) pa ni zgolj izkazovanje pomembnih statističnih podatkov in kazalcev razvoja. Slovenija je namreč v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja¹⁰² določila teritorialne enote NUTS 3 kot razvojne regije, ki so funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne politike, ki jih v enovite zaključene prostorske celote združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi, na

¹⁰² Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)(Uradni list RS, št. 93/2005)

katerih je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen regionalni razvoj. Omenjeni zakon določa cilje, načela in organiziranost za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, kot temeljne sestavine razvojne politike v Republiki Sloveniji in Evropski Uniji, na državni, regionalni in lokalni ravni, dodeljevanje razvojnih spodbud ter postopek izvedbe projektnega financiranja, pri katerem se javna in zasebna sredstva povezujejo za spodbujanje razvoja. Za izvajanje razvojnih nalog in vključevanje v kohezijsko politiko EU je tako Slovenija trenutno razdeljena na 12 razvojnih regij (statistične teritorialne enote NUTS 3) in na dve kohezijski regiji (NUTS 2): Vzhodno Slovenijo in Zahodno Slovenijo. V prehodnem obdobju do oblikovanja pokrajin (kot druge ravni lokalne samouprave) so za regionalni razvoj odgovorne občine in država, z oblikovanjem pokrajin pa bo prešla odgovornost za regionalni razvoj v izvorno pristojnost pokrajin, institucije razvojne regije pa naj bi prešle v pokrajinske institucije.

Karta 15:

Statistične regije - SKTE 3 (12) in občine SKTE 5 (210)



Vir: Meje občin - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1.2007

6 EMPIRIČNA RAZISKAVA

6.2 Uvod v empirično raziskavo

Empirično raziskavo smo izvedli konec meseca septembra 2007 na populaciji »organizacij« civilne družbe, javne uprave in državne uprave, ki so poleg državnega nivoja organizirane tudi lokalno – regionalno. S pomočjo kvantitativnih in kvalitativnih vprašanj smo med izbranimi organizacijami civilne in javne sfere želeli preveriti trenutno situacijo njihove teritorialne organiziranosti ter njihovo mnenje ali so se pripravljene (organizacijsko) preoblikovati in teritorialno poenotiti oziroma preoblikovati na 14 enot – pokrajin, ki naj bi z sprejetjem nove pokrajinske zakonodaje tudi zaživele. Prav tako smo želeli ugotoviti ali v poenotenju vidijo kakšne prednosti oziroma slabosti.

V kolikor organom nov predlog zakona nalaga preoblikovanje (nekatera področja državne in javne uprave), nas je zanimalo, ali imajo morebiti že izdelane podrobne organizacijske in kadrovske načrte za prenos na drugo stopnjo lokalne samouprave, ali se s takšnim predlogom strinjajo in ali v takšnem teritorialnem poenotenju vidijo prednost. V predlogu pokrajinske zakonodaje je namreč določeno, da država z zakonom prenese pokrajinam v opravljanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti. To je odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji, ki jih kot naloge splošnega upravnega okraja sedaj opravljajo upravne enote, pa tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, če je tako določeno s področnim zakonom ali je z zakonom opravljen prenos posamezne naloge iz državne pristojnosti. Prav tako nas je zanimalo ali tudi organizacije civilne družbe razmišljajo o teritorialnem poenotenju z delovanjem bodočih pokrajin in ali morebiti že imajo izdelane organizacijske in kadrovske načrte.

Z odgovorom »organizacij« na zgoraj opisan zastavljen cilj smo skušali potrditi/ovreči drugo hipotezo.

Slika 1: Število organizacij zajetih v raziskavo in realizacija



Kot že zapisano, smo se v raziskavi omejili le na organizacije, ki jih obravnavamo skozi celotno nalogo. Vzorec raziskave tako ni naključen ampak določen na podlagi predhodne raziskave stanja delovanja organizacij, ki so poleg državnega nivoja organizirane tudi regionalno. V raziskavo smo na ta način zajeli 10 »organizacij« civilne družbe, 12 »organizacij« javne uprave in 13 »organizacij« državne uprave. Realizacija oziroma odziv na anketni vprašalnik, ki smo ga s pomočjo elektronske pošte poslali na uradne naslove in odgovorne osebe – direktorje, predsednike, itd. organizacij, je bil zelo različen.

Uspeli smo anketirati 9 organizacij civilne družbe (kar je 90% realizacija), 9 organizacij javne uprave (kar je 75 % realizacija) in le 7 organov državne uprave (kar je 53,8 % realizacija). Zavedamo se, da kljub temu, da smo zajeli vse pomembnejše institucije, populacija zajeta v raziskavo ni velika, in da ima vsak izpolnjen vprašalnik posebno težo. Reprezentativnost ankete je tako v primeru državne uprave, zaradi nizkega odziva, nekoliko vprašljiva. Skupna realizacija je 25 izpolnjenih vprašalnikov, kar znaša 71%.

Anketni vprašalnik obsega 10 oziroma 11 vprašanj (glej prilogo A in prilogo B). Vprašalnik za organizacije civilne družbe se nekoliko razlikuje od vprašalnika za organizacije javne in državne uprave. Bistvenih vsebinskih razlik ni, saj anketa za vse tri sklope organizacij zasleduje enak cilj.

6.2 Analiza in rezultati anketnega vprašalnika

V prvem delu raziskave nas je zanimalo ali so organizacije/institucije/organi seznanjeni s konstituiranjem pokrajin, kot jih predvideva pokrajinska zakonodaja, ter ali bo morebitna vzpostavitev pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave imela kakšen vpliv na njihovo delovanje.

Tabela 5: Seznanjenost s konstituiranjem pokrajin (absolutno št. in v %)

<i>Ali ste v vaši organizaciji/instituciji seznanjeni s konstituiranjem (predvidenim teritorialnim obsegom in delovanjem) pokrajin kot jih predvideva nova pokrajinska zakonodaja? DA/NE</i>		
<i>Organizacije</i>	<i>DA</i>	<i>DA (%)</i>
Civilna družba (N = 9)	6	66,66%
Javna uprava (N = 9)	7	77,77%
Državna uprava (N = 7)	7	100,00%

Iz tabele je razvidno, da je večina organizacij seznanjena s konstituiranjem pokrajin oziroma z novo pokrajinsko zakonodajo. Ta procent je po pričakovanjih višji pri organizacijah državne uprave, saj le-te predvidena pokrajinska zakonodaja neposredno zadeva. Organizacije civilne družbe so organizirane na drugačni pravni osnovi in s tega sklepamo, da morebitno ustanavljanje pokrajin spremljajo v manjši meri oziroma, kot so nekateri zapisali, da jih konstituiranje pokrajin zanima samo v primeru, če le-te neposredno posegajo v njihovo delovanje.

Tabela 6: Morebiten vpliv vzpostavitve pokrajin na delovanje organizacije (absolutno št. in v %)

<i>Ali bo morebitna vzpostavitev pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave imela kakšen vpliv na delovanje vašega organa/organizacije/institucije? DA / NE</i>		
<i>Organizacije</i>	<i>DA</i>	<i>DA (%)</i>
Civilna družba (N = 9)	3	33,33%
Javna uprava (N = 9)	4	44,44%
Državna uprava (N = 7)	2	28,57%

Pri vprašanju o morebitnem vplivu vzpostavitve pokrajin na delovanje organizacij so rezultati pokazali naslednje razlike: pritrdilno je odgovorilo le majhno število vprašanih – najmanj, 28,57% organizacij državne uprave, sledijo organizacije civilne družbe z 33,33 % in največ 4 organizacije oziroma 44,44 % vprašanih s področja javne uprave. Odgovori so v povezavi s

prejšnjim vprašanjem nekoliko presenetljivi, saj bi predvidevali, da bo največji odstotek pozitivnih odgovorov med organizacijami državne uprave, katerih delovanje bo tako ali drugače horizontalno oziroma vertikalno povezano s pokrajinskim birokratskim aparatom.

Za organizacije, ki so odgovorile pritrdilno – da bo konstituiranje pokrajin imelo vpliv na njihovo delovanje – je sledilo vprašanje, kakšen naj bi bil ta vpliv.

Odgovori so bili zelo različni – za organizacije civilne družbe jih lahko strnemo v enem stavku: izpostavljen je bil samo morebitni vpliv pri registraciji društva, pri čemer bi se morebiti ta prenesla iz upravnih enot na pokrajine. Na ta način naj bi društva in njihova organiziranost še naprej delovala kontrolirano decentralizirano.

Organizacije javne uprave so poudarile, da jasnega odgovora še ni, saj še ne vedo kaj vse bo preneseno na pokrajine, in da gre predvsem za posreden vpliv v smislu prilagajanja novim pristojnostim in odgovornostim, ki naj bi bile financirane s strani pokrajin.

Za organizacije državne uprave so po našem mnenju rezultati pokazali nerealen odgovor, saj sta pozitivno odgovorili le 2 od 7-ih organizacij in še ti dve v negativnem smislu: vpliv vidijo v tem, da dosedanja organiziranost razpade, ter da bo takšno stanje pripeljalo do neenotnosti pri strokovnosti in organiziranosti ter vodenju organizacij.

