

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA UPRAVO

**DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA**

PRISTOJNOSTI POKRAJIN

Petra Kupnik

Ljubljana, avgust 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA

PRISTOJNOSTI POKRAJIN

Kandidatka: Petra Kupnik
Vpisna številka: 04034689

Mentor: dr. Miloš Senčur

Ljubljana, avgust 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega / magistrskega dela

Podpisani/a _____,
študent/ka z vpisno številko _____, sem avtor/ica diplomskega / magistrskega
dela z _____ naslovom:

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel/a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel/a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil/a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega / magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko / magistrsko delo je lektoriral/la: _____

Ljubljana, _____

Podpis avtorja/ice: _____

POVZETEK

Z ustanovitvijo občin je bila v Sloveniji končana prva raven uresničevanja lokalne samouprave. Državni zbor pa je v letu 2006 z ustavnim zakonom spremenil 121., 140. in 143. člen ustave, kar bi omogočilo proces ustanavljanja in delovanja pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave. Odprla se je pot decentralizaciji in uresničevanju načela subsidiarnosti.

Ustava sedaj jasno definira pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti, ki jih ustanovi država z zakonom za opravljanje lokalnih javnih zadev širšega pomena in zadev regionalnega pomena; pokrajina pa lahko opravlja tudi določene prenesene naloge državne uprave. Tako so pristojnosti pokrajin lastne oziroma izvirne in prenesene, določajo pa jih ustava in kasneje zakoni ter statuti pokrajin.

Delitev pristojnosti omogoča na nižji ravni (občine, pokrajine) učinkovitejše in boljše uresničevanje posameznih javnih zadev, večje upoštevanje specifičnosti nekega območja in približevanje uprave prebivalcem.

Ključne besede: lokalna samouprava, samoupravna lokalna skupnost, pokrajina, regionalizacija, decentralizacija.

SUMMARY

With foundation of municipalities, the first level of local administration realization was completed in Slovenia. In 2006, the national assembly adopted a constitutional act that changed the 121st, 141st and 143rd paragraph of the constitution, which would enable the process of foundation and functioning of regions as a 2nd level of local administration. The road towards decentralization and realization of the subsidiarity principle was opened.

The constitution now clearly defines the regions as wider local administrative communities, which are founded by the state with the law in order to implement local public issues of wider meaning and of regional importance. A region can also implement certain transferred tasks from the state administration. Therefore, the regions have their own and transferred competences that are determined by the constitution and later by laws and region statutes.

On the lower level (municipalities, regions), the separation of competences enables more efficient and better realization of public issues, more consideration of specificities for a certain area and better connection of administration with the inhabitants.

Key words: local administration, self-governing local community, region, regionalization, decentralization.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU	ii
POVZETEK	iii
SUMMARY	iv
KAZALO	v
KAZALO PONAŽORITEV	viii
Kazalo tabel	viii
Seznam uporabljenih kratic	viii
1 UVOD	1
1.1 Izhodišče diplomskega dela	1
1.2 Namen in cilji raziskave	2
1.3 Metode dela	3
1.4 Struktura diplomskega dela	3
2 OPREDELITEV POJMOV	4
2.1 Lokalna samouprava in lokalna skupnost	4
2.1.1 Lokalna samouprava	4
2.1.2 Lokalna skupnost	5
2.2 Širše lokalne samoupravne skupnosti	6
2.3 Pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti	9
2.3.1 Razmerje med pokrajinami in občinami	9
3. REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	11
3.1 Splošno	11
3.2 Sestavine reforme lokalne samouprave	12
3.3 Regionalizacija - pokrajine	14
4. REGIONALIZEM V EVROPI IN SLOVENIJI	15
4.1 Slovenska lokalna in regionalna demokracija	15
4.1.1 Razkorak med MELLIS in lokalno samoupravo v Sloveniji	16
4.2 Evropski vidiki regionalne samouprave	17
4.2.1 Razlogi za, ugovori zoper in priporočila glede regionalizacije	18

4.3 Decentralizacijska politika in priprava zakonske podlage za proces uvedbe pokrajin	21
4.3.1 Ustava o pokrajinah	21
4.3.2 Poskus oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti	24
4.3.3 Poskus oblikovanja širših lokalnih skupnosti (mandatno obdobje 2008–)	28
5. PRISTOJNOSTI POKRAJIN	33
5.1 Pristojnosti bodočih pokrajin	33
5.2 Predlogi Zakonov o prenosu nalog v pristojnost pokrajin	36
5.2.1 Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin iz leta 2007	36
5.2.1.1 Kritike predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin	38
5.2.2 Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin iz leta 2010	40
5.2.2.1 Mnenje Vlade k predlogu Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin	40
5.4 Pregled ureditev v nekaterih Evropskih državah	42
5.4.1 Francija	42
5.4.1.1 Zgodovina lokalne samouprave v Franciji	42
5.4.1.2 Ustavna ureditev francoske lokalne samouprave	43
5.4.1.3 Pristojnost vmesnih ravni lokalne samouprave v Franciji	44
5.4.2 Zvezna republika Nemčija	47
5.4.2.1 Zgodovina lokalne samouprave v ZRN	47
5.4.2.2 Ustavna ureditev nemške lokalne samouprave	48
5.4.2.3 Pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti v Nemčiji	49
5.4.3 Avstrija	52
5.4.3.1 Zgodovina lokalne samouprave v Avstriji	52
5.4.3.2 Ustavna ureditev avstrijske lokalne samouprave	53
5.4.3.3 Porazdelitev pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti v Avstriji	54
6. ZAKLJUČEK	57
LITERATURA IN VIRI	60

Samostojne publikacije	60
Članki v revijah.....	60
Pravni viri.....	61
Viri z interneta.....	62

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Časovnica sprejemanja zakonodaje za uveljavitev pokrajin – 2007	25
Tabela 2: Časovnica sprejemanja zakonodaje za uveljavitev pokrajin – 2009	29
Tabela 3: Odločanje v Državnem zboru o predlogih pokrajinske zakonodaje	31
Tabela 4: Struktura regionalne in lokalne samouprave v Avstriji.....	54

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

CDLR	Evropski odbor za lokalno in regionalno demokracijo
CLRAE	Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope
Desus	Demokratska stranka upokojencev Slovenije
DZ	Državni zbor
ELRS	Evropska listina o regionalni samoupravi
EU	Evropska unija
LDS	Liberalna demokracija Slovenije
MELLS	Evropska listina o lokalni samoupravi
RS	Republika Slovenija
SD	Socialni demokrati
SDS	Slovenska demokratska stranka
SE	Svet Evrope
SLS	Slovenska ljudska stranka
SNS	Slovenska nacionalna stranka

SVLR	Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Zares	Zares – nova politika
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZPNPPok	Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, iz l. 2008
ZPNPP	Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, iz l. 2009

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Slovenija se že dalj časa ukvarja s problemom ustanovitve pokrajin in stroka že od osamosvojitve naprej večinsko zastopa stališče, da Slovenija pokrajine potrebuje. V procesu decentralizacije je država prenašala na nižje teritorialne ravni svoje naloge in jih prepuščala tem enotam v izvajanje. V skoraj vseh evropskih državah se je med centralno in osnovno teritorialno enoto izoblikovala nova raven uprave, in sicer vmesna raven lokalne samouprave. Tako je nastala nova demokratična prvina, druga raven lokalne samouprave. Na tej ravni se običajno izvajajo naloge, ki jih osnovna enota, občina, sama ni sposobna izvesti. Naloge vmesnih ravni se lahko na tej ravni bolje izvajajo, hkrati pa je tudi prebivalcem omogočeno sodelovanje.

V juniju 2006 so bile sprejete pomembne ustavne spremembe na področju lokalne samouprave, ki so podlaga za ustanovitev pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Pokrajine naj bi prispevale k skladnejšemu razvoju Slovenije, prinesle naj bi učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo.

Pri lokalni samoupravi je najpomembnejše vprašanje delitve pristojnosti med državo ter lokalnimi in regionalnimi (pri nas pokrajinami) skupnostmi, ki pa je v soodvisnosti s financiranjem in velikostjo teh skupnosti. Cilj regionalizacije Slovenije je namreč decentralizacija oblastnih (državnih) funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Uvajanje pokrajin pa pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti. Pokrajinam bodo poverjene naloge, ki pomenijo usklajevanje in načrtovanje dejavnosti, ki presegajo lokalne meje in se nanašajo na razvoj večjih območij.

Med vsemi razlogi za pokrajine pa ni zanemarljivo dejstvo, da je Slovenija kljub majhnemu ozemlju in maloštevilnemu prebivalstvu notranje zelo raznolika. Je dežela raznolikosti, v kateri se prepletajo zgodovinske, gospodarske, demografske, kulturne, jezikovne in geografske dimenzije. Posamezna območja Slovenije so v neenakopravnem položaju, kar pomeni, da državljani nimajo enakih in primerljivih bivanjskih pogojev. Izraža se potreba po krepitevi moči občine v razmerju do države, in sicer preko pokrajine kot druge ravni lokalne samouprave. Tako je pri izbiri kriterijev za prostorsko in funkcijsko optimalno regionalizacijo treba izluščiti prevladujoče kriterije in hkrati upoštevati veliko pokrajinsko pestrost slovenskega ozemlja ter sodobne svetovne in evropske procese.

V Sloveniji še ne moremo konkretno govoriti o vmesni ravni med državo in osnovnimi lokalnimi enotami, saj ta raven še ni oblikovana, je pa ta problematika v Sloveniji aktualna

že leta. V času reforme lokalne samouprave je bilo pri nas sprejetih veliko zakonov s področja lokalne samouprave; komune so bile odpravljene, ustanovljene so bile nove občine, uveljavljena je bila nova delitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo itd. Reforma lokalne samouprave pa še vedno ni zaključena, saj se, kot že omenjeno, pričakuje oblikovanje pokrajin in pa nadaljnje uresničevanje določb Evropske listine lokalne samouprave, ki predstavlja temeljni dokument Sveta Evrope za področje lokalne samouprave in jo je podpisala in ratificirala tudi Slovenija.

1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE

Bistvo diplomskega dela je raziskati in predstaviti problematiko vmesne ravni lokalne samouprave, predstaviti proces ustanavljanja pokrajin ter zakonske podlage za uvedbo pokrajin, posebej pa se osredotočiti na pristojnost le-teh.

Zanimali me bodo predlogi Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, mnenja k predlogu ter razlogi zavrnitve predlogov. Govora bo o prenosu pristojnosti v zadevah širšega lokalnega pomena in zadevah regionalnega pomena ter o možnostih prenosa državnih nalog pokrajinam v izvrševanje. Predstavila bom tudi posamezna področja, na katerih bo država prenesla naloge na pokrajine. Ne nazadnje pa se nameravam dotakniti še pregleda in proučitve ureditve vmesnih ravni lokalne samouprave v nekaterih izbranih evropskih državah, kar mi bo koristilo za primerjavo in morebiten zgled Sloveniji v njenem procesu ustanavljanja pokrajin.

Slovenija pokrajin še nima. Namen naloge je obdelati in predstaviti to področje, se poglobiti v pristojnosti in za primerjavo predstaviti ureditev vmesnih ravni lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah, kar mi bo omogočilo pogled na zaokroženo celoto ureditve širših lokalnih samoupravnih skupnosti v posameznih državah, ki bo osnova za primerjavo s Slovenijo.

Cilj naloge je ugotoviti in prikazati stanje lokalne samouprave, dejavnosti za uvedbo druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji, bodoče pristojnosti pokrajin in prikazati ureditev druge ravni v izbranih evropskih državah.

1.3 METODE DE LA

Pri izdelavi diplomske naloge sem se oprla na analizo vsebin primarnih in sekundarnih virov in metodo deskripcije.

Pri analizi primarnih virov sem se lotila analize vsebine zakonodaje s področje lokalne samouprave, največ pa sem se ukvarjala s predlogi zakonov, katerih cilj je uvajanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti oziroma prenos nalog v pristojnost pokrajin. Za širši pregled področja lokalne samouprave sem si pomagala z analizo sekundarnih virov s področja lokalne samouprave. Deskriptivne metode pa sem se posluževala pri opredelitvi ključnih pojmov. Prav tako sem uporabila deskriptivno, opisno metodo s študijem domače in tuje literature, s pomočjo katere sem poskušala prikazati trenutno stanje glede ustanavljanja pokrajin in pristojnosti v Sloveniji, kot tudi v nekaterih tujih, evropskih državah.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DE LA

Na samem začetku diplomskega dela je uvod, kjer so predstavljeni glavni cilji, namen in temeljna izhodišča za nadaljnje delo. Takoj za tem sledi poglavje opredelitve osnovnih in najpomembnejših pojmov, ki nam pomagajo lažje razumeti obravnavano problematiko. Gre za pojme lokalne samouprave in lokalne skupnosti, pojem širše samoupravne lokalne skupnosti, regionalizacije, regionalizma, decentralizacije, dekoncentracije, subsidiarnosti, pristojnosti širših samoupravnih lokalnih skupnosti.

Sledi tretje poglavje, ki predstavlja kratek pregled reforme slovenske lokalne samouprave. Predstavljene so tudi sestavine reforme lokalne samouprave. V četrtem poglavju se najprej poglobim v slovensko lokalno in regionalno demokracijo, nato pa predstavim še evropske vidike regionalne samouprave, razloge za regionalizacijo in možne ugovore zoper njo. V tem poglavju se precej posvetim temu, kaj Ustava pravi o pokrajinah in predvsem poskusu oblikovanja širših samoupravnih lokalnih skupnosti.

Peto poglavje predstavlja jedro diplomske naloge in temelji na predstavitvi pristojnosti bodočih pokrajin, predstavitvi predlogov Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin in ne nazadnje na opisu ureditve in pristojnosti druge ravni lokalne samouprave v treh evropskih državah, in sicer Franciji, Nemčiji in Avstriji. Poudarek pri predlogih zakonov je predvsem na predlogu Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, ki ga je oblikovala in besedilo določila prejšnja vlada, in na predlogu Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, ki ga je oblikovala in v obravnavo v Državni zbor vložila poslanska skupina SDS v trenutnem mandatu.

2 OPREDELITEV POJMOV

2.1 LOKALNA SAMOUPRAVA IN LOKALNA SKUPNOST

2.1.1 Lokalna samouprava

V teoriji ni ene same, enotne definicije lokalne samouprave. Je družbeni pojav, ki je težko opredeljiv in zato posledično obstaja veliko opredelitev tega pojma.

Obstaja toliko opredelitev tega pojma, kot je avtorjev. Tako je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči (Bučar v: Vlaj, 1998, str 14).

Bistvo samouprave obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa s strani centralne vlade ali le-tej podrejene uprave. Država je najbolj samoupravna, saj je neodvisna od kogarkoli, ker ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve komurkoli znotraj nje. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države (Pitamic v: Vlaj, 1998, str. 14). Država jim lahko prepusti pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo. Javno samoupravo sestavlja sistem samoupravnih družbenih skupnosti, ki črpajo svojo samoupravo iz najširše družbene skupnosti. Pri tem ima vsaka samoupravna skupnost svoje lastno področje dejavnosti, v katero drugi ne morejo posegati od zunaj (Bučar v: Vlaj, 1998, str. 14).

Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju.

V sodobnih državah se lokalne samouprave med seboj precej razlikujejo, v vseh pa pomenijo večjo ali manjšo stopnjo samostojnega, bolj ali manj od države neodvisnega upravljanja z lokalnimi zadevami s strani prebivalcev lokalne skupnosti. V ideji samouprave je vsebovana zamisel, da interesenti sami upravljajo (odločajo, usmerjajo, vodijo ...) z (javnimi) zadevami, ki se nanašajo na njih. Gre za participacijo – udeležbo prebivalcev v okviru združevanja in odločanja v okolju, kjer živijo. Stopnja vpetosti (participacije) prebivalcev se zelo razlikuje tudi med posameznimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi (tako v raznih državah kot tudi v isti državi). Potrebno je upoštevati tudi, da sama narava in način upravljanja zadev zahteva »posredne oblike samoupravljanja«, to je samoupravljanje po »organih«, ki predstavljajo »oblast prebivalcev« oziroma naj bi bili v nekem smislu njihova pomanjšana kopija, ki naj bi »delovala«, kot bi delovali tudi sami. Splošna značilnost lokalne samouprave je torej v ideji participacije prebivalcev pri odločanju, torej v tem, da ljudje na nekem ožjem

območju sami odločajo o zadovoljevanju svojih potreb in da se država v to ne vmešava. (Grafenauer, 2000, str. 36–37).

Temelj pojma lokalne samouprave je v samoupravnosti. Bistveni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji elementi samoupravnosti (glej Šmidovnik, 1995, str. 29):

- **teritorialni** – to pomeni, da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave za določeno območje, ožje od države – na primer občine, pokrajine ...;
- **funkcionalni** – kar pomeni, da se tem skupnostim prizna delovno področje nalog lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- **organizacijski** – te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih;
- **materialno finančni** – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog in
- **pravni element samoupravnosti** – lokalna skupnost ima (lastnost) status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno pravnem prometu.

Po MELLs¹ lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon (MELLs, 3. člen).

2.1.2 Lokalna skupnost

Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Gre za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala z naselitvijo na določenem območju. Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju, bistveno manjšem od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti se med seboj zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj imajo naravo lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij kot tudi velika mesta in celo velemesta (Vlaj, 2006, str. 17).

¹ Evropsko listino lokalne samouprave, ki je bila podpisana 15. oktobra 1985 v Strasbourgu v angleškem in francoskem jeziku, je Državni zbor ratificiral 1. 10. 1996 in je začela veljati 1. 3. 1997.

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Čeprav je v znanstveni sferi toliko definicij lokalne skupnosti, kolikor je avtorjev, lahko povzamemo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj, 1998, str. 17).

Osnovna enota lokalne samoupravne skupnosti je občina. Za občino je značilno, da je osnovna oblika lokalne samouprave, da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kot je naselje oziroma več naselij, povezanih s skupnimi interesi in da ima položaj samoupravnosti po zakonskih določilih države, v kateri se nahaja. Znotraj lokalne skupnosti je mogoča notranja členitev. Občina ali mesto se lahko razdeli na ožje enote. Po našem zakonu o lokalni samoupravi so to lahko krajevne, vaške ali četrtne skupnosti.

Poznamo pa tudi širše lokalne samoupravne skupnosti, katerih poimenovanje je v različnih državah različno: pokrajina, provinca, departma, regija, dežela, grofija, okrožje ... V Sloveniji skladno z zakonom o lokalni samoupravi uporabljamo naziv »pokrajina«, večkrat pa zasledimo tudi pojem regija, s katerim so lahko mišljene statistične regije, ki jih imamo v Sloveniji 12.

2.2 ŠIRŠE LOKALNE SAMOUPRAVNE SKUPNOSTI

V večini evropskih držav obstaja poleg občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti še samoupravna lokalna skupnost na širšem teritoriju – pokrajina, regija, provinca ... Gre za zagotavljanje vmesnega prostora med občino in državo.

Pojem širša lokalna skupnost oziroma širša lokalna samoupravna skupnost poznamo iz terminologije prejšnje jugoslovanske ureditve, ki jo je prevzela tudi slovenska ustava (143. člen). To terminologijo uporabljamo, ker je ustrezna, saj je generičen pojem, ki obsega vso pestrost nomenklature lokalnih skupnosti, ustanovljenih v evropskih deželah na tem teritorialnem nivoju (Šmidovnik, 1995, str. 24).

Druga raven oziroma širša lokalna samoupravna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni, gospodarski in drugi razvoj posameznih delov države. Stroka je večinsko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pomenila eno od redkih izjem v državah članicah Sveta Evrope (Vlaj, 1998, str. 318).

Širšo lokalno samoupravno skupnost lahko opredelimo kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom v njihovo izvorno pristojnost ali v uresničevanje zadev iz državne pristojnosti. V večini evropskih držav je namreč širša lokalna samoupravna skupnost dvoživka. To pomeni, da je po eni strani samoupravna lokalna skupnost, hkrati pa je tudi državna teritorialna enota (Šmidovnik, 1995, str. 51).

Po naši ustavi so bile pokrajine najprej zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere te prostovoljno vstopajo in izstopajo. S spremembo 143. člena pa naša ustava sedaj pokrajino označuje kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Ustanovi se z zakonom in država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa za to zagotoviti potrebna sredstva.

Prenos državnih nalog na pokrajino tako omogoča proces decentralizacije, pomeni pa tudi razbremenitev države na eni strani in pomoč manjšim oziroma šibkejšim občinam, katerih naloge včasih presegajo njihove lastne zmogljivosti, na drugi strani. Za lažje razumevanje je na mestu opis načel decentralizacije, dekoncentracije, načela subsidiarnosti in pojmov regionalizma in regionalizacije.

Pri načelu **decentralizacije** gre za prenos nalog s centralnih državnih organov na ožje samoupravne teritorialne skupnosti, torej na drug, po rangu nižji javnopravni subjekt. Pri decentralizaciji si država zadrži le pravico do nadzorstva nad opravljanjem prenesenih zadev, in sicer nadzorstva z vidika zakonitosti.

