

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Gaja Golgranc

**Proces regionalizacije v Republiki Sloveniji – mednarodno primerjalni
vidik**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Gaja Golgranc

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Proces regionalizacije v Republiki Sloveniji – mednarodno primerjalni
vidik**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

»Those who dream by day are cognizant of many things which escape those who dream only by night. In their grey visions they obtain glimpses of eternity.«
(Edgar Allan Poe)

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za strokovno pomoč in dobro voljo pri izdelavi magistrskega dela.

Posebno se zahvaljujem očetu, mami in bratu, ki mi vedno stojijo ob strani in nudijo vso podporo.

S. in D. hvala, ker sta in Rock on!

Hvala!

Proces regionalizacije v Republiki Sloveniji – mednarodno primerjalni vidik

V Evropi obstaja trend razvoja lokalne samouprave v smeri regionalizacije, vendar le-ta pokriva zelo široko različico oblik in je zaenkrat še vedno nemogoče dognati identiteto koncepta regije, ki bi jo sprejemale vse evropske države ali pa vsaj vse države članice Evropske unije. Proces regionalizacije so potekali in še potekajo povsod po Evropi, tako v državah z dolgoletno tradicijo lokalne samouprave kot v novih demokracijah. S pomočjo mednarodne primerjalne analize v izbranih državah, bomo poskušali podati optimalno rešitev za regionalizacijo Slovenije s pomočjo prenosa dobrih praks. V magistrski nalogi bomo regije obravnavali in dojemali kot teritorialne enote ter hkrati uporabili »edino«, ki jo je možno najti v dokumentih Skupščine Evropskih regij, in ustreza kriterijem, sprejetih v Evropski uniji in Svetu Evrope. Hkrati pa bomo regije ločili tudi na statistične regije (šibke regije) in na politično-administrativne regije (močne regije). Šibke regije se ne razlikujejo med državami, medtem ko se močne regije razlikujejo, saj imajo ene regije več pristojnosti kot druge. Slovenija je zmogla toliko interesa in politične volje, da je začela s procesom regionalizacije, znotraj katerega se je začela tudi decentralizacija, vendar je obstala v momentu stagnacije.

Ključne besede: regionalizacija Republike Slovenije, mednarodno primerjalna analiza, pristojnosti in organi na regionalni ravni, statistične regije, politično-administrativne regije

The Process of Regionalization in the Republic of Slovenia – International Comparative Aspect

The trend of development of Local-Selfgovernment, that exists in Europe, is directed towards Regionalization. However Regionalization covers a wide variety of forms and it is still impossible to establish the identity of the concept of Regions, that all member states of the European Union would accept. Processes of Regionalization took and still take place throughout Europe. With the International Comparative Analysis within selected states, we will try to provide the optimal solution for the Regionalization of Slovenia by means of transfer of good practices. In our thesis we will comprehend regions as territorial units and at the same time we will use the only joint definition, which can be found in the documents of the Assembly of European Regions. This definition meets the criteria accepted in the European Union and Council of Europe. We will also divide regions into Statistical regions (weak regions) and Politically-Administrative regions (strong regions). Weak regions do not differentiate among states, while strong regions differentiate, as some regions may have more competence than others. Slovenia had enough interest and political will that the process of regionalization and decentralization was initiated, however, Slovenia is stuck in a moment of stagnation.

Key words: Regionalization of the Republic of Slovenia, International comparative analysis, Competences and agencies at regional level, Statistical regions, Politically-Administrative regions

KAZALO VSEBINE

KAZALO VSEBINE.....	5
KAZALO TABEL.....	7
KAZALO SLIK.....	7
1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI NAČRT.....	11
2.1 NAMEN IN CILJ MAGISTRSKEGA DELA	11
2.2 HIPOTEZA	11
2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	12
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA	14
3.1 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	14
3.1.1 REGIJA	14
3.1.2 REGIONALIZACIJA, REGIONALIZEM IN REGIONALNI RAZVOJ	17
3.1.3 KONCEPT MNOGONIVOJSKE VLADAVINE.....	20
3.1.4 RAZLIČNE OBLIKE NA REGIONALNI RAVNI	22
3.2 RAZISKOVALNI MODEL.....	25
4 REGIONALIZACIJA V SLOVENSKEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE..	27
4.1 ZNAČILNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	27
4.2 DOSEDANJI PROCES REGIONALIZACIJE V SLOVENIJI.....	30
4.2.1 NORMATIVNA PODLAGA	32
4.2.2 UVEDBA STATISTIČNIH REGIJ → ŠIBKE REGIJE	38
4.2.3 PREDLOG USTANOVITVE MOČNIH REGIJ	39
4.2.4 DOSEDANJI PREDLOGI UVEDBE POKRAJIN.....	44
4.2.4.1 Dosedanji predlogi prenosa pristojnosti iz nacionalne/lokalne ravni na pokrajine.....	49
4.3 PROBLEMI IN IZZIVI ŠIRŠE RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE.....	51
5 MEDNARODNA PRIMERJALNA ANALIZA	54
5.1 SKUPINA IZBRANIH DRŽAV	54
5.1.1 ČEŠKA.....	56
5.1.2 IRSKA.....	61
5.1.3 LITVA.....	67
5.1.4 ŠVEDSKA	73
5.2 PRIMERJALNI POGLED	79

6 SKLEP.....	86
7 LITERATURA.....	90

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Velikost regij NUTS glede na število prebivalcev.....	17
Tabela 3.2: Lastnosti šibkih in močnih regij.....	23
Tabela 5.1: Načini, kako se v unitarni državi razprši moč.....	55
Tabela 5.2: Imena regij na Češkem.....	58
Tabela 5.3: Regionalne pristojnosti na Češkem.....	60
Tabela 5.4: Struktura SKTE klasifikacije na Irskem.....	62
Tabela 5.5: Regionalne pristojnosti na Irskem.....	66
Tabela 5.6: Struktura državne ureditve v Litvi.....	68
Tabela 5.7: Imena okrožij v Litvi.....	70
Tabela 5.8: Regionalne pristojnosti v Litvi.....	72
Tabela 5.9: Imena okrožij na Švedskem.....	76
Tabela 5.10: Regionalne pristojnosti na Švedskem.....	78
Tabela 5.11: Pregled ravni NUTS v izbranih državah članicah EU.....	79
Tabela 5.12: Temeljne karakteristike izbranih držav.....	80
Tabela 5.13: Ključni organi na regionalni ravni.....	82
Tabela 5.14: Klasifikacija pristojnosti v izbranih državah.....	84
Tabela 6.1: Pozitivne in negativne strani regionalizacije v Sloveniji.....	86

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Koordinacija znotraj in med različnimi ravni oblasti.....	22
Slika 3.2: Prikaz raziskovalnega modela.....	26
Slika 5.1: Členitev Češke na regije.....	58
Slika 5.2: Razčlenitev Irske na 8 regij (po SKTE III.).....	63
Slika 5.3: Razčlenitev Irske na 2 regiji (po SKTE II).....	65
Slika 5.4: Členitev Litve na okrožja.....	70
Slika 5.5: 3 tradicionalne regije starodavnega porekla na Švedskem.....	74
Slika 5.6: Členitev Švedske na okrožja.....	76

1 UVOD

V Evropi ima lokalna samouprava večstoletno tradicijo. Lahko rečemo, da je lokalna samouprava ključni element v političnem sistemu evropske liberalne demokracije ter hkrati civilizacijska pridobitev in teoretična ter praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov (Stoker 1991, 1; Vlaj 2005, 25; Haček in drugi 2008, 6).

Organizacija lokalne samouprave se v Evropi precej razlikuje, zato je zelo pomembno prizadevanje Sveta Evrope, ki izhaja iz prepričanja, da je lokalna samouprava eden izmed pglavitnih temeljev sodobne demokracije. Že v samem uvodu Evropske listine lokalne samouprave je poudarjeno, da je pravica državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Iz tega tudi izhaja prepričanje, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in blizu državljanom. Evropska Unija razvoj družbe gradi na večji učinkovitosti, večji družbeni in socialni koheziji, ki ima svoje izhodišče delovanja na enakomernem regionalnem razvoju in načelu subsidiarnosti (Grad 2004, 91; Milunovič 2004, 73).

Bučar (1993, 21) je mnenja, da so civilizacija in prve državne tvorbe nastale v regionalnih okvirih, na primer, na geografskem področju srednje Amerike, daljne Azije, indijskega podkontinenta, sredozemskega bazena, Bližnjega Vzhoda in drugih.

Kot vemo, je Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 vsem prebivalcem Republike Slovenije zagotovila lokalno samoupravo, ki jo prebivalci Republike Slovenije uresničujejo v občinah ali drugih lokalnih skupnostih. Eden izmed glavnih stebrov vsake demokratične države so lokalne skupnosti, medtem ko je pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev eno temeljnih demokratičnih načel. Omenjeno zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti ter poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo, in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev. Ko govorimo o razlogih v prid regionalizaciji Slovenije, je eden najbolj utemeljenih razlogov gotovo dejstvo, da so se od osamosvojitve Slovenije razvojne razlike med slovenskimi pokrajinami poglobile (Ribičič 1998, 11; Haček in drugi 2008, 10).

Slovenija je v dvajsetih letih samostojnosti zmogla toliko interesa in politične volje, da je začela s procesom regionalizacije, znotraj katerega se je začela tudi decentralizacija. Stvari so se začele premikati v pozitivno smer, najprej s spremembo Ustave Republike Slovenije, kasneje pa tudi s predlogi zakonov o pokrajinah. V teh predlogih zakonov so bili poleg same

uvedbe pokrajin opredeljeni tudi načrtovani organi, ki bodo delovali v pokrajinah (Gologranc 2009a, 136).

Povezava med ozemljem in delovanjem se spreminja, saj se pojavljajo novi teritorialni oziroma ozemeljski sistemi proizvodnje, ki povezujejo lokalno, evropsko in celo globalno raven. Nove in ponovno odkrite identitete so pogosteje mnogokratne kot posamezne, operativne na dveh ali celo treh ravneh. Sam proces je neuravnotežen in spreminjajoč znotraj posamezne države, zato ne moremo govoriti o novi ozemeljski hierarhiji, ki bi nadomestila staro centralistično hierarhijo. V nekaterih primerih se regije pojavljajo kot osnova za kolektivno delovanje in družbeno ureditev s tem, da predstavljajo povezavo med institucijami, identiteto in politiko, hkrati pa spodbujajo konkurenčnost držav v njihovih zmogljivostih. V drugih primerih pa ostaja država tista, ki je glavna in dominantna sila (Keating 2003a, 9).

V magistrski nalogi se osredotočamo na preučitev dosedanjega procesa regionalizacije v Republiki Sloveniji. Slovenija je zmogla toliko interesa in politične volje, da je začela s procesom regionalizacije, znotraj katerega se je začela tudi decentralizacija. Ta tematika je že zelo dolgo na političnem dnevnem redu, vendar še vedno ni volje ustrezni rešitvi. Za to temo sem se odločila, ker menim, da je za razvoj države in za kakovostno življenje njenih prebivalcev potreben učinkovit regionalni razvoj. Pri spodbujanju le-tega mora sodelovati več akterjev, med katerimi so zagotovo pomembne tudi pokrajine. Magistrsko delo je sestavljeno iz več vsebinskih sklopov, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju.

V prvem vsebinskem sklopu je predstavljen metodološki načrt, ki bo uporabljen v magistrski nalogi. Spoznali bomo namen in cilj magistrskega dela, raziskovalno tezo, raziskovalne cilje, ter raziskovalne metode in tehnike. V drugem vsebinskem sklopu bodo predstavljena in obrazložena teoretična izhodišča in temeljni pojmi, kot so: regija, regionalizacija in regionalizem, regionalni razvoj, Teorija mnogonivojske vladavine ter pristojnosti in naloge na regionalni ravni. Na tem mestu bomo tudi predstavili raziskovalni model, ki ga bomo uporabili v magistrski nalogi. Tretji vsebinski sklop se nanaša na regionalizacijo v slovenskem sistemu lokalne samouprave. Preučili in raziskali bomo značilnosti lokalne samouprave Republike Slovenije, kateri so ključni problemi in izzivi širše ravni lokalne samouprave ter analizirali dosednji proces regionalizacije. Hkrati bomo analizirali temeljno normativno podlago na področju regionalizacije in regionalne politike v Sloveniji, kaj so to statistične oziroma razvojne regije, preučili bomo pristojnosti potencialnih »bodočih regionalnih organov« ter zopet analizirali dosedanje predloge o uvedbi pokrajin in o prenosu pristojnosti iz nacionalne/lokalne ravni na raven pokrajin. V četrtem vsebinskem sklopu bo predstavljena mednarodno primerjalna analiza, ki bo izvedena na podlagi izbranih

držav (Češka, Irska, Litva in Švedska). Na koncu bodo podane skupne značilnosti oziroma razlike skupine izbranih držav. V petem vsebinskem sklopu bomo s pomočjo mednarodne primerjalne analize, podali optimalno rešitev za Slovenijo. Na koncu magistrske naloge sledi še sklep, literatura ter priloge.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJ MAGISTRSKEGA DELA

V magistrski nalogi bomo preučili in raziskali proces regionalizacije in ustanovitve širše ravni lokalne samouprave v izbranih državah,¹ kjer bomo na podlagi klasifikacije različnih tipov regionalizacije poskušali ugotoviti, kateri tip le-te se pojavlja v izbranih državah.

Namen magistrske naloge je preučiti in raziskati proces regionalizacije in ustanovitve širše ravni lokalne samouprave v izbranih državah. Tekom procesa preučevanja regionalizacije bomo opredeliti in narediti klasifikacijo razmerij pristojnosti na regionalni ravni ter hkrati identificirali ključne organe na regionalni ravni v izbranih državah. Prav tako pa bomo s pomočjo mednarodne primerjalne analize podali osnovo za optimalno rešitev te problematike za Republiko Slovenijo. Hkrati je namen magistrske naloge ponuditi nov primerjalni pristop k regionalizaciji in pristojnostmi vmesne ravni v izbranih državah.

2.2 HIPOTEZA

Raziskovalno vprašanje 1

»Kateri posamezni primeri dobrih praks iz izbranih unitarnih držav bi lahko nudili izboljšanje modela regionalizacije Slovenije?«

Raziskovalno vprašanje 2

»Ali bi bilo smiselno v Republiki Sloveniji vpeljati model močne regionalne ureditve?«

Raziskovalna teza:

»V dosedanjem procesu regionalizacije v Republiki Sloveniji se je premalo upoštevalo primere dobrih praks iz unitarnih držav.«

Z raziskovalno tezo želimo ugotoviti, da je možno s prenosom dobrih praks iz izbranih držav a) tudi v unitarnih državah vzpostaviti močno regionalno ureditev in b) da se učinek takšne ureditve kaže v zmanjšanju razlik v regijah znotraj države.

¹ Države, ki bodo zajete v našo raziskavo so Češka, Irska, Litva, Slovenija in Švedska.

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Homans (v Weiss 1998, 180) povzame bistvo uporabe raziskovalnih metod in tehnik. Pravi: »*Ne obstajajo niti dobre niti slabe metode, temveč samo metode, ki so bolj ali manj učinkovite pod določenimi pogoji v doseganju namenov na poti do oddaljenega cilja.*«

V pomoč pri magistrski nalogi ter pri zbiranju podatkov in ugotovitvah, mi bodo naslednje raziskovalne metode in tehnike:

- * **Zbiranje podatkov:** uporabili jo bomo v namen, da najbolje spoznamo literaturo s področja, v okviru katerega pišemo nalogo. Pozitivisti so govorili o opazovanju kot o postopku, s katerim pridemo do podatkov, ki nam omogočijo preverjanje postavljenih hipotez. Durkheim je utemeljeval pravila, ki se nanašajo na opazovanje družbenih pojavov - na zbiranje podatkov oziroma ustvarjanje znanstvene evidence. Pri le-tem je izhajal iz temeljnih metodoloških načel, ki so a) težnja za čim večjo objektivnostjo podatkov ter načina njihovega zbiranja, b) zahteva, da se oblikuje pojmovni okvir zbiranja podatkov na temelju izrazito teoretskih okvirjev ter c) večja sistematičnost zbiranja podatkov (Toš in Hafner-Fink 1998, 29).
- * **Analiza in interpretacija sekundarnih virov:** uporabili jo bomo za interpretacijo knjig, člankov ter raziskovalnih poročil in služila nam bo kot dopolnitev in pomoč pri celovitejšem proučevanju izbrane tematike ter pri razlagi in opisu teoretičnih izhodišč.
- * **Analiza in interpretacija primarnih virov:** uporabili jo bomo za interpretacijo ustav, zakonov, resolucij in pravilnikov izbranih držav ter pri razlagi in opisu teoretičnih izhodišč.
- * **Analiza internetnih virov:** uporabili jo bomo za interpretacijo internetnih strani in služila nam bo kot dopolnitev in pomoč pri celovitejšem proučevanju izbrane tematike ter pri razlagi in opisu teoretičnih izhodišč.
- * **Opisna (deskriptivna) metoda:** v pomoč nam bo pri razlagi in razjasnitvi teoretičnih izhodišč, ki dejansko nudijo razlago za tisto, kar smo opisali.

- * **Mednarodna primerjalna analiza:** s pomočjo katere bomo pridobili pomembne podatke za našo raziskavo. Uporabili jo bomo tudi za iskanje razlik in podobnosti med posameznimi enotami raziskave.

- * **Študije primerov:** uporabili jo bomo za proučevanje posameznih konkretnih primerov, ki so naslednji:
 - Češka
 - Irska
 - Litva
 - Slovenija
 - Švedska

Študija primera ni naključna in nestrukturirana. Pri obravnavani metodi želimo ugotoviti, ali se vsa dejstva, ki so na nek način pomembna in relevantna za predlagani okvir, skladajo oziroma podpirajo interpretacijo. Primere, ki jih je možno interpretirati na veliko načinov, ponavadi imenujemo »bogate«, saj raziskovalcem pomagajo preučiti medsebojno povezavo med idejami, izraženimi skozi različne okvire (Ragin 2007, 116-117). Logika študije primera mora prikazati vzročno utemeljitev o tem, kako splošne družbene sile oblikujejo in izdelujejo rezultate v določenih okvirjih oziroma okoljih. Metoda je pomembna tudi zaradi dejstva, ker zastavlja vprašanja o mejah in opredeljuje karakteristike primera. Walton (v Neuman 2006, 40-41) pa je naredil še korak dlje, saj pravi, da je možno z metodo študije primera verjetno narediti najboljšo teorijo.

- * **Primerjava empirično zbranih podatkov:** uporabljena bo v zadnjem delu magistrske naloge, kjer bomo predstavili in primerjali zbrane relevantne podatke.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

V drugem vsebinskem sklopu bomo razjasnili in opredelili temeljne pojme, ki so ključni za dobro razumevanje obravnavane tematike.

3.1 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1.1 REGIJA

Regija je beseda latinskega izvora (*regio*) in pomeni nekakšno področje oziroma predel, torej prostorsko omejeno okolje. Takšno homogeno in ne preobsežno področje je bilo že srednjem veku označeno kot regija, vendar le-ta beseda ni imela pravnega ali političnega pomena. Šele v 20. stoletju oziroma po koncu prve svetovne vojne se je pojem regije širše uveljavil ter se v glavnem enači s provinco kot upravno ozemeljske enote, ki so manjše in podrejene državi (Bučar 1993, 40-41). Keating (1998, 11) pravi, da ima beseda regija širok spekter pomenov v različnih disciplinah družboslovja in v zgodovinskih tradicijah evropskih držav.

Regijo lahko pojmuje kot nekakšen omejen prostor na svetu, ki se ločuje od univerzuma in jo sestavljajo prostorska struktura, družbeni odnosi in skupina. Predstavlja pa totalnost, saj je za regijo značilna lastna identiteta ter lastna organizacija oziroma lastna logika delovanja. Čeprav je regija navadno omejena na prostor, je treba ta prostor obravnavati večpomensko, in sicer ne le kot teritorialni prostor, marveč tudi kot funkcionalni, politični in družbeni prostor. V tem pogledu je tako lahko regija institucionalni sistem v obliki regionalne vlade oziroma vladavine ali sklopa administrativnih institucij, ki delujejo na nekem prostoru. Regija lahko torej ima razvite svoje institucije, odnose in prakse, ki sestavljajo svojevrsten družbeni sistem (Lajh 2006, 54). Lahko jo opredelimo kot vmesno območje, ki je večje od tistega, ki pokriva samo lokalne zadeve ter manjše od nacionalnega oziroma državnega območja. (Vlaj 1998a, 98).

Kormoss (v Bučar 1993, 41-42) loči regije glede na različne pomene v posameznih strokah. Tako vidi etimološki pomen regije v osnovi politično upravni smisel opredeljevanja regije. V upravnem pomenu pa pozna večina držav regije, ki imajo različne vsebine, na primer od regionalnih oblasti v Italiji, upravnih enot v Franciji in do statističnih in ekonomskih enot v Veliki Britaniji. Regije tako poznamo še v geografskem, pravnem in gospodarskem pomenu, pri čemer pa se upravne meje ne skladajo z geografskimi in gospodarskimi realitetami.

Problematika regij in regionalizacije je izrazito zapletena in multidisciplinarna, saj se v njej prepletajo različne prvine, na primer politične, zgodovinske, geografske, ekonomske, idr. Zaradi slednjega, se z različnimi regijskimi problemi in vprašanji ukvarjajo številne različne vede in panoge (Lajh 2006, 54).

Hettne (v Smouts 1998, 31) je zaradi boljše preglednosti in predvsem zaradi razjasnitve razlikoval pet različnih ravni oziroma stopenj regij, ki so naslednje:

- 1) regija kot geografska in ekološka enota, ki je omejena z naravnimi ovirami;
- 2) regija kot bolj ali manj družbeni sistem kulturne, politične in gospodarske interakcije;
- 3) regija kot organizirano sodelovanje na kulturnem, gospodarskem in političnem ali vojaškem področju, institucionalizirana z multilaterarnimi regionalnimi organizacijami;
- 4) regija kot civilna družba, ki nastane iz kulture, družbene komunikacije in konvergence vrednot;
- 5) regija kot zgodovinska formacija različne identitete, ki se ravna kot politični akter in ima določeno stopnjo legitimnosti.

Potrebno je povedati, da še vedno ne obstaja ustrezna oziroma enotna definicija regije, čeprav se na prvi pogled zdi popolnoma jasno, kaj z regijo pojmuje. Pri le-tem pa poznajo posamezne stroke sebi prilagojene regije, kot je to na primer geografska, zgodovinska, kulturna, ekonomska, etična, jezikovna in druga regija (Bučar 1993, 41). Vuga (1998, 196) ugotavlja, da se pri opredelitvi regije v Evropski uniji ne operira s strogo določenimi definicijami. Še manj pa gre za določanje regij v smislu politično-teritorialnih enot v okviru ene države, čeprav se v večini držav pojmuje regija prav v takem smislu oziroma jo kot tako celo poimenujemo. Pri tem je potrebno omeniti, da je uporaba pojma regija oziroma pokrajina v prostoru Evropske unije zelo fleksibilna. Keating (v Lajh 2006, 69) celo pravi, da na ravni Evropske unije ni možno najti konsistentne teritorialne opredelitve regije. Posledično se tudi ne more govoriti o formalno določenem modelu regionalizacije, ki bi ga predpisala Evropska komisija.

Omenimo lahko edino možno opredelitev oziroma definicijo, ki je splošne narave in popolnoma skrije specifičen institucionalni status regij. V dokumentih Skupščine Evropskih regij je možno najti opredelitev, ki ustreza kriterijem, ki so bili sprejeti v Evropski uniji in Svetu Evrope. Le-ta pravi, da so regije lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnijo osrednje oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če le-

te ni, jo lahko nadomešča skupina, ki se konstituira na regionalni ravni, ali telo lokalnih oblasti (Haček 2005, 87-88).

Evropska unija je za potrebe skladnejšega regionalnega razvoja izdelala svojo teritorialno členitev držav članic, ki pa ne ustreza nujno njihovi notranji teritorialno administrativni delitvi (Lajh 2006, 69). V Evropski uniji je bila leta 2003 sprejeta uredba, ki daje statističnemu klasifikacijskem sistemu NUTS zakonsko podlago. Pred sprejetjem te uredbe je bilo to področje v pristojnosti držav članic in stvar tako imenovanega džentelmentskega dogovora med statističnimi uradi. Uredba v 3. členu določa meje (minimum in maksimum) teritorialnih enot NUTS glede na število prebivalstva v regiji (Strmšnik 2004, 141). Klasifikacija NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) je hierarhični sistem za razdelitev gospodarskega ozemlja Evropske unije, katerega namen je:

- zbirka, razvoj in harmonizacija regionalnih statistik v Evropski uniji,
- socio-ekonomske analize regij,
- okvirjanje regionalnih politik Evropske unije (Eurostat 2010a).

Ozemlje držav članic Evropske unije oziroma politično-teritorialno strukturiranost se členi v več ravni NUTS, pri čemer so pomembne zlasti tri teritorialno-statistične ravni in sicer:

NUTS-1;

NUTS-2 ter

NUTS-3.

Vse države članice Evropske unije pa so s celotnim ozemljem opredeljene na ravni NUTS-0, ki predstavlja osnovno raven statistične klasifikacije (Vuga 1998, 196; Hughes in drugi 2003, 69; Lajh 2006, 70).

