

# Pokrajine v Sloveniji



Uredniki:  
dr. Boštjan Brezovnik  
dr. Borut Holcman  
dr. Gorazd Trpin

**LEX** §  
**LOCALIS**



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

**Naslov:** Pokrajine v Sloveniji

**Uredniki:** izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik (Nova univerza, Evropska Pravna fakulteta), izr. prof. dr. Borut Holcman (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta), izr. prof. dr. Gorazd Trpin (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta)

**Recenzenta:** zasl. prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta), zasl. prof. dr. Ciril Ribičič (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta)

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani  
COBISS.SI-ID=20534787  
ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

**Založnik:**

Inštitut za lokalno samoupravo Maribor  
Smetanova ulica 30, 2000 Maribor, SI - Slovenija  
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59  
e-mail: info@lex-localis.info, http://www.lex-localis.info

**Odgovorna oseba založnika:**

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik, direktor

**Leto izdaje:** 2020

**Cena:** brezplačen izvod

**Foto:** www.slovenia.info, Jurij Pivka



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

**Title:** Regions in Slovenia

**Editors:** assoc. prof. dr. Boštjan Brezovnik (New University, European Faculty of Law), assoc. prof. dr. Borut Holcman (University of Maribor, Faculty of Law), assoc. prof. dr. Gorazd Trpin (University of Ljubljana, Faculty of Law)

**Reviewers:** prof. emer. dr. Franc Grad (University of Ljubljana, Faculty of Law), prof. emer. dr. Ciril Ribičič (University of Ljubljana, Faculty of Law)

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani COBISS.SI-ID=20534787 ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)
--

**First published** in 2020 by  
Institute for Local Self-Government Maribor  
Smetanova ulica 30, 2000 Maribor, Slovenia  
[www.lex-localis.press](http://www.lex-localis.press), [info@lex-localis.press](mailto:info@lex-localis.press)

**For Publisher:**  
assoc. prof. dr. Boštjan Brezovnik, director

**Price:** free copy

**Photo:** [www.slovenia.info](http://www.slovenia.info), Jurij Pivka



## **Pokrajine v Sloveniji**

### **Uredniki:**

dr. Boštjan Brezovnik

dr. Borut Holcman

dr. Gorazd Trpin

**Junij 2020**



## **Regions in Slovenia**

### **Editors:**

dr. Boštjan Brezovnik

dr. Borut Holcman

dr. Gorazd Trpin

**June 2020**

## Pokrajine v Sloveniji

BOŠTJAN BREZOVNIK, BORUT HOLCMAN & GORAZD TRPIN

**Povzetek** Po dobrem desetletju od zadnjega poskusa ustanovitve pokrajin v Sloveniji se je ponovno začela razprava o njihovi ustanovitvi. V knjigi 'Pokrajine v Sloveniji' so objavljene razprave strokovnjakov o pokrajinah kot razvojnih ali upravno administrativnih institucijah, regionalnih delitvah, pokrajinski identeti, regijah znanja, regionalizaciji, konkurenčnosti gospodarstva, dolgoročnem vzdržnem razvoju, funkcionalnih regijah, ustavnih vprašanjih ustanovitve pokrajin in drugih splošnih vprašanjih. Objavljeni prispevki avtorjev predstavljajo strokovna izhodišča za pripravo pokrajinske zakonodaje v procesu ustanavljanja pokrajin v Sloveniji.

**Ključne besede:** • pokrajine • regionalizacija • skladen razvoj • pravni sistem • Slovenija

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Boštjan Brezovnik, izredni profesor, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Delpinova 18b, 5000 Nova Gorica, Slovenija; Univerza Maria Curie-Sklodowska, Fakulteta za pravo in administracijo, plac Marii Curie-Sklodowskiej 5, 20-400 Lublin, Poljska, epošta: b.brezovnik@umcs.pl. dr. Borut Holcman, izredni profesor, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, epošta: borut.holcman@um.si. dr. Gorazd Trpin, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, epošta: gorazd.trpin@gmail.com.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Regions in Slovenia

BOŠTJAN BREZOVNIK, BORUT HOLCMAN & GORAZD TRPIN

**Abstract** After more than a decade since the last attempt to establish regions in Slovenia, the debate on their establishment has resumed. The book 'Regions in Slovenia' publishes expert discussions on provinces as development or administrative institutions, regional decisions, regional identities, regions of knowledge, regionalization, economic competitiveness, long-term sustainable development, functional regions, constitutional issues of establishing regions and other general issues. The published contributions represent professional starting points for the preparation of the legislation in the process of establishing regions in Slovenia.

**Keywords:** • regions • regionalisation • sustainable development • legal system • Slovenia

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Boštjan Brezovnik, Ph.D., Associate Professor, New University, European Faculty of Law, Dolpinova 19, 5000 Nova Gorica, Slovenia; Maria Curie-Skłodowska University, Faculty of Law and Administration, plac Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-400 Lublin, Poland, email: b.brezovnik@umcs.pl. Borut Holcman, Ph.D., Associate Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenia, email: borut.holcman@um.si. Gorazd Trpin, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: gorazd.trpin@gmail.com.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.



## Predgovor

Politiki se pri svojih odločitvah radi sklicujemo na nujnost družbenih, socialnih in gospodarsko-finančnih razmer, sploh če je posredi še kriza globalnih razsežnosti, ki smo ji bili priča nedavno. A k ukrepanju nas le-te (pri)silijo praviloma takrat, ko smo že močno zabredli v časovno stisko in ko je za vsakršno strateško načrtovanje žal že prepozno. Prav zato je pričujoča publikacija, ki opisuje nujnost okoliščin in zgodovinsko utemeljenost za uvedbo pokrajin v Sloveniji na interdisciplinaren način, več kot le dobrodošla materija za poglobljeno branje oz. razmišljanje.

Ko sem na pobudo predsednika RS Boruta Pahorja v imenu Državnega sveta prevzel koordinacijo priprave pokrajinske zakonodaje, sem se zavedal, da ne bolj dovolj zgolj prevetriti in preveriti zakonodajni predlog s širokim krogom deležnikov, saj je to hočeš nočeš vse pogostejše prvovrstna politična tema, na kateri so v preteklosti ugasnile številne tovrstne pobude. V čem pa se torej razlikuje ta poskus od vseh drugih? Dejstvo je, da je pobuda zaživela in se razvila od spodaj navzgor. Lokalne skupnosti so se povezale in poenotile v prepričanju, da so edino pokrajine tiste, ki lahko omilijo vse večjo centralizacijo države na vseh področjih družbenega delovanja. Še več, razdeljena, a sicer neuglašena regionalizacija državnih podsistemov deluje v praksi, kar pomeni, da je za vzpostavitev učinkovitega in razvojno naravnane ter bolj avtonomnega odločanja skozi proces uvedbe pokrajin, potreben bistveno manjši in lažji korak, kot smo si to predstavljali na začetku. Državni svet kot »nadpolitični« organ, ki zastopa široko paleto interesov družbe, je uspel pridobiti načelno soglasje do tega vprašanja tudi s strani aktualne politike. Naša ambicija, da bi projekt pripeljali do uspešne realizacije, pa je uresničljiva tudi zavoljo dobre popotnice s strani predsednika republike in združenj slovenskih občin.

Za nami je prva faza priprave strokovnih podlag in oblikovanja grobega zakonodajnega modela, jeseni pa bomo začeli s prvim krogom javnih posvetovanj, s katerimi bomo preverjali utrip med lokalnim prebivalstvom, gospodarstvom, regionalnimi razvojnimi agencijami, občinami, upravnimi enotami, zavodi in društvi. Z njimi bomo nadaljevali tako dolgo, da bomo dorekli res širok konsenz glede modela pokrajin. Vzemite to publikacijo, ki je na nek način odsev zelo zahtevnega in kompleksnega dela, v katerem je bilo aktivno vključenih več kot 60 strokovnjakov in več sto drugih relevantnih sogovornikov, kot vabilo, da se aktivno pridružite temu vse-vključujočemu procesu. Le s sodelovanjem, povezovanjem in odprtim dialogom bomo zastavljene cilje uresničili v dobro države in njenih državljanov.

Alojz Kovšca, predsednik  
Državni svet Republike Slovenije



## Kazalo

---

<b>Pokrajina – razvojna ali upravno administrativna institucija</b> <b>Region – Development or Governance and Administrative Institution</b> Štefan Čelan	<b>1</b>
<b>Slovenija, država pestrih regionalnih delitev</b> <b>Slovenia, Country of Diverse Regional Divisions</b> Miro Haček & Simona Kukovič	<b>13</b>
<b>Pokrajinska identiteta v Sloveniji</b> <b>Regional Identity in Slovenia</b> Matjaž Geršič & Drago Perko	<b>41</b>
<b>Regije znanja v Sloveniji</b> <b>Regions of Knowledge in Slovenia</b> Ana Vovk Korže	<b>61</b>
<b>Presoja posledic Zakona o pokrajinah za pravni sistem</b> <b>Assessment of the Impact of the Act on Regions on the Legal System</b> Albin Igličar	<b>75</b>
<b>Regionalizacija Slovenije kot instrument za dvig konkurenčnosti gospodarstva in dolgoročni vzdržni razvoj</b> <b>Regionalisation of Slovenia as an Instrument to Boost Competitiveness of Economy and Long-term Sustainable Development</b> Matjaž Mikoš	<b>87</b>
<b>Funkcionalne regije kot podlaga za pokrajine v Sloveniji</b> <b>Functional Regions as the Basis for Provinces in Slovenia</b> Samo Drobne	<b>111</b>
<b>Zapolnitev ustavne vrzeli: nekatera problemska izhodišča ustanavljanja pokrajin</b> <b>Sealing Constitutional Gaps: Some Problem Starting Points Relating to the Establishment of Regions</b> Marko Novak	<b>145</b>

<b>Kaj je pokrajina</b>	<b>155</b>
<b>What is a Region</b>	
Gorazd Trpin & Ingrid Kovšca Pušenjak	

<b>Pokrajine v Sloveniji</b>	<b>163</b>
<b>Regions in Slovenia</b>	
Borut Holcman	

## Pokrajina – razvojna ali upravno administrativna institucija

ŠTEFAN ČELAN

**Povzetek** Številni razvojni, ekonomski, socialni, okoljski, itd podatki kažejo, da je trenutna organiziranost države, lokalne samouprave in podjetništva, kot medsebojno ločenih sistemov, ne daje željenih rezultatov. Namesto na znanju temelječe družbe, ki živi za in od permanentno vzpostavljenega sistema inventivne in inovativne ustvarjalnosti v vseh porah družbe, se iz dneva v dan pospešeno spreminjamo v rutinsko (na mnogih področjih celo v rutinersko) družbo. Zato je ob nastajanju zakonodaje o pokrajinah potrebno prvenstveno razmišljati kako jih vsebinsko in organizacijsko vzpostaviti, da bodo sistematično skrbele za doseganje razvojne odličnosti naše države. Slovenija ne potrebuje upravno administrativnih pokrajin kot instrumentov politične oblasti ampak pokrajine kot instrumentov za pospeševanje razvojne odličnosti. Osnovne naloge tovrstnih pokrajin morajo biti usmerjenije v zagotavljanje pogojev za odpiranje takšnih delovnih mest, ki omogočajo dostojno življenje vsem trem generacijam ob upoštevanju načel uravnoveženega (trajnostnega) razvoja.

**Ključne besede:** • invencija • inovacija • razvojna odličnost • razvojna pokrajina • pokrajina

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Štefan Čelan, docent, Znanstveno raziskovalno središče Bistra Ptuj, Slovenski trg 6, 2250 Ptuj, Slovenija, e-pošta: stefan.celan@bistra.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.1> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Region – Development or Governance and Administrative Institution

ŠTEFAN ČELAN

**Abstract** A variety of development, economic, social, environmental, etc., data show that the current organisation of state, local self-government and entrepreneurship, as separate systems, does not give the desired results. Instead of a knowledge-based society that lives for and from the permanently established system of incentive and innovative creativity in all layers of the society, we are rapidly turning into a routine (in many areas even routinary) society day in and day out. Therefore, in the process of drawing up the legislation on regions it is primarily worth considering how to establish regions in terms of content and organisation so that they will systematically provide for the achievement of development excellence of our country. Slovenia does not need any governance and administrative regions as instruments of political authority but regions as instruments for facilitating development excellence. Primary tasks of such regions must be oriented at providing the conditions for the creation of such jobs that enable a decent life to all three generations, considering the principles of a balanced (sustainable) development.

**Keywords:** • invention • innovation • development excellence • development region • region

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Štefan Čelan, Ph.D., Assistant Professor, Scientific Research Centre Bistra Ptuj, Slovenski trg 6, 2250 Ptuj, Slovenia, email: stefan.celan@bistra.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.1> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## 1 Uvod

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo smo, to hoteli ali ne, se tega zavedali ali ne, vstopili v tisti del sveta, ki prisega na postulate globalne ekonomije. Na teoretični ravni naj bi globalizacija omogočala prost pretok dela, kapitala in surovin, s tem naj bi se povečala blaginja vseh. Mnogi ekonomski teoretiki in zagovorniki globalizacije še vedno verjamejo, da sta prosti trg in konkurenca edina in pravična regulatorja, ki sta sposobna zamenjati vlogo države kot »slabega« regulatorja za doseganje razvojne odličnosti. Celoviti pogledi na ekonomijo in vsakodnevne življenjske izkušnje z globalizacijo pa jasno kažejo, da zgolj prosti trg in neomejena konkurenca nista idealna regulatorja. Pri obeh nastopajo napake, ki jih je nujno potrebno usklajevati s pomočjo države. Vendar ne kot »velike vsemogočne države«, ki lahko na vseh področjih nadomesti prosti trg. Država lahko, sme in mora nadomeščati prosti trg le tam, kjer ta ne more delovati dobro. Od prostega trga je namreč iluzorno pričakovati nekaj, kar trg ni, to je pravičnost. Prosti trg je prvenstveno namenjen konkurenčnosti, ki se odraža predvsem v učinkovitosti, ni pa pravičen. Zato so tudi vsa teoretična izhodišča, ki globaliziranim trgov pripisujejo pravičnost, napačna. Prav tako se je potrebno zavedati, da posledice globalizacije niso avtomatične in za vse enake. Mnogo pozitivnih ali negativnih učinkov globalizacije je odvisno od modrosti politikov (bolje rečeno državnikov) in ključnih nosilcev razvoja v posameznih državah. Največja past globalizacije za posamezno državo je v pomanjkanju čim bolj celovitega znanja in kompetenc pri iskanju odgovorov na izzive, ki jih zastavlja globalizacija. Pomanjkljivo znanje mnogokrat vodi v preproščino, ki preko apokaliptičnih in populističnih idej ustvarja vtis, da je življenje v tem prostranem Univerzumu preprosto in enostavno. Ob preproščini se na mnogih področjih, kot posledica pomanjkanja celovitega znanja, kaže še provincializem, ki na eni strani vodi v zapiranje na lastno gnojišče, kjer je sicer toplo, vendar smrdi, in provincializem sprejemanja vsega tujega kot čisto zlato, kar vodi v slepo povelečevanje tujega in podcenjevanje domačega (Svetličič, M. 1997).

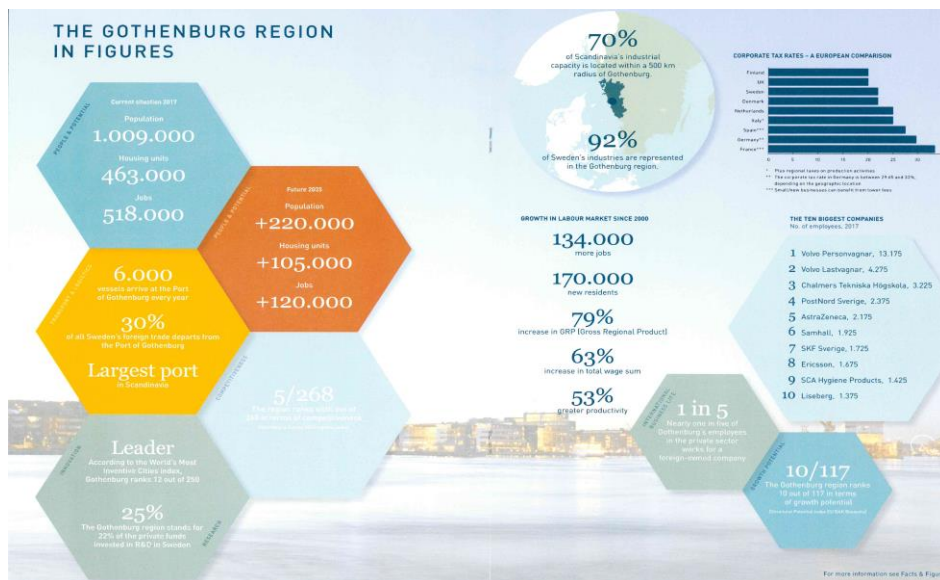
## 2 Pregled literature in primerov dobrih praks

Pri pregledu velika večina strateških dokumentov ugotavljamo, da opredeljujejo pokrajino kot laboratorij demokracije, ki prvenstveno skrbi za zagotavljanje vrhunskih kakovostnih pogojev za življenje in delo tam živečega prebivalstva. Med prednostne naloge, izhajajoč iz strateških dokumentov, sodi pospeševanje razvojne odličnosti, ki naj pokrajino s pomočjo znanja in strukturnih sprememb, privede do samovdružujoče ekonomije. Pregled strokovne literature, strokovnih člankov, knjig ipd. nadalje pokaže, da področje drugo stopenjske lokalne samouprave dokaj dobro obdelano z vidika obligacijskih razmerij, organizacijskih oblik in političnih ureditev. Večina domače strokovne literature opredeljuje drugo stopnjo lokalne samouprave kot upravno administrativno urejanje z zakoni in drugimi akti predpisanih nalog širšega družbenega pomena. Izhajajoč iz usmeritev in vrednot, ki so zapisani v naših strateških dokumentih in kasneje napisanih pravnih aktov, pa smo priča tipičnemu paradoksu kjer v strateških

dokumentih pišemo eno, na izvedbeni formalno pravni ravni pa so načela in vrednote iz strateških dokumentov skorajda onemogočene.

V razvitejših državah pa najdemo primere dobrih praks kjer so strateške usmeritve smiselno in celovito implementirane v zakonodajno prakso, ki omogoča, da se v pokrajini prvenstveno ukvarjajo z nalogami, ki omogočajo odpiranje kakovostnih delovnih mest (slika 1)

**Slika 1:** Osnovna naloga pokrajine Gothenburg – odpiranje kakovostnih delovnih mest



### 3 Med rutino in razvojno odličnostjo

Izhajajoč iz novodobnih spoznanj in primerov dobrih praks se zastavlja vprašanje, kako naj se Slovenke in Slovenci, kot družba, ki še vedno doživlja številne tranzicijske krče pri prehodu iz dogovorne v tržno ekonomijo, lotimo sprememb, ki vodijo do razvojne odličnosti. Ta prehod zahteva izrecno pospeševanje posodabljanja kulture iz rutinerske v inovativno v vseh družbenih podsystemih. Za družbo z rutinsko kulturo je značilno, da zavrača vse novosti in deluje v skladu z ustaljenimi navadami, rutinerstvo pa predstavlja oprijemanje ustaljenih navad do nivoja, ko je to za družbo že škodljivo. Zato zgolj pravna posodobitev institucij, ki je važna, ne zadošča, ker daje samo možnost, ne pa tudi občutene nujnosti in sposobnosti biti inovativna družba. Naloga države je, da s svojimi institucionalnimi ukrepi podpira na invencijah (ustvarjanje novih zamisli, ki morda obetajo nove koristi) in inovacijah (spreminjanje zamisli v koristi, ki jih prepoznajo



odjemalci na trgu) temelječi konkurenčni trg. Vsi ti ukrepi pa pripomorejo k nastanku in razvoju tako imenovane na znanju temelječe inovativne družbe. Prevladujoča družbena kultura v inovativni družbi temelji na inovativni uporabi vrednot in znanja za družbeno odgovorno podjetništvo, etiko soodvisnosti, okoljsko vzdržnost in socialno kohezijo (Mulej idr., 2000; PODIM, 2002; PODIM, 2003; Rebernik, M, idr. 2004, Čelan, 2008, itd.). Država mora pri tem upoštevati zgodovinska dejstva, da so vsi dosedanji primeri dobrih praks pokazali, da:

- ima v prvi fazi prehajanja iz rutinerske v inovativno kulturo največ vpliva najprej država in potem trg, ko mu država omogoči to vlogo (država lahko s predpisi pripomore k ukinitvi zastarelih modelov in pridobljenih zastarelih monopolov in oligopolov);
- je v prvi fazi država v lastnih institucijah dolžna uvesti inovacijo upravljanja in menedžmenta, da ji lahko kasneje sledijo ostali pri upravljanju/menedžmentu ustvarjanja invencij, potencialnih inovacij in inovacij, in to vseh vrst - tako v javnem kakor zasebnem sektorju.

Na tabeli 1 so prikazane štiri možne smeri ukrepanja za prehod v inovativno družbo. Iz ukrepanja za pospešen prehod iz rutinerske v inovativno družbo z ukrepi, ki jih uveljavljajo:

1. na državni, regionalni in lokalni ravni,
2. vse druge organizacije kot poslovni sistemi,
3. vzgojno-izobraževalne organizacije (redne in vseživljenjske),
4. trg (kot trg kupca in državno podprt trg kupca, ne slučajnosten ali trg proizvajalca).

lahko izide 20 osnovnih tipov invencij, potencialnih inovacij in inovacij, če na njih gledamo po treh osnovnih merilih (vseh treh hkrati!): (1) vsebina, (2) posledice, (3) službena dolžnost.

**Tabela 1:** Dvajset osnovnih tipov invencij, potencialnih inovacij in inovacij

Invencije in (potencialne) inovacije – tri merila	Posledice invencij, potencialnih inovacij, inovacij		Službena dolžnost ustvarjati invenc., pot. inov., inovacije	
	Korenite	Drobne	Dolžnost je	Dolžnosti ni
Vsebina invencij, potencialnih inovacij, inovacij				
1. Poslovno programske	1.1.	1.2.	1.3.	1.4.
2. Tehnično-tehnološke	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.
3. Organizacijske	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.
4. Glede stila vodenja	4.1.	4.2.	4.3.	4.4.
5. Glede metod vodenja, dela in sodelovanja	5.1.	5.2.	5.3.	5.4.

Država mora pri svojem ukrepanju težiti k naslednjim osrednjim značilnostim kulture, ki so tipične za inovativno družbo. Podkrepitev spodaj navedenih tez najdete v literaturi (Mulej, M. in soavtorji 1996, Čelan, Š., Mulej, M., Kos, M., Klinar, D., Ženko, Z., Bezlaj, C., Knez-Riedl, J., Bastič, M. 2002):

- inovativna družba temelji na kar najbolj sodobnih vednostih, znanju in vrednotah, ki podpirajo ustvarjalnost kot lastnost in ustvarjanje kot dejavnost ter zlasti njegovo usmerjenje v koristne novosti (= inovacije);
- informacijska družba je samo del lastnosti inovativne družbe, četudi važen del;
- učeča se družba je tudi samo del lastnosti inovativne družbe, četudi važen del;
- družba znanja je tudi samo del lastnosti inovativne družbe, četudi važen del;
- inovativna družba temelji na ambicijah ustvarjati in imeti, a pretežno dolgoročnih, čim manj zgolj kratkoročno špekulativnih in zato na podjetnosti in podjetništvu, ki ni niti rušilno niti nevtralno, ampak ustvarjalno, tj. družbi koristno;
- inovativna družba je družba celovitega razmišljanja, odločanja in delovanja, zato sodelovanja, zlasti interdisciplinarnega, še posebej MRRP (marketing, raziskave, razvoj, kot planerji, in poslovanje / operativa);
- inovativna družba je zato družba demokratičnih odnosov v politiki, gospodarstvu, znotraj organizacij, vzgoje in izobraževanja, lokalnega in družinskega življenja;
- inovativna družba je zato družba z etiko soodvisnosti (zaradi razlik iz naravnih razlogov in zaradi soodvisnosti specialistov) in zato s sistemskim (= celovitim) razmišljanjem, da čim manj važnega spregleda in zato dela čim manj napak, ki jih je potem treba drago popravljati;
- inovativna družba je družba enakovredne spoštljivosti do vseh 20 vrst invencij, potencialnih inovacij in inovacij, in to v vseh panogah gospodarstva (proizvodnih in storitvenih), državnih in družbenih službah;
- inovativna družba je družba nenehnega, vseživljenjskega izobraževanja in vzgajanja za strokovnost, ustvarjalnost in ustvarjalno ambicioznost, zlasti za inovacijsko ambiciozne vrednote in sposobnosti;
- inovativna družba je družba, katere konkurenčnost do narave in na globalnem trgu ne temelji na zlorabi narave, nizkih plačah, cenah in investicijah, ampak na sistemski kakovosti, ki bolje od drugih konkurentov ustreza odjemalcem in na tej podlagi tudi ponudnikom;
- inovativna družba je družba pospešenega in nenehnega posodabljanja vrednot, etike in kulture v podporo omenjenim lastnostim, če še niso povsem normalne;
- inovativna družba je družba, ki ve, da za sodoben ekonomski in družbeni uspeh ni dovolj imeti privatne lastnike namesto neopredeljenih / družbenih / državnih in še manj take s kakršnim koli spletom znanja, vednosti, vrednot, talentov, možnosti, ampak predvsem podjetnike, skladne s Schumpetrovo definicijo (Seljak, J. 2001), da je podjetnik tisti, ki nenehno inovativno išče, ustvarja in uporablja inovacijske priložnosti (ima pa tudi temu ustrezne sodelavce v menedžmentu – vrhnjem, srednjem in spodnjem – ter njihovih sodelavcih, in to v pripravi in operativni izvedbi);

- inovativna družba je družba s sodobnim pojmovanjem, kaj je inovacija (= vsaka koristna novost, ki jo za tako opredelijo njeni uporabniki);
- inovativna družba je družba s trgom, ki ni le prostor za igro ponudbe, povpraševanja in cen, ampak prostor za oblast inovativnih nad rutinerskimi ljudmi, organizacijami in družbami, regijami, državami.

Žal je naša država v vseh letih naše samostojnosti te pogoje izpolnila le delno in še to zgolj z vidika sprejema institucionalnega reda in predpisov. Pravna možnost ustanoviti statistično regijo, občino, podjetje ali drugo pravno osebo, kot kaže dosedanja praksa, ne pomeni prevlade inventivne in inovativne ustvarjalnosti nad rutinsko ali celo rutinersko. Trenutno prepričanje, da inventivna in inovativna kultura in vrednote veljajo zgolj za zasebni sektor, javni pa lahko ostane še naprej rutinski ali celo rutinerski, je za Slovenke in Slovence pogubno.

Ko poskušamo pojasniti pojem razvojne odličnosti, ne moremo mimo spoznanja, da bo za izhod iz vseh možnih kriz potrebno novo in predvsem celovitejše tolmačenje znanstvenih spoznanj, pridobljenih kompetenc in življenjskih izkušenj različnih civilizacij. Več kot očitno je, da bo potrebno razumeti in udejaniti znamenito misel Alberta Einsteina (Lipton, B., Bhaerman, S., 2009), ki je povedal, da se problema ne da rešiti z enakimi principi in metodami dela, ki so privedli do nastanka problema. Najpomembnejši stalnici razvojne odličnosti sta čim bolj celovito razumevanje in prilagajanje spremembam, ki morata prispevati k skupnemu dobremu vsega nemanifestiranega in manifestiranega.

#### **4 Prednosti regionalnega pred centralističnim in globalnim**

Trenutno prevladujoča globalna neoliberalna razvojna paradigma ne izpolnjuje postulatov razvojne odličnosti. Idealiziran scenarij, po katerem naj bi globalizirana neoliberalna tržna ekonomija na dolgi rok povečala blaginjo vseh in vsega, se v vsakodnevni praksi ne uresničuje. Z globalizacijskimi procesi se spreminja tudi vloga nacionalnih držav pri spodbujanju in uresničevanju razvoja. Spremembe se kažejo predvsem na dva načina. Prvi se odraža predvsem pri izgubi pristojnosti za kreiranje makroekonomske politike, ki se prenaša na nadnacionalni nivo (v našem primeru najprej na skupni nivo EU). Pomembno je vedeti, da se ostale ekonomske politike prenašajo na nižje nivoje (regije, pokrajine itd.), ki s tem dobivajo drugo vsebino in težo. Druga pomembna sprememba se nanaša na mesto in vlogo posameznih nivojev države v razmerju med nadnacionalnimi institucijami, nacionalno državo, regijo ali lokalno skupnostjo, da ne omenjamo večje vloge nevladnih organizacij in interesnih skupin nasploh. Dosedanje izkušnje majhnih držav kažejo, da se je v globalizacijske procese najlažje vključevati preko predhodnih regionalnih integracij. Vzpostavitev učinkovitih razvojno koncipiranih regionalnih integracij (ne zgolj upravno-administrativnih) omogoča lažji dostop do globalnih produkcijskih sistemov, svetovne trgovine in svetovnih finančnih virov.

Regionalna integracija je realen odgovor na globalizacijo tudi zato, ker se danes še vedno lažje globalizira znanje in tehnologija kot pa proizvodnja in trgovina. Zaradi tega bo internacionalizacija proizvodnje in trgovine še vedno potekala intenzivneje znotraj posameznih regij. K temu seveda prispevajo tudi aglomeracijske prednosti, ki jih omogoča regionalno povezovanje. In ne nazadnje, regionalna integracija predstavlja začasen ščit pred nekaterimi negativnimi učinki globalizacije, saj kolektivni protekcionizem podaljšuje čas za prilagajanje izzivom globalizacije.

Prednosti regionalnega koncepta pospeševanja razvoja pred globalizacijskim izhajajo tudi iz načel zakona o hierarhiji zaporedja in soodvisnosti. Upravljanje z velikimi sistemi (multinacionalnimi) težko izpolnjuje pogoje celovitosti pri spodbujanju ustvarjalnosti večine ljudi znotraj sistema. Še težje se celovitost ustvarjalnega sodelovanja doseže izven sistema (zagotavljanje demokratičnosti in soodvisnosti med številnimi socialnimi partnerji – javnimi in zasebnimi). Bistvena posledica pomanjkanja celovite demokratičnosti se kaže v obliki zelo šibkega aktiviranja le manjšega dela ustvarjalnih sposobnosti podrejenih ljudi. Pojavi se občutek *odtujenosti* od organizacije in njenih ciljev. Posledica je *brezbrižnost* in *neodgovornost*, ker je težko pokazati lastno ustvarjalnost, ki končno vodi v *rutinerstvo* in neustvarjalnost (Seljak, J. 2001).

Regionalni koncept lažje zagotavlja širšo socialno integracijo pri razvojnem pospeševanju (javnega in zasebnega sektorja), ker ljudje s vplivom na določitev ciljev upravljajo, imajo torej oblast. Pri tem uporabljajo znanje, ki jim daje odgovor na tri temeljna vprašanja:

- zakaj pri razvoju sodelovati (smotri in cilji izhajajo iz njihovih potreb);
- kaj naj počno (določajo in opravljajo naloge, ki so potrebne za doseg ciljev);
- kako naj to počno (določajo postopke in programe za izvedbo nalog).

Multinacionalni sistemi znatno težje omogočajo tovrsten način organiziranja hierarhičnega zaporedja in soodvisnosti, kar daje večini ljudi občutek, da imajo oblast le nad seboj. Zato na vsa tri temeljna vprašanja odgovarjajo le zase, za sistem pa ne. Iz ustvarjalca se spremenijo v izvajalca, ki išče le odgovore, kako bo opravil ukazane naloge.