Pri **dekoncentraciji** gre za prenos pravice do odločanja s centralnih državnih organov na njihove območne teritorialne izpostave. Te se organizirajo tam, kjer se zadeve najlažje opravljajo, zlasti na območjih širših lokalnih samoupravnih skupnosti. Dekoncentracija je zgolj tehnično-organizacijski ukrep organiziranja uprave. Primer izrazitosti tega načela je Francija, kjer vmesna oblastna raven še vedno ostaja dvoživka. Širše lokalne skupnosti namreč opravljajo tako naloge lokalne samouprave kot tudi državne naloge.

V praksi gre torej za različne oblike in načine prenosa državnih nalog navzdol. Pri tem gre bodisi za najmanj intenzivno stopnjo tega prenosa, za dekoncentracijo ali upravno decentralizacijo, ko je predvsem zaradi funkcionalnih in organizacijskih potreb na strani centralne upravne organizacije in zaradi potreb prebivalstva po dostopnosti upravnih storitev izvajanje oblastnih in drugih nalog zaupano organom izven centralne lokacije, bodisi gre za centralizacijo v ožjem smislu, kjer ta prenos vključuje tudi pristojnosti za oblikovanje politik in deloma lasten nadzor nad izvajanjem nalog (Senčur, 2009, str. 31). Razlika, ki je pomembna, je torej ta, da pri dekoncentraciji (administrativni upravni decentralizaciji) prenos s centralnih oblasti teče prav tako na državne institucije, organizirane na lokalni ravni (podrejene oblasti), pri decentralizaciji pa naloge prevzemajo institucije lokalne samouprave (neodvisne oblasti).

Načelo **subsidiarnosti** je eno temeljnih načel v uvodu Evropske listine lokalne samouprave. Načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, med njimi pa daje prednost temeljnim pred višjimi ravnmi oblasti. Razdelitev pristojnosti je tudi v svetu postala eno središčnih področij dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi. Osnovna ideja, na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od individuuma do družine, ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb (Vlaj, 2006, str. 27).

Regionalizem je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij. Gre za podoben pojav kot pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi strani pa so lokalne skupnosti (Vlaj, 1998, str. 319). Pri regiji gre torej za vmesni prostor med republiko in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe; npr. oskrba z vodo, energijo, gradnja in vzdrževanje cest..., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati.

Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije (Gajšek v: Vlaj, 1998, str. 319). Definicij regij je zelo veliko. Pojmujemo jo lahko kot decentralizirano in dekoncentrirano obliko državne uprave in drugo raven lokalne samouprave (Vlaj, 1998, str. 319). V Sloveniji obstajajo naravne (geografske, podnebne ...) regije, regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja ...), regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišni tip, stavbni tip ...) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja idr.) (Ribičič v: Vlaj, 1998, str. 319). Torej se za besedo regionalizacija skriva več pomenov. Ti so od dežele do dežele različni. Tako lahko regija pomeni različne in včasih prav raznovrstne institucionalne situacije. Lahko gre tudi za regionalne akcije, ki omogočajo razvoj države, lahko gre za regionalne javne zavode, ki so posebna oblika decentralizacije storitev, avtonomne sestavne dele regionalizirane države in včasih celo, če besede regija ne uporabljamo pravilno, za federalno državo (Vlaj, 1998, str. 330). Definicija, ki jo je sprejel Evropski parlament l. 1988, se glasi: »Beseda regija se uporablja v pomenu teritorija, ki konstituira, z geografskega vidika, jasno razmejeno enoto ali podobne združbe teritorijev, kjer obstaja kontinuiteta in katerih prebivalstvo poseduje določene deljene značilnosti in želi zavarovati iz tega izvirajočo specifično identiteto ter jo razvijati s ciljem kulturnega, socialnega in gospodarskega napredka.« (Community Charter for Regionalisation v: Vlaj, 2007, str. 27–28). V tem kontekstu pa mislimo na regijo (pokrajino) kot drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo lokalno samoupravno skupnost.

V evropskih državah razumejo pod pojmom regija in regionalizacija razčlenitev države na regije ali drugače imenovane teritorialne skupnosti na nivoju iznad lokalnih skupnosti, ki ustrezajo statistični klasifikaciji NUTS₂ in so teritorialna osnova za t. i. regionalno politiko razvoja EU. Naše pokrajine po tej klasifikaciji spadajo na nižji nivo NUTS₃, enako kot tudi po slovenski standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE) (Vlaj, 2006, str. 259).

2.3 PRISTOJNOSTI ŠIRŠIH LOKALNIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI

V tem poglavju bodo na kratko predstavljene pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti, podrobneje pa bodo pristojnosti obdelane še v petem poglavju.

Pri lokalni samoupravi gre tudi za vprašanje delitve pristojnosti med državo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino. Pomembno je omeniti, da pristojnosti med državo in lokalno samoupravo niso razdeljene dokončno, saj je razmerje med državo in lokalno samoupravo v stalni dinamiki.

2.3.1 Razmerje med pokrajinami in občinami

Lokalne zadeve, ki se opravljajo v samoupravnih lokalnih skupnostih, so najraznovrstnejše. Za njihovo opravljanje se lahko oblikuje »enoten tip« samoupravnih lokalnih skupnosti (npr. po naši ustavi občina, pokrajina), znotraj tega pa lahko imajo posamezne samoupravne lokalne skupnosti (npr. mestna občina kot vrsta občine) posebej opredeljene naloge in položaj (Grafenauer, 2000, str. 54).

Praviloma se v sodobnih državah poleg občin oblikujejo tudi samoupravne lokalne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju (v teoriji se navaja, da je lahko lokalna samouprava eno, dvo ali večstopenjska) in opravljajo naloge lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin. Te skupnosti torej opravljajo vsebinsko in funkcionalno povezane lokalne zadeve, ki so širšega pomena oziroma so pomembne za širše območje, na katerem jih je tudi smotrno uresničevati. O številu stopenj teritorialnih enot v teoriji ni enotnega stališča. Osnovna oblika samoupravne lokalne skupnosti je v večini držav občina, ki je tako najožja in temeljna samoupravna lokalna skupnost. Vendar pa je občina le redko edina vrsta samoupravne lokalne skupnosti, saj so poleg nje oblikovane še druge (okraji, okrožja, pokrajine ...). Zato v državah, v katerih so oblikovane, govorimo o večstopenjski lokalni samoupravi (po Grafenauerju, 2000, str. 55).

Pri nas naj bi šlo pri pokrajinah za sodelovanje z občinami. Med pokrajino in občino gre za dve med seboj neodvisni ravni, pri čemer vsaka od njiju samostojno opravlja svoje naloge. Med seboj pa razvijajo odnose sodelovanja in usklajevanja interesov. Občinski organi naj bi imeli tudi pravico biti obveščeni o delu organov pokrajine in lahko o vseh vprašanjih upravljanja javnih zadev v pokrajini izrazijo svoje mnenje, dajejo pobude in predloge. Občinski organi naj bi prav tako sodelovali pri upravljanju pokrajinskih zadev, ki zadevajo položaj in interese občin, v okviru in na način, ki ga določata zakon in statut pokrajine. S statutom pokrajine bi morale biti določene zadeve, glede katerih je odločitev pokrajinskega organa lahko sprejeta samo po predhodnem soglasju občine, ki jo neposredno zadeva. V pokrajini naj bi se ustanovil tudi svet občin, ki bi ga sestavljali predstavniki občinskih svetov občin z območja pokrajine.

Za razliko od teritorialne oblikovanosti samoupravnih lokalnih skupnosti, ki je v navedenem (teritorialnem) smislu »enotna« za opravljanje določenih lokalnih zadev širšega področja, pa zaradi izvrševanja posameznih nalog državne uprave na lokalnem nivoju pogosto zasledimo drugačen pristop oziroma razdelitev ozemlja države. Tudi pri tem se postavlja vprašanje, kako določiti lokalno enoto oziroma območje, na katerem naj se oblikujejo organi (upravne enote, uradi, uprave ...) za opravljanje enakih oziroma vsebinsko povezanih in podobnih nalog državne uprave. V naši zakonodaji je predvideno, da se zaradi zagotovitve racionalnega in učinkovitega opravljanja z zakonom določenih nalog državne uprave za območje ene ali več občin organizirajo upravne enote, ki jih je skupaj 58 in opravljajo naloge državne uprave na lokalni ravni – pretežno pa odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Poleg tega opravljajo posamezna ministrstva del svojih nalog preko dislociranih enot oziroma izpostav (po Grafenauerju, 2000, str. 55, 56).

Posebno vrsto členitve Slovenije predstavljajo statistične regije, ki jih je 12. Svoj novi pomen so pridobile v letu 1999 s sprejemom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, saj predstavljajo območja, na katerih naj bi se izvajala regionalna strukturna politika ter pripravljali in izvajali regionalni razvojni programi (Grafenauer, 2000, str. 57).

3. REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

3.1 SPLOŠNO

Tako kot povsod v Evropi seže zgodovina lokalne samouprave tudi na območju Slovenije globoko v srednji vek. Tudi na tem območju so se razvile prve oblike samouprave (avtonomije) v srednjeveških mestih. Ustanovitev mesta je pomenila podelitev pravice, da se kraj imenuje mesto in da lahko začne z gradnjo trgovske naselbine. Mesta so ustanovljali kralji, deželni knezi in zemljiški gospodje. Večina mest na Slovenskem si je pridobila mestne pravice v 13. stoletju, nekatera pa tudi pozneje – v 14. in 15. stoletju (po Šmidovniku, 1995, str. 146).

Kompleksna reorganizacija lokalne samouprave velja povsod v svetu za izredno težavno, obsežno, dolgotrajno, zahtevno in tudi drago organizacijsko-tehnično operacijo. Zato so take reorganizacije sila redke; so tako rekoč dogodek stoletja. Države se težko odločajo zanje, zlasti še, ker so tudi s političnega vidika občutljive in pomenijo tveganje za politično stranko oziroma politično koalicijo, ki bi se je lotila, pa v njej ne bi uspela. Dogajanja v zahodni Evropi nam dokazujejo, kako se države praviloma izogibajo takim operacijam in jih odlagajo, dokler je le mogoče (Šmidovnik, 1995, str. 216).

Reforma lokalne samouprave v Sloveniji se je formalno začela s sprejemom Ustave RS v letu 1991 in ni šla po »evropski« pot, saj pri nas ni prišlo do nekega popolnega soglasja glede ciljev in poglavitnih rešitev reforme lokalne samouprave – niti na političnem niti na strokovnem nivoju. Enostavno se je vse začelo s pripravo zakona o lokalni samoupravi, in sicer takoj po sprejetju ustave konec leta 1991. Bila pa je sprejeta tudi odločitev (usmeritev), da bo naša zakonodaja pri ureditvi lokalne samouprave sledila Evropski listini lokalne samouprave, ki jo je Slovenija ratificirala kasneje – v letu 1996.

Pri reformi lokalne samouprave sta imeli pomembno vlogo Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo in Služba vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave (ki se je kasneje preimenovala v Službo za lokalno samoupravo) skupaj z ministrom brez resorja, odgovornim za področje lokalne samouprave.² To posebno službo

² V mandatnem obdobju 2004–2008 je v Državnem zboru za zadeve s področja lokalne samouprave pristojen Odbor za lokalno samoupravo in regionalno politiko, medtem ko v prejšnjem mandatnem obdobju v Državnem zboru ni bilo posebnega delovnega telesa za področje lokalne samouprave (te zadeve je pokrival Odbor za notranjo politiko). Ustanovljena je bila tudi Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki jo vodi minister brez

za reformo lokalne samouprave, ki naj bi izpeljala operativne naloge v zvezi z ustanovitvijo novih občin, je Vlada ustanovila šele proti koncu priprav, že v času, ko je bil zakon v fazi sprejemanja v Državnem zboru.

Reforma naj bi prinesla kakovostnejše življenje ljudi in njihovih družin na kraju njihovega bivanja, v novi občini, ki naj se v marsičem razlikuje od prejšnje občine - komune, ki je bila zgrajena na drugih vrednostnih temeljih. S ponovno uveljavitvijo lokalne samouprave na podlagi nove slovenske ustave naj bi se tudi na tem področju uskladili z demokratično Evropo (Vlaj, 2006, str. 135).

3.2 SESTAVINE REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE

- Ozemlje (teritorialna sestavina)

Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost. Zakonske opredelitve občinskega ozemlja in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le načelni in splošni. Znotraj zakonskih norm pa lahko dodatna merila za oblikovanje obsega občine dajejo ustrezne stroke in posplošene življenjske izkušnje. Z zakonom se lahko vzpostavi samo organizacija, pristna lokalna skupnost pa nastane postopno, po določenem času skupnega delovanja ljudi na določenem geografskem prostoru. Pri številu prebivalcev je zelo težko postaviti objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine. Zato so zakoni določali tudi minimalno število prebivalcev.

- Razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (funkcionalna sestavina)

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene v Zakonu o lokalni samoupravi, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki), kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev (ki jih določa 13. člen Zakona o lokalni samoupravi), je merilo za določanje izvernih nalog občin.

resorja. Prej je bil za zadeve s področja lokalne samouprave pristojen urad oziroma direktorat za lokalno samoupravo v okviru Ministrstva za notranje zadeve.

Pomembne izvirne pristojnosti občin se določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, kultura, šport itd.). Potrebno je upoštevati načelo subsidiarnosti – občina naj opravlja vse naloge, ki jih je zmožna opravljati in za katere je usposobljena. Pomembno merilo pri razmejitvi nalog med državo in lokalno skupnostjo je tudi, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine.

- Lokalni upravni sistem (organizacijska sestavina)

ZLS je vzpostavil organizacijski model, v katerem so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah v rokah predstavniškega organa (občinskega sveta), izvršilno vlogo v občini pa ima župan. V prvem mandatu občinskih svetov in županov se je izkazalo, da ureditev, v kateri župan ni odgovoren svetu, povzroča blokade v lokalnem upravnem procesu, zlasti v občinah, v katerih večina v občinskem svetu in župan nista imela enakih političnih pogledov. Zakonodajalec se je odzval s spremembo ZLS – določil je, da župan vodi delo občinskega sveta, sklicuje in vodi njegove seje (prej je imel občinski svet predsednika, ki ga je izvolil med svojimi člani). Zakonodajalec je želel s to spremembo omiliti nesoglasja med sveti in župani. ZLS kot občinski organ predvideva tudi nadzorni odbor. Pri delovanju občinskih odborov se je pokazala vrsta problemov. V zakonu so bile spremenjene in dopolnjene tudi določbe o občinski upravi.

- Lokalne finance in premoženje lokalnih skupnosti (finančno-materialna sestavina)

Občina samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. V osnovi delimo premoženje občine na dva osnovna sklopa; finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe) in stvarno premoženje (premično in nepremično premoženje). Za upravljanje občinskega stvarnega premoženja je treba upoštevati osnovno načelo dobrega gospodarja, načelo obnavljanja premoženja, načelo omejenega razpolaganja s premoženjem. Področje, kjer so opredeljene posebnosti upravljanja finančnega premoženja lokalnih skupnosti, urejajo posebni predpisi (zakon o javnih financah, uredbe, občinski akti).

- Pravna sestavina

Pri pravni sestavini gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS (po Vlaju, 2006, str. 136–140).

3.3 REGIONALIZACIJA – POKRAJINE

Pri vzpostavljanju primerne sistema lokalne samouprave v Sloveniji pa je pomembno v sam sistem vključiti tudi drugi nivo – pokrajine, določiti naloge, ki jih bodo opravljale pokrajine ter vire sredstev za financiranje teh nalog.

V unitarni državi, kot je Slovenija, regionalizacija pomeni način, kako poiskati vmesno stopnjo med občinami, skupnostmi in državo. V Sloveniji še ni širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Zaradi tega je nastala v vmesnem prostoru med državo in občino praznina, ki se negativno izraža na obeh področjih: na področju, ki pripada lokalni samoupravi, in na področju, ki pripada državi. Posledica take ureditve sistema je visoka stopnja centralizacije sistema (Vlaj, 2006, str. 141).

Regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin je potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije. Potreba po regionalizaciji izhaja tudi iz sprememb, do katerih je prišlo v obdobju uveljavitve lokalne samouprave; povečalo se je število občin, spremenila njihova struktura ... Prav tako se potreba po pokrajinah kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti, kjer je odsotnost regionalne organiziranosti ena izmed ključnih ovir (Vlaj, 2006, str. 142).

4. REGIONALIZEM V EVROPI IN SLOVENIJI

4.1 SLOVENSKA LOKALNA IN REGIONALNA DEMOKRACIJA

Politika pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja se je začela že v zgodnjih sedemdesetih letih, kasneje pa je bil konec leta 1990 sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS, ki je bil usmerjen predvsem na reševanje demografskih problemov. V letih po osamosvojitvi je prišlo v Sloveniji do velike centralizacije sredstev in odločanja na ravni države, regionalni razvoj je bil potisnjen v ozadje.

V času ustanovitve novih občin in torej času reforme lokalne samouprave ter hkratne reforme državne uprave, se sama reforma takrat ni dotaknila regijskega prostora. Je pa stroka vse od sprejema Ustave RS v letu 1991 zastopala stališče, da so pokrajine potrebne.

V času razvoja nove lokalne samouprave se je na normativnem področju in v praksi zgodilo veliko stvari. Bivše komune (bilo jih je 62) so nadomestile teritorialno nove občine (210) z novimi pristojnostmi, organi in financiranjem. Po reformi lokalne samouprave je bilo v naslednjih letih kar nekaj predlogov glede ustanavljanja pokrajin (več o tem v enem od naslednjih podpoglavij o poskusu oblikovanja širših samoupravnih lokalnih skupnosti). Nato je Državni zbor RS na seji junija 2006 sprejel Ustavni zakon za spremembo členov 121, 140 in 143 (več o tem v podpoglavju o pripravi zakonske podlage). Pokrajine bodo omogočile decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti, kateremu se je zavezala tudi RS z ratifikacijo MELLIS. Pokrajina bi postala nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa tudi izvajalec neobhodnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja ali pa jih opravljajo občine s številnimi, zlasti finančnimi težavami. S sistemskega vidika bodo pokrajine kot nova upravno teritorialna struktura prinesle številne spremembe v ostalih delih družbenega sistema.

Temeljni cilj uvedbe pokrajin je učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva. V večini sodobnih »socialno pravičnih« držav je v ospredju predvsem odpravljanje med-regionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev, kar tudi krepí pripadnost državi. Pomen pokrajin lahko vidimo z več vidikov – ustavnopravnega, upravnoorganizacijskega, gospodarskega, geografskega in drugih vidikov ter iz notranjepolitičnih in mednarodnih vidikov. Pri slednjih gre tudi za učinkovitejše pridobivanje in rabo sredstev strukturnih skladov EU, kakor tudi za vključitev

pokrajini v evropsko ozemeljsko sodelovanje, ki ga sestavljajo čezmejno, transnacionalno in mrežno sodelovanje in naj bi spodbujalo večjo integriranost ozemlja Unije. Ustreznejša bo tudi zastopanost slovenske lokalne samouprave v SE in drugih mednarodnih povezavah (npr. Odbor regij pri EU) (Vlaj, 2007, str. 31).

Ključni tipi kazalcev presoje različnih modelov regionalizacije ob upoštevanju predvidenih nalog in pristojnosti pokrajini so geografski, prebivalstveni, gospodarski in zgodovinski (Vlaj, 2007, str. 32). Zagotovo je zanimiva raznolikost Slovenije. Malo je držav v Evropi, ki bi bile na tako majhnem prostoru izpostavljene tako različnim naravnim, poselitvenim, gospodarskim, kulturnim, zgodovinskim, političnim in drugim vplivom, malo pa je tudi držav, kjer se na relativno majhnem območju tako izrazijo razlike v narečjih, navadah, kulturi, arhitekturi idr.

Glede na naloge oziroma zadeve, ki jih opravlja pokrajina, je ena pomembnejših stvari urejen sistem financiranja, brez katerega ne moremo govoriti o lokalni in regionalni samoupravi. Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov.

Slovenska lokalna samouprava zaostaja za evropskimi načeli in standardi na področju lokalne in regionalne demokracije oziroma samouprave. Stroka pa je tudi večinsko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pomenila eno redkih izjem v državah članicah SE. Hkrati pa bi se brez druge ravni lokalne samouprave precej povečal centralistični način urejanja lokalnih zadev javnega pomena.

4.1.1 Razkorak med MELLs in lokalno samoupravo v Sloveniji

Čeprav sta bila Ustava in ZLS sprejeta pred podpisom in ratifikacijo listine, je jasno, da je bila vsebina slednje podlaga že pri njuni pripravi. Razkorak med dejanskim stanjem in pozitivno-pravno ureditvijo na področju lokalne samouprave obstaja praktično v vseh segmentih.