Trenutna NUTS klasifikacija (veljavna od 1. januarja 2008 do 31. decembra 2011) je naslednja:

NUTS - 1 → 97 regij

NUTS - 2 → 271 regij

NUTS - 3 → 1303 regij (Eurostat 2010a).

Klasifikacija NUTS definira za predvideno velikost NUTS regij minimalni in maksimalni prag populacije, kar lahko vidimo v Tabeli 3.1.

Tabela 3.1: Velikost regij NUTS glede na število prebivalcev

RAVEN NUTS	MINIMUM	MAKSIMUM
NUTS - 1	3.000.000	7.000.000
NUTS - 2	800 000	3.000.000
NUTS - 3	150 000	800 000

Vir: Eurostat (2007, 10); Eurostat (2010b).

3.1.2 REGIONALIZACIJA, REGIONALIZEM IN REGIONALNI RAZVOJ

Regionalizacijo lahko definiramo kot instrument za družbeno in pravno legitimizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij ter lokalnih skupnosti. Prav tako regionalizacija predstavlja sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, socialno, prostorsko in kulturno členitev prostora države, zaradi ustvarjanja ustreznih organizacijskih in formalnopравnih pogojev za:

- »ob upoštevanju narodnogospodarskega vidika optimalno teritorialno delitev dela v skladu z vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami;
- funkcionalno intervenco države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov;
- samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov;
- tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali« (Gulič in Praper 1998, 52).

Na splošno se koncept regionalizacije razume natančno v institucionalnem smislu in ga ne moremo enačiti z regionalizmom, ki je politično in ideološko gibanje (Vlaj 1998a, 98).

Obstajajo trije različni tipi regionalizacije in sicer:

- 1) regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni,
- 2) regionalna decentralizacija in
- 3) politična regionalizacija ali institucionalni regionalizem.

Vsak od omenjenih tipov ustreza različnim koncepcijam regije, vendar lahko različne oblike regionalizacije soobstajajo znotraj ene države. V Evropi je najbolj pogosta regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, kjer obstajajo institucije, ki so usmerjene k regionalizaciji. Najbolj značilen primer za to obliko regionalizacije je Velika Britanija. Regionalna decentralizacija pomeni vpeljavo nove lokalne oblasti na regionalni ravni, kjer regija nima višjega pravnega položaja od obstoječih lokalnih skupnosti, temveč širši geografski okvir. Naloge regije so v glavnem gospodarske narave. Omenjeni tip regionalizacije se sklada z ustavnim sistemom unitarne države. Francija je tista država, ki najbolj ustreza tipu regionalne decentralizacije. Politična regionalizacija ali institucionalni regionalizem pokriva široko lestvico. Edina država, ki je to obliko regionalizacije najpopolneje uvedla, je Španija. V Španiji je sedemnajst avtonomnih skupnosti politično samoupravnih tako, da njihov ustavni položaj uveljavlja njihovo organizacijo in pristojnosti znotraj okvirom, ki jih določa ustava (Vlaj 1998a, 98-99).

Lahko bi govorili tudi o tako imenovanem četrtem tipu regionalizacije, kjer obstaja še večja decentralizacija. To je primer federativne države, kjer so zvezne države posledica procesa, v katerem se povezujejo prej neodvisne združene enote. Lahko rečemo, da temu »tipu« regionalizacije najbolj ustreza Nemčija, kjer federalizem ni posledica potrebe, da se premostijo regionalne razlike, temveč bolj hotenja, da se oblikuje skladna država, kjer se moč ne bi zadrževala in gostila na posameznih mestih. Potrebno je omeniti, da se koncepta federalizem in decentralizacija dopolnjujeta in ju ni moč ločevati, saj federalizem vsebuje znotraj vsake združene enote precejšno mero decentralizacije (Vlaj 1998c, 108-109).

Pogledali bomo, kateri tip regionalizacije je prisoten v izbranih državah naše raziskave.

Ko govorimo o regionalizaciji, moramo najprej razlikovati med politično in upravno regionalizacijo. Vedeti moramo, da so razlogi za regionalizacijo zelo različni in da nastanejo zaradi zgodovinskih, gospodarskih, kulturnih, jezikovnih in drugih dejavnikov, ki se lahko na političnem področju povezujejo ali pa nasprotujejo, odvisno od trenutka in prostora. Regionalizacija je bila na samem začetku bolj gospodarske narave in je dejansko sovpadala s

povojno željo, da se izboljša organizacija gospodarskega razvoja. Tako se je regionalizacija posledično povezala s pojmom urejanja prostora. Regionalizacijo lahko obravnavamo kot institucionalno metodo, ki naj določi pravo raven, na kateri poteka decentralizacija in to v skladu z že izvedeno decentralizacijo. Seveda mora biti regionalizacija dovolj široko zastavljena, da omogoči načrtovanje in izvajanje nalog ter razvoj (gospodarski, kulturni in socialni) ter usklajevanje medodvisnosti. Le-to usklajevanje mora biti dovolj »vraščeno« v kraj, da jo lahko vsi državljani nadzorujejo. To je regionalizacija z upravnega vidika, ki ne načinja enotnosti države. Upravni vidik regionalizacije zadeva le organizacijo državne izvršilne veje oblasti in se zakonodajne veje ne dotika. Regionalizacija v političnem pogledu predstavlja pomemben vidik in je silno pomembna, kajti ob njej se postavljata tako vprašanje države kot vprašanje njene enotnosti. V političnem pomenu besede lahko rečemo tudi, da je regionalizacija podobna federalizmu in posledično lahko tako govorimo o novem tipu države, o regionalni državi. Ta koncept se razlikuje od binarnega koncepta, kjer je na eni strani unitarna država, na drugi pa zvezna država. Regionalna država je ena izmed dveh možnih oblik sestavljene države, kjer je druga oblika zvezna država (Vlaj 1998c, 330-331).

Pokazalo se je, da regionalizacija, pa naj bo upravna ali politična, privede do oblikovanja dodatne ravni odločanja, in to iz nedvomno različnih razlogov. Takšen pojav so zaznali v Franciji, prav tako pa tudi v Španiji, Belgiji in Italiji. V vseh omenjenih državah obstajajo različne upravne ravni, skupaj z državo samo. To močno povečuje napetost, ki nastaja v sleherni državi, tudi v unitarni; napetost, ki se pojavlja med glavnimi nosilci centralizacije ter tistimi, ki se navdušujejo nad decentralizacijo (Vlaj 1998c, 116).

Kot smo omenili že na začetku poglavja, bomo pri opredelitvi temeljnega pojma regionalizacije vključili še pojma regionalizem in regionalni razvoj.

Pojem regionalizem definirajo in pojmujejo različni avtorji različno. Tako Odum (Gulič in Praper 1998, 53) pojem regionalizem opredeljuje kot tehniko in filozofijo samopomoči, samorazvoja in iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, temveč je hkrati privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanje priložnosti je potrebno najti v sposobnostih vsake regije, da ustvarja bogastvo ter s pomočjo porabe vzdržuje produkcijske zmožnosti in ohranja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe. Vlaj (1998a, 99) pa pravi, da je regionalizem pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju, h konstituiranju regij. Mlinar (1986, 202) nadaljnje trdi, da regionalizem pomeni idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije.

Bugarič (1998, 121) prepoznava najpogosteje uporabljena argumenta v podporo regionalizmu, ki sta politično-participativni in kulturno-zgodovinski argument. Politično-participativni argument poudarja politične prednosti decentralizirano upravljane družbe (regionalizem kot sredstvo zблиževanja med državo in lokalnimi/regionalnimi interesi). Kulturno-zgodovinski argument pa izhaja iz pomembnosti kulturno-zgodovinskih vezi, ki naj bi povezovale in združevale prebivalce različnih regij. Poleg omenjenih argumentov, pa Bugarič (1998, 121) meni, da je plodna razprava o vlogi in pomenu regionalizma v sodobni družbi mogoča šele takrat, ko v razpravo vključimo še tretji argument, to je ekonomski argument regionalizma.

Regionalni razvoj opredeljujemo kot dejavnost usmerjanja takšnega prostorskega, gospodarskega, socialnega, kulturnega, infrastrukturnega in drugega razvoja Slovenije, ki bo imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost in skladnost razvoja narodnega gospodarstva države kot celote in njenih posameznih (regionalnih delov). Usmerjanje učinkovitega in skladnejšega regionalnega razvoja vključuje tudi izbor ustreznih razvojnih strategij, politik in ukrepov, s katerimi se ustvarjajo ustrezni pogoji in okolje za čim manj moteno delovanje tržnih zakonitosti, ki naj pospešujejo zaželene razvojne procese. Sama dejavnost regionalnega razvoja vključuje tudi načine reševanja vprašanj o nosilcih razvojnih spodbud (gospodarski, državni ali lokalni subjekti) in vprašanj upravno-teritorialne ravni, na katerih naj se oblikujejo razvojne spodbude (občina, okraj, regija, država, nadnacionalne skupnosti) (Gulič in Praper 1998, 52-53).

3.1.3 KONCEPT MNOGONIVOJSKE VLADAVINE

Današnje »moderno« državo sestavlja zapleteno omrežje organizacij. Le-to omrežje tipično sestavljajo centralna, regionalna in lokalna oblast (Hague in Harrop 2010, 271).

Marks (Bache in Flinders 2004, 3), ki je razvil koncept mnogonivojske vladavine, slednjo definira kot sistem stalnih pogajanj med oblastmi na različnih ravneh. Pojem »mnogonivojsko« se nanaša na povečano neodvisnost oblasti, ki delujejo na različnih ravneh, medtem ko pojem »vladavina« sporoča rastočo neodvisnost med oblastmi in nevladnimi igralci na različnih ravneh. Teorija mnogonivojske vladavine je trenutno najprimernejši model za opis delovanja Evropske unije. (Ivan in Cuglesan 2009, 48).

Mnogonivojska vladavina, ki jo lahko razumemo kot nekakšno vejo oblasti in različnih dimenzij odnosov oziroma relacij v vladi, se je v zadnjih dveh desetletjih spremenila (OECD 2011). Sodobne študije in akademske debate so glede procesa oblikovanja politik in

vladavine v Evropski uniji osredotočeni na razmerja oziroma interakcijo na eni strani z evropeizacijo² javne politike ter na drugi z nacionalnimi strukturami držav članic (Paraskevopoulos 2002, 3).

Hkrati lahko koncept mnogonivojske vladavine razumemo kot termin, ki skuša zajeti kompleksnost odnosov različnih ravni oblasti. Termin pa se uporablja tudi za opisovanje, kako oblikovalci politik in interesne skupine diskutirajo in se pogajajo na več različnih ravneh, medtem ko iščejo koherentne politike in specifična funkcionalna področja, kot sta na primer promet in izobraževanje (Hague in Harrop 2010, 271). Decentralizacija je regionalne in lokalne oblasti naredila močnejše in celo okrepila njihovo zmogljivost, da oblikujejo in izvajajo javne politike (OECD 2011).

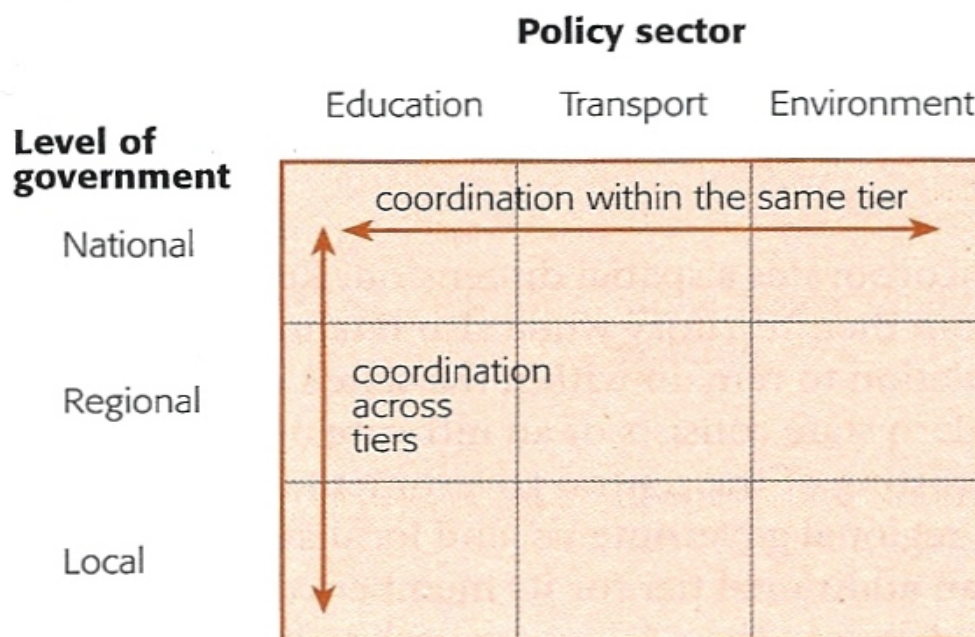
Paraskevopoulos (2002, 3) pravi, da koncept mnogonivojske vladavine v Evropski uniji nakazuje na to, da se sub-regionalne, regionalne, nacionalne in nadnacionalne oblasti sporazumevajo med sabo na dva načina in sicer:

- 1) **vertikalna dimenzija**: nanaša se na povezavo med višjimi in nižjimi ravnmi oblasti, vključno z njihovimi institucionalnimi, finančnimi in informacijskimi vidiki. V vertikalni dimenziji sta zmožnosti lokalne gradnje in spodbude za učinkovitost sub-nacionalnih ravni oblasti, ključni točki za izboljšanje kvalitete in koherence javne politike (OECD 2011). Povedano drugače, sub-regionalne, regionalne, nacionalne in nadnacionalne oblasti se sporazumevajo preko različnih ravni oblasti (Paraskevopoulos 2002, 3).
- 2) **horizontalna dimenzija**: se nanaša na dogovore o sodelovanju med regijami in občinami. Ti dogovori se uporabljajo vedno bolj pogosto kot sredstvo za izboljšanje učinkovitosti javnih služb in implementacijo razvojnih strategij (OECD 2011). Sub-regionalne, regionalne, nacionalne in nadnacionalne oblasti se sporazumevajo z ostalimi pomembnimi igralci, znotraj iste ravni (Paraskevopoulos 2002, 3).

² Evropeizacijo lahko definiramo kot pojav in razvoj različnih struktur vladanja na evropski ravni. Le-ta definicija se razlikuje od tradicionalne rabe pojma evropeizacija, saj vključuje identifikacijo interakcije več ravni vladanja (nadmacionalna raven, nacionalna raven in subnacionalna raven) (Risse in drugi 2001, 3).

Za boljše razumevanje koncepta mnogonivojske vladavine si poglejmo še Sliko 3.1, ki prikazuje primer treh različnih sektorskih politik na treh različnih ravneh. Na področjih, kjer dominira koncept mnogonivojske vladavine, bo oblikovalec politik namenil več časa vertikalnim odnosom in se tako ukvarjal z akterji iz različnih ravni, vendar znotraj istega področja delovanja, kot pa s horizontalnim odnosom, kjer se odvijajo diskusije akterjev na isti ravni, vendar le-ti akterji delujejo v različnih sektorskih politikah (Hague in Harrop 2010, 271).

Slika 3.1: Koordinacija znotraj in med različnimi ravnmi oblasti



Vir: Hague in Harrop (2010, 272).

3.1.4 RAZLIČNE OBLIKE NA REGIONALNI RAVNI

Massart-Pierard (v Bučar 1993, 42) ugotavlja, da je definicija regije v prvi vrsti odvisna od avtorja, ki regijo definira. Pri podajanju definicije regije je avtor determiniran s področjem, s katerim se ukvarja ter z znanstveno disciplino o kateri piše, idr.

V magistrski nalogi bomo regije oziroma pokrajine obravnavali in dojemali kot teritorialne enote ter hkrati uporabili »edino« skupno definicijo, ki pa je splošne narave in dejansko popolnoma skriva specifični institucionalni status regij. To definicijo je možno najti v dokumentih Skupščine Evropskih regij, ki ustreza kriterijem, sprejetih v Evropski uniji in Svetu Evrope. Definicija se glasi: regije so »lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnijo centralne

oblasti, s predstavnisko politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomešča skupina, ki se konstituira na regionalni ravni ali telo lokalnih oblasti« (Vlaj 1998, 321).

Ker omenjena definicija popolnoma skriva specifični institucionalni status regij, bomo v magistrski nalogi regije ločili na statistične regije, kjer predvidevamo, da so le-te šibke regije in na politično-administrativne regije, kjer predvidevamo, da so le-te močne regije z različnimi pristojnostmi.

Šibke regije se ne razlikujejo med državami, medtem ko se močne regije razlikujejo, saj imajo ene regije več pristojnosti kot druge. Le-te bomo pogledali v nadaljevanju.

V Tabeli 3.2 lahko lastnosti, ki smo jih pripisali šibkim in močnim regijam.

Tabela 3.2: Lastnosti šibkih in močnih regij

ŠIBKE REGIJE	MOČNE REGIJE
Statistične regije	Politično-administrativne regije s pristojnostmi
Teritorialna členitev držav, ki ne ustreza nujno njihovi notranji teritorialno administrativni delitvi	Naloge: <ul style="list-style-type: none"> - bolj lokalne narave, - bolj državne narave
Črpanje evropskih sredstev	Organi in organizacije za izvajanje nalog
Osnovna funkcionalna enota v prehodnem obdobju do oblikovanja pokrajin	Izpopolnitev državne strukture v državah in določena stopnja avtonomije

V Evropi je dvonivojska (*ne* dvostopenjska, ker odnosi med občinami in pokrajinami praviloma ne bodo hierarhični) lokalna samouprava nekakšno pravilo v državah z razvito lokalno samoupravo. Druga raven oziroma širša lokalna samoupravna skupnost na eni strani opravlja naloge, ki presegajo zmogljivosti manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog (Čokert 1998, 148). Zgodovinsko gledano so bile administrativno teritorialne enote oziroma regije le dekoncentrirane enote države in le-to je predstavljalo nekakšno predhodno fazo decentralizacije³ (Pirnat in drugi 2002, 262).

³ Decentralizacija pomeni prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, njihove predstavnške organe in njihove prebivalce. Rezultat decentralizacije je nastanek in razvoj lokalne samouprave (Virant 2004, 101). Kot zanimivost pa lahko omenimo, da je pojem decentralizacije nadgradilo načelo subsidiarnosti (Hopkins 2003, 29).

Zanimivo je dejstvo, da so bile regionalne oblasti predstavljene in vpeljane v približno enakem oziroma podobnem časovnem obdobju, vendar so se oblikovale na različne načine in hkrati imajo različne karakterje (John 2001, 132). V preambuli Evropske listine lokalne samouprave je zapisano, da države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine, upoštevajo, da so lokalne oblasti eden od pomembnih in glavnih temeljev vsake demokratične ureditve (Lavtar in drugi 2005, 13).

Pristojnosti pokrajine so pravzaprav pravni izraz njenih nalog, ki jih ima kot širša lokalna samoupravna skupnost. (Pirnat in drugi 2002, 261). Kot že vemo, so nekatere od nalog, ki naj bi jih opravljala pokrajina, bolj lokalne narave, druge pa bolj državne narave. Mnoge od teh nalog je mogoče učinkovito izvajati samo v pokrajini, oziroma v pokrajini in občini, druge pa v sodelovanju med državo in pokrajino ter občino. Razmerje med pokrajino in državo se kaže v dveh oblikah pristojnosti, kjer moramo omeniti, da se alokacija pristojnosti močno razlikuje od države do države. Pristojnosti lahko razdelimo na:

- 1) izključne pristojnosti
- 2) skupne oziroma mešane pristojnosti (Pirnat in drugi 2002, 261; Committee of the Regions 2007, 30).

Če pogledamo s pravno-funkcionalnega vidika, lahko opazimo, da gre za pravico in dolžnost pokrajine, da ureja družbena razmerja v pokrajini, izvaja določene naloge in da skrbi za izvajanje določenih nalog. Urejevalna pristojnost pokrajine pooblašča slednjo, da s svojimi predpisi ureja različna vprašanja na področjih svoje pristojnosti. Pri izvajanju nalog pa pokrajina neposredno izvaja svoje naloge prek pokrajinskih organov oziroma lahko ustanavlja potrebne organe in organizacije za izvajanje nalog ali pa zagotavlja izvajanje nalog na drugačne načine, na primer, dajanje koncesij. Hkrati pa pokrajina skrbi tudi za različna področja družbenega življenja v pokrajini tako, da ustvarja pogoje in pospešuje razvoj ter delovanje različnih dejavnosti (Pirnat in drugi 2002, 261).

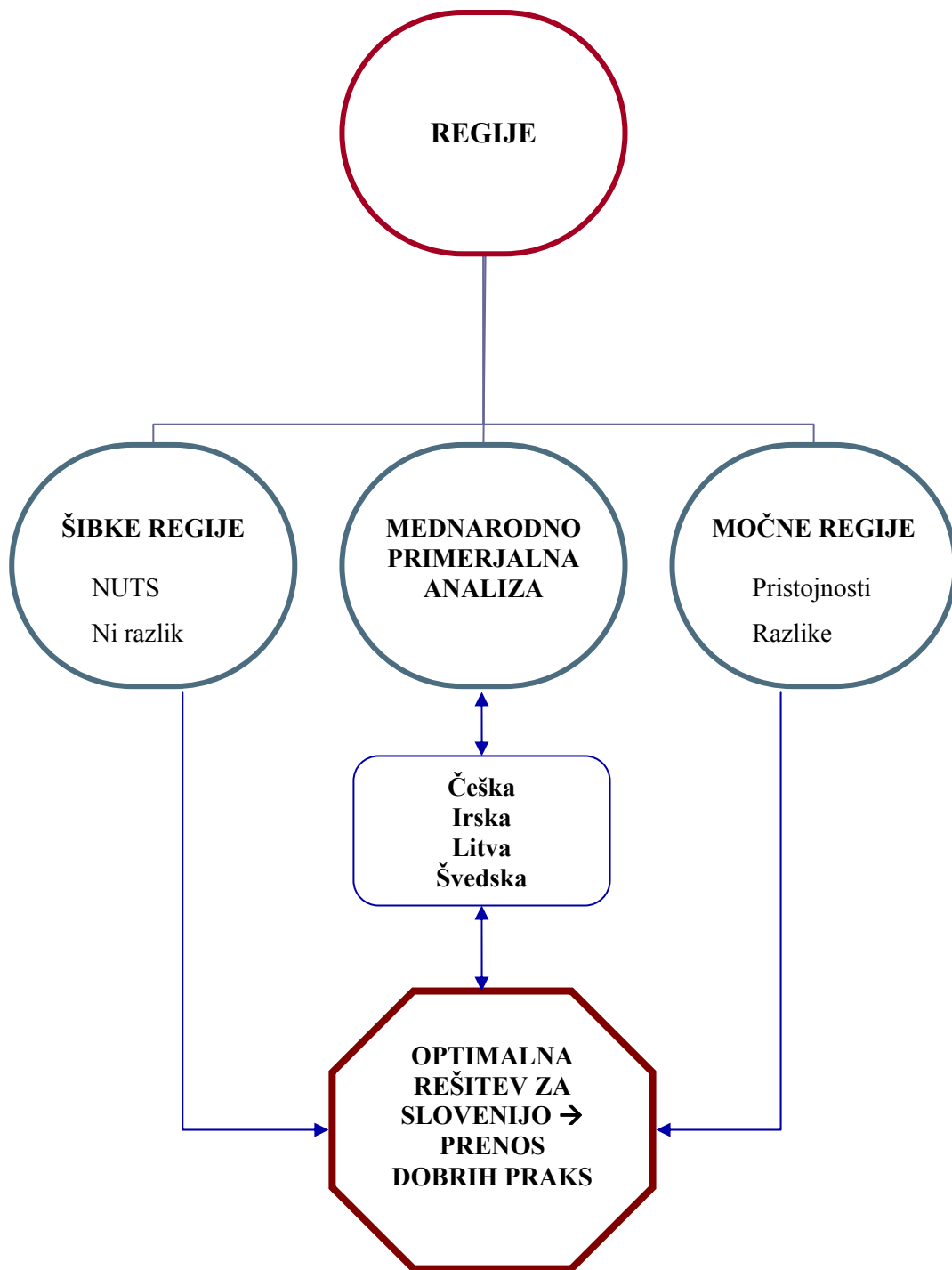
3.2 RAZISKOVALNI MODEL

Kot smo že omenili, obstaja vsesplošna težnja po regionalizaciji, vendar le-ta pokriva zelo široko različico oblik, da je še vedno nemogoče dognati identiteto koncepta regije, ki ga bi sprejemale vse evropske države ali pa vsaj vse države članice Evropske unije.

S pomočjo mednarodne primerjalne analize v izbranih državah, članicah Evropske unije, bomo poskušali podati optimalno rešitev s pomočjo prenosa dobrih praks oziroma kriterije za regionalizacijo Slovenije.

Države, ki bodo zajete v mednarodno primerjalno analizo, bodo izbrane na podlagi državne ureditve – vse izbrane države imajo unitarno državno ureditev in le-to je bil glavni kriterij izbora držav. Hkrati lahko države tudi ločimo na podlagi članstva v Evropski uniji. V raziskavo bodo zajete tako nove kot stare države članice. Potrebno pa je tudi upoštevati zgodovinsko in geografsko tradicijo v državah in tukaj lahko opazimo, da bodo v raziskavo zajete države z drugačnim zgodovinskim in geografskim ozadjem (Švedska in Irska) ter države s podobnim zgodovinskim in geografskim ozadjem (Češka in Litva).