## 5 Model razvojne pokrajine

V kolikor želimo Slovenci postati enakopravni partner v evropskih in svetovnih integracijah, moramo tudi bodoče pokrajine vzpostaviti predvsem kot inventivne in inovacijske strukture – **FUNKCIONALNE INOVACIJSKE POKRAJINE**. Kljub številnim tujim zgledom vzpostavljanja pokrajin je potrebno imeti v vidu prvenstveno našo lastno razvojno učinkovitost. Pri tem projektu je bolj kot pri kakšnem drugem velikem državnem projektu potrebno državotvorno obnašanje v smislu celovite kakovostne preobrazbe. Tovrstna pokrajina naj skrbi prvenstveno za pospeševanje **RAZVOJNE ODLIČNOSTI** in usklajevanje interesov med, državo, občino, zasebnim in javnim sektorjem, nevladnimi organizacijami, civilno družbo itd.

***Njihova primarna naloga mora biti povezana s pospeševanjem razvojne odličnosti, ki ne skrbi zgolj za zagotavljanje dovolj velike količine dobrin, ampak prvenstveno skrbi za zagotavljanje dovolj velikega števila kakovostnih delovnih mest.*** Za doseganje teh prioritet je potrebno oblikovati takšne teritorije, ki so sposobni doseči skupen razvojni konsenz znotraj predlagane teritorije. V nobenem primeru se ne sme zgoditi, da bi razvojne prioritete v pokrajini povzročale številna nasprotovanja. Do tega paradoksa bo zagotovo prišlo, v kolikor bi dobili pokrajine, ki združujejo večje število mestnih občin in manjših občin. Iz zagotavljanja razvojnega konsenza je v Sloveniji potrebno ustanoviti pokrajine s središčem v mestnih občinah. Za doseganje razvojne odličnosti bo v bodoči pokrajini potrebno vzpostaviti takšno obliko organiziranja in delovanja, ki bo zagotovila, da bodo pri odločanju lahko sodelovali vsi ključni nosilci razvoja. Zato je potrebno pokrajine konstituirati po elektorskih načelih, podobno kot to velja za volitve v Državni svet Republike Slovenije (slika 2). Na kandidatno listo za pokrajinski svet se lahko uvrstijo kandidati z ustrežno formalno izobrazbo in strokovnimi kompetencami. Prav tako mora biti struktura zaposlenih v bodoči pokrajinski upravi sestavljena predvsem iz ljudi, ki imajo znanja in kompetence za inoviranje. Ustanavljanje pokrajin kot zgolj instrumentov politične oblasti je zagotovo slaba rešitev.

Uspešnost razvojnih prizadevanj bo tem večja, čim bolj bo sedanji razvoj skladen in oprt na izkoriščanje lokalnih razvojnih zmogljivosti. Nacionalni razvoj je zato pogojen z regionalno skladnostjo, prav tako kot z rastjo blaginje in njenim uravnovešanjem po gospodarski, socialni in okoljski plati.

Pokrajine lahko same najbolje identificirajo medsebojno komplementarnost lokalnih razvojnih potencialov in opredelijo svoje razvojne usmeritve. Za učvrstitev konkurenčnosti v novem evropskem kontekstu morajo slovenske pokrajine razviti svoje specifične konkurenčne prednosti, ki bodo omogočile njihov endogeni razvoj, vendar pa se morajo tudi med seboj dobro infrastrukturno, informacijsko-komunikacijsko, kulturno in drugače povezati v enoten slovenski razvojni pol. Nova regionalna politika v evropskih razmerah ne more biti več namenjena zgolj odpravljanju razvojnih razlik, ampak predvsem spodbujanju razvojnih polov in mednarodne konkurenčnosti vseh delov države. Pri tem pa je potrebno intenzivnejše pomagati tistim regijam, ki imajo slabše razvojno izhodišče, oziroma območjem, ki so z vidika slovenske regionalne politike na ravni občin opredeljena kot območja s posebnimi razvojnimi problemi, vendar le na osnovi regionalnih razvojnih programov (Čelan, 2008).

**Slika 2:** Razlika med inventivnim, inovativnim in upravno-administrativnim modelom pokrajine



## Literatura / References:

- Archibugi, F. & Nijkamp, P. (1989) *Economy and Ecology: Towards Sustainable Development* (Dordrecht: Kluwer Academic Publisher).
- Čelan, Š. (2008) *Zakaj je potrebno namesto 3 do 6 upravno-administrativnih pokrajin kot instrumentov politične oblasti ustanoviti 11 do 14 pokrajin kot instrumentov za pospeševanje razvojne odličnosti* (Ptuj: Š. Čelan).
- Čelan, Š. (2005) *Varnost in zdravje pri delu, Varovanje okolja* (Ptuj: Šolski center Ptuj, Višja strokovna šola, Ptuj).
- Čelan, Š. (2000) Vloga regionalnega managementa pri pospeševanju gospodarskega razvoja, In: Glavič, P. & Sancin, M. (eds) *Vizija in strategija razvoja kemijske industrije v Sloveniji : projekt VISKI : zbornik referatov s posvetovanja, Maribor, 27. september 2000* (Maribor).
- Čelan, Š. (2001) Vloga regionalnih razvojnih partnerstev pri pospeševanju razvoja, In: Glavič, P. & Sancin, M. (eds) *Vizija in strategija razvoja kemijske industrije v Sloveniji. Del 2, Projekt VISKI II : zbornik referatov s posvetovanja, Maribor, 19. september 2001* (Maribor).
- Čelan, Š., Mulej, M., Kos, M., Klinar, D., Ženko, Z. & Bezljaj, C. (2002) *Od invencije do inovacije* (Ljubljana: PCMG).

- Čelan, Š., Mulej, M., Kos, M., Klinar, D., Ženko, Z., Bezljaj, C., Knez-Riedl, J. & Bastič, M. (2002) *Okvirni metodološki priručnik od invencije do inovacije* (Ljubljana: PCMG).
- Klinar, D. & Čelan, Š. (2001) Dialectical soft system approach to research and innovations management, In: Zeeuw, G. De, Vahl, M. & Mennuti, E. (eds) *Problems of participation and connection: proceedings of a Conference held in Amsterdam, the Netherlands, 5-9 April, 1999*, Conference held in Amsterdam, The Netherlands, 5-9 April 1999 (Lincoln (UK): Lincoln Research Centre).
- Lipton, B. & Bhaerman, S. (2009) *Spontaneous evolution* (Kranj: Zavod V.I.D).
- Mulej, M. (1996) *Teorije sistemov* (Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor).
- Mulej, M. & Čelan, Š. (2000) *21. PODIM, Vloga inoviranja pri pospeševanju regionalnega razvoja Slovenije, Povzetki referatov* (Maribor: Slovensko društvo za sistemsko raziskovanje).
- Rebernik, M., Močnik, D., Knez-Ridl, J., Tominc, P., Širec, K., Rus, M., Krošlin, T. & Dajčman, S. (2004) *Slovenski podjetniški observatorij 2003* (Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij).
- Seljak, J. (2001) *Kazalec uravnoteženega razvoja [Sustainable Development Indicators]* (Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj).
- Svetlič, M. (1997) Pravi pasti globalizacija sta provincializem in neznanje, *Teorija in praksa*, 34(4), pp. 596-608.
- Todaro, M. P. (1994) *Economic Development* (New York: Longman).
- Trstenjak, A. (1981) *Psihologija ustvarjalnosti* (Ljubljana: Slovenska matica).





## Slovenija, država pestrih regionalnih delitev\*

MIRO HAČEK & SIMONA KUKOVIČ

**Povzetek** V Sloveniji že vse od ponovne uvedbe lokalne samouprave leta 1995 poteka živahna razprava o vlogi in položaju bodočih pokrajin, čeprav doslej edini poskus njihove uzakonitve v mandatu 2004–2008 ni uspel. Namen prispevka ni analiziranje morebitnih zakonodajnih rešitev, ampak analiza različnih obstoječih regionalnih delitev na področju državne uprave, javne uprave in na področju nevladnih organizacij. Nekatere od teh regionalnih delitev se bodo v prihodnje – v kolikor bodo pokrajine dejansko ustanovljene – najbrž prilagodile pokrajinski prostorski členitvi. V prispevku nas zanima a) koliko so regionalne členitve, ki jih uporabljajo različne institucije državne uprave, širšega javnega sektorja in tudi civilnodružbene organizacije, skladne z dosedaj znanimi predlogi uvajanja širše ravni lokalne samouprave in b) ali morda v že obstoječih regionalnih delitvah Slovenije obstaja kakšna prevladujoča rešitev, ki bi lahko bila primerna osnova tudi bodoči pokrajinizaciji.

**Ključne besede:** regionalizem • regionalizacija • regija • lokalna samouprava • Slovenija

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Miro Haček, profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: miro.hacek@fdv.uni-lj.si. dr. Simona Kukovič, docentka, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.2> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Slovenia, Country of Diverse Regional Divisions\*

MIRO HAČEK & SIMONA KUKOVIČ

**Abstract** There has been a lively debate in Slovenia about the role and position of future regions ever since the re-introduction of local self-government in 1995, even though so far the only attempt of their legalisation in the 2004–2008 term failed. The purpose of the article is not to analyse any possible legislative solutions, but to analyse the existent regional divisions in the area of national administration, public administration and in the area of non-government organisations. In the future, some of these regional divisions will – insofar as the regions are in fact established – most likely adapt to the regional spatial division. The article seeks to explore a) to what extent the regional divisions applied by various civil service institutions, broader public sector and also civil society organisations comply with the currently known proposals of introduction of a broader level of local self-government, and b) whether in already existing regional divisions of Slovenia perhaps exists a prevailing solution, which might be an appropriate basis also for the future regionalisation.

**Keywords:** • regionalism • regionalisation • region • local self-government • Slovenia

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Miro Haček, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: miro.hacek@fdv.uni-lj.si. Simona Kukovič, Ph.D., Assistant Professor, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: simona.kukovic@fdv.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.2> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## 1 Uvod

Proces (ponovne) uvedbe lokalne samouprave je bil eden temeljnih in najzahtevnejših projektov v prvem desetletju utrjevanja slovenske državnosti. Žal pa je proces ostal nedokončan, saj zakonodajalec kljub poskusom ni uspel poleg občin, ki predstavljajo ožjo raven lokalne samouprave, vzpostaviti tudi mreže širših enot lokalne samouprave (regij oziroma pokrajin). Temeljni namen ustanavljanja pokrajin v Sloveniji je decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven. Pristojnosti, ki bodo v tem procesu prenesene na pokrajine, so javne zadeve regionalnega pomena, ki se nanašajo predvsem na skladen razvoj celotnega območja pokrajine, načrtovanje prostorskih ureditev pokrajinskega pomena, stanovanjsko politiko regionalnega pomena, upravljanje z vodami, razvoj prometnega sistema, izgradnja ter vzdrževanje in upravljanje z javnimi cestami regionalnega pomena, razvoj gospodarstva, podjetništva in turizma. Pokrajine bodo pristojne tudi za razvoj visokega šolstva, znanosti ter razvoj šolstva in športa, za višje in srednje šolstvo, za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, razvoj kulturnih dejavnosti (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje z dediščino in spomeniki), za javne bolnišnice, specialistično zdravljenje, socialni razvoj pokrajine (centri za socialno delo, javni socialno varstveni zavodi za otroke in za starejše, materinski domovi, svetovalnice) in drugo. V okviru svojih pristojnosti bodo bodoče pokrajine izvajale lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin in bodo določene z zakonom ali pa s predpisom pokrajine, sprejetim v sodelovanju z občinami.

Doslej najresnejši poskus regionalizacije Slovenije sega v drugo polovico vladnega mandata 2004–2008, ko se je takratna prva Janševa vlada odločila, da je razdelitev Slovenije na štirinajst pokrajin najprimernejša osnova za javno razpravo in obravnavo v občinskih svetih. Razloge za takšen predlog je takratna vlada utemeljila z razlago, da ima členitve Slovenije na štirinajst pokrajin svojo osnovo v teritorializaciji Slovenije na dvanajstih planskih regij, ki je nastala v sedemdesetih letih zaradi praktičnih potreb politike regionalnega razvoja, (regionalnega) prostorskega planiranja in nekaterih javnih služb (šolstva, zdravstva, notranjih zadev, sodstva in drugo) ter je bila nato preizkušena v preteklih desetletjih. Ključni tipi kazalcev presoje različnih modelov regionalizacije ob upoštevanju predvidenih nalog in pristojnosti pokrajin so bili geografski, prebivalstveni, gospodarski in zgodovinski. Upoštevali so se naslednji parametri tehtanja primernosti modelov členitve na pokrajine: velikost (območje, prebivalstvo), funkcije (naloge in pristojnosti), avtonomija (razmerja med državnimi oblastmi in občinami), fiskalna in funkcionalna soodvisnost. Predlog je temeljil na upoštevanju predlaganih nalog in pristojnosti pokrajin, predlaganemu sistemu financiranja, ter prebivalstvenih, gospodarskih in zgodovinskih razlogih ter tako upošteval razdelitev Slovenije na razvojne regije ter prevladujočo teritorializacijo državne uprave (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007a). Žal pa predlog po izrazito slabo obiskanih referendumih in ob nasprotovanju volivcev na dveh

predlaganih območjih pokrajin, ni nudil dovolj trdne osnove za podporo celotnemu paketu pokrajinske zakonodaje tudi v zakonodajnem telesu.

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

V javni razpravi je bila doslej praviloma najbolj odmevna debata okoli teritorialnega elementa, katere namen je prostorsko oblikovanje oziroma določitev območja regij. V Sloveniji namreč že obstajajo mnoge različne regionalizacije. Gajšek (1992) na primer omenja naravne regije (geografske, podnebne, pokrajinsko-fizionomične regije in drugo), regionalizacijo na podlagi ustvarjalnega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto), regionalizacijo glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja), regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja, ribiške družine, lovsko-gojitvena območja, gospodarske zbornice, volilne enote). Prav tako obstaja pri ljudeh subjektivni občutek pripadnosti določeni pokrajini, pa tudi tako imenovane zgodovinske pokrajine, na katere se je ozemlje Slovenije delilo v preteklosti v različnih političnih sistemih, h katerih je Slovenija v različnih zgodovinskih obdobjih sodila. Glede na procese v prostoru, povezane z izvajanjem regionalnih razvojnih programov, je vlada leta 2007 v že omenjenem neuspelem poskusu ustanovitve pokrajin dvanajstim območjem statističnih regij dodala predlog za ustanovitev Savinjsko – Šaleške in Spodnjepodravske pokrajine (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007b). Takratna vlada je svojo odločitev razdelitve Slovenije na štirinajst pokrajin utemeljila s tem, da takšna razdelitev ne tvori prevelikih ozemeljskih enot, ki bi jih prebivalci težje sprejeli.

V prispevku se osredotočamo na predstavitev različnih obstoječih regionalnih delitev Slovenije, ki jih za svoje delovanje uporabljajo organi državne uprave, javne uprave in civilne družbe. Cilj prispevka je analizirati in klasificirati obstoječe regionalne delitve, njihovo teritorialno členitev in delovanje. V prispevku nas zanima a) koliko so regionalne členitve, ki jih uporabljajo različne institucije državne uprave, širšega javnega sektorja in tudi civilnodružbene organizacije, skladna z do sedaj znanimi predlogi uvajanja širše ravni lokalne samouprave in b) ali morda v že obstoječih regionalnih delitvah Slovenije obstaja kakšna prevladujoča rešitev, ki bi lahko bila primerna osnova tudi bodoči pokrajinizaciji.

## 2 **Trikotnik: regionalizem, regionalizacija in regija**

Že tekom zgodovine so se intervalno pojavljali poskusi omejevanja državne oblasti, ki so se manifestirali skozi različne delitve<sup>1</sup> uveljavljene oblasti, ki pa niso le zgodovinsko

različni, temveč sledijo povsem različnim logičnim razmislekom kot nasprotovanje oziroma preprečitve sleherne samovolje (Matteucci, 1991). Tako poleg horizontalne delitve oblasti, kjer je v ospredju ločitev zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti, poznamo tudi vertikalno delitev oblasti, v čemer vidimo pravo vloge lokalne samouprave. Med ključna načela<sup>2</sup> vertikalne delitve oblasti nedvomno spadata tudi regionalizem kot ideološko oziroma politično gibanje ter regionalizacija kot proces oblikovanja regij.

Že leta 1938 je Odum opisal **regionalizem** kot filozofijo in tehniko samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Pri tem dodaja, da je za redistribucijo bogastva in izenačevanje razvojnih možnosti potrebno najti v sposobnostih vsake regije način, da ustvarja to bogastvo in s pomočjo porabe vzdržuje zmožnosti za ohranjanje le-tega z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe (Odum, 1938). Tudi Mlinar (1986: 202) pravi, da je regionalizem idejna usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije. Vljaj (1998: 319) pa razume regionalizem kot pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij. Po njegovem mnenju gre torej za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi pa so lokalne skupnosti. Regionalizmu odgovarja definicija regije kot skupine človeških, kulturnih, jezikovnih in drugih posebnosti, ki opravičuje nastanek telesa, ki politično zadeva večjo ali manjšo stopnjo avtonomije.

V podporo regionalizmu se najpogosteje uporabljata dva argumenta, in sicer politično-participativni in kulturno-zgodovinski. Prvi poudarja politične prednosti decentralizirano upravljane družbe, saj služi regionalizem kot sredstvo zblíževanja med državo na eni ter (ožjimi ali širšimi) lokalnimi skupnostmi (interesi) na drugi strani. Drugi argument izhaja iz pomembnosti globljih kulturno-zgodovinskih vezi, ki bi naj povezovala in združevala prebivalce različnih regij v državi. Oba omenjena argumenta sta nedvomno pomembna, a po mnenju nekaterih avtorjev ne zajameta vseh vidikov. Tako v razpravo o regionalizmu vključujejo (vsaj) še ekonomski argument. Bugarič (1998: 121–130) pojasnjuje, da oblikovanje regij doseže svoj namen šele s hkratnostjo vseh treh argumentov. Tako se namreč omogoči razvoj oziroma udejanjanje političnih in kulturno-zgodovinskih posebnosti v različnih regijah v državi ob predpostavki, da bodo te regije imele tudi ustrezne ekonomske vzvode za dejansko uresničevanje regionalne politike. Odsotnost lastnih finančnih virov zmanjšuje politično avtonomnost regij pri vodenju regionalne politike; poleg tega pa obstaja velika verjetnost, da regije brez dejanske ekonomske moči oziroma avtonomije kaj hitro postanejo breme državnega proračuna. Velja torej, da ekonomska odvisnost spodjeda politično avtonomijo regij, politična odvisnost regij od države pa onemogoča razvoj *de facto* decentraliziranega upravljanja.

S konceptom regionalizma se povezuje tudi **regionalizacija**, ki opisuje proces, katerega osnovni cilj je oblikovanje regij (Gajšek, 1995: 34). Avtor govori o »specifični regionalizaciji«, ki upošteva samo specifične dejavnike enega sektorja in o »celostni regionalizaciji«, katere sinonim je občja regionalizacija, ki pa upošteva vse relevantne dejavnike za konstituiranje regije (Gajšek, 1992: 219). Običajno se regionalizacija razume kot stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer se lahko nove institucije močno razlikujejo v smislu organov, odgovornosti in oblasti, a so vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami (Haček, 2005: 86–88). Tako kot regionalizem tudi regionalizacija nima enotnega pomena, saj se s samim pojmom regionalizacije ukvarja veliko strokovnjakov z različnih ved, od geografije, ekonomije, sociologije, arhitekture, pa vse do prava, uprave in politologije. Pri tem vsak avtor v svoj opis in opredelitev tega pojma vnaša ključne elemente z njegovega področja.

Tako Wiken (1986) regionalizacijo opiše kot metodo zmanjševanja ali odstranjevanja podrobnosti, ki povprečno ne veljajo za velika območja.

S prostorskega vidika Gulič (Gulič in Praper, 1998: 52) pojem regionalizacije opredeljuje kot instrument za družbeno in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države,<sup>3</sup> regij in lokalnih skupnosti. Regionalizacija tako predstavlja sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno ter kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnoupornih in organizacijskih pogojev za a) ob upoštevanju narodnogospodarskega vidika optimalno teritorialno delitev dela v skladu z vsakokratnimi objektivnimi razmerami; b) funkcionalno intervenco države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov; c) samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov; ter d) tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali (Brezovšek in Kukovič, 2012: 61–62).

Vrišer (1999) razlaga, da pojem regionalizacije izhaja iz latinske besede *regio, regionis*, kar pomeni regijo, predel, območje ali ozemlje, ki ga združujejo podobne ali celo enake naravne in/ali družbene značilnosti oziroma gre za medsebojno prepletanje pojavov, ki se na ta način razlikujejo od ostalih ozemelj. Takšne razmejitev se lahko opirajo tako na fizične značilnosti (relief, porečja, podnebje) ali na družbenogospodarsko zgradbo (navezanost okolice na mesta, tradicionalne politično-upravne tvorbe, gospodarsko usmerjenost). Razlikuje dve vrsti regionalizacije: prvič, fizičnogeografsko (naravnogeografsko), ki si za cilj zastavlja očrtati pokrajinske enote na podlagi naravnih pojavov, vodnega omrežja, reliefa ter drugič, sociogeografsko (družbenogeografsko), ki poskuša prikazati družbenoprostorsko ureditev in se opirajo na poselitveno, družbeno in ekonomsko sestavo ter zgradbo od najmanjših enot do velikih ekonomsko in socialno tesno povezanih območij (Haček, 2005: 88). Navedemo pa lahko še programske regije, ki jih poznajo v ekonomiji in planiranju. Te regije se predvidijo ob snovanju strateškega in planskega razvoja in jih nato z družbenogospodarsko ter prostorsko politiko

uveljavijo (na primer novo turistično območje, sanacija depresivnega območja in drugo).

Na področju sociologije Mlinar (1995) pojem regionalizacije uporablja za označevanje postopka identifikacije regij ali njihove razmejitve. Regionalizacija naj bi torej bila analogna v procesu razvrščanja elementov v kategorije glede na podobnosti njihovih enot ali na podlagi določenih odnosov med elementi (Gulič in Praper, 1998: 52).

V skladu z Bučarjevim (2001: 23) pravnim pogledom pa pomeni regionalizacija delitev določenega širšega zemljepisnega območja na ožje enote, ki naj bi ustrezale pojmu regije, ki so lahko pod državno ali krajevno oblastjo. V primeru, da gre za državno oblast, so regije širše upravno teritorialne enote; če pa so v lokalni oblasti, se ožje samoupravne krajevne enote povezujejo v širše samoupravne enote.

Obstajajo trije različni tipi regionalizacije, in sicer a) regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, kjer obstajajo institucije, ki so usmerjene k regionalizaciji;<sup>4</sup> b) regionalna decentralizacija, za katero je značilna vpeljava nove lokalne oblasti na regionalni ravni, pri čemer regija nima višjega pravnega okvira od obstoječih lokalnih skupnosti, temveč ima širši geografski okvir<sup>5</sup> in c) politična regionalizacija ali institucionalni regionalizem, kjer so regije avtonomne politično samoupravne skupnosti, katerih položaj, organizacijo in pristojnosti določa ustava (Haček, 2005: 88).<sup>6</sup> Na tem mestu je potrebno poudariti, da vsak od teh treh tipov ustreza različnim koncepcijam regije, vendar lahko različne oblike regij soobstajajo tudi znotraj ene države. Sicer pa naj bi bila razprava o regionalizaciji povezana tudi z uresničevanjem načela subsidiarnosti, saj je zlasti v unitarnih državah regionalizacija pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med centralno ravno oblasti in lokalno samoupravo (občinami). Regionalizacija bi tako morala biti skupen produkt najmanj treh interesov, in sicer prvič, *interesa države*, ker uvedba regij pomeni izpopolnitev strukture države in njeno notranje uravnoteženje; drugič, *interesa občin*, ker uvedba regij omogoča plodno sodelovanje med občinami in regijami po načelu subsidiarnosti ter večjo moč subjektov lokalne samouprave nasproti centralističnim težnjam države in tretjič, *interesa občanov*, gospodarstva in drugih dejavnosti na ustreznih (v regijskih) območjih, ker so ti dejanska interesna družbena skupnost, ki bi z uvedbo pokrajin dobila v roke ustrezno orodje za pospeševanje razvoja in za reševanje konkretnih vprašanj javnega pomena na ustreznih območjih (Brezovšek in Kukovič, 2012: 64).

In kako je definirana regija? V strokovni literaturi najdemo različne definicije **regije**, ki se med seboj pomensko precej razlikujejo. Gallant s sodelavci (1989) z naravoslovnega vidika opredeljuje regijo kot območje, ki je do določene mere homogeno glede na posebne značilnosti, ki so v interesu določenega namena. V družboslovju pa s pojmom regija (običajno) dojemamo decentralizirano obliko državne uprave in širšo raven lokalne samouprave. Pri tem Šmidovnik (1991: 874) razlaga, da gre pri regiji za vmesni prostor med centralno ravno in lokalnimi skupnostmi, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe,<sup>7</sup> ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopirajo

problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Regija je torej vmesno območje, ki je večje od tistega, ki pokriva zgolj lokalne zadeve in manjše od državnega oziroma nacionalnega območja (Vlaj, 1998: 98), ne glede na to, kakšno ime dobi, če ji država prizna določen upravnosistemski položaj (Čokert, 1998: 151).

V mednarodnih dokumentih so regije eden temeljev demokratične oblasti. Osnutek evropske listine regionalne samouprave<sup>8</sup> tako že v uvodu poudarja, da so regije bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti, saj regionalna demokracija pomaga uravnnavati učinke globalizacije, še zlasti z regionalnimi politikami gospodarskih spodbud, socialne varnosti, kulturnega razvoja in varovanja regionalnih identitet. Pri tem pa omenjena listina razlaga tudi, da a) regionalizacija ne sme biti dosežena na račun avtonomije lokalnih skupnosti in b) je evropska regija kot ključna sestavina države nosilec evropske kulturne različnosti. Uresničevanje regionalne samouprave je tako eden od temeljev demokratičnega vladanja, saj morajo tudi regionalne oblasti temeljiti na demokratičnih načelih, spoštovanju človekovih pravic in prizadevanju za uresničevanje ciljev miru, stabilnosti, blaginje in solidarnosti, temelječini na trajnostnem razvoju.

V samem prostoru Evropske unije pa je uporaba termina regija izjemno fleksibilna, saj pri pojmovni opredelitvi ni strogo določene definicije; še manj pa gre za določanje regij v smislu politično-teritorialnih enot v okviru ene države, kljub temu da se v večini držav pojmuje regija prav v takem smislu oziroma jo kot tako celo poimenujejo (Vuga, 1998: 196). Kljub temu, da v državah Evropske unije obstajajo izjemno različne entitete,<sup>9</sup> je v dokumentih razlaga pojma regija ohlapna in pomanjkljiva, zgolj, da so to lokalne oblasti, ki delujejo takoj pod ravno centralne oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini. V kolikor le-ta skupščina ne obstaja, jo lahko nadomeščata skupina, ki se konstituira na regionalni ravni, ali telo lokalnih oblasti. V sled temu Vlaj (2001: 540) razlaga, da je zaradi heterogenosti nemogoče zagovarjati en sam model ali kakršno koli posebno zasnovo regije.

V nadaljevanju tega prispevka želimo torej prikazati pestrost regionalnega delovanja, ki obstaja v Republiki Sloveniji in se ga poslužujejo izbrane organizacije in institucije.

### **3 Pregled nekaterih obstoječih regionalnih delitev Republike Slovenije**

V osrednjem delu prispevka analiziramo nekatere regionalne delitve, ki jih za svoje delovanje uporabljajo organizacije in institucije na različnih področjih človekovega delovanja – tako na področju državne uprave, širšega javnega sektorja in civilne družbe. Prikazati želimo pestrost institucij in njihovo raznolikost delovanja na pokrajinski ravni. Analiza vsebuje kratek opis delovanja in teritorialno organiziranost posamezne organizacije po sklopih – civilna družba, javna uprava, državna uprava. Za dodaten, nazornejši vpogled, smo pred začetkom predstavitve posameznega sklopa organizacij



izdelali tabelo z naštetimi organizacijami ter s številom teritorialnih enot, v katerih organizacija deluje na regionalni ravni.