Značilnost slovenske lokalne samouprave je, da imamo po eni strani že poldrugo desetletje preveč premajhnih občin, po drugi strani pa smo ves ta čas brez drugostopenjske lokalne samouprave. Občine so dejansko omejene le na opravljanje tistega dela javnih zadev, ki jih pojmuje kot lokalne javne zadeve. Ker se obseg izvirmih pristojnosti od občine do občine naj ne bi razlikoval, je to dodatna ovira za razširitev kroga nalog, ki bi jih občine lahko opravljale kot lastne naloge. Možnosti za dodaten obseg nalog, ki naj bi jih opravljale lokalne skupnosti, so se povečale z ukinitvijo nekdanje Ustave predpisanega soglasja občin ob morebitnem prenosu nalog iz državne pristojnosti v njihovo izvajanje. Vendar pa ima tak prenos pomembno oviro prav v premajhnih občinah, ki so večinoma nesposobne opravljati kakšen večji obseg državnih nalog. Tako se bo po vsej verjetnosti šele z uvedbo druge ravni lokalne samouprave, v skladu z načelom subsidiarnosti, odprlo širše polje presoje oz. možnosti tudi za premislek o vnovični

razmejitvi nalog med državo in temeljnimi lokalnimi skupnostmi ter postopno odpravo tako stroge in neracionalne dvotirnosti pri opravljanju javnih zadev.

Pomislek obstaja tudi o ustreznosti sedanjega plačilnega sistema, pa glede ločitve normativne in izvršilne veje oblasti, kjer je župan kot nosilec izvršilne funkcije politično odgovoren le zakonodajnemu organu, ne pa tudi občinskemu svetu kot predstavniškemu organu lokalne skupnosti, kar bi bilo ob njuni večji povezanosti bolj v duhu določb MELLs. Pojavlja se tudi vprašanje ustreznosti razmerij med drugimi organi občine. Poseben problem v naši ureditvi predstavlja tudi združljivost funkcije župana in poslanca v Državnem zboru. Ko se bodo uveljavile pokrajine, je tako povsem mogoče, da bodo iste osebe opravljale več funkcij hkrati na različnih ravneh lokalne samouprave in na državni ravni. Nadaljnja primera, ki tudi nista popolnoma v skladu z MELLs, sta še državni nadzor nad delom lokalnih skupnosti in financiranje lokalne samouprave.

Gre za pomanjkljivosti, nedorečenosti, tudi nepravilnosti, ki izhajajo bodisi iz začetkov uvajanja lokalne samouprave bodisi iz sedanje ureditve lokalne samouprave oz. iz izvrševanja predpisov v praktičnem življenju. Vsekakor bi moral biti prvi korak narejen v smeri nadaljevanja, dograjevanja osnutka pokrajinske zakonodaje.

Uvedba regionalne ravni bi po eni strani spodbudila nadaljnji proces decentralizacije državnih nalog, ki ga zdaj onemogočajo prevelike razlike med občinami, po drugi strani pa zrelativizirala pojmovanje, da je uresničevanje lokalne samouprave mogoče le v (pre)majhnih občinah (Senčur, 2009a, str. II–VI).

4.2 EVROPSKI VIDIKI REGIONALNE SAMOUPRAVE

Vloga regij in občin v graditvi modernih držav in razvijanju sodelovanja v Evropi je v zadnjih letih zbudila naraščajočo pozornost. Mnoge evropske države imajo tradicijo lokalne in regionalne samouprave, nekatere države v vzhodni in srednji Evropi pa so imele v 20. stoletju manj priložnosti za razvijanje lokalne in regionalne demokracije (Vlaj, 2006, str. 225).

Značilnosti današnje lokalne in regionalne samouprave v Evropi sta dve: splošno soglasje o skupini splošnih vrednot in načel ter velika raznolikost institucij in praks. MELLs izpeljuje svoja splošna načela lokalne demokracije iz zgodovinske izkušnje držav, ki jih je preoblikovala v splošen vir in okvir.

SE se v zadnjih letih intenzivno ukvarja z regionalno samoupravo. Pri tem so dejavni Kongres lokalnih in regionalnih oblasti SE (CLRAE),³ parlamentarna skupščina SE, Odbor (zunanjih) ministrov ter Vodilni odbor SE za lokalno in regionalno demokracijo (CDLR). Čeprav je bila leta 1985 sprejeta MELLs, ki je edini in temeljni pravni dokument za to področje v Evropi, ni natančneje določila posebnosti regionalne samouprave. Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije, ki sta značilnost moderne dobe, pa je narekovalo pripravo posebnega pravnega dokumenta tudi za to področje. Z njegovo pripravo se ukvarjajo strokovnjaki iz držav članic SE in najintenzivneje CDLR. Temeljna dilema pa je, kako konkreten in pravno zavezujoč naj bo ta dokument in ali naj gre za konvencijo (European Charter of Regional Self- Government) ali zgolj priporočilo (Recommendation) (Vlaj, 2007, str. 24).

Sedanje in bodoče reforme se nanašajo na: določanje regionalnih meja, razdelitev pooblastil in odgovornosti, financiranje regij glede na njene prenesene odgovornosti in zadeve, med-regionalno sodelovanje in predstavništvo regij na državnih, evropskih in internacionalnih ravneh (The Congress of Local and Regional Authorities v: Vlaj, 2007, str. 25).

Regionalizacija je povezana z globalnimi evropskimi in nacionalnimi političnimi procesi, ki silijo države članice SE in EU v reformo vseh temeljnih sestavin vladanja. Regionalizacija mora upoštevati gospodarske, politične in socialne dejavnike kot tudi vidike evropske in mednarodne politike. Gre za evropsko dimenzijo v tem, da se nanaša na ravnovesje med subsidiarnostjo in centralizacijo na evropski ravni, ter mednarodno razsežnost v tem, da so regije nasprotna utež globalizaciji (Semmelroggen, Council of Europe v: Vlaj, 2007, str. 25).

4.2.1 Razlogi za, ugovori zoper in priporočila glede regionalizacije

Razlogi za regionalizacijo, ki jih navaja SE, so (Vlaj, 2006, str. 226–227):

- regija ne postavlja pod vprašanje teritorialne enotnosti države, marveč omogoča bolj razčlenjeno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom;
- regionalizacija je sredstvo za preprečevanje konfliktov, saj centralizacija omogoča rast separatističnih gibanj;
- regija je decentralizirana enota, sposobna sprejeti izzive 21. stoletja – tradicionalne strukture lokalne samouprave so postale premajhne za nekatere zadeve;
- brez resnične regionalne ravni lokalna raven ne more biti pravi pogajalec s centralno oblastjo;

³ 14. januarja 1994 se je Stalna konferenca preoblikovala v Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) kot priznanje njenega političnega pomena.

- regija je postala bistveni faktor gospodarskega napredka in razvoja – s proizvodnjem bogastva in zaposlovanja na okoljsko ustrezen način;
- čezmejno sodelovanje, kot ga zagovarja konvencija SE iz leta 1980, potrebuje regije z avtonomnimi pooblastili na obeh straneh meje, da bi se dosegli polni učinki;
- regionalizacija je vedno dokaz samozaupanja v delu držav; njena zavrnitev pa je nasprotni dokaz.

Pomembna je ugotovitev, da je sedaj regionalizacija nujna ne samo zato, ker je na vrsti, temveč tudi zato, ker je poglobljen prepad med majhnimi in nemočnimi občinami na eni in državo na drugi strani globok in obojestransko škodljiv. Dokler pokrajin ne bo, bodo tudi mestne občine nesistemske zapolnjevale praznino in prevzemale funkcije, ki bi jih morale uresničevati skupaj z okoliškimi občinami in ne same v njihovem imenu. Proces centralizacije je škodljiv za razvoj Slovenije, ki je sestavljena iz zgodovinsko, geografsko, gospodarsko, kulturno in jezikovno močno raznolikih pokrajin. Pomemben razlog za uvedbo druge ravni lokalne samouprave je tudi ta, da če le-te nimamo, je to neevropsko in na tem področju torej Slovenija ne izpolnjuje minimalnih evropskih standardov organiziranja lokalne samouprave. To je slabo še posebej zato, ker je Slovenija močno raznolika država s precejšnjo tradicijo pokrajin, ki izpolnjujejo vse potrebne kriterije, vključno s subjektivno pripadnostjo njihovih prebivalcev. Pokrajine bi prispevale k enakomernejšemu regionalnemu razvoju, bolj učinkovitemu upravljanju države, demokratizaciji in decentralizaciji, omejevanju partitokracije in evropeizaciji. Slovenija bi se uspešneje vključila in bolje izkoristila svoje članstvo v Evropski uniji in uspešneje reševala težave sedanje ekonomske krize (Ribičič, 2010, str. 2–3).

Med možnimi ugovori zoper regionalizacijo pa so (Vlaj, 2006, str. 227):

- dražje je imeti drugo raven lokalne samouprave ob lokalnih oblasteh: v tem oziru mora biti poudarjeno, da regija ne sme pomeniti oblikovanja dodatne birokratske agencije, temveč so njene pristne funkcije dodatne storitve (kot pomoč lokalnim oblastem) za državljane;
- regije niso nujne, ker sta ozemlje in prebivalstvo države majhna. Ta argument je uporaben le za zelo majhne države, ki jih dodatno označuje kulturna enotnost in ozemeljska nepretrganost – na primer Andora, San Marino, Malta;
- regije lahko ogrozijo nacionalno enotnost. To je lahko problem, na splošno pa so secesionistične in osamosvojitvene ambicije jasno prisotne le v majhnem številu primerov. Nasprotno lahko rečemo, da izredna centralizacija (skupaj s homogenizacijo, ki je naperjena zoper določene dele prebivalstva) vodi k spodbujanju razvoja ekstremnih zadev, porojenih iz frustracije;
- regije lahko posegajo v avtonomijo lokalnih oblasti. V resnici je lokalna avtonomija ogrožena s strani predstavnikov države v njenih delih (guverner, prefekt). Tudi regija lahko deluje na ta način, zlasti tam, kjer so številne pristojnosti

osredotočene na tej ravni. ELRS v zvezi s tem poudarja, da mora regija spoštovati in varovati lokalno avtonomijo in da mora načelo subsidiarnosti inspirirati razmerja med regijami in lokalnimi oblastmi.

S potekom časa postajajo ugovori, ki so doslej preprečevali regionalizacijo, težko razumljivi in vse manj prepričljivi, bolj spominjajo na za lase privlečene izgovore kot na opozorila na resnične nevarnosti (Ribičič, 2010, str. 4).

Priporočila CLRAE glede lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji (Priporočilo glede položaja lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji v: Vlaj, 2006, str. 229–230):

- CLRAE pozdravlja dejstvo, da je RS ratificirala MELLs v celoti;
- CLRAE pozdravlja regionalizacijo Slovenije, pri čemer naj RS regijam zagotovi zadostna sredstva in se pri tem navdihuje pri osnutku ELRS;
- jasno je treba opredeliti neposredne volitve članov regionalnih svetov;
- jasno je treba določiti pooblastila regij, spoštovati načelo subsidiarnosti in z občin prenašati na regije pooblastila, ki so povezana z velikostjo občin;
- na regije naj se prenesejo številna pooblastila državne uprave, z ustreznimi finančnimi (lastnimi in prenesenimi) sredstvi;
- CLRAE pozdravlja minimum 100.000 prebivalcev za ustanovitev regije;
- CLRAE z zadovoljstvom ugotavlja povečanje čezmejnega sodelovanja med slovenskimi, avstrijskimi, hrvaškimi, madžarskimi in italijanskimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi; ratifikacija Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in njenih protokolov je bistvena z vidika prihodnjega ustanavljanja Evroregij;
- CLRAE pozdravlja dejstvo, da je RS marca 1998 ratificirala Okvirno konvencijo SE za zaščito nacionalnih manjšin in oktobra 2000 Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih.

V evropskih državah so se, kot posledica težnje k regionalizaciji, uveljavili različni modeli regionalne samouprave. V večini držav članic obstaja več kot ena raven oblasti pod centralno oblastjo in obsega širše ali ožje geografsko območje.

4.3 DECENTRALIZACIJSKA POLITIKA IN PRIPRAVA ZAKONSKE PODLAGE ZA PROCES UVEDBE POKRAJIN

4.3.1 Ustava o pokrajinah

V okviru razprav o lokalni samoupravi, tako ob osnutku nove ustave (l. 1991) kot tudi danes, se je kot najbolj pereč problem pokazal t. i. regionalni problem. Po mnenju stroke je bil osnutek ustave Republike Slovenije glede tega vprašanja nedorečen, ker je govoril le o občini kot o subjektu lokalne samouprave, regionalnega problema pa se ni dotaknil, razen v obliki medobčinskega sodelovanja, ki pa je omejenega pomena (Šmidovnik v: Vlaj, 1998, str. 338). Naša ustava in zakon nista predpisovala širših samoupravnih lokalnih skupnosti kot »obveznih«, ustanovljenih z zakonom, kot je to v drugih evropskih državah, temveč se je predvidevala fakultativna možnost povezovanja občin v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine. V celoti je bila torej odločitev o oblikovanju teh skupnosti prepuščena »samostojni« volji občin. Širše samoupravne lokalne skupnosti lahko nastanejo s povezovanjem občin v pokrajine in druge oblike teh skupnosti. Niso ustanovljene in določene z zakonom, kot to velja za občine, temveč z medsebojnim dogovorom – so torej plod medobčinskega sodelovanja in povezovanja občin. Tako se je, glede na takratno ustavno besedilo, odpiralo vprašanje, ali je za ustanovitev pokrajine sploh potreben (kakršenkoli) zakon (po Grafenauerju, 2000, str. 432). Vse ponovno kaže na to, da se je stroka že kmalu začela zavedati, da so pokrajine v Sloveniji potrebne, vendar je bistvenega pomena sprememba ustave, saj ustavna formulacija 143. člena zamegljuje ustavno zamisel o pokrajini. Zanimivo je tudi, da Ustava Republike Slovenije v primerjavi z ustavami drugih držav, lokalni samoupravi daje precejšnjo pozornost, vendar kar hitro opazimo, da je večina te pozornosti usmerjena na občine, medtem ko so širše samoupravne lokalne skupnosti omenjene le v 143. členu, pa še to površinsko.

Zaradi tega so zagovorniki regionalizma zahtevali spremembo ustave, in sicer (Ribičič v: Vlaj, 2006, str. 261):

- razširitev pristojnosti občin in pokrajin, kot zahtevata načeli subsidiarnosti in decentralizacije;
- uvedbo pokrajin kot obveznih regionalnih skupnosti;
- ustanovitev zbora pokrajin kot nepopolnega drugega doma ob državnem zboru.

Po mnenju zagovornikov regionalizma v RS pokrajine v Sloveniji že obstajajo, le ustavna ureditev in aktualno razmerje političnih sil jim nista omogočila, da bi se uveljavile kot koristna sestavina političnega sistema. Sprememba ustave v navedeni smeri seveda zahteva široko družbeno soglasje, ki mu mora biti podlaga poglobljena strokovna in politična razprava o veljavni ureditvi regionalizma v Sloveniji (Vlaj, 2006, str. 261). Pomembno dejstvo, ki govori v prid uvedbe pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave, pa je tudi ratifikacija Evropske listine lokalne samouprave.

Spremembo 121., 140. in 143. člena Ustave RS je s predlogom za začetek postopka, ki ga je vložila v državnem zboru, skupina poslancev predlagala že 5. 2. 1999. Nato je Vlada RS povzela ta predlog z določenimi spremembami in dopolnitvami, ki ga je vložila v državni zbor 30. 7. 2001. Vendar ta predlog v ustavno-revizijem postopku ni dobil potrebne podpore. Končno so se najpomembnejše spremembe zgodile v juniju leta 2006, ko je Državni zbor sprejel Ustavni zakon za spremembo členov 121, 140 in 143. Ustave RS (z novim predlogom za spremembo ustavnih členov je takrat v novem mandatnem obdobju državnega zbora nastopila poslanska skupina LDS in ga je vložila v državni zbor 21. 6. 2005). Te spremembe so odprle proces decentralizacije javne uprave s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti. Zdaj imamo podlago za ustanovitev pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v RS in te spremembe so ključnega pomena za nadaljnji razvoj lokalne samouprave. Tako bomo tudi v Sloveniji lahko, po dolgih letih razprav, prišli do dvonivojske lokalne samouprave, ki prevladuje v veliki večini evropskih držav.

V 121. členu Ustave RS (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, številka 42/97, 66/00, 24/03, 69/2004, 68/2006) se naslov spremeni tako, da se glasi:

»(javno pooblastilo)«.

Prvi odstavek se črta (določal je, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva). Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave«.

Torej se spremeni tako, da bi na podlagi javnega pooblastila naloge državne uprave lahko opravljali tudi drugi subjekti, kot na primer občine in pokrajine. Ta pooblastila bi se lahko dajala na podlagi zakona ali z drugim aktom na podlagi zakona. V 140. členu (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, številka 42/97, 66/00, 24/03, 69/2004, 68/2006) 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«.

Črta se predhodno soglasje občin za prenos posameznih državnih nalog v opravljanje občinam, država pa jim mora zagotoviti potrebna sredstva. V 143. členu se naslov člena spremeni tako, da se glasi:

»(pokrajina)«.

Besedilo 143. člena (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, številka 42/97, 66/00, 24/03, 69/2004, 68/2006) se spremeni tako, da se glasi:

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

Pokrajine se ustanovijo in njihova območja, sedeži in imena se določijo z zakonom. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

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

143. člen pomeni najpomembnejšo spremembo ustave na področju lokalne samouprave. Določa se torej obvezna ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti za opravljanje zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Pokrajine naj bi kot tretjo kategorijo nalog opravljale tudi obsežen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne (območne) enote državne uprave na terenu (po Vlaju, 2006, str. 262–263).

Nova ustavna ureditev se torej bistveno razlikuje od prejšnje, in sicer (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Pokrajine, 12. 12. 2009):

- opuščena je ustavna kategorija »širša samoupravna lokalna skupnost«, namesto nje ustava ureja samo pokrajino, ki je bila po prejšnji ureditvi zamišljena kot ena od širših samoupravnih lokalnih skupnosti;
- ustava opredeljuje pojem pokrajine kot samoupravno lokalno skupnost in jo s tem uokvirja v določbo 138. člena ustave, ki je uvodni člen k poglavju o lokalni samoupravi in pomeni neposredno vez z 9. členom ustave, ki v Sloveniji zagotavlja lokalno samoupravo. 138. člen namreč določa, na kakšen način in v kakšnih oblikah se v Sloveniji uresničuje lokalna samouprava. Določa namreč naslednje: »Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.« Določba 9. člena ustave in določba 138. člena ustave je torej konkretizirana v 143. členu s tem, da določa pokrajino kot tisto lokalno skupnost, v kateri se poleg občine uresničuje lokalna samouprava;
- prejšnja ustavna ureditev je kot obvezne naloge pokrajine določila samo »urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena«, je torej pokrajino omejila zgolj na opravljanje lokalnih nalog. Naloge iz državne pristojnosti je namreč lahko država prenesla na širše samoupravne lokalne skupnosti v njihovo izvirno pristojnost samo v sporazumu z njimi. Namesto tega nova ustavna ureditev bistveno bolj jasno določa, da pokrajina (kot lastne oziroma izvirne) opravlja dvoje vrst nalog, in sicer lokalne zadeve širšega pomena in pa z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Tako opredeljene naloge presegajo položaj pokrajine kot zgolj samoupravne lokalne skupnosti in pravno omogočajo regionalizacijo Slovenije;
- druga pomembna sprememba je, da država prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge) z zakonom in ne s sporazumom, kot je določala prejšnja ureditev. Pravna podlaga za prenos nalog torej ni več sporazum, temveč zakon. Država pa lahko prenese svoje naloge na pokrajino samo pod pogojem, da ji za to zagotovi tudi potrebna sredstva;

- pokrajine niso več kreacije občin, ki so se po prejšnji ustavni ureditvi samostojno odločale o povezovanju v pokrajine. Zato po prejšnji ureditvi pokrajine sploh ni bilo mogoče ustanoviti z zakonom. Po veljavni ureditvi je pravni akt, s katerim se ustanovijo pokrajine, zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Taka ureditev v našem ustavnem sistemu ni novost, saj jo poznamo tudi pri sprejemanju nekaterih drugih zakonov. Vendar pa je precej problematična. Na eni strani sicer zagotavlja visoko stopnjo političnega konsenza, po drugi pa se s tem zelo oteži sprejem potrebnih odločitev.