Pozitivnejšo konotacijo odgovorov pri organizacijah smo zaznali z naslednjim vprašanjem: »Kakšne prednosti v delovanju organizacije jim prinaša njihova trenutna organiziranost na regionalnem nivoju.« S tem vprašanjem smo želeli ugotoviti kakšen je odnos organizacij do lastne organizacijske strukture, oziroma kako so zadovoljni s trenutno organiziranostjo. Kot smo videli, so organizacije regionalno organizirani zelo različno, imajo različno število regionalnih enot in tudi različno pravno podlago takšne organiziranosti. Kljub raznolikosti in pestrosti organizacij (javna/civilna sfera) pa lahko povzamemo, da so si odgovori v bistvu bolj ali manj podobni: večja dostopnost strankam, neposreden stik s strankami, kapilarno pokrivanje cele Slovenije, boljša organizacija, enotno in enakomerno izvajanje nalog, prilagajanje terenu, učinkovitejše sodelovanje, lažje organiziranje in obvladovanje terena, lažje izvajanje skupnih nalog, zagotavljanje enake dostopnosti in enakih standardom vsem, poenoteno delovanje na terenu, lažje spremljanje lokalnih enot itd. Iz navedenega lahko sklepamo, da organizacije svoje organiziranje na regionalni ravni opisujejo pozitivno, saj jim predstavlja lažje delovanje in organiziranost; v primeru javne in državne uprave – bližje strankam; v primeru civilne družbe – bližje lokalnim enotam. To pa je pričakovani rezultat, saj naj bi bili vsi naštetni argumenti tudi bistveni pri utemeljevanju regionalne organiziranosti.

Organizacijam javne in državne uprave smo že na začetku vprašalnika postavili dodatni vprašanja, s katerimi smo skušali preveriti ali predlagana vsebina pokrajinske zakonodaje predvideva njihovo reorganizacijo in teritorialno preoblikovanje. V kolikor je organizacija

odgovorila negativno, smo jim zastavili dodatno vprašanje – ali so kljub temu že razmišljali o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami.

Tabela 7: Predvideno organizacijsko in teritorialno preoblikovanje organizacij v bodoče pokrajine (absolutno št. in v %)

<i>Ali je v novi pokrajinski zakonodaji predvideno, da se vaša organizacija/institucija/organ reorganizira in teritorialno preoblikuje v bodoče pokrajine? DA/NE</i>		
<i>Organizacije</i>	<i>DA</i>	<i>DA (%)</i>
Javna uprava (N = 9)	1	11,11%
Državna uprava (N = 7)	1	14,28%

Izmed vseh 16 organizacij javne in državne uprave, ki so izpolnile anketo sta le 2 odgovorili pritrdilno, oziroma, da je v predlogu pokrajinske zakonodaje predvidena njihova reorganizacija in teritorialno preoblikovanje. V nadaljevanju nas je zanimalo ali so kljub temu, da za njih ni predvidena »reorganizacija«, že razmišljali o njej in o poenotenju teritorialnega delovanja z bodočimi pokrajinami. S tem vprašanjem smo želeli ugotoviti pripravljenost organizacij na teritorialno poenotenje delovanja. Anketa je pokazala, da je polovica vprašanih, ki so na prejšnje vprašanje odgovorili negativno, sedaj odgovorila pritrdilno oziroma, da so o tem že razmišljali. Tako je 7 od 14 organizacij javne in državne uprave, ki menijo, da predvidena zakonodaja ne vpliva na njihovo teritorialno delovanje, že razmišljalo o teritorialnem poenotenju delovanja z morebitnimi bodočimi pokrajinami.

Tabela 8: Razmišljanje organizacij o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami (absolutno št. in v %)

<i>Če ste na vprašanje št. 2 odgovorili z NE, ali ste v vaši organizaciji/instituciji/organu kljub temu že razmišljali o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami? DA/NE</i>				
<i>Organizacije</i>	<i>DA</i>	<i>DA (%)</i>	<i>NE</i>	<i>NE (%)</i>
Javna uprava (N = 9)	4	44,44%	4	44,44%
Državna uprava (N = 7)	3	42,85%	3	42,85%

Organizacijam civilne družbe smo od zgornjih dveh vprašanj zastavili le slednje (Ali ste v vaši organizaciji, instituciji že razmišljali o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami? DA ali NE), saj se bodoča pokrajinska zakonodaja konkretno ne dotika delovanja civilne sfere; Nobena od 9-ih organizacij ni odgovorila pritrdilno, iz česar lahko posredno sklepamo, da so organizacije zadovoljne z njihovo trenutno teritorialno

organiziranostjo. Odgovor na to vprašanje je zanimiv v povezavi z vprašanjem, v katerem sprašujemo ali bi bilo smotrno teritorialno poenotenje delovanja vseh organizacij na predvideno število pokrajin – na to vprašanje so 3 organizacije odgovorile pritrdilno. Kot že zapisano, pa te iste organizacije kljub temu, da se jim zdi smiselno teritorialno poenotenje delovanja vseh organizacij javne in civilne sfere, še niso razmišljale o morebitnem lastnem teritorialnem preoblikovanju.

Ker se druga postavljena hipoteza glasi: »Organi (državna, javna uprava, civilna družba) – »skrbniki« regionalnih delitev so pripravljeni na morebitno reorganizacijo, na poenoteno teritorialno delitev 14-tih pokrajin in s tem na uvedbo druge stopnje lokalne samouprave, ter v takšnem poenotanju vidijo prednost.«, smo v anketo vključili tri vprašanja, katerih namen je bil potrditi oziroma ovreči postavljeno hipotezo.

Namen drugega dela ankete je tako bilo ugotoviti ali se različne organizacije strinjajo oziroma se jim zdi smotrno, da bi se vse organizacije tako javne kot civilne sfere teritorialno poenotile v delovanju na vmesni, regionalni ravni ter ali bi takšno poenotenje imelo kakšne prednosti oziroma slabosti.

Naša raziskovalna pričakovanja so bila, da bodo odgovori med obravnavanimi tipi organizacij (civilnodružbena sfera, državna, javna uprava) različni, s tem, da naj bi večjo težnjo poenotanju izkazovale institucije javnega sektorja, saj jih predlog bodoče zakonodaje posredno vključuje.

Rezultati ankete so pokazali sledeče:

Tabela 9: Smotrnost teritorialnega poenotenja vseh organizacij na predvidene pokrajine (absolutno št. in v %)

<i>Ali menite, da bi bilo smotrno teritorialno poenotiti delovanje vseh organizacij/institucij/organov (tako javne kot civilnodružbene sfere), ki delujejo na vmesni stopnji med državo in lokalno samoupravo na predvidenih 14 pokrajin?</i>		
<i>Organizacije</i>	<i>DA</i>	<i>DA (%)</i>
Civilna družba (N = 9)	3	33,33%
Javna uprava (N = 9)	2	22,22%
Državna uprava (N = 7)	2	28,57%
SKUPAJ (N = 25)	7	28%

Iz tabele razvidno, da zasledimo zelo nizko podporo v poenotanju delovanja na predvidene pokrajine. Proti pričakovanju je ta najvišja pri organizacijah civilne družbe. Le 28 % od vseh organizacij se zdi takšno poenotenje smiselno.

Neposredno vezano na to vprašanje smo zastavili še 2 vprašnji odprtega tipa, kjer nas je zanimalo stališče organizacij – ali menijo, da bi teritorialno poenotenje delovanja na bodoče pokrajine prineslo kakšne prednosti oziroma pomanjkljivosti.

Da bi poenotenje imelo kakšne prednosti (glej tabelo 10), je skupno odgovorilo le 7 organizacij (28%). Bistveno večji delež organizacij 52 %, oziroma 13 organizacij, je mnenja, da bi poenotenje imelo pomanjkljivosti. Najvišji odstotek »prednosti« (42,85%) in »pomanjkljivosti« (71,42 %) smo zaznali pri organizacijah državne uprave.

Tabela 10: Prednosti in pomanjkljivosti morebitnega poenotenja v delovanju na regionalni ravni (absolutno št. in v %)

Organizacije	<i>Ali menite, da bi takšno poenotenje delovanja institucij na regionalni ravni imelo kakšno prednost? DA/NE Prosim, na kratko utemeljite svoj odgovor _____</i>		<i>Ali menite, da bi takšno poenotenje delovanja institucij na regionalni ravni imelo kakšno pomanjkljivost? DA/NE Prosim, na kratko utemeljite svoj odgovor _____</i>	
	DA	DA (%)	DA	DA (%)
Civilna družba (N = 9)	3	33,33%	4	44%
Javna uprava (N = 9)	1	11,11%	4	44%
Državna uprava (N = 7)	3	42,85%	5	71,42%
SKUPAJ (N = 25)	7	28%	13	52%

Utemeljitev takšnih odgovorov so bile dokaj podobne: organizacije civilne družbe vidijo prednosti v lažji koordinaciji in s tem v hitrejšem razvoju, lažjem usklajevanju strateških interesov in realizaciji nalog. O pomanjkljivostih so bili mnenja, da še ne vedo, dokler do tega ne pride, vendar menijo, da imajo različne organizacije različne potrebe, in da poenotenje s tega vidika nima smisla.

Le 1 organizacija s področja javne uprave je mnenja, da bi poenotenje imelo prednosti – to utemeljujejo s pocenitvijo sistema, večjo racionalnostjo in prijaznostjo do državljanov in državljanek. O pomanjkljivostih, ki bi ga poenotenje prineslo, so odgovorile 4 organizacije in sicer se jim zdijo posamezni družbeni podsistemi med seboj neprimerljivi in jih zato ni moč teritorialno organizirati na enak način. Takšno teritorialno poenotenje naj bi prineslo tudi dodatne stroške in dodatno prilagajanje terenu ter nepreglednost in razdrobljenost in obstoj nevarnosti neenakomernega razvoja regij.

Odgovori organizacij državne uprave so bili podobni javno upravnim organizacijam. Da bi teritorialno poenotenje imelo prednosti so se strinjale 3 organizacije, da bo več pomanjkljivosti pa se je strinjalo 5 organizacij državne uprave. Od vseh treh »tipov« organizacij, smo le pri organizacijah državne uprave zaznali, da se je ista organizacija opredelila za pozitivno in negativno stališče do teritorialnega poenotenja. Prednosti utemeljujejo na način, da bi bila organiziranost bolj pregledna in usklajena, tako bi se lahko

ob vsakem vprašanju izrazili vsi interesi. Poudarili so tudi, da bi s tem bila lažja medresorska koordinacija. Pomanjkljivosti, ki bi jih takšno poenotenje lahko prineslo, pa vidijo predvsem v tem, da takšno poenotenje ne bi zadostilo njihovim potrebam delovanja, saj različni državni in ostali organi opravljajo različne naloge, ki posledično potrebujejo prilagojene pogoje delovanja, tako npr. skupne službe za kadrovske, splošne in finančne zadeve ter informacijska podpora ne bi mogle zadostiti potrebam tako različnih dejavnosti.