### 3.1 Teritorialna organiziranost civilne družbe

V prispevku pojmuje civilno družbo kot skupni naziv za tako imenovane nevladne organizacije, ki v nasprotju z oblastjo zastopajo svoje interese in s tem skrbijo za izvrševanje javnega interesa. Namen civilno-družbene organizacije ni pridobivanje materialnih sredstev oziroma ustvarjanje dobička ali vstop v območje oblasti, pravno so zato opredeljene tudi kot neprofitne organizacije. Ni pa izključeno pridobivanje sredstev za izvajanje osnovne dejavnosti civilno-družbene organizacije, niti poklicno, plačano delo, v tovrstnih organizacijah. Države z demokratično tradicijo imajo razvito delovanje civilne družbe, zato lahko rečemo, da so države z razvito civilno družbo tudi države z demokratično tradicijo. Slovensko upravno pravo pozna skupino »politične stranke, društva in verske skupnosti«. Običajno se poleg političnih strank tudi verske skupnosti ne uvrščajo med civilno-družbene organizacije, ker bi naj bil njihov neposredni namen oznanjanje ali poglobljanje določene vere in obrnjen predvsem k posameznikom – vernikom, čeprav se zlasti močnejše ukvarjajo tudi z družbenimi vprašanji. V nekaterih zgodovinskih in sedanjih družbah pa so celo obvladovala oblastno in/ali civilno sfero. Civilno-družbene organizacije, ki jih obravnavamo v prispevku, se ustanovljajo kot društva in zveze društev, kar pravno ureja Zakon o društvih.<sup>10</sup>

V nadaljevanju na kratko predstavljamo organiziranost nekaterih izbranih<sup>11</sup> organizacij civilne družbe, ki delujejo v slovenskem prostoru. Gre za množične organizacije, zveze, združenja, ki poleg državnega nivoja delujejo tudi na regionalnem nivoju. Vsaka organizacija uporablja svoj sistem prostorskega organiziranja – gre za različno število nivojev in enot, ki naj bi bile organizirane tako, da najlažje in najprimerneje zadovoljijo zahteve njihovega delovanja. Izmed obravnavanih organizacij pravno gledano izstopa Rimsko katoliška cerkev (RKC) kot najbolj množična verska skupnost pri nas, ki ima v razmerju do države poseben status.<sup>12</sup>

**Tabela 1:** Število enot organizacij civilne družbe na regionalni ravni

1.	Planinska zveza Slovenije	12 meddruštvenih organizacij
2.	Turistična zveza Slovenije	23 območnih in občinskih zvez
3.	Gasilska zveza Slovenije	17 gasilskih regij
4.	Lovska zveza Slovenije	20 zvez lovskih družin
5.	Ribiška zveza Slovenije	64 ribiških družin
6.	Čebelarska zveza Slovenije	16 regijskih čebelarskih zvez
7.	Zveza društev upokojencev Slovenije	13 pokrajinskih zvez
8.	Zveza invalidskih društev Slovenije	6 pokrajinskih organizacij
9.	Zveza tabornikov Slovenije	9 območnih organizacij
10.	Rdeči križ Slovenije	12 regij

11.	Rimskokatoliška cerkev	2 metropoliji in 6 škofij
-----	------------------------	---------------------------

### **Planinska zveza Slovenije**

Planinska zveza Slovenije, s sedežem v Ljubljani, je vpisana v register društev pri Upravni enoti Ljubljana in je najbolj množična nevladna organizacija v Republiki Sloveniji. Članstvo v organizaciji (podatek za 2018) šteje 58.314 članov, ki se združujejo v 290 planinskih društvih. Planinska društva upravljajo 178 planinskih koč, zavetišč in bivakov s skoraj 7400 ležišči in več kot 10.000 sedišči. Slovenske gore letno obišče okoli 1,7 milijona obiskovalcev, ki jim je na voljo mreža več kot 2.000 planinskih poti v skupni dolžini preko 10.000 kilometrov po vsej Sloveniji. Na regionalni ravni delujejo v dvanajstih meddruštvenih organizacijah (Ljubljana, Savinjska, Podravje, Gorenjska, Koroška, Posočje, Notranjska, Zasavje, Dolenjska in Bela Krajina, Primorska, Prekmurje, Kamniško-Bistriška).<sup>13</sup>

### **Turistična zveza Slovenije**

Turistična zveza Slovenije s sedežem v Ljubljani je nacionalna turistična društvena organizacija – prostovoljna, interesna, neprofitna, nevladna in nestrankska. Ustanovljena je bila leta 1905 kot Deželna zveza za pospeševanje tujskega prometa na Kranjskem. V zvezi, ki deluje kot ustanova civilne družbe v javnem interesu, je združenih preko 600 turističnih društev, od tega jih je 321 društev in 23 občinskih in območnih zvez s pisno izjavo pristopilo k aktivnemu članstvu v Turistični zvezi Slovenije.<sup>14</sup>

### **Gasilska zveza Slovenije**

Slovenska gasilska organizacija je urejena na osnovi prostovoljnega in poklicnega gasilstva, ki ima pomembno vlogo pri sistemu državne zaščite in reševanja. Prostovoljna gasilska društva (PGD) se povezujejo v občinsko gasilsko zvezo (OGZ), ki deluje na nivoju ene občine. V medobčinsko gasilsko zvezo (MGZ) se povezujejo prostovoljna gasilska društva iz različnih občin. OGZ in MGZ se povezujejo v pokrajinsko gasilsko zvezo (PGZ). PGZ se nato povezujejo v Gasilsko zvezo Slovenije. Gasilska zveza Slovenije je najvišja stopnja organiziranosti prostovoljnega gasilstva, ki preko 120 gasilskih zvez povezuje 1.345 prostovoljnih gasilskih društev. V Sloveniji je v prostovoljna gasilska društva vključenih že več kot 165.000 članstov (podatek za 2019). Društva in gasilske brigade so združene v 17 gasilskih regij, ki so članice Gasilske zveze Slovenije kot najvišjega organa.<sup>15</sup>

### **Lovska zveza Slovenije**

Lovska zveza Slovenije deluje tako kot ostale civilnodružbene organizacije na podlagi Zakona o društvih ter v skladu z lastnimi internimi akti in temeljnim področnim zakonom – Zakonom o divjadi in lovstvu.<sup>16</sup> Lovska zveza Slovenije je krovna organizacija slovenskega lovstva, v katero se v 20 zvez lovskih družin obvezno združuje 447 lovskih družin in ostalih članic zveze, od tega 411 upravljavk lovišč ter s tem 20.318 lovcev.<sup>17</sup> Na podlagi pravil Lovske zveze Slovenije, ki so bila zadnjič spremenjena na rednem občnem zboru, dne 6. junija 2017, so v skladu z Zakonom o

divjadi in lovstvu članice Lovske zveze Slovenije lovske družine tudi upravljavke lovišč v Republiki Slovenije. Slovenija je razdeljena na 15 lovsko upravljavskih območij.<sup>18</sup>

### **Ribiška zveza Slovenije**

Ribiška zveza Slovenije s sedežem v Ljubljani in njene članice so nevladne društvene organizacije, ki se financirajo iz članarin in prispevkov. Delujejo na podlagi Zakona o sladkovodnem ribištvu,<sup>19</sup> Zakona o društvih, internih pravilih in na podlagi zakonov, ki se dotikajo njihovega delovanja. Ribiška zveza Slovenije je sestavljena iz 64 ribiških družin.<sup>20</sup>

### **Čebelarstva zveza**

Čebelarstva zveza Slovenije je društvena, neprofitna strokovna organizacija, ki so jo leta 1873 ustanovila čebelarstva društva za uresničevanje skupnih interesov. V zvezo je v letu 2016 vključenih 207 čebelarskih društev in 16 regijskih čebelarskih zvez. Skupaj je bilo konec leta 2015 v čebelarsko zvezo včlanjenih skoraj 7.800 čebelarjev iz vse Slovenije.<sup>21</sup>

### **Zveza društev upokojencev Slovenije**

Zveza društev upokojencev Slovenije deluje že od leta 1946 in je po številu članstva (230.000 članov) in društev (preko 500) ena največjih nevladnih organizacij v Sloveniji. Zveza društev upokojencev Slovenije je organizirana na lokalnem, regionalnem in nacionalnem nivoju. Društva upokojencev se povezujejo v pokrajinske zveze društev upokojencev, ki so povezovalni člen med DU in Zvezo društev upokojencev Slovenije. Teh je trinajst, in sicer osrednjeslovenska, južnoprimorska, severnoprimorska, gorenjska, celjska, dolensko-belokranjska, koroška, šaleška, zgornjepodravska, spodnjepodravska, pomurska, zasavska in posavska.<sup>22</sup>

### **Zveza invalidskih društev ILCO Slovenije**

V Zvezo je povezanih šest ILCO društev, in sicer invalidsko društvo Maribor s sekcijama Celje in Pomurje, invalidsko društvo Ljubljana s sekcijo Zasavje, invalidsko društvo Novo mesto s sekcijama Črnomelj in Trebnje, invalidsko društvo za Koroško, invalidsko društvo oseb s stomo Nova Gorica s sekcijo Obala in invalidsko društvo Gorenjska. S tako organizirano mrežo društev pokriva Zveza invalidskih društev ILCO celotno področje Republike Slovenije.

### **Zveza tabornikov Slovenije**

Taborništvo je prostovoljno, nepolitično in vzgojno gibanje za mlade, odprto vsem, ne glede na poreklo, raso ali prepričanje. Zveza tabornikov Slovenije je največja slovenska mladinska organizacija, ki v približno sto rodovih po vsej Sloveniji združuje preko 8.000 aktivnih članov. Zveza tabornikov Slovenije je organizirana kot zveza taborniških društev (taborniških rodov). Območnih organizacij je devet, in sicer celjsko-zasavska, dolenska, gorenjska, južnoprimorsko-notranjska, koroško-šaleško-savinjska, podravska, ljubljanska, obljubljska, pomurska in severnoprimorska. Območne

organizacije združujejo rodove znotraj Zveze tabornikov Slovenije na območju ene ali več občin in skrbijo za boljšo povezavo in sodelovanje med rodovi.<sup>23</sup>

### **Rdeči križ Slovenije**

Rdeči križ Slovenije je neodvisna, humanitarna organizacija nacionalnega pomena, ki deluje na področju Republike Slovenije, njegov sedež je v Ljubljani. Delovanje in organizacija Rdečega križa Slovenije je opredeljena v Zakonu o Rdečem križu Slovenije<sup>24</sup> in statutu. Je nepridobitna organizacija, ki opravlja svoje naloge brez razlikovanja glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje ljudi. Organiziran je kot enotno društvo, ki deluje v dvanajstih regijah (celjska, dolenska, gorenjska, koroška, ljubljanska, mariborska, notranjska, obalno-kraška, pomurska, posavska, severno-primorska in zasavska), 56 območnih združenjih in 916 krajevnih organizacijah Rdečega križa v Sloveniji.<sup>25</sup>

### **Rimskokatoliška cerkev (RKC)**

Rimskokatoliška cerkev v Sloveniji predstavlja največjo cerkveno organizacijo z največ verniki v Sloveniji. V Sloveniji je razdeljena na več enot. Najmanjša enota je župnija, več sosednjih župnij je povezanih v dekanije. Dekanije se odvisno od tradicije posamezne škofije povezujejo v arhidiakonate, v naddekanate ali v pastoralna območja. Arhidiakonati, naddekanati ali pastoralna območja so povezani v (nad)škofijo. Katoliška cerkev na Slovenskem je od 7. aprila 2006 razdeljena na šest škofij in dve cerkveni pokrajini – metropolitiji. Ljubljanska nadškofija, koprška škofija in novomeška škofija so povezane v ljubljansko metropolijo, mariborska nadškofija ter celjska in murskosoboška škofija pa v mariborsko metropolijo. Obe cerkveni pokrajini sta povezani v Slovensko škofovsko konferenco (SŠK).<sup>26</sup>

## **3.2 Teritorialna organiziranost javne uprave**

V tem podglavju analiziramo institucionalne oblike upravljanja, ki jih lahko opredelimo kot obliko nedržavnega upravljanja. Določen del upravljanja javnih zadev je izvzet iz pristojnosti države in njenih organov, ter prenesen na organizacije, ki niso sestavni del državnega upravnega aparata in so tako od njega bolj ali manj avtonomne. Specializirane osebe javnega prava so: javna podjetja, javni zavodi (večina jih je ustanovljena za opravljanje negospodarskih javnih služb na področju zdravstva, šolstva, kulture, socialnega varstva, znanosti in drugo), javni skladi (ki jih ustanovljajo država in lokalne skupnosti z zakonom ali na podlagi zakona za zbiranje sredstev za določen namen in za gospodarjenje s temi sredstvi), zbornice z obveznim članstvom (zbornice, ki povezujejo vse gospodarske subjekte, na primer Obrtna zbornica in poklicne zbornice, ki združujejo posameznike, ki opravljajo določen poklic, na primer Zdravniška zbornica, Odvetniška zbornica in drugo), agencije in druge paradržavne organizacije, ki ne sodijo v nobeno izmed naštetih kategorij. Vsi naštetih subjekti delujejo na podlagi javnega pooblastila, ki se lahko v skladu z 121. členom Ustave RS<sup>27</sup> podeli le z zakonom oziroma na podlagi zakona. Kot smo že omenili so nosilci javnih pooblastil pogosto subjekti, ki sicer niso del državne uprave, ampak so na državo tesno

vezani – pogosto jih država ustanovi s svojim aktom (zakonom ali aktom vlade), financirajo se iz državnega proračuna, država izvršuje ustanoviteljske pravice in izvajajo dejavnost v javnem interesu. Tovrstne subjekte pogosto s skupnim imenom imenujemo »paradržavne organizacije« (Virant, 2002: 117–130). V naše raziskovanje smo zajeli »paradržavne organizacije« različnih statusnih oblik, ki poleg državnega delujejo tudi na lokalnem in na regionalnem nivoju.

**Tabela 2:** Število enot organizacij javne uprave na regionalni ravni

1.	Gospodarska zbornica Slovenije	13 regionalnih enot
2.	Obrtna zbornica Slovenije	62 območnih zbornic
3.	Zavod RS za zaposlovanje	12 območnih služb
4.	Zavod RS za šolstvo	9 območnih enot
5.	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	10 območnih enot
6.	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	9 območnih enot
7.	Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije	13 območnih enot
8.	Zavod za gozdove Slovenije	14 območnih enot
9.	Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije	7 območnih enot
10.	Zavod RS za varstvo narave	7 območnih enot
11.	Osrednje območne splošnoizobraževalne knjižnice	10 območnih enot
12.	AJPES	12 izpostav

### Gospodarska zbornica Slovenije

Gospodarska zbornica ne sodi v področje javne uprave. V prispevek smo jo vključili, saj je do leta 2006 bila specializirana oseba javnega prava, ki je bila poleg državnega organizirana tudi na regionalnem nivoju. Državni zbor Republike Slovenije je maja 2006 sprejel Zakon o gospodarskih zbornicah,<sup>28</sup> ki je začel veljati 24. junija 2006. Z njegovo uveljavitvijo je prenehal veljati Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije.<sup>29</sup> Za namen tega prispevka je predvsem pomembno organiziranje zbornice na regionalni ravni – na ozemlju Slovenije deluje sedem območnih zbornic (Gorenjska, Koroška, Posavska, regionalna zbornica Postojna, Zasavska, Severnoprimska ter osrednjeslovenska) in šest samostojnih gospodarskih zbornic, vključenih v sistem GZS (GZ Dolenjske in Bele Krajine, Pomurska GZ, Primorska GZ, regionalna GZ Celje, Savinjsko-šaleška GZ in Štajerska GZ). Skupaj tako pokriva ozemlje Slovenije 13 regionalnih enot.<sup>30</sup>

### Obrtna zbornica Slovenije

Pravna podlaga delovanja Obrtne zbornice je Obrtni zakon<sup>31</sup> in njen statut. Statut Obrtne zbornice Slovenije določa, da je zbornica oseba javnega prava in je samostojna, strokovna, nestransarska, poslovna organizacija, ki deluje na območju Republike Slovenije, njen sedež je v Ljubljani. V Sloveniji je 62 območnih obrtnih zbornic, ki delujejo na območjih občin, v katere se obrtniki združujejo po domicilnem načelu.

Vsaka je samostojna pravna oseba, s svojimi poslovnimi prostori, zaposlenimi in svojo članarino, vse pa se združujejo v obrtnozbornični sistem.<sup>32</sup>

### **Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje**

Zavod je samostojna pravna oseba s statusom javnega zavoda, ki deluje enotno za območje Republike Slovenije. Ustanovljen je bil na podlagi 61. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.<sup>33</sup> Zavod deluje organizacijsko na treh ravneh, in sicer na sedežu Zavoda, kjer sta vodstvo in Centralna služba, ter v območnih službah in uradih za delo po vsej Sloveniji. Po veljavni ureditvi deluje Zavod v dvanajstih območnih službah (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Sevnica, Trbovlje, Velenje). Posamezne območne službe združujejo Urade za delo, ki so locirani na sedežih vseh 58 upravnih enot.<sup>34</sup>

### **Zavod Republike Slovenije za šolstvo**

Po osamosvojitvi je Zavod RS za šolstvo in šport deloval v okviru Ministrstva za šolstvo in šport, 1995 leta pa je začel delovati kot javni zavod. Na podlagi pravilnika o določitvi območnih enot ZRSS,<sup>35</sup> deluje Zavod v devetih območnih enotah (Ljubljana, Kranj, Celje, Slovenj Gradec, Koper, Nova Gorica, Novo mesto, Maribor, Murska Sobota). Na podlagi pravilnika območne enote pokrivajo območja posameznih upravnih enot.<sup>36</sup>

### **Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije**

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije je bil ustanovljen 1. marca 1992 na podlagi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.<sup>37</sup> Danes deluje kot javni zavod za izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj je izvajanje prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj na podlagi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju 1. novembra 1999 prenesel na Vzajemno zdravstveno zavarovalnico d.v.z. Zavod ima deset območnih enot (Celje, Koper, Krško, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto in Ravne na Koroškem). Vsaka območna enota s svojim delovanjem pokriva določeno območje, v njenem okviru pa obstaja mreža izpostav, ki poslujejo v posameznih občinah.<sup>38</sup>

### **Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije**

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je nosilec in izvajalec sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji. Ta je bil v tej obliki konstituiran oktobra 1992 in je univerzalni pravni naslednik prejšnje Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Zavod izvaja enotno obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za celotno območje Republike Slovenije na sedežu v Ljubljani, devetih območnih enotah (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto ter Ravne na Koroškem) in šestih izpostavah (Krško, Gornja Radgona, Trbovlje, Velenje, Jesenice, Ptuj).<sup>39</sup>

### **Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije**

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS) je nevladna stanovska organizacija, ustanovljena na podlagi Zakona o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije.<sup>40</sup> Sedež KGZS je v Ljubljani. Temeljni pravni akt poleg omenjenega zakona je Statut KGZS. Deluje na treh ravneh: na državni ravni (urad zbornice v Ljubljani), trinajstih območnih enotah (Brežice, Celje, Kočevje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj in Slovenj Gradec) in 60 izpostavah na lokalni ravni, ki so praviloma organizirane na ravni upravnih enot.<sup>41</sup>

### **Zavod za gozdove Slovenije**

Zavod za gozdove Slovenije kot pravna oseba s statusom javnega zavoda, ustanovljen z Zakonom o gozdovih,<sup>42</sup> opravlja javno gozdarsko službo v vseh gozdovih Slovenije, ne glede na lastništvo. Zavod za gozdove Slovenije (ZGS) je na državnem nivoju organiziran s sedežem na Centralni enoti v Ljubljani, na regionalni ravni v štirinajstih območnih enotah (Tolmin, Bled, Kranj, Ljubljana, Postojna, Kočevje, Novo mesto, Brežice, Celje, Nazarje, Slovenj Gradec, Maribor, Murska Sobota in Sežana), na lokalnem nivoju v 69 krajevnih enotah in 396 gozdnih revirjih. V sestavi Zavoda za gozdove je deset lovišč s posebnim namenom, ki trajnostno gospodarijo z divjadjo, izvajajo varstvo redkih in ogroženih živalskih vrst ter opravljajo dejavnosti lovskega turizma.<sup>43</sup>

### **Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije**

Zavod za varstvo kulturne dediščine je ustanovljen s sklepom o ustanovitvi Javnega zavoda Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine in deluje na podlagi Zakona o varstvu kulturne dediščine<sup>44</sup> ter ostalih področnih zakonov in predpisov. Znotraj Zavoda za varstvo kulturne dediščine delujejo konservatoriji, ki delujejo v sedmih območnih enotah (Ljubljana, Kranj, Maribor, Celje, Novo mesto, Nova Gorica, Piran) in v Restavratorskem centru Slovenije.<sup>45</sup>

### **Zavod Republike Slovenije za varstvo narave**

Zavod Republike Slovenije za varstvo narave (ZRSVN), je strokovna javna institucija. Skladno s pooblastili, ki mu jih daje slovenska zakonodaja, natančneje Zakon o ohranjanju narave,<sup>46</sup> skrbi za ohranjanje slovenske narave, pri čemer posebno pozornost namenja naravovarstveno najvrednejšim območjem. Zavod je bil ustanovljen leta 1999 z razglasitvijo Zakona o ohranjanju narave, formalno pa je začel delovati januarja 2002. Združil je posamezne enote za varstvo narave, ki so prej delovale v regionalnih zavodih za varstvo naravne in kulturne dediščine in jih povezal v enovito organizacijo. Tako je nastalo sedem območnih enot (Celje, Kranj, Ljubljana, Maribor, Nova Gorica, Novo mesto, Piran) – kar zagotavlja kakovostno pokritost terena na območju celotne Slovenije.<sup>47</sup>

### **Osrednje območne splošnoizobraževalne knjižnice**

Zakon o knjižničarstvu<sup>48</sup> določa, da je splošna knjižnica, ki na podlagi pogodbe z ministrstvom, pristojnim za kulturo, v soglasju s svojim ustanoviteljem opravlja za širše

območje posebne naloge, osrednja območna splošna knjižnica (OOK). V Sloveniji deluje deset osrednjih območnih knjižnic v desetih regijah, ki na svojem območju pokrivajo različno število občin (Osrednjeslovenska regija, Celjska regija, Obalno-kraška regija, Gorenjska regija, Štajerska regija, Prekmurska regija, Goriška regija, Dolenjska regija, Spodnjepodravska regija, Koroška regija). Predstavniki vseh osrednjih območnih knjižnic (OOK) sestavljajo tim OOK, ki ga vodi koordinacija OOK v Nacionalni univerzitetni knjižnici (NUKu), v Centru za razvoj knjižnic.<sup>49</sup>

### **Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES)**

AJPES je pravna oseba javnega prava, ustanovljena je bila leta 2002. AJPES je v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah, Zakonom o računovodstvu, Zakonu o društvih in Zakonom o državni statistiki do 31. decembra 2004 pripravljala predloge za uvedbo postopka o prekršku zaradi nepredložitve letnih poročil oziroma podatkov iz letnih poročil poslovnih subjektov. Z januarjem 2005 je AJPES postala prekrškovni organ, kar pomeni, da vodi postopke o prekršku in odloča o sankcijah zaradi nepredložitve letnih poročil oziroma podatkov iz letnih poročil. Ima trinajst organizacijskih enot – centralo in dvanajst izpostav. Centrala ima sedež v Ljubljani, izpostave pa so v naslednjih krajih: Ljubljana, Celje, Koper, Kranj, Krško, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Trbovlje in Velenje.<sup>50</sup>

### **3.3 Teritorialna organiziranost organov državne uprave**

V nadaljevanju prikazujemo pregled nalog, ki jih opravljajo nekateri v analizo vključeni teritorialno organizirani upravni organi, opisana njihova teritorialna organiziranost ter tudi kartografski prikaz teritorialne organiziranost. S pomočjo kartografskega prikaza delovanja posameznega organa želimo nazorno prikazati teritorialni vidik delovanja organizacij na regionalni ravni. Vse organizacije (razen davčne, carinske in policijske uprave RS, ki imajo območja regionalnih enot določena z mejami upravnih enot ter geodetske uprave, ki ima območja določena tako, da so našteje katastrske občine, ki sodijo v območje krajevne pristojnosti delovanja posamezne območne geodetske uprave) imajo svoje regionalne izpostave določene z občinami, ki sodijo v posamezno enoto.

**Tabela 3:** Število enot organizacij državne uprave na regionalni ravni

1.	Finančna uprava RS	15 finančnih uradov
2.	Carinska uprava RS (do 2015)	10 območnih uradov
3.	Geodetska uprava RS	12 območnih uprav
4.	Uprava RS za zaščito in reševanje	13 izpostav
5.	Uprava za obrambo	6 uprav
6.	Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin RS	10 območnih uradov
7.	Zdravstveni inšpektorat RS	7 območnih enot



8.	Tržni inšpektorat RS	7 območnih enot
9.	Policijska uprava RS	8 policijskih uprav
10.	Statistične regije – SKTE 3	12 statističnih regij

### **Finančna uprava Republike Slovenije**

Finančna uprava RS je organ v sestavi Ministrstva za finance, s sedežem v Ljubljani. Zakon o finančni upravi<sup>51</sup> v devetem členu določa, da Finančno upravo RS sestavljajo generalni finančni urad in finančni uradi. Finančna uprava RS izvaja naloge, ki urejajo obdavčevanje in postopek v zvezi z obdavčevanjem, zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor, z drugimi predpisi ter mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo in v skladu z Zakonom o finančni upravi. Finančni uradi so organizacijske enote Finančne uprave, ki se ustanavljajo za opravljanje nalog davčne službe na določenem območju ali za določeno področje dela. Izpostave in referati so teritorialne organizacijske enote finančnih uradov. Finančne urade, njihova območja in sedeže je določila vlada z Uredbo o določitvi finančnih uradov Finančne uprave RS.<sup>52</sup> Obseg njihovih območij je določen z območji upravnih enot. Finančna uprava je razdeljena na petnajst finančnih uradov oziroma območnih enot (Finančna uprava Brežice, Celje, Hrastnik, Kočevje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Velenje, Dravograd). Poleg tega delujeta še Posebni finančni urad in Generalni finančni urad s sedežem v Ljubljani. Posamezni finančni urad ima kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave.<sup>53</sup>

### **Carinska uprava Republike Slovenije**

Carinska uprava RS je bila do leta 2014 organ v sestavi Ministrstva za finance RS. Zakon o carinski službi<sup>54</sup> je določal, da Upravo sestavljajo carinski organi (Generalni carinski urad, carinski uradi kot območne organizacijske enote uprave, ustanovljene za posamezno območje, in izpostave kot notranje organizacijske enote carinskih uradov). Uredba o določitvi carinskih uradov v Republiki Sloveniji, njihovem sedežu in krajevni pristojnosti<sup>55</sup> je določala sedeže in krajevno pristojnost uradov glede na območje upravnih enot. Carinska služba je bila teritorialno razdeljena na deset območnih carinskih uradov (Brežice, Celje, Dravograd, Jesenice, Koper, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Sežana) in Generalni carinski urad, posamezni carinski urad pa je imel kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave. Od začetka avgusta 2014 sta se Davčna uprava RS in Carinske uprave RS združili in nastala je Finančna uprava Republike Slovenije (FURS). Znotraj Finančne uprave RS so do konca leta 2014 še obstajali carinski uradi, ki pa so bili z začetkom 2015 skupaj z davčnimi uradi poenoteni v finančne urade.

### **Geodetska uprava Republike Slovenije**

Geodetska uprava je organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor RS. V delovno področje Geodetske uprave sodijo naloge državne geodetske službe, ki obsega vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje zbirk podatkov na področju osnovnega geodetskega sistema, nepremičnin, državne meje, prostorskih enot in hišnih števil ter topografskega in kartografskega sistema. Zakon o geodetski dejavnosti<sup>56</sup> opredeljuje

geodetsko dejavnost in določa pogoje za opravljanje te dejavnosti, opredeljuje geodetsko službo kot del geodetske dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu, določa naloge geodetske službe, ureja organizacijo in izvajanje nalog geodetske službe, izdajanje in uporabo geodetskih podatkov ter inšpekcijsko nadzorstvo. Po zakonu geodetsko upravo sestavljajo glavni geodetski urad in dvanajst območnih geodetskih uprav, ki imajo sedeže v vseh enajstih mestnih občinah (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec, Velenje) ter v občini Sevnica. Območne geodetske uprave so določene tako, da so našteje katastrske občine, ki sodijo v območje krajevne pristojnosti delovanja posamezne območne geodetske uprave. Same območne enote pa imajo lahko še kot notranje organizacijske enote organizirane izpostave.<sup>57</sup>

### **Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje**

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje je organ v sestavi Ministrstva za obrambo RS. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami<sup>58</sup> določa, da upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči ter druge naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami opravljajo Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje ter organizacijske enote v regijah, če z zakonom ni določeno drugače. Krajevne pristojnosti izpostav, kot teritorialno organiziranih enot, so določene z Aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Uprave RS za zaščito in reševanje. Območja so določena z občinami, ki spadajo v krajevno pristojnost delovanja posamezne izpostave. Območnih izpostav Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje je 13 (izpostava Brežice, Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Slovenj Gradec, Trbovlje).<sup>59</sup>

### **Uprave za obrambo**

Uprave za obrambo delujejo v sklopu Direktorata za obrambne zadeve, ki sodi pod okrilje Ministrstva za obrambo RS. Zakon o obrambi<sup>60</sup> določa, da upravne in strokovne zadeve na področju obrambe opravlja ministrstvo, če z zakonom ni določeno drugače. Uprave za obrambo in njihove izpostave določa minister. Upravne in strokovne zadeve na področju obrambe na določenih urbano in geografsko povezanih območjih države opravljajo uprave ministrstva za obrambo, ki imajo svoje izpostave za območje ene ali več lokalnih skupnosti. Teritorialno organiziranje le-teh je določeno z aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji Ministrstva za obrambo. Tako je organiziranih šest uprav za obrambo in sicer Celje, Kranj, Ljubljana, Maribor, Novo mesto in Postojna. Uprave za obrambo skrbijo za priprave civilne obrambe in odločajo v upravnih zadevah na prvi stopnji v zvezi z dolžnostmi državljanov, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij, določenih z zakonom.<sup>61</sup>

### **Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin Republike Slovenije**

Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Veterinarsko upravo sestavljajo glavni urad, deset območnih uradov (Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Ptuj, Murska Sobota, Postojna, Koper, Novo mesto) in dve mejni veterinarski postaji (Koper

in Brnik). Območni uradi so krajevno pristojne enote Veterinarske uprave RS za izvajanje uradnega nadzora in upravnih nalog ter pokrivajo celotno območje Republike Slovenije. Na Upravi za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin opravljajo upravne in strokovne naloge ter naloge uradnega nadzora na področju varnosti, kakovosti in označevanja kmetijskih pridelkov in živil, vključno z gensko spremenjenimi žvili. Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin je nastala 1. januarja 2013 z združitvijo Veterinarske uprave, Fitosanitarne uprave, dela Direktorata za varno hrano Ministrstva za kmetijstvo in okolje ter dela Inšpektorata za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano.<sup>62</sup>

### **Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije**

Zdravstveni inšpektorat RS deluje kot organ v sestavi Ministrstva za zdravje RS. Vsebinsko in obseg njegovega dela določa Zakon o zdravstveni inšpekciji.<sup>63</sup> Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest določa delovanje inšpektorata v sedmih območnih enotah (Celje in Dravograd, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor in Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto), ki so organizirane kot notranje organizacijske enote. Posamezna območna enota ima organizirane kot notranje organizacijske enote še pisarne. Obseg območnih enot je določen z območji občin.<sup>64</sup>

### **Tržni inšpektorat Republike Slovenije**

Tržni inšpektorat RS je inšpekcijski organ Republike Slovenije, ki je organizacijsko povezan z Ministrstvom za gospodarstvo RS kot organ v sestavi ministrstva. Deluje samostojno in neodvisno ter po pravilih, ki jih določajo Ustava Republike Slovenije, zakoni in podzakonski predpisi. Tržni inšpektorji imajo podobno kot ostali inšpektorji pooblastilo za opravljanje svojih nalog na celotnem področju Republike Slovenije, vendar vsak izmed inšpektorjev najbolje pozna razmere na področju, kjer živi in dela. Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v tržnem inšpektoratu tako določa, da inšpektorat opravlja svoje naloge tudi v območnih enotah, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote inšpektorata. Obseg njihovih območij je določen z območji občin. Inšpektorat je teritorialno razdeljen na sedem območnih enot (Celje, Brežice-Novo mesto, Dravograd-Maribor, Koper-Postojna, Kranj, Ljubljana, Murska Sobota in Nova Gorica), posamezna območna enota pa ima kot teritorialne notranje organizacijske enote organizirane še izpostave.<sup>65</sup>

### **Policijska uprava Republike Slovenije**

Policijska uprava je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije. Policijska uprava opravlja svoje naloge na treh ravneh: državni, regionalni in lokalni ravni. Območja in sedeži policijskih uprav so določeni z Odlokom o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji<sup>66</sup> in sicer tako, da so našteje upravne enote, ki sodijo v določeno upravo. Organizacijsko jo sestavljajo generalna policijska uprava, pokrajinske policijske uprave in policijske postaje, ki so organizirane kot notranje organizacijske enote Policije. Slovenija je razdeljena na osem policijskih uprav (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica in Novo mesto), ki na

pokrajinski ravni skrbijo za varnost ljudi in njihovega premoženja. Vodijo jih direktorji, katere imenuje in razrešuje minister na predlog generalnega direktorja policije.<sup>67</sup>

### 3.4 Statistične regije (SKTE 3)

Podlaga za posebno regionalizacijo (delitev ozemlja Republike Slovenije na statistične regije) je Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE). Vlada Republike Slovenije je leta 2000 sprejela Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot,<sup>68</sup> s katero je bila standardna klasifikacija teritorialnih enot uvedena kot obvezen nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelavo, analizo, posredovanje in izkazovanje podatkov o teritorialni razdelitvi Republike Slovenije. Nova, nekoliko spremenjena Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, je bila sprejeta 25. januarja 2007<sup>69</sup> in pomeni dopolnitev k skupni klasifikaciji statističnih teritorialnih enot Evropske unije (NUTS), ki države članice EU po enotnih kriterijih teritorialno razčleni na prvih treh ravneh, imenovanih NUTS 1 (v našem primeru celotna država Slovenija), NUTS 2 (Vzhodna in Zahodna Slovenija) in NUTS 3 (dvanajst statističnih regij). Klasifikacijo NUTS na prvih treh ravneh členitve države urejajo tri uredbe Evropskega sveta, in sicer št. 1059 iz leta 2003, št. 1888 iz leta 2005 in št. 1319 iz leta 2013, ki se uporablja od leta 2015 naprej. SKTE tako do tretje ravni temelji na klasifikaciji NUTS, od četrte ravni naprej pa se za potrebe statistike teritorij Republike Slovenije razdeli na pet nižjih ravni, in sicer: SKTE 4 (upravne enote), SKTE 5 (občine), SKTE 6 (krajevne skupnosti, vaške skupnosti in četrtne skupnosti), SKTE 7 (naselja) in SKTE 8 (prostorski okoliši). Statistični urad Republike Slovenije<sup>70</sup> je zadolžen za izvajanje uredbe ter za tekoče vzdrževanje SKTE na osnovi teritorialnih sprememb, povzetih iz uradnih registrov in evidenc. Statistične regije Slovenije so tako le ena izmed predpisanih ravni teritorialne členitve Slovenije, ki jih Statistični urad Republike Slovenije uporablja pri zbiranju in izkazovanju statističnih podatkov. Regionalni podatki se uporabljajo za podporo regionalnemu razvoju, pri strokovnem načrtovanju in merjenju učinkov regionalne politike ter za družbenogospodarske analize.