Slika 3.2: Prikaz raziskovalnega modela



4 REGIONALIZACIJA V SLOVENSKEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

V tretjem vsebinskem sklopu bomo raziskovali dosedanji proces »neuspešne« regionalizacije v Sloveniji. Osredotočili se bomo na značilnosti lokalne samouprave v Sloveniji, na probleme in izzive lokalne samouprave, na dosedanji proces regionalizacije v Sloveniji, kjer bomo preučili normativno podlago, uvedbo statističnih oziroma razvojnih regij (na tem mestu bomo tudi raziskali pristojnosti »regionalnih« organov), dosedanje predloge o uvedbi pokrajin ter dosedanje predloge prenosa pristojnosti iz nacionalne/lokalne ravni na pokrajine oziroma regije.

4.1 ZNAČILNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

V Evropi ima lokalna samouprava večstoletno tradicijo. Lahko rečemo, da je lokalna samouprava ključni element v političnem sistemu evropske liberalne demokracije ter hkrati civilizacijska pridobitev in teoretična ter praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov (Stoker 1991,1; Vlaj 2005, 25; Haček in drugi 2008, 6).

Ko so se po Evropi začele debate o reformi države, so v njih pomembno vlogo odigrale tudi regije. Poznamo dve dimenziji in sicer:

- a) dimenzija, ki je povezana z demokracijo in
- b) dimenzija, ki je povezana z učinkovitostjo.

Dimenzija učinkovitosti in z njo povezani argumenti za regionalizacijo so povezani s potrebo po planiranju in programiranju ter z določitvijo okvira za ekonomski razvoj. Dimenzija demokracije in z njo povezani argumenti za regionalizacijo, pa gradijo na pluralističnih idealih demokracije oziroma demokratizacije, kjer mora biti moč razpršena in odločitve sprejete na najnižji možni ravni (Keating 2003a, 12).

Govorimo o zelo različnih in pestrih ureditvah, kjer se med seboj modeli lokalne samouprave razlikujejo tako v obsegu, strukturi in nalogah, kot tudi v razmerjih do države. Lokalna samouprava je v 20. stoletju in tudi v 21. stoletju napredovala, saj je postala kazalnik demokratičnosti posameznega sistema ter hkrati prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi. Hkrati pa lahko lokalno samoupravo opišemo kot projekt, ki ni nikoli končano dejanje (Vlaj 2004, 7; Vlaj 2005, 25).

Osnutek Mednarodne evropske listine o regionalni samoupravi v uvodu poudarja, da so regije eden temeljev demokratičnih držav, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti (Lavtar 2004a, 51). Omenjena listina pa obenem tudi poudarja, da 1) regionalizacija ne sme biti dosežena na račun avtonomije lokalnih skupnosti in 2) da je evropska regija kot ključna sestavina države nosilec evropske kulturne različnosti. Evropska listina lokalne samouprave v 3. členu pravi, da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah ustave in zakonov ureja in vodi pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), 3. čl.; Vlaj 1998b, 27; Vlaj 2005, 26).

Kot smo že omenili, se za besedo regionalizacija skriva več pomenov in le-ti so od države do države drugačni. Posledično lahko tako regija pomeni različne in včasih prav raznovrstne institucionalne situacije. Sama regionalizacija lahko različno vpliva na državne institucije. Proces regionalizacije je lahko podoben federalizmu, kot na primer v Španiji in Italiji, lahko gre tudi za skromnejšo kategorijo decentralizacije, kot na primer v Franciji (Vlaj 1998, 330).

Če pogledamo nazaj v preteklost, je bila lokalna samouprava na področju Slovenije uvedena že sredi prejšnjega stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je leta 1849 (tik po marčni revoluciji, ki je bila 1848) podpisal cesar. Tako so bila na podlagi tega zakona prva občinska zastopstva na Kranjskem izvoljena leta 1850. Od leta 1862 naprej, ko je bil izdan okvirni državni zakon o občinah (na njegovi podlagi pa tudi deželni zakoni o občinah), se je zakonodajno urejanje lokalne samouprave oblikovalo oziroma nizalo vse do leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem, ki je odpravil lokalno samoupravo. Komunalni sistem, v katerem je bila občina tako imenovana družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v krajevnih skupnostih, je bil odpravljen z uvedbo in začetkom delovanja novih občin (Vlaj 2005, 27). Slovenija je svoj regionalni razvoj začela sistemsko urejati v začetku 70. let 20. stoletja na podlagi policentričnega koncepta razvoja (Lajh 2006, 138).

Proces regionalizacije se je začel že takoj po osamosvojitvi, vendar je bila pozornost sprva usmerjena izključno na ožje lokalne samoupravne skupnosti. Skupaj s pripravami na ustanovitev novih občin pa so se tudi začele priprave na ustanovitev pokrajin (Haček 2005, 91). Slovenija je v preteklosti doživela in preživela številne teritorialne členitve, ki se vsaka zase na svojevrsten način odražajo v sodobni zavesti ljudi. Pred nastankom Jugoslavije je bila

delitev na dežele, ki je v identiteti še vedno globoko zasidrana, čeprav je že zdavnaj preživeta. Vendar je kljub temu le-ta delitev možna in prikrita podlaga bodoče pokrajinske členitve. Tudi poznejše administrativne delitve na pokrajine oziroma širše ravni lokalne samouprave, na primer na okraje, komune in planske ter pozneje statistične regije oziroma razvojne regije ter prevzemanja določenih upravnih in drugih funkcij, poznamo že dalj časa (Ravbar in Nered 2004, 556).

O ustavni zasnovi pokrajine sta obstajali dve mnenji⁴. Po prvem mnenju je bil ravno 143. člen ustave Republike Slovenije, ki govori o ustanovitvi širših samoupravnih lokalnih skupnosti, zavajajoč, napačen in neuresničljiv. Po drugem mnenju pa je v Sloveniji možno priti do pokrajin tudi z veljavno ustavo. Kot že vemo, so pokrajine, kot širša samoupravna lokalna skupnost v slovenski lokalni samoupravi, ustavna kategorija. V ustavi Republike Slovenije je zapisano, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Osnovne enote lokalne samouprave so občine, ki se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, vključno s pokrajinami, za opravljanje in urejanje lokalnih zadev širšega pomena. Poleg le-teh zadev, pa lahko širše samoupravne lokalne skupnosti opravljajo tudi posamezne naloge iz pristojnosti države, ki jih država sama z zakonom po predhodnem soglasju pokrajine prenese nanjo skupaj s sredstvi, ki so za opravljanje teh nalog potrebna. Ustavodajalec je pokrajino vključil v poglavje o lokalni samoupravi, kot drugo raven lokalne samouprave. Primerjalni pregled ustav držav v prehodu je pokazal, da je regija v teh ustavah določena kot obvezna druga raven lokalne samouprave. Medtem pa je v veljavni ustavi Slovenije zapisano, da se občine v pokrajine povezujejo prostovoljno (Vlaj 2005, 35-36).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008, 2) je za cilj regionalizacije Slovenije navedla decentralizacijo dela oblastnih funkcij ter prenos upravljanja javnih zadev z državne na regionalno raven, kar je tudi povezano z načelom subsidiarnosti⁵.

⁴ V nadaljevanju naloge bomo videli, da je prišlo do pozitivnih sprememb, ki se še niso realizirale.

⁵ Načelo subsidiarnost temelji na ideji, da se mora oblast izvajati na najnižji možni ravni (Hopkins 2003, 25). V institucionalnem in upravno-organizacijskem pogledu pa pomeni načelo subsidiarnosti stalen razmislek o razdelitvi pristojnosti glede odločanja in urejanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje (Vlaj 2005, 26).

Ključni razlogi za regionalizacijo so naslednji:

- *pokrajinska ureditev bo omogočila bolj usklajeno aktiviranje domačih razvojnih virov in smotrnejšo rabo sredstev;*
- *statistične regije kljub dobrim namenom zaradi prevlade državnega pristopa in različnih lokalnih interesov ne morejo opravljati vseh večplastnih funkcij regij kot močnih razvojnih entitet;*
- *trdnjšo pokrajinsko organiziranost Slovenije zahteva tudi okrepljena vloga regionalne politike v Evropski uniji in zunaj nje; nujno je čezmejno povezovanje;*
- *večina slovenskih občin nima dovolj lastnih razvojnih zmogljivosti za hitrejši dvig materialnega blagostanja in opravljanje oskrbnih in drugih funkcij višje stopnje;*
- *pokrajine bodo zapolnile vrzel med občinami in državo ter blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008, 2).*

V Sloveniji je že konec 90. let prišlo do odločitve za temeljito prenovu regionalne politike, predvsem zaradi pristopa k Evropski uniji. Leta 1999 je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. V naslednjih letih pa tudi različni podzakonski akti in Strategija regionalnega razvoja Slovenije (Strmšnik 2004, 135).

4.2 DOSEDANJI PROCES REGIONALIZACIJE V SLOVENIJI

Kot smo že omenili, se je proces regionalizacije v Sloveniji začel že takoj po osamosvojitvi, vendar je bila pozornost sprva usmerjena izključno na ožje lokalne samoupravne skupnosti. Skupaj s pripravami na ustanovitev novih občin pa so se tudi začele priprave na ustanovitev pokrajin (Haček 2005, 91). Eden najbolj utemeljenih razlogov v prid regionalizaciji Slovenije je gotovo dejstvo, da so se od osamosvojitve Slovenije razvojne razlike med slovenskimi pokrajinami poglobile. Močno nadpovprečno rast in hiter razvoj kaže osrednja regija z Ljubljano kot glavnim mestom; tej regiji do določene mere sledi še obalno območje in nekatera regionalna središča. Sloveniji grozijo velike razlike v stopnji razvitosti in kakovosti življenja prebivalcev v njenih različnih delih, ki bodo po eni strani poglobljale razlike med regijami, po drugi strani pa krepile odpor do njenega središča (Ribičič 1998, 11-15). Sam proces regionalizacije Slovenije še zdaleč ni preprosta naloga. Naravno in družbeno-geografsko zelo pestro in neenotno slovensko ozemlje sicer po eni strani naravnost vodi k

členitvi na pokrajine, medtem ko se po drugi strani zastavljajo mnoga vprašanja in pomisleki, tako, da nobeden dosedanji primer regionalizacije Republike Slovenije ni povsem zadovoljil ter ni dobil vsestranske podpore (Haček 2001, 247; Vrišer 1998, 131).

Pri predlogih za oblikovanje vmesnega člena med državo in občino je šlo za dva pristopa in sicer, da se oblikuje:

- 1) obvezno od zgoraj navzdol – predlagane regije kot upravno-politične enote;
- 2) postopno in z ustavnim zakonom od spodaj navzgor - oblikovanje širših enot lokalne samouprave.

Večinsko mnenje v Skupini za lokalno samoupravo pa ni bilo naklonjeno oblikovanju regij v Sloveniji, temveč oblikovanju (poleg občine) še ene teritorialne skupnosti za širše območje, ki bi opravljala javne naloge, ki presegajo zmogljivosti podeželskih občin. Ta vmesna stopnja bi lahko bila ustrezní teritorialni okvir za opravljanje vrste javnih nalog širšega lokalnega pomena, ko so na primer graditev in vzdrževanje javnih cest in drugih komunalnih objektov, ki delujejo za širši prostor, vzdrževanje določenih javnih institucij širšega, vendar še vedno lokalnega pomena, na področju družbenih dejavnosti, v šolstvu, socialnih in kulturnih dejavnostih, zdravstvu, itd. Po drugi strani pa bi lahko te vmesne stopnje prevzemale tudi tiste javne naloge državnega pomena, ki jih je treba izvajati na območju, ki je večji od občine (Vlaj 1998c, 49-50).

Šmidovnik (1995, 142) pa je mnenja, da bi regionalizacija Slovenije morala biti skupen produkt najmanj treh interesov:

- interesov države, ker bi uvedba pokrajin pomenila izpopolnitev strukture države Slovenije in njeno notranje uravnoteženje (kot je na primer uvedba regij pomenila izpopolnitev državne strukture v državah Evropske unije);
- interesov občin, ker bi uvedba pokrajin lahko omogočila plodno sodelovanje med občinami in pokrajinami po načelu subsidiarnosti ter večjo moč subjektov lokalne samouprave nasproti centralističnim težnjam države in
- interesov občanov, gospodarstva in drugih dejavnosti na ustreznih (v regijskih) območjih, ker so ti dejanska interesna družbena skupnost, ki bi z uvedbo pokrajin dobila v roke ustrezno orodje za pospeševanje razvoja in za reševanje konkretnih vprašanj javnega pomena na ustreznih območjih.

Razloge za oblikovanje širše ravni lokalne samouprave v Sloveniji lahko razdelimo na notranje in zunanje. Kot najpomembnejši notranji razlog se navaja predvsem nujnost uvedbe pokrajin zaradi notranjih razvojnih problemov in uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma procesa decentralizacije. V strokovnih razpravah o ustavnih spremembah pa se pogosteje kot notranji, navajajo zunanji razlogi. Slednje lahko strnemo v ugotovitev, da so pokrajine v Republiki Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z drugimi državami članicami Evropske Unije ter možnosti prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj (Haček 2005, 94). Špes (2000, 88) pa pravi, da so motivi za regionalno politiko dvojni in sicer:

- 1) ekonomski – s pomočjo regionalne politike se doseže rast celotnega narodnega gospodarstva, saj tržni mehanizem ne vodi k optimalni porazdelitvi gospodarskih dejavnosti v prostoru in posledica le-tega je nepopolna izkoriščenost produkcijskih faktorjev (predvsem dela);
- 2) družbeno-politični – cilj regionalne politike, ki si je sama kot pomemben cilj postavila socialno pravičnost, je odpravljanje medregionalnih razlik ter doseganje približno enakih pogojev življenjskega standarda za vse, kar posledično tudi krepi pripadnost državi.

Slovenija je ena izmed najbolj centraliziranih držav v Evropi. Če pogledamo projekt uvedbe pokrajin, ki bi dokončal teritorialno strukturo lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in omogočil njeno decentralizacijo, lahko vidimo, da je ponovno propadel. Sama agonija v zvezi s pokrajinami traja že 20 let. (Vlaj 2011).

4.2.1 NORMATIVNA PODLAGA

Za Slovenijo je bilo že od vsega začetka, ko so se oblikovale prve predstave o lokalni samoupravi, najbolj sporno in nejasno vprašanje o tem, ali dejansko potrebujemo v prostoru med občinami in državo še eno teritorialno enoto in kakšna naj bi bila narava in položaj le-te v sistemu lokalne oziroma državne samouprave. (Šmidovnik 2004, 11).

Kot vemo, je Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 vsem prebivalcem Republike Slovenije zagotovila lokalno samoupravo, ki jo prebivalci Republike Slovenije uresničujejo v občinah ali drugih lokalnih skupnostih. S tem se je Republika Slovenija pridružila sodobnim državam v Evropi (in zunaj nje), ki priznavajo posredno in neposredno pravico državljanov, da le-ti sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javnega značaja. Eden izmed glavnih stebrov

vsake demokratične države so lokalne skupnosti, medtem ko je pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev eno temeljnih demokratičnih načel. Omenjeno zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti ter poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo, in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev (Haček in drugi 2008, 10). Omeniti moramo, da ima spodbujanje skladnega regionalnega razvoja v Republiki Sloveniji korenine še v letu 1971, ko je bil sprejet prvi pravni akt, ki je določal naloge s področja regionalne politike (Bačlija in drugi 2009, 117).

Prva ključna sprememba pa se je zgodila leta 1999, ko je vlada formalno sprožila reformo regionalne politike s tem, da je bil za spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij, sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Zaradi pogostih kritik, povezanih predvsem z določili o organizaciji in izvajanju regionalne politike, je leta 2003 vlada začela pripravljati nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki ga je v začetku leta 2004 predložila v obravnavo Državnemu zboru. Državni zbor je 4. oktobra 2005 sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Z novim zakonom se vnašajo spremembe v organizacijo razvoja oziroma njenih nosilcev. (Lajh 2006, 144, 167; Bačlija in drugi 2009, 117).

Zakon o skladnem regionalnem razvoju (ZSRR) (2. čl.) iz leta 1999 je med drugim določal splošne cilje regionalne strukturne politike v Sloveniji, ki so naslednji:

- *spodbujanje uravnoteženega gospodarskega, socialnega in prostorskega vidika razvoja;*
- *zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja;*
- *preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi;*
- *ohranjanje poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve;*
- *pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra.*

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (3. čl.) pa poleg zgoraj naštetih ciljev še določa »zniževanje stopnje brezposelnosti v razvojnih regijah oziroma povečanje zaposlenosti in odprava strukturnih neskladij na trgu dela, povečanje blagostanja prebivalstva v razvojnih regijah, ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja in njihovih posebnosti, krepitev socialnega kapitala in inovacijske sposobnosti v razvojnih regijah, ohranjanje in razvijanje kulturne identitete z ustvarjanjem pogojev za kulturno ustvarjalnost in raznolikost, trajnostni razvoj kulturne dediščine in dostopnost do kulturnih dobrin v razvojnih regijah, spodbujanje vseživljenjskega učenja v podporo zviševanja izobrazbene ravni prebivalstva in povečanja dostopa do izobraževanja in usposabljanja za vse, uveljavljanje celostnega pristopa pri razvoju podeželja, zmanjševanje razlik v kakovosti življenja ter ekonomski in socialni blaginji ob upoštevanju varstva okolja, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in zmanjševanje razlik v zdravju, uveljavljanje integriranih regionalnih strategij informacijske družbe, razvoj območij obeh avtohtonih narodnih manjšin in naselij romske skupnosti v Republiki Sloveniji ter spodbujanje gospodarskega sodelovanja s Slovenci iz sveta.«

Temeljni dokumenti za oblikovanje in izvajanje regionalne politike v Sloveniji so naslednji:

- Strategija razvoja Slovenije;
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije;
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije;
- Državni razvojni program;
- Sektorski razvojni programi;
- Programski dokumenti za Evropsko unijo;
- Regionalni razvojni programi ter
- Skupni/območni razvojni programi (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1), 9. čl.; Lajh 2006, 145).

Od vsega začetka je bila »problematika« slovenskih regij oziroma pokrajin sporna, in sicer:

- 1) zaradi 143. člena⁶ Ustave Republike Slovenije, ki je omogočal da se občine prostovoljno povezujejo v pokrajine ter

⁶ 143. člen Ustave Republike Slovenije se je glasil: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V

- 2) zaradi tega, ker se zastavlja tudi vprašanje, ali je Slovenijo glede na njen teritorialni obseg sploh smiselno notranje razčlenjevati na pokrajine (Haček 2005, 91).

Pokrajina oziroma regija kot širša samoupravna lokalna skupnost v slovenski lokalni samoupravi je ustavna kategorija, saj jo je ustavodajalec vključil v poglavje o lokalni samoupravi kot obliko druge ravni lokalne samouprave (Vlaj 2005, 36). Formulacija 143. člena Ustave je bila tema najštevilčnejših strokovnih in političnih razprav na področju slovenske lokalne samouprave. Te razprave so na koncu pripeljale do ugotovitev, da:

- 1) potrebujemo pokrajine;
- 2) pokrajine morajo imeti položaj širših samoupravnih lokalnih skupnosti ter
- 3) ustavna formulacija 143. člena Ustave zamegljuje ustavno zamisel o pokrajini ter takšna kot je, pomeni blokado v sistemu, ki preprečuje ustanovitev pokrajin oziroma regij (Občine so bile ustanovljene kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ne pa tudi pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti.) (Šmidovnik 2004, 11).

Od sprejema Ustave Republike Slovenije leta 1991 se je vlekel spor med dvema nasprotujočima stališčema. Po enem naj bi bile pokrajine kot ena izmed oblik širših samoupravnih lokalnih skupnosti oblika prostovoljnega povezovanja občin. Po drugem pa je lahko pokrajina, tako kot občina, lahko le stvaritev države, občine pa lahko ustanovijo le različne oblike medsebojnega povezovanja in sodelovanja kot so npr. zveze občin. Zmagalo je stališče, ki ga je ves čas zastopala tudi stroka, da nihče drug kot država ne more zagotoviti pokrajinam, da jim je z ustanovitvijo zagotovljeno tudi njihovo funkcioniranje; to pomeni, da jim je zagotovljeno teritorialno območje, na katerem delujejo, so jim določene naloge, ki jih lahko samostojno opravljajo, zagotovljena sredstva, s katerimi lahko opravljajo te naloge, in da so tudi tako organizirane, da lahko opravljajo te naloge (Haček 2005, 35).

Vse do leta 2006 je ustavnopravni problem regionalizacije Slovenije – problem pokrajine (regije) ostal nerešen. Ob tem je bila narejena cela vrsta različnih strokovnih mnenj, ki so šla bodisi v smeri sprememb Ustave in njenega 143. člena in drugih členov, bodisi v smeri ustanovitve pokrajin brez sprememb ustave. Ob tem se z današnjega vidika pojavlja zanimivo vprašanje in sicer zakaj se pokrajine niso ustanovile že pred leti, na temelju takrat

sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.« V skladu s tem členom lahko razberemo, da bi torej občine bile ustanovitelj pokrajine.

obstoječih ustavnih določb. Razlog za to je najbrž preprosto v dejstvu, da pokrajine dolgo niso (bile) v neposrednem interesu nikogar (Pirnat 1999, 241).

Na tem mestu je potrebno povedati, da pokrajine nikoli niso pretirano zanimale občin, še posebej pa ne v prvem desetletju po njihovi ustanovitvi, za kar si lahko zamislimo kar nekaj razlogov:

- pokrajine bi pomenile obveznost občin, da nekatere lokalne zadeve prenesejo na pokrajine (ker je izvirni smisel pokrajine kot prostovoljnega združenja občin, kar je izhajalo iz 143. člena Ustave RS);
- pokrajine bi pomenile novo in neprijetno konkurenco pri pridobivanju finančnih sredstev, zlasti tistih iz države;
- pokrajine bi bile tudi konkurenca občinam pri komunikaciji lokalnih ravni oblasti z državo (Haček in drugi 2010, 23).

Šmidovnik (1998, 141) pojasnjuje, da je ravno besedilo 143. člena Ustave preprečevalo ustanovitev pokrajin. Predlog Zakona o pokrajinah (2008) omenja kot cilj uvedbe pokrajin predvsem funkcionalno in fiskalno decentralizacijo upravljanja v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer naj bi pokrajine opravljale naloge iz svoje pristojnosti samostojno, v skladu z ustavo in zakoni ter v korist svojih prebivalcev in v skladu z načeli lokalne samouprave. Zakon o pokrajinah ureja pravno sistemske sestavine pokrajine v skladu z ustavnimi načeli lokalne samouprave in načeli, ki so v pravni red Republike Slovenije vgrajene z Evropsko listino lokalne samouprave.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2011a) za cilje normativnih podlag za ustanovitev pokrajin navaja:

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

Ker do dejanske ustanovitve pokrajin še ni prišlo in hkrati prav nič ne kaže, da bo prišlo do kakšnih sprememb v tej smeri, ne moremo govoriti o uresničenih zastavljenih ciljnih normativnih podlag. Po drugi strani pa moramo povedati, da je sprememba Ustave prvi in zelo pomemben korak v procesu vzpostavitve pokrajin v Sloveniji.

Državni zbor Republike Slovenije je 27. junija 2006 sprejel Ustavni zakon o spremembah 121⁷., 140.⁸ in 143. člena (Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143 člena Ustave Republike Slovenije 2006). S spremembo omenjenih členov Ustave je dejansko bila odstranjena ovira, ki je preprečevala uvedbo širših lokalnih skupnosti – pokrajin oziroma regij. Dejansko gre za spremembe Ustave Republike Slovenije na področju lokalne samouprave in le-te spremembe lahko štejemo kot pogoj za začetek procesa uvajanja pokrajin. Sprejete ustavne spremembe na področju lokalne samouprave bodo omogočile, da bomo tudi v Sloveniji – po dolgih letih strokovnih in političnih razprav – lahko prišli do dvonivojske lokalne samouprave, ki močno prevladuje v veliki večini evropskih držav. Slovenija je zaenkrat ena najbolj centraliziranih držav v Evropi. Lokalna samouprava je finančno in vsebinsko pod odločilnim pokroviteljstvom države. Občine se pogosto razume zgolj kot izvrševalke državne politike in ne kot samostojne entitete, ki imajo zagotovljen položaj enakopravnih subjektov v razmerju do države. Pokrajine oziroma regije, kot obvezna druga raven lokalne samouprave, bodo zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanja načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti.

Novi 143. člen Ustave Republike Slovenije se glasi:

143. člen
»(pokrajina)«

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

⁷ Novi 121. člen Ustave Republike Slovenije (javno pooblastilo) se glasi: »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.«

⁸ V novem 140. členu Ustave Republike Slovenije pa se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«

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.

V Sloveniji smo z omenjenimi ustavnimi spremembami dobili možnost za vzpostavitev notranje upravljalvske razčlenitve države, kot jo poznajo v večini evropskih držav. Hkrati pa se je odprla tudi pot za proces decentralizacije javne uprave. Gre 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. Sprejete ustavne določbe so bile podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. V zakonodaji bo treba 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. Na podlagi ustavnih sprememb iz leta 2006 so bili pripravljene predlogi zakonov s področja pokrajinske ureditve. Ti predlogi pa v zakonodajnem postopku niso bili sprejeti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011b).