4.3.2 Poskus oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti

Leta trajajoče razprave o neprimernosti, nejasnosti ustavnih določb glede širših lokalnih samoupravnih skupnosti so obrodile sadove v letu 2006 – s spremembo treh pomembnih členov Ustave Republike Slovenije. Kljub temu pa so že takoj na začetku obstajala tudi opozorila stroke, da ustavne spremembe, ki bodo omogočile ustanavljanje pokrajin, še niso rešile problema ustanavljanja pokrajin. Zdaj se namreč vsa nerešena vprašanja prenašajo na zakon o ustanovitvi pokrajin oziroma na zakon o pokrajinah. Že kmalu po reformi lokalne samouprave leta 1995, ob misli, da je polno uresničevanje načela subsidiarnosti brez druge ravni lokalne samouprave nemogoče, je bilo nekaj poskusov oblikovanja širših lokalnih samoupravnih skupnosti, vendar do dokončnega oblikovanja letih ni nikoli prišlo. Nato je Vlada Republike Slovenije pripravila in vložila v proceduro oziroma v predhodno obravnavo predlog Zakona o pokrajinah, s tezami za normativno ureditev⁴ že v letu 1998. V okviru razprave o oblikovanju pokrajin je bilo pripravljeno tudi posebno gradivo z naslovom Pokrajine v Sloveniji, ki vsebuje strokovne sestavke in predloge možnih teritorialnih oblikovanj bodočih pokrajin,⁵ v letu 1998 pa je izšel še poseben zbornik razprav o regionalizmu v Sloveniji.⁶ (glej Grafenauer, 2000, str. 433–434). Dodajmo, da je do posebne vrste regionalizacije prišlo v letu 1999 s sprejemom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja,⁷ ki je kot osnovo za funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne strukturne politike in za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi uporabil statistične regije (Grafenauer, 2000, str. 440).

⁴ Gradivo je objavljeno v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije, št. 26, z dne 16. aprila 1998 (Grafenauer, 2000, str. 433).

⁵ Glej brošuro oziroma zbornik, ki ga je izdala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo: Pokrajine v Sloveniji (avtorji sestavkov – Andrej Čokert, Miran Gajšek, Lojze Gosar, Andrej Gulič, Dušan Plut, Marjan Ravbar, Stane Vlaj, Igor Vrišer), Ljubljana, 1999 (Grafenauer, 2000, str. 433).

⁶ Glej zbornik Regionalizem v Sloveniji (avtorji: Bojan Bugarič, Andrej Čokert, Franc Grad, Andrej Gulič, Jasmina Klotčnik, Ivan Kristan, Dušan Plut, Janez Podobnik, Sergeja Praper, Ciril Ribičič, Janez Šmidovnik, Cirila Toplak, Stane Vlaj, Igor Vrišer, Lucijan Vuga), Ljubljana, 1998 (Grafenauer, 2000, str. 434).

⁷ Zakon je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 60/99.

Sprememba Ustave je zagotovo najpomembnejša in hkrati začetna točka v procesu uvajanja druge ravni lokalne samouprave. Je podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo omogočili decentralizacijo in prenos nalog oziroma dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Poleg spremembe Ustave pa so v procesu uvajanja pokrajin pomembne tudi naslednje stvari (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Pokrajine, 12. 12. 2009): 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. Za urejanje omenjenih področij so že bili pripravljene predlogi zakonov, za katere je Vlada Republike Slovenije z normativnim delovnim programom za leto 2007 sprejela časovnico sprejemanja (glej tabelo 1).

Tabela 1: Časovnica sprejemanja zakonodaje za uveljavitev pokrajin – 2007

ČASOVNICA SPREJEMANJA ZAKONODAJE ZA UVELJAVITEV POKRAJIN	
ZAKONODAJA	Skrajni rok za sprejem
Zakon o pokrajinah	10. 6. 2007
Zakon o financiranju pokrajin	10. 6. 2007
Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS	10. 6. 2007
Zakon o volitvah v pokrajine	15. 6. 2007
Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLV	30. 6. 2007
Predlog Vlade RS o območjih, imenih in sedežih pokrajin	15. 12. 2007
Zakon o ustanovitvi pokrajin	15. 12. 2007
Zakon o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete	15. 12. 2007
Uredba o ukrepih za zagotovitev kadrovskih, prostorskih, informacijskih in materialnih pogojev za izvedbo postopkov konstituiranja pokrajinskih organov in začasne pokrajinske uprave	15. 12. 2007
Uredba o vrsti stroškov, ki se upoštevajo za izračun primerne obsega sredstev za financiranje nalog pokrajine, in metodologija za izračun povprečnine	15. 12. 2007
Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin	31. 12. 2007

Vir: Vlada Republike Slovenije: Program dela vlade za leto 2007, 19. 7. 2007.

Kot je razvidno iz takratne časovnice, naj bi bila večina pomembne zakonodaje sprejeta že v letu 2007, volitve v pokrajinske svete naj bi bile v septembru 2008 in pokrajine naj bi začele z delovanjem s 1. 1. 2009.

Že takrat je poslanca Bojana Kontiča zanimalo, ali bo ta časovnica realizirana, in je takratnemu ministru za lokalno samoupravo in regionalno politiko Ivanu Žagarju, na 24. redni seji Državnega zbora Republike Slovenije (29. 1. 2007), zastavil vprašanje na to temo. Minister Ivan Žagar mu je takrat odgovoril: »Dejstvo je, da mi želimo seveda z ustanovitvijo pokrajin doseči policentričen razvoj Slovenije, torej izpeljati decentralizacijo Slovenije, tudi finančno, skratka tudi pospešiti skladni regionalni razvoj, in da seveda z ustanovitvijo pokrajine bistveno posegamo v sam način upravljanja Slovenije v prihodnje, ko bo seveda ta zakonodaja sprejeta in bo stopila v veljavo in to pomeni, da je to izjemno zahteven projekt. Potem, ko so bile sprejete ustavne spremembe v tem Državnem zboru, smo mi nemudoma stopili k pripravi zakonodaje. To zakonodajo tudi pripravili v prvi fazi in kot ste že sami omenili, smo jo predstavili tudi vsem poslanskim skupinam. Kar zadeva odziva poslanskih skupin in tudi sicer kar zadeva usklajevanja smo dobili odgovore konec lanskega leta, moram reči, da smo te odgovore temeljito tudi preučili in v nadaljnji pripravi in usklajevanju zakonodaje tudi upoštevali tiste rešitve, ki jih je bilo mogoče že upoštevati. Tiste rešitve, za katere pa ni bilo mogoče oziroma ki jih je mogoče delno upoštevati, pa pripravljamo tudi ustrezna pojasnila. V tem času je tudi v skladu z vsemi temi pripombami tekla intenzivna in še delno vedno tudi poteka medresorsko usklajevanje, /.../ v naslednjih dneh, mogoče tednu pričakujete ponovno predstavitev v poslanskih skupinah, mi namreč želimo to zakonodajo čim širše uskladiti predvsem zaradi tega, ker želimo projekt pokrajin pripeljati na način, da bodo res nudile tudi naslednjo razvojno stopnjo in prispevek k razvoju Slovenije tudi v prihodnje. /.../ Ravno v sredo je predvidena tudi predstavitev kompletnega paketa zakonodaje vsem občinam, skratka na ta razgovor oziroma na to predstavitev so povabljeni vsi župani vseh slovenskih občin. In načrtujemo, da bi potem bila v naslednjih dneh, ne bi pa želel biti res točno natančen, kar zadeva točno nek datum, zakonodaja posredovana v Državni zbor, tako da bi še naprej lahko sledili in v tem trenutku še vedno sledimo časovne okvire, ki bi omogočali, da bi lahko izpeljali že prve volitve z naslednjimi državnoborskimi volitvami/.../« (Državni zbor Republike Slovenije, 29. 1. 2007).

Kmalu za tem, že na 25. redni seji Državnega zbora (5. 3. 2007), je poslanec Bojan Kontič ponovno postavil vprašanje glede priprave in sprejema pokrajinske zakonodaje. Predvsem omenja, da se nič v povezavi s pokrajinsko zakonodajo ne dogaja v časovnih okvirih in prosi predsednika vlade za terminski in vsebinski načrt sprejetja pokrajinske zakonodaje. Odgovor takratnega predsednika vlade Janeza Janše je bil: » /.../ Dejstvo je, da je skrajni čas, da to naredimo in dejstvo je, da so tudi razmere za to sedaj ugodne. Tako vas lahko potolažim, tega oreha se bomo vsi skupaj lotili, še zdaleč ni to samo projekt Vlade. /.../ Opravljeno je bilo veliko usklajevanj, ne samo v Državnem zboru, tudi mnogo širše, ker gre za zelo kompleksno problematiko. /.../ Bistveni del te spremembe je prenos

pristojnosti, virov financiranja. Vse te rešitve morajo biti na mizi pravočasno, ker je potrebno ta finančna vprašanja, povezana z delovanjem pokrajin v začetku leta 2009, vključiti že v proračun za leto 2009. Se pravi, stvari morajo biti čiste in razčiščene že v tej fazi. Ključno delo poteka ravno pri vprašanju financiranja, delitvi sredstev za prenos teh pristojnosti. Pripravlja se tudi Zakon o določitvi volilnih enot za volitve v pokrajinske svete, ki je tudi potreben. In seveda do konca tega leta je treba sprejeti tudi Zakon o prerazporeditvi oziroma prenosu nalog o pristojnostih pokrajin. /.../ Časovnica, ki je bila predstavljena na začetku tega projekta, je še vedno aktualna in je tudi edino smiselna. Smiselno je, da so prve volitve v pokrajinske organe hkrati z naslednjimi volitvami v Državni zbor in da so takrat rešena praktično vsa vprašanja, povezana s tem, tudi če bo potrebno prenos pristojnosti narediti v več fazah« (Državni zbor Republike Slovenije, 5. 3. 2007).

Na 35. seji Državnega zbora Republike Slovenije, dne 28. 1. 2008, pa je nato poslanca Jakoba Presečnika med drugim zanimalo, ali je odločitev o ustanovitvi pokrajin eden od ključnih nadaljnjih razvojnih momentov Republike Slovenije in kakšne so lahko po mnenju takratnega predsednika vlade posledice za življenje državljanov in državljanov Slovenije, za slovensko gospodarstvo, za enakomeren razvoj posameznih delov Slovenije, če do ustanovitve pokrajin ne bi prišlo. Odgovor Janeza Janše je bil: » /.../ Sedaj regije, ki so bile leta 1995 slabo razvite, so v naslednjih desetih letih razvojni zaostanek še povečale, kljub zakonom, ki jih je sprejemal ta Državni zbor o enakomernem demografskem razvoju, kljub sredstvom, ki naj bi se namenjala za te namene, se je razvojni zaostanek v Sloveniji med najbolj razvitimi oziroma med centrom in praktično vsemi ostalimi regijami – nobena regija ni napredovala v teh 10-ih letih hitreje od ljubljanske – povečal. To pomeni, da je med razvojnimi instrumenti nekaj manjkalo, in vsi vemo, da so to pokrajine. V kolikor Slovenija ne bo opravila te pokrajinske delitve, se bodo ti trendi in zaostanki nadaljevali. /.../ Mene zelo žalosti dejstvo, da nekateri pravijo, da so zakoni tako slabi, da jih ne morejo podpreti, čeprav so za pokrajine. To seveda ni res, tisti, ki ne bo podprl teh zakonov, je proti pokrajinam, je za centralizem, je za to, da več kot polovico ljudi v tej državi živi slabše od ostalih. Vse ostalo so pa izgovori in to je treba zelo odkrito povedati« (Državni zbor Republike Slovenije, 28. 1. 2008).

Par dni za tem se je na nadaljevanju 35. seje Državnega zbora, dne 1. 2. 2008, glasovalo o predlogu Zakona o ustanovitvi pokrajin. Zbor predlaganega sklepa ni sprejel in zakonodajni postopek o predlogu zakona je bil končan (Državni zbor Republike Slovenije, 1. 2. 2008).

Takratna predvidevanja o sprejetju zakonodaje o ustanovitvi pokrajin se torej niso uresničila. Tudi volitev v pokrajinske svete v letu 2008 ni bilo, začetek delovanja pokrajin pa se je zaenkrat zamaknil, saj se to s 1. 1. 2009 ni udejanjilo. Bil pa je 22. junija 2008 razpisan referendum, ki pa je prinesel le porazno udeležbo volivcev. Po mnenju Dr. Staneta Vlaja (2008a, str. 3) je največja napaka vlade pri pripravi pokrajinske zakonodaje ta, da je povozila neodvisno stroko. Referendum je lahko velika manipulacija z ljudmi – in

to se je zgodilo pri tem referendumu, ki odhaja v zgodovino kot neslavni rekorder glede nizke udeležbe in dvomljivih rezultatov. Pravica do obveščeniosti je temeljni pogoj za vsako obliko udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju. O pokrajinah državljani niso bili seznanjeni na primeren način.

Zadnji dve leti pa se dogajajo tudi razne spremembe, ki vplivajo na uvedbo pokrajin. Predvsem sta to dva pomembna dogodka; nova koalicija in svetovna kriza. Nova oblast je sicer obljubila boljši odnos politike do lokalne samouprave in reševanja njenih najbolj perečih vprašanj, svetovna kriza pa tudi lahko (zaviralno) vpliva na uvedbo pokrajin v Republiki Sloveniji. Tudi po mnenju Dr. Staneta Vlaja (2008, str. 1–3) ustavne spremembe še ne bodo prinesle optimalno ustanovljenih in delujočih pokrajin, so pa podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Ti zakoni so se pripravljali v Službi za lokalno samoupravo, potem pa skozi usklajevanja s politiko, ne s stroko. Stroka je sama sicer izražala svoja mnenja skozi različne posvete, članke v strokovnem tisku, tudi v dnevnem časopisju, a to ni prišlo do izraza. Delo je teklo le znotraj državnega aparata in to je bila ena od napak. Marsikaj bi bilo vendarle lahko tudi znotraj danega okvira boljše. Pokrajinizacija Slovenije zahteva kritičen pregled in popravo pripravljene pokrajinske zakonodaje, še zlasti z vidika, da je temeljni namen ustanovitve pokrajin v Sloveniji decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih nalog ter javno finančnih sredstev z države na pokrajinsko raven. Še ena pomanjkljivost, zaradi katere je pomanjkljiv sam proces ustanavljanja pokrajin in sprejemanja ustrezne zakonodaje, je v spremembah Ustave. Dr. Ciril Ribičič (2010, str. 1–5) sicer sprejetje ustavnih sprememb označuje kot pomemben dosežek in korak naprej, vidi pa pri teh spremembah slabost v tem, da so ostale na pol poti, ker so določile dvotretjinsko večino za sprejem zakona, s katerim se določa število pokrajin, njihova imena in sedeže. S tem je vsakokratni opoziciji dana možnost, da še naprej preprečuje realizacijo tistega dela Ustave, ki govori o pokrajinah. Kljub slabostim je pomen sprejema ustavnih sprememb v tem, da odtlej ni več mogoče razpravljati o tem, ali Slovenija pokrajine potrebuje, temveč le še o tem, kakšne naj bodo.

4.3.3 Poskus oblikovanja širših lokalnih skupnosti (mandatno obdobje 2008–)

V letu 2009 je nova vlada v svojem normativnem delovnem programu za leto 2009 zopet predvidela novo časovnico sprejetja pokrajinske zakonodaje (kot je prikazano v tabeli 2).

Tabela 2: Časovnica sprejemanja zakonodaje za uveljavitev pokrajin – 2009

ČASOVNICA SPREJEMANJA ZAKONODAJE ZA UVELJAVITEV POKRAJIN	
ZAKONODAJA	Skrajni rok za sprejem
Zakon o pokrajinah	30. 4. 2010
Zakon o pristojnosti pokrajin	30. 4. 2010
Zakon o ustanovitvi pokrajin	30. 4. 2010
Zakon o financiranju pokrajin	30. 4. 2010
Zakon o volilnih enotah za prve volitve pokrajinskih svetov	30. 4. 2010
Zakon o volitvah v pokrajinah	30. 4. 2010

VIR: Vlada Republike Slovenije: Normativni program dela vlade za leto 2009, 2. 4. 2009.

Po tej časovnici naj bi se paket zakonodaje za uveljavitev pokrajin torej sprejel do konca aprila 2010. V normativnem delovnem programu Vlade Republike Slovenije za leto 2010 ostaja skrajni rok za sprejem Zakona o pokrajinskih volitvah in Zakona o ustanovitvi pokrajin 30. 4. 2010, medtem ko je kot skrajni rok sprejema za Zakon o financiranju pokrajin, Zakon o pokrajinah in Zakon o volilnih enotah za prve volitve pokrajinskih svetov v delovnem programu vlade za leto 2010 podaljšan na datum: 30. 6. 2010.

Na 14. seji Državnega zbora, dne 5. 3. 2010 se je odvijala splošna razprava o predlagani pokrajinski zakonodaji. Pokrajinski paket je vložila poslanska skupina SDS. Vodja poslanske skupine SDS Jože Tanko je pojasnil, da so se za vložitev zakonodajnega paketa odločili, ker vlada še vedno ni predložila svojega kompleta pokrajinske zakonodaje. Potekala je razprava in predstavitev stališč posameznih poslanskih skupin o predlogih Zakona o pokrajinah, Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, Zakona o financiranju pokrajin, Zakona o volitvah v pokrajinah, Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete in Zakona o ustanovitvi pokrajin. Glede opredelitve do svežnja pokrajinske zakonodaje v koaliciji predlagano zakonodajo zavračajo, iz opozicije bi ga podprla še SLS, ne pa tudi SNS, ki je za ustanovitev petih »zgodovinskih« pokrajin. Stališča posameznih poslanskih skupin so bila sledeča (Državni zbor Republike Slovenije, 5. 3. 2010):

- Bojan Kontič iz SD je poudaril, da ne držijo očitki vladi, da nima pripravljene pokrajinske zakonodaje, saj so rešitve pripravljene in potekajo usklajevanja.

Obraavnani paket pokrajinske zakonodaje po njegovih besedah ni bil podprt v parlamentu niti takrat, ko so predlagatelji imeli večino. Tako je nerealno pričakovati, da bi bil sedaj. Sami ga ne bodo podprli, je napovedal;

- po mnenju poslanca SDS Franceta Cukjatija je jedro problema pri pokrajinski zakonodaji v načinu pristopa oziroma razmišljanja o pokrajinah. Za koalicijo je po njegovem mnenju težava v prenosu nalog na nižjo raven, saj se središče boji, da bi s tem izgubilo svojo moč. Poudaril je, da so v prejšnjem mandatu predlog zakonodaje oblikovali na podlagi interesa ljudi in iz spoštovanja do njih. O očitkih, da naj majhne pokrajine ne bi dobro delovale, pa je dodal, da obstajajo celo manjše države, kot so predlagane pokrajine, »pa čisto dobro funkcionirajo«;
- po besedah Alojza Potočnika (Zares) predlog ne predstavlja nič novega. Poudaril je, da se večina strokovnjakov zavzema za šest do osem pokrajin. Po njegovem mnenju ima koalicija z omejitvijo na osem pokrajin jasen koncept. »Rešitve bodo kakovostne, trajno izvedljive in po volji ljudi,« je povedal Potočnik in dejal, da poslanci Zaresa v nadaljevanju razprave o pokrajinskih zakonih ne bodo sodelovali;
- po besedah Antona Urha tudi v poslanski skupini Desus pokrajinskih zakonov ne bodo podprli. Kot so prepričani, je vlada pripravila primernejšo in strokovno bolj utemeljeno rešitev;
- v SNS ostajajo pri stališču, da bi bilo v Sloveniji treba ustanoviti pet zgodovinskih pokrajin. Kot je dejal poslanec SNS Zmago Jelinčič, je zgodovinskih dejstev, ki dokazujejo utemeljenost tega predloga, ogromno;
- Franc Pukšič (SLS) pa je opozoril, da koalicijske stranke glede predloga pokrajinske zakonodaje niso usklajene niti med seboj. Poudaril je, da je pokrajinska zakonodaja pripravljena že od prejšnjega mandata. V SLS so jo pripravljene podpreti tudi, če bi jo koalicija dopolnila z nekaj dopolnili;
- Milan Gumzar (LDS) je pojasnil, da v LDS paket pokrajinske zakonodaje zavračajo predvsem zaradi negativnih posledic, ki bi ga imela ustanovitev večjega števila manjših pokrajin. Med drugim je izpostavil manjšo sposobnost opravljanja zadev širšega regionalnega pomena, manjšo preglednost organiziranosti uprave, večje število strokovno-tehničnih delavcev, manjši nadzor nad zakonitostjo dela in podobno.

Predvsem so se stališča nanašala na predlog Zakona o pokrajinah in opaziti je bilo »večno dilemo« o številu pokrajin, očitke na račun vlade, da nima pripravljene rešitve, do očitanja poslanski skupini SDS, da ne ponuja nič novega. O stališčih in opredelitvah do Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin pa bo več govora v naslednjem poglavju.

Na nadaljevanju 14. seje Državnega zbora, dne 8. 3. 2010, je sledilo glasovanje o predlaganih pokrajinskih zakonih. Vsi predlagani zakoni niso dobili zadostne podpore. Državni zbor tako predlaganih sklepov ni sprejel in zakonodajni postopek o predlogih zakonov je bil končan (kot je prikazano v tabeli 3).

Tabela 3: Odločanje v Državnem zboru o predlogih pokrajinske zakonodaje (8. 3. 2010)

ODLOČANJE O PREDLOGU SKLEPA				
Predlog zakona	Št. navzočih poslank in poslancev	Opredelitev: ZA	Opredelitev: PROTI	Ugotovitev
Zakon o pokrajinah	72	25	45	Predlagani sklep NI sprejet
Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin	72	25	46	Predlagani sklep NI sprejet
Zakon o financiranju pokrajin	75	27	47	Predlagani sklep NI sprejet
Zakon o volitvah v pokrajine	74	26	46	Predlagani sklep NI sprejet
Zakon o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete	74	26	46	Predlagani sklep NI sprejet
Zakon o ustanovitvi pokrajin	74	27	46	Predlagani sklep NI sprejet

Vir: Državni zbor Republike Slovenije, 8. 3. 2010.