Pojem statistična regija ima v slovenski strokovni javnosti razmeroma kratko zgodovino; uporabljati se je začel šele po letu 1995 in sicer v zvezi z obsežno reformo komunalnega sistema, ki je bila v Sloveniji zaključena konec leta 1994. Pred tem je Statistični urad več desetletij izkazoval različne statistične podatke na ravni občin. Ker so bile te z reformo leta 1994 razdrobljene, se je povečala potreba po izkazovanju statističnih podatkov na regionalni ravni. Raziskovalne ustanove in občasno tudi Statistični urad RS so že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja za analitične potrebe združevali tedanje občinske podatke na ravni t.i. dvanajst funkcionalnih regij oziroma dvanajst območij medobčinskega sodelovanja. Kot že imeni povesta, so že takrat obstajale težnje po združevanju manjših teritorialnih enot v večja interesna območja; to je bilo potrebno zaradi regionalnega načrtovanja in zaradi sodelovanja na različnih področjih. Prvotna regionalna členitev – ta je izhajala iz preučevanj akademikov Vrišerja in Kokoleta v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja – je bila izdelana na podlagi analize gravitacijskih območij (zaposlitev, oskrba, šolanje) in se je izkazala za

razmeroma stabilno. Leta 1995 je Statistični urad RS to regionalno členitev prevzel, enote te členitve pa poimenoval statistične regije.

Obseg statističnih regij se je nato še spreminjal; bistveno je nanj vplivala Uredba o SKTE, ki je potek meja statističnih regij uskladila s potekom meja občin, s čimer so bila odpravljena neskladja med mejami občin in mejami statističnih regij. Statistične regije so postale del hierarhične členitve ozemlja Slovenije in s tem je bila dosežena možnost za zanesljivo združevanje statističnih podatkov z nižjih na višje ravni. Meje upravnih enot in meje statističnih regij se popolnoma ne ujemajo, vendar se neujemanja postopoma zmanjšujejo. Poleg omenjenega se je z Uredbo o SKTE znatno spremenil obseg dveh statističnih regij: iz dotedanje Osrednjeslovenske statistične regije je bil izločen njen južni del in bil pripojen dotedanji Dolenjski statistični regiji; ta se je zato povečala in je dobila novo ime – Jugovzhodna Slovenija. Statistični urad RS v skladu z Uredbo SKTE, po kateri so območja statističnih regij določena z območji občin, in v skladu z Uredbo NUTS, ki dopušča manjše spremembe obsega statističnih regij kadar koli, usklajuje meje statističnih regij z mejami občin in ohranja hierarhičnost členitve ter s tem možnost za združevanje (agregiranje) podatkov z nižjih na višje teritorialne ravni. Večje spreminjanje obsega in števila statističnih regij pa je v skladu z Uredbo NUTS mogoče le vsaka tri leta ob upoštevanju meril, ki določajo, koliko prebivalcev mora imeti posamezna enota na kateri koli ravni NUTS.<sup>71</sup>

Trenutno ima Slovenija dvanajst statističnih regij (SKTE 3; NUTS 3): Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Posavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Primorsko-notranjska, Goriška in Obalno-kraška regija. Pomen statističnih regij oziroma SKTE 3 (NUTS 3) pa ni zgolj izkazovanje pomembnih statističnih podatkov in kazalcev razvoja. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja<sup>72</sup> določa cilje, načela in organiziranost za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, kot temeljne sestavine razvojne politike v Republiki Sloveniji in Evropski Uniji, na državni, regionalni in lokalni ravni, dodeljevanje razvojnih spodbud ter postopek izvedbe projektnega financiranja, pri katerem se javna in zasebna sredstva povezujejo za spodbujanje razvoja. Za izvajanje razvojnih nalog in vključevanje v kohezijsko politiko EU je tako Slovenija trenutno razdeljena na dvanajst razvojnih regij (statistične teritorialne enote NUTS 3) in na dve kohezijski regiji (NUTS 2; Vzhodno Slovenijo in Zahodno Slovenijo). V obdobju do oblikovanja pokrajin kot širše ravni lokalne samouprave so za regionalni razvoj odgovorne občine in država, z oblikovanjem pokrajin pa bo prešla odgovornost za regionalni razvoj v izvirno pristojnost pokrajin.

#### 4 Sklep

V Sloveniji se že od osamosvojitve dalje postavlja politično in strokovno vprašanje ali je poleg občin, potrebno teritorij države razčleniti tudi na pokrajine kot širše lokalne samoupravne skupnosti, pri čemer v ospredje prihajajo različni pomisleki tako strokovne kot tudi politične narave. Eden takšnih je geografska omejenost Slovenije, ki po velikosti komajda ustreza povprečni evropski regiji. Drugi je strah pred velikimi

stroški in nadaljnjo birokratizacijo države ter pomisleki glede razporeditve politične moči znotraj eventualnih teritorialnih skupnosti (Šmidovnik, 2002). Tretji je strah pred politično delitvijo delovnih mest v posameznih regijah, pri čemer bi strokovnost ponovne bila potisnjena v ozadje. Na drugi strani pa zasledimo množico pozitivnih mnenj, ki utemeljujejo smiselnost ustanavljanja pokrajin. S sprejetjem ustavnih sprememb leta 2006 so se spremenile pravne podlage za ureditev postopka za ustanovitev pokrajin, pri čemer pa politična realnost še vedno ostaja zelo omejena, saj bo za ustanovitev pokrajin potrebna podpora dveh tretjin vseh poslancev v Državnem zboru RS.

V prispevku smo analizirali tako imenovani teritorialni element konstituiranja regij. Osnovno izhodišče prispevka je bilo analizirati in klasificirati obstoječe regionalne delitve Slovenije, njihovo teritorialno členitev in delovanje. Ugotovili smo, da lahko različni dejavniki (naravni, socialni, kulturni, ekonomski, itd.) pripeljejo do nastanka specifičnih območij, ki jih lahko definiramo kot regije. Tako smo na kratko predstavili nekatere primere regionalnih delitve Slovenije s področja organizacij civilne družbe, širšega javnega sektorja in državne uprave. Za širši pregled delovanja in organiziranosti različnih organizacij smo se odločili, ker bi naj bodoča pokrajina kot druga stopnja lokalne samouprave skrbela tudi za različna področja družbenega življenja, na način, da bo ustvarjala pogoje ter pospeševala razvoj in delovanje različnih dejavnosti, med katere nedvomno štejemo tudi raznovrstne civilno-družbene organizacije. Hkrati pa je ob vedno novih razpravah o najpomembnejšem političnem vprašanju glede prihodnje regionalizacije Slovenije, to je številu, območjih in sedežih bodočih pokrajin, pomembno opozoriti tudi na že obstoječe regionalne delitve Slovenije, ki obstajajo na različnih nivojih delovanja države in civilne družbe in bi jih lahko – poleg tako imenovanih zgodovinskih pokrajin – vzeli kot osnovo razmisleka o načinu razdelitve Slovenije na bodoče pokrajine. Pri analizi nekaterih obstoječih regionalnih delitev smo največ pozornosti namenili teritorialni organizaciji državne uprave, kjer prav tako zasledimo številna upravna področja, ki so organizirana teritorialno – na ta način so organizirana preko funkcionalnih upravnih okrajev ali preko notranje organizacije centralnih organov (ministrstev in organov v sestavi). Gre za oblike upravne decentralizacije (finančna uprava, obramba, policija), ki so urejene z zakonom, na drugih področjih (inšpekcije, geodetska služba) pa je upravna decentralizacija urejena z internimi akti o notranji sistematizaciji ministrstev oziroma organov v sestavi.

V prispevku nas je predvsem zanimalo, kakšno je trenutno stanje delovanja različnih organizacij na regionalnem nivoju, kakšna je njihova organiziranost in kakšna je podlaga za takšno teritorializacijo. Tekom analize smo ugotovili, da so organizacije na regionalni ravni organizirane zelo različno in da je takšno organiziranje posledica njihovega specifičnega delovanja, tako delujejo z različnim številom enot ter na različnih nivojih, koordiniranih s sedeža organizacije. Kot prevladujoča teritorializacija se je skozi primerjalni aspekt prispevka pokazala členitev na devet do dvanajst pokrajin, ki se pojavlja v devetih primerih s širšega področja javne uprave (Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin RS, Geodetska uprava, Zavod za zaposlovanje,

Zavod za zdravstveno zavarovanje, Zavod za šolstvo, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Osrednje območne splošneizobraževalne knjižnice, AJ PES in SURS), medtem ko se členitev na šest do osem pokrajin pojavlja v šestih primerih (Uprava za obrambo, Policijska uprava, Tržni inšpektorat, Zdravstveni inšpektorat, Zavod za varstvo narave, Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije). Zavedamo se, da določanje teritorialnega obsega ni edini ali celo najbolj pomemben element pri ustanavljanju pokrajin, vendar je eden izmed pomembnejših elementov, s katerim se poleg stroke ukvarja tudi širša javnost, saj so dejansko prebivalci posamezne lokalne skupnosti tudi nosilci njenega delovanja. Neodvisno od procesa ustanavljanja pokrajin pa lahko že sedaj govorimo o različnih regionalizacijah Slovenije na različnih področjih javne in civilne sfere. Ali bomo po petindvajsetih letih od ponovne uvedbe in reforme lokalne samouprave prišli tudi do regionalizacije Slovenije, pa je veliko bolj kot od strokovnega soglasja odvisno predvsem od politične modrosti.

### Opombe:

\* Članek temelji na prispevku z naslovom »Regionalne delitve Slovenije«, avtorjev Vojke Vuk Dirnbek in Mira Hačka, ki je izšel v reviji *Lex localis: revija za lokalno samoupravo* leta 2008. [This article base on article entitled "Regionalne delitve Slovenije", published by Vojka Vuk Dirnbek and Miro Haček in 2008 in journal *Lex Localis*].

<sup>1</sup> Številne teorije kot so na primer *stiglerjev meni* (Stigler, 1957), *načelo fiskalne ekvivalence* (Olson, 1969), *korespondenčno načelo* (Oates, 1972; Frey in Eichenberger, 1999), *decentralizacijski teorem* (Oates, 1972) in nenazadnje tudi *načelo subsidiarnosti* zagovarjajo strogo racionalnost za decentralizirano odločanje in močno vlogo nižjih ravni oblasti na temeljih učinkovitosti, odgovornosti, upravljivosti in avtonomije (več v Brezovšek in Kukovič, 2012, 48–50).

<sup>2</sup> Ključna načela vertikalne delitve oblasti so subsidiarnost, decentralizacija, razdelitev pristojnosti med državo in nižjo ravno oblasti (na primer občino, regijo) in druga (glej Kukovič, 2009; Brezovšek in Kukovič, 2012).

<sup>3</sup> Regionalna oblast je vmesna raven oblasti med osrednjo, državno oblastjo in ožjimi oblastmi lokalne samouprave. Pri regiji gre za vmesni prostor med državo in občino. V tem prostoru se pojavljajo aktualne potrebe, ki v svojem bistvu temeljijo na interesih države, vendar le-te neposredno ne zadevajo; po drugi strani pa gre za izvirne interese lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti ene same občine (Haček, 2005: 86).

<sup>4</sup> Najbolj tipičen primer je Velika Britanija.

<sup>5</sup> V tem primeru so naloge regije v glavnem gospodarske narave, kar se sklada z ustavnim sistemom unitarne države, pri čemer je regija teritorialna oblast, ki nima ustavnega jamstva za svoj obstoj.

<sup>6</sup> Najbolj tipičen primer je Španija s sedemnajstimi avtonomnimi regionalnimi skupnostmi.

<sup>7</sup> Na primer gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo in drugo.

<sup>8</sup> Osnutek Evropske listine regionalne samouprave je komplementaren z Evropsko listino lokalne samouprave. Evropska listina lokalne samouprave, dostopna na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (7. julij 2019).

<sup>9</sup> Od nemških dežel, francoskih regij, nizozemskih provinc, če naštejemo le nekatere. Sicer pa imajo v državah Evropske unije večje države hierarhično bolj razvejano upravno sestavo (Francija šest, Nemčija šest, Italija pet stopenj) kot manjše države, ki imajo eno do dve stopnji manj. Za večjo preglednost nad upravnimi stopnjami in enotami, so v Evropski uniji sprejeli sistematizacijo NUTS (angleško *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* oziroma slovensko SKTE, ki je okrajšava za *standardna klasifikacija teritorialnih enot*), ki razlikuje štiri stopnje (glej na primer Vrišer, 1998: 134).

<sup>10</sup> Zakon o društvih (ZDru-1) (Uradni list RS, št. 64/11 in 21/18).

<sup>11</sup> Kot primer smo si izbrali naslednje organizacije: Lovska zveza Slovenije, Planinska zveza Slovenije, Ribiška zveza Slovenije, Turistična zveza Slovenije, Gasilska zveza Slovenije, Čebelarstva zveza Slovenije, Zveza društev upokojencev Slovenije, Zvezo invalidskih društev Slovenije, Zveza tabornikov Slovenije, Rdeči križ Slovenije in Rimsko katoliška cerkev.

<sup>12</sup> Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (BHSPV) (Uradni list RS, št. 13/2004).

<sup>13</sup> Planinska zveza Slovenije, dostopno na: <https://www.pzs.si/mdo.php> (7. julij 2019).

<sup>14</sup> Turistična zveza Slovenije, dostopno na: <http://www.turistica-zveza.si/osebna-kartica> (7. julij 2019).

<sup>15</sup> Gasilska zveza Slovenije, dostopno na: <http://www.gasilec.net/> (7. julij 2019).

<sup>16</sup> Zakon o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06, 17/08, 46/14 in 31/18).

<sup>17</sup> Vir podatkov je letno poročilo Lovske zveze Slovenije za leto 2018, dostopno na: [http://www.lovska-zveza.si/userfiles/LETNO%20PORO%C4%8CILO%20LZS%202018\\_.pdf](http://www.lovska-zveza.si/userfiles/LETNO%20PORO%C4%8CILO%20LZS%202018_.pdf) (7. julij 2019).

<sup>18</sup> Lovska zveza Slovenije, dostopno na: <http://www.lovska-zveza.si/lzs/lzs/organiziranost>. Več o ureditvi lovsko upravljaljskih območij je dostopno na: [http://www.zgs.si/delovna\\_podrocja/gozdne\\_zivali\\_in\\_lovstvo/obmocni\\_nacrti\\_za\\_lovsko\\_upravljavska\\_obmocja\\_za\\_obdobje\\_20112020/index.html](http://www.zgs.si/delovna_podrocja/gozdne_zivali_in_lovstvo/obmocni_nacrti_za_lovsko_upravljavska_obmocja_za_obdobje_20112020/index.html) (7. julij 2019).

<sup>19</sup> Zakon o sladkovodnem ribištvi (ZSRib) (Uradni list RS, št. 61/06).

<sup>20</sup> Ribiška zveza Slovenije, dostopno na: <http://ribiska-zveza.si/ribiske-druzine/organiziranost> (7. julij 2019).

<sup>21</sup> Čebelarstva zveza Slovenije, dostopno na: <http://www.czs.si/content/A1> (7. julij 2019).

<sup>22</sup> Zveza društev upokojencev Slovenije, dostopno na: <http://www.zdus-zveza.si/o-zdus> (7. julij 2019).

<sup>23</sup> Zveza tabornikov Slovenije, dostopno na: <https://www.taborniki.si/kdo-smo/> (7. julij 2019).

<sup>24</sup> Zakon o Rdečem križu Slovenije (Uradni list RS, št. 7/93 in 79/10).

<sup>25</sup> Rdeči križ Slovenije, dostopno na: <https://www.rks.si/> (7. julij 2019).

<sup>26</sup> Rimskokatoliška cerkev, dostopno na: <https://katoliska-cerkev.si/skofije> (7. julij 2019).

<sup>27</sup> Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS 33/91 in kasnejše spremembe).

<sup>28</sup> Zakon o gospodarskih zbornicah (Uradni list RS, št. 60/06, 110/09 in 77/11).

<sup>29</sup> Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 14/90 in 19/00).

<sup>30</sup> Gospodarska zbornica Slovenije, dostopno na: [https://www.gzs.si/o\\_gzs/vsebina/Organizacija-GZS/Obmo%C4%8Dne-zbornice](https://www.gzs.si/o_gzs/vsebina/Organizacija-GZS/Obmo%C4%8Dne-zbornice) (7. julij 2019).

<sup>31</sup> Obrtni zakon (Uradni list RS, št. 40/04, 117/06, 102/07, 30/13 in 36/13).

<sup>32</sup> Obrtna zbornica Slovenije, dostopno na: <https://www.ozs.si/ooz> (7. julij 2019).

<sup>33</sup> Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 107/06, 114/06, 59/07, 51/10, 80/10 in 95/14).

<sup>34</sup> Zavod RS za zaposlovanje, dostopno na: [https://www.ess.gov.si/o\\_zrsz/naslovi\\_in\\_uradne\\_ure](https://www.ess.gov.si/o_zrsz/naslovi_in_uradne_ure) (7. julij 2019).



- <sup>35</sup> Pravilnik o določitvi območnih enot (ZRSS) (Uradni list RS, št. 21/03, 107/04 in 74/05).
- <sup>36</sup> Zavod RS za šolstvo, dostopno na: <https://www.zrss.si/o-nas/enote> (7. julij 2019).
- <sup>37</sup> Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13 in 36/19).
- <sup>38</sup> Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, dostopno na: <http://www.zzzs.si/> (7. julij 2019).
- <sup>39</sup> Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, dostopno na: <https://www.zpiz.si/cms/content2019/obmone-enote> (7. julij 2019).
- <sup>40</sup> Zakon o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 69/04, 117/06, 26/8 in 7/09).
- <sup>41</sup> Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, dostopno na: <https://www.kgzs.si/kgzs/o-kgzs/obmocne-enote> (7. julij 2019).
- <sup>42</sup> Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 67/02, 110/07, 106/10, 63/13, 24/15 in 77/16).
- <sup>43</sup> Zavod za gozdove Slovenije, dostopno na: [http://www.zgs.si/obmocne\\_enote/](http://www.zgs.si/obmocne_enote/) (7. julij 2019).
- <sup>44</sup> Zakon o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 7/99, 110/02, 126/03 in 16/08).
- <sup>45</sup> Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, dostopno na: <https://www.zvkds.si/sl/obmocne-enote> (7. julij 2019).
- <sup>46</sup> Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04, 46/14 in 31/18).
- <sup>47</sup> Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, dostopno na: [http://www.zrsvn.si/sl/informacija.asp?id\\_meta\\_type=63](http://www.zrsvn.si/sl/informacija.asp?id_meta_type=63) (7. julij 2019).
- <sup>48</sup> Zakon o knjižničarstvu (ZKnj-1) (Uradni list RS, št. 87/01, 96/02 in 92/15).
- <sup>49</sup> Koordinacija osrednjih območnih knjižnic, dostopno na: <https://www.nuk.uni-lj.si/nuk/ook> (7. julij 2019).
- <sup>50</sup> Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, dostopno na: <http://www.ajpes.si/> (7. julij 2019).
- <sup>51</sup> Zakon o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14).
- <sup>52</sup> Uredba o določitvi finančnih uradov Finančne uprave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 57/14).
- <sup>53</sup> Davčna uprava RS, dostopno na: <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/financna-uprava-republike-slovenije/o-upravi/> (14. julij 2019).
- <sup>54</sup> Zakon o carinski službi (Uradni list RS, št. 103/04, 113/05, 40/09, 9/11, 96/12 in 25/14).
- <sup>55</sup> Uredba o določitvi carinskih uradov v Republiki Sloveniji, njihovem sedežu in krajevni pristojnosti (Uradni list RS, št. 45/04 in popravki).
- <sup>56</sup> Zakon o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/10 in 61/11).
- <sup>57</sup> Geodetska uprava Republike Slovenije, dostopno na: <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/geodetska-uprava/> (15. julij 2019).
- <sup>58</sup> Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06, 97/10 in 21/18).
- <sup>59</sup> Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, dostopno na: <http://www.sos112.si/slo/index.php> (15. julij 2019).
- <sup>60</sup> Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 in 95/15)
- <sup>61</sup> Uprave za obrambo, dostopno na: [http://www.mo.gov.si/si/o\\_ministrstvu/organizacija/direktorat\\_za\\_obrambne\\_zadeve/](http://www.mo.gov.si/si/o_ministrstvu/organizacija/direktorat_za_obrambne_zadeve/) (15. julij 2019).
- <sup>62</sup> Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin Republike Slovenije, dostopno na: [http://www.uvhvvr.gov.si/fileadmin/uvhvvr.gov.si/pageuploads/O\\_UVHVVR/Organiziranost/org\\_anigram-2016.pdf](http://www.uvhvvr.gov.si/fileadmin/uvhvvr.gov.si/pageuploads/O_UVHVVR/Organiziranost/org_anigram-2016.pdf) (15. julij 2019).
- <sup>63</sup> Zakon o zdravstveni inšpekciji (Uradni list RS, št. 59/06 in 40/14).

- <sup>64</sup> Zdravstveni inšpektorat RS, dostopno na: <http://www.zi.gov.si/> (15. julij 2019).
- <sup>65</sup> Tržni inšpektorat Republike Slovenije, dostopno na: [http://www.ti.gov.si/si/o\\_inspektoratu/organizacija/](http://www.ti.gov.si/si/o_inspektoratu/organizacija/) (15. julij 2019).
- <sup>66</sup> Odlok o ustanovitvi, območju in sedežu policijskih uprav v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 41/13).
- <sup>67</sup> Policijska uprava RS, dostopno na: <https://www.policija.si/o-slovenski-policiji/organiziranost> (15. julij 2019).
- <sup>68</sup> Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 28/00).
- <sup>69</sup> Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 9/07).
- <sup>70</sup> Statistični urad Republike Slovenije, dostopno na: <https://www.stat.si> (15. julij 2019).
- <sup>71</sup> Statistični urad Republike Slovenije, Pojasnila o teritorialnih spremembah statističnih regij, dostopno na: [https://www.stat.si/dokument/5449/Pojasnila-spremembah-statisticnih-regij.pdf%20\(8](https://www.stat.si/dokument/5449/Pojasnila-spremembah-statisticnih-regij.pdf%20(8) (15. julij 2019).
- <sup>72</sup> Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16).

## Literatura / References:

- Bugarič, B. (1998) Ekonomski vidiki regionalizma, In: Ribičič, C. (ed.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list), pp. 121-130.
- Brezovšek, M. & Kukovič, S. (2012) *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Bučar, F. (2001) Regionalizacija Slovenije, In: Korun, B. (ed.) *Razkosanje Slovenije* (Velenje: Gibanje 23. december), pp. 23-28.
- Čokert, A. (1998) Nastajanje zakona o pokrajinah, In: Ribičič, C. (ed.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list), pp. 147-159.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1999) *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions* (Cheltenham U. K. & Northampton, M. A.: Edward Elgar Publishing).
- Gajšek, M. (1992) Analiza posameznih regionalizacij v Sloveniji, In: Gulič, A., Kukar, S., Gajšek, M., Lenarčič, L., Praper, S., Rus, A., Logar, A. & Malnič, D. (eds.) *Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi za spremembe – 2. faza* (Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Inštitut za ekonomska raziskovanja), pp. 217-277.
- Gajšek, M. (1995) *Regionalizacija in pomestjenje Slovenije (magistrsko delo)* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Gallant, A. L., Whittier, T. R., Larsen, D. P., Omernik, J. M. & Hughes, R. M. (1989) *Regionalization as a tool for managing environmental resources (EPA Research and Development Report EPA/600/3-89/060)* (Corvallis, OR: U.S. EPA Environmental Research Laboratory).
- Gulič, A. & Praper, S. (1998) Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije, In: Ribičič, C. (ed.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list), pp. 51-94.
- Haček, M. (2005) Decentralizacija države in regionalizacija, In: Brezovšek, M. & Haček, M. (eds.) *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede), pp. 86-104.

- Kukovič, S. (2009) Naloge in pristojnosti pokrajin: decentralizacija ali dekoncentracija?, In: Haček, M. (ed.) *Lokalna demokracija 3, Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede), pp. 139-155.
- Matteucci, N. (1991) *Novoveška država: izrazoslovje in pota* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Mlinar, Z. (1986) *Protislovja družbenega razvoja* (Ljubljana: Delavska enotnost).
- Mlinar, Z. (1995) *Osamosvajanje v evropskem prostoru* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).
- Odum, H. (1938) The implications and meanings of regionalism, In: Jocher, K. & Johnson, G. B. (eds.) *Folk, region and society – selected papers of Howard W. Odum* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press).
- Olson, M. (1969) The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of government, *Economic Review*, 59(2), pp. 479-487.
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007a) *SVLR v usklajevanje posredoval paket pokrajinske zakonodaje, Spremni dopis*, 13. marec, dostopno na: <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1436/?cHash=1ed896570a> (July 5, 2007).
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007b) *Javni poziv – predlog območij pokrajin v Sloveniji, z imeni in sedeži*, 25. maj, <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1501/?cHash=fa052632ef> (July 5, 2007).
- Stigler, G. (1957) The Tenable Range of Functions of Local Government, In: Joint Economic Committee on Fiscal Policy, U.S. Congress (eds.) *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office), pp. 213-219.
- Šmidovnik, J. (1991) Lokalna samouprava – centralizem in regionalizem, *Teorija in praksa*, 28(7), pp. 872-878.
- Šmidovnik, J. (2002) Regionalizacija Slovenije kot ustavna možnost ali obveznost, In: *VIII. dnevi javnega prava* (Portorož), pp. 305-314.
- Virant, G. (2002) *Pravna ureditev javne uprave* (Ljubljana: Visoka upravna šola).
- Vlaj, S. (1998) Svet Evrope in regionalizem, In: Ribičič, C. (ed.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list), pp. 95-120.
- Vlaj, S. (2001) Pokrajine – raven med državo in občinami, *Javna uprava*, 21(4), pp. 535-565.
- Vlaj, S. (2006) *Lokalna samouprava: Teorija in praksa* (Ljubljana: Fakulteta za upravo).
- Vrišer, I. (1998) O regionalizaciji Slovenije, In: Ribičič, C. (ed.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list), pp. 131-140.
- Vrišer, I. (1999) Regionalizacija, In: Vrišer, I. (ed.) *Pokrajine v Sloveniji* (Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo), pp. 38-64.
- Vuga, L. (1998) Decentralizacija in politične stranke, In: Ribičič, C. (ed.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list), pp. 193-201.
- Vuk Dimbek, V. & Haček, M. (2008) Regionalne delitve Slovenije, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 6(2), pp. 205-243.
- Wiken, E. (1986) *Terrestrial ecozones of Canada, Ecological Land Classification Series*, No. 19 (Ottawa: Environment Canada).



## Pokrajinska identiteta v Sloveniji

MATJAŽ GERŠIČ & DRAGO PERKO

**Povzetek** Geografija deli zemeljsko površje na enote po najrazličnejših posamičnih in skupinskih naravnih in družbenih kriterijih. Ob določenih prostorskih (geografskih), časovnih (zgodovinskih), upravnih in drugih okoliščinah se lahko v določeni pokrajinski enoti oblikuje pokrajinska identiteta. Pokrajinsko identiteto prebivalcev Slovenije smo ugotavljali s pomočjo spoznavnih zemljevidov. Izrisalo jih je 635 anketirancev, starih med 15 in 75 let. Prebivalci Slovenije se najbolj identificirajo s pokrajinami Gorenjska, Dolenjska, Koroška, Štajerska, Prekmurje, Primorska in Notranjska. Na zemljevid jih je zapisala in vrisala več kot polovica anketirancev. To kaže, da so deli nekdanje Avstro-Ogrske v zavesti Slovencev med vsemi ozemeljskimi delitvami najbolj živi in zakoreninjeni, čeprav so le ostanek administrativne delitve že 100 let neobstoječe države. Pomembna prvina pokrajinske identitete je tudi ime pokrajine. Zemljepisna imena, kamor spadajo tudi imena pokrajin, v Sloveniji standardizira Komisija za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije, ki jo je leta 1995 skladno s spoštovanjem resolucij OZN ustanovila slovenska vlada.

**Ključne besede:** • regionalizacija • identiteta • pokrajina • spoznavni zemljevid • geografski informacijski sistem • standardizacija zemljepisnih imen

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Matjaž Geršič, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Geografski inštitut Antona Melika, Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: matjaz.gersic@zrc-sazu.si. dr. Drago Perko, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Geografski inštitut Antona Melika, Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: drago@zrc-sazu.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.3> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Regional Identity in Slovenia

MATJAZ GERŠIČ & DRAGO PERKO

**Abstract** Geography divides the Earth's surface to units by the most diverse individual and group natural and social criteria. Regional identity may be formed in a specific regional unit on the basis of specific spatial (geographical), time (historical), administrative and other circumstances. Regional identity of Slovenians has been examined by means of cognitive maps. These were mapped by 635 respondents aged between 15 and 75. Residents of Slovenia identify themselves the most by the regions of Gorenjska, Dolenjska, Koroška, Štajerska, Prekmurje, Primorska and Notranjska. These regions were drawn by more than a half of respondents. This indicates that parts of the former Austro-Hungarian monarchy are still very much alive and deeply rooted in the consciousness of Slovenians as compared to other territorial divisions, even though they are just a remnant of the administrative division of the country that was dissolved 100 years ago. An important element of the regional identity is also the name of the region. Geographical names, which also include the names of regions, are standardised in Slovenia by the Commission for the Standardization of Geographical Names of the Government of the Republic of Slovenia, which was founded by the Slovenian government in 1995 in order to comply with UN resolutions.

**Keywords:** • regionalisation • identity • region • cognitive map • geographic information system • standardisation of geographical names

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Matjaž Geršič, Ph.D., Research Centre of Slovenian Academy of Science, Anton Melik Geographical Institute, Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: matjaz.gersic@zrc-sazu.si. Drago Perko, Ph.D., Research Centre of Slovenian Academy of Science, Anton Melik Geographical Institute, Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: drago@zrc-sazu.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.3> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## 1 Uvod

Ob pripravi novega predloga Zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok) in predloga Zakona o pokrajinah (ZPok) so se razplamtele predvsem razprave o njihovem številu in mejah. Manj je bil v medijih govora o samih pristojnostih oziroma njihovem prenosu bodisi z občinske bodisi z državne ravni na pokrajinsko raven. V strokovni skupini, ki je pod pokroviteljstvom Državnega sveta Republike Slovenije avgusta 2019 predstavila prvi predlog obeh zakonov, so *de iure* sodelovali tudi geografi, vendar *de facto* vanj niso bili vključeni. Šele ko je bila javnost seznanjena s predlogoma zakona, so se tudi geografi bolj aktivno vključili v razpravo, posebej tisti, ki so člani strokovne skupine. Na samem sestanku te skupine v Državnem svetu dne 22. avgusta 2018 se je pokazalo, da prostorsko razvojni koncept v predlog ni bil vključen ter da je bila zaradi prevlade pravnikov pokrajina razumljena zgolj kot »*družbeno upravni sistem in ne geografska enota*« (Trpin, 2019).