4.2.2 UVEDBA STATISTIČNIH REGIJ → ŠIBKE REGIJE

V mnogih državah članicah Evropske unije so »še« vedno zelo aktualna vprašanja regionalizacije in regionalizma. Nosilci procesov evropske integracije tako vedno bolj računajo tudi na poddržavne strukture oblasti v posamezni državi, povedano drugače, na lokalne in regionalne oblasti (Lavtar 2004b, 107).

Pokrajine, kot teritorialne skupnosti, ki imajo univerzalno pristojnost za opravljanje javnih zadev, dejansko presegajo naloge in pristojnosti tako imenovanih razvojnih regij. Kot osnovna funkcionalna enota je bila za izvajanje regionalne politike v predhodnem obdobju do

oblikovanja pokrajin, opredeljena razvojna regija⁹, ki naj bi hkrati nadomestila sedanjo statistično regijo (Strmšnik 2004, 137; Plut 2004, 25).

V Sloveniji so statistične regije nekakšna vmesna teritorialna raven med državo in občinami. Lahko rečemo, da so statistične regije ena izmed teritorialnih ravni, za katere Statistični urad Republike Slovenije zbira in izkazuje podatke. Za izkazovanje statističnih podatkov na regionalni ravni je Statistični urad prevzel členitev Slovenije na tako imenovana funkcionalna območja oziroma planske regije. Le-to je bilo narejeno predvsem za potrebe prostorskega načrtovanja sredi 70. let (Čebular in Grahek 2003, 133).

Administrativna regija je območje, ki je namenjeno za javno-upravni kontrolni sistem, ki pa se pogosto razlikuje od socio-geografskih regij (Hančlová in Tvrđý 2004, 8). Kohezijska regija pa je funkcionalna teritorialna enota, ki je namenjena izvajanju regionalne politike Evropske unije in obsega politiko strukturnih skladov ter Kohezijskega sklada Evropske unije. (Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin 7. čl.).

4.2.3 PREDLOG USTANOVITVE MOČNIH REGIJ

Na nacionalni ravni je prvotno vprašanje pristojnosti regije (tako izvernih kot prenesenih). Znotraj posamezne države je razporeditev moči izrazito različna. Politični prostor Evropske unije temelji na odločanju o politikah na več ravneh ter na skupnem odločanju neodvisnih nadnacionalnih institucij. Delitev pristojnosti med vse ravni oblasti (subnacionalna, nacionalna in nadnacionalna raven) je okvirno začrtana v ustavnih listinah Evropske unije (Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek 2006, 407).

Pokrajine bi, kot vmesna raven v prostoru med državo in občinami, opravljale tri kategorije nalog. Po eni strani so to lokalne zadeve širšega pomena, po drugi strani pa zadeve regionalnega pomena, ki bi jih določala država z zakonom. O obeh kategorijah nalog govori tudi 143. člen Ustave (Prašnikar 2004, 38).

Na tem mestu je potrebno omeniti tudi bodoče pokrajinske organe. S Predlogom zakona o pokrajinah (2008) sta bila kot pokrajinska organa določena pokrajinski svet in predsednik pokrajine, dopuščalo pa se je tudi, da se z zakonom določijo drugi pokrajinski organi. Kot primer se lahko navede pokrajinska volilna komisija, ki je opredeljena v zakonu in ureja volitve v pokrajinski svet. Institucije lokalne demokracije so prizorišče, kjer poteka tekmovanje vrednot in ciljev ter skupinsko reševanje konfliktov. Za izražanje vrednot in

⁹ Razvojne regije so prostorsko identične statističnim regijam na ravni SKTE 3. (Bačlija in drugi 2009, 117).

prednostnih ciljev ter reševanje konfliktov morajo imeti institucije lokalne demokracije in pa tisti, ki so v njih angažirani, določeno stopnjo moči oziroma oblasti oziroma avtoritete za delovanje; to je določeno stopnjo lokalne avtonomije (Brezovšek 2009, 32).

V predlogu zakona o pokrajinah (2008) so bili predstavljeni naslednji organi pokrajin:

- *Pokrajinski svet*

je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine. Sestavljen naj bi bil iz članov, ki jih s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi splošne in enake volilne pravice volijo volivci s stalnim prebivališčem na območju pokrajine. Statut pokrajine določa število članov pokrajinskega sveta v skladu z merili, ki jih za sestavo pokrajinskih svetov določa zakon o pokrajinah (Predlog zakona o pokrajinah 2008; Golgranc 2009a, 134).

- *Predsednik pokrajine*

je izvršilni organ pokrajinskega sveta. Opravljal naj bi izvršilno funkcijo v pokrajini ter predstavljal in zastopal pokrajino. Pokrajinski svet bi izmed svojih članov izvolil predsednika pokrajine. Predsednik naj bi bil poklicni funkcionar in opravljanje njegove funkcije ne bi bilo združljivo z opravljanjem druge funkcije v državnih in občinskih organih ter z opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Predsednik pokrajine je hkrati tudi predstojnik pokrajinske uprave, ter za njeno delo odgovarja pokrajinskemu svetu (Predlog zakona o pokrajinah 2008; Golgranc 2009a, 134-135).

- *Svet občin*

je posvetovalni organ pokrajinskega sveta. Sestavljali naj bi ga župani občin z območja pokrajine. Svet občin obravnava in daje mnenja v posameznih zadevah, ki spadajo med lokalne zadeve širšega pomena in so v interesu posameznih ali vseh občin (Predlog zakona o pokrajinah 2008; Golgranc 2009a, 135).

- *Pokrajinska uprava*

opravlja upravne naloge za pokrajino. Organizirana naj bi bila v pokrajinskih upravnih organih po resornem načelu, glede na pokrajinske pristojnosti. Po zgledu občinske ureditve je predstojništvo pokrajinske uprave deljeno med predsednikom pokrajine (usmerjanje in nadzorstvo) ter direktorjem pokrajinske uprave, ki je uradnik na položaju in je imenovan s strani predsednika pokrajine (Predlog zakona o pokrajinah 2008; Golgranc 2009a, 135).

Poleg omenjenih nalog pa bi pokrajine opravljale oziroma izvajale tudi določen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne enote državne uprave. Lokalne zadeve širšega pomena so bile predvidene predvsem na področju komunalne infrastrukture in komunalnih storitev, ki gredo čez zmogljivosti in meje občin in hkrati pri pospeševanju gospodarstva in dejavnosti javnih služb javnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin. Le-to so izvirne naloge pokrajin, ki pa po sedANJI ureditvi nimajo institucionalnega nosilca. Naloge regionalnega pomena pa lahko opišemo kot tiste naloge, ki po svoji naravi niso lokalnega pomena in hkrati tudi ne državnega pomena. So vmesnega oziroma regionalnega pomena. Takšne vrste nalog so predvsem pri prostorskem planiranju, skladnem regionalnem razvoju, prometu in zvezah, varstvu okolja in posamezne dejavnosti pri javnih službah regionalnega pomena (regionalne bolnice, gledališča, muzeji, arhivi, idr.) (Prašnikar 2004, 38).

Igličar (2004) pravi, da sama zamisel pokrajine v slovenski ureditvi poudarja njeno samoupravno naravo, kar pomeni, da naj bi pokrajina opravljala predvsem naloge širšega lokalnega in regionalnega pomena, ki imajo naravo izvirnih pristojnosti, medtem ko bi naloge državnega pomena opravljala le podrejeno oziroma kot prenesene pristojnosti.

V Sloveniji načelno obstajajo oziroma so bile predvidene tri možnosti zakonske ureditve določitve pristojnosti pokrajine, ki so naslednje:

- »ureditev v posebnem zakonu o določitvi nalog in pristojnosti pokrajine;
- splošna ureditev v zakonu o pokrajinah, ki bi okvirno opredeljevala naloge pokrajine;
- splošna opredelitev nalog pokrajine v zakonu o pokrajinah in v prehodnih ter končnih določbah tega zakona določitve vsaj nekaterih konkretnih nalog, kot jih določajo veljavni zakoni« (Pirnat in drugi 2002, 259).

Ideja pri *posebnem zakonu o določitvi nalog in pristojnosti pokrajin* je, da bi se hkrati s sprejemom Zakona o pokrajinah sprejel tudi poseben zakon, ki bi podrobno navedel, katere naloge in pristojnosti državnih organov ter tudi občin, postanejo izvirne naloge pokrajine, katere pa postanejo prenesene naloge pokrajine. Zakon bi torej pomenil spremembe in dopolnitve področnih zakonov, tistih, ki predvsem določajo pristojnosti državnih organov, deloma pa tudi občinskih organov. Glavna težava pa je v tem, da je zelo težko v enem zakonu spreminjati večje število drugih zakonov (Pirnat in drugi 2002, 259-260).

Splošna opredelitev nalog pokrajine je dejansko zrcalna slika zgoraj opisane možnosti. Za glavno slabost tega pristopa lahko označimo njegovo neoperativnost, saj v resnici ne določa pristojnosti in nalog pokrajine, temveč zgolj okvirno področje delovanja organov pokrajine, ki pa na podlagi takšnih določb ne morejo izvrševati nobenih upravnih nalog. Lahko rečemo, da je ta pristop preveč splošen in ohlapen, da bi dejansko omogočal kakršnokoli učinkovito delovanje pokrajinskih organov (Pirnat in drugi 2002, 260).

Ideja tretje možnosti oziroma lahko govorimo o tako imenovanem *kombiniranem pristopu* pa je v tem, da gre za nekakšno kombinacijo prejšnjih dveh in sicer gre za splošno opredelitev nalog pokrajine v zakonu o pokrajinah in v prehodnih ter končnih določbah tega zakona določitev vsaj nekaterih konkretnih nalog, kot jih določajo veljavni zakoni. Poleg naštetega pa naj bi zakon o pokrajinah v prehodnih in končnih določbah določil začasno (do podrobnejše ureditve v ustreznih področnih zakonih) nekatere naloge državnih oziroma občinskih organov kot naloge pokrajinskih organov in določil, za kateri pokrajinski organ gre (Pirnat in drugi 2002, 261).

Vmesna raven (regije, province, okraji, idr.) imajo zelo različne pristojnosti, zato so tudi načini financiranja zelo različni. Skupna težnja vsem je v tem, da bi imele regije na razpolago toliko sredstev, kot jih potrebujejo za izvajanje svojih nalog. Sam način finančne izravnave je med regijami zelo različen in hkrati odvisen od konkretne situacije v posamezni državi. V skoraj vseh državah imajo regije možnost, da predpišejo lastne davke, če ne drugače vsaj v določenih zakonskih okvirih ali dodatkih (Oplotnik 2004, 61).

Nadaljnje Oplotnik (2004, 63) ugotavlja, da je osnovni namen decentralizacije doseganje večjih narodnogospodarskih koristi in da se s samim oblikovanjem več ravni lokalnih skupnosti bolj približamo dejanskim potrebam okolja. Hkrati pa se potreba po decentraliziranih enotah veča z geografsko, demografsko, kulturno in ekonomsko raznolikostjo okolja ter s povpraševanjem po lokalnih storitvah in dobrinah.

Ko govorimo o nalogah oziroma pristojnosti pokrajine, ne moremo mimo sistematičnega prikaza vrste nalog pokrajin. Funkcije oziroma naloge pokrajin naj bi bile naslednje:

1) *Servisna funkcija*

Pokrajina bo preko oblik, ki jih bo določal zakon, zagotavljala izvajanje negospodarskih in gospodarskih javnih služb (na primer koncesija, režijski obrat, specializirana oseba javnega prava, idr.) (Prašnikar 2004, 38.)

2) *Gospodarjenje s premoženjem*

Pokrajina bo v celoti ali deloma s svojimi sredstvi ustvarjala grajeno javno dobro, negospodarsko in gospodarsko infrastrukturo ter tudi socialna in neprofitna stanovanja. Hkrati bo upravljala oziroma gospodarila tudi s premoženjem, namenjenim javni rabi (grajeno javno dobro) in izvajanju javnih služb, ki bodo v njeni pristojnosti (infrastrukturne naprave in objekti). Upravljala pa bo tudi s premoženjem, ki ne bo neposredno namenjeno javnim namenom, ampak bo imelo predvsem gospodarsko oziroma pridobitno funkcijo, kot na primer kapitalski deleži v podjetjih (Prašnikar 2004, 39).

3) *Funkcija prostorskega planiranja*

Pokrajina bo imela pomembno vlogo pri razmeščanju dejavnosti v prostoru in urejanju namenske rabe prostora (Prašnikar 2004, 39).

4) *Pospeševalna (razvojni) funkcija*

Pokrajina bo s svojimi ukrepi, predvsem pa s finančnimi spodbudami in vlaganjem v gospodarske subjekte, usmerjala oziroma pospeševala razvoj na svojem območju. Pri tej funkciji lahko govorimo o regionalni razvojni politiki (Prašnikar 2004, 39).

5) *Davčna funkcija*

Pokrajina bo imela izvirne vire prihodkov, med katerimi bodo lahko tudi davki, ki jih bo na podlagi zakona predpisovala sama oziroma določala njihovo stopnjo, morda pa tudi olajšave. S stopnjami in olajšavami bo vplivala na razvoj posameznih dejavnosti na svojem območju (Prašnikar 2004, 39).

6) *Regulativna funkcija*

Pokrajina bo s svojimi predpisi regulirala oziroma urejala javne zadeve pokrajinskega pomena, kar pomeni, da bo urejala pravice in obveznosti pravnih subjektov na svojem območju tako, kot jih urejata občina in država. Regulativna funkcija se prepleta z zgoraj naštetimi funkcijami, zlasti z davčno funkcijo in funkcijo urejanja prostora. Pokrajina bo lahko imela številne urejevalne pristojnosti tudi na drugih področjih, kot na primer varstvo okolja – predpisovanje mejnih emisijskih vrednosti, promet – predpisovanje prometne ureditve, določanje režima naravnih bogastev, ki jih bo razglasila za zavarovana, idr. Statut pokrajine, kot najvišji pravni akt bo v skladu z Zakonom o pokrajinah uredil organizacijo pokrajinskih organov. Na področjih, ki jih bo normativno urejala pokrajina, bo le-ta morala izvajati tudi nadzor nad svojimi predpisi in odločati o posameznih zadevah s posamičnimi akti oziroma z upravnimi odločbami (Prašnikar 2004, 38-39; Virant in drugi 2004, 142-143).

4.2.4 DOSEDANJI PREDLOGI UVEDBE POKRAJIN

Slovenija je geografsko zelo pestra država. V preteklosti je bilo predstavljenih več izbranih možnih strokovnih scenarijev oziroma predlogov členitve Slovenije na pokrajine (Plut 2004, 24-29).

Členitev Slovenije na 3 regije

Opira se na tradicionalno delitev Slovenije na dežele in sicer na Kranjsko, Štajersko in Primorsko. Členitev ustreza prevladujočim evropskim zahtevam po velikih regijah, ampak v Sloveniji ne ustreza omrežju večjih mest in njihovim gravitacijskim območjem. Glede na prebivalstvo in gospodarsko moč so navedene tri regije primerljive z evropskimi regijami, za upravno razdelitev pa bi bile glede na velikost, prevelike in tudi preveč odmaknjene od potreb prebivalcev. Členitev na tri velike pokrajine poudarja samo eno državno razvojno os Slovenije (Maribor – Ljubljana – Koper), v ozadje pa postavlja ravno tako pomembno državno razvojno os Jesenice – Kranj – Ljubljana – Novo mesto – hrvaško – slovenska meja (Krško - Brežice) (Plut 2009, 27).

Členitev Slovenije na 6 pokrajin

- 1) Podravska oziroma Severovzhodna pokrajina,
- 2) Jugovzhodna oziroma Dolenjska pokrajina,
- 3) Savinjska pokrajina,
- 4) Osrednjeslovenska pokrajina,
- 5) Gorenjska pokrajina,
- 6) Primorska pokrajina

Členitev Slovenije na 6 pokrajin združuje Severno in Južno Primorsko v Primorsko pokrajino in Pomursko ter Podravsko pokrajino. Le-ta členitev je bila ocenjena za primernejšo od členitve na 3 regije, a še vedno manj primerna v primerjavi s členitvijo na 8 pokrajin. Ključni razlog za členitev Primorske pokrajine na dve pokrajini je velika poldnevniška raztegnjenost pokrajine in posledično otežena dostopnost do storitev za prebivalce. Pri Pomurski pokrajini pa njena zgodovinska, gospodarska in geografsko zasnovana regionalna identiteta poudarja pomen oblikovanja samostojne pokrajine, ki prav tako razpolaga z zadovoljivimi regionalnimi viri za opravljanje predvidenih pristojnosti in nalog pokrajine (Plut 2004, 27).

Členitev Slovenije na 8 pokrajin

V projektne skupini strokovnjakov se je le-ta delitev največkrat omenjala kot večplastno najprimernejša, hkrati pa je imela tudi največjo stopnjo podpore v širših strokovnih krogih. Pokrajine oziroma delovna imena pokrajin s predlaganimi središči naj bi bile:

- 1) Pomurska pokrajina → Murska Sobota,
- 2) Podravska pokrajina → Maribor,
- 3) Savinjska pokrajina → Celje,
- 4) Dolenjska ali Jugovzhodna pokrajina → Novo mesto,
- 5) Osrednjeslovenska pokrajina → Ljubljana,
- 6) Gorenjska pokrajina → Kranj,
- 7) Severna Primorska ali Goriška pokrajina → Nova Gorica,
- 8) Južna Primorska ali Obalnokraška pokrajina → Koper.

Členitev Slovenije na 8 pokrajin bi glede na geografsko, gospodarsko in poselitveno sestavo Slovenije, sodobne evropske težnje po regionalizaciji in predvidenega spektra nalog pokrajine ter po mnenju večine strokovnjakov, omogočala najbolj smotno in optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil (gledano tudi glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški). Potrebno je poudariti, da so tudi v predlogu členitve na 8 pokrajin še vedno izrazite razvojne razlike med največjo oziroma razvojno najmočnejšo Osrednjeslovensko pokrajino in

nekaterimi najmanjšimi pokrajinami, kot na primer Pomurska in Severna Primorska. Po drugi strani pa le-ta členitev ustreza hierarhiji slovenskih mest višje stopnje, oblikovanim gravitacijskim območjem. Hkrati pa imajo predlagane manjše in najmanjše pokrajine še vedno dovolj velik gospodarski in prebivalstveni potencial za predvidene pristojnosti in naloge. Med navedenimi predvidenimi pokrajinami je glede na gospodarske kazalce v najslabšem položaju Pomurje, ki je imelo oziroma ima najvišji indeks razvojne ogroženosti v 12 statističnih regijah, kar poudarja tudi potrebo po prednostni obravnavi njenih razvojnih programov. Projektna skupina ni priporočala Ljubljane kot posebne pokrajine, zlasti zaradi njene tesne povezanosti in soodvisnosti z gravitacijskim območjem, hkrati pa je le-ta skupina predlagala, da se Ribniško-Kočevo območje, ki je uvrščeno v statistično regijo Jugovzhodna Slovenija, glede na tradicionalno navezanost na gravitacijsko območje Ljubljane, priključi Osrednjeslovenski pokrajini (Plut 2009, 28).

Členitev Slovenije na 10 pokrajin

- 1) Pomurska pokrajina,
- 2) Podravska pokrajina,
- 3) Koroška pokrajina,
- 4) Savinjska pokrajina,
- 5) Spodnja Posavska pokrajina,
- 6) Dolenjska oziroma Jugovzhodna pokrajina,
- 7) Osrednjeslovenska pokrajina,
- 8) Gorenjska pokrajina,
- 9) Goriška-Severna Primorska pokrajina,
- 10) Obalnokraška-Južna Primorska pokrajina

Le-ta členitev upošteva predloga o oblikovanju Spodnje Posavske in Koroške pokrajine, čeprav tega predloga členitve projektna komisija z vidika delovnega področja, poudarjene samostojne gospodarske vloge prihodnjih pokrajin ter strateško občutljive obmejne lege v neposredni bližini močnih mest sosednjih držav, ne ocenjuje kot geopolitično (razvojno in strateško) optimalnega. Ključna razvojno pogojena razloga sta razvojni in človeški potencial obeh predlaganih manjših pokrajin, kjer je potrebno upoštevati tudi njihov položaj v gravitacijskem zaledju večjega regionalnega središča sosednje države (Plut 2004, 28).

Členitev Slovenije na 12 pokrajin

- 1) Pomurska regija,
- 2) Podravska regija,
- 3) Savinjska regija,
- 4) Koroška regija,
- 5) Zasavska regija,
- 6) Spodnjesavska regija,
- 7) Osrednjeslovenska regija,
- 8) Dolenjska regija,
- 9) Notranjska regija,
- 10) Primorje,
- 11) Goriška regija,
- 12) Gorenjska regija.

Le-ta členitev se je uveljavila že v 70. letih 20. stoletja in se uporablja tudi za prikazovanje statističnih podatkov (statistične regije) in hkrati, z nekaterimi večjimi ozemeljskimi spremembami, tudi za izdelavo regionalnih razvojnih programov. Ko pogledamo členitev na 12 regij, lahko ugotovimo, da slednja v medsebojni primerjavi regij, postavlja v ospredje položaj Osrednjeslovenske pokrajine (29 odstotkov prebivalstva), v primerjavi z nekaterimi razvojno in prebivalstveno šibkejšimi regijami, kjer najbolj izstopa Zasavska, Spodnjeposavska, Koroška in Notranjska regija (Plut 2004, 29).

Členitev Slovenije na 14 pokrajin

- 1) Pomurska pokrajina,
- 2) Spodnjepodravska pokrajina,
- 3) Zgornjepodravska pokrajina,
- 4) Koroška pokrajina,
- 5) Savinjska pokrajina,
- 6) Posavska pokrajina,
- 7) Zasavska pokrajina,
- 8) Savinjsko-Šaleška pokrajina,
- 9) Osrednjeslovenska pokrajina,
- 10) Dolenjska pokrajina,
- 11) Notranjska pokrajina,
- 12) Obalno-Kraška pokrajina,

13) Goriška pokrajina,

14) Gorenjska pokrajina.

Tukaj lahko govorimo tudi o konceptu tako imenovanih razvojnih regij. Členitve na 14 pokrajin projektna skupina ni obravnavala, saj se je pobuda oblikovala po koncu njenega dela. Ko pogledamo z vidika predvidenih širokih nalog in pristojnosti prihodnjih pokrajin, se postavlja upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih in drugih, predvsem storitvenih in razvojnih funkcij. Če pa pogledamo z vidika skladnejšega regionalnega razvoja pa ugotovimo, da je ta členitev zgolj ena od mnogih različic (Plut 2004, 29).

Členitev Slovenije na okoli 30 pokrajin

Lahko rečemo, da le-ta členitev dokaj ustreza drobni geografski mezoregionalni razčlenjenosti in ožje pojmovani regionalni pripadnosti prebivalcev, vendar zaradi skromnejših in zelo razdrobljenih regionalnih razvojnih potencialov, predvsem gospodarskih in prebivalstvenih, dolgoročno ne zagotavlja uspešnega gospodarskega, socialnega in okoljskega regionalnega razvoja zelo majhnih pokrajin in njihove gospodarske konkurenčnosti z drugimi, izrazito večjimi evropskimi regijami. Po drugi strani pa moramo omeniti, da je členitev Slovenije na okoli 30 pokrajin oziroma mezoregij ena od primernih strokovnih osnov, na primer za medobčinsko funkcijsko povezovanje pri reševanju določenih izbranih razvojnih, infrastrukturnih, prostorskih in drugih problemov (Plut 2004, 29).

Stroka že od leta 2004, stoji na večinskem stališču, da nacionalni, gospodarski, geografski, socialni, primerjalni, čezmejni, primerjalno-evropski, globalizacijski in še drugi razlogi narekujejo ustanovitev šest do največ osem pokrajin. Lahko vidimo, da se stroka zavzema za model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj človeških in materialnih virov za opravljanje njihovih nalog. Hkrati pa bi bile močnejši partner v razmerju do države, v čezmejnih povezavah ter bile uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz Evropske unije (Vlaj 2008). Samo določanje velikosti in obsega pokrajin običajno temelji na homogenosti in gravitacijski pripadnosti območja, ter na zgodovinskih, administrativnih, ekonomskih in funkcijskih oblikah in velikosti naselbinskih struktur, povezanih v sistem omrežja naselij (Ravbar 2002).

4.2.4.1 Dosedanji predlogi prenosa pristojnosti iz nacionalne/lokalne ravni na pokrajine

Vlaj (2011) pravi, da kompleksnost modernih družb zahteva kontinuiran dialog med vsemi ravnmi oblasti in državljani. Krepitev demokracije, naraščajoči proces decentralizacije in sistem novega upravljanja, zahteva nove mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji in državljani.

Ko govorimo o delitvi pristojnosti med **državo – regijo – lokalno samoupravo**, moramo omeniti, da je le-ta delitev nadvse kompleksna zadeva. Večina državnih sistemov oziroma ureditev namreč ne razdeljuje pristojnosti jasno med ravni, ampak jih raje deli. Zanimivo je dejstvo, da nekateri državni sistemi oziroma ureditve podelijo posebne pristojnosti regijam, medtem ko lahko v določenih primerih regije počnejo vse, kar ni prepovedano (Committee of the Regions 2007, 20).