Več kot očitno smo v Sloveniji trenutno še daleč od cilja uvedbe pokrajin, pa čeprav je nova oblast v svojem koalicijskem sporazumu iz novembra 2008 obljubila boljši odnos politike do lokalne samouprave, se opredelila za močno lokalno samoupravo, sodelovanje s stroko, načelo subsidiarnosti, med drugim tudi za ustanovitev pokrajin in pripravo potrebne zakonodaje, kjer se poudarja, naj število pokrajin določi stroka.

Predsednik Vlade RS je ustanovil tudi Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo, za strokovno obravnavo ključnih odprtih vprašanj decentralizacije in regionalizacije. Sestavljajo ga strokovnjaki s tega področja. Svet se je do sedaj sestel na treh sejah (prvič 8. maja 2009) in sprejel usmeritve za nadaljevanje strokovnega dela in procesa ustanavljanja pokrajin v Sloveniji. Za razpravo na svetu so bila pripravljena poročila, ki kritično presojujejo pokrajinsko zakonodajo iz prejšnjega mandata. Na podlagi razprav in odločitev na strateškem svetu pa so bile izdelane študije, ki so napotilo SVLR pri pripravi predlogov pokrajinskih zakonov. Nato je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko pripravila osnutek pokrajinske zakonodaje, ki vsebuje delovni osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin, Zakona o pokrajinah, Zakona o financiranju pokrajin, Zakona o pokrajinskih volitvah in Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Pokrajine, 12. 12. 2009).

Prejšnji vladi ni uspelo. Prav tako ni uspelo SDS, ki se ji je ob predložitvi svežnja pokrajinske zakonodaje očitano predvsem povzemanje po predlogu, ki ga je pripravila prejšnja vlada, z nekaterimi spremembami. Ker gre za idejo s 13 pokrajinami in posebnim statusom Mestne občine Ljubljana, ki enkrat že ni bila sprejeta, je verjetno potrebno iskati drugačne rešitve. Sedaj se bolj upošteva pripombe stroke in Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo Slovenije in (kot že omenjeno) SVLR je že pripravila osnutek pokrajinske zakonodaje.

5. PRISTOJNOSTI POKRAJIN

5.1 PRISTOJNOSTI BODOČIH POKRAJIN

Pri nalogah oziroma pristojnostih lokalne samouprave gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Ustava zdaj jasno definira pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti, ki jih ustanovi država z zakonom za opravljanje lokalnih javnih zadev širšega pomena in zadev regionalnega pomena; pokrajina pa lahko opravlja tudi določene prenesene naloge državne uprave.

V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, bolj upoštevati specifičnost nekega območja ali približati upravo prebivalcem. Večina sistemov tudi upošteva načelo subsidiarnosti, ki pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Tesno povezane s pristojnostmi pokrajin so vsekakor tudi finance.

Spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/2006), sprejete v juniju 2006, so odprle proces decentralizacije javne uprave s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti tudi pri določanju ravni izvajanja državnih nalog, pomembnih za vsakega posameznika.

Funkcije pokrajine bodo: servisna funkcija, gospodarjenje s premoženjem, funkcija prostorskega planiranja, pospeševalna (razvojna) funkcija, davčna funkcija, regulativna funkcija: pokrajina bo s svojimi predpisi urejala (regulirala) javne zadeve pokrajinskega pomena.

Oblike delovanja pokrajine pa bodo: splošni pravni akti (predpisi), posamični pravni akti, proračun, akti poslovanja, pogodbe.

Delovna področja pokrajin bo določil zakon o pokrajinah, večina izvirmih nalog in pristojnosti pa bo določena s spremembami obstoječe področne zakonodaje. Pokrajina naj bi izvajala: naloge lokalnega pomena, naloge regionalnega pomena in naloge državnega pomena.

Z zakonom o prenosu nalog na pokrajine se predlaga prenos nalog z države na pokrajine in se posledično spreminja 52 področnih zakonov. Pokrajine naj bi torej izvajale sledeče naloge (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Pokrajine, 12. 12. 2009):

- **Lokalne zadeve širšega pomena.** V praksi bodo to naloge na področju zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter nalog, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti občin, so pa po svoji naravi skupne več občinam in tudi presegajo njihove finančne zmožnosti. S tem so mišljene predvsem regionalne deponije odpadkov, večji vodooskrbni sistemi in ostale naloge občin, o katerih se bodo skupno dogovorili v občinah in pokrajinah.
- **Naloge regionalnega pomena.** Te bodo imele največji obseg in po svoji naravi niso niti lokalnega niti državnega pomena, ampak vmesnega – regionalnega (pokrajinskega) pomena. Pokrajina izvaja naloge na:
 - področju regionalnega razvoja: s tem, da določa cilje regionalnega razvoja in zagotavlja skladen razvoj celotnega območja pokrajine ter zagotavlja usklajenost regionalnih razvojnih politik s Strategijo razvoja Slovenije. Pokrajina bo sprejela regionalni razvojni program in ga tudi izvajala;
 - področju okolja in prostora: sprejema svoje prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, sprejema stanovanjski program za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj, izvaja zemljiško politiko regionalnega pomena, sprejema in izvaja programe varstva okolja, varstva naravnih vrednot in programe upravljanja voda za izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda ter sprejema ukrepe varstva narave;
 - področju prometa: gradi in vzdržuje pokrajinske ceste regionalnega pomena (to so vse sedanje državne ceste, razen avtocest in hitrih cest), načrtuje razvoj prometnega sistema v pokrajini, določa prometno ureditev na pokrajinskih cestah, izvaja naloge preventive in vzgoje v cestnem prometu ter ureja plovbo na celinskih vodah;
 - področju gospodarstva: sprejema programe razvoja gospodarstva, načrtuje politiko spodbujanja turizma in zagotavlja izvajanje ukrepov za spodbujanje podjetništva ter turizma, sprejema energetske koncept pokrajine, koordinira lokalne energetske koncepte in izvaja programe uveljavljanja obnovljivih virov in učinkovite rabe energije;
 - področju kmetijstva: sodeluje pri načrtovanju strukturne kmetijske politike in izvaja ukrepe državnih pomoči regionalnega pomena ter sodeluje pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva;
 - področju visokega šolstva in razvoja: sprejema programe razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena;
 - področju vzgoje in izobraževanja ter športa: v njeni pristojnosti bo vse srednje šolstvo in dijaški domovi. Pokrajina ustanavlja in financira vzgojne

izobraževalne zavode ter zavode s področja športa, sprejema in izvaja regionalne programe razvoja šolstva in športa ter na posameznih področjih vzgoje in izobraževanja ter športa določa izvajalce programov;

- področju zdravja: ustanavlja regionalne javne bolnišnice in zagotavlja njihove mreže na območju pokrajine, sprejema in izvaja program zdravstvenega varstva, sprejema programe na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog ter obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne rehabilitacije, zagotavlja izvajanje ukrepov na področju javnega zdravja, usklajuje nujno medicinsko pomoč in zagotavlja izvajanje specialističnega zdravljenja. Ustanovi tudi svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo;
- področju dela, družine in socialnega varstva: načrtuje in organizira socialno varstvene storitve in programe s področja dela, družine in socialnega varstva, in sicer: socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstvo, vodenje in zaposlitev pod posebnimi pogoji, organizira varstvo otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter zagotavlja svetovanje in organiziranje pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti in storilcem kaznivih dejanj. Skupaj z državo soustanovi center za socialno delo in zagotavlja dejavnost centrov za socialno delo na svojem območju ter zagotavlja pravico do izbire družinskega pomočnika;
- področju kulture: sprejema program razvoja kulturnih dejavnosti in izvaja ukrepe za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavlja naloge območnih knjižnic, regionalne naloge sklada za kulturne dejavnosti in ustanavlja javne zavode na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov);
- področju zaščite in reševanja: sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja, usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe, določa posebne ukrepe varstva pred požarom ter razglašča povečano požarno ogroženost, organizira in vodi sile za zaščito, ocenjuje ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtuje izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje ter pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjuje škodo, ki jo te povzročijo. Sprejema tudi z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami.

- **Upravne naloge iz državne pristojnosti.** To bo tretja vrsta pokrajinskih nalog, pri katerih gre za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti na prvi stopnji, ki jih sedaj opravljajo upravne enote, pa tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, če je tako določeno s področnim zakonom.

5.2 PREDLOGI ZAKONOV O PRENOSU NALOG V PRISTOJNOST POKRAJIN

O regionalizaciji Slovenije se govori že od začetka samostojne države. Obstajalo je kar nekaj poskusov, tudi predlogov zakonov (več o tem je že napisano v prejšnjem poglavju). Bistvene so, kot že večkrat omenjeno, spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave RS v letu 2006. Na tej točki nas zanimajo predvsem predlogi v zvezi s prenosom pristojnosti.

5.2.1 Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin iz leta 2007

Prejšnja vlada RS je na 146. redni seji, 15. 11. 2007, določila besedilo predloga Zakona o ustanovitvi pokrajin, predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin in predloga Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete.

S predlaganim Zakonom o prenosu nalog v pristojnost pokrajin iz leta 2007 (za katerega je vlada oblikovala tudi besedilo za tretjo obravnavo v juliju 2008), naj bi se že s 1. 1. 2009 na pokrajine prenašale pristojnosti v zadevah širšega lokalnega pomena in zadevah regionalnega pomena ter v izvrševanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti, ki v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine, spadajo v področja nalog pokrajine in jih kot naloge ministrstev, organov v sestavi ministrstev in upravnih enot določajo različni zakoni z različnih področij (Predlog ZPNPPok, 2008, str. 6–17):

- Področje regionalnega razvoja: izhodišče za oblikovanje pristojnosti pokrajin na področju regionalnega razvoja je, da naj bodo pokrajine funkcionalne ozemeljske enote za usklajevanje trajnostnega razvoja in za izvajanje regionalne razvojne politike na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega, okoljskega, kulturnega razvoja in razvoja človeških virov.
- Področje okolja in prostora: tukaj sta predvidena dva prostorska akta, in sicer: pokrajinski prostorski akt, pokrajinski podrobni prostorski načrt. Z ustanovitvijo pokrajin se nato najkasneje v roku šest mesecev z državnega nivoja na pokrajinskega prenese tudi postopke priprave prostorskih aktov, posledično se na pokrajine prenese finančna sredstva, ki so bila namenjena pripravi prostorskih aktov in še niso bila porabljena.

- Področje prometa: v pristojnosti pokrajin preidejo vse glavne ceste I. reda, vse regionalne ceste II. reda ter vse regionalne kolesarske poti. Za vzdrževanje pokrajinskih cest je obvezna gospodarska javna služba, sredstva za vzdrževanje pa se črpajo iz pokrajinskih proračunov ter drugih virov, če tako določa zakon. Inšpekcijsko nadzorstvo na pokrajinskih cestah opravlja pokrajinski inšpektor za ceste kot nalogo iz državne pristojnosti.
- Področje gospodarstva: na tem področju se bo na pokrajine prenesla pristojnost za načrtovanje razvoja turizma za izvajanje ukrepov na področju: promocije turizma, razvoja turizma, oblikovanja in distribucije integralnih turističnih proizvodov ter uvajanje destinacijskega managementa, medtem ko vodenje turistične politike, skupaj z načrtovanjem ukrepov za njeno izvajanje, ostaja na ravni države, in sicer zaradi potrebe po enotnem vodenju tega področja. Na področju rudarstva se bodo iz državne pristojnosti prenesle na pokrajine naloge, povezane s koncesijami, upravnimi dovoljenji, sanacije posegov v prostor na pridobivalnem prostoru, povezane z državnim prostorskim načrtovanjem.
- Področje šolstva in športa: država mora ohraniti funkcijo postavljanja standardov, programske enotnosti, nadzora in koordinacije. Pokrajine pa prevzemajo tiste funkcije države, ki jih lahko zaradi boljšega poznavanja razmer v pokrajini opravljajo bolj kakovostno. Ključna predlagana sprememba je prenos nekaterih pristojnosti na področju srednjega in višjega šolstva iz države na pokrajino. Delitev ustanoviteljskih pravic in dolžnosti financiranja ustvarja konflikte in zmanjšuje učinkovitost poslovanja, zato je predlagan prenos tako ustanoviteljstva kot tudi financiranja. Pokrajine uresničujejo javni interes v športu tako, da spodbujajo in zagotavljajo pogoje za opravljanje in razvoj športne dejavnosti ter načrtujejo, gradijo in vzdržujejo za pokrajino pomembne športne objekte. Sredstva za načrtovanje, gradnjo in vzdrževanje javnih športnih objektov zagotavljajo država, pokrajine in občine.
- Področje zdravja: na področju zdravstvene dejavnosti bodo pokrajine zagotavljale mrežo javne zdravstvene službe na sekundarni ravni, dejavnosti na terciarni ravni pa še vedno država. V pokrajinski pristojnosti bo mreža splošnih bolnišnic in izvajanje specialistične dejavnosti. Skladno s planom zdravstvenega varstva države bodo pokrajine lažje ugotavljale specifične potrebe prebivalstva na svojem območju ter sprejemale in izvajale plan zdravstvenega varstva. Pokrajine bodo zagotavljale sredstva za uresničevanje programov za krepitev zdravja ter za zagotavljanje ukrepov za krepitev javnega zdravja.
- Področje dela, družine in socialnega varstva: pokrajina bo na socialnem področju prevzela naslednje naloge: organiziranje pomoči na domu, institucionalno varstvo odraslih invalidnih oseb in starejših oseb, vodenje,

varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji, skupaj z državo pa bo soustanovila center za socialno delo in zagotavljala dejavnosti centrov za socialno delo na svojem območju, zagotavljala pravico do izbire družinskega pomočnika in skupaj z državo zagotavljala izvajanje socialno varstvenih programov. Spremembe zakona o socialnem varstvu ustrezno na novo urejajo tudi način financiranja socialno varstvenih dejavnosti tako, da natančno določajo, kaj se financira iz državnega, pokrajinskega oz. občinskega proračuna.

- Področje visokega šolstva in znanosti: na tem področju bodo v pokrajinah sprejemali raziskovalne in razvojne programe pokrajinskega pomena ter pokrajinske programe visokega šolstva. Vsi programi bodo temeljili na sprejetih nacionalnih programih, programe pa bodo sprejemali pokrajinski sveti. Na področju raziskovalne dejavnosti bodo obsegali ukrepe za uresničevanje raziskovalnega in razvojnega programa, finančni načrt za posamezen ukrep pokrajinskega programa, način nadzora nad izvajanjem ukrepov pokrajinskega programa in postopke za spremljanje in vrednotenje pokrajinskega raziskovalnega in razvojnega programa.
- Področje kulture: na pokrajine se prenaša državna finančna sredstva za delovanje kulturnih ustanov. Delno sofinanciranje 10. osrednjih knjižnic s strani države. (Država ima vlogo osnovnega regulatorja).
- Področje varstva pred naravnimi nesrečami: pokrajine bodo urejale zaščito, reševanje in pomoč pred naravnimi nesrečami. Organizirale bodo sile za zaščito in pomoč občinam.
- Področje notranjih zadev: država prenaša na pokrajine izvrševanje določenih pravic tujcev in beguncev. Pri tem organizira tečaje slovenskega jezika, zagotavlja informacije, ki so potrebne tujcem za vključevanje v slovensko družbo. Seznanja tujce s slovensko zgodovino in kulturo. Z vsem delovanjem zagotavlja zaščito pred kakršnokoli diskriminacijo.

5.2.1.1 Kritike predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin

Ker se s tem zakonom posega na različna področja in se posledično spreminja in dopolnjuje veliko število zakonov, je prihajalo do težav in razhajanj. Tako kot je bilo omenjeno že v prejšnjem poglavju, je bil predlog tega zakona, skupaj z ostalimi v pokrajinskem paketu, zavržen. Obstajalo je veliko očitkov zakonu in spornih dejstev. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila je s Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko tudi izdelal strokovno študijo z naslovom »Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predloga financiranja pokrajin«.

Nekaj primerov očitkov predlogu zakona in posledično predlogov s strani sodelavcev in izvajalcev omenjenega projekta (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: Pokrajine, 12. 12. 2009):

- pripravljavec predloga zakona je pri presoji pripravljenih sprememb in dopolnitev predpisov predvidel tudi prenos nekaterih nalog v izvajanje pokrajin, ki so trenutno v pristojnosti občin. Tako je npr. predvidel, da se s spremembami in dopolnitvami Zakona o socialnem varstvu z občine na pokrajine prenese pristojnost (naloge) financiranja pravic do družinskega pomočnika, določanje dodatnih oprostitev pri plačilu stroškov za pomoč na domu in pri plačilu storitev v zavodih za odrasle itn. S tem je pripravljavec posegel v izvirno (ne preneseno) pristojnost občin, čeprav v 14. členu Zakona o pokrajinah ne zasledimo določila, na podlagi katerega bi se naloge v pristojnosti občin lahko prenesle v izvrševanje pokrajinam. Tako naj bi po njihovem mnenju presegel pravni okvir, določen z navedenim 14. členom predloga Zakona o pokrajinah. V predlogu Zakona o prenosu nalog v izvrševanje pokrajin so tako sporna določila, s katerimi se posega v pristojnosti občin;
- prav tako po njihovem mnenju pokrajin ob nastanku ne bi smeli obremeniti z obsežnejšim izvajanjem državnih funkcij, saj lahko s tem preusmerimo razmišljanja v napačno smer. Pokrajinam moramo najprej dati njihovo vsebino, to so njihove izvirne naloge, ki omogočajo uveljavljanje interesov, ki se oblikujejo na regionalni ravni. Predlaga se postopen prenos državnih nalog v izvajanje pokrajinam in s tem postopno uvedbo enotirnega upravnega sistema na regionalni ravni;
- s predlogom zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin je pripravljavec predvidel, da npr.: pokrajina (ali občina) določa izvajalce izobraževalnih programov osnovnega glasbenega izobraževanja, pokrajina (ali občina) ustanavlja javne glasbene šole, ki izvajajo program osnovnega glasbenega izobraževanja, lahko pokrajina (ali občina) ustanovi javne organizacije za izobraževanje odraslih. Z navedenim je po njihovem mnenju presežen pravni okvir 143. člena Ustave RS in kršeno ustavno načelo jasnosti in določnosti predpisov. Z navedenimi spremembami je namreč predvidel možnost, da lahko kot izvajalec navedenih dejavnosti negospodarskih javnih služb nastopajo tako občine kot tudi pokrajine. Na tem mestu se tako odpre pravno sistemsko vprašanje razmejitve pristojnosti med pokrajino in občino ter še pomembnejše vprašanje sistemske nad oziroma podrejenosti;
- s predlogom Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin je pripravljavec sicer natančno opredelil, katere naloge regionalnega pomena se prenašajo z države na pokrajino, vendar bi bilo, po njihovem mnenju, glede na obseg identificiranih nalog in njihovo vsebinsko zahtevnost, te naloge smiselno določiti s področnimi zakoni. S tem bi zagotovili postopen prehod izvajanja nalog regionalnega pomena v pokrajinsko pristojnost.

5.2.2 Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin iz leta 2010

V trenutnem mandatnem obdobju pa je sveženj pokrajinske zakonodaje vložila poslanska skupina SDS, ki se je za ta korak odločila, ker vlada še vedno ni predložila svojega paketa pokrajinske zakonodaje. Na 14. seji Državnega zbora, dne 5. 3. 2010, se je odvijala splošna razprava o predlagani pokrajinski zakonodaji. Splošna stališča posameznih poslanskih skupin do celotnega svežnja pokrajinske zakonodaje in do predloga Zakona o pokrajinah so bila predstavljena že v prejšnjem poglavju, tukaj pa nas zanimajo stališča do predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, ki so predstavljena v nadaljevanju:

- Bogdan Barovič se je v imenu poslanske skupine SNS poglobil v predlog zakona in se med veliko drugimi stvarmi ustavil tudi pri zadevah, ki naj bi se prenesle v pristojnost pokrajin na področju šolstva in športa. Zmotila ga je predvsem namera prenosa pristojnosti na področju srednjega in višjega šolstva, ko naj bi dolžnosti financiranja prevzele pokrajine, država pa bi obdržala pristojnost dajanja soglasij na odločitve pokrajin. Spraševal se je, čemu bomo imeli še nekoga vmes, ki bo odločal, zato da bo na koncu odločala država. To je po njegovem mnenju nesmiselno, ker gre za zapravljanje časa, denarja in povečevanje birokracije. Tudi na področju zdravstva je ugotavljal in opozarjal na nesmiselne poteze, ki bi po njegovem mnenju vodile v propad zdravstva;
- Milan Čadež iz SDS je na začetku poudaril, da z vzpostavitvijo pokrajin v Sloveniji naj ne bi nastajali nobeni dodatni stroški, saj s prenosom nalog na pokrajinski nivo iz državnega nivoja ne prenašamo samo pristojnosti z odločanjem, ampak tudi denarna sredstva z vsem potrebnim kadrom. Sledila je še razlaga treh vrst nalog, ki jih predlagajo za prenos na pokrajine. Poslanska skupina SDS podpira ta predlog zakona in celovito regionalizacijo Slovenije;
- Franc Pukšič iz SLS je predvsem kritiziral koalicijo, ki je tako negativno nastrojena proti predlogu zakona in ji očital, da sama nič kaj veliko ne naredi. V Slovenski ljudski stranki podpirajo predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, hkrati pa pozivajo koalicijo, da da dodatne predloge oziroma amandmaje, dopolnijo predlog zakona. Povedal je, da bi tudi to v SLS podprli.