Med razpravo članov strokovne skupine je bilo večkrat izpostavljeno tudi vprašanje identitete. Eden izmed razpravljavcev je predlagal, da bi skušali med prebivalstvom ugotoviti, kakšno pokrajinsko pripadnost čuti, rekoč, da je identitetni vidik za delovanje pokrajin pomemben faktor. Tovrstno raziskavo pa so geografi že opravili (Geršič, 2016). Rezultati so bili objavljeni na več mestih, kjer so bili izpostavljeni različni vidiki raziskave (na primer Geršič, 2017; Geršič, Perko in Ciglič, 2018; Perko in Geršič, 2019; Geršič, Kladnik in Vintar Mally, 2019). Na tem mestu osvetljujemo rezultate predvsem s pokrajinsko-identitetnega vidika. Ob zavedanju, da vsaka stroka pri ustanavljanju pokrajin zagovarja svoje vidike, avtorja meniva, da identitetni vidik pri tem seveda ne more biti ključen, popolnoma prezrt pa prav tako ne.

V raziskavi, katere rezultate predstavlja v sklepnih poglavjih tega prispevka, smo pokrajinsko identiteto ugotavljali s pomočjo spoznavnih zemljevidov. Na podlagi teh smo z geografskimi informacijskimi sistemi izračunali parametre, ki nam na zemljevidu prikazujejo prevladujoče število in zamejitev posamezne pokrajine.

## 2 Pregled literature

Pokrajina je bit geografije, torej ob raziskovanju procesov in pojavov njeno bistvo oziroma vsebina. V eni od definicij geografije (Vrišer, 2002: 9) je pokrajina označena kot njen predmet preučevanja, ne le v pomenu prostora ali ozemlja, temveč tudi v smislu pejsaža. Geograf naj bi jo dojemal kot realno in kompleksno prostorsko celoto ter tako spoznaval njeno originalnost. Smisel geografskega raziskovanja je torej le celovita obravnava pokrajine. Tudi če geografijo opredelimo kot znanost o procesih in pojavih na Zemljinem površju in njegovih delih, ti posamezni deli ustrezajo pojmu pokrajina, kot teritorialno ločene in samosvoje celote. Kot značilni primeri so navedeni Koroška, Pivka, Istra, Alpe, Posarje.

Koncept pokrajine v njenem najširšem pomenu, kot območja, kjer živi človek, je že zelo star. Prve omembe tega pojma najdemo že v Knjigi psalmov, kjer je s pojmom pokrajina (v hebrejščini *nof*; verjetno v etimološki povezavi z yafe v pomenu lep) označen pogled na Jeruzalem s templjem kralja Salomona, gradovi in palačami (Naveh in Lieberman, 1994; cv: Urbanc, 2002: 6). V geografiji za delitev Zemljinega površja uporabljamo predvsem dva načina: geografsko regionalizacijo in geografsko tipizacijo. Regionalizacija in tipizacija Slovenije sta še posebej zapleteni, saj naša država slovi po izjemni pokrajinski raznolikosti (Perko in Ciglič, 2015; Perko, Ciglič in Hrvatin, 2017), zato je pravi naravni geografski laboratorij, saj je svetovna redkost, da je na tako majhnem prostoru toliko različnih pokrajin.

Tako pri regionalizaciji kot tipizaciji je temeljni termin pokrajina ali regija, ki je hkrati tudi osnovni predmet geografije, temeljne nacionalne vede vsakega naroda, ki ima med znanostmi prav posebno mesto, saj povezuje naravoslovje, družboslovje in humanistiko. Pokrajina je namreč sestavljena iz naravnih in družbenih pokrajinskih sestavin.

Regionalizacija ali pokrajinjenje je postopek prostorskega ločevanja regij oziroma delitev zemeljskega površja na pokrajine. Ločimo dve temeljni regionalizaciji: družbenogeografsko, ki upošteva družbene sestavine pokrajine, in naravnogeografsko, ki se opira na naravne sestavine pokrajine, predvsem površje, podnebje in rastje, pa tudi tiste družbene sestavine pokrajine, ki so z naravnimi močno povezane, na primer rabo tal, razmestitev naselij, kmetijstvo. Ker so pri naravnogeografski regionalizaciji razlike med pokrajinami opazne, vidne navzven, ji pravimo tudi fiziognomska regionalizacija. Zaradi velikih vsebinskih in metodoloških razlik med obema regionalizacijama je celovita, skupna regionalizacija skoraj nemogoča.

Regionalizacija pogosto temelji na tipizaciji pokrajin, razvrščanju pokrajin po njihovih značilnostih v skupine, tipe pokrajin ali pokrajinske tipe. Vsaka pokrajina spada v določen tip pokrajin in v vsak tip pokrajin se lahko uvršča več pokrajin. Za tipizacijo je značilno načelo podobnosti, za regionalizacijo pa načelo posamičnosti, individualnosti. Vsaka pokrajina je edinstvena in enkratna, zato njeno ime zapisujemo z veliko začetnico, vsak tip pokrajine pa se lahko pojavi večkrat, zato ga kot obče ime pišemo z malo začetnico. Pri nas so tip pokrajin na primer gričevja, ki jih je več in ležijo na različnih koncih Slovenije, pokrajina Krško gričevje, ki sicer spada med gričevja, pa je ena sama na svetu.

Regionalizacija in tipizacija pomenita tudi hierarhično razvrščanje, delitev in združevanje pokrajin. Vsaka pokrajina je lahko del večje pokrajine in razdeljena na manjše pokrajine. Največje pokrajine so makroregije ali velike pokrajine, ki se delijo na mezoregije ali srednje velike pokrajine, te pa na mikroregije ali majhne pokrajine.

Slovenski geografi so do zdaj izdelali samo 4 prave pokrajinske tipizacije.



Prvo je leta 1946 pripravil Anton Melik (1890–1966). Na podlagi oblikovanosti površja, kamnin in podnebja je Slovenijo in bližnjo okolico razdelil na 18 temeljnih enot, tipov (Melik 1946).

Leta 1996 je Drago Perko na temelju prekrivanja višine in naklona površja ter kamnin in rastja z geografskim informacijskim sistemom določil 48 prostorsko ločenih homogenih pokrajinskih jeder, ročno med njimi vrisal meje in jih združil v 9 pokrajinskih tipov in štiri skupine pokrajinskih tipov (Perko, 1998; Perko, 2007).

Leta 2002 je Metka Špes s sodelavci razdelila Slovenijo na 60 pokrajinskih enot in jih združila v 13 pokrajinskih tipov, ki se razlikujejo predvsem po ranljivosti in odzivanju na človekove vplive (Špes in sodelavci, 2002).

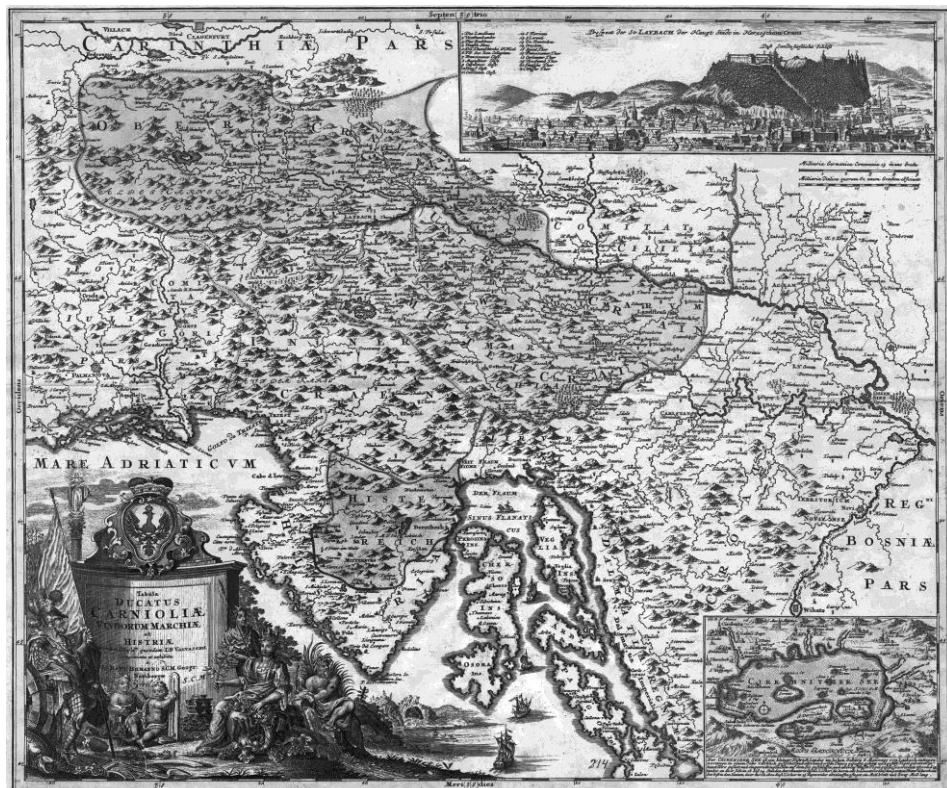
Leta 2014 pa je Drago Perko s sodelavci z geografskim informacijskim sistemom na temelju prostorskega sovpadanja 195 reliefnih enot, 938 litoloških enot in 65 vegetacijskih enot izdelal tipizacijo na več ravneh in z različnim številom tipov, zato je uporabna na različnih področjih in za različne namene. Najbolj splošna in enostavna ima 24 pokrajinskih tipov (Perko, Hrvat in Ciglič, 2015).

Regionalizacij pa so geografi izdelali precej več.

Prvi je bil baron Janez Vajkard Valvasor (1641–1693), ki je leta 1689 izdal obsežno monografijo *Slava Vojvodine Kranjske* z regionalnogeografskimi opisi delov takratne Kranjske in številnimi bakrorezi. Na podlagi enega od njih je nürnberški geograf in kartograf Johann Baptista Homann (1664–1724) pripravil zemljevid Vojvodine Kranjske, Slovenske marke in Istre, na katerem Kranjsko sestavlja pet delov (slika 1): Gorenjska, Dolenjska, Sredinska, Notranjska in Istra.

S sodobnimi geografskimi regionalizacijami se je spoprijelo več vodilnih slovenskih geografov, ki so jih postopoma izpopolnjevali in nadgrajevali (Kladnik, 1996; Perko, 1998; Perko, 2004; Perko in Urbanc, 2004; Perko, 2007; Kladnik, Perko in Urbanc, 2009; Ciglič in Perko, 2012). Zaradi velike pokrajinske raznolikosti Slovenije so regionalizacije tudi velik znanstveni izziv (Perko, 1998; Perko, 2001; Perko, 2004; Perko, 2007; Ciglič in Perko, 2013; Perko, Hrvat in Ciglič, 2015; Perko, Ciglič in Hrvat, 2017; Geršič, Perko in Ciglič, 2018).

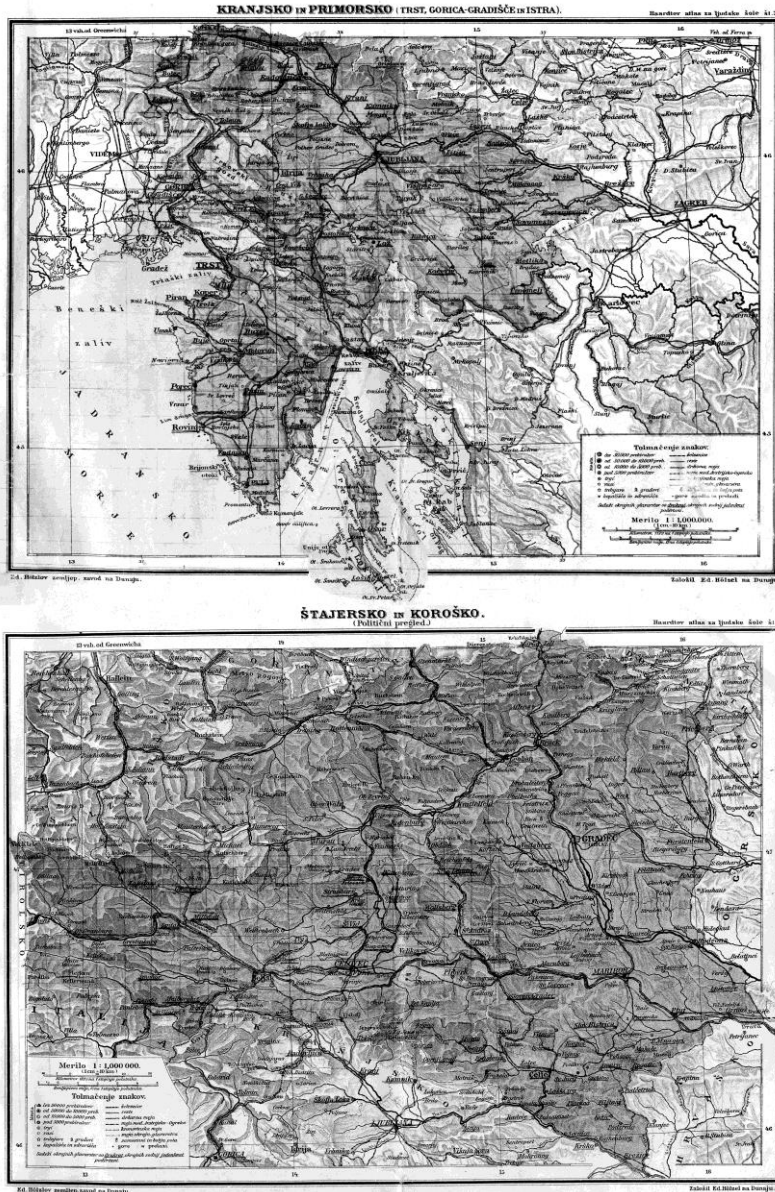
**Slika 1:** Zemljevid Vojvodine Kranjske, Slovenske marke in Istre (*Tabula Ducatus Carnioliae, Windorum Marchiae et Histriae*)



Zemljevid Vojvodine Kranjske, Slovenske marke in Istre (*Tabula Ducatus Carnioliae, Windorum Marchiae et Histriae*) je leta 1714 pripravil in natisnil Johann Baptista Homann (1664–1724). Meri 58 krat 49 cm, približno merilo pa je 1 : 627.666. Obarvani so vsi deli vojvodine: Gorenja Kranjska ali Gorenjska (Ober Crain), Dolenja Kranjska ali Dolenjska (Unter Crain), Srednja Kranjska ali Sredinska (Mittel Crain), Notranja Kranjska ali Notranjska (Inner Crain) in Istra (Histereich).

ARHIV GIAM ZRC SAZU

Slika 2: Zemljepisni atlas za ljudske šole s slovenskim jezikom iz leta 1902 in 1904



Zemljepisni atlas za ljudske šole s slovenskim jezikom iz leta 1902 in 1904 na dveh zemljevidih prikazuje tudi nekdanje avstrijske dežele Kranjsko in Primorsko ter Štajersko in Koroško (Orožen 1902 in 1904).

ARHIV GIAM ZRC SAZU

Večina regionalizacij je naravnogeografskih, družbenogeografske so redkejše. Med slednjimi so denimo regionalizacije Svetozarja Ilešiča, Vladimirja Kokoleta in Igorja Vrišerja. Vse so bile funkcijske in so bile namenjene predvsem prostorskemu načrtovanju. Problem teh regionalizacij so hitre družbene spremembe in posledično zastarele členitve. Ostale regionalizacije so bile izvedene na podlagi naravnogeografskih značilnosti, z izjemo Plutove (1999), ki na nek način združuje tako družbenogeografske kot naravnogeografske prvine. Za večino regionalizacij je značilna tudi hierarhičnost, torej delitev ozemlja na večje enote, imenovane makroregije, srednje velike enote oziroma mezoregije in majhne enote oziroma mikroregije (Perko, 1998). Avtorji glavnih geografskih regionalizacij Slovenije ter razdelitev Slovenije na posamezne makro, mezo in mikro regije so predstavljeni v preglednici (preglednica 1) (vrednost 0 pomeni, da avtor te ravni regionalizacije ni izvedel).

**Tabela 1:** Regionalizacije Slovenije s številom enot

avtor	letnica	število makroregij	število submakroregij	število mezoregij	število mikroregij
Anton Melik	1935	8	0	16	0
Anton Melik	1954/60	3	13	77	69
Svetozar Ilešič	1958	5	14	46	7
Ivan Gams	1983	5	20	31	10
Ivan Gams	1986	9	0	57	0
Igor Vrišer	1990	12	56	78	14
Karel Natek	1996	5	0	59	202
Ivan Gams, Drago Kladnik, Milan Orožen Adamič	1995	10	0	59	45
Matej Gabrovec, Drago Kladnik, Milan Orožen Adamič, Miha Pavšek, Drago Perko, Maja Topole	1998	4	0	48	0
Dušan Plut	1999	8	0	25	0
Igor Žiberna, Karel Natek, Darko Ogrin	2004	5	0	11	0

(Vrišer, 1990; Kladnik, 1996; Perko 1998; Plut, 1999; Žiberna, Natek in Ogrin, 2004)

Drugi pomembni vidik, ki ga avtorja v tem prispevku naslavlja, je prostorska identiteta. Človek si svoj primarni življenjski prostor na nek način prisvoji oziroma ga ima za svojega, ne glede na to, ali gre za ozemlje neke države, kraja ali bivališča. Smith (1991) ugotavlja, da zaradi socialnih vezi, močne nostalgije in duhovne navezanosti povezanost s prostorom živi tudi pri ljudstvih, davno ločenih od domovine, in celo pri nomadskih ljudstvih, ki sploh nimajo stalnih naselbin.

Prisvajanje ozemlja in navezanost nanj torej veljata tako na osebni kot skupinski ravni, pri čemer se lahko poleg državne ravni prostorska identiteta zrcali tudi na pokrajinski ravni (Južnič, 1993; Musek, 1997). Prostorska identiteta je skupek kolektivnih predstav, ki se čuti na določenem območju. Takšna zavest se ne pojavlja samo pri pripadnikih skupnosti na njem, temveč tudi pri pripadnikih drugih skupnosti (Grdina, 1997). Kosi (2012: 12) namreč ugotavlja, da je eden od naravnih mehanizmov v ljudeh, da se opredelijo za nekoga ali nek prostor oziroma mu pripadajo ter se hkrati od nekoga ločijo. Ljudje smo se torej sposobni združevati in ločevati na zelo različnih podlagah in ravneh; zelo izrazito v odnosu do prostora.

Grdina (1997) navaja tudi, da prostorska identiteta ni statična, ampak zelo dinamična in je kot takšna odvisna od različnih gospodarskih, družbenopolitičnih, kulturnih in drugih dejavnikov, ki se spreminjajo tako prostorsko kot časovno. S to trditvijo nekako oporeka Smithu (1991).

Prostorska identiteta pomeni istovetenje z določenim prostorom, ki je lahko močnejše ali šibkeje izraženo oziroma gre za stanje prostorske zavesti posameznika ali skupnosti do nekega specifičnega območja – regije ali pokrajine. Kaže se skozi občutke pripadnosti, identifikacije s tem območjem oziroma pokrajino (Kosi, 2012: 12). Izkaz tega občutka je tudi njegovo poimenovanje. Paasi (1986: 133) pravi, da je poimenovanje pomembna komponenta v simbolni identifikaciji družbene skupnosti s prostorom, v katerem živijo njeni pripadniki, pri čemer poimenovanje prostora pomeni njegovo duhovno prilastitev. Kučanova (1998) poudarja, da je ime pokrajine pomemben dejavnik kohezije znotraj skupnosti, saj ne le povezuje, temveč tudi zabriše razlike znotraj skupnosti, ob tem pa poudarja enotnost v odnosu do sosednjih skupnosti. Ime ima tudi izjemno sporočilno vrednost, saj se v njem zrcali obstoj poimenovanega (Weichhart, 1990). Pomembnost imena izpostavlja tudi Kosi (2012: 114). Označi ga kot glavni simbol identitetne regije (identitetne regije so glavni predmet raziskave Kosija, 2012; op. a.), ki povezuje njen »image« s pokrajinsko zavestjo.

Razlikovati moramo še identiteto pokrajine, ki je, sorodno kot identiteta prostora na splošno, predstava pokrajine v zavesti ljudi. Delimo jo na subjektivno in objektivno. Subjektivna identiteta pokrajine je tista, ki jo izražajo prebivalci pokrajine in tudi tisti, ki živijo zunaj nje, objektivna pa je tista, ki temelji na fizičnem okolju, kulturi (Kosi, 2012: 12). Če je pri pokrajinski identiteti njeno ime tisto, ki jo označuje, moramo pri identiteti pokrajine izpostaviti njen obseg. Če oba pogleda združimo, lahko sklenemo,

da sta bistveni podstati pokrajine, s katerima se ljudje poistovetijo, tako njeno ime kot njen obseg oziroma razmejitvev od drugih pokrajin.

### 3 Raziskava

V raziskavi smo predstavo pokrajinski identiteti določali s pomočjo spoznavnih zemljevidov. »Spoznavni zemljevid je tehnika za ugotavljanje slike prostorskih odnosov in okoljskih značilnosti ter stališč do njih pri ljudeh« (Polič, 2002: 39) oziroma mentalna predstava podatkov, ki jih imajo o določenem okolju posamezniki (Golledge in Stimson, 1997). Uporabljati so jih začeli v šestdesetih letih 20. stoletja za analizo strukture in identitetnih elementov v okolju (Lynch, 1960). So sredstvo za pridobivanje podatkov, pomembnih za načrtovanje v prostoru (Polič, 2002). Razlikujemo med individualnim risanjem spoznavnih zemljevidov in skupinskim, ki poteka na delavnicah (Golobič, 2006). Zemljevid v posameznikovi domišljiji nastaja počasi in je odvisen od okolja, posameznikovih izkušenj in izobrazbe (Kaplan, Kaplan in Ryan, 1998). Popolnega spoznavnega zemljevida ni. Na vsakem so namreč podatki, ki so pomembni za tistega, ki takšen zemljevid riše (Polič, 2002) oziroma »zemljevidi«, kot se je izrazil Kos (2002: 102). Informacije na njem so zato običajno precej poenostavljene (Polič, 2002), saj so posledica posameznikovih želja in domišljije (Kos, 2002). Spoznavni zemljevid je tvorba v naših mislih in kot tak sogovorniku neviden. Eden od načinov sporočanja vsebine spoznavnega zemljevida je risanje (Polič, 2002). Golobičeva (2006: 161) tak način pridobivanja informacij označi za grafično anketiranje.

Polič (2002: 38) navaja pet različnih tipov spoznavnih zemljevidov. Razlikuje med spoznavnimi zemljevidi Lynchevega tipa, družbeno-prostorskimi obrazci, miselnimi zemljevidi, osebnostnimi konstrukti ter presojo razdalj in večrazsežnostnega lestvičenja. Pri prvi skupini zemljevidov anketirancu najprej ponudimo posamezna obstoječa znamenja ali obris območja. Na ta zemljevid posameznik lahko vrisuje poti, meje in druge pokrajinske prvine. Dobljene rezultate lahko primerjamo glede na različne lastnosti anketirancev (Polič, 2002: 39). Risanje takšnih zemljevidov predpostavlja anketirančevo zmožnost usklajevanja razmerja med zastopanimi točkami in točkami na zemljevidu, sposobnost pomanjšanja velika prostora, možnost izdelave geometričnih projekcij in poznavanje kartografskih simbolov (Levy-Leboyer, 1982; cv: Polič, 2002: 39). Prve tri predpostavke bi na nek način lahko označili tudi kot sposobnost georeferenciranja stanja iz okolja na spoznavni zemljevid.

Družbeno-prostorski obrazci so bolj strukturirana oblika spoznavnih zemljevidov. Anketiranci morajo na zemljevidu zamejiti območje, ki ga imajo za svojega, jim je všeč in podobno (Polič, 2002: 40). Miselni zemljevidi so posredni spoznavni zemljevidi, pri katerih anketiranec razvrsti določeno prvino glede na neko lastnost (Polič, 2002: 46). Osebnostni konstrukti so rezultati analize preglednih mrež, ki jih anketiranci sestavijo z razvrščanjem izbranih pojavov in ugotavljanjem razlik med njimi. Zadnji tip spoznavnih zemljevidov pa omogoča ugotavljanje subjektivnih razdalj med kraji (Polič, 2002: 49).

Kljub navedbam Smrekarja (2006: 30), da je v geografiji metoda spoznavnih zemljevidov redko uporabljena in je bolj pogosta pri psihologih, Guštin (2014) navaja naslednje raziskave, v katerih je pri nas uporabljena tovrstna metoda:

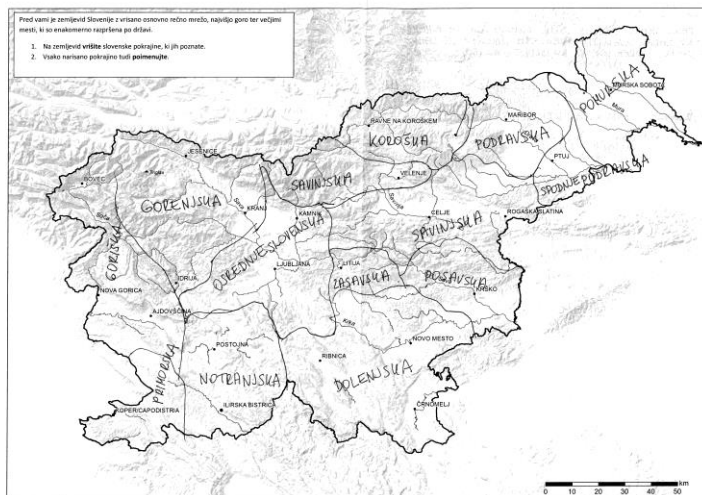
- Miselna slika pokrajin – Marijan M. Klemenčič (2002);
- Risanje zemljevida Slovenije – Karel Natek (2002);
- Stališča prebivalcev občine Grosuplje do nekaterih vidikov njenega razvoja – Marko Polič, Metka Mencin Čeplak, Janez Marušič, Blanka Bartol (1991);
- Kartiranje normativnega znanja: spoznavni zemljevidi in GIS – Mojca Golobič (2006);
- Zavest ljudi o pitni vodi – Aleš Smrekar (2006);
- Prostorsko dojemanje Sredozemlja v Sloveniji: (Ne)skladje med dojemanjem in fizičnimi opredelitvami – Miha Staut, Gregor Kovačič, Darko Ogrin (2007);
- Poleg navedenih raziskav omenimo še nekatere, v katerih zasledimo metodo spoznavnih zemljevidov:
- Geografska prepoznavnost Evropske unije pri slovenskem obmejnem prebivalstvu – Katja Poglajen (2005);
- Določanje meje med mestom in podeželjem – Špela Guštin (2014);
- Spoznavni zemljevid Ivančne Gorice – Tomaž Kavšek (2002);
- Vpliv kraja bivanja na spoznavni zemljevid Evrope v povezavi s potovalnimi vzorci – Katja Golob (2005);
- Poznavanje držav sveta pri slovenskih in tujih dijakih – Ivan Gams, Tatjana Resnik-Planinc, Thomas Frederick Saarinen (1993).

Spoznavni zemljevidi imajo v geografiji pomembno vlogo. Do uporabe sodobnih geodetskih metod je imela namreč večina zemljevidov izrazito subjektiven značaj (Klemenčič, 2002: 161). Posebno mesto je raziskovanje spoznavnih zemljevidov zasedlo v šestdesetih letih 20. stoletja z utemeljitvijo behavioristične geografije; spoznavni zemljevidi so bili namreč ena od njenih osrednjih metod (Klemenčič, 2002: 163). Nekatero navedeno geografsko raziskavo, pa tudi projekt z naslovom Spoznavni zemljevid Slovenije (Polič s sodelavci, 2002) nakazujejo, da so spoznavni zemljevidi še vedno pomemben metodološki prijem.

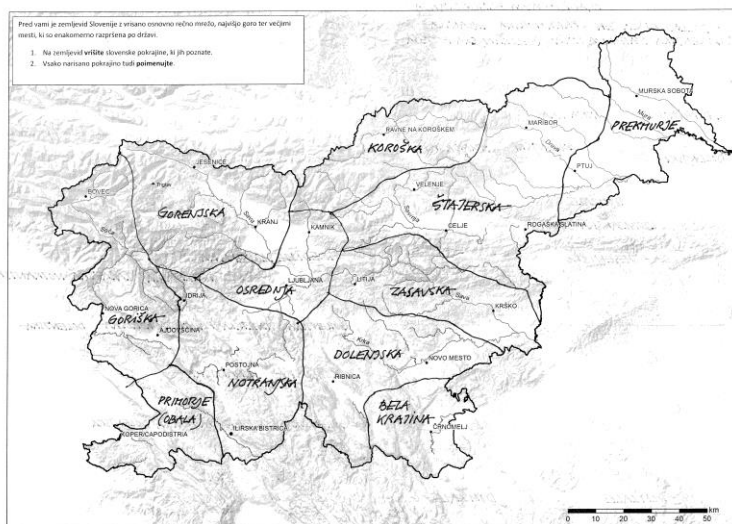
Spoznavne zemljevide za pričujočo raziskavo smo pridobili z pomočjo anketiranja. Pripravili smo anketni vprašalnik, ki je vseboval tudi podlago za spoznavni zemljevid. Ta je vsebovala zemljevid Slovenije formata A3 v merilu 1 : 650.000, na katerega so bili vrisane naslednje pokrajinske prvine: državna meja, večja naselja, osnovna rečna mreža in Triglav kot naša najvišja gora. Anketni vprašalnik smo razposlali na 5000 naslovov. Njihov nabor je na podlagi vzorčenja pripravil Statistični urad Republike Slovenije. Vzorec prebivalstva za anketo je bil izbran iz Centralnega registra prebivalstva. Vzorec sestavljajo naključno izbrane osebe, stare med 15 in 75 let. Sprejemanje anket, vključenih v analizo, se je končalo 40-ti dan po njihovem razpošiljanju. V analizo smo vključili 635 prejetih anketnih vprašalnikov. Izdelane spoznavne zemljevide smo najprej skenirali in nato digitalizirali. Digitalizacija je potekala ročno; poligone smo preisali v geografski informacijski sistem. Analize

pridobljenih podatkov in tematske zemljevide smo izvedli s programsko opremo ArcGIS.