V 14. členu Predloga zakona o pokrajinah so zapisane in določene prenesene državne naloge:

»(1) Pokrajina izvršuje naloge iz državne pristojnosti, ki se določijo z zakonom, in se nanašajo na:

1. upravne naloge s področja gospodarstva, turizma in gostinstva, kmetijstva, razlastitev in služnosti v javnem interesu, upravnih dovoljenj za poseganje v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov ter vodenja registrov na stanovanjskem področju;
2. naloge gradbenih inšpektorjev;
3. naloge inšpekcijskega nadzora na področju cest, ki jim zakon, ki ureja javne ceste daje regionalni pomen.

(2) Pokrajina opravlja tudi naloge, ki jih izvršujejo upravne enote na njenem območju, in druge naloge iz državne pristojnosti, ki ji jih z zakonom prenese država v izvrševanje.

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

(4) Z zakonom ali uredbo se lahko določi, da pokrajina opravlja posamezne prenesene naloge iz državne pristojnosti za območje vse države.

(5) Pokrajina mora zagotoviti opravljanje prenesenih nalog iz državne pristojnosti na način, s katerim se za prebivalce ne bo zmanjšala dostopnost do upravnih storitev.« (Predlog zakona o pokrajinah 14. čl.).

V 13. členu Predloga zakona o pokrajinah so zapisane naloge regionalnega pomena. Le-te so naslednje:

»(1) Pokrajina kot izvirne naloge opravlja z zakonom določene naloge regionalnega pomena na področjih:

- regionalnega razvoja,
- gospodarstva in turizma,
- okolja in prostora,
- vodnega in energetskega gospodarstva,
- prometa,
- kmetijstva in gozdarstva,
- šolstva in športa,
- visokega šolstva in znanosti,
- kulture,
- zdravja,
- dela, družine in socialnih zadev,
- zaščite in reševanja.« (Predlog zakona o pokrajinah 13. čl.).

Vlaj (2006) pravi, da naj bi pokrajina opravljala predvsem naloge na področjih:

- socialnega, ekonomskega in kulturnega razvoja svojega območja,
- na področju urejanja prostora ter varstva okolja in prometa,
- zagotavljanja javnih gospodarskih in negospodarskih služb pokrajinskega pomena.

V letu 2010 je bilo o izhodiščih pokrajinske zakonodaje opravljeno posvetovanje s koalicijskimi in opozicijskimi strankami ter župani. Bivši minister za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (Henrik Gjerkeš) je na posvetu poudaril, da za ustanovitev pokrajin obstaja širok politični konsenz, vendar do razhajanj prihaja pri konceptu pokrajin in njihovem številu (Eržen 2010).

4.3 PROBLEMI IN IZZIVI ŠIRŠE RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE

V mnogih državah obstajajo poleg občin, kot najožje samoupravne skupnosti, tudi širše samoupravne lokalne skupnosti. Lahko rečemo, da imamo v Sloveniji pokrajine kvečjemu v zgodovinskem, sociološkem in geografskem smislu, ne pa tudi pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti (Virant 2004, 172). V Republiki Sloveniji še ne obstajajo širše lokalne samoupravne skupnosti, se pravi, da ne obstajajo niti pokrajine (regije), niti upravni okraji. Tako je v vmesnem prostoru med občino in državo nastala praznina, ki se izraža negativno na obeh področjih, tako na področju, ki pripada lokalni skupnosti, kot na področju, ki pripada državi. Posledica take ureditve sistema je visoka stopnja centralizacije. (Vlaj 2005, 35).

Položaj samoupravnih lokalnih skupnosti opredeljujejo pravno systemske sestavine lokalne samouprave, in sicer v sistemu delitve funkcij oblasti in v njihovih razmerjih do državnih organov. Načelo delitve oblasti ima horizontalni vidik, v skladu s katerim na ravni države uresničujejo funkcijo oblasti izvršilna, zakonodajna in sodna veja oblasti. Vertikalni vidik pa pomeni decentralizacijo in samostojno ter neodvisno uresničevanje oblasti na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti. V skladu z obema načeloma, tako z načelom delitve oblasti kot tudi z načelom samostojnosti lokalne samouprave, temeljijo razmerja med državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti na sistemu zavor in ravnotežja, ki je določen z ustavo in zakonom, ki zagotavlja lokalni samoupravi njeno samostojnost in hkrati njeno delovanje v skladu z ustavo in zakonom. Pravno systemske sestavine pokrajinske samouprave so naslednje:

- teritorialna; pomeni členitev državnega teritorija na območja lokalnih skupnosti, ki jim je z državnim aktom, s katerim se ustanovijo, podeljen status pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti;
- organizacijska; pomeni opredelitev pravnega statusa pokrajine kot osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Organizirana je kot avtonomni teritorialni upravni sistem z lastnimi pristojnostmi in katerega naloge opravljajo prebivalci neposredno in po svojih neposredno voljenih predstavniških organih;

- funkcionalna; pomeni opredelitev lastnega delovnega področja pokrajine, ki izraža skupne potrebe in interese njenih prebivalcev in jih pokrajina lahko samostojno opravlja ter ima zato zadostne vire financiranja in premoženje, s katerim lahko sama razpolaga, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo le zakonitost dela njenih organov (Predlog zakona o pokrajinah 2008).

Razprava o regionalizaciji Slovenije je povezana z uresničevanjem načela subsidiarnosti. V unitarni državi, kot je Slovenija, se pri regionalizaciji postavlja pomembno vprašanje in sicer kako med državo in občinami poiskati vmesno stopnjo. Kot vemo, v Sloveniji ne obstajajo širše samoupravne lokalne skupnosti, se pravi ne obstajajo niti pokrajine, niti upravni okraji. Zaradi slednjega je v vmesnem prostoru med državo in občino nastala praznina, ki pa se odraža negativno tako na področju, ki pripada lokalni samoupravi, kot na področju, ki pripada državi. Posledično lahko govorimo o visoki stopnji centralizacije (Vlaj 2005, 35). Namesto skladnega regionalnega razvoja je v Sloveniji dejansko potekal razvoj po modelu razvojnih osi. Le-ta razvoj je bil predvsem omejen na osrednjeslovensko oziroma ljubljansko regijo in posamezne razvojne otoke. Omeniti je potrebno, da so bile v prvih letih po osamosvojitvi v ospredju naloge oblikovanja politične in upravne strukture države in makroekonomske dileme procesa gospodarske tranzicije. Le-to je povzročilo veliko centralizacijo sredstev in odločanja na ravni države, medtem pa je bil regionalni razvoj potisnjen v ozadje. Slednje dokazuje tudi dejstvo, da je bil Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja sprejet šele leta 1999, čeprav je slednji bil vložen v parlamentarno razpravo že avgusta 1994 (Lajh 2006, 141).

Pri raziskovanju in obravnavanju slovenske regionalne politike različni avtorji poudarjajo predvsem dve posebnosti Slovenije, ki sta:

- 1) majhno ozemlje ter
- 2) izjemna naravna in kulturna raznolikost, ki zaznamuje to majhno ozemlje (Lajh 2006, 137).

Predlog zakona o pokrajinah (2008) določa, da bodo pokrajine ustanovljene hkrati na območju cele države in da bodo imele isti pravni status in iste naloge v vsej državi. Prav tako bodo pokrajine opravljale lokalne zadeve širšega pomena ter zadeve regionalnega pomena, ki bodo določene z zakonom. Ustava Republike Slovenije pa poleg omenjenega omogoča tudi prenašanje izvajanja državnih nalog, ter način sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin z

dvotretjinsko večino navzočih poslancev in ob sodelovanju občin (Predlog zakona o pokrajinah 2008).

Strokovnjaki javne uprave ne vidijo dvomov o tem, ali Slovenija potrebuje pokrajinsko samoupravo. Sama uvedba pokrajin bi pomenila velik korak v smeri decentralizacije države in slednji bi pomenil tudi korak v smeri skladnejšega regionalnega razvoja. (Virant 2004, 173). Ribičič (2010) opozarja na pomembno dejstvo, da obstaja najbolj realna nevarnost gotovo ta, da bi se oblikovalo preveliko število premajhnih pokrajin (če upoštevamo, kako so se in se še oblikujejo občine). Hkrati pa bi bilo tudi nesprejemljivo oblikovanje premajhnega števila prevelikih pokrajin (dveh ali treh), ki bi vodila v razmerja, podobna tistim iz federativno urejenih držav. Nevarno pa bi bilo tudi, da bi se oblikovanje pokrajin izkoristilo za bolj učinkovito obvladovanje in podrejanje lokalnih skupnosti državi in njeni upravi. Bistveno pri lokalni samoupravi, tudi širši, je, da jo dojemamo kot vertikalno delitev oblasti, kot prispevek k decentralizaciji, za katerega je nujna krepitev vpliva ljudi in njihovih lokalnih skupnosti od spodaj navzgor in ne uveljavljanje načela »deli in vladaj«. Zaradi zgoraj naštetih dejstev bi morali namesto o delitvi Slovenije na pokrajine, dejansko govoriti o povezovanju in združevanju Slovenije s pomočjo pokrajin.

5 MEDNARODNA PRIMERJALNA ANALIZA

Namen mednarodne primerjalne analize izbranih držav je predstaviti in predložiti informacije in podatke v strnjeni in primerljivi obliki. Mednarodna primerjalna analiza je razdeljena na dva dela:

- 1) Raziskava in institucionalni okvir administrativnih delitev v izbranih državah,
- 2) Analiza in primerjava relevantnih podatkov.

5.1 SKUPINA IZBRANIH DRŽAV

Procesi regionalizacije so potekali in še potekajo povsod po Evropi, tako v državah z dolgoletno tradicijo lokalne samouprave (na primer Anglija, Nemčija, Francija), kot v novih demokracijah (na primer Poljska, Češka, Slovaška). V številnih državah pridobiva regionalna raven na pomenu, kot raven za politično odločanje in menedžment. Le-to je razvidno iz dejstev, kot je na primer prenos še več pristojnosti na regije, vključitev tako regionalnih kot lokalnih skupnosti v procese odločanja o politikah Evropske unije ter identifikacija regionalne dimenzije kot teritorialne ravni, na katero je mogoče nasloviti vedno bolj zapletene probleme v sedanjem gospodarskem, političnem in socialnem kontekstu. V Evropi obstaja trend razvoja lokalne samouprave v smeri regionalizacije, vendar je zaenkrat nemogoče identificirati zasnovo regije, ki bi bila sprejemljiva za vse evropske države (Vlaj 2007; Vlaj 2009).

Unitarno državo lahko opišemo kot preprosto obliko države. Sama struktura unitarne države je enovita, za njene sestavne dele pa le-ta enovitost ni vprašljiva. Različne oblasti, ki vse imajo neko avtonomnost, nastanejo zgolj znotraj enotnega pravnega okvira oziroma sistema. Če pogledamo lokalne oblasti, lahko vidimo, da njihov položaj v takšnem okviru preprost. V unitarni državi se lahko na prvi pogled tudi zdi, da je odvisnost lokalnih oblasti preprosta, saj so le-te odvisne le od centralne oblasti. V različnih državah pa ima odvisnost lokalnih oblasti različne pojavne oblike, kar pomeni, da imajo lokalne oblasti v različnih državah tudi različno veliko zagotovil za svoje delovanje in obstoj. Pomembno pa je tudi poudariti, da je porazdelitev moči odločanja med centralno oblastjo in lokalnimi oblastmi podrejena hierarhično urejenim pravilom (Vlaj 1998c, 322-323).

Razlikujejo med tremi načini, znotraj katerih unitarne države razpršijo svojo moč, kar lahko vidimo v tabeli 5.1.

Tabela 5.1: Načini, kako se v unitarni državi razprši moč

NAČINI ZA RAZDELITEV MOČI	DEFINICIJA
Dekonzentracija	Funkcije centralne vlade izvaja kader na tem področju.
Decentralizacija	Funkcije centralne vlade izvajajo subnacionalne oblasti (regionalne ali lokalne).
Devolucija	Centralna vlada dodeli določeno stopnjo avtonomije oblikovanja odločitev na nižjo raven.

Vir: Hague in Harrop (2010, 282).

Regije, kot vmesna stopnja med državo in občinami, se med seboj v marsičem razlikujejo. Lahko bi celo rekli, da nima nobena država svojega teritorija enakomerno razvitega, saj razlike izhajajo iz različne razpoložljivosti gospodarskih, naravnih, socialnih in drugih virov, ki vplivajo na razvojne možnosti določenega območja oziroma regije (Kezunovič 2003, 96). Ozemlja Srednje Evrope še danes vidno predstavljajo etnično in kulturno kompleksnost, v primerjavi z ostalimi deli Evrope. V Zahodni Evropi pa je bila regionalizacija del širšega procesa transformacije države, v katerem so se odnosi med ozemljem, delovanjem, oblikovanjem politik in predstavnštvom spreminjali (Caramani 2003, 21; Keating 2003b, 52).

V nadaljevanju bomo raziskali in preučili proces regionalizacije v izbranih državah članicah, kjer nas bo zanimalo, kdaj in kako se je oblikovala regionalna raven. Hkrati bomo preučili strukturo regionalnih organov in kakšne so njihove pristojnosti. Na koncu bomo podali še skupno analizo. V vzorec izbranih držav smo uvrstili dve stari članici Evropske unije (Švedska in Irska), srednjeevropski državi (Češka in Slovenija) ter baltsko državo (Litva). Kot smo že omenili, je skupna karakteristika izbranih držav državna ureditev, saj so vse države, zajete v raziskavo unitarne države.

5.1.1 ČEŠKA

Republika Češka (v nadaljevanju Češka), ki je postala samostojna leta 1993, je unitarna država, razdeljena na regije in občine. Ustava iz leta 1992 zagotavlja tako lokalno kot regionalno samoupravo. Leta 2004 je postala članica Evropske unije (OECD 1997a; Committee of the Regions 2007, 90).

Na Češkem temeljita tako lokalna samouprava kot javna uprava na dolgi zgodovinski tradiciji. Prvi sistemi, ki so vsebovali elemente lokalne samouprave so bili ustvarjeni že v Srednjem veku in sicer v nekaterih čeških in moravskih kraljevih mestih. Bolj sistematični poskusi oblikovanja modernega koncepta lokalne samouprave pa se je zgodil leta 1848. Od leta 1990 naprej se je na Češkem oblikovala evropska tradicija lokalne samouprave (Lacina in Vajdova 2000, 258-259).

Veliko držav Osrednje in Vzhodne Evrope je ustvarilo regionalno raven zaradi namena vstopa v Evropsko unijo. Po letu 1992, je Češka začela graditi in ustvarjati nov sistem regionalne oblasti, čeprav v preteklosti ni poznala in posedovala tradicije politične decentralizacije (LePlant in drugi 2004, 35).

Češka ima dvonivojski sistem lokalne samouprave. Ustava predvideva oziroma določa občine kot osnovne samoupravne enote ter regije kot višje samoupravne enote (Šincek in Žlender 2008, 31). Ustava Češke je bila sprejeta leta 1992 oziroma 1993. Zaradi odziva na notranje in zunanje pritiske po decentralizaciji je bil zapisan 99. člen¹⁰, ki govori o lokalni samoupravi (Lacina in Vajdova 2000, 259; LePlant in drugi 2004, 38).

Ideja vmesne ravni, ki je usmerjena k nadaljnji decentralizaciji pravic in dolžnosti javne uprave, je bila izpostavljena že v nekaterih predlogih, pripravljenih med leti 1992 in 1996 (na primer Listina o osnovnih pravicah in svoboščinah). Bolj podrobno pa je tematika obravnavana in specificirana v Ustavnem zakonu (Št. 347/1997), s katerim bo tudi bile ustvarjene višje samoupravne enote (13 regij in Praga) (Lacina in Vajdova 2000, 262).

Leta 1993 je tendenca reforme javne uprave vzpodbudila reformatorje, da zagotovijo vertikalno decentralizacijo tako z ustanovitvijo regionalne ravni, kot s krepitvijo pristojnosti občin. Na tem mestu pa je potrebno omeniti, da sama lokalna samouprava ne pozna vertikalne hierarhije, saj ima vsaka teritorialna samoupravna enota svoje pristojnosti, v katere druga ne more posegati. Češka uporablja tako imenovani *Join model* javne uprave. Le-to pomeni, da

¹⁰ »Češka Republika je sestavljena iz občin, ki predstavljajo temeljne enote lokalne samouprave in iz regij, ki predstavljajo višje teritorialne samoupravne enote«. (Constitution of the Czech Republic 1992, 99. čl.)

imajo občine in regije poleg svojih pristojnosti tudi prenesene pristojnosti države. Druga pomembna karakteristika pa je horizontalna koncentracija teritorialne državne uprave z redukcijo oziroma zmanjševanjem prekomernega števila specializiranih državno - upravnih oblasti na regionalni ravni. (Lacina in Vajdova 2000, 262; Šincek in Žlender 2008, 31).

Ko pogledamo administrativno delitev Češke, ugotovimo, da se le-ta deli na 13 regij oziroma 14 regij, vključno z glavnim mestom Prago. Regije so bile določene oziroma ustanovljene z Ustavnim zakonom oziroma z Regionalni zakonom, ki je stopil v veljavo 1. januarja leta 2000, sprejet pa je bil 3 leta pred tem. Tako so regije formalno pričele »delovati« 1. januarja leta 2000, novembra pa so v 13 regijah¹¹ potekale prve regionalne volitve (Borecký in Prudký 2001, 84; Šincek in Žlender 2008, 31; CIA 2011a).

Ozemlje Češke sestavljajo tri zgodovinske regije oziroma pokrajine in sicer so to:

- 1) Bohemia (na zahodu),
- 2) Moravska (na vzhodu) in
- 3) Šlezija (na severu-vzhodu).

Kot smo že ugotovili, je Češka, zaradi administrativnih namenov razdeljena na 14 samoupravnih enot. Regionalna samouprava se na Češkem izvaja z neposredno izvoljeno skupščino, ki vpliva na regionalni razvoj, predvsem na področju zdravstva, izobraževanja, okolja in regionalnega planiranja oziroma načrtovanja (European Election Database 2011a).

Na sliki 5.1 lahko vidimo členitev Češke na višje teritorialne samoupravne enote. Češka je razdeljena na 14 regij oziroma krajev, ki so označene s številkami od 1 do 14.

¹¹ Praga je hkrati regija in občina ((Borecký in Prudký 2001, 75).

Slika 5.1: Členitev Češke na regije



Vir: Beckman (1999).

Tabela 5.2 prikazuje imena 14 regij, ki jih lahko vidimo na Sliki 5.1.

Tabela 5.2: Imena regij na Češkem

1 Praga (Prague)	8 Kralovehraška regija (Kralovehradecky kraj)
2 Osrednje – Češka regija (Stredocesky kraj)	9 Pardubiška regija (Pardubicky kraj)
3 Južno – Češka regija (Jihocesky kraj)	10 Visočinska regija (Vysocina)
4 Plzenska regija (Plzensky kraj)	11 Južno – Moravska regija (Jihomoravsky kraj)
5 Karlovarska regija (Karlovarsky kraj)	12 Olomouška regija (Olomoucky kraj)
6 Usteška regija (Ustecky kraj)	13 Moravsko – Šlezjska regija (Moravskoslezsky kraj)
7 Libereška regija (Liberecky kraj)	14 Zlinska regija (Zlinsky)

Vir: CIA (2011a).

Če pogledamo notranjo strukturo regij, lahko ugotovimo, da sta kot glavna regijska organa določena:

- Regionalni svet in
- Regionalna skupščina.

Regionalni svet (*Rada kraje*) je najvišji in hkrati izvršilni organ regije. Šteje med 45 in 64 članov, katerega predstavniki se volijo direktno, po proporcionalnem volilnem sistemu, za obdobje štirih let in svojo funkcijo opravljajo poklicno. Sestavljen je iz predsednika Regionalnega sveta (*Hejtman*) in iz podpredsednikov. Med drugim lahko Regionalni svet predlaga zakon v obravnavo državnemu parlamentu (Committee of the Regions 2007, 90; Šincek in Žlender 2008, 33).

Regionalna skupščina (*Zastupitelstvo kraje*) je izvoljena neposredno za dobo 4 let, s proporcionalnim predstavništvom iz strankarskih seznamov. Regionalna skupščina spremlja in nadzoruje regionalni proračun in subvencije, ki so dane občinam, hkrati pa lahko Predstavniškemu domu predlaga predloge zakonov (Committee of the Regions 2007, 90).

Navzven pa regijo predstavlja predsednik Regionalnega sveta, ki mora biti državljani Češke. Predsednik ima lahko enega ali več namestnikov in le-ti ga nadomeščajo v času njegove odsotnosti. Ena izmed pristojnosti predsednika regije je tudi ta, da lahko zadrži odločitev Regionalnega sveta, če meni, da je odločitev nezakonita, o tem pa potem ponovno odloča Regionalni svet na naslednji seji. Predsednik Regionalnega sveta tudi predlaga upravo regije, imenuje in razrešuje direktorja regionalne uprave, po predhodnem soglasju ministra za notranje zadeve ter hkrati opravlja tudi druge pristojne naloge (Šincek in Žlender 2008, 33).

Naloge in pristojnosti regij na Češkem so določene z zakoni in drugimi predpisi. Delijo se na izvirne regionalne pristojnosti in prenesene državne pristojnosti. Pri prenesenih nima regija nikakršnih regulatornih funkcij, pač pa samo izvaja z zakonom prenesene naloge. Sredstva, ki so potrebna za izvedbo prenesenih pristojnosti, regije prejemajo iz državnega proračuna.

Tabela 5.3: Regionalne pristojnosti na Češkem

Varstvo okolja
Izobraževanje – sekundarno izobraževanje
Transport – ceste, regionalni javni prevoz
Socialno varstvo
Gospodarski razvoj
Zdravstvo
Kultura
Regionalni razvoj in prostorsko načrtovanje

Vir: Committee of the Regions (2007, 92).

Iz Tabele 5.3 lahko vidimo in razberemo, da so regionalne pristojnosti in naloge na Češkem povezane z izobraževanjem, okoljem, transportom, socialnim varstvom, gospodarskim razvojem ter zdravstvom.

Hkrati pa lahko rečemo, da se naloge in pristojnosti regij nanašajo še kulturo (galerije, muzeji), regionalni in lokalni nadzor, regionalno oziroma prostorsko načrtovanje ter deloma na socialne zadeve, spomeniško varstvo in druge pristojnosti (Šincek in Žlender 2008, 32-33).

5.1.2 IRSKA

Republika Irska (v nadaljevanju Irska) je unitarna država in parlamentarna demokracija. Evropska unija igra pomembno vlogo oziroma ima močan vpliv na javno upravo. V primerjavi z drugimi evropskimi državami je na Irskem lokalna oblast manj močna in tako posledično priskrbi manjši delež javnih storitev. Zakon o lokalni samoupravi na Irskem, ki je bil sprejet 1898, je vzpostavil oziroma ustanovil strukturo lokalne oblasti, ki se po 100-ih letih ni preveč spremenila (Collins in O' Shea 2000, 111-112; CIA 2011b).

Holmes in Reese (2001, 231) opisujeta Irsko kot regijo znotraj regije. Lahko bi rekli, da govorita o nekakšnem paradoksu, ko je govora o regionalizaciji Irske. Državne oblasti na eni strani zagovarjajo in spodbujajo regionalizem na ravni Evropske unije, medtem ko na drugi strani nasprotujejo povečanju regionalne avtonomije na Irskem.

Po osmih stoletjih britanske nadvlade, se je Irska osamosvojila leta 1922, ko je bila po angleško-irski vojni razdeljena na pretežno katoliško irsko državo (zavzema približno 80 odstotkov Irske) in na protestantsko Severno Irsko, ki pa je ostala pod vladavino Velike Britanije. Leta 1973 se je pridružila Evropski uniji in se iz pretežno poljedelske države spremenila v sodobno in tehnološko napredno družbo (BBC 2011; Izvorno okno 2009; Portal Evropske unije 2011).

Struktura lokalne samouprave na Irskem je v veliki meri nekakšna zapuščina britanske uprave iz 19. stoletja. Zapuščina, ki je ostala od britanske vladavine je takšna, da regionalizacija na Irskem zajema obe strani paradoksa in sicer Irska kot samostojna oziroma edina regija in Irska kot regionalno notranje razdeljena (Holmes in Reese 2001, 232; Vljaj in Klun 2004, 213-214).

Eden od argumentov proti regionalizaciji Irske je bil ta, da je Irska premajhna in hkrati enakomerno nerazvita za razčlenitev v regije. Vladne politike so vedno, pred regionalnimi vprašanji, dajale prednost spodbujanju državnega gospodarskega razvoja. Ampak to ne pomeni, da ne obstajajo regionalna vprašanja, ki bi jih morali upoštevati. Ravno nasprotno, saj obstajajo očitne socio-ekonomske razlike med regijami na Irskem, in ne glede na državno centralizacijo, je država morala te razlike uradno prepoznati. To se je zgodilo leta 1952, ko je bil sprejet poseben zakon, ki je urejal in dodeljeval posebno pomoč nekaterim regijam na zahodu. Slednje bi lahko interpretirali kot prvi poskus regionalne politike v samostojni Irski (Holmes in Reese 2001, 233-234).