S tem se je tudi zaključila predstavitev stališč poslanskih skupin. Je pa zanimivo omeniti še dejstvo, da je bila dvorana v času razprave napol prazna. Predvsem so bili odsotni koalicijski poslanci (Državni zbor Republike Slovenije, 5. 3. 2010).

5.2.2.1 Mnenje Vlade k predlogu zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin

Vlada je torej oblikovala tudi mnenje k predlogu Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin. Predlog zakona je obravnavala skupaj s predlogi zakonov, ki urejajo ustanovitev

pokrajin v Sloveniji, pravni status in organizacijo pokrajin, financiranje pokrajin, volitve v pokrajinske svete in volilne enote za volitve prvih pokrajinskih svetov. Ugotovljeno je bilo, da gre pri predlogih zakonov za v zakonodajnem postopku dopolnjena besedila zakonov, ki so bili v zakonodajni postopek vloženi v letih 2007 in 2008. Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, ki ga je državnemu zboru predložila skupina poslancev, je del paketa pokrajinske zakonodaje prejšnje vlade in sledi njenemu konceptu pokrajin, ki je bil po opravljeni analizi pokrajinskih zakonov strokovno zavržen. Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin pomeni konkretizacijo določb zakona o pokrajinah, ki je tudi del predlaganega paketa zakonov in ki prepodrobno in neuravnoteženo ter zato omejujoče urejajo področja izvirnih nalog pokrajine, to je nalog regionalnega pomena in lokalnih zadev širšega pomena. S posameznimi poglavji predloga zakona se posega tudi v področne materialne zakone in se jih spreminja in dopolnjuje tako, da se določa naloge, ki jih bodo opravljale pokrajine v svoji izvirni ali preneseni pristojnosti. Vlada meni, da gre za preveliko število nalog, ki se naenkrat prenaša na subjekte, ki jih še ni, pač pa se bodo rodile na isti dan, ko bodo morali naenkrat prevzeti breme nalog iz vseh 50. zakonov, ki jih vsebuje predlog zakona. Vlada tudi meni, da je na pretežnem delu področij, ki jih predlog zakona vsebuje, opaziti tendenco omejevanja pristojnosti prenesenih v izvirno pristojnost pokrajin, kar izraža po eni strani nerazumevanje pojma lokalne samouprave, po drugi strani pa še posebej pomena prenosa nalog v izvirno pristojnost pokrajin. Na nekaterih področjih si ministrstva pridržujejo pravice soglasja ali pritrditve k določenim aktom pokrajinskih organov. To je v nasprotju z doktrino lokalne samouprave in z Evropsko listino lokalne samouprave. Vlada še meni, da ta predlog poudarja predvsem upravno administrativno in servisno funkcijo pokrajine, regulatorno in pospeševalno funkcijo, ki sta najpomembnejši za uresničevanje potreb in interesov prebivalcev pokrajin na področju regionalnega razvoja, pa zanemarja. Vlada Republike Slovenije tako ne podpira predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 14. 1. 2010).

Zdajšnja vlada pa je ob nastopu mandata tudi odločila, da bo s postopki vzpostavitve pokrajin nadaljevala. Predlogi zakonov, potrebnih za ustanovitev in začetek dela pokrajin so pripravljene na podlagi opravljene strokovne študije, ki na podlagi analize predlogov zakonov, ki so bili v zakonodajni postopek vloženi v letih 2007 in 2008, podajajo strokovno argumentirane predloge za vzpostavitev pokrajin v Sloveniji. Strokovno obravnavo ključnih odprtih vprašanj decentralizacije in regionalizacije Slovenije pa je opravil tudi Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo, ki ga je na podlagi Zakona o Vladi imenoval predsednik vlade aprila 2009, z namenom priprave strokovnih usmeritev in predlogov pri oblikovanju konceptov regionalizacije Slovenije.

5.4 PREGLED UREDITEV V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH

5.4.1 Francija

5.4.1.1 Zgodovina lokalne samouprave v Franciji

Francija je bila do nedavnega med najbolj centraliziranimi državami v Evropi. Toda v zadnjih petindvajsetih letih je naredila temeljite spremembe v smeri regionalizacije in decentralizacije. Glavne razloge za decentralizacijo lahko najdemo v zgodovini francoske države.

Temelji francoskega modela lokalne samouprave izhajajo iz časa francoske revolucije in Napoleonovega cesarstva. Prvi francoski zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet leta 1789, ki pomeni najbolj radikalen oz. revolucionaren prelom s fevdalno preteklostjo (Šmidovnik, 1995, str. 37, 38).

Drugi pomemben ukrep revolucije je bilo oblikovanje departmajev. Vzpostavile so ga centralistične težnje, ki so hotele Francijo razdeliti na take administrativne enote, ki bi jih bilo mogoče čim lažje obvladovati iz centra države. Šele proti koncu 19. stoletja se je v departmaju razvilo samostojno življenje, ki je pomenilo zametek njegove samoupravnosti. Tako je bilo po vzoru občin tudi departmajem odkazano področje samouprave. To je področje lokalnih zadev (*affaires locales*). Na tem področju lokalne skupnosti same določajo in tudi samostojno opravljajo svoje naloge; država si nad njimi pridržuje le nadzor, kakor to ustreza pojmovanju državne decentralizacije. Francoski departma je postal vzorec za podobne enote v drugih evropskih deželah na kontinentu (na primer za nemške okraje, italijanske province, švedske lene) (Šmidovnik, 1995, str. 38, 39).

Temelje za pot v smeri decentralizacije je nudila že ustava iz leta 1958, ki pravi, da lokalne skupnosti prosto upravljajo same s sabo. Toda prefekt je imel še vedno pomemben status. To še ni bila prava decentralizacija, ta proces so imenovali dekoncentracija (Loughlin v: Korasa, 2007, str. 44). Pomembne reforme so se zgodile v osemdesetih letih, ko je bilo pospeševanje procesa decentralizacije eden izmed ključnih reformnih ciljev leve vlade v letih 1982–1986. Francoska lokalna samouprava je v letih 1982 in 1983 doživela občutne sistemske spremembe, ki se zlasti nanašajo na razdelitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, na sistem državnega nadzora nad lokalnimi skupnostmi, in odpravljena je bila tradicionalna ureditev, po kateri je bil prefekt kot šef državnega departmaja hkrati tudi izvršilni organ generalnega sveta kot reprezentativnega organa (Šmidovnik, 1995, str. 42). Leta 1984 so nato predstavili posebne uredbe za delovanje teritorialnih javnih služb, leta 1986 so bile prve neposredne volitve v regionalne svete in zakon iz leta 1992 postavi temelje za teritorialno upravo. Podpira sodelovanje med občinami in regijami z ustanovitvijo skupnosti občin in skupnosti mest ter krepil lokalno demokracijo s posvetovalno vlogo referendumov. Z zakonom so

leta 1995 potrdili vlogo regij pri prostorskem urejanju in trajnostnem razvoju. Zakon iz leta 1999 pa je poenostavil sodelovanje med občinami. Zakon iz leta 2000 je dal čezmorskim departmajem pravico, da se različno razvijajo in organizirajo lokalne referendumne o organiziranju svojih ustav in prerazporeditvi oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi. Zakon iz leta 2002 predvideva orodja za participativno demokracijo ter daje novo moč lokalnim oblastem, posebno regijam. Zakon iz marca 2003 obravnava decentralizirano organizacijo francoske republike. V prvem členu po novem: »Francija je decentralizirano organizirana država«. S tem se tudi uradno odmakne od centralizirane ureditve. Prenos oblasti od države na teritorialne skupnosti spremlja tudi prenos sredstev, ki so potrebna za uresničevanje nalog (Loi constitutionelle v: Korasa, 2007, str. 46). Julija 2004 so sprejeli zakon o finančni avtonomiji teritorialnih skupnosti. Skupnosti prosto razpolagajo s sredstvi, ki so namenjena za izvajanje njihovih nalog.

Regije so novejša oblika teritorialnih skupnosti. Departma je bil dolgo časa predmet kritik. Kot vmesna raven oblasti se je izkazal za precej neučinkovitega pri zadevah, povezanih z ekonomsko razvojnimi izzivi. Treba je bilo napraviti skupnost, ki bi bila vmes med departmajem in državo in bi zato nekatere funkcije bolje opravljala. To naj bi bila regija. Z zakonom iz leta 1982 regija postane teritorialna skupnost (Korasa, 2007, str. 47).

Francija je država, ki je razmeroma pozno stopila na pot regionalizacije, ker je imela močno centraliziran model organizacije države. Se je pa sodobna francoska lokalna ureditev ob urejanju področja lokalne demokracije lahko oprla na svojo bogato preteklost. Njena ureditev lokalne samouprave pomeni nedvomno enega izmed glavnih modelov lokalne samouprave, ki je skupaj z drugimi tvorila skupni kontinentalni model lokalne samouprave. Tako je imel francoski model lokalne samouprave, kakor tudi francoska država in politična ureditev nasploh, zelo velik vpliv na ureditev lokalne samouprave v večini evropskih držav.

5.4.1.2 Ustavna ureditev francoske lokalne samouprave

Za organizacijo lokalne samouprave v Franciji sta značilni večplastnost upravnih ravni in številčnost lokalnih skupnosti. Francija je država z demokratično, parlamentarno in predsedniško ureditvijo (Vlaj, 1998, str. 146). Današnja struktura lokalnih in regionalnih skupnosti v Franciji pa je taka:

- regije (26 – od tega štiri čezmorske), ki so sestavljene iz različnega števila departmajev, a običajno jih je v eni regiji od štiri do pet. Od vseh regij jih je 21 v sami Franciji, ena regija ima poseben status (Korzika), obstajajo pa še štiri čezmorske regije;
- departmaji (100 – 96 jih je v Franciji in štirje čezmorski, ki so hkrati regije);
- občine (36.763 – od tega jih ima 32.000 manj kot 2.000 prebivalcev), kjer poleg kar nekaj izredno majhnih obstaja tudi nekaj zelo velikih občin;

- skupnosti lokalnih oblasti – gre za posebne sisteme povezav za sodelovanje med občinami, ki so jih iznašli, ker se pri uveljavljanju demokracije pojavlja velika vrzel med majhno občino in departmajem. Gre za: urbane skupnosti, ki jih uporabljajo velika mesta, skupnosti aglomeracij za srednje velika mesta, skupnosti občin za podeželske občine, pa še sindikate občin, ki opravljajo javne storitve za več občin in sindikate aglomeracij, ki so nova telesa za zadovoljevanje potreb novih mest.

Za izvajanje nekaterih funkcij se občine začasno ali trajno združujejo v javne ustanove za medobčinsko sodelovanje, ki so avtonomne javnopravne osebe s svojim proračunom. Te povezave jim omogočajo skupno vodenje zadev in javnih služb, razvijanje projektov gospodarskega razvoja ali urejanje prostora za več občin skupaj (Korasa, 2007, str. 51).

Po 72. členu francoske ustave so teritorialne skupnosti francoske republike občine, departmaji in čezmorska območja. Na zakonski osnovi so lahko ustanovljene še druge. V tem zadnjem delu formulacije je ustavnopravna podlaga za zakonsko vzpostavitev regij. Te ravni se svobodno upravljajo preko lastnih organov oblasti pod pogoji, zapisanimi z zakonom. Lastni organi upravljanja v teh enotah so izvoljeni sveti. 74. člen francoske ustave dopušča, da lahko imajo prekomorska območja posebno organizacijo, skladno s specifičnimi interesi na tem področju. Vsa ostala temeljna načela lokalne samouprave, obseg pristojnosti, sredstva in organizacijo lokalne uprave naj bi urejali zakoni. Tako obstaja vrsta zakonov, ki opredelijo delovanje lokalnih enot, vključno z zakoni o prenosu moči, ki so iz obdobja večjih decentralizacijskih procesov (Council of Europe, 1998, str. 5).

5.4.1.3 Pristojnost vmesnih ravni lokalne samouprave v Franciji

Tipična širša samoupravna skupnost, ki je v veliki meri vplivala na razvoj na kontinentu, je francoski departma. Danes je departma širša lokalna samoupravna skupnost, hkrati pa je tudi dekoncentrirana enota države. Departma kot tipična administrativna enota, s pomočjo katere naj bi država obvladovala vse svoje ozemlje iz centra države, se je spremenil v dvoživko, ki deluje tudi kot samoupravna lokalna skupnost in s tem kot protiutež tej isti državi (Šmidovnik, 1993, str. 881). Vse upravne enote imajo svoje temeljne izvršilne enote v departmaju. Povezuje jih prefekt. Prefekt je bil vse do reorganizacije lokalne samouprave po zakonu iz leta 1982 obenem tudi izvršilni organ generalnega sveta, ki je predstavniški organ departmaja kot lokalne samoupravne skupnosti. Šele z reorganizacijo je generalni svet dobil svoj lastni izvršilni organ – predsednika generalnega sveta, kar je šteti za potezo za osamosvajanje in utrjevanje lokalne samouprave na tej ravni (Šmidovnik, 1993, str. 885).

Departmaji in regije so torej hkrati decentralizirane lokalne enote, hkrati pa tudi državni oddelki. V regiji ali departmaju prefekt skrbi za decentralizirane naloge države: policijo, kmetijstvo, zdravstvo, okolje, zaposlovanje in javna dela. Storitve, ki ne sodijo pod izvršno oblast (sodstvo) ali imajo posebno hierarhijo (izobraževanje, inšpekcije), ne sodijo pod avtoriteto perfekta. Po zakonu iz 6. 2. 1992 o teritorialni upravi Francije je decentralizacija

ključ za razdelitev pristojnosti in sredstev med različne ravni uprave (Council of Europe, 1998, str. 9).

Zakon o prenosu moči iz leta 1983 temelji na naslednjem načelu:

»Razdelitev nalog med državo in teritorialnimi oblastmi naj kar se da jasno ločuje med pristojnostmi države po eni strani in med nalogami, ki so prenesene na občine, departmaje ali regije. Tako naj bi vse naloge in ustreznim nalogam pripadajoči viri v celoti pripadali ali državi, departmajem, občinam ali regijam. Ravni oblasti, ki so pristojne za izvrševanje določenih nalog, morajo biti jasno opredeljene« (Council of Europe, 1998, str. 22).

Zakoni torej določajo tako razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo kako tudi razdelitev javnih virov. Departma je močno zasidran v francoski lokalni ureditvi, velik pomen pa mu pripisujejo tudi ljudje. V svoji pristojnosti departma izvršuje naslednje javne storitve:

- SOCIALNE STORITVE

Departmaji so pristojni za socialno skrbstvo, pomoč otrokom, pomoč in nastanitev ostarelih, pomoč sirotam in revnim, nastanitev prizadetih, družinske socialne pomoči, pravne storitve. Poleg države in občin skrbijo tudi za zdravstveno preventivo pri določenih boleznih. Te storitve zasedajo kar 60 % proračuna departmajev. Odgovorni so tudi za socialno-varstvene zavode.

- IZOBRAŽEVANJE

Pristojnosti na področju izobraževanja so predvsem izgradnja in vzdrževanje šol za učence stare med 11 in 15 let. Departmaji nimajo nobene besede pri učnem načrtu, ki ga pripravljajo na ministrstvu za izobraževanje.

- PROMET, CESTE, PREVOZ

Departmaji skrbijo za departmajski promet, ceste in šolski prevoz. Poleg države in občin skrbijo tudi za pomorsko ribolovna in trgovska pristanišča.

- KULTURA

Na tem področju gre predvsem za vzdrževanje kulturne infrastrukture, vključno s promocijo glasbenih festivalov, pomoč departmajskim knjižnicam, arhivom, muzejem in gledališče.

- GOSPODARSKI IN LOKALNI RAZVOJ

Posredna in neposredna dopolnilna pomoč, podeželska oprema.

- EKONOMSKE STORITVE

Na tem področju imajo departmaji nalogo oskrbe z elektriko. Departmaji skupaj z državo, regijami in občinami sodelujejo pri regionalnem, prostorskem planiranju in varovanju okolja (Council of Europe, 1998, str. 23–26).

Departmaji so sicer predvsem odgovorni za srednješolsko izobraževanje in socialno varnost. Ker departmaji skrbijo za te glavne službe, jim ni dovoljeno tekmovati z zasebnim sektorjem pri zagotavljanju drugih storitev, razen če jih ta zaradi kateregakoli razloga ne zagotavlja. Departma sme posegati v gospodarske in socialne zadeve pod pogoji, ki jih določa zakon. Departma nudi tudi pomoč občinam pri izvajanju njihovih pristojnosti (Vlaj, 1999, str. 225).

Regije pa so najnovejša struktura francoske lokalne uprave. So teritorialne enote, katerih ureditev je podobna ureditvi v departmajih. Francoska regija je nova lokalna enota, ki spada v področje lokalne samouprave. Z zakonom iz leta 1982 so regije tudi postale ozemeljske skupnosti z avtonomnim položajem (podobno kot občine in departmaji). Danes regije v svoji pristojnosti izvršujejo predvsem: javne storitve na področju ekonomskega razvoja (različno podporo podjetjem, sofinanciranje v javno dobro regionalnega razvoja), na področju izobraževanja (npr. srednješolska infrastruktura, izobraževanje odraslih), prometa in prevoza (npr. mestni železniški prevoz), javnega zdravstva (ki je sicer funkcija, ki se deli med regijami, departmaji in občinami – država pa ima nadzorstveno funkcijo). Pristojne so tudi za načrtovanje nacionalnega in regionalnega razvoja.

Za uresničitev projektov skupnega interesa pa se lahko lokalne enote med seboj povežejo v nove enote, ustanovljene prav v ta namen. Razlikovati je potrebno med tistimi, kjer gre za sodelovanje med lokalnimi oblastmi iste ravni, in tistimi, kjer gre za povezovanje enot različnih ravni. Npr. novonastale enote, kjer prihaja do sodelovanja med departmaji, so t. i. meddepartmajske institucije in telesa, do sodelovanja med regijami pa prihaja na podlagi medregijskih sporazumov in institucij. Enote, kjer gre za sodelovanje lokalnih enot različnih ravni – za sodelovanje med občinami, departmaji in regijami, se imenujejo *mixed consortia* (Council of Europe, 1998, str. 23–30).

Zadnje pomembne spremembe so v Franciji uvedli po reformi ustave marca 2003, s katero so še okrepili vlogo lokalne samouprave. V letu 2005 so iz države na regije in departmaje prenesli še dodatne pristojnosti, hkrati s pristojnostmi so prenesli finančna sredstva in prerazporedili zaposlene. V pristojnosti regij ali departmajev so v več fazah prešle naslednje pristojnosti: ustanoviteljstvo nižjih licejev v pristojnost departmajev, liceji so v pristojnosti regij, in prej državne ceste upravljajo departmaji in regije.

Glede vmesnih ravni lokalne samouprave v Franciji najdemo tako zagovornike kot nasprotnike departmajev in regij. Departmajem se na primer očita zastarelost in nezmožnost učinkovitega gospodarskega razvoja. Je pa departma dobro umeščen v francoski politični in upravni sistem ter ima zgodovinsko legitimnost, saj je preživel in se

prilagodil različnim političnim režimom, ki so si sledili v preteklosti. Igra ključno vlogo na področju socialnih storitev in tudi ljudem je zelo blizu. Pa tudi regije, ki so pristojne zlasti za ekonomski razvoj, so dobro zapisane v očeh javnosti.