**Slika 3:** Primer spoznavnega zemljevida

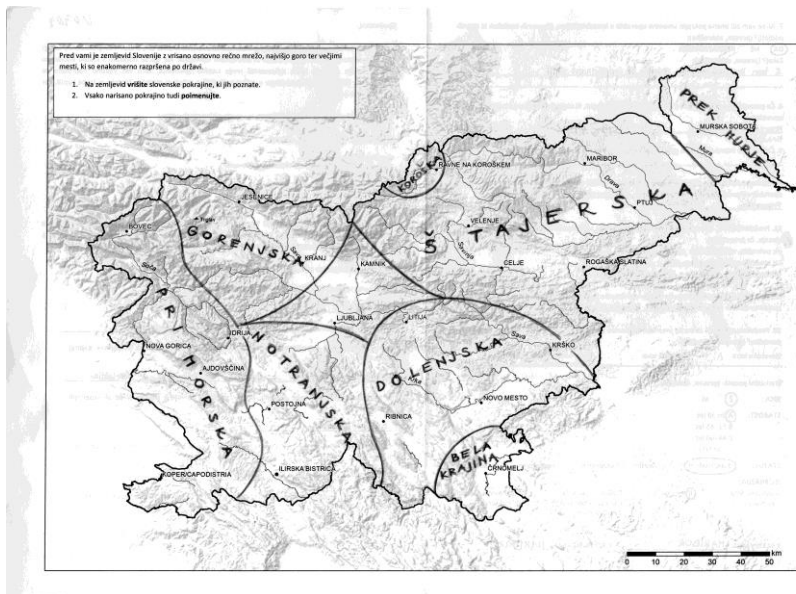


**Slika 4:** Primer spoznavnega zemljevida

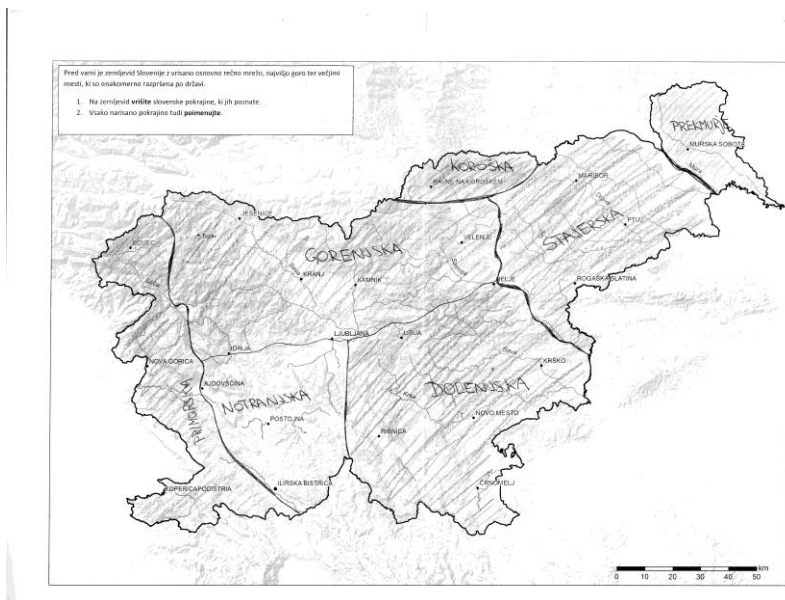




Slika 5: Primer spoznavnega zemljevida



Slika 6: Primer spoznavnega zemljevida



## 4 Razprava

Anketiranci so na spoznavne zemljevide vrisali nekaj več kot 4100 pokrajin oziroma poligonov (slika 4). Od tega so jih 3769 poimenovali s 84 različnimi imeni, kar je povprečno 45 poligonov na ime, ostalim poligonom pa niso dali imena. Povprečni anketiranec je Slovenijo razdelil na 7 pokrajin.

Več kot 100-krat se pojavlja 9 imen, več kot 10-krat pa še dodatnih 22 imen. Več kot 100-krat se poimеноvane naslednje pokrajine (dodano je število ponavljanj):

- Gorenjska 405,
- Dolenjska 387,
- Koroška 375,
- Štajerska 366,
- Prekmurje 354 (skupaj z različico Prekmurska),
- Primorska 351,
- Notranjska 343,
- Bela krajina 150,
- Osrednjeslovenska 148 (skupaj z različicami Osrednja Slovenija, Osrednja, Srednja),

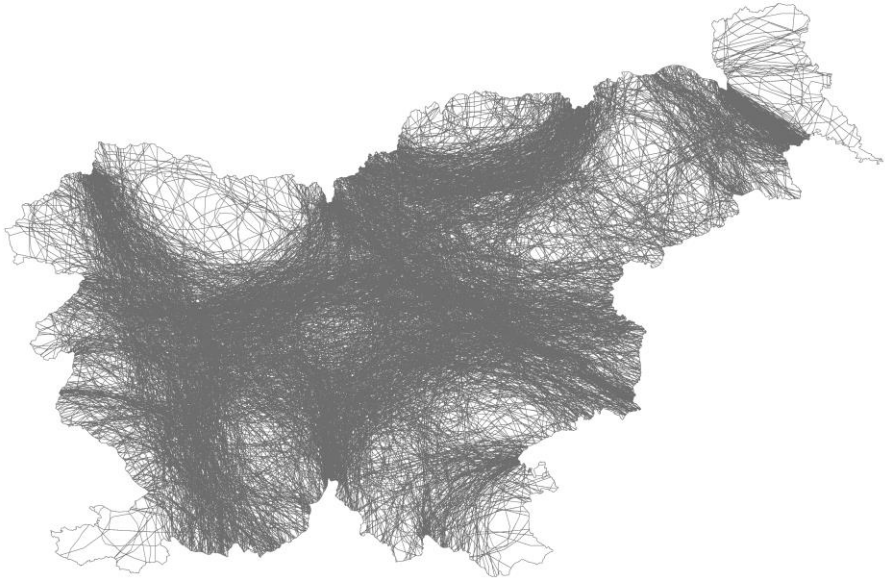
več kot 50-krat:

- Goriška 82 (skupaj z različico Goriško),
- Posavska 77 (skupaj z različico Posavje),
- Zasavska 60 (skupaj z različico Zasavje),
- Savinjska 56 in
- Pomurska 51 (skupaj z različico Pomurje),

več kot 10-krat pa še:

- Prelekija 42,
- Podravska 39 (skupaj z različico Podravje),
- Obalno-kraška 36 (skupaj z različicama Obalno kraška, Obala-Kras),
- Kras 34,
- Ljubljanska 32 (skupaj z različico Ljubljanska pokrajina),
- Severna Primorska 29,
- Posočje 23,
- Goričko 23,
- Južna Primorska 19,
- Savinjsko šaleška 17,
- Istra 16 (skupaj z različico slovenska Istra),
- Celjska 13,
- Kočevska 12 (skupaj z različico Kočevsko),
- Ljubljanska kotlina 12,
- Kozjansko 11,
- Suha krajina 11 in
- Kranjska 11.

**Slika 7:** Meje preko 4100 digitaliziranih poligonov



Če na ravni celotne države in na podlagi generalizacije vseh poimenovanih poligonov poiščemo prevladujoča poimenovanja, dobimo osem izstopajočih pokrajin: Gorenjska, Dolenjska, Koroška, Štajerska, Prekmurje, Primorska, Notranjska in Osrednja Slovenija (slika 5). Prek 100 poimenovanj in zamejitev so anketiranci namenili tudi Beli krajini, a jo je s prostorskega vidika prekrila Dolenjska, zato na skupnem zemljevidu ni prikazana. Nesporno prevladujejo poimenovanja po nekdanjih habsburških dednih deželah in njihovih sestavnih delih z nekaterimi odkloni. Najbolj očiten je oblikovanje pokrajine prestolnice z zaledjem, ki so jo anketiranci ločili od ostalih pokrajin.



stavb (ZDOIONUS), po katerem KSZI VRS obravnava in daje soglasje k spremembam vseh imen naselij in ulic v Sloveniji), odloča o vlogah fizičnih in pravnih oseb, postopoma ureja nered na področju slovenskih zemljepisnih imen v Sloveniji ter italijanskih in madžarskih imen na dvojezičnih območjih, sodeluje pri pripravi zakonskih aktov, podaja predloge pravopisnih sprememb glede zemljepisnih imen, sodeluje z Inštitutom za standardizacijo, sprejema standardizacijske dokumente in podobno,

- regionalni ravni, kjer sodeluje s komisijami za standardizacijo zemljepisnih imen bližnjih držav, predvsem sosednjih držav, kjer živijo slovenske manjšine,
- mednarodni ravni, kjer KSZI VRS pripravlja standardizacijske dokumente za OZN (na primer *Concise Gazetteer of Slovenia* s standardiziranimi zemljepisnimi imeni na zemljevidu Slovenije v merilu 1 : 1.000.000), deluje v imenoslovnih organih OZN, se v imenu Slovenije udeležuje srečanj na sedežu OZN in na sestankih drugod po svetu, zastopa interese Slovenije v našem jezikovno-zemljepisnem oddelku in podobno.

Zelo pomembna nacionalna naloga KSZI VRS je tudi standardizacija vseh uradnih zemljepisnih imen v Sloveniji. Doslej je Komisija v celot standardizirala zemljepisna imena na državnih kartah v merilu 1 : 1.000.000 in 1 : 250.000 ter vsa uradna polna in uradna kratka imena držav.

Med uradna zemljepisna imena spadajo tudi imena bodočih pokrajin. Ker je bilo poskusov delitve Slovenije na pokrajine že precej, je Komisija o problematiki poimenovanja regionalnih enot Slovenije na različnih ravneh razpravljala že na več sejah. Ker se je število enot med posameznimi predlogi zelo razlikovalo, je zaradi poenostavitve in sistematičnosti poimenovanj na seji 12. 2. 2003 sprejela sklep, naj se regionalne enote in enote njihovih nadaljnjih delitev (na primer različne ravni NUTS-ov, ki izhajajo iz delitve Evropske unije) sistematično poimenujejo po imenih največjih naselij znotraj posamezne regionalne enote.

Komisija je predlagala dve enakovredni različici: za polno ime, ki vsebuje besedo "pokrajina" (na primer Koprška pokrajina), in za krajše ime pokrajine, ki je glede na slovnično opredelitev izpridevniški lastnoimenski samostalnik srednjega spola (na primer Koprsko).

Glede sklanjanja obeh tipov oblik pa je Komisija predlagala, da se pri t. i. polnem imenu sklanjata obe sestavini po 1. sklanjatvi za ženski spol (imenovalnik: Koprška pokrajina, rodilnik: Koprške pokrajine, dajalnik: Koprski pokrajini, tožilnik: Koprsko pokrajino, mestnik: Koprski pokrajini, orodnik: Koprsko pokrajino), pri krajši obliki pa ime sklanja po 4. sklanjatvi za srednji spol (imenovalnik: Koprsko, rodilnik: Koprškega, dajalnik: Koprskemu, tožilnik: Koprsko, mestnik: Koprskem, orodnik: Koprskim), pri čemer se za mestovnost uporablja predlog »na« (torej: na Koprskem). Na podoben način se oblikujejo tudi imena na drugih ravneh (na primer Mariborska razvojna regija).

Sprejeti sistematični in enotni kriterij je neodvisen od kakršnekoli delitve Slovenije oziroma kakršnegakoli števila enot in njihovih meja.

## 6 Sklep

Ker močno izstopajo poimenovanja po nekdanjih habsburških dednih, primerjamo njihove meje iz leta 1914 in sodobno dojetje obsega posameznih pokrajin (slika 5). Najmanj odstopanj opazimo pri Prekmurju. Tam je reka Mura tista, ki je bila v preteklosti in je še vedno močno izražena ločnica s sosednjimi pokrajinami. Drugače je pri drugih pokrajinah, kjer so se meje nekoliko premaknile. Močno se je, glede na leto 1914, razširilo dojetanje Koroške. Dandanes sega krepko proti vzhodu, v dolini Drave in Mislinje ter po vmesnem severozahodnem obrobju Pohorja. Je pa na račun Gorenjske Koroška »izgubila« Jezersko. Zaradi generalizacije rezultatov analize spoznavnih zemljevidov se Gorenjska v Zgornji Savinjski dolini navidezno stika s Koroško, medtem ko je bila leta 1914 na tem območju med njima Štajerska; je pa Štajerska nekaj malega ozemlja »pridobila« na skrajnem jugovzhodnem robu nekdanje Gorenjske. Na zahodu se Gorenjska zajeda v Primorsko, nekdanjo Goriško, v jugovzhodnem delu pa je del njenega ozemlja pripadel Osrednji Sloveniji/Osrednjeslovenski pokrajini. Na ta račun je nekaj ozemlja na severozahodu izgubila tudi nekdanja Dolenjska, prav tako tudi na zahodnem robu, kjer se je vanjo zajedla Notranjska. Za Notranjsko bi lahko rekli, da se je kot celota nekoliko premaknila proti vzhodu. Se je pa na »izpraznjeno« območje razširila Primorska, tako da na primer po mnenju anketirancev Idrija spada k Primorski in ne več k Notranjski.

Sklenemo lahko, da je z identitetnega vidika nekdanja deželna delitev v zavesti ljudi še močno prisotna in se ohranja ne glede na poskuse posameznih politik, da bi se ta kontinuiteta prekinila. To identitetno zakoreninjenost bi veljalo deloma upoštevati tudi pri oblikovanju pokrajinske razdelitve Slovenije.

### Zahvala:

Prispevek temelji na raziskovalnem programu Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

### Literatura / References:

- Ciglič, R. & Perko, D. (2012) Slovenia in geographical typifications and regionalizations of Europe, *Geografski vestnik*, 84(1), pp. 23-37.
- Ciglič, R. & Perko, D. (2013) Europe's landscape hotspots, *Acta geographica Slovenica*, 53(1), pp. 117-139, <https://doi.org/10.3986/AGS53106>.
- Gams, I., Kladnik, D. & Orožen Adamič, M. (1995) Naravnogeografske regije Slovenije, In: Orožen Adamič, M., Perko, D. & Kladnik, D. (eds.) *Krajevni leksikon Slovenije* (Ljubljana: Državna založba Slovenije), pp. 24-25.

- Geršič, M. (2016) *Slovenska pokrajinska imena kot dejavnik identitete* (Ljubljana: Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani).
- Geršič, M. (2017) Changing denotations of selected Slovenian choronyms [Spreminjanje denotata izbranih slovenskih pokrajinskih imen], *Acta geographica Slovenica*, 57(1), pp. 77-96, <http://dx.doi.org/10.3986/AGS.4600>.
- Geršič, M., Kladnik, D. & Vintar Mally, K. (2019) The Challenges of Using Slovenian Choronyms in Brand Names, In: Beyer, H., Brenzinger, M., Du Plessis, T. & Raper, P. (eds.) *Critical toponomy: Place names in political, historical and commercial landscapes* (Bloemfontein: SunMedia), pp. 123-143.
- Geršič, M., Perko, D. & Ciglič, R. (2018) Pokrajinska in zemljepisnoimenska raznolikost v Sloveniji, In: Ciglič, R., Geršič, M., Perko, D. & Zorn, M. (eds) *Pokrajina v visoki ločljivosti* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 189-200.
- Golledge, R. G. & Stimson, R. J. (1997) *Spatial behavior: a geographic perspective* (New York, London: Guilford Press).
- Golobič, M. (2006) Kartiranje normativnega znanja: spoznavni zemljevidi in GIS, In: Perko, D., Nared, J., Čeh, M., Hladnik, D., Krevs, M., Podobnikar, T. & Šumrada, R. (eds.) *Geografski informacijski sistemi v Sloveniji 2005 – 2006* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 159-168.
- Grdina, I. (1997) *Avstrija, Jugoslavija, Slovenija: Slovenska narodna identiteta skozi čas* (Ljubljana: Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete).
- Južnič, S. (1993) *Identiteta* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede).
- Kaplan, R., Kaplan, S. & Ryan, R. L. (1998) *With people in mind: design and management of everyday nature* (Washington: Covelo Island Press).
- Kladnik, D. (1996) Naravnogeografske členitve Slovenije, *Geografski vestnik*, 68, pp. 123-159.
- Kladnik, D., Perko, D. & Urbanc, M. (2009) Cultural landscapes in Slovenia from a geographical perspective, In: Henrik, J. (ed.) *Cultural landscape: across disciplines* (Kraków: Bydgoszcz), pp. 81-139.
- Kos, D. (2002) Množenje prostorskih podob, In: Polič, M. & Repovš, G. (eds.) *Spoznavni zemljevid Slovenije* (Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete), pp. 97-117.
- Kosi, D. (2012) *Identitetne regije Slovenije* (Ljubljana: Filozofska fakulteta Univerze v Mariboru).
- Kučan, A. (1998) *Krajina kot nacionalni simbol* (Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče).
- Lévy-Leboyer, C. (1982) *Psychology and environment* (Beverly Hills: Sage Publications).
- Lynch, K. (1960) *The image of the city* (Cambridge, Mas, London: The MIT Press).
- Melik, A. (1946) Prirodnogospodarska sestava Slovenije, *Geografski vestnik*, 18, pp. 3-22.
- Musek, J. (1997) Prvine narodne identitete in analiza slovenske samopodobe, In: Grdina, I. (ed.) *Avstrija, Jugoslavija, Slovenija: Slovenska narodna identiteta skozi čas* (Ljubljana: Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete), pp. 174-203.
- Natek, K. (1996) Pokrajinskoekološka regionalizacija Slovenije, In: Špes, M., Brečko Grubar, V., Hočevar, M., Lampič, B., Natek, K., Plut, D., Smrekar, A., Šebenik, I., Šubic, A. & Vovk Korže, A. (eds) *Študija ranljivosti okolja : vsebina in metodologija kot osnova za pripravo podzakonskega akta* (Ljubljana: Inštitut za geografijo).
- Naveh, Z. & Lieberman, A. S. (1994) *Landscape ecology: theory and application* (Berlin: Springer).
- Orožen, F. (1902) *Zemljepisni atlas za ljudske šole s slovenskim učnim jezikom* (Dunaj: Ed. Hölzel).
- Orožen, F. (1904) *Zemljepisni atlas za ljudske šole s slovenskim učnim jezikom* (Dunaj: Ed. Hölzel).

- Paasi, A. (1986) The institutions of regio: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity, *Fennia*, 164(1), pp. 13-24.
- Perko, D. (1998) Geografija, regija in regionalizacija, In: Perko, D. & Orožen Adamič, M. (eds.) *Slovenija: pokrajine in ljudje* (Ljubljana: Mladinska knjiga), pp. 12-15.
- Perko, D. (1998) The Regionalization of Slovenia, *Geografski zbornik*, 38, pp. 11-57.
- Perko, D. (2001) Landscapes, In: Fridl, J., Kladnik, D., Orožen Adamič, M., Perko, D. & Zupančič, J. (eds.) *National atlas of Slovenia* (Ljubljana: Založba Rokus), pp. 71-79.
- Perko, D. (2004) Slovenia at the junction of major European geographical units, In: Orožen Adamič, M. (ed.) *Slovenija: a geographical overview* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 11-20.
- Perko, D. (2007) Landscapes, In: Urbanc, M., Fridl, J., Perko, D. & Kladnik, D. (eds.) *Slovenija in focus* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 33-55.
- Perko, D. & Ciglič, R. (2015) Slovenia as a European landscape hotspot, *Acta Geobalcanica*, 1(2), pp. 45-54, <http://dx.doi.org/10.18509/AGB.2015.05>.
- Perko, D., Ciglič, R. & Hrvatini, M. (2017) Determination of landscape hotspots of Slovenia, *Acta geographica Slovenica*, 57(1), pp. 7-29, <https://doi.org/10.3986/AGS.4618>.
- Perko, D. & Geršič, M. (2019) Prebivalci Slovenije in njihova regionalna identiteta, In: Kavaš, D., Nared, J., Polajnar Horvat, K. & Razpotnik Visković, N. (eds.) *Demografske spremembe in regionalni razvoj* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 111-130.
- Perko, D., Hrvatini, M. & Ciglič, R. (2015) A methodology for natural landscape typification of Slovenia, *Acta geographica Slovenica*, 55(2), pp. 235-270, <https://doi.org/10.3986/AGS.1938>.
- Perko, D. & Urbanc, M. (2004) Landscape research in Slovenia, *Belgeo*, 2/3, pp. 347-359.
- Plut, D. (1999) Regionalizacija Slovenije po sonaravnih kriterijih, *Geografski vestnik*, 71, pp. 9-25.
- Polič, M. (2002) Doumevanje okolja, In: Polič, M. & Repovš, G. (eds.) *Spoznadni zemljevid Slovenije* (Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete), pp. 15-55.
- Polič, M., Repovš, G., Musek, J. & Černe, A. (2002) *Spoznadni zemljevid Slovenije* (Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete).
- Smith, A. D. (1991) *National identity* (Las Vegas: University of Nevada).
- Špes, M., Cigale, D., Lampič, B., Natek, K., Plut, D. & Smrekar, A. (2002) Študija ranljivosti okolja, *Geographica Slovenica*, 35(1-2), pp. 4-150.
- Trpin, G. (2019) Kronika, *RTV Slovenija*, (August 22, 2019).
- Urbanc, M. (2002) *Kulturne pokrajine v Sloveniji* (Ljubljana: Založba ZRC).
- Vrišer, I. (1990) Ekonomskogeografska regionalizacija Republike Slovenije, *Acta geographica*, 30, pp. 129-247.
- Vrišer, I. (2002) *Uvod v geografijo* (Ljubljana: Filozofska fakulteta).
- Weichhart, P. (1990) *Raumbezogene Identität: Erdkundliches Wissen* (Stuttgart: Franz Steiner).
- Žiberna, I., Natek, K. & Ogrin, D. (2004) Naravnogeografska regionalizacija Slovenije za potrebe pouka geografije v osnovni šoli, In: Drozg, V. (ed.) *Teorija in praksa regionalizacije Slovenije* (Maribor: Pedagoška fakulteta Univerze v Mariboru), pp. 85-90.



## Regije znanja v Sloveniji

ANA VOVK KORŽE

**Povzetek** Naravni potenciali Slovenije, ki izhajajo iz prepletenosti panonskih, alpskih, kraških in mediteranskih značilnosti ter bogata kulturna dediščina in tradicija ponujajo možnosti za raznovrsten, celosten in odgovoren (trajnostni) razvoj, zasnovan na pokrajinah. Dosedanji poskusi zelenih prebojev na administrativni ravni se niso obnesli, ker ni bilo povezave med sektorji, niti lokalno-regionalne nadgradnje in zato nismo do sedaj »zgradili« pokrajin, ki bi delovale kot avtonomne enote. Zato smo za namene poglobitve pogleda na pokrajine razvili koncept prepoznavnosti Slovenije preko prenosa znanj, ustvarjanja inovacij in medgeneracijskega povezovanja, saj se spremembe na tem področju že dogajajo na lokalni in regionalni ravni. Žal pa ti premiki še niso opazni na nacionalni ravni zaradi centralizacijskih pristopov. Prav te uspešne zgodbe, ki gradijo na prenosu znanj v družbo in ustvarjajo dodano vrednost ter povezujejo različne generacije, so gonilo odgovornega in celovitega razvoja po svetu, znane kot ekovasi, ekomesta, bioregije, biocone in ekocone. Posledice takšnega razvojnega modela, ki temelji na znanju so v svetu že vidne in presegajo klasično regionalizacijo (administrativno povezovanje). Poudarek je na prepoznavnosti notranjih kapitalov, ki povežejo ljudi in ustvarijo močno delujoče enote, ki so samooskrbe tako z vidika naravnih virov kot družbenega potenciala. Pomemben kriterij za tovrstne pokrajine je vidik trajnosti, ki smo ga uporabili za vrednotenje predlagane Zahodoštajerske regije.

**Ključne besede:** • narava • družba • trajnost • pokrajine • znanost • Slovenija

---

NASLOV AVTORJEV: ddr. Ana Vovk Korže, profesorica, Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: ana.vovk@um.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.4> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Regions of Knowledge in Slovenia

ANA VOVK KORŽE

**Abstract** Natural potentials of Slovenia that originate from the combination of Pannonian, Alpine, Karst and Mediterranean features, and the rich cultural heritage and tradition offer many opportunities for a diverse, comprehensive and responsible (sustainable) development, conceived on regions. The current attempts of green breakthroughs at an administrative level did not work out, because there was no connection between sectors, nor any local and regional upgrade, and therefore no regions that would work as autonomous units have been “built” by now. Therefore, in order to intensify the view on regions we developed a concept of recognisability of Slovenia through the transfer of knowledge, creation of innovations and intergenerational integration, because changes in this area are already happening at a local and regional level. Unfortunately, these shifts have not yet been noticed at the national level due to centralization approaches. These successful stories, in particular, that build on the transfer of knowledge to the society and create added value and connect different generations are the driving force of a responsible and overall development around the globe, known as eco-villages, eco-cities, bio-regions, bio-zones and eco-zones. The consequences of such a knowledge-based development model are already visible in the world and exceed the classic regionalization (administrative integration). The emphasis is on the recognisability of internal capital that connects people and creates strongly functioning units, which are self-sufficient from the aspect of natural resources and from the aspect of social potential. An important criterion for such regions is the aspect of sustainability, which was used for the valuation of the proposed Western Styria (Zahodostajerska) region.

**Keywords:** • nature • society • sustainability • regions • science • Slovenia

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Ana Vovk Korže, Ph.D., Professor, University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia, email: ana.vovk@um.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.4> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## 1 Uvod

Bogata naravna in kulturna dediščina ter izjemen geografski položaj odpirajo Sloveniji široke možnosti trajnostnega razvoja. Občine kot tretji nivo regionalnih enot so v okviru mnogih projektov v sodelovanju s strokovnimi inštitucijami razvile bogato infrastrukturo za blaginjo življenja. Aktualni problemi kot so onesnaženo okolje, afere s hrano, gospodarska kriza in pomanjkanje delovnih mest tako za mlade kot za starejše in visoko izobražene so resni mejnik za premislek o razvoju v prihodnje. Tak pristop odgovarja zahtevam trajnostnega razvoja, ki temelji na notranjih virih, vključno z ljudmi, ki živijo na lokalni ravni (Vovk Korže, 2011). V vse bolj zapletenem svetu so bolj kot specifična znanja cenjene ustvarjalnost, sposobnost lateralnega mišljenja, spretnosti na različnih področjih in prilagodljivost. Ker je naravnih nesreč vse več, naraščajo težave z vodo, hrano in tlemi, se mora tudi izobraževanje odzvati na te aktualnosti. Posameznik bo v družbi in gospodarstvu, ki temeljita na znanju in učenju, za uspeh potreboval sposobnost nadaljnjega učenja na različne načine skozi vse življenje ter hitrega in učinkovitega prilagajanja spremenljivim razmeram (Krotscheck, 2007). Danes smo še pred novim velikim izzivom, ki ga je globalizacija spretno prikrivala celo desetletje. Po podatkih FAO bo namreč potrebno sedanjo pridelavo hrane do leta 2050 povečati za 50 %, ker pa ni na razpolago dodatne plodne zemlje, je potrebno z zemljo ravnati skrajno varčno in uporabiti pristope učinkovite pridelave s permakulturo (permanentna ali stalna kultura, način pridelave hrane s posebno skrbjo za zemljo in vodo) in ekoremediacijo (upoštevanje naravnih procesov v naravi). Sredi 21. stoletja bo na svetu živelo okoli 10 mrd ljudi, za kar pa po sedanjih prehranjevalnih navadah ni dovolj rodovitne zemlje in posledično ne hrane. Vegetarijanski način prehrane zahteva med 700 in 800 m<sup>2</sup> obdelane zemlje na človeka, mesno-mlečni način prehrane pa 4000 m<sup>2</sup> (Sage, 2012, str. 74). V Sloveniji imamo 858 m<sup>2</sup> obdelane zemlje na prebivalca, kar je najmanj v vsej EU (povprečje EU je 2080 m<sup>2</sup> (Plut, 2012, str. 15). Vse to nas sili v razmišljanje o pridobivanju površin, kjer bomo lahko gojili hrano, neodvisno od lastništva zemlje (tudi tisti, ki nimajo kmetijskih površin in živijo v mestih). Pasivni odnos ljudi do stanja samooskrbe lahko pomeni še večje poslabšanje stanja, za kar pa smo odgovorni vsi. Prav zato je tudi za povečanje samooskrbe velika odgovornost na izobraževanju, da približa te vsebine vsem (od vrta do vseživljenjskega izobraževanja) in da jih vključi v vsakdanje izobraževanje. Namreč samooskrba je izredno široko področje in ni zgolj domena kmetijske stroke, zato jo nujno moramo upoštevati pri kriterijih regionalizacije. Samo administrativne pokrajine namreč ne bodo omogočale preživetja bodočih regij, zato menimo, da bi morali razmišljati širše in vključiti samooskrbne možnosti bodočih pokrajin, pri čemer je potrebno upoštevati tako razpoložljivo znanje kot naravne pogoje.

V prispevku predstavljamo pogled na novo regionalizacijo, kot jo poznajo bioregije, ekoregije, ekocone in ekovasi ter ekomesta, kjer je kriterij členitve prav notranji potencial regije, torej naravni in družbeni potencial, ki zagotavlja delovanje pokrajine kot samostojne, neodvisne in bio-gospodarske, izobraževalne in visoko motivirane skupnosti in kot posebni kriterij, ki ga lahko merimo, je izpostavljena trajnost. Zato je

izvorno vprašanje delitve Slovenije na pokrajine, ali si želimo žive, močne, delujoče pokrajine, ki bodo temeljile na inovacijah, na povezavi tradicije in novih tehnologij, ki bodo magnet za mlade in na nek način državice v državi, s svojo samostojnostjo in gospodarsko usmeritvijo. Ali pa si želimo samo administrativne enote kot so sedaj statistične regije in nam bodo služile za administrativne prikaze in delovanje dosedanjih služb, ni pa pričakovati novih razvojnih impulzov, ker za njih ni postavljenih vzvodov. V ta namen smo izmerili trajnost v eni od enajstih predlaganih pokrajin in sicer v Zahodnoštajferski pokrajini, tako da smo upoštevali potekajoče projekte in že opravljene aktivnosti, ki so se izvajale večinoma po občinah.

## 2 Pregled literature

Trajnostne regije so nosilke novega razvoja v svetu. Tovrstne regije pridobivajo na pomenu in ustvarjajo možnosti za nov razvoj (Brent, Ritchie 2010). Avtorja poudarjata pomen znanja v regijah, ki se kaže v načinu življenja ljudi preko njihovih vrednot. Kjer ni znanja, je pogosto narava onesnažena, okoljski kapital ni vključen v življenje ljudi (tak primer je naravna in kulturna dediščina za turizem). Aplikativna smer izobraževanja ljudi v regiji za odgovorno sobivanje z naravo je prav izobraževalni turizem. Panoga izobraževalnega turizma v svetu strmo narašča, zato se pojavlja vse več nosilcev izobraževanja v naravi. Danes opažamo, da so največje ciljne skupine izobraževanja v naravi šole, generacije tretjega življenjskega obdobja in da se krepiti tudi ciljna skupina delovno aktivne generacije zaradi potrebe po gibanju in stika z naravo. Brent in Ritche (2010) poudarjata pozitivne vplive učnega turizma na regionalni razvoj, kjer učenje ob potovanju ustvarja nove možnosti za razvoj raznolikih dejavnosti (od obrti, gostinskih, agro-proizvodnih in doživljajskih oblik povezanih z gibanjem in prehrano in zelenih delovnih mest). Izobraževalni turizem krepiti intelektualni kapital ali prikrito bogastvo, ki je kombinacija človeškega znanja, kreativnosti in sposobnosti ter organizacijski kapital (Brent in Ritche, 2010). Zaradi številnih že vzpostavljenih učnih destinacij v Sloveniji, bi lahko uporabili sklenjene delujoče regije, ki delujejo na temelju povezanosti, medsebojne podpore in samooskrbe kot kriterij oblikovanja pokrajin v Sloveniji. Drugi razlog za razmislek o pokrajinah je spoznanje, da lokalne skupnosti in regije potrebujejo konkretne usmeritve za načrtovanje in doseganje trajnosti. Te usmeritve morajo biti celovite in dovolj enostavne, da jih je možno udejanjiti na lokalni in regionalni ravni. Kot domneva Latouch (Vovk Korže, 2014), bi bilo treba izdelati drugačno paradigmo razvoja. V zadnjih petdesetih letih je bilo izhodišče vsega razvoja usmerjeno le v materialno in kvantitativno vrednoteno proizvodnjo (s ciljem čim večje potrošnje) in tako je postal gospodarski razvoj v prepričanju večine edini temelj vsega razvoja in tudi oblikovanja pokrajin. Enosmerno poudarjanje razvoja samo na materialnih temeljih je pustilo globoke negativne posledice v zavesti ljudi. Zato je v predstavah večine ljudi razvoj mogoče doseči le s količinsko proizvodnjo, čeprav je sedanji razvoj pokazal nasprotno. Prav zato želimo s trajnostnim vrednotenjem predstaviti metodološki okvir za dejanski napredek na lokalni in regionalni ravni. Lokalne skupnosti namreč delujejo z omejenimi finančnimi sredstvi in vedno bolj omejenimi naravnimi viri. S trajnostno zasnovo lokalnih in regionalnih

programov bi pokrajine svoj napredek lahko načrtovale in izvajale na ekosistemskih izhodiščih, z vključenim prebivalstvom in z regionalno povezanostjo.