Na Irskem ne obstaja nobena kulturna podlaga oziroma ozadje za regionalizacijo. Kulturna identiteta je bodisi nacionalna ali lokalna. Hkrati pa obstaja razširjeno nesoglasje o tem, katera področja so najbolj primerna za nadaljnjo regionalizacijo (Holmes in Reese 2001, 237-238).

Če pogledamo Tabelo 5.4, lahko vidimo, da ima Irska dve enoti oziroma regionalni skupščini po SKTE II klasifikaciji in 8 enot oziroma regionalnih oblasti po SKTE III klasifikaciji.

Tabela 5.4: Struktura SKTE klasifikacije na Irskem

SKTE 1	SKTE 2	SKTE 3
Irska	Border, Midland in Western	Obmejna regija
		Zahodna regija
		Srednja regija,
	Southern in Eastern	Srednje-vzhodna regija
		Dublinska regija
		Jugovzhodna regija
		Jugozahodna regija
		Srednje-zahodna regija

Vir: European Election Database (2011b).

Lahko rečemo, da ima Irska relativno precej centralizirano javno upravo. Kljub temu pa imata tako lokalna kot regionalna raven pomembno odgovornost na številnih področjih. Na regionalni ravni 8 regij oziroma regionalnih oblasti¹² (po SKTE III) koordinira določene dejavnosti lokalnih oblasti in igra monitoring vlogo v odnosu porabe Strukturnih skladov. (The Irish Regions Office 2011).

Od leta 1922, ko je Irska postala samostojna republika, velja le-ta za pretežno homogeno, etnično in kulturno entiteto, ki je zvesta bodisi lokalni ravni ali pa državni ravni (Holmes in Reese 2001, 245).

¹² Uporabljali bomo termin »regionalne oblasti«, ki smo ga prevedli iz termina »Regional Authorities«.

Na Sliki 5.2 lahko vidimo, da je Irska, kot smo že omenili, zaradi administrativnih in statističnih namenov razdeljena na 8 regij, ki so naslednje:

- 1) Obmejna regija,
- 2) Zahodna regija,
- 3) Srednja regija,
- 4) Srednje-vzhodna regija,
- 5) Dublinska regija,
- 6) Jugovzhodna regija,
- 7) Jugozahodna regija in
- 8) Srednje-zahodna regija .

Slika 5.2: Razčlenitev Irske na 8 regij (po SKTE III.)



Vir: The Irish Regions Office (2011).

Regionalne oblasti so bile vzpostavljene leta 1991 z Zakonom o Lokalni samoupravi, ki je začel veljati leta 1994. V skladu s tem zakonom imajo regionalne oblasti dve glavni funkciji, ki sta naslednji:

- 1) spodbujati oziroma pospeševati uskladitev javnih služb z različnimi ukrepi in
- 2) nadzorovati prejetje pomoči regijam iz Strukturnega sklada.

Regionalne oblasti so posebno odgovorne za:

- pregled in ocenjevanje razvojnih načrtov lokalnih oblasti v njihovih in sosednjih regijah,
- pripravo regionalnih načrtnih smernic in regionalnih socialnih in ekonomskih strategij ter
- pospeševanje skupnih dogovorov, sodelovanj, svetovanj in dogovorov med lokalnimi skupnostmi in drugimi javnimi organi (OECD 1997b; Čavničar in drugi 2008, 62; The Irish Regions Office 2011).

Člani Regionalnih oblasti oziroma skupnosti niso izvoljeni neposredno, temveč so imenovani med izvoljenimi člani lokalnih skupnosti v posameznih regijah. V regionalnih skupnostih ima vsaka lokalna skupnost določeno število sedežev, ki temeljijo na številu prebivalcev določenega območja. Število članov je med 21 v Srednje-vzhodni regiji in 37 v Obmejni regiji. Zanimivo je, da regionalne skupnosti nimajo zakonodajne funkcije. Vsako regijo oziroma regionalno oblast vodi predsednik regije. (Committee of the Regions. 2007, 166; Čavničar in drugi 2008, 63).

Če pogledamo strukturo Regionalnih oblasti oziroma skupnosti, lahko ugotovimo, da ima vsaka za svoje delovanje:

- 1) Operativni odbor in
- 2) Operativni odbor Evropske unije.

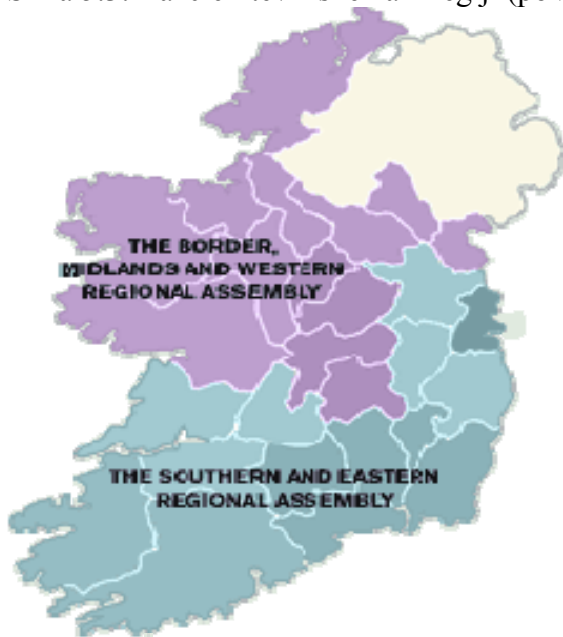
Operativni odbor sestavljajo ga predsednik, višji uradniki iz lokalnih skupnosti ter iz drugih pomembnih disciplin oziroma področij v javnem sektorju, v okviru regije. Operativni odbor Evropske unije pa ima podobne, vendar širše opredeljene naloge, ki so povezane z implementacijo različnih programov Evropske unije v regiji (Čavničar in drugi 2008, 63).

Kot smo že omenili, je Irska nadaljnje razdeljena še na 2 SKTE II regiji, kar lahko vidimo na Sliki 5.3.

Ti regiji sta:

- 1) Obmejna, Srednja in Zahodna regionalna skupščina ter
- 2) Južna in Vzhodna regionalna skupščina (The Irish Regions Office 2011).

Slika 5.3: Razčlenitev Irske na 2 regiji (po SKTE II)



Vir: The Irish Regions Office (2011).

Zgoraj omenjeni regionalni skupščini sta bili ustanovljeni leta 1999. Njihove pglavitne odgovornosti so naslednje:

- upravljati in nadzorovati Regionalni operativni program pod okriljem Strukturnih sredstev,
- spodbujati koordinacijo pri opravljanju javnih služb preko njihovih območij;
- nadzorovati in dajati predloge v odnosu do splošnega vpliva financiranja iz Evropske unije,
- obveščati in informirati javne organe o regionalnih posledicah njihovih politik in načrtov (The Irish Regions Office 2011).

Tabela 5.5: Regionalne pristojnosti na Irskem

REGIONALNA RAVEN	8 REGIONALNIH OBLASTI	2 REGIONALNI SKUPŠČINI
Načrtovanje ter koordinacija javnih služb na regionalni ravni in zagotoviti smernice za prostorsko načrtovanje.	Načrtovanje – pregled in ocenjevanje razvojnih načrtov lokalnih oblasti v njihovih in sosednjih regijah, kjer skrbijo za pripravo regionalnih načrtnih smernic in regionalnih socialnih in ekonomskih strategij.	Upravljanje, nadzorovanje in spremljanje regionalnih operativnih programov.
Zagotavljanje povezovanje programov in načrtov državne oblasti.	Koordinacija javnih služb in pospeševanje sodelovanja in skupnih dogovorov med lokalnimi skupnostmi in drugimi javnimi organi.	Spodbujati koordinacijo pri opravljanju javnih služb.
Voditi regionalne programe in nadzorovati implementacijo programov na regionalni ravni, še posebej financiranje iz Strukturnih skladov.	Nadzor in spremljanje implementacije financiranja iz Strukturnih skladov Evropske unije.	Spremljati in nadzorovati splošen učinek financiranja iz Strukturnih skladov Evropske unije in državnih programov.
		Gospodarski razvoj – svetovanje o regionalni dimenziji državnih politik ter obveščati javne organe o regionalnih posledicah njihovih politik in načrtov.

Vir: Committee of the Regions (2007, 169-170).

Kot smo ugotovili, je na Irskem vedno obstajala nekakšna objektivna podlaga za regionalizacijo, predvsem zaradi socio-ekonomskih pogojev. Omeniti moramo, da je ključno vlogo pri spodbujanju bolj politične percepcije regionalizacije, odigrala Evropska unija (Holmes in Reese 2001, 245).

5.1.3 LITVA

Republika Litva (v nadaljevanju Litva) je bila prva izmed bivših Sovjetskih republik (skupaj z Estonijo in Latvijo sestavlja skupino Baltskih držav), ki je razglasila svojo neodvisnost in osamosvojitvev. Le- to je naredila 11. marca leta 1990, medtem ko je bila Ustava sprejeta leta 1992 (Committee of the Regions 2007, 198; Gustinčič 2008, 77; Baltic 2010; CIA 2011c).

Litva je decentralizirana unitarna država s parlamentarno demokracijo. Sedanji upravni sistem Litve deluje na podlagi demokracije, načela subsidiarnosti, delitev moči ter drugih načel, ki so pomembna in ključna za moderno državo (Committee of the Regions 2007, 198; Vaičiūnienė 2008, 11; U.S. Department of State 2011a).

Konstituiranje lokalne samouprave in izboljšava teritorialne upravne organizacije se je v Litvi začela že pred osamosvojitvijo, s tem, ko je bil leta 1990 sprejet Zakon o ustanovitvi lokalne samouprave. Vzpostavljeni sta bili dve ravni oblasti in sicer:

- nižje samoupravne enote: regionalna mesta, urbana naselja in kraji
- višje samoupravne enote: regije in mesta (Beksta in Petkevicius 2000, 169).

Zgoraj omenjeni sistem je bil tarča pogostih kritik, ker je nastal na podlagi teritorialne delitve, ki je obstajala v sovjetskem obdobju. Zakoni so bili predlagani in sprejeti s strani centralizirane vlade, zato lahko rečemo, da je bil pristranski pristop neizogiben, zlasti če upoštevamo pomanjkljive in nezadostne izkušnje ter odsotnost demokratičnih tradicij v državi. Različni strokovnjaki so opredelili pomanjkljivosti tega obdobja kot:

- 1) odsotnost koherentnega sistema regionalnih in lokalnih oblasti,
- 2) neopredeljene funkcije centralne in lokalne oblasti,
- 3) odsotnost realne gospodarsko-finančne podlage za lokalne oblasti,
- 4) nedovršen sistem interne administracije lokalnih oblasti,
- 5) nejasna strategija razvoja lokalnih oblasti ter
- 6) neopredeljene pravice in dolžnosti javnih uslužbencev (Beksta in Petkevicius 2000, 169).

Diskusije o teritorialni administrativni delitvi in o reformi lokalnih oblasti so se začele leta 1991. Navkljub velikemu številu predlogov, je bil predlog Zakona o teritorialnih upravnih enotah Republike Litve in njenih meja, predložen šele novembra, leta 1993. Litovska vlada je 20. decembra 1993 odobrila in predložila parlamentu osnutek zakona, v katerem je bilo

predlaganih 10 okrožij in 55 občin. Zakon o teritorialnih upravnih enotah Republike Litve in njenih meja je bil implementiran leta 1995 in je zamenjal nekdanji sistem, kjer sta obstajali 2 ravni in 5 kategorij s 581 upravnimi enotami, s sistemom kjer obstajata 2 ravni in 2 kategoriji s 66 upravnimi enotami. Trenutna administrativna delitev je bila vzpostavljena leta 1994. Leta 2000 je bila spremenjena in prilagojena zahtevam Evropske unije. Litva ima tronivojski sistem lokalne samouprave oziroma administrativne delitve in sicer je država razdeljena na:

- 10 okrožij, ki se imenujejo *apskritis*,
- 60 občin, občine pa so sestavljene iz 500 manjših enot, ki se imenujejo seniunij (Beksta in Petkevicius 2000, 170; Republic of Lithuania: Ministry of Interior. 2011).

Tabela 5.6: Struktura državne ureditve v Litvi

RAVEN DRŽAVE	RAVEN VLADE	
Raven 2: Višje samoupravne enote (podrejene državni upravi)	10 okrožij	
Raven 1: Samoupravne enote	44 ruralnih lokalnih oblasti	12 urbanih lokalnih oblasti
Raven občine: Teritorialne enote (podrejene lokalni samoupravi)	soseske oziroma okoliši	

Vir: (Beksta in Petkevicius 2000, 170).

V Tabeli 5.6 lahko vidimo, da sam sistem v Litvi obsega:

- višje samoupravne enote ali okrožja, katerih dejavnosti so dodeljene in nadzorovane s strani države,
- nižje samoupravne enote, odvisno od tipa območja so oblikovane ruralne ali urbane lokalne oblasti, vendar ni nobenih razlik ko je govora o njihovih pristojnostih,
- okoli 500 sosesk oziroma okolišev, ki nimajo status teritorialne upravne enote (te skupnosti so imele pred reformo pravice lokalnih oblasti). (Beksta in Petkevicius 2000, 170).

V skladu z Zakonom o teritorialnih upravnih enotah Republike Litve in njenih meja, ki je bil sprejet 19. 7. 1995, je bilo ustanovljenih 10 regij oziroma okrožij. Povedano drugače, ko pogledamo administrativno delitev Litve, ugotovimo, da je le-ta razdeljena na 10 okrožij, ki predstavljajo višje samoupravne enote in se imenujejo abskiritis ter na 56 občin, ki pa predstavljajo nižje samoupravne enote (Law on territorial administrative units of the Republic of Lithuania and their boundaries 1994; Gustinčič 2008, 78).

Sistem administrativne delitve je deležen pogostih kritik, saj naj bi bil preveč birokratski in neučinkovit. Hkrati pa so podane pritožbe in kritike glede samega števila okrožij, saj le-ta ne posedujejo veliko moči. Eden izmed predlogov je, da se ustvarijo štiri regije, kot nove administrativne enote, katerih meje bi bile določene glede na etnografska območja Litve. Korist takšnega predloga je v tem, da bi regijo določale naravne meje in ne birokrati ali politiki (Republic of Lithuania: Ministry of Interior. 2011).

V Ustavi Republike Litve je zapisano, da vlada v skladu z uradnimi postopki, vzpostavljenimi z zakoni, uredi in organizira višje samoupravne enote (Constitution of the Republic of Lithuania, 123. čl.; Beksta in Petkevicius 2000, 174). Pravni status okrožja je zapisan in definiran v Zakonu o upravljanju okrožij, ki je bil sprejet 15. decembra 1994 ter dopolnjen in popravljen že osemkrat od sprejetja. V skladu z zakonom je »Okrožje višja samoupravna enota ozemlja Republike Litve, kjer je upravljanje določeno s strani vlade s pomočjo in preko guvernerja okrožja, ministrstev in drugih vladnih institucij.« Guverner okrožja je imenovan in razrešen s strani vlade na predlog predsednika vlade. V Zakonu o upravljanju okrožij je tudi zapisano, da je okrožna uprava del državne uprave in da morajo biti meje okrožij odobrene in spremenjene s strani parlamenta na predlog vlade. Zatorej lahko rečemo, da je uprava okrožja dejansko nekakšna »podaljšana roka« litovske vlade (Law on the Governing of the County, 1. čl.; Beksta in Petkevicius 2000, 174-175).

Na sliki 5.4 lahko vidimo členitev Litve na višje teritorialne samoupravne enote. Litva je razdeljena na, ki so označene s številkami od 1 do 14.

Slika 5.4: Členitev Litve na okrožja



Vir: Assembly of European Regions (2011).

Tabela 5.7 prikazuje imena 10 okrožij, ki jih lahko vidimo na Sliki 5.4.

Tabela 5.7: Imena okrožij v Litvi

Alytuško okrožje (Alytus)	Šiauliajsko okrožje (Šiauliai)
Kaunaško okrožje (Kaunas)	Tauraško okrožje (Tauragė)
Klaipedsko okrožje (Klaipėda)	Telsiajsko okrožje (Telšiai)
Marijampolsko okrožje (Marijampolė)	Utensko okrožje (Utena)
Panevežijsko okrožje (Panevėžys)	Vilensko okrožje (Vilnius)

Vir: EuroVoc (2011).

Največje okrožje je Vilensko okrožje z 850. 000 prebivalci, najmanjše okrožje pa je Tauraško okrožje z 135.000 prebivalci (Valickas 2009, 4).

Kot smo že omenili, so bila okrožja vzpostavljena leta 1995 s sprejetjem Zakona o teritorialnih upravnih enotah Republike Litve in njenih meja ter Zakona o upravljanju okrožij. Okrožja so nadzorovana s strani državne oblasti in hkrati nimajo nobenega neposrednega vpliva na odločitve in sklepe občin. Načelo okrožij je in naj bi bilo, da se prenesejo državne odločitve bližje prebivalstvu. V teoriji bi se morale določene pristojnosti in funkcije ministrstev prenesti na okrožja, vendar se je v praksi zgodilo to, da je večina pristojnosti in funkcij občin prenesla na okrožja, kar je posledično privedlo do napetosti med prvo in drugo ravno lokalne samouprave. (Beksta in Petkevicius 2000, 179)

Poudariti je potrebno, da upravljanje okrožij dejansko spada pod okrilje centralne državne administracije in tako bi lahko rekli, da jim posledično manjka avtonomija oziroma sama moč samouprave. Okrožje vodi in upravlja okrožni guverner, ki je imenovan in določen s strani vlade, po priporočilu predsednika vlade (The Baltic Sea States Subregional Co-operation 2011).

Naloge guvernerja okrožja so naslednje:

- 1) izvajati državne politike v sferah socialnega vzdrževanja, šolstva, kulture, teritorialnega načrtovanja, zaščite spomenikov, raba tal, kmetijstva in varovanja okolja;
- 2) koordinirati dejavnosti ministrstev in drugih vladnih institucij v mejah okrožja ter hkrati koordinirati dejavnosti izvršilnih institucij lokalnih oblasti pri izvajanju regionalnih programov;
- 3) identificirati in poskrbeti za prioritete razvoja okrožja ter pripraviti razvojne programe. (Law on the Governing of the County, 5. čl.; Beksta in Petkevicius 2000, 175).

Uprava okrožja implementira državne politike na področju:

- socialnih storitev,
- regionalnega razvoja,
- šolstva,
- kulture,
- zdravstva,
- varovanja okolja in prostorskega načrtovanja,
- razvojnih programov okrožja,
- kulturne dediščine,
- koordinacije regionalnih programov z občinami,
- koordinacije aktivnosti in dejavnosti državnih institucij kot tudi občin
- podpore integracije in uravnoveženega razvoja okrožij (The Baltic Sea States Subregional Co-operation 2011).

Tabela 5.8: Regionalne pristojnosti v Litvi

Civilna zaščita
Šolstvo
Zdravstvo
Socialno varstvo
Regionalno in prostorsko načrtovanje ter regionalni razvoj
Varstvo okolja, kmetijstvo, gozdovi, ribolov, parki
Trgovina in industrija ter turizem
Koordiniranje regionalnih programov z občinskimi programi

Vir: The Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC) (2011).

Vmesna raven oblasti oziroma okrožja naj bi se v prihodnosti okrepila, predvsem z dodelitvijo dodatnih funkcij in obveznosti, hkrati pa je poleg tega predvideno tudi, da bi se okrožjem podelila pravica do avtonomije na podlagi izvoljenih predstavnikov (The Baltic Sea States Subregional Co-operation 2011).

5.1.4 ŠVEDSKA

Nordijski evropski sistem izhaja iz zgodovinskih tradicij, na kar nakazuje dejstvo, da imata ruralno okolje in njegovi lastniki še vedno pomembno vlogo v teh državah (Halásková in Halásková 2009).

Švedska je ustavna monarhija in parlamentarna demokracija. Prva ustava je bila sprejeta leta 1634 in se je nanašala na administracijo, sodstvo ter vojsko. Ustava Švedske zagotavlja lokalno samoupravo in prepoznava tako lokalne kot okrožne organe. Ko pogledamo državni sistem Švedske, opazimo, da je le-ta decentralizirana unitarna država, sestavljena iz občin in okrožij. Švedska je hkrati tudi država z zgodovinsko močno vpleteno lokalno samoupravo v javne zadeve (OECD 1997, 341; Yates 2000, 152-157; Council of Europe 2004; Committee of the Regions 2007, 290; Teržan in Vorih 2008, 147).

Na Švedskem se sistem lokalne samouprave opira na administrativno-teritorialno delitev države. Ima tri ravni in sicer:

- a) državna raven,
- b) regionalna raven → 21 okrožij (län) in
- c) lokalna raven → 290 občin (Swedish Government Offices, 2004a; Miroshnyk 2009).

Švedska ima zelo dobro definirano in organizirano lokalno raven, z močnimi in avtonomnimi lokalnimi oblastmi. V primerjavi z lokalno ravno je regionalna raven slabše definirana in organizirana. Zaradi dejstva, da je v sistem vključenih toliko entitet, se je povečevalo povpraševanje in zahteve po izvoljeni regionalni oblasti, ki bi imela celotno odgovornost za regionalni razvoj (Department for Regional Development and Growth 2003, 4).

Švedski Zakon o lokalni upravi, iz leta 1992, ureja delitev na občine ter organizacijo in jurisdikcijo občin in okrožij (Local Government Act, 1.čl.; Swedish Government Offices, 2004a).

Zgodovinsko, sega izvor regij v leto 1600, ko so slednje bile dejansko območja Kraljeve in vladine administracije. Švedski model pomeni, da so tako regije oziroma okrožja kot občine enakopravna partnerja v sistemu lokalne samouprave.(Nilsson 2009).

Kot lahko vidimo na Sliki 5.5 , je Švedska tradicionalno razdeljena na 3 glavne regije, ki so naslednje:

- 1) Götaland,
- 2) Svealand in
- 3) Norrland (Högman 2010).

Slika 5.5: 3 tradicionalne regije starodavnega porekla na Švedskem



Vir: (Högman 2010; CSGdesign 2010).

Norrland je regija, ki se nahaja na severu države in zajema največjo površino zgoraj omenjenih regij. Sama površina Norrlanda predstavlja približno 58 odstotkov celotnega ozemlja Švedske. Svealand je regija v osrednji Švedski in je najmanjša od zgoraj omenjenih treh regij. Götaland pa je regija, ki se nahaja na jugu Švedske. Potrebno je povedati, da le-te tri tradicionalne regije nimajo nobenega administrativnega pomena za Švedsko (Högman 2010).

Na Švedskem obstajajo tudi province, ki dejansko predstavljajo nekakšno zgodovinsko členitev Švedske. Province so zelo stara oblika teritorialne členitve na Švedskem, saj obstajajo že iz zgodnjih srednjeveških časov. Njihove meje so iste, kot so bile pred stoletji. Tako kot tri tradicionalne regije, tudi province nimajo nobenega administrativnega pomena za Švedsko (Högman 2010).

Ko pogledamo administrativno členitev Švedske, vidimo, da se le-ta deli na 21 okrožij. Okrožja so mnogo mlajša od provinc. Razdelitev na okrožja izhaja iz leta 1634, ko je Švedska sprejela novo Ustavo. Same meje okrožij so se od leta 1634 velikokrat spremenile, okrožja so bila deljena ali konsolidirana. Edini namen okrožij je regionalna administracija oziroma upravljanje. Potrebno je povedati, da je členitev Švedske na okrožja, neodvisna od členitve na province. Nekatero province so del dveh ali treh okrožij, ponekod je več kot ena provinca znotraj enega okrožja, obstajajo pa tudi primeri, ko si okrožje in provinca delita iste mejne črte (Högman 2010; Statoids, 2011; U.S. Department of State 2011b).

Regionalna raven in samo število okrožij, ni urejeno in zapisano v Ustavi. Ustava Švedske namreč samo določa, da mora imeti Švedska občine in okrožja, ki so del lokalne samouprave. Dolžnosti in naloge okrožnih svetov in regij niso podrobno definirane v Ustavi, temveč so določene z zakonodajo, ki jo sprejema parlament. Hkrati nimajo regije nobene zakonodajne oblasti, saj same sprejemajo odločitve znotraj regijskega obsega odgovornosti (Nilsson 2009). Ureditev in samo upravljanje enega švedskega okrožja se razlikuje od drugega (Swedish Government Offices 2004b).

Na sliki 5.6 lahko vidimo členitev Švedske na 21 okrožij.

Slika 5.6: Členitev Švedske na okrožja



Vir: Sweden.se: The official gateway to Sweden (2011); Statistic Sweden (2011, 69).

Tabela 5.9 prikazuje imena 21 okrožij, ki jih lahko vidimo na Sliki 5.6.

Tabela 5.9: Imena okrožij na Švedskem

Norrbotten	Västerbotten	Jämtland	Västernorrland	Dalarna
Gävleborg	Värmland	Örebro	Västmanland	Uppsala
Kalmar	Halland	Kronoberg	Blekinge	Skåne
Stockholm	Gotland	Södermanland	Västra Götaland	Östergötland
				Jönköping

Vir: Sweden.se: The official gateway to Sweden (2011).

Kot smo ugotovili, je Švedska razdeljena na 21 okrožij. Na regionalni ravni se s političnimi nalogami na eni strani ukvarjajo okrožni svetovi. V okrožne svetove so oblikovalci politik neposredno izvoljeni. Po drugi strani pa se s političnimi nalogi ukvarjajo tudi okrožni upravni odbori, ki so dejansko podaljšana roka nacionalne oblasti (Swedish Government Offices, 2004a).