Vzporednice s Slovenijo: za Francijo lahko rečemo, da je druga raven lokalne samouprave organizirana kot dvoživka, torej da opravlja naloge, ki izhajajo iz lokalne samouprave, hkrati pa tudi državne naloge. Tudi v Sloveniji gre pri prenosu nalog na pokrajine tako za prenos nalog v njihovo izvirno pristojnost kot določitev prenesenih nalog iz državne pristojnosti. Po eni strani je enotirni upravni sistem tudi za Slovenijo edina prava rešitev, s katero bi istočasno odpravili današnje pomanjkljivosti državne uprave na lokalni ravni in zadostili potrebi po vzpostavitvi pokrajin, po drugi strani pa obstaja strah, da bi v organiziranju in delovanju takšnih enot »dvoživk« prevladal vpliv državne birokracije nad lokalno samoupravo in da bi se upravni organi dodatno odmaknili od ljudi, s čimer bi se povečala moč izvršilnega aparata. Pokrajinam naj bi pustili tisto, kar je njihovo bistvo, in naj bi se posvečale svojemu delu ter naj ne bi bile ustanovljene zato, da bi opravljale državne naloge. V Franciji ne moremo govoriti o zelo intenzivnem procesu decentralizacije (kot npr. v Nemčiji), saj Francija že od nekdaj velja za klasično deželo centralizma. Kljub temu da so se oblikovali departmaji kot vmesna raven med državo in občinami, na katere je država prenesla del funkcij, ti še vedno v veliki meri ostajajo pod kontrolo države. Francoska ureditev tudi ni pretirano naklonjena prenosom nalog iz države in če prenaša svoje naloge na lokalne skupnosti, jih prenaša v njihovo izvirno pristojnost. Primerjava s Francijo je pogosta, ker imajo njeni departmaji neko zgodovinsko legitimnost in je francoski model lokalne samouprave eden temeljnih v Evropi ter je tudi primeren model regionalizacije unitarnih držav. V Sloveniji so ob predlogu zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin obstajala tudi mnenja, da gre za preveliko število nalog, ki se naenkrat prenaša na subjekte, ki jih še ni, ko pa bodo, bodo morali naenkrat prevzeti breme nalog iz vseh 50. zakonov, ki jih vsebuje predlog zakona. Tudi Francija velja za državo, ki se postopno in stalno decentralizira (npr. nazadnje so v letu 2005 iz države na regije in departmaje prenesli še dodatne pristojnosti). Prav tako se lahko kaj naučimo iz težav, ki spremljajo francosko lokalno samoupravo; od velikih problemov pri razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter lokalnimi skupnostmi samimi, do obstoja konkurence med regijami, departmaji in velikimi občinami glede pristojnosti (kar so pri nas že bili očitki predlogu zakona). Ne glede na vse pa je primerjava s Francijo morda težja, saj nam po velikosti ni blizu.

5.4.2 Zvezna republika Nemčija

5.4.2.1 Zgodovina lokalne samouprave v ZRN

V nemških deželah je bila samouprava razvita že v srednjeveških mestih, zametki nemške teritorialne administracije pa segajo v čas pruskih reform v začetku 19. stoletja. Na razvoj

nemške lokalne samouprave je v veliki meri vplival tudi francoski nauk o naravnih pravicah občine (naravnopravna šola). Teorija o naravnih pravicah občine, ki postavlja občino v nasprotje s centralno državno oblastjo, je pomenila pomemben del revolucionarnih teženj, ki so prišle zlasti do izraza v revolucionarnem letu 1848, in na tej idejni podlagi temelji za Nemčijo tako značilna delitev nalog lokalnih skupnosti na lastne oziroma samoupravne ter na naložene oziroma prenesene.

Weimarska ustava iz leta 1919 je prvi enotni dokument v nemški državi, ki postavlja določena načela glede komunalne samouprave. Z nastopom nacionalsocialističnega režima je nov politični sistem lokalno samoupravo podredil državnim in fašističnim ciljem. Pa vendar je v tem času nastal prvi enotni zakon o nemški lokalni samoupravi. To je zakon o občinah iz leta 1935, ki ga je sprejela nacionalsocialistična država. Kljub vsemu pa to obdobje pomeni likvidacijo komunalne samouprave v tej državi. Nato, po padcu fašističnega sistema, pa je nova oblast stremela k temu, da se komunalna samouprava čimprej obnovi. Nastopilo je zadnje obdobje nemške lokalne samouprave, ki je znano po izredni pestrosti pravne ureditve v posameznih deželah, pod očitnim vplivom okupacijskih oblasti. Temeljna načela o lokalni samoupravi vsebuje temeljni zakon (*Grundgesetz*) iz leta 1949, ki velja kot ustava Zvezne republike Nemčije. Vse (zahodne) nemške dežele so v letih 1946 do 1951 izdale svoje deželne rede o občinah ter deželne rede o okrajih (Šmidovnik, 1995, str. 43–46).

5.4.2.2 Ustavna ureditev nemške lokalne samouprave

Ustava oz. temeljni zakon (*Grundgesetz*) Zvezne republike Nemčije iz leta 1949 ureja lokalno samoupravo v 28. členu. Prvi odstavek 28. člena določa, da mora biti ustavna ureditev dežele (*Land*) v skladu z načeli republikanske, demokratične in socialne pravne države, kot so določena v temeljnem zakonu. Federacija (*Bund*) zagotavlja skladnost ustavne ureditve dežel s temeljnimi pravicami in določbami iz prvega in drugega odstavka 28. člena. Ljudstvo v deželah, okrajih in občinah mora imeti svoja predstavništva, ki jih izvoli na podlagi neposrednih, svobodnih, enakih in tajnih volitev. Razen še nekaterih ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (npr. 106. in 108. člen), je podrobnejša ureditev lokalne samouprave prepuščena zakonom in drugim predpisom. Vsaka dežela sama ureja področje lokalne samouprave v okviru svojih deželnih mej. Dežele tako urejajo to področje s svojimi deželnimi redi oziroma zakoni o občinah in okrajih (Bugarič, 1992, str. 315).

Ustavna garancija nemške komunalne samouprave po temeljnem zakonu ne pomeni nedotakljivosti komunalne samouprave, temveč le zagotavlja, da jedro samoupravnosti ne more biti načeto (Šmidovnik, 1995, str. 46).

Sedanja Zvezna republika Nemčija pozna pet ravni uprave:

- zvezna raven – 1;

- dežele – 16 – sem spadajo tudi mesta Berlin, Bremen in Hamburg;
- deželna upravna okrožja (*Regierungsbezirke*) – 32;
- okraji in svobodna mesta, ki ne pripadajo okrajem – 429;
- občine, ki pripadajo okrajem, ter združenja manjših občin – 14.458.⁸

V »mestnih državah« Hamburg in Berlin imajo status nižjih upravnih enot okrožja (*Bezirke*), dežela Bremen pa je sestavljena iz dveh avtonomnih občin, in sicer Bremen in Bremerhaven (Council of Europe, 1998, str. 6).

Nemška lokalna samouprava je dvostopenjska oziroma v nekaterih deželah celo tristopenjska. Osnovna enota je občina (*Gemeinde*), druga stopnja je okraj (*Kreis*), v nekaterih deželah pa so še višje komunalne zveze oziroma višja združenja občin (*Bezirke*), ki so tretja stopnja lokalne samouprave (Bugarič, 1992, str. 315).

Na Bavarskem imamo okraje (*Bezirke*), v Rhineland-Palatinate okrožna združenja, v Hesse t. i. združenja »state welfare«, poznamo pa tudi okrajna združenja. Te višje komunalne zveze imajo pristojnosti, ki jih lahko te višje ravni učinkoviteje izvajajo. Višje komunalne zveze izvajajo naloge v imenu občin, ki so v te zveze vključene (Council of Europe, 1998, str. 6).

5.4.2.3 Pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti v Nemčiji

V tem podpoglavju so v ospredju okraji – kot širše samoupravne lokalne skupnosti. Raven regij namreč v Nemčiji predstavljajo zvezne dežele (*Länder*). Okraji pa so po vsebini nalog in njihovi velikosti primerljivi z bodočimi slovenskimi pokrajinami.

Zvezna republika Nemčija ima dve ravni oblasti – zvezno oblast in deželne oblasti. Vsaka dežela pa ima prav tako dve ravni oblasti – deželno in lokalno oblast. Lokalne oblasti so mesta in občine ter okraji kot druga raven lokalne samouprave (Vlaj, 1999, str. 223). Za drugo raven lokalne samouprave v Nemčiji je značilno povezovanje državne uprave in lokalne samouprave. Povezovanje je intenzivno in ponekod prihaja celo do stapljanja obeh uprav v novo, ki pa je komunalna. V Zvezni republiki Nemčiji tako prihaja do vključevanja terenske državne uprave v lokalne skupnosti, zlasti v okraje. To geslo je celo normirano v nekaterih zakonih o občinah in okrajih z določbo, da je treba državne službe, ki delujejo na ravni občin oz. na ravni okrajev (kjer jih je največ), po možnosti prenesti na občine oziroma na okraje. Ta proces naj bi prispeval k večji kakovosti javne uprave, ker so v

⁸ Število enot na posamezni ravni je po podatkih Eurostata iz leta 2007 sledeče: 12.379 občin, 429 okrajev, 39 deželnih upravnih okrožij in 16 dežel znotraj zveze.

lokalnih skupnostih večje možnosti za sodelovanje državljanov in za upoštevanje lokalnih zadev, ki jih bolje poznajo organi lokalnih skupnosti (Šmidovnik, 1993, str. 881).

Okraj ni zveza občin, ampak je tako kot občina izvirna lokalna samoupravna skupnost z lastnimi nalogami, lastnim premoženjem, lastnimi organi in z lastnimi finančnimi sredstvi. Okraji občinam niso niti nadrejeni niti podrejeni, so pa z njimi povezani v medsebojno sodelovanje. Samo državni del okraja, to je upravni okraj oziroma okrajni glavar, je nadzorni organ nad občinami (Šmidovnik, 1995, str. 51).

Okraj (*Landkreise*) je torej dvoživka, je hkrati samoupravna enota in državna enota, ki predstavlja prvo stopnjo državne upravne splošne pristojnosti – upravni okraj (Šmidovnik, 1995, str. 51). Na Bavarskem npr. okrajni urad (*Landratsamt*) kot enotni urad opravlja dve tretjini državnih upravnih nalog in eno tretjino komunalnih upravnih nalog. Urad je tako hkrati državni in komunalni organ (Vlaj, 1999, str. 223).

Za nemško lokalno samoupravo je značilno prenašanje državnih nalog na lokalne skupnosti (to velja za občine in okraje). V enem delu tega procesa prehajajo naloge v izvirno (lastno) pristojnost lokalnih skupnosti, v drugem delu pa v njihovo preneseno pristojnost. V nekaterih deželah pa razlikovanje na lastne in prenesene naloge že opuščajo, tako da vse naloge lokalnih skupnosti postajajo njihove lastne naloge (Šmidovnik, 1995, str. 49–50). Ni pa razdelitev pristojnosti enaka v vseh deželah, saj se pristojnosti med posameznimi 16 deželami razlikujejo. Glavni vzrok tega je v različni velikosti dežel. Zato lahko razdelitev pristojnosti med posameznimi administrativnimi enotami prikažemo zgolj na splošno. Pa tudi naloge, ki so obvezne za določeno raven, lahko izvede druga raven lokalne uprave (Council of Europe, 1998, str. 22–23).

V pristojnosti okrajev so:

- LOKALNE NALOGE

V okviru lokalnih nalog opravljajo nemški okraji vrsto storitvenih in pospeševalnih dejavnosti ter v ta namen vzdržujejo številne institucije in naprave zaradi zadovoljevanja potreb prebivalstva in zaradi pospeševanja gospodarstva. Tipične okrajne institucije so: poklicne šole, splošno izobraževalne nadaljevalne šole, gimnazije, poklicne strokovne šole, glasbene šole, višje strokovne šole, šolski domovi, ljudske visoke šole, vzgojno-posvetovalne institucije, okrajne knjižnice, okrajni muzeji, okrajni arhivi, otroški domovi, domovi za rehabilitacijo, domovi za ostarele, okrajne bolnišnice, reševalne postaje, naravni parki, oskrba z elektriko, naloge na področju kmetijstva, gozdarstva in ribištva ter okrajno cestno omrežje.

- UPRAVNE (PRENESENE) NALOGE OKRAJEV

V sklop prenesenih nalog sodijo naloge na področju socialne pomoči, mladinskega varstva in stanovanjskih zadev, pospeševanje izobraževalnih dejavnosti, gradbeno nadzorstvo – vključno z izdajanjem gradbenih dovoljenj, prometno nadzorstvo, nadzor motornih vozil, posebne naloge na področju javne varnosti, obramba pred elementarnimi nesrečami,

zadeve tujcev, skrb za žrtve vojne; posebno pomembno področje okrajnih nalog je varstvo okolja.

- DRŽAVNE NALOGE

Državne naloge, ki jih opravljajo okraji kot prva stopnja splošne pristojnosti državne uprave. Ta tretji sklop nalog se v procesu decentralizacije neprestano oži in se v skrajni posledici – v deželi Schleswig-Holstein – omejuje na nadzorstvo zakonitosti in na strokovno nadzorstvo nad delom občinskih organov in drugih institucij javnega prava na območju okraja (Šmidovnik, 1993, str. 887).

Pristojnosti višjih komunalnih zvez oziroma višjih združenj občin pa zajemajo izvajanje določenih nalog, ki presegajo sposobnosti občin ali okrajev samih, kar pomeni, da se lahko določene naloge učinkoviteje in bolj ekonomično izvajajo na višjih ravneh. Predvsem gre za področje oskrbe z vodo, odvoza odpadkov in živalskih ostankov, popravilo in vzdrževanje cest, gradnja in vzdrževanje rekreacijskih območij, vzdrževanje večernih šol, reševalne storitve in požarna zaščita (Council of Europe, 1998, str. 30).

Nemški samoupravni okraji torej zlasti skrbijo za komunalno, prometno, kulturno in socialno infrastrukturo na širšem območju, ki je splošni pogoj za razvoj gospodarstva in za kakovost življenja na višji ravni, kot bi to zmogle občine same. Nase tako po načelu subsidiarnosti prevzamejo naloge, ki jih šibke podeželske občine ne zmorejo, poleg tega pa približujejo izvajanje upravnih nalog, ki so bile nekdanje državne, prebivalcem.

Vzporednice s Slovenijo: tudi v Nemčiji je druga raven lokalne samouprave organizirana kot dvoživka. V Nemčiji je pri delitvi pristojnosti na občine in okraje temeljna značilnost pravica do avtonomnega upravljanja vseh lokalnih zadev, ki spadajo v pristojnost lokalnih skupnosti. Okraji opravljajo vse zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin na njihovem območju, če zakon ne določi drugače. Prav tako opravljajo prenesene državne naloge. Tako kot predvideva tudi Slovenija, državne naloge prehajajo ali v izvirno (lastno) ali v preneseno pristojnost. Za Nemčijo je značilen intenziven prenos državnih nalog na nižje lokalne ravni. Ravno pri primerjavi s Francijo (ki nima tako intenzivnega prenosa nalog) smo ugotavljali slabosti »pretiranega« prenosa državnih nalog v izvajanje vmesnim ravnam lokalne samouprave. Pri nas obstaja bojazen, da bodo prenesene državne naloge »zasenčile« izvirne naloge pokrajine, čeprav se verjetno da marsikakšna naloga prenesti v opravljanje iz države pokrajini brez takšnega strahu – npr. predvsem kakšne strokovne zadeve, ki ne potrebujejo intenzivnega stika s konkretnim ministrstvom ali vlado. V Nemčiji pa se v praksi celo prenesene zadeve vedno bolj obravnavajo kot lokalne in tako v nekaterih nemških deželah razlikovanje na lastne in prenesene naloge že opuščajo. Je pa res, da pri nemški ureditvi odgovornost še vedno ostaja na ministrstvih. Primerjava z Nemčijo je možna že zaradi tega, ker dokaj dobro poznamo njihov sistem ter so njihovi okraji (predvsem na Bavarskem) po vsebini nalog in njihovi velikosti primerljivi z bodočimi slovenskimi pokrajinami. Je pa primerjava težja zaradi razlike v velikosti med

državam. Nemčija je po mojem mnenju lahko dober zgled, saj gre (seveda so razlike od dežele do dežele) tu za pravo politično in fiskalno decentralizacijo.

5.4.3 Avstrija

5.4.3.1 Zgodovina lokalne samouprave v Avstriji

Ustavno pravna zgodovina sodobne Avstrije se je začela leta 1848, v letu evropskih revolucij. Med zahtevami marčne revolucije tega leta je bil poleg zemljiške odveze ter odprave patrimonialne oblasti tudi samostojen položaj občin. Marčna ustava, ki jo je 4. marca 1849 s cesarskim patentom izdal cesar Franc Jožef I., je določala, da ima vsaka občina pravico: volitev svojih predstavnikov, sprejema novih članov v občino, samostojnega opravljanja svojih nalog, javno predstaviti svoje gospodarjenje in javnega delovanja svojih predstavnikov. Določeno je bilo tudi, da se natančnejša pravila določijo z občinskim zakonom. Občinski zakon, ki ureja področje občin, je bil tako izdan že 17. marca 1849 in načela tega zakona so v glavnem ostala v veljavi vse do razpada Avstro-Ogrske. V uvodu zakona je zapisano znamenito načelo: »Temelj svobodne države je svobodna občina« (*»Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde«*) (Grafenauer, 2004, str. 47).

Vse do konca leta 1867, ko je izšla »decembrska ustava«, ki je občinsko zakonodajo v celoti prepustila deželnim zborom, je bila pristojnost v občinskih zadevah razdeljena med državno in deželno zakonodajo. To obdobje pa je pomembno, saj so v letih od 1860 do 1867 nastale nove ustavne podlage pravne ureditve v državi (Grafenauer, 2004, str. 48).

Deželni zbori in odbori z deželnim glavarjem na čelu so tvorili svoj posebni, v skromni meri samoupravni sektor zakonodaje in ustrezne uprave v deželi (Vilfan v: Grafenauer, 2004, str. 48). V decembrski ustavi pa je bila pristojnost deželnih zborov izdatno povečana, ker so jim bile dodeljene vse zadeve, ki niso bile v ustavi izrecno pridržane državnemu zboru. To naj bi veljalo le na papirju, kot večina zakonodajnih pravic deželnih zborov. Drugi tir uprave v deželi so tvorili državni organi, ki so delovali popolnoma neodvisno od organov dežele. Po »državnem« zakonu o občinah iz leta 1849 in nato iz leta 1862 ter po »deželnih« občinskih redih in občinskih volilnih redih (za posamezne dežele sprejeti v obliki zakonov v letih 1864 in 1866) so imele občine naloge t. i. »domačega lastnega pravičnega področja« in naloge »izročnega delovnega področja« (po današnji terminologiji so to izvirne naloge in prenesene državne naloge) (Grafenauer, 2004, str. 48–49).

1. oktobra 1920 pa je ustavni zbor sprejel novo Zvezno ustavo (*Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG*), ki je bila nato dopolnjena leta 1925, ko je bila določena delitev pristojnosti med zvezo in deželami, in leta 1929. Obdobje med leti 1934 in 1938 je obdobje t. i. stanovske države. V marcu 1938 pa je Hitler priključil Avstrijo nemškemu

rajhu, katerega sestavni del je bila do leta 1945. V obdobju po II. svetovni vojni je pomembna Deklaracija o neodvisnosti Avstrije (27. 4. 1945), ki je opredelila, da bo demokratična republika Avstrija obnovljena na podlagi ustave iz leta 1920 (Grafenauer, 2004, str. 49).

15. maja 1955 je bila sklenjena »Državna pogodba o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije«. Na osnovi te pogodbe je Avstrija dobila polno suverenost. Drugače pa je avstrijska zvezna ustava doživela vrsto sprememb in dopolnitev, med drugim: leta 1948 je s spremembami bil občinam za opravljanje njihovih nalog zagotovljen ustrezen delež davščin, leta 1962 so bili v členih od 115 do 120 na novo oblikovani ustavnopravni temelji občinskega prava, spremembe, povezane s pristopom Avstrije k Evropski uniji, katere članica je postala 1. 1. 1995, spremembe, ki dajejo deželnemu zboru pooblastilo, da predpiše neposredne volitve županov v občinah (Grafenauer, 2004, str. 49–50)

5.4.3.2 Ustavna ureditev avstrijske lokalne samouprave

Zvezna ustava Republike Avstrije vsebuje temeljna pravila in določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo. Drugi člen navaja, da je Avstrija zvezna država, ki jo sestavlja devet dežel (*Länder*): Gradiščanska, Koroška (*Kärnten*), Spodnja Avstrija (*Niederösterreich*), Gornja Avstrija (*Oberösterreich*), Salzburg, Štajerska (*Steiermark*), Tirolska (*Tirol*), Voralberg in Dunaj (*Wien*) (Council of Europe, 1999, str. 5).

Zvezna ustava Republike Avstrije (*Bundesverfassung: B-VG*) predpisuje temelje ureditve v državi: v katerih zadevah ima zakonodajno in izvršilno oblast zveza, v katerih zadevah imajo pravico sprejemati deželne zakone in izvršilno oblast dežele, v katerih zadevah je zveza pristojna za sprejemanje zakonodaje, dežela pa za izvrševanje, itd.

Avstrija je torej zvezna država, ki jo sestavlja devet avtonomnih dežel. Vsaka dežela pa je razdeljena na občine (glej tabelo 4). Občina je teritorialna oblast s pravico do samouprave in je hkrati upravna enota. Po podatkih iz leta 1997 ima Avstrija 2.359 občin, od teh ima 15 mest lastni statut (Lavtar, 2004, str. 204). Opozorimo lahko še na dejstvo, da so zlasti reforme v obdobju od 1960 do 1970 bistveno zmanjšale število občin, saj je bil eden glavnih ciljev reform »ukinitev« občin z manj kot 1.000 prebivalci. Za organizacijo občin v Avstriji velja načelo enotnosti občine: naloge, pravice in obveznosti občin so enake, ne glede na to, koliko je neka občina velika ali bogata (Grafenauer, 2004, str. 54–55). Vsega skupaj je 99 okrajev; od tega 84 političnih okrajev (*Politische Bezirke*) in torej 15 statutarnih mest (*Statutarstadt*) (Wikipedia, 12. 11. 2009). Upravni okraji predstavljajo dekoncentrirane upravne strukture zveznega in deželnega nivoja (Budja in Kocbek, 2008, str. 108).