Z zadnjim vprašanjem smo želeli izvedeti ali imajo organizacije, ki so že razmišljale oziroma so že pripravljene na poenoteno teritorialno delovanje, morebiti že izdelane kadrovske in organizacijske načrte za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin. Po pričakovanju je večina odgovorila z ne. Za organizacije civilne družbe je ta odgovor v povezavi z dejstvom, da nobena organizacija še ni razmišljala o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja, razumljiv. Kot smo že opisali pa so kar 4 organizacije javne uprave odgovorile pozitivno, da so že razmišljale o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami, 1 organizacija je odgovorila, da se v novi pokrajinski zakonodaji predvideva njihovo prestrukturiranje, vendar ima le 1 od teh 5-ih že izdelane kadrovske in organizacijske načrte. Izmed organizacij državne uprave še nobena nima izdelanih kadrovskih in organizacijskih načrtov za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin, kljub temu, da sta se 2 organizaciji opredelili, da sta že razmišljali o teritorialnem poenotenju delovanja, in da je 1 organizacija pritrdila, da je za njihovo delovanje v novi pokrajinski zakonodaji predvideno, da se teritorialno preoblikujejo v skladu z bodočimi pokrajinami.

Tabela 11: Izdelani kadrovski in organizacijski načrti organizacij za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin (absolutno št. in v %)

V kolikor ste že razmišljali oz. ste morebiti že pripravljene na takšno poenotenje, ali imate že izdelane podrobne organizacijske in kadrovske načrte za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin? _____

<i>Organizacije</i>	<i>DA</i>	<i>DA (%)</i>
Civilna družba (N = 9)	0	0%
Javna uprava (N = 9)	1	11,11%
Državna uprava (N = 7)	0	0%
SKUPAJ (N = 25)	1	4%

6.3 Rezultati raziskave

V teoretičnem delu naloge smo ugotovili, da so organizacije tako javne kot civilne sfere na vmesni stopnji med državo in lokalnimi skupnostmi različno teritorialno in funkcijsko organizirane. Na osnovi navedenih spoznaj smo v raziskavi skušali ugotoviti kakšno je trenutno stanje in zadovoljstvo organizacij z njihovo obstoječo teritorialno organiziranostjo, zanimalo nas je tudi njihovo (hipotetično) mnenje – ali so se pripravljene (organizacijsko) preoblikovati in teritorialno poenotiti oziroma preoblikovati na 14 enot – pokrajin, ki naj bi z sprejetjem nove pokrajinske zakonodaje tudi zaživele. Prav tako smo želeli ugotoviti ali v poenotenju vidijo kakšne prednosti oziroma pomanjkljivosti. V ta namen smo postavili tudi raziskovalno hipotezo, ki smo jo preverjali z dvema tipoma vprašanj – vprašanja odprtega in zaprtega tipa. Z vprašanji zaprtega tipa smo želeli pridobiti konkretni odgovor na podano vprašanje – možen odgovor je bil, da se strditvijo strinjajo ali ne strinjajo. Z vprašanji odprtega tipa pa smo želeli ugotoviti širše mnenje oziroma stališče anketiranih.

Seveda se je v procesu analize zbranih rezultatov pokazalo tudi nekaj teoretskih in metodoloških pomanjkljivosti – vprašanja so bila nekoliko presplošno zastavljena, anketa je tudi puščala dovolj svobode anketiranim, tako smo ponekod izgubili odgovore na vprašanja odprtega tipa. Aktualnost in širina obravnavane teme sta puščala pri možnih odgovorih dovolj manevrskega prostora, čeprav so se anketirani v večini izogibali poglobljenih odgovorov na vprašanja, kar je bilo tudi za pričakovati, saj je ustanavljanje pokrajin kljub temu, da so pokrajinski zakoni že v zakonodajnem postopku, precej vprašljivo. Kot pri vsakem raziskovanju se tudi tukaj postavlja vprašanje objektivnosti odgovorov in velikosti populacije zajete v raziskavo.

Kljub naštetim pomanjkljivostim pa lahko potrdimo, da smo prišli do zelenih rezultatov in tako opravičili namen raziskave, saj lahko iz analize rezultatov izluščimo splošno mnenje vprašanih, nikakor pa seveda ne moremo rezultate interpretirati kot empirična dejstva.

Na osnovi analize rezultatov lahko sklepamo, da organizacije spremljajo in so seznanjene s konstituiranjem pokrajin kot jih predvideva nova pokrajinska zakonodaja. V pretežni meri so tudi mnenja, da konstituiranje pokrajin ne bo vplivalo na njihovo trenutno delovanje in organiziranost. Rezultati so pokazali, da so organizacije v večini zadovoljne s svojo trenutno organiziranostjo in ne vidijo potrebe po spreminjanju njihovega obstoječega sistema. Nekatere organizacije so kljub temu že razmišljale o možnem teritorialnem poenotenju z delovanjem bodočih pokrajin, vendar konkretnih analiz in načrtov za takšno prestrukturiranje še nimajo. Organizacije so po večini tudi skupnega mnenja, da zaradi pestrosti in specifičnosti delovanja posamezne organizacije, tako javne kot civilne sfere, ni smiselno teritorialno poenotenje delovanja, čeprav bi mogoče znotraj posameznega sistema, npr. državne uprave, to prispevalo k preglednosti delovanja in usklajeni organiziranosti.

Analiza odgovorov je pokazala, da ima »hipotetično« poenotenje delovanja organizacij na regionalni ravni za organizacije več pomanjkljivosti kot prednosti. Pričakovano so bili anketirani bolj prepričljivi pri naštevanju in utemeljevanju pomanjkljivosti.

7 UTEMELJENOST POSTAVLJENIH HIPOTEZ

Hipoteza, da v Sloveniji obstaja več regionalnih delitev oziroma regionalizacij, ki so si zelo različne (že po številu enot – regij, območnih enot, območnih uprav, izpostav itd.), se je izkazala za utemeljeno. Dejstvo je, da je že sam pojem regije zelo širok, tako lahko ločimo naravne regije (podnebne, geografske, rastlinske itd.), regije na podlagi ustvarjalnega prostora (glede na hišni tip, stavbnega prostora, arheološke regije, regije glede na centralna naselja, umetnostno-zgodovinske regije itd.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja, identiteta prebivalcev idr.) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja, lovsko gojitvena območja idr.) (Gajšek: 1992). V nalogi smo se osredotočili na regionalne delitve, ki jih različne organizacije, inštitucije, organi itd. javne uprave in civilne sfere uporabljajo v svojem vsakodnevnem delovanju, na način, da so za svoje potrebe teritorialno »razdelili« celotno ozemlje Slovenije na manjše enote. Gre za enote, ki dejansko živijo in so del organizacijske strukture posamezne organizacije. Te enote so poimenovane zelo različno, npr: območne enote, regije, območne zveze itd., njihovo območje delovanja pa je določeno s pravnimi akti oziroma internimi pravilniki. Vse organizacije imajo svoj sedež, ki je zadolžen za koordinacijo delovanja na terenu. Posamezne enote pa so organizirane na način, da zadovoljijo potrebe lastnega delovanja lokalno; večja dostopnost strankam, neposreden stik s strankami, enotno in enakomerno izvajanje nalog, prilagajanje terenu, učinkovitejše sodelovanje, lažje organiziranje in obvladovanje terena, lažje izvajanje skupnih nalog, zagotavljanje enake dostopnosti in enakih standardom vsem, poenoteno delovanje na terenu, lažje spremljanje lokalnih enot itd. Meje regionalnih enot niso trdno določene, zaradi vsega naštetega se tudi spreminjajo, saj se organizacija prilagaja svojim članom, strankam in potrebam na terenu.

Skozi nalogo smo na splošno predstavili delovanje in organiziranost 35 organizacij. Na osnovi pregleda delovanja smo ugotovili, da so organizacije na regionalni ravni organizirane zelo različno, in da je tudi število regionalnih enot med organizacijami zelo različno: od 2 do 30 enot za organizacije civilne družbe, od 8 do 15 enot za organizacije javne uprave in prav tako od 8 do 15 enot za organizacije državne uprave (glej tabelo 2, 3 in 4).

Za namen druge hipoteze smo organizacijam, obravnavanim v nalogi, poslali anketni vprašalnik, s pomočjo katerega smo želeli preveriti trenutno situacijo njihove teritorialne organiziranosti ter njihovo mnenje ali so se pripravljene (organizacijsko) preoblikovati in

teritorialno poenotiti oziroma preoblikovati na pokrajine, ki naj bi s sprejetjem nove pokrajinske zakonodaje tudi zaživele. Prav tako smo želeli ugotoviti ali v poenotenju vidijo kakšne prednosti oziroma slabosti. Iz analize rezultatov empirične raziskave lahko sklepamo, da se postavljena hipoteza »Organi (državna, javna uprava, civilna družba) – »skrbniki« regionalnih delitev so pripravljene na morebitno reorganizacijo, na poenoteno teritorialno delitev 14-tih pokrajin in na uvedbo druge stopnje lokalne samouprave, ter v takšnem poenotenju vidijo prednost.« ni potrdila. S pomočjo analize odgovorov na zastavljena vprašanja smo prišli do ugotovitev, da so organizacije v večini skupnega mnenja, da zaradi pestrosti in specifičnosti delovanja posamezne organizacije, tako javne kot civilne sfere, ni smiselno teritorialno poenotenje delovanja organizacij, tako tudi niso pripravljene na morebitno reorganizacijo in na poenoteno teritorialno delitev. Prav tako so rezultati ankete pokazali, da predstavlja »hipotetično« poenotenje delovanja organizacij na regionalni ravni za organizacije več pomanjkljivosti kot prednosti.