Samoupravni organi na lokalni ravni niso podrejeni regionalni ravni, temveč aktivno sodelujejo z njimi. Obe ravni imata izvoljene organe in izvršilne strukture. Glavne razlike lokalne samouprave na Švedskem se predvsem kažejo pri visoki ravni samostojnosti oziroma avtonomije in pravic samoupravnih organov (Miroshnyk 2009).

Dva glavna organa, ki delujeta v okrožjih sta:

- Okrožni guverner in
- Okrožni upravni svet.

Švedska okrožja so vodena s strani *okrožnih guvernerjev*. Le-te predlaga monarh, že vse od njihove ustanovitve leta 1634. Okrožni guvernerji so hkrati tudi vodje okrožnih upravnih odborov, v katera jih vlada imenuje za obdobje 6 let. Okrožni guverner dejansko deluje kot decentraliziran državni organ (Teržan in Vorih 2008, 150).

Glavno področje delovanja in pristojnosti *okrožnega sveta* sta zdravstvo in zdravstvene storitve (okoli 80 odstotkov izdatkov). Vključuje pa tudi zobozdravstvene storitve, izobraževanje (programi usposabljanja na področju zdravstva), kulturo (glasba, gledališče in muzeji) ter podpira poslovni sektor okrožja. Pristojnosti javnega prevoza so pogosto deljene med občino in okrožnim svetom (Swedish Government Offices 2004b).

Okrožni upravni odbor je vladno imenovan okrožni odbor Švedske in ga sestavlja 15 članov, ki so izvoljeni s strani okrožnega sveta. Kot smo že omenili, okrožne upravne odbore vodi okrožni guverner. Zanimiv je podatek, da odbori obstajajo že vse od leta 1634, ko so bila ustanovljena okrožja. Koordinacija in razvoj okrožij, skupaj s cilji, postavljenimi v skladu z državno politiko so glavne naloge okrožnega upravnega odbora (Teržan in Vorih 2008, 150).

Vsako okrožje ima *okrožni upravni odbor*, ki predstavlja regionalno predstavništvo vlade in deluje kot vez med nacionalno in regionalno ravno. Okrožni upravni odbor ni del sistema lokalne samouprave, saj predstavlja državo v okrožjih. Naloga okrožnega upravnega odbora je, da imajo odločitve, sprejete s strani vlade in parlamenta, najboljše možne posledice in učinke v okrožju. Okrožni guverner, ki je vodja okrožnega upravnega odbora imenuje vlada. Okrožni upravni odbor je odgovoren za določene zadeve socialnega varstva in

regionalnega načrtovanja ter hkrati sodeluje z večino organov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (Department for Regional Development and Growth 2003, 4; Ministry of Health and Social Affairs 2004; Swedish Government Offices 2004b).

Pristojnosti okrožnega upravnega odbora obsegajo:

- načrtovanje in ohranitev naravnih virov in varstvo okolja,
- socialno varstvo in enakost spolov,
- nadzor živil, kmetijstva in ribištva,
- regionalni razvoj in
- civilna zaščita ter intervencijske in reševalne storitve (Council of Europe 2004; Ministry of Health and Social Affairs 2004;).

Tabela 5.10: Regionalne pristojnosti na Švedskem

Zdravstvo
Regionalna razvojna strategija (vključno s turizmom)
Transport – načrtovanje regionalnega javnega prevoza
Regionalna gospodarska podpora
Kultura
Nadzor živil, kmetijstva in ribištva
Civilna zaščita ter intervencijske in reševalne storitve
Socialno varstvo

Vir: Committee of the Regions (2007, 292); European Centre for Social Welfare Policy and Research (2006, 13).

Iz Tabele 5.10 lahko vidimo in razberemo, da so regionalne pristojnosti in naloge na Švedskem povezane z zdravstvom, regionalnimi razvojnimi strategijami, transportom, regionalno gospodarsko podporo ter s kulturo.

5.2 PRIMERJALNI POGLED

Tocqueville je o pomenu primerjalne metode zapisal: »Brez primerjav, brez nenehnega primerjanja se človekov duh sploh ne bi razvijal« (Allen 2005; Ferfila 2006, 11; Ferfila 2008, 115).

Na evropski ravni je bila identifikacija prednostnih regij in območij narejena na podlagi skupne klasifikacije teritorialnih enot (Uredba 1059/2003) (Moussis 2011).

Tabela 5.11: Pregled ravni NUTS v izbranih državah članicah EU

DRŽAVA	RAVEN NUTS 1	RAVEN NUTS 2	RAVEN NUTS 3
Češka	1	8	14
Irska	1	2	8
Litva	1	1	10
Švedska	3	8	21
Slovenija	1	1	12

Vir: Halásková in Halásková (2009).

Članstvo v Evropski Uniji utrjuje in krepi regionalno raven in regije. Evropska Unija potrjuje vlogo regij v mnogih različnih načinih. Eden od njih je načelo subsidiarnosti, kjer morajo biti odločitve sprejete na najnižji možni in ustrezni ravni, in v velikih primerih je ravno regionalna raven najbolj ustrezna. Pogoji za regionalno pomoč Evropske Unije, ki se izvaja preko Strukturnih skladov, je, da mora biti le-ta pomoč implementirana na temelju močne podpore regionalnih in lokalnih teles. Tretji primer vloge Evropske Unije v krepitvi regionalne ravni pa je Odbor regij, čigar glavna naloga je obvarovati in zaščititi interese občin in regij (Department for Regional Development and Growth 2003, 7).

Tabela 5.12: Temeljne karakteristike izbranih držav

	ČEŠKA	IRSKA	LITVA	ŠVEDSKA
Vstop v Evropsko unijo	2004	1973	2004	1995
Vzpostavitev administrativne delitve	1993	1991	1995	1992
Državna ureditev	Republika, unitarna država	Republika, unitarna država	Republika, unitarna država	Parlamentarna monarhija, unitarna država
Začetek procesa regionalizacije	Po letu 1992	1952	1990	1992
Vzpostavitev vmesne ravni	1993 in 1997	1991	1994	1634
Členitev držav	14 regij	8 regij	10 okrožij	21 okrožij

V Tabeli 5.12 so predstavljene splošne karakteristike držav, ki so bile zajete v mednarodno primerjalno raziskavo. Lahko vidimo, da sta Švedska in Irska stari članici Evropske unije (Švedska je v Evropsko unijo vstopila leta 1995, medtem ko je Irska postala članica že leta 1973), medtem ko so Češka, Irska in tudi Slovenija novejšje članice, z letom vstopa 2004.

Republika Češka, ki je postala samostojna leta 1993, je unitarna država, razdeljena na regije in občine. Na Češkem temeljita tako lokalna samouprava kot javna uprava na dolgi zgodovinski tradiciji. Po letu 1992, je Češka začela graditi in ustvarjati nov sistem regionalne oblasti, čeprav v preteklosti ni poznala in posedovala tradicije politične decentralizacije. Ideja vmesne ravni, ki je usmerjena k nadaljnji decentralizaciji pravic in dolžnosti javne uprave, je bila izpostavljena že v nekaterih predlogih, pripravljenih med leti 1992 in 1996 (na primer Listina o osnovnih pravicah in svoboščinah). Bolj podrobno pa je tematika obravnavana in specificirana v Ustavnem zakonu (Št. 347/1997), s katerim bo tudi bile ustvarjene višje samoupravne enote – 14 regij. Regije so bile določene oziroma ustanovljene z Ustavnim

zakonom oziroma z Regionalni zakonom, ki je stopil v veljavo 1. januarja leta 2000, sprejet pa je bil 3 leta pred tem.

Republika Irska je unitarna država in parlamentarna demokracija. V primerjavi z drugimi evropskimi državami je na Irskem lokalna oblast manj močna in tako posledično priskrbi manjši delež javnih storitev. Po osmih stoletjih britanske nadvlade, se je Irska osamosvojila leta 1922. Zapuščina, ki je ostala od britanske vladavine je takšna, da regionalizacija na Irskem zajema obe strani paradoksa in sicer Irska kot samostojna oziroma edina regija in Irska kot regionalno notranje razdeljena. Leta 1952, ko je bil sprejet poseben zakon, ki je urejal in dodeljeval posebno pomoč nekaterim regijam na zahodu. Slednje bi lahko interpretirali kot prvi poskus regionalne politike v samostojni Irski. Regionalne oblasti oziroma 8 regij je bilo vzpostavljenih leta 1991 z Zakonom o Lokalni samoupravi, ki je začel veljati leta 1994.

Republika Litva je bila prva izmed bivših Sovjetskih republik, ki je razglasila svojo neodvisnost in osamosvojitve. Le- to je naredila 11. marca leta 1990, medtem ko je bila Ustava sprejeta leta 1992. Litva je decentralizirana unitarna država s parlamentarno demokracijo. Trenutna administrativna delitev je bila vzpostavljena leta 1994. Leta 2000 je bila spremenjena in prilagojena zahtevam Evropske unije. V skladu z Zakonom o teritorialnih upravnih enotah Republike Litve in njenih meja, ki je bil sprejet leta 1995 in z Zakonom o upravljanju okrožij, je bilo ustanovljenih 10 regij oziroma okrožij. Okrožja so nadzorovana s strani državne oblasti in hkrati nimajo nobenega neposrednega vpliva na odločitve in sklepe občin. Dejansko samo upravljanje okrožij spada pod okrilje centralne državne administracije in tako bi lahko rekli, da jim posledično manjka avtonomija oziroma sama moč samouprave.

Švedska je ustavna monarhija in parlamentarna demokracija ter hkrati decentralizirana unitarna država, sestavljena iz občin in okrožij. Švedski Zakon o lokalni upravi, iz leta 1992, ureja delitev na občine ter organizacijo in jurisdikcijo občin in okrožij. Zgodovinsko, sega izvor regij v leto 1600, ko so slednje bile dejansko območja Kraljeve in vladine administracije. Švedski model pomeni, da so tako regije oziroma okrožja kot občine enakopravni partnerji v sistemu lokalne samouprave. Švedska je razdeljena na 21 okrožij. Razdelitev na okrožja izhaja iz leta 1634, ko je Švedska sprejela novo Ustavo. Same meje okrožij so se od leta 1634 velikokrat spremenile, okrožja so bila deljena ali konsolidirana.

Tabela 5.13: Ključni organi na regionalni ravni

ČEŠKA	IRSKA	LITVA	ŠVEDSKA	SLOVENIJA
Regionalni svet	Predsednik regije	Guverner okrožja	Okrožni guverner	Pokrajinski svet
Regionalna skupščina	Regionalne oblasti: - Operativni odbor EU - Operativni odbor	Uprava okrožja	Okrožni upravni svet	Predsednik pokrajine
			Okrožni upravni odbor	Svet občin
				Pokrajinska uprava

Tabela 5.13 nam prikazuje glavne regijske organe, ki delujejo na regionalni ravni. Kot lahko vidimo, sta glavna regijska organa na Češkem Regionalni svet in Regionalna skupščina. Regionalni svet predstavlja najvišji organ regije in je hkrati tudi izvršilni organ. Sestavlja ga Predsednik regionalnega sveta in podpredsedniki. Šteje med 45 in 64 članov. Naloga Regionalna skupščina je, da spremlja in nadzoruje regionalni proračun in subvencije, ki so dane občinam, hkrati pa lahko Predstavniskemu domu predlaga predloge zakonov. Navzven regijo predstavlja predsednik Regionalnega sveta.

Na Irskem vsako regijo oziroma regionalno oblast vodi predsednik regije. Regionalne oblasti so sestavljene iz Operativnega odbora, ki ga sestavlja predsednik, višji uradniki iz lokalnih skupnosti ter iz drugih pomembnih področij javnega sektorja, v okviru regije ter iz Operativnega odbora Evropske unije. V regionalnih oblasteh ima vsaka lokalna skupnost določeno število sedežev, ki temeljijo na številu prebivalcev določenega območja. Regionalne oblasti oziroma skupnosti nimajo zakonodajne funkcije.

V Litvi sta glavna regijska organa Guverner okrožja ter Uprava okrožja. Upravljanje okrožij dejansko spada pod okrilje centralne državne administracije. Okrožje vodi in upravlja okrožni guverner, ki je imenovan in določen s strani vlade, po priporočilu predsednika vlade. Naloge Uprave okrožja so, da implementira državne politike na različnih področjih.

Na Švedskem sta glavna organa, ki delujeta v okrožjih Okrožni guverner in Okrožni upravni svet. Pomemben regijski organ pa je tudi Okrožni upravni odbor. Švedska okrožja so vodena s strani Okrožnih guvernerjev in le-ti so tudi vodje okrožnih upravnih odborov in dejansko delujejo kot decentraliziran državni organ. Vsako okrožje ima okrožni upravni odbor, ki predstavlja regionalno predstavništvo vlade in deluje kot vez med nacionalno in regionalno ravno. Ni del sistema lokalne samouprave, saj predstavlja državo v okrožjih. Samoupravni organi na lokalni ravni niso podrejeni regionalni ravni, temveč aktivno sodelujejo z njimi. Obe ravni imata izvoljene organe in izvršilne strukture. Glavne razlike lokalne samouprave na Švedskem se predvsem kažejo pri visoki ravni samostojnosti oziroma avtonomije in pravic samoupravnih organov.

V Sloveniji so bili v predlogu zakona o pokrajinah predstavljeni štirje glavni regijski organi. Pokrajinski svet naj bi bil najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine. Izmed svojih članov bi Pokrajinski svet izvolil predsednika pokrajine. Predsednik pokrajine bi bil izvršilni organ pokrajinskega sveta in bi opravljal izvršilno funkcijo v pokrajini ter predstavljal in zastopal pokrajino. Bil bi poklicni funkcionar in hkrati tudi predstojnik pokrajinske uprave, ter za njeno delo odgovarja pokrajinskemu svetu. Svet občin bi bil posvetovalni organ pokrajinskega sveta in sestavljali naj bi ga župani občin z območja pokrajine. Pokrajinska uprava pa naj bi opravljala upravne naloge za pokrajino.

Tabela 5.14: Klasifikacija pristojnosti v izbranih državah

ČEŠKA	IRSKA	LITVA	ŠVEDSKA
Varstvo okolja	Javne službe in prostorsko načrtovanje	Civilna zaščita	Zdravstvo
Izobraževanje	Razvojni načrti lokalnih oblasti	Šolstvo	Regionalna razvojna strategija
Ceste, regionalni javni prevoz	Regionalne načrtnne smernice in regionalne socialne in ekonomske strategije	Zdravstvo	Načrtovanje regionalnega javnega prevoza
Socialno varstvo	Skupni dogovori in sodelovanja med lokalnimi skupnostmi in drugimi javnimi organi	Socialno varstvo	Regionalna gospodarska podpora
Gospodarski razvoj	Regionalni operativni program pod okriljem Strukturnih sredstev	Regionalno in prostorsko načrtovanje, regionalni razvoj	Kultura
Zdravstvo	Obveščati javne organe o regionalnih posledicah njihovih politik in načrtov	Varstvo okolja, kmetijstvo, gozdovi	Nadzor živil, kmetijstva in ribištva
Kultura		Trgovina in industrija, turizem	Civilna zaščita ter intervencijske in reševalne storitve
Regionalni razvoj in prostorsko načrtovanje		Koordiniranje regionalnih programov z občinskimi	Socialno varstvo

Tabela 5.14 nam prikazuje klasifikacijo pristojnosti v izbranih državah. Na Češkem so naloge in pristojnosti regij določene z zakoni in drugimi predpisi. Delijo se na izvirne regionalne pristojnosti in prenesene državne pristojnosti. Regionalna samouprava se na Češkem izvaja z neposredno izvoljeno skupščino, ki vpliva na regionalni razvoj, predvsem na področju zdravstva, izobraževanja, okolja in regionalnega planiranja oziroma načrtovanja.

Na Irskem imajo regionalne oblasti dve glavni funkciji in sicer spodbujati oziroma pospeševati uskladitev javnih služb z raznimi ukrepi in nadzorovati prejemanje pomoči regijam iz Strukturnega sklada. Hkrati so odgovorne za pregled in ocenjevanje razvojnih načrtov lokalnih oblasti v njihovih in sosednjih regijah, pripravo regionalnih načrtnih smernic in regionalnih socialnih in ekonomskih strategij ter pospeševanje skupnih dogovorov,

sodelovanj, svetovanj in dogovorov med lokalnimi skupnostmi in drugimi javnimi organi. Regionalni skupščini pa morajo upravljati in nadzorovati Regionalni operativni program pod okriljem Strukturnih sredstev, spodbujati koordinacijo pri opravljanju javnih služb preko njihovih območij, nadzorovati in dajati predloge v odnosu do splošnega vpliva financiranja iz Evropske unije ter obveščati in informirati javne organe o regionalnih posledicah njihovih politik in načrtov.

Kot lahko vidimo v Tabeli 5.14, so v Litvi naloge in pristojnosti regionalnih organov na področju civilne zaščite, šolstva, turizma, trgovine in industrije, kmetijstva, zdravstva in socialnega varstva, varovanju okolja in gozdov. Skrbeti morajo za regionalni razvoj ter za regionalno in prostorsko načrtovanje. Koordinirati morajo regionalne programe z občinskimi.

Na Švedskem segajo glavne naloge in pristojnosti regionalnih organov na področje zdravstva in socialnega varstva, kulture, regionalne razvojne strategije, načrtovanje regionalnega javnega prevoza, nadzora živil, kmetijstva in ribištva, regionalne gospodarske podpore ter civilne zaščite in intervencijskih storitev.

V Sloveniji naj bi imele pokrajine naslednje pristojnosti oziroma funkcije: servisna funkcija, kjer bi pokrajine zagotavljala izvajanje negospodarskih in gospodarskih javnih služb. Pokrajine bi gospodarile s premoženjem, saj bi s svojimi sredstvi ustvarjala grajeno javno dobro, negospodarsko in gospodarsko infrastrukturo ter tudi socialna in neprofitna stanovanja, hkrati pa bi upravljala tudi s premoženjem, ki bi imelo predvsem gospodarsko oziroma pridobitno funkcijo. Pri funkciji prostorskega planiranja naj bi pokrajina imela pomembno vlogo pri razmeščanju dejavnosti v prostoru in urejanju namenske rabe prostora. Pri pospeševalni oziroma razvojni funkciji, bo pokrajina s svojimi ukrepi usmerjala oziroma pospeševala razvoj na svojem območju. Pri tej funkciji lahko govorimo o regionalni razvojni politiki. Pokrajina bo pri davčni funkciji imela izvirne vire prihodkov, med katerimi bodo lahko tudi davki. S stopnjami in olajšavami bo vplivala na razvoj posameznih dejavnosti na svojem območju. Regulativna funkcija pa se nanaša na dejstvo, da bo pokrajina s svojimi predpisi regulirala oziroma urejala javne zadeve pokrajinskega pomena, kar pomeni, da bo urejala pravice in obveznosti pravnih subjektov na svojem območju, tako kot jih urejata občina in država. Ta funkcija se prepleta z zgoraj naštetimi funkcijami, zlasti z davčno funkcijo in funkcijo urejanja prostora.

6 SKLEP

Svet Evrope sprejema temeljne pravne in politične dokumente s področja lokalne in regionalne samouprave. Pokrajine bodo nova upravna struktura, ki bo dejansko zapolnila vrzel med občinami in državo. Hkrati pa bodo pokrajine tudi primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti oziroma za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo Republike Slovenije (Predlog zakona o pokrajinah. 2008).

Slovenija je mlada evropska država, z majhnim ozemljem in s pestro naravno, kulturno in zgodovinsko tradicijo. Le-to lahko na eni strani posledično zaznamuje in tudi omejuje vizijo regionalnega razvoja, na drugi strani pa spodbudi in pomaga pri realizaciji že zastavljenih ciljih regionalizacije.

V Tabeli 6.1 so predstavljene pozitivne in negativne strani regionalizacije v Sloveniji.

Tabela 6.1: Pozitivne in negativne strani regionalizacije v Sloveniji

+	-
Sprožen proces regionalizacije in decentralizacije	Velike razvojne razlike med regijami, kjer ne poteka skladen regionalni razvoj
Predlogi zakonov o pokrajinah	Bivši 143. člen Ustave
1. ključna sprememba → sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja leta 1999	Praznina v vmesnem prostoru med državo in občino → centralizacija
2. ključna sprememba → sprememba Ustave leta 2006	Neuresničeni predlogi členitve Slovenije
Veliko predlogov členitve Slovenije	Ni politične volje

Predlogi Zakonov o pokrajinah, postopku za ustanovitev pokrajin, ustanovitvi pokrajin, pokrajinskih volitev in financiranju pokrajin so bili sredi leta 2008 preizkusni kamen, kako stabilna je visoka stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb. Žal smo ugotovili, da prvi poskus sprejetja pokrajinske zakonodaje ni bil

uspešen in se je končal s slabo obiskanim referendumom o uvedbi pokrajin in določitvi njihovih območij. Vseeno pa so volivci izglasovali vladni predlog razčlenitve države na 13 pokrajin (12+1). Bivša vladajoča koalicija je predlagala drugačno razčlenitev države, in sicer v razponu od tri do osem pokrajin. Informacije iz Službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko so napovedovale, da se bo znašel predlog pokrajinske zakonodaje v Državnem zboru RS in da bodo prve volitve v pokrajine potekale hkrati z lokalnimi volitvami leta 2010, vendar so le-to ni zgodilo (Gologranc 2009b, 32).

Proces regionalizacije se odvija različno v vsaki državi. V magistrski nalogi smo preučili tri različne tipe regionalizacije in sicer, regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, regionalna decentralizacija in politična regionalizacija ali institucionalni regionalizem. Z analizo izbranih držav smo prišli do spoznanja, da lahko govorimo o drugem tipu regionalizacije in sicer o regionalni decentralizaciji, ki nam je že sama po sebi ponudila odgovor, saj se omenjeni tip regionalizacije sklada z ustavnim sistemom unitarne države. Ravbar (2002) pa govori o administrativni regionalizaciji, ki jo razume kot oblikovanje ustanov in državnih organov izven administrativnega središča države.

Vemo, da je definicija regije odvisna od avtorja, ki jo definira in le-ta je determiniran s področjem, s katerim se ukvarja. V magistrski nalogi smo vseeno želeli poleg determiniranega področja politologije, ohraniti širši okvir in upoštevati tudi druge znanstvene discipline.

Ugotovili smo, da lahko govorimo o regijah kot o pomembnih akterjih v mnogonivojski vladavini Evropske unije. Na to dejstvo sta opozarjala tudi Benz in Eberlein (1999), ko sta govorila o izzivu vključevanja regionalne ravni v proces oblikovanja politik, ne da bi pri tem oškodovali učinkovitost samega procesa. Hooghe in Marks (1996) celo trdita, da mnogonivojska vladavina ne vodi v monotonijo temveč v nadaljnjo raznolikost, saj so v sam proces vpeljani kontrastni regionalni akterji.

Na Češkem temeljita lokalna samouprava in javna uprava na dolgi zgodovinski tradiciji. Zaradi odziva na notranje in zunanje pritiske po decentralizaciji, je bil v Ustavo zapisan 99. člen, ki regije opredeljuje kot višje teritorialne samoupravne enote. Čeprav je bila podana ustavna podlaga za ustanovitev regij, se je le-to zgodilo šele leta 2000, ko so bile regije ustanovljene in določene z Ustavnim zakonom. Če pogledamo primer Slovenije, lahko vidimo, da smo s spremembo Ustave leta 2006 odprli vrata regionalizaciji, vendar očitno

potrebuje tudi Slovenija dodaten vzgon za ustanovitev regij. Mogoče je češki primer, primer dobre prakse, ki bi ga Slovenija morala upoštevati oziroma ga vzeti v obzir.

Na Irskem je lokalna oblast manj močna v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Ne obstaja nobena kulturna podlaga za regionalizacijo. Sam paradoks regionalizacije Irske se kaže v tem, da državne oblasti na eni strani zagovarjajo in spodbujajo regionalizacijo na ravni Evropske unije, na drugi strani pa nasprotujejo povečanju regionalne avtonomije na Irskem. Dejstvo je, da v Sloveniji obstaja volja in težnja po regionalizaciji. Menimo, da obstaja »navidezni« politični konsenz za ustanovitev pokrajin. Slovenija pa še vedno ne premore toliko politične in različne strokovne volje, da bi prišlo do realizacije zgoraj navedenega. Vidni so zametki regionalizacije z uvedbo statističnih regij. Iz tega je razvidno, da tudi Slovenija spodbuja in zagovarja regionalizacijo na ravni Evropske unije. Menimo, da je to premalo, saj gre pri statističnih regijah za zbiranje in izkazovanje statističnih podatkov ter tudi za črpanje evropskih sredstev. Govorimo lahko o šibkih regijah, ki nimajo nobenih pristojnosti in nalog ter hkrati tudi organov za izvajanje le-teh. Tako na Irskem kot v Sloveniji je bil eden izmed argumentov proti regionalizaciji ta, da sta obe državi premajhni in hkrati enakomerno nerazviti za členitev v regije. Vendar so regionalna vprašanja še vedno obstajala in bilo jih je potrebno upoštevati in tudi uradno prepoznati. Tako je bil leta 1952 na Irskem sprejet poseben zakon, ki je urejal in dodeljeval posebno pomoč nekaterim regijam na zahodu. Dejstvo je, da je ključno vlogo za pričetek procesa regionalizacije odigrala Evropska unija.