Zato bo najprej potreben jasen, nedvoumen in množičen preokret na več ravneh, od obveščanja in informiranja (mediji), do izobraževanja od vrtcev do fakultet in vključno z vseživljenjskim učenjem ter v zakonodaji in praksi. Zelo pomembni bodo odmevni primeri dobrih praks, ki bodo pokazali prednosti sožitja človekovih dejavnosti z naravo. Pri tem so pomembni inovativni pristopi, ki povezujejo naravne značilnosti s tradicijo in dediščino ter kulturo in dajejo možnosti vsem generacijam, da aktivno sodelujejo. S preventivno zasnovanimi aktivnostmi varujemo okolje in naravo in razvijamo tiste dejavnosti, ki izhajajo iz lokalnih specifičnosti posamezne regije. To je pot do samooskrbnih, trajnostnih regij, ki imajo svoje naravne vire in vzpostavljeno mrežo ponudbe in povpraševanja, ki omogoča delo vsakomur, brez dolgih transportnih poti in po zmožnostih in motivaciji ljudi (ekovasi).

Ključni razlogi nastajanja drugačnega pogleda na prihodnost človeštva in potrebnih sprememb tudi v regionalizaciji so naraščajoči okoljski pritiski, ki mnogokje že presegajo regeneracijske in asimilacijske zmogljivosti okolja. Narašča število in moč naravnih nesreč, znižujejo se nivoji podzemne vode in biotska raznovrstnost izginja hitreje, kot kadarkoli prej v zgodovini. Priča smo spremembam podnebja, ki zahtevajo lokalno in regionalno prilagojene ukrepe. Klasičnih delovnih mest je vse manj, še pred časom popularni poklici ugašajo, pred nami pa so potrebe po novih aktivnostih, ki jih bi morali brez obotavljanja sprejeti kot izziv v novo oblikovanih pokrajinah.

### 3 Raziskava

Ker obstajajo kvantitativni in kvalitativni pristopi vrednotenja trajnosti regij, smo v prispevku uporabili znano metodo »trajnostne rože« (Vovk Korže, 2014) za ocenjevanje razvojne moči pokrajin na primeru izbrane predlagane pokrajine Zahodnoštajerska pokrajina s sedežem v Mariboru.

Kot kažejo dosedanje raziskave, je potrebno za trajnost pokrajin upoštevati ekosistemski kriterij, kriterij celovitosti in blaginje ter kriterij samooskrbnosti na temelju sodelovanja lokalne skupnosti. Ker uradno Zahodnoštajerska pokrajina še ne obstaja, smo vrednotili dosedanje projekte in aktivnosti s pomočjo tabel vsebinske zasnove kriterijev za trajnostno načrtovanje razvoja. Z načrtovanjem trajnostnega razvoja je pomembno »drugačno« razumevanje trajnosti, kot ga zaznamo v strateških dokumentih v Sloveniji. Ugotovili smo, da je potrebno trajnost povezati z upoštevanjem ekosistemov in celovitosti za doseganje blaginje, kar je učinkovitejše v manjših, povezanih regionalnih enotah, ki jih v tujini imenujejo bioregije ali ekoregije, lahko bi jih imenovali tudi trajnostne regije. Gre torej za samooskrbne enote, ki temeljijo na lastnih virih in namesto rabe le teh ustvarjajo nove vire. Razumevanje trajnosti je v družbi različno, še vedno prevladuje prepričanje, da je količinsko zasnovan gospodarski razvoj tisti, ki prinaša družbi višji standard in hkrati najbolj uspešno rešuje socialne in okoljske probleme na lokalni in regionalni ravni. Prepričanje, da bo večja proizvodnja omogočila

kapital za popravljanje škod v okolju je napačno. Analiza regionalnih in lokalnih programov je namreč pokazala, da ni dovolj pospeševati le enodimenzionalni tip razvoja, potrebno je vzporedno razvijati poleg gospodarstva tudi socialno in okoljsko polje. Okoljska dogajanja v zadnjih letih kažejo na porušitve naravnih ravnotežij, zato smo v okviru te raziskave predlagali, da se večji poudarek nameni ravno upoštevanju okoljske stranice trajnostnega razvoja. Namreč brez zagotovitve delovanja stabilnih ekosistemov in njihovih funkcij ne bo mogoče razvijati ne gospodarskih ne družbenih dejavnosti. Narava in družba je v širokem pomenu besede je torej osnova regionalizacijskim postopkom.

### Vsebinska zasnova kriterijev za trajnostno načrtovanje razvoja

#### EKOSISTEMSKI KRITERIJI

Pospešujejo raznovrstnost v življenjskih prostorov
Pospešujejo naravne in sonaravne elemente v naseljih
Zmanjšujejo pozidanost tal
Zmanjšujejo vnos škodljivih snovi v zrak, vodo in zemljo
Zmanjšujejo porabo neobnovljivih virov energije
Zmanjšujejo porabo neobnovljivih virov, pospešujemo ohranjenost ekosistemov
Zmanjšujejo prekomerno mobilnost s prevoznimi sredstvi
Podpirajo okolju prijazne oblike prometa

#### KRITERIJI CELOVITOSTI IN BLAGINJE

Razvijajo dejavnosti, ki izhajajo iz lokalnega okolja
Povezujejo aktivnosti tako, da se med seboj dopolnjujejo
Izhajajo iz večnamembnosti posamezne dejavnosti na temelju tradicije, naravne in kulturne dediščine
Pospešujejo možnosti izobraževanja za vse prebivalce
Povečujejo osebno odgovornost in zavedanje v smeri dolgoročnosti
Podpirajo kulturno, družbeno in regionalno identiteto
Skrbijo za lastno zdravje in zdravje drugih
Pospešujejo bivanjsko in življenjsko kvaliteto

#### KRITERIJI SAMOOSKRBNOSTI NA TEMELJU SODELOVANJA LOKALNE SKUPNOSTI

Pospešujejo lokalne proizvode
Podpirajo trgovinske poti znotraj regije
Ustvarjajo inovativna okolja za delo

Pospešujejo nova lokalna kvalitetna delovna mesta
Povezujejo lokalna okolja (podeželje) z urbanimi središči (mesti) s ponudbo izvirnih storitev in izdelkov
Temeljijo na usklajenih različnih interesih
Zagotavljajo možnost vključevanja vseh zainteresiranih v vse sfere regionalnega delovanja
Zagotavljajo enakopravnost, dialog in povezavo med ljudmi v regiji

Vsebinsko zastavljene kriterije, ki se nanašajo na ekosistemski pristop, na celovitost in blaginjo ter na samooskrbnost na temelju sodelovanja z javnostjo smo uporabili pri vrednotenju razvojnih programov občin, ki so povezane v to bodočo pokrajino. Z oceno zastopanosti trajnosti v razvojnih programih lahko ocenimo doseženo stopnjo trajnosti (model trajnosti).

### MODEL TRAJNOSTI

Za oceno zastopanosti trajnosti smo z da, ne ali delno ocenili, ali so v ukrepih pregledanih programov prepoznane take aktivnosti, ki prispevajo k dosegu trajnosti. Uporabili smo ekosistemske kriterije, kriterije celovitosti in blaginje, kriterije samooskrbnosti na temelju sodelovanja lokalne skupnosti ter izrazili posamezne kategorije v deležih. Uporabili smo naslednjo legendo:

Legenda:

+ da
- ne
0 delno

*\* števek pozitivno ocenjenih ukrepov + je osnova za izračun % (maksimalno število je 8, to je število vrstic znotraj posameznega kriterija, skupno je torej 100 %, število negativnih ocen ukrepov z – se odšteje od števčka +), 0 pa ne vpliva na rezultat.*

**Skupna ocena trajnostne zasnove programov je bila podlaga za določitev modela trajnosti**

TRAJNOSTNA ZASNOVA	Ocena v %
EKOSISTEMSKI KRITERIJI	
KRITERIJI CELOVITOSTI IN BLAGINJE	
KRITERIJI SAMOOSRBNOSTI NA TEMELJU SODELOVANJA LOKALNE SKUPNOSTI	
<i>Skupaj ocena v deležu (%)</i>	

Na osnovi dosežene skupne ocene v % smo uvrstili Zahodnoštajersko pokrajino v model trajnosti. Izhajajoč iz legende se vidi, da ima klasičen model pod polovico vseh ukrepov takih, v katerih ni trajnostnih zasnov, za ekocentričnega pa z nad 90 % ukrepov, ki so trajnostno naravnani. Vmesne razrede smo določili sredinsko.

<i>razred</i>	<i>Model trajnosti</i>
pod 50 %	MODEL ZELO ŠIBKE TRAJNOSTI (KLASIČEN MODEL KONTROLE ONESNAŽEVANJA)
od 50 do 75 %	MODEL ŠIBKE TRAJNOSTI
od 75 do 90 %	MODEL MOČNE TRAJNOSTI
nad 90 %	EKOCENTRIČNI MODEL

Izhodišče za spremljanje trajnostni temelji na dosedanjih rezultatih projektov, ki so potekali po občinah, ki so vključene v bodočo Zahodnoštajersko pokrajino. Na spletnih straneh občin smo spremljali projekte, aktivnosti in programe razvoja občin ter jih kvalitativno ocenili z naslednjimi postopki, ki so prikazani v preglednici 1

**Tabela 1:** Matrika za spremljanje zastopanosti trajnostnih elementov v regijah (primer Zahodnoštajerska regija)

	<b>KRITERIJI</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>+1</b>
<b>1</b>	<b>Gospodarstvo – ukrepi</b>			
1.1	Podpirajo regionalne gospodarske tokove	+		
1.2	Pospešujejo nova kvalitetna delovna mesta		+	
1.3	Pospešujejo procese sodelovanja v podjetju in socialno kvaliteto		+	
1.4	So usmerjeni na inovativne produkte in procese		+	
1.5	Pospešujejo atraktivnost in inovativno okolje	+		
1.6	Prispevajo h gospodarski rabi in nizki potrošnji redkih naravnih virov	+		
1.7	Izboljšujejo finančno stanje javnih in privatnih gospodarstev		+	
1.8	Minimalizirajo materialne tokove	+		
	<b>Skupna vrednost 50 %</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	

<b>2.</b>	<b>Okolje – ukrepi</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>+1</b>
2.1	Pospešujejo naravne in sonaravne elemente v naseljih		+	
2.2	Zmanjšujejo porabo prostora oz. pozidanost tal	+		
2.3	Zmanjšujejo vnos škodljivih snovi v zrak, vodo in zemljo	+		
2.4	Zmanjšujejo hrup		+	
2.5	Zmanjšujejo porabo neobnovljivih virov energije	+		



2.6	Zmanjšujejo porabo naravnih virov		+	
2.7	Pospešujejo raznovrstnost v življenjskih prostorih	+		
2.8	Pospešujejo okolju prijazne oblike prometa in zmanjšujejo prekomerno mobilnost	+		
	<b>Skupna vrednost 37,6 %</b>	5	3	

<b>3.</b>	<b>Družba in sociala – ukrepi</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>+1</b>
3.1	Doprinašajo k materialni varnosti in sigurnosti vseh	+		
3.2	Doprinašajo h komunikaciji in sodelovanju ljudi			+
3.3	Pospešujejo bivanjsko in življenjsko kvaliteto vseh	+		
3.4	Pospešujejo možnosti izobraževanja in ponudbo za vse prebivalce		+	
3.5	Povečujejo osebno odgovornost in zavedanje v smeri trajnosti		+	
3.6	Pospešujejo kulturno, družbeno in regionalno identiteto		+	
3.7	Pomagajo pri zdravju in podpirajo zdravje		+	
3.8	Pospešujejo občutek varnosti			+
	<b>Skupna vrednost 76 %</b>	2	4	2

<b>4.</b>	<b>Etične osnove – ukrepi</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>+1</b>
1	Enakopravnost med skupinami		+	
1.1	Pospeševanje socialne kohezije		+	
1.2	Pospeševanje materialne enakosti	+		
1.3	Pospeševanje povezave med generacijami	+		
1.4	Enakopravnost med spoloma		+	
2	Enakopravnost med regijami	+		
2.1	Finančne podpore v regiji			+
2.2	Izobraževalne podpore v regiji			+
2.3	Sodelovanje s sosednjimi regijami	+		
2.4	Podpora revnim območjem (hribovska)	+		
3	Enakopravnost med generacijami	+		
3.1	Zmanjševanje porabe neobnovljivih virov energije	+		
3.2	Zmanjševanje javnega in privatnega dolga	+		
3.3	Upoštevanje otrok v vseh procesih			+
3.4	Uresničevanje vizije trajnosti v praksi (hrana)		+	
	<b>Skupna vrednost 58 %</b>	8	4	3

**Kvaliteta ukrepov:**

<b>1</b>	<b>Oblike soudeležbe:</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>+1</b>
1.1	Transparentno z možnostjo sodelovanja vseh		+	
1.2	Močna organizacija ljudi v regiji		+	
1.3	Orientacija na skupne izzive v regiji	+		
<b>2</b>	<b>Oblike povezave:</b>			
2.1	Dialog in sodelovanje med različnimi skupinami		+	
2.2	Usklajevanje med ljudmi in različnimi interesi		+	
2.3	Pridobivanje in izmenjava informacij med različnimi skupinami		+	
<b>3</b>	<b>Subsidiarnost med različnimi nivoji:</b>			
3.1	Jasno definirane komponente na različnih nivojih		+	
3.2	Organizacijska svoboda na različnih delovnih področjih	+		
3.3	Podpore mladim na področju dela	+		
<b>4</b>	<b>Diverziteta med različnimi pristopi:</b>			
4.1	Enakopravnost med privatnimi in javnimi inštitucijami	+		
4.2	Kombinacija različnih postopkov pri iskanju rešitev		+	
4.3	Kombinacija različnih pogledov in kultur	+		
	<b>Skupna vrednost 50 %</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	

**Tabela 2:** Skupna ocena zastopanosti trajnostnih elementov

	<b>Skupna vrednost minus in plus točk</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>%</b>
1	Gospodarstvo – ukrepi	4	4	0	50
2	Okolje – ukrepi	5	3	0	37,6
3	Družba in sociala – ukrepi	2	4	2	76
4	Etične osnove – ukrepi	8	4	3	58
5	Oblika sodelovanja - ukrepi	5	6	0	50

**4 Diskusija**

K nizkemu doseganju trajnostni največ pripomorejo nizki deleži doseganja kriterijev glede na skupne kriterije. Kot pozitivno ocenjujemo dejstvo, da se je začel preboj tudi na nivoju družbe, predvsem pa etike in sodelovanja, čeprav moramo poudariti, da so ocene za tako stanje rezultat zapisanih ciljev v programih in projektih in da za namene te raziskave ni bilo možno preveriti dejanskega stanja v naravi (v pokrajini). Vseeno nam lahko opravljeno vrednotenje služi za razmislek o tem, v katero smer bomo peljali razvoj pokrajin in kaj vse moramo upoštevati pri zasnovi in oblikovanju pokrajin. Če nam delujejo stebri trajnosti, ki temeljijo na znanju, potem imamo veliko večjo sigurnost, da bodo naše pokrajine zares delovale, zato je model trajnosti dobra podlaga

za testiranje pokrajin. Zahodnoštajerska pokrajina dosega še nizek nivo trajnosti, šibko trajnost, s čemer se v 21. stoletju na pragu velikih podnebnih sprememb ne bi smeli zadovoljiti, saj je kriterij družbe in sociale vrednoten kot močna trajnost (preglednica 3 in 4).

**Tabela 3:** Skupna ocena trajnosti

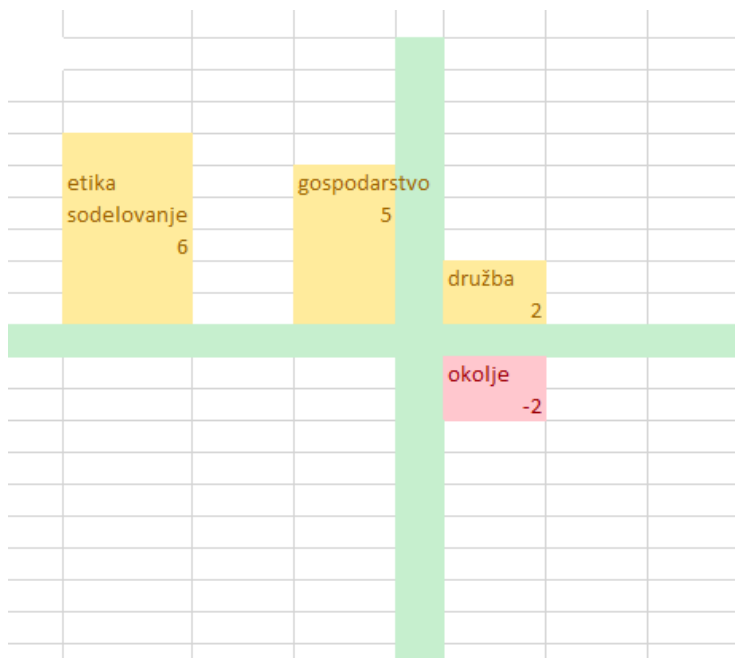
	<b>Skupna vrednost minus in plus točk</b>	<b>%</b>
1	Gospodarstvo – ukrepi	50
2	Okolje – ukrepi	37,6
3	Družba in sociala – ukrepi	76
4	Etične osnove – ukrepi	58
5	Oblika sodelovanja - ukrepi	50
	<b>Skupna ocena</b>	<b>54,3</b>

**Tabela 4:** Model trajnosti

<i>razred</i>	<i>Model trajnosti</i>
pod 50 %	MODEL ZELO ŠIBKE TRAJNOSTI (KLASIČEN MODEL KONTROLE ONESNAŽEVANJA) <b>okolje</b>
50 od 75 do %	<b>MODEL ŠIBKE TRAJNOSTI</b> <b>Gospodarstvo</b> <b>Etične osnove</b>
od 75 do 90 %	MODEL MOČNE TRAJNOSTI <b>Družba in sociala</b>
nad 90 %	EKOCENTRIČNI MODEL

Če primerjamo skupno oceno trajnosti, ki izhaja iz vrednotenja gospodarskih, okoljskih, družbenih in socialnih ter etičnih ukrepov ter oblik sodelovanja je razvidno, da je podcenjeno okolje, kar se kaže tudi na sliki 1.

**Slika 1:** Kriteriji vrednotenja so pozitivni, a nizki, okolje ostaja kot podcenjen element trajnosti



## 5 Zaključek

Ugotovili smo, da je za dejansko implementacijo trajnosti potreben proces, ne posamezne aktivnosti, ki ne omogočajo visoke ocene trajnosti. Posamezne aktivnosti ne omogočajo dejanskih pomikov naprej, ker so preveč odvisne od trajanja aktivnosti in pogosto od finančnih sredstev (npr. posamezni projekti v regiji, četudi so trajnostno usmerjeni ne zagotavljajo dolgoročne trajnostne usmeritve). Zato je potrebno izpeljati proces, ki pomeni dejanski napredek in se potem odraža tudi v stopnji trajnosti.

Ugotavljamo tudi, da je za doseganje blaginje potrebna nujna materialna osnova, ki omogoča človeku normalno delo in življenje. Nad to materialno osnovo pa bi morali omejevati potrošništvo, ki omogoča samo nekaterim veliko porabo dobrin, kar pa ni v smeri doseganja blaginje, nasprotno, ruši ravnotežje v družbi. Z vrednotami, kot je odnos do narave in zavedanje, da tudi narava ni vsemogoča, da ima svoje meje, sprejemanje različnosti ter odgovornost za svojo prihodnost bi lahko bile uresničene trajnostne regije, kjer ne bi bil potreben le tuji kapital. Izhajali bi iz lastnih potencialov, povezali ljudi različnih strok in ustvarili novo trajnostno družbo. Za to pa bi bilo potrebno redefinirati vrednote. Preko izobraževanja se to že dogaja, zato poudarjamo pomen vključevanja znanja pri oblikovanju pokrajin v Sloveniji.

**Literatura / References:**

- Agenda 21 (1992) *Programme of Action for Sustainable Development, Agenda 21* (Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development) (June 13-14, 1992).
- Brent W. Ritchie (2010) *Aspects of Tourism: Managing Educational Tourism* (Chanel view publications, Library of Congress Cataloging in Publication Data).
- Krotscheck, C. (2007) *Politik der Inwertsetzung: 12 Entscheidungen zur Überwindung der Zuvielisation* (Austria, Auersbach: BVR Verlag), p. 104.
- Plut, D. (2012) Prehranska varnost sveta in Slovenije, *Dela*, 38, (Ljubljana: Filozofska fakulteta Ljubljana), pp. 5-23.
- Sage, C. (2012) *Environment and food* (London: Routledge), p. 320.
- Vovk Korže, A. (2011) Dimenzije trajnosti [Dimensions of sustainability], *Revija za geografijo*, 6, (Maribor: Filozofska fakulteta), pp. 7-18.
- Vovk Korže, A. (2014) *Lokalni in regionalni trajnostni razvoj* (Maribor: Mednarodni center za ekoremediacije, Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta).



## Presoja posledic Zakona o pokrajinah za pravni sistem

ALBIN IGLIČAR

**Povzetek** Med sestavine uvoda (vladnega) predloga zakona uvrščamo tudi presojo posledic zakona na posamezna področja. Navedena presoja učinkov je priporočljiva tudi za vsakega predlagatelja zakona. Ob učinkih na administrativnem, okoljskem, gospodarskem, socialnem in razvojnem področju, kaže predvideti še posledice novega zakona za sam pravni sistem. Z ustanovitvijo pokrajin se bo na pravnem področju posledično povečal obseg avtonomnega – samoupravnega prava. Pokrajina bo najprej s splošnimi pravnimi akti urejala odnose znotraj pokrajine (statut, odloki), nato pa s posamičnimi in konkretnimi pravnimi akti odločala o pravicah in dolžnostih vsakega posameznega prebivalca pokrajine (odločbe, sklepi) v sferi izvirnih pokrajinskih pristojnosti. Pravno normativno urejanje pogojev življenja in dela v pokrajini bo v izhodišču zajeto v statutu pokrajine, nato pa naprej razčlenjeno v drugih splošnih pravnih aktih kot so odloki, pravilniki in navodila. Pomembno mesto v pokrajinskem pravu bo imel še poslovnik predstavniškega organa pokrajine, poleg tega pa bodo nastopali še drugi splošni akti nepravne oziroma tehnične narave kot so proračun, zaključni račun proračuna, prostorski plani in programi razvoja, ipd.

**Gljučne besede:** • presoja posledic predpisa • predlog zakona • pokrajina • lokalna samouprava • poslovnik

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Albin Iglčar, zaslužni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: albin.iglicar@pf.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.5> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Assessment of the Impact of the Act on Regions on the Legal System

ALBIN IGLIČAR

**Abstract** Assessment of the impact of the law on individual areas also constitutes an ingredient of the introduction to the (government) draft law. The said assessment of effects is recommended also to every proposer of the law. Along with the effects in administrative, environmental, economic, social and developmental areas, the impact of the new law on the legal system itself should also be considered. Establishment of regions will result in a greater scope of autonomous – self-governing law in the legal field. Primarily, a region will regulate relationships within the region with general legal acts (statute, decree), and then through individual and specific legal acts it will define the rights and obligations of every individual resident of the region (decisions, resolutions) in the sphere of original regional jurisdiction. The statute of the region will initially comprise legal and normative regulation of conditions of life and work in the region, which will be further analysed in other general legal acts, such as ordinances, rules and instructions. An important place in the regional law will also go to the rules of procedure of the representative body of the region, and there will also be other general acts of non-legal or technical nature, such as budget, closing accounts, spatial plans and development programmes.

**Keywords:** • assessment of the impact of the regulation • draft law • region • local self-government • rules of procedure

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Albin Igličar, Ph.D., Professor Emeritus, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: [albin.iglicar@pf.uni-lj.si](mailto:albin.iglicar@pf.uni-lj.si).

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.5> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.



## 1 Uvod

Poslovnik Državnega zbora med sestavinami uvoda predloga zakona navaja tudi presojo posledic predlaganega zakona na posamezna področja<sup>1</sup>. Pri tem posebej izpostavlja učinke na administrativnem, okoljskem, gospodarskem, socialnem in razvojnem področju ter dodaja še presojo posledic za druga področja. Med t. i. druga področja gotovo kaže uvrstiti tudi sam pravni sistem, ki vedno doživi določene večje ali manjše spremembe, kadar predstavniško telo sprejme nov zakon.

Navedena poslovniška zahteva je kot sestavina uvoda zakonskega predloga strogo obvezna pri zakonih, ki jih predlaga vlada<sup>2</sup>, nedvomno pa je prav tako zelo koristna kadar kot predlagatelj nastopa poslanec, Državni svet ali 5 000 volilcev (ljudska zakonodajna iniciativa). Če je predlaganje zakona resno in odgovorno dejanje potem je še kako prav, da se v zakonodajnem procesu vedno izvede presoja posledic oziroma učinkov predpisa, v skladu s smernicami Resolucije o normodajni dejavnosti<sup>3</sup>.

## 2 Presoja posledic predpisov – splošno

Presoja posledic oziroma ocena učinkov predpisov (RIA – Regulatory Impact Assessment) se lahko izvede »ex post« ali »ex ante«. Prvi način lahko prispeva k ugotovitvam o uveljavljanju zakona v praksi in pomaga pri usklajevanju ter potrebnem spreminjanju predpisov. Drugi način pa zadeva verjetne predvidene učinke zakonskega regulativnega predloga. V obeh primerih se pojavljajo nekatera tipična vprašanja za izvedbo ocene učinkov predpisov, kar kaže imeti pred očmi tudi pri projektu ustanavljanja pokrajin<sup>4</sup>. S tega zornega kota kaže najprej pregledati tudi dosedanja prizadevanja za ustanovitev pokrajin<sup>5</sup>:

- ali so bili doseženi prvotni cilji glede kakovosti, količine in časa v primerjavi s tem, kaj bi se zgodilo brez posega;
- koliko je poseg omogočil doseg ciljev oziroma ali je povzročil dejavnosti, ki se drugače ne bi zgodile;
- ali so na izvajanje vplivali, neugodno ali ugodno, zunanji dejavniki;
- ali je prišlo do pomembnih nepričakovanih stranskih učinkov;
- ali so bili vložki, ki jih je zahtevala vlada in zasebni sektor, pripravljeni po načrtu;
- ali so bili kateri koli dodeljeni viri napačno porabljeni;
- kako učinkovito je bilo upravljanje projekta;
- ali je projekt povzročil pristranskost ali škodo kateremu koli sektorju v skupnosti;
- ali bi bil lahko uporabljen stroškovno učinkovitejši način;
- kakšne izboljšave bi bile lahko storjene pri projektu, ki bi prispevale k njegovi večji učinkovitosti;
- ali je projekt v celoti prilagojen za doseg želenih ciljev?

Pri zakonodajni dejavnosti si v zvezi z navedenimi vidiki zastavimo zlasti troje vprašanj:

- (1) ali določen zakon resnično potrebujemo,

- (2) ali z zakonom dosežemo zastavljeni cilj in
- (3) ali ni mogoče cilja doseči na drug način ?

Pri predvidevanju posledic, ki jih bo povzročil sprejem zakona ali drugega predpisa je namreč treba najprej navesti obveznosti, ki jih bo sprejem zakona povzročil za organe državne uprave, pravosodne in druge organe, organe lokalnih skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posameznike.

Ob pripravljanju novega ali noveliranju obstoječega predpisa ne smejo izostati opozorila o morebitnih dodatnih administrativnih opravilih oziroma njihovem zmanjšanju oziroma ukinitvi. Za dobre oziroma boljše predpise je nadalje pomembna ocena vpliva, ki ga bodo imeli novi predpisi na okolje, gospodarstvo ter socialni položaj posameznikov. V zvezi s tem podaja Resolucija o normativni dejavnosti posebne smernice za presojo posledic predpisa:

Analizo je treba izvesti tudi v določenem obdobju po uveljavitvi predpisa in z njo izvesti vrednotenje oziroma ugotoviti, ali so bili načrtovani politični cilji doseženi v praksi. Zato novejši dokumenti slovenske zakonodajne politike predvidevajo pripravo posebne metodologije za ugotavljanje uresničevanja ciljev. Ob tem je postavljena tudi zahteva »...da se v uvodu predloga zakona opredeljeni cilji opremijo tudi s kazalniki za merjenje uresničevanja ciljev...«<sup>6</sup>

Presoja posledic predpisov se začne z ugotovitvijo in natančno opredelitvijo problema (1), ki terja pravočasno, ustrezno in učinkovito ravnanje pristojnih organov. Za reševanje problema je treba ugotoviti vzrok za nastanek problema, opredeliti obseg problema in ugotoviti subjekte ter družbeno razmerje, na katero se problem nanaša, in morebitne posledice na okolje, gospodarstvo in socialni položaj. Priporočljivo je, da se problem osvetli z različnih vidikov ob sodelovanju strokovne in drugih zainteresiranih javnosti, ki jih problematika zadeva<sup>7</sup>. Ustrezna odločitev je odvisna od njene sprejemljivosti za prizadete subjekte in upoštevanja splošno sprejetih vrednot in interesov. Celovita analiza problema zagotavlja pravilno odločitev za ustrezno in uspešno ukrepanje na nacionalni ravni, v lokalni samoupravi oziroma v institucijah Evropske unije.

Celoviti analizi problema sledi postavljanje ciljev (2), ki se jih želi doseči za rešitev problema z določitvijo javne politike, ob upoštevanju sprejetih strategij. Cilj mora biti:

- določen, dovolj natančen, da ne dopušča različnih razlag;
- merljiv oziroma opredeljen tako, da omogoča preverjanje uresničitve cilja; merjenje se opravi po vnaprej določenih merilih oziroma standardih;
- čim bolj sprejemljiv za politične akterje (predlagatelje in normodajalce) ter ciljne skupine;
- realen, da je utemeljeno pričakovati njegovo uresničenje in s tem rešitev problema;
- dosegljiv v razumnem času, saj nerazumno oddaljena uresničenje lahko pomeni ne uresničenje cilja in s tem ne rešitev problema.

Za doseganje opredeljenih ciljev je treba ugotoviti načine, alternativne možnosti (3) s predstavitvijo prednosti in slabosti, orodja in mehanizme ter ravni in postopke odločanja. Presoje posledic predpisov morajo upoštevati alternativne možnosti pravnega urejanja<sup>8</sup>. Cilj presoje posledic predpisov je pregled vseh vidikov problema in izbira najboljše možnosti za rešitev. Posamezne možnosti se primerjajo z merili uspešnosti, učinkovitosti in konsistentnosti. Proučitev alternativnih možnosti za rešitev problema vključuje presjo nujnosti reševanja problema z reguliranjem, možnosti delne regulacije in delnega reševanja z drugimi načini (s standardi, kodeksi, kolektivnimi pogodbami). Rezultati presoje smotnosti posameznih možnosti za reševanje problema se predstavijo kot del ocene posledic predpisov tako subjektom odločanja kot zainteresiranim javnostim z namenom doseganja ustreznih odločitev in njene čim širše sprejetosti.

Sledi presoja in primerjava alternativnih možnosti (4), ki se opravi po kriterijih:

- uspešnosti – utemeljenost pričakovanja, da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj, to je rešitev problema,
- učinkovitosti – utemeljenost pričakovanja, da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj z najmanjšimi obremenitvami,
- upravičenosti – utemeljenost pričakovanja, da bo izbrana možnost za doseganje cilja imela najmanjše negativne vplive na okoljsko, gospodarsko in socialno področje.