Vlada RS je 25. 5. 2007 na spletnih straneh objavila javni poziv – Predlog območij pokrajin v Sloveniji z imeni in sedeži, isti dokument je posredovala tudi občinskim svetom slovenskih občin ter širši javnosti v dveh dnevnikih časopisih. V pozivu je Vlada RS zapisala, da so se odločili, »da je regionalizacija Slovenije na štirinajst pokrajin najprimernejša osnova za javno razpravo in obravnavo v občinskih svetih, saj predlog temelji na upoštevanju predlaganih nalog in pristojnosti pokrajin, predlaganem sistemu financiranja, ter prebivalstvenih, gospodarskih in zgodovinskih razlogih. Predlog upošteva razdelitev Slovenije na razvojne regije ter prevladujočo teritorizacijo državne uprave.« Slednji stavek smo prevzeli kot hipotezo, ki smo jo preverjali skozi nalogo in v ta namen podrobneje analizirali teritorizacijo državne uprave. Tako smo v poglavju »teritorialna organiziranost državne uprave« za posamezno organizacijo izdelali tudi kartografski prikaz trenutne teritorialne organiziranosti. Zaradi lažje primerljivosti smo za enotno osnovo vzeli mrežo občin Slovenije in preko nje prikazali teritorizacijo (izpostave, območne enote, urade itd.) posamezne organizacije. Na enak način smo izdelali karto Statistične regije – SKTE 3, ki je osnova za razdelitev Slovenije na razvojne regije, le-te so po Zakonu o skladnem regionalnem razvoju izenačene z nivojem SKTE 3. Izdelane karte teritorizacij državne uprave in SKTE 3 smo tako primerjali z izdelano karto po predlogu Vlade – »Predlog območij pokrajin«. Z medsebojno primerjavo karte »vladnega predloga za javno obravnavo« in karto SKTE 3 smo ugotovili, da se dejansko skoraj prekrivata, in da gre za isto regionalizacijo, pri čemer Vlada RS predlaga 14 pokrajin, SKTE – 3 pa jih zajema 12. Razlika je samo v tem, da je Podravska razvojna (statistična) regija razdeljena na 2 dela, prav tako je na 2 dela razdeljena Savinjska razvojna (statistična) regija (glej karto 1 in karto 15). Z medsebojno primerjavo teh dveh kart smo potrdili prvi del tretje hipoteze, ki se glasi, da predlog upošteva razdelitev Slovenije na razvojne regije. Drugi del hipoteze smo preverjali z medsebojno kartografsko primerjavo teritorizacije organov državne uprave (glej karte 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 in 14) s kartografskim prikazom

predloga Vlade (glej karto 1). Pri utemeljevanju drugega dela hipoteze – »predlog upošteva prevladujočo teritorizacijo državne uprave«, smo naleteli na problem, saj smo že skozi teoretičen prikaz organizacij ugotovili, da je število regionalnih enot posameznega organa zelo različno (od 8 do 15) (glej tabelo 4). Na ta način ne moremo določiti, katera regionalizacija je prevladujoča, saj med 13-mi organizacijami delijo Slovenijo na 8 enot 3 organizacije, na 10, 12 in 13 enot po 2 organizaciji, delitev na 9, 11, 14 in 15 regionalnih enot pa po 1 organizacija. Kot prevladujoča delitev se nam tako ponuja delitev na 8 enot, saj se pojavlja največkrat in še to v 3-h različicah. Tako s primerjavo navedenih delitev in vladnega predloga drugega dela hipoteze ne moremo potrditi. Tretja hipoteza se je na ta način potrdila samo deloma, saj bi težko definirali prevladujočo členitev, čeprav nam na prvi pogled karte kažejo zelo majhna odstopanja v obsegu – območju posamezne regionalne enote.

V povezavi z ustanavljanjem in z teritorialno organiziranostjo državne uprave se postavlja vrsta nerešenih vprašanj. Trpin (1998) tako izpostavlja, da sta verjetno najbolj aktualna problema graditve strukture upravnih sistemov v Sloveniji vprašanje o oblikovanju pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave ter vprašanje oblikovanja novih upravnih enot kot teritorialne organiziranosti državne uprave na terenu.

Vemo, da je glede uvajanja pokrajin v tem trenutku v zakonodajni proceduri pokrajinska zakonodaja, ki predvideva prenos nekaterih državnih nalog tudi na bodoče pokrajine. Prav tako pa so bili v preteklosti že oblikovani načrti za preoblikovanje upravnih enot v okviru projekta Reforma javne uprave. Glede prenosa državnih nalog na pokrajine obstaja v strokovni javnosti kar nekaj dilem, ki se pojavljajo že od začetka omenjenih projektov. Tako na primer Trpin (1998) razpravlja o smiselnosti in možnostih ter oblikah preoblikovanja teritorialnega sistema državne uprave. Avtor meni, da je prvi korak pri funkcionalni dograditvi upravnih enot prenos vseh upravnih zadev iz ministrstev na upravne enote. Ministrstvo bi lahko odločalo na prvi stopnji samo v izjemnih primerih. Drugi korak k funkcionalni dograditvi upravnih enot pa naj bi bil združitev večine teritorialnih funkcij državne uprave v njihovem okviru. Kar velja predvsem za področje obrambe, financ, geodetske dejavnosti in inšpekcijskega nadzora, za katera meni, da ni nobenega razloga, da so sedaj organizirana vsak v svojih, nepovezanih funkcionalnih okrajih. Seveda se pa strinja, da je za takšno združitev nujno potrebno usklajevanje. Meni, da se ob funkcionalnem preoblikovanju upravnih enot ne bo moč izogniti vprašanju njihovega teritorija. Teritorialni obseg večine sedanjih enot bo tako potrebno povečati do tiste ravni, ki bo zagotavljala koordinacijo vseh združenih funkcij in njihovo nacionalno izvajanje. Kot idealni scenarij navaja možnost, da bi se novi teritorij upravne enote prekrival s teritorijem druge ravni lokalne samouprave, vendar pa to ni nujni pogoj (Trpin 1998:261).

8 SKLEP

V Sloveniji se že od osamosvojitve dalje postavlja vprašanje ali je poleg občin, potrebno teritorij države razčleniti tudi na pokrajine oziroma regije kot širše samoupravne skupnosti. Strokovnjaki omenjajo številne pomisleke tako stvarne, kot politične narave. Eden takšnih je geografska omejenost Slovenije, ki po velikosti komajda ustreza povprečni evropski regiji. Drugi je strah pred velikimi stroški in birokratizacijo države ter pomisleki glede razporeditve politične moči znotraj eventualnih teritorialnih skupnosti (Šmidovnik 2002).

Na drugi strani pa zasledimo množico pozitivnih mnenj, ki utemeljujejo smiselnost ustanavljanja pokrajin. Vlaj (2005) tako utemeljuje, da je regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj Slovenije. Potreba po regionalizaciji naj bi izhajala tudi iz sprememb, do katerih je prišlo v obdobju po uveljavitvi lokalne samouprave; povečalo se je število občin, spremenila se je njihova struktura, prišlo je do centralizacije nekaterih njihovih pristojnosti. Prišlo je do poglobljanja razvojnih razlik in gospodarske razvitosti posameznih območij Slovenije. Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo, ter tako blažile preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin (Vlaj 2005). Temeljni cilj uvedbe pokrajin je učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, še posebej z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva (Vlaj 2006c:2). Avtor tudi meni, da bo sprejem pokrajinske zakonodaje povezan z enakimi težavami kot sprememba ustave, kar lahko prepreči vsak poskus ustanovitve pokrajin, saj sodelovanje občin ni definirano – to naj bi storil zakon o ustanovitvi pokrajin, obstajajo pa tudi pomisleki glede prenosa opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na pokrajine (Vlaj 2006a: 263).

V obdobju po osamosvojitvi se je v Sloveniji in v mednarodnem okolju zgodilo veliko sprememb, zlasti na zakonodajnem področju. Ratificirana je bila Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in leta 2003 tudi Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti. Dograjevala se je mreža občin, začetne težave pri delovanju organov občin so se počasi odpravile, stroka je pripravila podlago za uvedbo pokrajin, v Svetu Evrope so nastali novi dokumenti in usmeritve za področje lokalne in regionalne samouprave, sprejeta so bila priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) glede lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji. Slovenija je 1.5.2004 postala polnopravna članica EU, sprejeti so bili zakoni s področja javne uprave, ki vplivajo tudi na položaj lokalnih skupnosti, njihovih organov in uprave idr (Vlaj 2005: 29).

S sprejetjem ustavnih sprememb so se spremenile pravne podlage za ureditev postopka za ustanovitev pokrajin, ki se ureja s Predlogom zakona o postopku za ustanovitev pokrajin. Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona mora biti zagotovljeno tudi sodelovanje občin. Pokrajine naj bi kot tretjo kategorijo nalog opravljale tudi del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne (območne) enote državne uprave na terenu.

S spremembo ustave in s predlogom »paketa pokrajinske zakonodaje¹⁰³« je narejen velik korak v smeri ustanavljanja pokrajin v Sloveniji. Same ustavne spremembe pa niso edini predpogoj za ustanovitev in delovanje pokrajin.

Prav tako, kot v strokovni literaturi, zasledimo tematiko pokrajin na dnevni redih političnih debat in s tem tudi v laičnem razpravljanju, kar nedvomno daje vedeti, da je ustanavljanje pokrajin kompleksna in aktualna tema. Znotraj Evropske unije se regionalizacije držav zelo razlikujejo. Konkretnega recepta, kako ustanoviti pokrajine, ni in tudi ne more obstajati, saj je ustanavljanje pokrajin odvisno od zgodovinskih, geografskih, gospodarskih idr. dejavnikov, za katere pa vemo, da so si od države do države zelo različni.