V Litvi se je konstituiranje lokalne samouprave začelo že pred osamosvojitvijo, ko je bil sprejet Zakon o ustanovitvi lokalne samouprave, ki je poleg ravni nižjih samoupravnih enot vzpostavil tudi raven višjih samoupravnih enot. Omenjeni sistem je bil tarča pogostih kritik, ker je nastal na podlagi teritorialne delitve, ki je obstajala v sovjetskem obdobju. Tako kot v Sloveniji se je tudi v Litvi proces regionalizacije začel po osamosvojitvi. Z Zakonom o teritorialnih upravnih enotah Republike Litve in njenih meja so bile vzpostavljene višje samoupravne enote oziroma okrožja. Okrožja imajo tudi ustavno podlago, saj je v Ustavi zapisano, da vlada z uradnimi postopki uredi in organizira višje samoupravne enote. Zanimiv je podatek, da upravljanje okrožij dejansko spada pod okrilje centralne državne administracije. Sklepamo lahko, da okrožjem posledično manjka avtonomija in sama moč samouprave.

Švedska Ustava tako kot slovenska zagotavlja lokalno samoupravo in prepoznava tako lokalne kot regijske organe. Vendar ne ureja regionalne ravni in samega števila okrožij. V primerjavi z lokalno ravno je regionalna raven slabše definirana in organizirana. Zakon o lokalni upravi iz leta 1992 ureja delitev na občine ter organizacijo in jurisdikcijo okrožij in

občin. Povečala se je težnja po izvoljeni regionalni oblasti, ki bi imela celotno odgovornost za regionalni razvoj. Pristojnosti in naloge okrožij so določene z zakonodajo, ki jo sprejema parlament. Okrožja sama sprejemajo odločitve znotraj svojega obsega odgovornosti in tako nimajo nobene zakonodajne moči oziroma oblasti. Zgodovinsko tradicijo in členitev na Švedskem predstavljajo province, ki pa nimajo nobenega administrativnega pomena in so dejansko zgolj simboličnega pomena za ohranitev pestre zgodovinske slike Švedske. Tudi v Sloveniji imamo zgodovinsko pogojene pokrajine, ki so samo predlog na papirju določene stroke in so tako kot na Švedskem zgolj simboličnega pomena za ohranitev nostalgичnega zgodovinskega spomina bivše države. Menimo, da bi v izogib konfliktov lahko izhajali iz omenjene zgodovinske tradicije, vsaj kot osnovno prvotno izhodišče. S tem bi se tudi posledično okrepila pripadnost oziroma zavest prebivalcev različnih pokrajin oziroma regij.

Glede na ugotovitve, ki smo jih podali, lahko zastavljeno tezo, ki se glasi : *»V dosedanjem procesu regionalizacije v Republiki Sloveniji se je premalo upoštevalo primere dobrih praks iz unitarnih držav.«* potrdimo. Menimo, da so lahko primeri dobrih praks pomembni pri oblikovanju regionalne politike in razvoju regionalizacije ter končnemu oblikovanju pokrajin. Dejstvo pa seveda obstaja, da bo Slovenija morala začrtati svojo lastno pot regionalizacije in decentralizacije, vendar je obstala v momentu stagnacije. Bilo bi iluzorno pričakovati, da bi se regionalizacija Slovenije zgodila v bližnji prihodnosti, tudi zaradi notranje političnih pripetljajev in trenutnih svetovnih ekonomskih razmer.

7 LITERATURA

- Allen, Barbara. 2005. *Tocqueville, covenant and the democratic revolution: harmonizing earth with heaven*. Oxford: Lexington Books. Dostopno prek: http://books.google.com/books?id=rDBfePS8ijcC&pg=PA357&lpg=PA357&dq=tocqueville+1985,191&source=bl&ots=9p6dZrAiaR&sig=DfA_voOoXFEuf5lgN4hKbC4cUw&hl=sl#v=onepage&q=tocqueville%201985%2C191&f=false (15. junij 2011).
- Assembly of European Regions. 2011. *Visiting cards - Map of European Regions*. Dostopno prek: <http://www.aer.eu/en/home/from-the-regions/visiting-cards/country/lithuania.html> (5. junij 2011).
- Aer. 2010. *Lithuania*. Dostopno prek: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/LITHUANIA_2010.pdf (5. junij 2011).
- Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy*. England: Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian in Matthew Flinders. 2004. Themes and Issues in Multi-level Governance. V *Multi-level Governance*, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, 1-15. Oxford: University Press.
- Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek. 2006. Katalog kompetenc in regije v Evropski uniji: kako močne naj bodo slovenske pokrajine. *Teorija in praksa* 43 (3/4). Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20063-4/Baclija_Brezovsek.pdf (5. junij 2011).
- Bačlija, Irena, Gaja Gologranc in Simona Kukovič. 2009. Institucionalna kapaciteta regionalnih razvojnih agencij v Sloveniji. *Uprava* 7 (1): 113-134.
- Baltic. 2010. *The Baltic States*. Dostopno prek: <http://baltic.com/states.asp> (15. junij 2011).
- BBC. 2011. *Country profile: Ireland*. Dostopno prek: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1038581.stm (5. junij 2011).
- Beckmann, Andreas. 1999. The Big Yawn: Decentralization could just possibly bring big changes to Czech society - but who cares? *Central Europe Review* 1(13). Dostopno prek: <http://www.ce-review.org/99/13/beckmann13.html> (5. junij 2011).
- Beksta, Arunas in Algirdas Petkevicius. 2000. Local Governemnt in Lithuania. V *Decentralization: Experiments and Reforms*, ur. Tamás M. Horváth, 165-215. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute.

- Benz, Arthur in Burkard Eberlein. 1999. The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 329-348.
- Borecký, Jaroslav in Libor Prudký. 2001. Public Perception of Local Government in the Czech Republic. V *Public Perception of Local Governments*, ur. Pawel Swianiewicz, 41-115. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute.
- Brezovšek, Marjan. 2009. Lokalna demokracija in politična participacija: Primer Slovenije. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 25-51. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bučar, Bojko. 1993. *Mednarodni regionalizem - mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bugarič, Bojan. 1998. Ekonomski vidiki regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 121–131. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Caramani, Daniele. 2003. State Administration and Regional Construction in Central Europe: A Comparative-Historical Perspective. V *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, ur. Michael Keating in James Hughes, 21-51. Belgium: P.I.E Peter Lang.
- CIA. 2011a. *The World Factbook: Czech Republic*. Dostopno prek: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ez.html> (5. junij 2011).
- --- 2011b. *The World Factbook: Ireland*. Dostopno prek: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ei.html> (5. junij 2011).
- --- 2011c. *The World Factbook: Lithuania*. Dostopno prek: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lh.html> (5. junij 2011).
- Collins Neil in Mary O' Shea. 2000. The Republic of Ireland. V *Comparative Public Administration*, ur. J. A. Chandler, 98-126. London: Routledge.
- Collins, Neil in Aodh Quinlivan. 2004. Multi-level Governance. V *Politics in the Republic of Ireland*, ur. John Coakley in Michael Gallagher, str. 384-405. New York: Routledge.
- Committee of the Regions. 2007. *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*. Dostopno prek: www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid...a7ac (5. junij 2011).

- *Constitution of the Czech Republic*. 1992. Dostopno prek: http://www.concourt.cz/clanek/czech_constitution (5. junij 2011).
- *Constitution of the Republic of Lithuania*. 1992. Dostopno prek: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> (5. junij 2011).
- Council of Europe. 2004. *Local and regional democracy in Sweden – CG (12) 7 Part II REV*. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=889905&Site=COE> (15. junij 2011).
- CSGdesign. 2010. *How do you divide your country into regions?* Dostopno prek: <http://www.csgdesign.com.au/CSGf/viewtopic.php?f=34&t=1086> (15. junij 2011).
- Čavničar, Jana, Jasna Dunaj in Mateja Hrnčič. 2008. Teritorialne členitve Republike Irske. V *Teritorialne členitve v državah članicah Evropske unije*, ur. Aleš Budja in Mihael Kocbek, 59-65. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Čebular, Alenka in Urška Grahek, ur. 2003. *Slovenija v Evropski uniji? 178 odgovorov o vključevanju Slovenije v Evropsko unijo*. Ljubljana: Urad vlade RS za informiranje.
- Čokert, Andrej. 1998. Nastajanje zakona o pokrajinah. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 147–160. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Department for Regional Development and Growth. 2003. *Regional Development in Sweden*. Dostopno prek: <http://www.eluesmonteregie.qc.ca/missionQ-S/documents/Regional%20development%20-%20Sweden.pdf> (15. junij 2011).
- Eržen, Mateja. 2010. Kaj se dogaja na področju pokrajinske zakonodaje? *Glas občin*, 2 (24. junij).
- European Centre for Social Welfare Policy and Research. 2006. *Rescaling Social Welfare Policies in Sweden*. Dostopno prek: <http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/Sweden.pdf> (15. junij 2011).
- European Election Database. 2011a. *Czech Republic: Administrative division*. Dostopno prek: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/czech_republic/administrativedivisions.html (5. junij 2011).
- --- 2011b. *Ireland: Administrative division*. Dostopno prek: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/ireland/administrative_divisions.html (5. junij 2011).
- Eurostat. 2007. *Regions in the European Union: Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2006/ EU-27*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF (21. maj 2011).

- Eurostat. 2010a. *Introduction*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction (21. maj 2011).
- --- 2010b. *Principles and Characteristics*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics (21. maj 2011).
- EuroVoc. 2011. *Regije v Litvi*. Dostopno prek: <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=request&view=pt&termuri=http://eurovoc.europa.eu/382612&language=sl> (15. junij 2011).
- Ferfila, Bogomil. 2006. *Svet na dlani*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Fakulteta za družbene vede.
- --- 2009. *The Nordic Countries: A Comparative Approach*. Ljubljana: Faculty of Social Science.
- Golob, Gaja. 2009a. Problematika regionalizacije v slovenskem sistemu lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 123-139. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2009b. *Položaj regionalnih razvojnih agencij v procesu regionalizacije: Savinjska regija – RRA Celje*. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska_dela_1/pdfs/mb11_golob-gaja.pdf (15. junij 2011).
- Grad, Franc. 2004. Pokrajinski organi. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 89-105. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Gulič, Andrej in Sergeja Praper. 1998. Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 51–95. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Gustinčič, Andrej. 2008. Teritorialne členitve Republike Litve. V *Teritorialne členitve v državah članicah Evropske unije*, ur. Aleš Budja in Mihael Kocbek, 77–80. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Haček, Miro. 2001. Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V *Slovenska država ob deseti obletnici*, ur. Drago Zajc, 241-254. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86-104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro, Marjan Brezovšek, Irena Bačlija in Lea Smerkolj. 2010. *Procesi regionalizacije in nadaljnji razvoj slovenskega šolskega sistema*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/procesi_regionalizacije_in_nadaljni_razvoj_slovenskega_solskega_sistema/ (1. junij 2011).
- Hague, Rod in Martin Harrop. 2010. *Comparative government and politics: an introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Halásková Martina in Renáta Halásková. 2009. *Administrative territorial structures in European Union countries and their specifics*. Dostopno prek: http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35687/1/HalaskovaM_AdministrativeTerritorial_SP_FES_2009.pdf (15. junij 2011).
- Hančlová, Jana in Lubor Tvrdý. 2004. *Classification of the Regions*. Dostopno prek: http://accendo.cz/wp-content/uploads/part_2-1_11_20041.pdf (15. oktober 2011).
- Hayward, Katy. 2006. *A marriage of convenience: the EU and regionalization in Ireland*. Dostopno prek: <http://www.psai.ie/conferences/papers2006/hayward.pdf> (5. junij 2011).
- Homles, Michael in Nicholas Reese. 2001. Regions within a Region: The Paradox of the Republic of Ireland. V *The European Union and the Regions*, ur. Barry Jones in Michael Keating, str. 231-247. New York: Oxford University Press.
- Hopkins, W. John. 2003. *Devolution in context : Regional, Federal & Devolved Government in the Member States of the European Union*. London: Cavendish Publishing Limited.
- Horváth, Tamás M. 2000. Directions and Differences of Local Changes. V *Decentralization: Experiments and Reforms*, ur. Tamás M. Horváth, 19–61. Budapest: Open Society Institute: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 1996. »Europe with the Regions«: Channels of Regional Representation in the European Union. *The Journal of Federalism* 26 (1): 73-91.
- Högman, Hans. 2010. *The subdivisions of Sweden into Regions, Provinces and Counties*. Dostopno prek: http://www.algonet.se/~hogman/swe_province-county.htm (15. junij 2010).

- Hughes, James, Gwendolyn Sasse in Claire Gordon. 2003. EU Enlargement, Europeanisation and the Dynamics of Regionalisation in the CEECs. V *The Regional Challenge in the Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, ur. Michael Keating in James Hughes, 69-89. Brussels: Peter Lang.
- Igličar, Albin. 2004. Splošni pravni akti pokrajine. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 125-135. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Ivan, Adrian in Natalia Cuglesan. 2009. *Multi-level governance and decentralization in the unitary states of the European union. Case study: France and Romania*. Dostopno prek: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/1620/1326> (5. junij 2011).
- Izvorno okno. 2009. *Predstavitev države: Irska*. Dostopno prek: http://www.izvoznookno.si/Dokumenti/Podatki_o_drzavah/Irska/Predstavitev_drzave_4293.aspx (5. junij 2011).
- John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Keating, Michael. 1998. Is there a regional level of government in Europe? V *Regions in Europe*, ur. Patrick Le Galès in Christian Lequesne, 11-30. London: Routledge.
- --- 2003a. Territorial Restructuring and European Integration. V *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, ur. Michael Keating in James Hughes, 9-21. Belgium: P.I.E Peter Lang.
- --- 2003b. Regionalization in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model. V *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, ur. Michael Keating in James Hughes, 51-69. Belgium: P.I.E Peter Lang.
- Kezunovič, Maja, ur. 2003. *Slovenija in Evropska unija: o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.
- Lacina, Karel in Zdena Vajdova. 2000. Local Government in the Czech Republic. V *Decentralization: Experiments and Reforms*, ur. Tamás M. Horváth, 255-297. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative: Open Society Institute.
- Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- LaPlant, T. James, Michael Baun, Jiri Lach in Dan Marek. 2004. Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies. *Publius The Journal of Federalism* 34 (1). Dostopno prek: http://www.4europartners.cz/prezentace/Baun_Lach_LaPlant_Marek_Publius.pdf (5. junij 2011).
- Lavtar, Roman. 2004a. Izhodišča za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. V *Zbornik: dokumenti in študije o pokrajinah 2000-2004*, ur. Roman Lavtar, 43-59. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Dostopno preko: <http://www.svlrsrp.gov.si/fileadmin/svlrsrp.gov.si/pageuploads/loksam05/pokrajine/pokrajine-arhiv/zbornik-pokrajine.pdf> (1. junij 2011).
- --- 2004b. Organiziranost in delovanje pokrajinske uprave. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 105-119. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Lavtar, Roman, Andrej Čokert in Liana Kalčina, ur. 2005. *Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- *Law on the Governing of the County*. 1994. Dostopno prek: <http://www.litlex.lt/Litlex/eng/Frames/Laws/Documents/156.HTM> (15. junij 2011).
- *Law on territorial administrative units of the Republic of Lithuania and their boundaries*. 1994. Dostopno prek: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdocl?pid=24729> (5. junij 2011).
- *Local Government Act*. 1991. Dostopno prek: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/91/65/16f96742.pdf> (15. junij 2011).
- Milunovič, Vilma. 2004. Upravljanje premoženja in javnih financ pokrajine. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 73-89. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Ministry of Health and Social Affairs. 2004. *County administrative boards*. Dostopno prek: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2102/a/20616> (15. junij 2011).
- Miroshnyk, Olga. 2009. *Institute of Local self-government in Sweden*. Dostopno prek: http://www.uceps.org/eng/files/category_journal/NSD105_eng_8.pdf (15. junij 2011).
- Mlinar, Zdravko. 1986. *Protislovja družbenega razvoja: osamosvajanje in podružbljanje: od izključnosti k vzajemnosti*. Ljubljana: Delavska enotnost.

- Moussis, Nicholas. 2011. *The classification of EU regions*. Dostopno prek: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/5/12/01/01/index.tkl?term=regions&s=1&e=20&pos=19 (15. oktober 2011).
- Neuman, W. Lawrence. 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson.
- Nilsson J., Thomas. 2009. *Swedish Administrative System*. Dostopno prek: <http://www.skane.se/sv/Webbplatser/skanese/English/Regional-self-government/Swedish-Administrative-System/> (15. junij).
- OECD. 1997. *Managing across levels of government*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/34/1902264.pdf> (15. junij 2011).
- --- 1997a. *Managing across levels of government: Czech Republic*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/46/1902461.pdf> (1. junij 2011).
- --- 1997b. *Managing across levels of government: Ireland*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/62/1902380.pdf> (1. junij 2011).
- --- 2011. *Multi-level Governance*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34413_36877643_1_1_1_1,00.html (21. maj 2011).
- Oplotnik, Žan. 2004. Financiranje prihodnjih pokrajin v Sloveniji. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 53-73. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Paraskevopoulos, Christos J. 2002. New institutionalism and EU regional policy: multi-level Governance by »Thin« or »Thick« institutions. *Current politics and economics of Europe* 11 (2): 159-179.
- Pirnat, Rajko. 1999. Pokrajinska uprava: nekaj predhodnih vprašanj. V *Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož 1999*, 241-252. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Pirnat, Rajko, Franc Grad, Gorazd Trpin, Senko Pličanič in Erik Kerševan. 2004. Študija o nalogah pokrajin v Sloveniji (Priprava strokovnih podlag za določbe Zakona o pokrajinah, ki se nanašajo na naloge pokrajin in predlog normativne ureditve). V *Zbornik: dokumenti in študije o pokrajinah 2000-2004* ur. Roman Lavtar, 257-337. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- Plut, Dušan. 1998. Slovenija in sonaravna regionalna evropska politika. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 33–51. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

- --- 2004. Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 21-37. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Portal Evropske unije. 2011. *Države članice: Irska*. Dostopno prek: http://europa.eu/about_eu/countries/member-countries/ireland/index_sl.htm (5. junij 2011).
- Prašnikar, Astrid. 2004. Naloge pokrajin. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 37-53. . Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- *Predlog zakona o pokrajinah*. 2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/LOKALNA_SAMOUPRAVA/POKR_AJINE/Delovni_osnutek_ZPok.pdf (1. junij 2011).
- *Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin*. 2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/pokrajine_arhiv/ (1. junij 2011).
- Ragin, C. Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje: Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ravbar, Marjan. 2002. *Regionalizacija Slovenije: Primer kompleksne socialno-geografske aplikacije v sodobnih družbenih pogojih*. Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_18/23%20ravbar.pdf (15. junij 2011).
- Ravbar, Marjan in Janez Nered. 2004. Dejavniki skladnega regionalnega razvoja v predvideni pokrajinski ureditvi Slovenije. V *Zbornik: dokumenti in študije o pokrajinah 2000-2004* ur. Roman Lavtar, 555-625. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- Republic of Lithuania: Ministry of Interior. 2011. *About Lithuania*. Dostopno prek: <http://www.vrm.lt/index.php?id=808&lang=2> (5. junij 2011).
- Ribičič, Ciril. 1998. Za regionalizem in zbor pokrajin. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 11-33. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Ribičič, Ciril. 2010. *Regionalizacija Slovenije – zgodba o številnih zamujenih priložnostih*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=509&Find=pokrajine&M=1&Y=2010> (5. junij 2011).

- Risse, Thomas, Maria Green Cowles in James Caporaso. 2001. Europeanization and Domestic Change: Introduction. V *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, ur. Maria Green Cowles, James Caporaso in Thomas Risse, 1–21. New York: Cornell University Press.
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. *Predlagana pokrajinska delitev (12 + 1)*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/pokrajine/pokr-2007/Pokrajine__gradivo_koncno.pdf (1. junij 2011).
- --- 2011a. *Pokrajine – arhiv*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/pokrajine_arhiv/ (1. junij 2011).
- --- 2011b. *Pokrajine*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ (1. junij 2011).
- Smouts, Marie-Claude. 1998. The region as the new imagined community? V *Regions in Europe*, ur. Patrick Le Galès in Christian Lequesne, 30-39. London: Routledge.
- Statistic Sweden. 2011. *MIS 2011:1 Regional divisions in Sweden 1 Jan 2011*. Dostopno prek: http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OV9999_2011A01_BR_X20BR1101.pdf (15. junij 2011).
- Statoids. 2011. *Counties of Sweden*. Dostopno prek: <http://www.statoids.com/use.html> (15. junij 2011).
- Stoker, Gerry. 1991. *The politics of local government*. London: Macmillan.
- Strmšnik, Igor. 2004. Pokrajine v Sloveniji in Evropska unija. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 135-147. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- *Sweden Constitution*. 1975. Dostopno prek: http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons/sweden.pdf (15. junij 2011).
- Sweden.se: The official gateway to Sweden. 2011. *Find an open position*. Dostopno prek: <http://www.sweden.se/eng/Home/Work/Get-a-job/Find-an-open-position/> (15. junij 2011).
- Swedish Government Offices. 2004a. *The Swedish model of government administration – three levels*. Dostopno prek: <http://www.regeringen.se/sb/d/2858> (15. junij 2011).
- --- 2004b. *The regional level*. Dostopno prek: <http://www.regeringen.se/sb/d/2858/a/16193> (15. junij 2011).

- Šincek, Miro in Rok Žlender. 2008. Teritorialne členitve Republike Češke. V *Teritorialne členitve v državah članicah Evropske unije*, ur. Aleš Budja in Mihael Kocbek, 29–35. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- --- 1998. Dograjevanje ustavne zasnove regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 141-146. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- --- 2004. Ustavna in zakonska zamisel pokrajine. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 11-21. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Špes, Metka. 2000. *Regionalni razvoj v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za geografijo.
- Teržan, Rok in Danijel Vorih. 2008. Teritorialne členitve Kraljevine Švedske. V *Teritorialne členitve v državah članicah Evropske unije*, ur. Aleš Budja in Mihael Kocbek, 147–152. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- The Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC). 2011. *Lithuania*. Dostopno prek: http://www.bsssc.com/upload/dokumenty/f_48.pdf (5. junij 2011).
- *The Irish Regional Office*. 2011. Dostopno prek: <http://www.iro.ie/> (5. junij 2011).
- Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- U.S. Department of State. 2011a. *Lithuania*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5379.htm> (15. junij 2011).
- --- 2011b. *Sweden*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2880.htm#> (15. junij 2011).
- *Ustava Republike Slovenije*. 1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28 &showdoc=1> (1. junij 2011).
- *Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ 121, 140, 143)*. Ur. l. RS 68/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200668&stevilka=2951> (1. junij 2011).
- Vaičiūnienė, Jolanta. 2008. *The Administrative – Territorial Reform in Lithuania: History and Today*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/programmesdemocratic_stability/imc/Warsaw_Documents/WarsawVaicuniene.pdf (5. junij 2011).
- Valickas, Andrius. 2009. *Regional Reform in Lithuania*. Dostopno prek: <http://img9.custompublish.com/getfile.php/1077416.1169.arpxquodac/Lithuania+regional+reform+Andrius+Valickas+Cesis09.pdf?return=www.innovationcircle.net> (15. junij 2011).

- Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, Grega, Stane Vlaj, Andrej Čokert in Rajko Pirnat. 2004. Pristojnosti pokrajin v Sloveniji. V *Zbornik: dokumenti in študije o pokrajinah 2000-2004* ur. Roman Lavtar, 135-195. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- Vlaj, Stane. 1998a. Svet Evrope in regionalizem. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 95–121. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- --- 1998b. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 1998c. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2004. Predgovor. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 7-11. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Vlaj, Stane in Maja Klun. 2004. Pristojnosti in financiranje širših lokalnih skupnosti v Evropi. V *Zbornik: dokumenti in študije o pokrajinah 2000-2004*, ur. Roman Lavtar, 195-241. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- Vlaj, Stane. 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25-42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2006. *Pokrajine in decentralizacija Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=283&Find=pokrajine&M=10&Y=2006> (15. junij 2011).
- --- 2007. *Pokrajine - nekateri aktualni aktualni problemi*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=330&Find=pokrajine&M=12&Y=2007> (15. junij 2011).
- --- 2008. *Odziv dr. Staneta Vlaja na nesprejem Zakona o ustanovitvi pokrajin*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=346&Find=pokrajine&M=2&Y=2008> (15. junij 2011).
- --- 2009. *Pokrajinizacija Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=478&Find=pokrajine&M=9&Y=2009> (15. junij 2011).
- --- 2011. *Lokalna samouprava – demokracija od spodaj navzgor*. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=632&Find=vlaj&M=10&Y=2011> (5. junij 2011).
- Vrišer, Igor. 1998. O regionalizaciji Slovenije. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 131-140. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

- Vuga, Lucijan. 1998. Decentralizacija in politične stranke. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 193–202. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Weiss, H. Carol. 1998. *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.
- *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave* (MELLS). Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlimpid=199652> (1. junij 2011).
- *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR), Ur. l. RS 60/1999. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199960&stevilka=2868> (1. junij 2011).
- *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR-1), Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (1. junij 2011).
- Yates, Jacqueline. 2000. Sweden. V *Comparative Public Administration*, ur. J. A. Chandler, 148-173. London: Routledge.