Tabela 4: Struktura regionalne in lokalne samouprave v Avstriji

Dežele	Št. prebivalcev 1993	Upravni okraji	Občine	Kraji (naselja)
Gradiščanska	270.880	9	171	327
Koroška	547.798	10	132	2.825
Spodnja Avstrija	1.473.813	25	573	3.907
Gornja Avstrija	1.333.480	18	445	6.632
Salzburško	482.365	6	119	757
Štajerska	1.184.720	17	543	2.084
Tirolska	631.410	9	279	657
Predarlško (Voralberg)	331.472	4	96	157
Dunaj	1.539.848	1	1	23
Skupaj	7.795.786	99	2.359	17.366

Vir: Grafenauer, 2004, str. 54

5.4.3.3 Porazdelitev pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti v Avstriji

Delitev pristojnosti med zvezo in deželami je urejena v členih 10–15 Zvezne ustave, ki podeljujejo deželam splošne pristojnosti (če gre za zadeve, ki z zvezno ustavo niso izrecno določene kot pristojnost zveze, ostajajo v lastnem delovnem področju dežel) (Council of Europe, 1999, str. 16). V zadevah krajevne varnostne policije, ki je v izključnem ali pretežnem interesu občin (npr. ohranjanje javne morale, preprečevanje hrupa), ima zveza pravico nadzirati občino in izdaja navodila deželnemu glavarju za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. V ta namen se lahko v občino napoti zvezna inšpekcija, o tem pa obvesti deželnega glavarja (Grafenauer, 2004, str. 51).

Delitev pristojnosti:

- pristojnosti zveze: zunanja politika, obramba, javna varnost, zvezne finance in davki, civilno in kazensko pravo, industrijske zadeve, izobraževanje, zdravstveno varstvo itd;

- pristojnosti dežel: varstvo narave, pobiranje premoženjskih davkov, prostorsko planiranje, regionalna politika, gradbeno pravo, lovsko pravo, manjši deli varstva okolja, javna preskrba in določene profesionalne aktivnosti (na primer smučarski inštruktorji). Na nekaterih področjih so zakonodajne pristojnosti deljene med zvezo in dežele. Izvršilna pooblastila so delno dana zvezni ravni, delno pa deželam. Dežele sprejemajo občinske rede (*Gemeindeordnungen*);
- pristojnost občin: člani ustave od 116 do 118 so podlaga za organizacijo in delovanje občin. Avstrijske občine imajo lastne pristojnosti in delegirana področja, upravne zadeve (posredna zvezna ali regionalna uprava) ter zasebne gospodarske aktivnosti. Velja splošna klavzula, da so pristojne za vse zadeve, ki pripadajo izključnemu ali prevladujočemu interesu lokalne skupnosti in se lahko opravljajo znotraj njihovih meja in z njihovimi zmožnostmi. Izrecno pa so jim zagotovljene lokalne volitve in lokalne javne službe, lokalni promet in ceste, lokalni trgi, prva pomoč, požarno varstvo, gradbene uredbe, lokalno prostorsko planiranje, pokopališča. Prav tako so pristojne za lastno organizacijo, za lokalno varnost in policijo (javni red in mir, promet, nadzor prireditev itd.). Občine na svojih področjih sprejemajo lokalne odloke, ki morajo biti v skladu z zakoni in odločitvami zveze in dežele. Lahko tudi zahtevajo, da se posamezne zadeve iz njihove pristojnosti z odloki prenesejo na zvezo ali deželno oblast, ki se morata s tem strinjati (Lavtar, 2004, str. 204–205.)

Delitev pristojnosti je na splošno urejena tako, da je zakonodajna oblast v rokah države in dežele, izvršilna oblast pa je različno porazdeljena med državo, deželo in občino. Tako sta na primer predšolska vzgoja in osnovna šola (zgradbe in osebje) v celoti v občinski pristojnosti, višje izobraževanje pa je v celoti v izvršilni pristojnosti države. Izobraževanje odraslih je v celoti v rokah dežele. Civilna zaščita je v izvršilni pristojnosti dežele in občin. Gledališča, koncerti, muzeji, galerije in knjižnice so v izvršilni pristojnosti vseh treh (Vlaj, 2006, str. 134).

Vzporednice s Slovenijo: Avstrijo sem za primerjalni pregled izbrala, ker je naša soseda in ker si po mojem mnenju Slovenija nekoč želi doseči ali preseči stopnjo razvitosti omenjene države. Hkrati pa se tudi zelo radi zgledujemo po njej. Vendar sem ugotovila, da bi bila z Avstrijo kot federalno državo kakršnakoli neposredna primerjava nesmiselna, saj je avstrijski sistem zelo drugačen od našega. Je pa kot naša soseda zagotovo zanimiva. Eden pomembnih razlogov regionalizacije je tudi primerljivost z državami EU in pa lažje ter predvsem enakopravnejše sodelovanje z lokalnimi skupnostmi v sosednjih državah, saj je enakopravno sodelovanje na odprtih mejah Slovenije z Italijo, Avstrijo in Madžarsko oteženo ravno zaradi tega, ker so na eni strani majhne občine, na drugi pa ob občinah še pokrajine, regije in dežele, ki nimajo pravih sogovornikov. V Avstriji na ravni npr. francoskih departmajev ali nemških okrajev (ki so, kot smo ugotovili, lahko primerljivi z bodočimi slovenskimi pokrajinami) ni vmesne lokalne oblasti, s katero bi se naše pokrajine lahko direktno primerjale.

Glede na opisane strukture in pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti v nekaterih državah lahko pridemo do različnih zaključkov. Je pa res, da je pri raznih tovrstnih primerjavah potrebna previdnost, saj je lokalna samouprava del siceršnje ustavnopravne ureditve posamezne države in je torej ločeno od te ureditve ni mogoče obravnavati in dejansko razumeti. Poleg tega lahko obstajajo še terminološke razlike, ko ima enak ali podoben izraz v različnih državah zelo različno vsebino, vlogo, položaj.

Tako ugotovimo, da pri uresničitvi koncepta lokalne samouprave obstajajo med državami, kljub načelno enakim izhodiščem iz Evropske listine lokalne samouprave, številne razlike glede vrst in števila samoupravnih skupnosti (dežel, okrožij, občin ...), prav tako pa razlike glede njihovih nalog in pristojnosti, glede stopnje samostojnosti, razmerij do države ... Zato pri proučevanju lokalne samouprave velja, da se mora proučevati v okviru dane državne in družbene ureditve, saj se le tako da spoznati in doumeti razlike v pravni ureditvi in v dejanskem uresničevanju posameznih elementov samoupravnosti v praksi. Tako bi po mojem mnenju dober primerjalni pregled glede pristojnosti širših samoupravnih lokalnih skupnosti med Slovenijo in izbranimi evropskimi državami zahteval že samostojno temo za novo diplomsko delo.

6. ZAKLJUČEK

V prvi vrsti lahko zagotovo pridemo do zaključka in sprejememo dejstvo, da Slovenija pokrajine potrebuje. Takoj za tem pridemo do ugotovitve, da kljub ključnim spremembam (spremembe Ustave v letu 2006) pokrajinam in njihovi uvedbi ne kaže dobro. Regionalizem je zato v Sloveniji še vedno tema, ki pomeni predvsem spor in različna stališča o številu in pristojnostih bodočih pokrajin.

Praktično vse evropske države imajo pod državno ravno in nad temeljno lokalno skupnostjo oblikovano še vmesno, drugo raven lokalne samouprave. Temeljne enote lokalne samouprave (občine) so torej sestavni del strukture vseh sistemov teritorialnih členitev v okviru lokalne samouprave, za širše samoupravne lokalne skupnosti pa to ni nujno, čeprav v večini držav obstajajo. Slovenska država je v tem trenutku izjema, saj so na eni strani državni centralni organi in njihove dekoncentrirane izpostave, na drugi strani pa samo občine. Glede na opisane strukture in pristojnosti širših lokalnih samoupravnih skupnosti v nekaterih državah lahko pridemo do različnih zaključkov. Širše lokalne samoupravne skupnosti imajo v Evropi kljub svoji teritorialni, strukturni in funkcijski različnosti nekatere pomembne skupne lastnosti. Druga raven lokalne samouprave ni samo sestavni del praktično vseh demokratičnih držav, temveč je tudi bistveni pogoj za uspešnejše izvajanje velikega števila nalog in torej za učinkovito ekonomsko in politično decentralizacijo sistema. Je pa res, da je pri raznih tovrstnih primerjavah potrebna previdnost, saj je lokalna samouprava del siceršnje ustavnopravne ureditve posamezne države in je torej ločeno od te ureditve ni mogoče obravnavati in dejansko razumeti. Poleg tega lahko obstajajo še terminološke razlike, ko ima enak ali podoben izraz v različnih državah zelo različno vsebino, vlogo, položaj.

Po mojem mnenju se kljub nekaterim pomislekom tehtnica nagiba v prid oblikovanja pokrajin v Sloveniji. Proces regionalizacije je potreben, če želimo zmanjšati naraščajoče regionalne razlike in če želimo biti primerljivi z ostalimi evropskimi državami. Obenem je pokrajina primerna raven za upravljanje, ki je hkrati učinkovito in blizu državljanom ter primerna raven za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Pri nas se je že hitro po osamosvojitvi ugotavljalo, da na podlagi takratne ustave regionalnih skupnosti ne more biti. A danes, skoraj 20 let po tem in po spremembah Ustave, pokrajin še vedno nimamo. Čeprav se sedaj večina le zavzema za regionalizacijo in uvedbo pokrajin, pa se zatakne pri vseh drugih pomembnih vprašanjih; glede števila pokrajin, njihovih pristojnosti in financiranja, sedežev pokrajin, poimenovanja pokrajin ter drugih. Predvsem se zdi nesmiselno vztrajanje pri 14 pokrajinah, saj stroka že od leta 2004 naprej stoji na večinskem stališču, da gospodarski, socialni, geografski, primerjalni, nacionalni in še drugi razlogi narekujejo ustanovitev šestih do največ osmih pokrajin. Ko pridejo predlogi zakonov v obravnavo v parlament, se celotna razprava osredotoči na samo število

pokrajin, veliko manj pa na koncept pokrajin, na pristojnosti in financiranje, na organizacijo pokrajinske uprave in druga aktualna vprašanja.

Pri predlogih zakonov v zvezi s pokrajinami, predvsem pri predlogu Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (na katerega smo se osredotočili v nalogi), je po mojem mnenju pomembno, da se vnaprej upošteva mnenja in priporočila stroke. Pri omenjenem predlogu zakona je pomembno, da se upošteva nekaj splošnih napotkov, kot so, da pokrajin ob ustanovitvi ne bi smeli obremeniti s preobsežnimi nalogami, saj pokrajina kot samoupravna lokalna skupnost sicer lahko prevzame določeno število nalog državne uprave, ne more pa postati univerzalni izvajalec državne uprave na terenu. Predvideti bi bilo treba tudi postopen prehod nalog v pokrajinsko pristojnost. Prav tako bi proces decentralizacije moral potekati postopno in premišljeno, najprej prenašanje dela oblasti z državne ravni na lokalne skupnosti na področjih, kjer je dokazano, da bi bil prenos vsestransko utemeljen in koristen. Primeren se zdi način postopnosti izgrajevanja pokrajin, kjer bi se na začetku delovanja pokrajine osredotočile na naloge razvojnega pomena, nato pa (ko bi se te utrdile) bi se nanje prenesle še druge naloge in pristojnosti. Pristojnosti med državo in lokalno samoupravo tudi niso razdeljene dokončno, saj je razmerje med državo in lokalno samoupravo v stalni dinamiki. Pripravljaivec bi po mojem mnenju moral upoštevati nasvete tudi v smislu, da se z zakonom o prenosu nalog v pristojnost pokrajin ne pojavlja tendenca omejevanja pristojnosti prenesenih v izvirno pristojnost pokrajin, ker to izraža po eni strani nerazumevanje pojma lokalne samouprave, po drugi strani pa še posebej pomena prenosa nalog v izvirno pristojnost pokrajin. Obenem je potrebna tudi previdnost, da se ne dela v nasprotju z doktrino lokalne samouprave in v nasprotju z Evropsko listino lokalne samouprave. Ključnega pomena pa je vsekakor usklajenost pristojnosti pokrajin s finančnimi sredstvi za njihovo izvajanje. In tukaj je pri predlogu zakona po mojem mnenju zopet potrebna posebna pozornost, saj je pomembno, da predvidenim prenosom številnih nalog na pokrajine sledijo (hkrati) tudi prenosi finančnih sredstev za njihovo izvajanje.

Tako kot je financiranje povezano s pristojnostmi pokrajin, tako je s pristojnostmi pokrajin povezano tudi število le-teh. Število pokrajin bi morala biti posledica predhodne določitve načina njihovega financiranja in pristojnosti, ki bi jih država prenesla na pokrajine. Vse države si vsekakor prizadevajo za takšno velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim boljše izvrševanje nalog in čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. In stroka se, kot rečeno, zavzema za ustanovitev šestih do osmih pokrajin, torej za model velikih pokrajin, ki bodo imele dovolj človeških in materialnih resursov za opravljanje njihovih (zelo obsežnih) nalog, bodo močnejši partner v razmerju do države, v čezmejnih povezavah in uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz skladov EU. Bodo tudi racionalnejše in učinkovitejše, kot so lahko majhne pokrajine.

Slovenija je nedvomno zamudila nemalo priložnosti kar se tiče ustanavljanja pokrajin. Je pa dejstvo, da pokrajine bodo, saj so zapisane v Ustavi, kajti s tako pomembnimi spremembami 121., 140. in 143. člena Ustave RS se je odprla pot decentralizaciji in se

ustvarila podlaga za pokrajinsko zakonodajo. Kdaj bo Slovenija dobila pokrajine, pa je v tem trenutku težko napovedati, saj so že ustavne spremembe bile sprejete s 15-letnim zaostankom, pa tudi dvotretjinska večina za sprejem zakona je ena od slabosti. Ne nazadnje pa je projekt zaradi gospodarske krize postavljen na stranski tir in pokrajine niso več (kratkoročna) prioriteta vlade. Je pa res, da če bi pokrajine že imeli, bi te lahko imele pozitivne ekonomske učinke in bi lahko bile močan element za uspešnejše premagovanje krize. Pa tudi uresničevanje ustavnih obvez bi naj bilo v vsaki državi prioriteta.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- BREZOVŠEK, Marjan. HAČEK, Miro. Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2005.
- BUDJA, Aleš. KOCBEK, Mihael. Teritorialna členitev v državah članicah Evropske unije. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2008.
- GRAFENAUER, Božo. Lokalna samouprava na Slovenskem. Pravna fakulteta Maribor, Maribor, 2000.
- HAČEK, Miro. Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2009.
- LAVTAR, Roman. Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004: zbornik. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, 2004.
- LAVTAR, Roman. Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi. Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005.
- ŠMIDOVNIK, Janez. Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.
- VLAJ, Stane. Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998.
- VLAJ, Stane. Pristojnosti vmesnih ravni lokalne samouprave v Evropi. V: VLAJ, Stane (ur.). Zbornik referatov. VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1999. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1999, str. 213–227.
- VLAJ, Stane. Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana, 2004.
- VLAJ, Stane. Lokalna samouprava. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

ČLANKI V REVIJAH

- BUGARIČ, Bojan. Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah. Teorija in praksa. 1992, let. 29, št. 3–4, str. 312–323.
- GRAFENAUER, Božo. Lokalna samouprava v Avstriji – občinska ureditev v deželi Koroški. Lex localis. 2004, let. 2, št. 1, str. 45–80.
- KORASA, Aleksander. Francija od centralizma k regionalizaciji in decentralizaciji. Uprava. 2007, let. 5, št. 3, str. 41–54.

- RIBIČIČ, Ciril. Evropski vidiki regionalizacije Slovenije. Uprava. 2006, let. IV, št. 2/3, str. 143–159.
- RIBIČIČ, Ciril. Regionalizacija Slovenije – zgodba o številnih zamujenih priložnostih. Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (IFIMES), Ljubljana, 2010.
- SENČUR, Miloš. Dvodomni sistem kot nasledek procesa decentralizacije. Uprava. 2009, let. VII, št. 3, str. 29–43.
- SENČUR, Miloš. Lokalna samouprava – kriza ali razkošje? Pravna praksa. 2009a, let. 28, št. 5, str. II–VI.
- ŠMIDOVNIK, Janez. Širše lokalne samoupravne skupnosti: zunanja podoba izvor in funkcija. Teorija in praksa. 1993, 30, št. 9–10, str. 880–889.
- ŠMIDOVNIK, Janez. Pokrajine dobivajo ustavne temelje. Uprava. 2006, let. IV, št. 1, str. 63–69.
- VLAJ, Stane. Regionalizacija Slovenije – izzivi in dileme. Lex localis. 2007, let. 5, št. 4, str. 19–39.
- VLAJ, Stane. Odziv dr. Staneta Vlaja na nesprejem zakona o ustanovitvi pokrajin. Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (IFIMES), Ljubljana, 2008.
- VLAJ, Stane. Referendum o pokrajinah – zaušnica predlagateljem. Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (IFIMES), Ljubljana, 2008a.
- VLAJ, Stane. Pristojnosti, financiranje in velikost bodočih pokrajin. Časopis: časopis Skupnosti občin Slovenije. 2009, št. 68/69, str. 4–9.
- VLAJ, Stane. Pokrajinizacija v spremenjenih razmerah. Mednarodni inštitut za bližnjevzhodne in balkanske študije (IFIMES), Ljubljana, 2009a.

PRAVNI VIRI

- Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, Poročevalec št. 97, z dne 14. 7. 2008 – tretja obravnava.
- Predlog Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, Poročevalec št. 163, z dne 14. 12. 2009 – prva obravnava.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06.
- Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 68/06.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. list RS, št. 15/1996.

VIRI Z INTERNETA

- Council of Europe. Structure and operation of local and regional democracy in Austria. URL=<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1275637&SecMode=1&DocId=976664&Usage=2>«. 1999.
- Council of Europe. Structure and operation of local and regional democracy in France. URL=<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1093027&SecMode=1&DocId=1349236&Usage=2>«. 1998.
- Council of Europe. Structure and operation of local and regional democracy in Germany. URL=<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548889&SecMode=1&DocId=1349246&Usage=2>«. 1998.
- Državni zbor Republike Slovenije. URL=<http://www.dz-rs.si/index.php?id=94&mandate=-1&author=36&o=80&unid=VPP4|4ECA85FA59FDF8B0C125728800471BEB&showdoc=1>«. 29. 1. 2007.
- Državni zbor Republike Slovenije. URL=<http://www.dz-rs.si/index.php?id=94&mandate=4&author=36&o=60&unid=VPP4|9599BD342978CB4C125729F0032B8DD&showdoc=1>«. 5. 3. 2007.
- Državni zbor Republike Slovenije. URL=<http://www.dz-rs.si/index.php?id=94&mandate=4&author=130&unid=VPP4|6FAA1EAD8B762C3CC12573EC00439D22&showdoc=1>«. 28. 1. 2008.
- Državni zbor Republike Slovenije. URL=<http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&st=m&cs=1&mandate=4&o=10&showdoc=1&unid=SZA4|9034B7A6470346C8C1257402004331FD>«. 1. 2. 2008.
- Državni zbor Republike Slovenije. URL=<http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=7&fts=ustanovitev+pokrajin&vt=15&unid=MDZ|D1DEF864B0CC5728C12576DD0032F5BC&showdoc=1>«. 5. 3. 2010.
- Državni zbor Republike Slovenije. URL=<http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=7&fts=ustanovitev+pokrajin&vt=15&unid=MDZ|029BB3A8C09EF1ABC12576E0002CD165&showdoc=1>«. 8. 3. 2010.
- Eurostat. URL=http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html«. 17. 1. 2010.
- Slovenska tiskovna agencija. URL=<http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1458696&pr=1>«. 11. 12. 2009.

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Pokrajine. URL=»http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/«. 12. 12. 2009.
- Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje. URL=»http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/sevl63.doc«. 14. 1. 2010.
- Vlada Republike Slovenije. Program dela vlade za leto 2007. URL=»http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/CistopisPDV_2707_07_SPLET.pdf«. 19. 7. 2007.
- Vlada Republike Slovenije. Normativni program dela vlade za leto 2009. URL=»http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/pdv2009_0409.pdf«. 2. 4. 2009.
- Vlada Republike Slovenije. Program dela vlade za leto 2010. URL=»http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/PDV2010_241209.pdf«. 24. 12. 2009.
- Wikipedia. URL=»http://sl.wikipedia.org/wiki/Avstrijski_okraj«. 12. 11. 2009.