Strokovnjaki na različnih področjih se ukvarjajo z različnimi sestavinami oziroma elementi lokalne samouprave in s tem tudi z elementi konstituiranja regij: teritorialni element – lokalna skupnost, funkcionalni element – lastno delovno področje, organizacijski element – opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih, materialno-finančni element – lastna materialna in finančna sredstva in pravni element – lastnost pravne osebe.

V nalogi smo večji del namenili t.i. teritorialnemu elementu konstituiranja regij. Osnovno izhodišče magistrskega dela je bilo predstaviti obstoječe regionalne delitve Slovenije, njihovo teritorialno členitev in delovanje. Ugotovili smo, da lahko različni dejavniki: naravni, socialni, kulturni, ekonomski itd. pripeljejo do nastanka specifičnih območij, ki jih lahko definiramo kot regije. Tako smo na kratko predstavili nekatere primere regionalnih delitve Slovenije s področja civilnodružbenega delovanja in javne uprave. Za takšen, širši pregled delovanja in organiziranosti različnih organizacij smo se odločili, saj naj bi pokrajina kot druga stopnja lokalne samouprave, poleg v zakonu in na podlagi zakona določenih nalog, skrbela tudi za različna področja družbenega življenja, na način, da bo ustvarjala pogoje ter pospeševala razvoj in delovanje različnih dejavnosti med katere pa lahko nedvomno štejemo tudi raznovrstne društvene organizacije, predstavljene v tem delu.

¹⁰³ Paket predlogov zakonov o pokrajinah - delovno gradivo: Predlog zakona o pokrajinah, Predlog zakona o volitvah v pokrajinah, Predlog zakona o financiranju pokrajin, Predlog zakona o postopku za ustanovitev pokrajin, 13. 3. 2007 <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1436/?cHash=1ed896570a> (24. 5. 2007)

V Sloveniji imamo množico društvenih organizacij, ki so za potrebe lastnega delovanja organizirane v več nivojih (državni, regionalni, lokalni) in na ta način uresničujejo zastavljene cilje in namen organiziranosti.

Poleg civilnodružbenega teritorialnega organiziranja smo predstavili tudi številne »paradržavne« organizacije – javne službe, ki so ustanovljene zaradi zasledovanja javnih ciljev – uresničevanja javnih interesov, zadovoljevanja javnih potreb in delujejo na podlagi javnega pooblastila. Predstavili smo delovanje nekaterih specializiranih oseb javnega prava, kot so: javna podjetja, javni zavodi, javni skladi, zbornice z obveznim članstvom, agencije itd., katerih notranje organizacijsko delovanje temelji tudi na regionalnem delovanju.

Pri pregledu nekaterih regionalnih delitev v Sloveniji smo v nalogi največ pozornosti namenili tretjemu »sklopu« teritorialnega delovanja in sicer delovanju državne uprave, kjer prav tako zasledimo številna javno upravna področja, ki so organizirana teritorialno – na ta način so organizirana preko funkcionalnih upravnih okrajev ali preko notranje organizacije centralnih organov (ministrstev in organov v sestavi). Gre za oblike upravne decentralizacije (davčna služba, obramba, policija, carinska služba), ki so urejene z zakonom, na drugih področjih (npr. inšpekcije, geodetska služba) pa je upravna decentralizacija urejena z internimi akti o notranji sistematizaciji ministrstev oziroma organov v sestavi.

V magistrskem delu nas je predvsem zanimalo, kakšno je trenutno stanje delovanja različnih organizacij na regionalnem nivoju, kakšna je njihova organiziranost in podlaga za takšno teritorizacijo. Pri pregledu smo ugotovili, da so organizacije na regionalni ravni organizirane zelo različno, in da je takšno organiziranje posledica njihovega specifičnega delovanja, tako delujejo z različnim številom enot ter na različnih nivojih, koordiniranih s sedeža organizacije.

S pomočjo kratke ankete, ki smo jo poslali vsem organizacijam, predstavljenim v delu, smo želeli doseči zastavljen cilj – preveriti, ali so seznanjeni z uvajanjem pokrajin v Sloveniji, ter kakšno je njihovo mnenje – ali menijo, da bo bodoča pokrajinska zakonodaja imela kakšen vpliv tudi na njihovo delovanje. V anketnem vprašalniku smo postavili tudi hipotetično vprašanje: ali so se pripravljene (organizacijsko) preoblikovati in teritorialno poenotiti oz. preoblikovati na 14 enot – pokrajin, ki naj bi zaživele s sprejetjem nove pokrajinske zakonodaje, želeli pa smo tudi ugotoviti ali v takšnem poenotenju vidijo kakšne prednosti.

Glede na rezultate empirične raziskave lahko sklepamo, da so organizacije seznanjene z uvajanjem pokrajin in so v večini skupnega mnenja, da zaradi pestrosti in specifičnosti delovanja posamezne organizacije, tako javne kot civilne sfere, ni smiselno teritorialno poenotenje delovanja organizacij, tako tudi niso pripravljene na morebitno reorganizacijo in na poenoteno teritorialno delitev. Prav tako so rezultati ankete pokazali, da predstavlja »hipotetično« poenotenje delovanja organizacij na regionalni ravni za organizacije več pomanjkljivosti kot prednosti.

Skozi nalogo smo želeli tudi preveriti, ali nov predlog členitve Slovenije na 14 pokrajin, ki ga je predlagala Vlada RS, res temelji na členitvi Slovenije na razvojne regije in prevladujoči teritorizaciji državne uprave. V ta namen smo izdelali dodaten, kartografski pregled teritorialne organiziranosti organov državne uprave in ga primerjali s predlogom členitve na 14 pokrajin. Prišli smo do ugotovitve, da predlog »nove členitve« res temelji oziroma se skoraj v celoti ujema s teritorizacijo na razvojne regije. Da je pri tem upoštevana prevladujoča teritorialna členitev državne uprave, pa zaradi prikazane teritorialne pestrosti členitve državne uprave, ne moremo potrditi. Kot prevladujoča teritorizacija – le z vidika števila regionalnih enot, se je med primerjavo 13-ih regionalizacij izkazala členitev na 8 regij, in sicer v treh primerih, vse ostale regionalizacije so se pojavile manjkrat.

Zavedamo se, da določanje teritorialnega obsega ni edini element pri ustanavljanju pokrajin, vendar je eden izmed ključnih elementov, s katerim se poleg stroke ukvarja tudi širša javnost, saj so dejansko prebivalci posamezne lokalne skupnosti, tudi nosilci njenega delovanja.

S pomočjo teoretičnega dela naloge smo tako skušali predstaviti nastajanje nove teritorialne ravni upravljanja – pokrajin. Neodvisno od ustanavljanja pokrajin, pa lahko že sedaj govorimo o različnih regijah in regionalizacijah Slovenije na različnih področjih javne in civilne sfere. Ali bo prišlo do ustanovitve regij – pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave, v kakšni obliki, obsegu in kdaj, pa je v veliki meri odvisno predvsem od politične volje in kompromisov.

9 LITERATURA IN VIRI

9.1 Literatura

- Agencija za management, Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje tajnikov slovenskih občin (2007): 6. posvet »Dnevi slovenske lokalne samouprave«, Ljubljana.
- Bačlija Irena, Brezovšek Marjan (2006): Katalog kompetenc in regije v Evropski uniji, Kako močne naj bodo slovenske pokrajine. Teorija in praksa, 43(3-4), 406-426.
- Brezovšek Marjan (2005) : Pojemovno-teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V: Brezovšek, M , Haček, M, (ur), Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 5-24.
- Brezovšek, Marjan (1997): Regionalna država med unitarizmom in federalizmom, Teoretični modeli teritorialne organizacije oblasti. Teorija in praksa 34(2), str. 183-196.
- Brezovšek, Marjan, Haček, Miro, ur. (2005): Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Dražumerič Istenič Larisa (2006): Reorganizacija upravnih enot Republike Slovenije, magistrska naloga. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Flere, Sergej (2000): Sociološka metodologija, Temelji družboslovnega raziskovanja. Pedagoška fakulteta, Maribor.
- Gajšek, Miran (1992): Analiza posameznih regionalizacij v Sloveniji. V: Gulič, Andrej in drugi (ur.), Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi za spremembe – 2. faza. Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, str. 217-277.
- Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem, Teritorialno-organizacijske strukture. Pravna fakulteta, Maribor.
- Gulič, Andrej in Gajšek Miran, Lenarčič Leonid, Nikolić Draginja, Rus Angelca, Kukar Stanka, Logar Frančiška, Malnič David (1992): Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi za spremembe – 2. faza. Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
- Gulič, Andrej in Praper, Sergeja (1998): Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V: Zbornik – Regionalizem v Sloveniji, Ljubljana, str. 51-95.
- Haček, Miro (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Teorija in praksa 38(5), str. 953-955.

- Haček, Miro (2005): Decentralizacija države in regionalizacija. V : Brezovšek, Marjan, Haček, Miro, (ur.), Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 86-104.
- Katalog regionalnih delitev Republike Slovenije 2001. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, 2001.
- Kovač, Polona (2006): Reforma slovenske javne uprave. V: Vlaj, Stane, (ur.), Teorija javne uprave (študijsko gradivo-tretja spremenjena in dopolnjena izdaja). Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 105-112.
- Kymlicka Will (2002): Civil Society and Government: A Liberal-Egalitarian Perspektive. V: Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post (ur.), Civil Society and Government, str. 79-110. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Lautar, Roman, ur. (2004): Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000-2004. Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Pečar, Janja (2006): Regije 2006 – izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah. Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, UMAR, Ljubljana.
- Pečovnik, Milena (2004): Regionalizacija Slovenije. Magistrsko delo. Pravna Fakulteta, Ljubljana.
- Perry, J. L., ur.. (1990): Handbook of Public Administration. London: Jossey-Bass Publishers.
- Piry, Ivo (2005): Regionalizacija Slovenije – nedokončana simfonija slovenske geografije. Dela 25, str. 37-48.
- Pusić, E. (1985): Upravni sistem. Zagreb: Grafični zavod Hrvatske.
- Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter (1994): Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja, Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Ribičič Ciril,ur. (1998): Zbornik – Regionalizem v Sloveniji. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Ribičič, Ciril (2003): Regionalizacija Slovenije, od prvih pobud do ustavnih sprememb. V: Dnevi slovenske lokalne samouprave, 4. posvet, Kamnik, str. 6-19.
- Rojs, Izidor (2003): Vzpostavljanje evropskega pravnega reda na lokalni ravni po vstopu v evropsko unijo. V: Dnevi slovenske lokalne samouprave, 4. posvet, Kamnik, str. 36-43.
- Scalet Steven, Schmitz David (2002): State, Civil Society, and Classical Liberalism. V: Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post (ur.), Civil Society and Government, str. 26-47. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Smismans, Stijn (2006): Civil society and Europe governance: from concepts to research agenda. V: Smismans, Stijn (ur.), Civil Society and Legitimate European Governance, str. 3-23. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

- Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, Poročevalec državnega zbora, Ljubljana, 16. januar 1998.
- Strmecki Mik (1998): Reforma lokalne samouprave in sodobni trendi (Modeli lokalne samouprave z vidika fiskalne avtonomije ter moči lokalne eksekutive). V: V. Dnevi slovenske uprave, Portorož, str. 317-347.
- Šmidovnik, Janez (1991): Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem. Teorija in praksa, 28, št. 7, str. 827-878.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, Janez (2001): Podoba pokrajine. V: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi, Ljubljana, str. 25-33.
- Šmidovnik, Janez (2002): Regionalizacija Slovenije kot ustavna možnost ali obveznost. V: VIII. dnevi javnega prava, Portorož, str. 305-314.
- Trpin, Gorazd (1998): Pokrajine in upravna teritorizacija. Javna uprava, 34, št. 2, str. 251-262.
- Trpin, Gorazd (1998a): Reforma javne uprave v Sloveniji-stanje in perspektive. V: V. Dnevi slovenske uprave, Portorož, str. 9-41.
- Trpin, Gorazd (1998b): Upravna teritorizacija. V: Zbornik – Regionalizem v Sloveniji, Ljubljana, str. 186-193.
- Virant, Grega (1998): Lokalna samouprava in državna uprava (Izhodiščne teze za okroglo mizo). V: Dnevi slovenske uprave. Portorož, 305-315.
- Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Virant, Grega (2006): Javna uprava, država in pravo. V: Vlaj, Stane, (ur.), Teorija javne uprave (študijsko gradivo – tretja spremenjena in dopolnjena izdaja). Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 50-64.
- Vlaj, Stane (1998): Lokalna (samo)uprava – nujnost uvedbe pokrajin. V: V. Dnevi slovenske uprave. Portorož, 27-42.
- Vlaj, Stane (1998a): Svet Evrope in regionalizem. V: Ribičič, Ciril (ur.), Regionalizem v Sloveniji. ČŽ Uradni list, Ljubljana, str. 95-120.
- Vlaj, Stane (2001): Načelo subsidiarnosti. V: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi, Ljubljana, str. 33-47.
- Vlaj, Stane, (ur.) (2001a): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2005): Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V: Brezovšek, M, Haček, M, (ur), Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 25-42.
- Vlaj, Stane (2006): Pokrajine in decentralizacija Slovenije, Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (IFIMES). Dostopno na <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=09&ID=283> (dostop 20.6.2007)

- Vlaj, Stane (2006a): Lokalna samouprava, Teorija in praksa. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, Stane,(ur.) (2006b): Teorija javne uprave (študijsko gradivo – tretja spremenjena in dopolnjena izdaja). Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2006c): Pokrajine – nova upravno – teritorialna struktura v RS. Vladne reforme in javni sektor ter predsedovanje Evropski uniji, V: XIII. Dnevi slovenske uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 12 str.
- Vrišer, Igor (1999): Regionalizacija. V: Pokrajine v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, Ljubljana, str. 38-64.
- Vrišer, Igor, (ur.) (1999a): Pokrajine v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, Ljubljana..
- Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah. Obseg pojava »teritorialna sprememba« od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno priseljenih iz enega naselja v drugo. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, 2007.
- Zajc, Drago (1993): Procesi politične modernizacije v vzhodni Evropi in Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

9.2 Viri

- Inšpektorat Republike Slovenije za delo (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Inšpektorata Republike Slovenije za delo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano.
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor.
- Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi nesrečami (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Inšpektorata Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi nesrečami.
- Odlok o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 12/1999)
- Tržni inšpektorat Republike Slovenije (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Tržnega inšpektorata Republike Slovenije.
- Uprava RS za zaščito in reševanje (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje.

- Uprava za obrambo (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo.
- Uredba o določitvi carinskih uradov v Republiki Sloveniji, njihovem sedežu in krajevni pristojnosti (Uradni list RS, št. 111/2000)
- Uredba o določitvi davčnih uradov Davčne uprave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 142/04, 4/05, 120/05)
- Uredba o določitvi območnih geodetskih uprav Geodetske uprave Republike Slovenije, njihovih območij in sedežev (Uradni list RS, št. 49/2000)
- Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 75/1994, 8/1996, 39/2003)
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS št. 33/1991)
- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ121,140,143) (Uradni list RS, št. 68/2006)
- Veterinarska uprava Republike Slovenije (2007):Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Veterinarske uprave Republike Slovenije.
- Zakon o društvih (Zdru-1). (Uradni list RS, št. 61/2006)
- Zakon o državni upravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZDU-1-UPB4) (Uradni list RS, št. 113/2005)
- Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1) (Uradni list, RS št. 87/2001)
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Uradni list RS, št. 57/1996)
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (BHSPV) (Uradni list RS, št. 13/2004)
- Zakon o Rdečem križu Slovenije (Uradni list RS, št. 7/1993)
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (Uradni list RS, št. 93/2005)
- Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/1994)
- Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije (2007): Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije.

9.3 Spletni viri

- Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, dostopno na <http://www.ajpes.si/dokumenti/dokument.asp?id=275> (dostop 19. 9. 2007)
- Carinska uprava Republike Slovenije, dostopno na <http://www.carina.gov.si/> dostop (19. 10. 2007)
- Čebelarska zveza Slovenije, dostopno na <http://www.czs.si/index.php> (dostop 24. 8. 2007)

- Davčna uprava Republike Slovenije, dostopno na <http://www.durs.gov.si/> dostop (18. 10. 2007)
- Gasilci.org, dostopno na <http://www.gasilci.org/> (dostop 25. 8. 2007)
- Gasilska zveza Slovenije, dostopno na <http://www.gasilec.net/> (dostop 24. 8. 2007)
- Geodetska uprava Republike Slovenije, dostopno na <http://www.gu.gov.si/> dostop (18.10.2007)
- Gospodarska zbornica Slovenije, dostopno na http://www.gzs.si/slo/o_gzs (dostop 17. 9. 2007)
- Gospodarska zbornica Slovenije, dostopno na http://www.gzs.si/slo/o_gzs/organizacija_gzs/obmocne_zbornice (dostop 17. 9. 2007)
- Inšpektorat republike Slovenije za delo, dostopno na <http://www.id.gov.si/> (dostop 17. 10. 2007)
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, dostopno na <http://www.iop.gov.si/> (dostop 17. 10. 2007)
- Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, dostopno na <http://www.mors.si/index.php?id=70> (dostop 17. 10. 2007)
- Katoliška cerkev na slovenskem, dostopno na <http://www.rkc.si/?mod=1> (dostop 24. 8. 2007)
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, dostopno na <http://www.kgzs.si/index.php> dostop (18. 9. 2007)
- Lovska zveza Slovenije, dostopno na <http://www.lovska-zveza.si/> (dostop 23. 8. 2007)
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, dostopno na <http://www.mkgp.gov.si/index.php?id=2214> (dostop 18. 10. 2007)
- Ministrstvo za obrambo, dostopno na <http://www.mors.si/> (dostop 18. 10. 2007)
- Obrtna zbornica Slovenije, dostopno na <http://www.ozs.si/prispevek.asp?IDpm=12> (dostop 17. 9. 2007)
- Planinska zveza Slovenije, dostopno na http://www.pzs.si/o_nas/o_nas.php (dostop 24. 8. 2007)
- Policija, dostopno na <http://www.policija.si/portal/> (dostop 19. 10. 2007)
- Pravilnik o pogojih za izvajanje knjižnične dejavnosti kot javne službe, dostopno na http://sik.siel.si/ZAKONODAJA_knji/Pravilnik/ (dostop 19. 9. 2007)
- Rdeči križ Slovenije, dostopno na http://www.rks.si/sl/Kdo_smo/?rks-frontend=tpkenqp26sg21t1o0qa5f4jjn2 (dostop 24. 8. 2007)
- Republika Slovenija. Centralni katalog informacij javnega značaja, dostopno na <http://www.ckijz.gov.si/> (dostop 4. 8. 2007)
- Ribiška zveza Slovenije, dostopno na <http://www.ribiska-zveza.si/> (dostop 24. 8. 2007)
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): Javni poziv – predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži, 25.maj.

Dostopno na

<http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1501/?cHash=fa052632ef>
(dostop 5. 7. 2007)

- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007a): SVLR v usklajevanje posredoval paket pokrajinske zakonodaje, Spremni dopis, 13. marec. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1436/?cHash=1ed896570a> (dostop 5. 7. 2007)
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007b): Predlog zakona o pokrajinah– predlog za obravnavo, 13. marec. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/Novice/Predlog_ZPok-80307.doc (dostop 5. 7. 2007)
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007c): Variantni predlogi območij pokrajin, 28. 9. 2007. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/Novice/aktualno/VARIANTNI_PREDLOGI_OBMOCIJ_POKRAJIN.pdf (dostop 30. 9. 2007)
- Statistični urad Republike Slovenije, dostopno na <http://www.stat.si/index.asp> (dostop 20. 10. 2007)
- Statistični urad Republike Slovenije: Pojasnila o teritorialnih spremembah statističnih regij, Dostopno na http://www.stat.si/tema_splosno_upravno_pojasnila.asp, (dostop 20. 10. 2007)
- Tržni inšpektorat Republike Slovenije, dostopno na <http://www.ti.gov.si/> (dostop 18. 10. 2007)
- Turistična zveza Slovenije, dostopno na <http://www.turisticna-zveza.si/osebna-izkaznica.php> (dostop 24. 8. 2007)
- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, dostopno na <http://www.sos112.si/slo/index.php> dostop (19. 10. 2007)
- Veterinarska uprava Republike Slovenije, dostopno na <http://www.vurs.gov.si/> dostop (18. 10. 2007)
- Wikipedija, prosta enciklopedija. Civilna družba, dostopno na http://sl.wikipedia.org/wiki/Civilna_dru%C5%BEba (dostop 5. 10. 2007)
- Zavod Republike Slovenije za šolstvo, dostopno na <http://www.zrss.si/default.asp?link=predmet&tip=41&pID=167&rID=1476> (dostop 17. 9. 2007)
- Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, dostopno na <http://www.zrsvn.si/sl/> (dostop 19. 9. 2007)
- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, dostopno na <http://www.ess.gov.si/slo/Predstavitev/Organiziranost/Organiziranost.htm> (dostop 17. 9. 2007)

- Zavod za gozdove Slovenije, dostopno na <http://www.zgs.gov.si/> (dostop 18. 9. 2007)
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, dostopno na <http://www.zpiz.si/src/organiziranost/> dostop (17. 9. 2007)
- Zavod za varstvo kulturne dediščine, dostopno na, <http://www.zvkds.si/> (dostop, 18. 9. 2007)
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, dostopno na <http://www.zzvs.si/> (dostop, 17. 9. 2007)
- Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, dostopno na <http://www2.gov.si/mz/mz-splet.nsf/fl?OpenFrameSet&Frame=main&Src=/mz/mz-splet.nsf/0/EC2F1A0D137F7F9FC1256B1E00518AD7?OpenDocument> (dostop 19. 8. 2007)
- Združenje slovenskih katoliških skavtov in skavtinj, dostopno na <http://zskss.skavt.net/i/41> (dostop 24. 8. 2007)
- Zveza tabornikov Slovenije, dostopno na <http://www.scout.si/index.php?id=56&rodid=36> (dostop 24. 8. 2007)
- Zveza tabornikov Slovenije, dostopno na <http://www.zts.org/index.php> (dostop 24. 8. 2007)

10 PRILOGE

- Priloga A: Anketni vprašalnik, Regionalne delitve Slovenije (Področje civilne družbe)
- Priloga B: Anketni vprašalnik, Regionalne delitve Slovenije (Področje javne in državne uprave)
- Priloga C: Karta 16, Upravne enote – SKTE 4 (58) in občine – SKTE 5 (210)
- Priloga D: Šifrant občin in upravnih enot

Priloga A:

ANKETNI VPRAŠALNIK **REGIONALNE DELITVE SLOVENIJE** (PODROČJE JAVNE in DRŽAVNE UPRAVE)

Prosim za odgovor na naslednjih 10 vprašanj.

Kjer je podan možen odgovor DA / NE, prosim podčrtajte izbrani odgovor, kjer nas zanima vaše mnenje, prosim na kratko utemeljite svoj odgovor.

1. Ali ste v vaši organizaciji/instituciji seznanjeni s konstituiranjem (predvidenim teritorialnim obsegom in delovanjem) pokrajin kot jih predvideva nova pokrajinska zakonodaja? **DA / NE**
2. Ali je v novi pokrajinski zakonodaji predvideno, da se vaša organizacija/institucija/organ reorganizira in teritorialno preoblikuje v bodoče pokrajine? **DA / NE**
3. Če ste na vprašanje št. 2 odgovorili z NE, ali ste v vaši organizaciji/instituciji/organu kljub temu že razmišljali o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami? **DA / NE**
4. Ali bo morebitna vzpostavitev pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave imela kakšen vpliv na delovanje vašega organa/organizacije/institucije? **DA NE**
5. Če ste na vprašanje št. 4. odgovorili z DA, nas zanima, kakšen naj bi bil ta vpliv?
Na kratko opišite _____
6. Kakšne prednosti v vašem delovanju vam prinaša vaša trenutna organiziranost na regionalnem (pokrajinskem) nivoju?
Na kratko opišite _____
7. Ali menite, da bi bilo smotno teritorialno poenotiti delovanje vseh organizacij/institucij/organs (tako javne kot civilnodružbene sfere), ki delujejo na vmesni stopnji med državo in lokalno samoupravo na predvidenih 14 pokrajin? **DA/NE**

8. Ali menite, da bi takšno poenotenje delovanja institucij na regionalni ravni imelo kakšno prednost? **DA / NE**
Prosim, na kratko utemeljite svoj odgovor_____
9. Ali menite, da bi takšno poenotenje delovanja institucij na regionalni ravni imelo kakšno pomanjkljivost? **DA / NE**
Prosim, na kratko utemeljite svoj odgovor_____
10. V kolikor ste že razmišljali oz. ste morebiti že pripravljeni na takšno poenotenje, ali imate že izdelane podrobne organizacijske in kadrovske načrte za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin? _____

ZAHVALJUJEM SE VAM ZA VAŠE SODELOVANJE
IN VAS LEPO POZDRAVLJAM!

Vojka Vuk Dirnbek

Priloga B:

ANKETNI VPRAŠALNIK
REGIONALNE DELITVE SLOVENIJE
(PODROČJE CIVILNE DRUŽBE)

Prosim za odgovor na naslednjih 11 vprašanj.

Kjer je podan možen odgovor DA / NE, prosim podčrtajte izbrani odgovor, kjer nas zanima vaše mnenje, prosim na kratko utemeljite svoj odgovor.

1. Ali vaša organizacija poleg lokalnega in/ali državnega nivoja, deluje tudi na vmesnem regionalnem nivoju (območne enote, regije, izpostave itd)? **DA / NE**

2. Če ste na vprašanje št. 1 odgovorili z DA, na koliko takšnih enot je za potrebe vaše organizacije/institucije teritorialno razdeljena Slovenija? _____

3. Ali ste v vaši organizaciji/instituciji seznanjeni s konstituiranjem (predvidenim teritorialnim obsegom in delovanjem) pokrajin kot jih predvideva nova pokrajinska zakonodaja? **DA / NE**

4. Ali bo morebitna vzpostavitev pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave imela kakšen vpliv na delovanje vaše organizacije/institucije? **DA / NE**

5. Če ste na vprašanje št. 4. odgovorili z DA, nas zanima kakšen naj bi bil ta vpliv?
Na kratko opišite _____

6. Kakšne prednosti v vašem delovanju vam prinaša vaša trenutna organiziranost na regionalnem (pokrajinskem) nivoju?
Na kratko opišite _____

7. Ali menite, da bi bilo smotrno teritorialno poenotiti delovanje vseh organizacij/institucij/organov (tako javne kot civilnodružbene sfere), ki delujejo na vmesni stopnji med državo in lokalno samoupravo na predvidenih 14 pokrajin? **DA/NE**

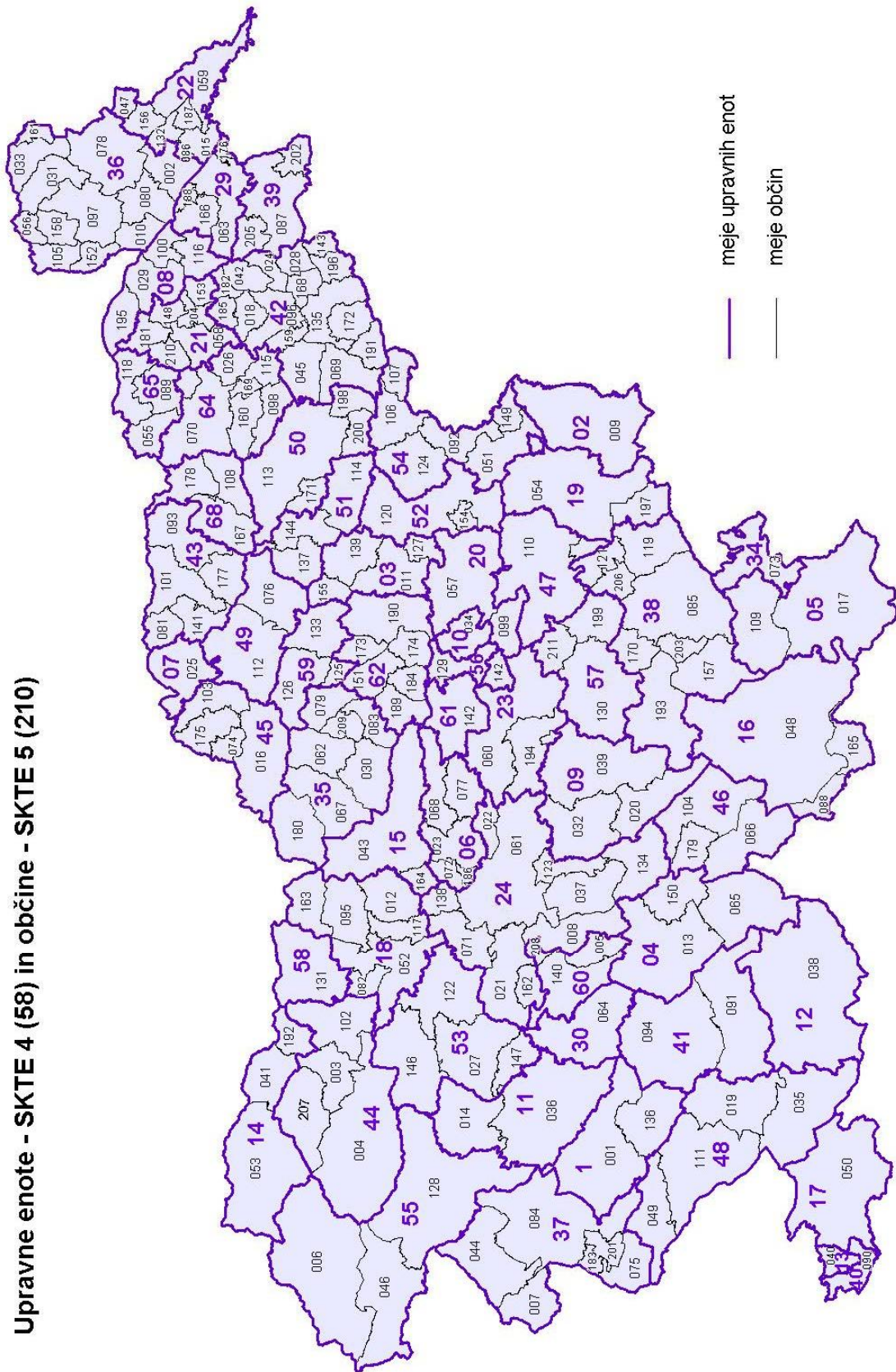
8. Ali ste v vaši organizaciji, instituciji že razmišljali o morebitnem teritorialnem poenotenju delovanja z bodočimi pokrajinami? **DA/NE**
9. Ali menite, da bi takšno poenotenje delovanja institucij na regionalni ravni imelo kakšno prednost? **DA/NE**
Prosim, na kratko utemeljite svoj odgovor_____
10. Ali menite, da bi takšno poenotenje delovanja institucij na regionalni ravni imelo kakšno pomanjkljivost? **DA/NE**
Prosim, na kratko utemeljite svoj odgovor_____
11. V kolikor ste že razmišljali oz. ste morebiti že pripravljeni na takšno poenotenje, ali imate že izdelane podrobne organizacijske in kadrovske načrte za prenos delovanja v okvir novonastalih pokrajin?_____

ZAHVALJUJEM SE VAM ZA VAŠE SODELOVANJE
IN VAS LEPO POZDRAVLJAM!

Vojka Vuk Dirnbek

Priloga C:
Karta 16

Upravne enote - SKTE 4 (58) in občine - SKTE 5 (210)



Vir: Meje občin in upravnih enot - Geodetska uprava Republike Slovenije, 1.1.2007

Priloga D: Šifrant občin in upravnih enot

Pregled hierarhične teritorialne delitve Slovenije na ravneh SKTE 5 -58 upravnih enot in SKTE 4 – 210 občin

Upravne enote (58) in občine Republike Slovenije (210)

Šifra upravne enote	Ime upravne enote	Šifra občine	Ime občine
1	Ajdovščina	1	Ajdovščina
		136	Vipava
2	Brežice	9	Brežice
3	Celje	11	Celje
		155	Dobrna
		127	Štore
		139	Vojnik
4	Cerknica	150	Bloke
		13	Cerknica
		65	Loška dolina
5	Črnomelj	17	Črnomelj
		109	Semič
6	Domžale	23	Domžale
		68	Lukovica
		72	Mengeš
		77	Moravče
		186	Trzin
7	Dravograd	25	Dravograd
8	Gornja Radgona	195	Apače
		29	Gornja Radgona
		100	Radenci
		116	Sveti Jurij
9	Grosuplje	20	Dobrepolje
		32	Grosuplje
		39	Ivančna Gorica ¹⁾
10	Hrastnik	34	Hrastnik
11	Idrija	14	Cerkno
		36	Idrija
12	Ilirska Bistrica	38	Ilirska Bistrica
13	Izola/Isola	40	Izola/Isola
14	Jesenice	41	Jesenice
		53	Kranjska Gora
		192	Žirovnica
15	Kamnik	43	Kamnik
		164	Komenda
16	Kočevje	48	Kočevje
		165	Kostel
		88	Osilnica
17	Koper/Capodistria	50	Koper/Capodistria
18	Kranj	12	Cerklje na Gorenjskem
		163	Jezersko
		52	Kranj
		82	Naklo
		95	Preddvor
		117	Šenčur
19	Krško	197	Kostanjevica na Krki
		54	Krško
20	Laško	57	Laško

		99	Radeče
21	Lenart	148	Benedikt
		153	Cerkvenjak
		58	Lenart
		181	Sveta Ana
		204	Sveta Trojica v Slov. goricah
		210	Sveti Jurij v Slov. goricah
22	Lendava/Lendva	15	Črenšovci
		156	Dobrovnik/Dobronak
		47	Kobilje
		59	Lendava/Lendva
		86	Odranci
		132	Turnišče
		187	Velika Polana
23	Litija	60	Litija
		194	Šmartno pri Litiji
24	Ljubljana ²⁾	8	Brezovica
		21	Dobrova - Polhov Gradec
		22	Dol pri Ljubljani
		162	Horjul
		37	Ig
		61	Ljubljana
		71	Medvode
		123	Škofljica
		134	Velike Lašče
		138	Vodice
29	Ljutomer	166	Križevci
		63	Ljutomer
		176	Razkrižje
		188	Veržej
30	Logatec	64	Logatec
34	Metlika	73	Metlika
35	Mozirje	30	Gornji Grad
		62	Ljubno
		67	Luče
		79	Mozirje
		83	Nazarje
		209	Rečica ob Savinji
		180	Solčava
36	Murska Sobota	2	Beltinci
		152	Cankova
		31	Gornji Petrovci
		158	Grad
		161	Hodoš/Hodos
		56	Kuzma
		78	Moravske Toplice
		80	Murska Sobota
		97	Puconci
		105	Rogašovci
		33	Šalovci
		10	Tišina
37	Nova Gorica	7	Brda
		44	Kanal
		75	Miren - Kostanjevica
		84	Nova Gorica
		201	Renče - Vogrsko
		183	Šempeter - Vrtojba
38	Novo mesto	157	Dolenjske Toplice
		170	Mirna Peč
		85	Novo mesto

		203	Straža
		119	Šentjernej
		121	Škocjan ³⁾
		206	Šmarješke Toplice
		193	Žužemberk
39	Ormož	87	Ormož
		202	Središče ob Dravi
		205	Sveti Tomaž
40	Piran/Pirano	90	Piran/Pirano
41	Postojna	91	Pivka
		94	Postojna
42	Ptuj	196	Cirkulane
		18	Destričnik
		24	Dornava
		28	Gorišnica
		159	Hajdina
		42	Juršinci
		45	Kidričevo
		69	Majšperk
		168	Markovci
		172	Podlehnik
		96	Ptuj
		182	Sveti Andraž v Slov. goricah
		185	Trnovska vas
		135	Videm
		143	Zavrč
		191	Žetale
43	Radlje ob Dravi	81	Muta
		93	Podvelka
		101	Radlje ob Dravi
		177	Ribnica na Pohorju
		141	Vuzenica
44	Radovljica	3	Bled
		4	Bohinj
		207	Gorje
		102	Radovljica
45	Ravne na Koroškem	16	Črna na Koroškem
		74	Mežica
		175	Prevalje
		103	Ravne na Koroškem
46	Ribnica	66	Loški Potok
		104	Ribnica
		179	Sodražica
47	Sevnica	110	Sevnica
48	Sežana	19	Divača
		35	Hrpelje - Kozina
		49	Komen
		111	Sežana
49	Slovenj Gradec	76	Mislinja
		112	Slovenj Gradec
50	Slovenska Bistrica	198	Makole
		171	Oplotnica
		200	Poljčane
		113	Slovenska Bistrica
51	Slovenske Konjice	114	Slovenske Konjice
		137	Vitanje
		144	Zreče
52	Šentjur pri Celju	154	Dobje
		120	Šentjur
53	Škofja Loka	27	Gorenja vas - Poljane

		122	Škofja Loka
		146	Železniki
		147	Žiri
54	Šmarje pri Jelšah	149	Bistrica ob Sotli
		51	Kozje
		92	Podčetrtek
		106	Rogaška Slatina
		107	Rogatec
		124	Šmarje pri Jelšah
55	Tolmin	6	Bovec
		46	Kobarid
		128	Tolmin
56	Trbovlje	129	Trbovlje
57	Trebnje	199	Mokronog - Trebelno
		211	Šentrupert
		130	Trebnje
58	Trzič	131	Trzič
59	Velenje	125	Šmartno ob Paki
		126	Šoštanj
		133	Velenje
60	Vrhnika	5	Borovnica
		208	Log - Dragomer
		140	Vrhnika
61	Zagorje ob Savi	142	Zagorje ob Savi
62	Žalec	151	Braslovče
		173	Polzela
		174	Prebold
		184	Tabor
		189	Vransko
		190	Žalec
64	Maribor	26	Duplek
		160	Hoče - Slivnica
		70	Maribor
		169	Miklavž na Dravskem polju
		98	Rače - Fram
		115	Starše
65	Pesnica	55	Kungota
		89	Pesnica ⁴⁾
		118	Šentilj
68	Ruše	167	Lovrenc na Pohorju
		108	Ruše
		178	Selnica ob Dravi

1) Naselja, ki sodijo v občino Ivančna Gorica: Pusti Javor (039086), Radanja vas (039087), Sela pri Sobračah (039093), Sobrače (039096), Vrh pri Sobračah (039130) pripadajo upravni enoti Litija 2300.

2) Upravna enota Ljubljana ima pristojnosti razdeljene na pet izpostav.

3) Naselja, ki sodijo v občino Škocjan: Bučka (121001), Dolenje Radulje (121006), Dule (121008), Gorenje Radulje (121011), Gornja Stara vas (121014), Jarčji vrh (121018), Jerman vrh (121020), Močvirje (121024), Štrit (121031), Zaboršt (121034) imajo upravno enoto Sevnica 4700.

4) Naselja, ki sodijo v občino Pesnica: Dragučova (089002), Ložane (089010), Pernica (089012), Vosek (089025), Vukovje (089026) pripadajo upravni enoti Maribor 6400.

Vir: Statistični urad Republike Slovenije