Pri presojanju posledic predpisov je pomemben še pregled načinov njihovega spremljanja in ocenjevanja (5) oziroma njihovih finančnih, administrativnih, okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic. Analiza se mora usmeriti na pregled zaščite varovanja javnih interesov, ki so pomembni za posamezen primer, na podlagi določenih pokazateljev ter medsebojnih vplivov.

Vplive predpisov je treba presoditi tudi z vidika celotnih stroškov, ki jih bodo predlagane rešitve povzročile posameznim skupinam oziroma kategorijam prebivalcev ali gospodarskih subjektov ter javnim financam zaradi prilagoditve oziroma izvršitve (dodatne zaposlitve, usposabljanje obstoječega kadra, materialni in administrativni stroški) v začetnem letu izvajanja in v nadaljevanju. Posebej je treba opredeliti finančne posledice za javne finance in zasebni sektor, s posebno pozornostjo do malih podjetij.

Presoja posledic predpisov obsega tudi presjo opravičljivosti in nujnosti uvajanja novih administrativnih obremenitev in odpravo obstoječih s pomočjo metodologij za merjenje administrativnih stroškov (vodenje evidenc, oddajanje statističnih izkazov in poročil, objave, vpisi v različne registre). Namen ocenitve administrativnih stroškov v postopku priprave novih predpisov ali sprememb obstoječih je preprečevanje nastajanja novih, nepotrebnih administrativnih, neposrednih ali posrednih, stroškov ter obenem finančno ovrednotenje posledic novega predpisa. Enak pristop je treba opraviti tudi v primeru, ko je posledica predlagane rešitve odprava oziroma zmanjševanje stroškov.

Z analizo tveganj se predvidevajo možni neželeni dogodki in njihove možne posledice na predlagane rešitve. Za izvedbo analize tveganj je treba:

- identificirati tveganja,
- oceniti verjetnost neželenih dogodkov,
- oceniti možne posledice ob neželenih dogodkih.

Za uspešno seznanjanje s sprejetimi predpisi je treba določiti razumen uveljavitveni rok, ki naj bi bil pri temeljnih sistemskih predpisih daljši od z Ustavo določenega petnajstdnevnega roka<sup>9</sup>. S tem bi se izognili nepotrebemu odlaganju začetka uporabe že veljavnega predpisa<sup>10</sup>. Izvesti je treba dodatno seznanjanje splošne javnosti in ciljnih skupin s poglavitnimi rešitvami in obveznostmi, ki jih prinaša predpis<sup>11</sup>, in izvesti aktivnosti, ki izhajajo iz predpisa. Posebno pozornost je treba posvetiti morebitnim problemom pri izvajanju predpisa.

S spremljanjem praktične uveljavitve predpisa se ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Presoja posledic predpisa se izvaja na podlagi meril, opredeljenih v postopku priprave predpisa. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti, kaj je temu vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki.

### **3 Presoja pravnih posledic - Zakon o pokrajinah**

(1) Z ustanovitvijo pokrajin se bo na pravnem področju posledično povečal obseg avtonomnega – samoupravnega prava. Ta bo najprej s splošnimi pravnimi akti urejal odnose znotraj pokrajine (statut, odloki), nato pa s posamičnimi in konkretnimi pravnimi akti odločal o pravicah in dolžnostih vsakega posameznega prebivalca pokrajine (odločbe, sklepi) v sferi izvirnih pokrajinskih pristojnosti. Pokrajinsko pravo se bo torej uvrstilo v kategorijo samoupravnega oziroma avtonomnega prava, saj se z njim zmanjšuje monopol države pri določanju splošnih pravnih norm.

Pravno normativno urejanje pogojev življenja in dela v pokrajini bo v izhodišču zajeto v statutu pokrajine, nato pa naprej razčlenjeno v drugih splošnih pravnih aktih kot so odloki, pravilniki in navodila. Pomembno mesto v pokrajinskem pravu bo imel še poslovnik predstavniškega organa pokrajine, poleg tega pa bodo nastopali še drugi splošni akti nepravne oziroma tehnične narave kot so proračun, zaključni račun proračuna, prostorski plani in programi razvoja, ipd.

(2) Pri tem bo seveda treba upoštevati ustavni položaj pokrajine<sup>12</sup> v političnem in pravnem sistemu ter njene naloge, ki bodo izhajale iz pristojnosti pokrajine na področjih regionalnega razvoja in gospodarstva, okolja, prostora in energije, prometa, kmetijstva, gozdarstva in prehrane, šolstva, znanosti in športa, zdravstva, dela, družine in socialnih zadev, kulture, varnosti, zaščite in reševanja. Na navedenih področjih se bo seveda večina dejavnosti pokrajine izrazila skozi ustrezno vodenje politike s političnimi,

finančnimi in gospodarskimi ukrepi, najpomembnejše odločitve pa bodo dobile tudi svoj pravni odraz v sprejemanju odlokov, statuta, poslovnikov, pravilnikov in sklepov.

(3) Struktura splošnih pravnih aktov pokrajine bo odvisna predvsem od njihove vsebine. Tako bo statut pokrajine uredil organizacijo in naloge pokrajine, oblikovanje in pristojnosti pokrajinskih organov, načine sodelovanja prebivalcev pri sprejemanju odločitev v pokrajini, pravice prebivalcev do obveščeniosti, razmerja med pokrajino, občinami in državo, vrsto pokrajinskih predpisov in načela za njihovo sprejemanje ter druga vprašanja skupnega pomena. Členitev splošnih pravnih aktov s formalnega vidika (del, poglavje, oddelek, člen, odstavki, točke, alineje) bo torej sledila notranji strukturi aktov (preambula, naslov, splošne določbe, centralne določbe, kazenske, prehodne in končne določbe).

(4) V pokrajinskem odloku, s katerim bo urejevanih največ zadev iz nabora pokrajinskih nalog, bo treba v statutu in poslovniku pokrajinskega sveta določiti, kdo ima pravico predlagati sprejem odloka in seveda tudi, kdo odloča o sprejemanju odlokov in drugih splošnih pravnih aktov. Postopek za sprejem pokrajinskega odloka bo podoben modelu, ki je uveljavljen za sprejem občinskih splošnih pravnih aktov<sup>13</sup>.

(5) Po osnovni zamisli pokrajine bo osrednji organ odločanja v okviru pristojnosti pokrajine pokrajinski svet, ki bo zato tudi sprejemal statut, odloke in druge akte pokrajine. Pravica predlagati te akte bo šla članom pokrajinskega sveta, njegovemu predsedniku, lahko tudi delovnim telesom pokrajinskega sveta in morda še določenemu odstotku volilcev v pokrajini (ljudska iniciativa). Predlog odloka mora zajemati – ob naslovu – še vse druge sestavine, ki omogočajo razpravo in odločanje o predlaganem aktu ( uvod, besedilo členov, obrazložitev), kar bo največkrat ustrezno strokovno pripravila pokrajinska uprava. Ta bo torej najpogosteje vključena v fazo zbiranja podatkov in delovnega oblikovanja predlogov oziroma variantnih rešitev za regulacijo določenega sklopa družbenih odnosov v obliki členov in njihovih obrazložitev. Na teh podlagah je potem šele mogoče sprejeti izoblikovani predlog akta in ga posredovati v razpravljanje in vrednotenje normodajnemu organu. O predlogu odloka bo razpravljali pokrajinski svet praviloma na dveh obravnavah, ki se bosta izvedli izvedeta na dveh sejah. Pred vsako plenarno sejo pokrajinskega sveta obravnava bo predlog odloka obravnavalo najprej ustrezno delovno telo<sup>14</sup>.

(6) V razmerju do občinskih predpisov bo veljal princip prirejenosti splošnih pravnih aktov ene in druge vrste lokalnih skupnosti. Med občinskimi in pokrajinskimi splošnimi pravnimi akti torej ne bo vzpostavljeno hierahično razmerje nad in podrejenosti. Vsaka lokalna skupnost opravlja normativno dejavnost na svojem področju delovanja ter sprejema predpise za svoje (teritorialno) območje. Pokrajina bo sprejemala splošne akte v zadevah pokrajinskega pomena, ki jih bo določil zakon, v koordinaciji z občinami pa zadeve širšega lokalnega pomena ter v sodelovanju z državo na področju prenesenih nalog iz državne pristojnosti. To pa bo zahtevalo poglobljeno in sistematično delo v

procesu oblikovanja splošnih pravnih aktov ter upoštevanje pravno-političnih in nomotehničnih usmeritev.

#### 4 Upoštevanje pravnih okvirov in Resolucije o normodajni dejavnosti

Pravica do pravnega urejanja lokalnih zadev izhaja že iz načel Evropske listine o lokalni samoupravi<sup>15</sup>. V tem dokumentu je izrecno poudarjeno, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in ustavah. »Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva«<sup>16</sup>. Omenjeno »urejanje javnih zadev« v lokalni samoupravi pa je ravno področje avtonomnega oziroma samoupravnega prava, kjer se še posebej lahko izrazi demokratizacija javnega življenja in njegovega pravnega reguliranja. Zato so se v Sloveniji že kmalu po sprejemu ustave 1991 leta pojavile zamisli, kako uzakoniti prvotno določilo o pokrajinah<sup>17</sup>, ki je bilo leta 2006 spremenjeno.

Ob pripravljanju in sprejemanju splošnih aktov pokrajine je treba imeti pred očmi potrebno ravnovesje pri določanju pravic in dolžnosti ter zadržan pristop, ki naj vodi normodajalca k urejanju zgolj odnosov, ki so eksistenčnega pomena za pravne subjekte in ki so potencialno konfliktni. Taka regulacija, ki naj zagotavlja red in predvidljivost v ravnanju prebivalcev, mora biti tudi čim bolj jasna, neprotislovna in pregledna.

Enako kot za državno raven, je tudi za avtonomno pravo pomembno načelo o potrebnosti normiranja. Za odločitev, katere družbene odnose je treba vnaprej urediti z zakonom ali s kakšno drugo vrsto splošnih pravnih aktov, je nujno upoštevati izoblikovane strokovne podlage pravne teorije in prakse ter dejanske družbene razmere v konkretni globalni družbi. V iskanju sredine med subnormiranostjo (podnormiranjem) in hipernormiranostjo (prenormiranjem) se je bolje nagibati na stran manjšega obsega pravnega normiranja<sup>18</sup>. Več prostora kaže prepustiti drugim vrstam družbenih norm kot so morala, običaji, strokovna pravila določenih področij človekove dejavnosti, spontanemu ravnanju ljudi, njihovim izkušnjam in racionalnosti. Pravo sicer res posega v eksistenčno pomembne in potencialno konfliktno družbene odnose, vendar je le »ultima ratio«, t. j. zadnje sredstvo za njihovo oblikovanje in urejanje. Pred njim imajo to vlogo idejne zamisli, običaji, morala in same naravne zakonitosti, ki pogojujejo in določajo ravnanje enega subjekta glede na drugega (kar je vsebina družbenega odnosa).

Resolucija z načelom samoomejevanja dovoljuje »...poseganje v družbena razmerja in človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseganje zastavljenih ciljev (legitimnost cilja, upravičenost posega).« Vsak postavodajalec naj bi bil posebej pozoren tudi na oceno stanja in razloge, ki narekujejo pravno urejanje določenega sklopa družbenih odnosov. Kritični odnos do želja politikov kot predlagateljev splošnih pravnih aktov lahko tudi na pokrajinski ravni že v prvi fazi postopka sprejemanja odloka prepreči bodisi preobsežno, bodisi neprimerno in pretirano normiranje. Presojanje omenjenih okoliščin s sistemsko-pravnega in politično-

interesnega vidika je mogoče na plenarni seji sveta lokalne skupnosti ali zgolj na individualni ravni, ko se svetniki posamično seznanjajo z vsebino predlaganega odloka. Pri razpravljanju o navedenih sestavinah predloga splošnega akta daje Resolucija pomembna vodila racionalne pravne politike.

Resolucijsko načelo sorazmernosti opozarja na sorazmernost pri predpisovanju obveznosti, kar zahteva tudi izbiro med različnimi vrstami splošnih pravnih aktov, s katerimi urejamo družbene odnose. Pri tem gre tudi za politično in strokovno zahtevna vprašanja razmejevanja med državnimi in avtonomnimi (samoupravnimi) pravnimi viri na drugi strani. Ob sprejemanju usmeritve, da je določanje obveznosti in pravic v slovenskem pravnem sistemu pridržano zakonu (87. čl. Ustave RS), je vendar mogoče s podzakonskimi akti zagotavljati ustrezno sorazmernost med pravnimi okviri družbenih razmerij in poljem pravno nevezanega ravnanja posameznikov in njihovih organizacij.

Pri izvajanju načela odgovornosti<sup>19</sup> Resolucija o normativni dejavnosti »...predpostavlja ravnanje organov po pravilih stroke...spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacije prava in nomotehnik.« Temu se pri normodajalcu pridružuje še politična odgovornost za odločitve, ki so dobile tudi pravno obliko. Odgovornost je celovita družbena vrednota in povezan sistem odnosov v družbi. Če je v vseh družbenih sredinah ta vrednota sprejeta in spoštovana, potem se odgovornost uveljavlja tudi pri oblikovanju, sprejemanju ter izvrševanju splošnih pravnih aktov. Seveda ta soodvisnost deluje tudi v obratni smeri. Odgovornost ima svojo moralno, politično, strokovno in pravno dimenzijo, ki je povezana s poljem svobodnega odločanja in pooblastili odločevalca. Odgovornost kaže na subjektivni odnos do posledic človekovega delovanja, lahko pa tudi na objektivno razmerje do ciljev in rezultatov ljudske aktivnosti.

Pokrajinski sveti naj bi se približevali tudi idealu dobrega normodajalca z upoštevanjem resolucijskega načela določnosti predpisov. Jasnost, preciznost, nedvoumnost, določnost ipd. so značilnosti dobrih jezikovnih izrazov v pravu. S tem se zagotavljata vrednoti kot sta pravna varnost in zaupanje v pravo. Z opredelitvijo pojmov na začetku splošnega pravnega akta, njihovo dosledno uporabo v celotnem besedilu, razumljivimi legalnimi definicijami in logično strukturo akta, uspešno sledimo določnosti pravnih zapovedi. V splošnih pravnih aktih pokrajin naj bodo dorečene pravne norme, ki jih nato razlagajo naslovljenci pri svojem dejanskem vedenju in ravnanju ter sodišča in upravni organi v procesu udejanjanja pravnih predpisov.

### **Opombe:**

<sup>1</sup> 115. čl. Poslovník Državnega zbora, PoDZ-1-UPB 1, Ur. l. RS92/07, 105/10, 80/13, 38/17

<sup>2</sup> »Presoja posledic na posamezna področja pri predlogu zakona, katerega predlagatelj ni vlada, pripravita pristojno ministrstvo ali vladna služba v mnenju, s katerim vlada podpre obravnavo in

sprejem predloga zakona.« Pečarič Mirko, Regulativne tehnike, Uradni list, Ljubljana, 2015, str. 168

<sup>3</sup> ReNDej, Ur. l. RS 95/09

<sup>4</sup> Prof. Keith Patchett: Priprava, načrtovanje in upravljanje zakonodajnih projektov, SIGMA, 2003

<sup>5</sup> Pregledati pripravljene, vendar nesprejete zakone: 1998: Zakon o pokrajinah s tezami; 2007: Zakon o pokrajinah, Zakon o postopku za ustanovitev pokrajin, Zakon o financiranju pokrajin, Zakon o volitvah v pokrajinah, Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin, Zakon o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete. Ugotoviti pa je treba tudi prakso in izkušnje pri izvajanju Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

<sup>6</sup> Služba Vlade RS za zakonodajo in Ministrstvo za javno upravo: Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019 – 2022, Ljubljana, junij 2019

<sup>7</sup> Ob zakonski ureditvi pokrajin kaže prikazati in upoštevati že obstoječo funkcionalno teritorialno razdeljenost Slovenije, ki je izšla neposredno iz potreb upravljanja npr. na policijsko-varnostnem področju ( 8 policijskih uprav: Ljubljana, Kranj, Nova Gorica, Koper, Celje, Novo mesto, Murska Sobota, Maribor), davčno-finančnem področju (15 območnih finančnih uradov in posebni finančni urad), sodnem področju (11 sodnih okrožij: Celje, Koper, Nova Gorica, Kranj, Krško, Ljubljana, Novo mesto, Maribor, Murska Sobota, Ptuj, Slovenj Gradec) itd.

<sup>8</sup> Za zakonsko urejanje pokrajin kaže preučiti potrebno število zakonov, njihov obseg, medsebojno koherentnost, obseg in vrsto izvršilnih predpisov ipd.

<sup>9</sup> 154 čl Ustave RS: »Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno.«

<sup>10</sup> Več v Igljučar Albin: Razlage začetka veljavnosti, obvezne moči in uporabe zakona, v Pavčnik M., Štajnpihler Božič (ur.): Časovnost razlage zakona, SAZU, Ljubljana 2018, str. 69 - 77

<sup>11</sup> Navedena Resolucija o normativni dejavnosti v drugi točki VI. poglavja ugotavlja: »Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju. Javnosti je treba omogočiti trajno sodelovanje, in sicer s prejetjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa.«

<sup>12</sup> 143/1. čl Ustave RS: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.«

<sup>13</sup> Pri tem je priporočljivo večje zgledovanje po modelu zakonodajnega postopka, ob uporabi njegovih institutov (nujni postopek, avtentična razlaga, trifazni postopek ipd.)

<sup>14</sup> Več v Igljučar Albin: Splošni pravni akti pokrajine, v Pokrajina - druga raven lokalne samouprave (ur. Vljaj Stane), Institut za lokalno samoupravo, Ljubljana 2004, str. 125 - 134

<sup>15</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96)

<sup>16</sup> 3. člen omenjene Evropske listine

<sup>17</sup> V 143 čl. Ustave RS je bilo prvotno določeno: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.«

Prim. tudi Zbornik Regionalizem v Sloveniji (ur. Ribičič Ciril), Uradni list, Ljubljana 1998

<sup>18</sup> S tem v zvezi Nomotehnične smernice Službe Vlade RS za zakonodajo (Ljubljana 2018) pravijo: »... v dvomu raje ne pravno urejati, temveč pustiti določeno razmerje pravno neurejeno, kot pa da ga bi uredili napačno, preuranjeno ali brez potrebe...« (str. 20)



<sup>19</sup> Pri komentiranju resolucijskega načela odgovornosti Nomotehnične smernice dodajajo, da je treba ravnati: »...po pravih stroke, ob prevzemanju politične odgovornosti za sprejete politike in uresničitev zastavljenih ciljev, za spoštovanje hierarhije pravnih aktov, pravnega sistema in nomotehnične, ter v skladu z načelom dostopnosti in načelom transparentnosti, ki omogoča učinkovito seznanjanje javnosti s predpisi v času njihove priprave in tudi po njihovi uveljavitvi.« (str. 21)

### Literatura / References:

- Igličar, A. (2004) Splošni pravni akti pokrajine, In: Vljaj, S. (ed.) *Pokrajina - druga raven lokalne samouprave* (Ljubljana: Institut za lokalno samoupravo).
- Igličar, A. (2018) Razlage začetka veljavnosti, obvezne moči in uporabe zakona, In: Pavčnik, M. (ed.) *Nomotehnične smernice* (Ljubljana: Služba Vlade RS za zakonodajo).
- Patchett, K. (2003) *Priprava, načrtovanje in upravljanje zakonodajnih projektov* (SIGMA).
- Pečarič, M. (2015) *Regulativne tehnike* (Ljubljana: Uradni list).
- Služba Vlade RS za zakonodajo in Ministrstvo za javno upravo (2019) *Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019 – 2022* (Ljubljana) (June 2019).
- Štajnpihler Božč, T. (ed.) (2018) *Časovnost razlage zakona* (Ljubljana: SAZU).
- Ribičič, C. (ed.) (1998) *Zbornik Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: Uradni list).



## Regionalizacija Slovenije kot instrument za dvig konkurenčnosti gospodarstva in dolgoročni vzdržni razvoj

MATJAŽ MIKOŠ

**Povzetek** Samostojna Slovenija stoji pred množico izzivov, povezanih z njenim vzdržnim razvojem in prilagajanjem na moderne spremembe zaradi globalizacije, na podnebne spremembe in podnebno krizo, kar zahteva premislek o vzdržnem razvoju v skladu z razpoložljivimi naravnimi viri, predvsem vodo, hrano in energijo. Mednarodne obveznosti Slovenijo kot državo in članico Evropske unije zavezujejo k hitremu ukrepanju in prilagajanju spremembam, če želi ne le ohraniti, temveč povečati kakovost življenja v Sloveniji. Regionalizacija Slovenije naj ne bo le izpolnitev ustavne obveznosti, temveč premišljen korak, ki bo pomagal Sloveniji kot državi in družbi storiti korak naprej v smeri vzdržnega razvoja, ki bo ob dvižu konkurenčnosti gospodarstva omogočil v pogojih vse večje globalizacije tudi višjo kakovost življenja in odgovorno sodelovanje pri reševanju globalnih problemov z aktivnimi rešitvami na lokalni ravni. To daje misliti, da je pomembnejša od oblike regionalizacije Slovenije njena vsebina in nove možnosti, ki naj jih regionalizacija odpre in zagotavlja za prihodnji vzdržni razvoj Slovenije.

**Ključne besede:** • kakovost življenja • konkurenčnost • regionalizacija • Slovenija • vzdržni razvoj

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Matjaž Mikoš, profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: matjaz.mikos@fgg.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.6> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Regionalisation of Slovenia as an Instrument to Boost Competitiveness of Economy and Long-term Sustainable Development

MATJAŽ MIKOŠ

**Abstract** Independent Slovenia is facing a multitude of challenges related to its sustainable development and adaptation to modern changes due to globalization, to climate changes and climate crisis, which calls for consideration about sustainable development in accordance with available natural resources, particularly water, food and energy. Slovenia, as a state and member of the European Union, is committed under the international obligations to act quickly and adapt to changes, if it wants not only to preserve but to enhance the quality of life in Slovenia. Regionalisation of Slovenia should not only be the fulfilment of constitutional obligations, but a deliberate step, which will help Slovenia as a state and as a society go a step further in the direction of sustainable development, which will, considering increased competitiveness of economy, under the conditions of increasingly greater globalisation, also improve the quality of life and responsible cooperation in solving global problems with active solutions at a local level. This makes us think that rather than the form of Slovenia's regionalisation, the emphasis should be on the content of regionalisation and the new opportunities to be delivered and ensured by the regionalisation for future sustainable development of Slovenia.

**Keywords:** • quality of life • competitiveness • regionalisation • Slovenia • sustainable development

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Matjaž Mikoš, Ph.D., Professor, University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: matjaz.mikos@fgg.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.6> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## 1 Uvod

V slovenski ustavi je zapisano v 143. členu določilo o pokrajinah (v obliki, kot jo je določil leta 2006 sprejeti Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS), da gre za samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se skladno z ustavo ustanovijo s sprejemom zakona v državnem zboru, ki določa tudi njihovo območje, sedež in ime, pri čemer se zahteva dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev, pri postopku za sprejem zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Ustava tudi določa, da država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, a mora pokrajinam za to zagotoviti potrebna sredstva. Podrobneje je položaj pokrajin sicer določil tudi že leta 1993 sprejet zakon o lokalni samoupravi, a se njegove določbe, da so pokrajine oblika povezovanja občin, niso nikoli izvedle.

Leta 2019 smo tako daleč, da se je ob sodelovanju občin in delovne skupine Državnega sveta Republike Slovenije ([www.pokrajine.si](http://www.pokrajine.si)) (ponovno) pristopilo k oblikovanju pokrajin v Republiki Sloveniji in sicer s pripravo koncepta in zakonodajnih podlag za vzpostavitev prihodnje pokrajinske ureditve v Republiki Sloveniji. Na mizi imamo junijski in avgustovski osnutek Zakona o pokrajinah (ZPok, 2019a; 2019b), kot tudi osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok, 2019), drugi dokument kot delovno gradivo tudi v različici 29. september 2019. Za razpravo o kakovosti letošnjega predloga za ustanovitev pokrajin sta posebej pomembna člen 10. (naloge regionalnega pomena) in člen 11. (prenesene državne naloge) v avgustovskem osnutku Zakona o pokrajinah (ZPok, 2019b: 14-16). Odgovoriti pa bi si tudi morali na vprašanje, ali je dejstvo, da Slovenija nima pokrajin, morebiti eden glavnih krivcev za izgubljene razvojne priložnosti v preteklih letih in globok razvojni zaostanek zaradi krize po letu 2009?

V prispevku ne bomo gledali nazaj ampak bomo povzeli položaj Republike Slovenije na področju globalne inovativnosti, globalne gospodarske konkurenčnosti, odprtosti poslovnega okolja in odpornosti gospodarskega okolja ter stanja na področju prizadevanj za vzdržni razvoj, ki izvirajo iz strateških dolgoročnih usmeritev slovenske družbe in sprejetih mednarodnih obveznosti.

## 2 Metode in material

V preteklosti smo problematiko varstva pred naravnimi nevarnostmi in škodljivim delovanjem voda ali drugače zapisano področje upravljanja s tveganji ob različnih ujmah v Sloveniji povezovali tudi z izzivi urejenosti slovenske države, vlogo posameznika, občine in države ter nujnostjo/možnostjo, ki bi jo odprla ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Tako smo že obravnavali možnosti regionalizacije Slovenije v luči upravljanja z vodami, upravno delitvijo Agencije Republike Slovenije za okolje in njenih izpostav (danes Direkcije za vode Republike Slovenije) ter delitvijo Republike Slovenije na vodna območja in pripravo strateških vodarskih dokumentov kot so načrti

upravljanja voda (Mikoš, 2010a; 2017b), kot tudi kako naj vidike integriranega varstva pred naravnimi nevarnostmi upoštevamo pri načrtovanju razvoja slovenskega podeželja (Mikoš, 2010b). Pomemben element pri načrtovanju vzdržnega razvoja Slovenije je zmanjševanje tveganja ob naravnih in drugih nesrečah. Posebej lahko izpostavimo na lokalni ravni zaznano poplavno tveganje, ki se povečuje zaradi podnebnih sprememb (Šraj in sod. 2017) – zato je nujna krepitev odpornosti slovenske družbe na naravne in druge nevarnosti (Mikoš, 2017a; 2018a), kjer je navedena krepitev odpornosti družbe povezana s preходом Slovenije v nizkoogljično družbo (Mikoš, 2017a) in večanjem globalne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (Mikoš, 2018b).

V nadaljevanju ne bomo ponavljali vsega že zapisanega v zgoraj navedenih prispevkih, temveč povabili vse k njihovem branju, tukaj pa nadaljevali in prikazali nekatere najnovejše javno dostopne podatke o globalni inovativnosti in globalni gospodarski konkurenčnosti, odprtosti poslovnega okolja ter globalni odpornosti gospodarskega okolja v Sloveniji ter doseganju ciljev trajnostnega razvoja – v čim večji možni meri primerjalno z izbranimi državami, predvsem sosedami Republike Slovenije, saj bi morali pri izbiri števila pokrajin v Sloveniji in njihovih nalogah izkoristiti primerjalne prednosti Slovenije pred sosednjimi državami in obenem zagotoviti odpravo nevalgičnih točk, ki dušijo vzdržni razvoj Slovenije ob doseganju inovativnosti in konkurenčnosti slovenskega gospodarskega in razvojno-raziskovalnega prostora ter dvigovanju kakovosti življenja v Sloveniji.

## 2.1 Globalna inovativnost Slovenije

Letošnje poročilo o globalnem indeksu inovativnosti za leto 2019 (GII, 2019) za približno 130 držav podaja učinkovitost njihove inovativnosti in sicer na podlagi 80 kazalnikov s področja inovativnosti, poslovnega okolja, izobraževanja, infrastrukture in prefinjenosti poslovanja. Slovenija se leta 2019 uvršča na 31. mesto (preglednica 1) in je na robu držav inovatorok – negativno na njeno uvrstitev deluje predvsem *zapletenost trga* (87. mesto, najslabše med 10 primerjanimi državami), delno še slabši *rezultati znanja in tehnološki rezultati* (40. mesto) in *infrastruktura* (37. mesto). Med podrobnejšimi elementi inovacijskega sistema so problematični deli *zapletenosti trga: investiranje* (92. mesto) in *kreditiranje* (81. mesto), ter tudi del *poslovne prefinjenosti: inovacijske povezave* (56. mesto) – predvsem kazalnika *število skupnih podjetij in strateških povezav* (66. mesto) in *stanje pri oblikovanju gospodarskih gruč v gospodarstvu* (57. mesto).

**Tabela 1:** Lestvica globalne učinkovitosti inovativnosti za leto 2019 (povzeto po GII, 2019)

Področje inovativnosti	Država – mesto									
	Slovenija	Avstrija	Češka	Hrvaška	Italija	Madžarska	Nemčija	Poljska	Slovaška	Švica
Globalni indeks inovativnosti	31	21	26	44	30	33	9	39	37	1
Institucije (politično okolje, pravno okolje, poslovno okolje)	20	17	29	45	34	41	16	37	38	12
Človeški viri in raziskovanje (izobraževanje, terciarno izobraževanje, raziskave in razvoj)	27	8	34	50	31	41	3	40	58	7
Infrastruktura (IKT, splošna infrastruktura, ekološka trajnost)	37	17	32	46	22	40	13	38	36	3
Zapletenost trga (kreditiranje, investiranje, trgovina in konkurenca)	87	44	46	71	50	76	20	65	67	7
Poslovna prefinjenost (razvojniki, inovacijske povezave, črpanje znanja)	27	18	25	49	29	33	12	38	46	2
Rezultati znanja in tehnološki rezultati (ustvarjanje znanja, vpliv znanja, širjenje znanja)	40	25	16	49	22	17	10	39	29	1
Ustvarjalni rezultati (neopredmetena sredstva, ustvarjalne dobrine in storitve, spletna ustvarjalnost)	24	25	21	51	37	38	10	46	36	1

Na ravni posameznih kazalnikov (skupaj jih je 80), je Slovenija najvišje uvrščena pri številu znanstvenih in strokovnih objav (2. mesto), v deležu poslovnega sektorja pri financiranju raziskav in razvoja (6. mesto), številu posnetih filmov na število prebivalcev starosti 15-69 let (8. mesto), lahkotnosti reševanja insolventnosti (9. mesto), rezultati PISA testiranja v branju, matematiki in znanosti (9. mesto), število blagovnih znamk (9. mesto), delež polno zaposlenih raziskovalcev v poslovnih podjetjih na 1000 prebivalcev (10. mesto), število patentov (11. mesto), število podeljenih

*certifikatov kakovosti ISO 9001* (11. mesto), *število uredniških posegov v Wikipedijo* (12. mesto).

## 2.2 Globalna gospodarska konkurenčnost Slovenije

Svetovni gospodarski forum ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)) v poročilu o globalni konkurenčnosti držav sveta v obdobju 2017–2018 (Schwab, 2017), objavljenim 26. septembra 2017, predstavlja niz izbranih kazalnikov konkurenčnosti v treh glavnih kategorijah (osnovne zahteve, pospeševalci uspešnosti, inovacijski in zahtevnostni faktorji) z 12 področnimi stebri državne politike v izbranih 137 gospodarstvih. Poročilo ocenjuje svetovna gospodarstva skozi optiko nacionalne konkurenčnosti na svetovnem trgu, ki jo definira kot niz institucij, politik in izbranih faktorjev, ki določijo raven produktivnosti. Slovenija se v tem poročilu za leto 2017-2018 uvršča na 48. mesto (Schwab, 2017: 266–267). Med 12 stebri indeksa globalne konkurenčnosti smo najvišje uvrščeni po kazalniku zdravja in osnovnošolskega izobraževanja (14. mesto), sledi sekundarno in terciarno izobraževanje in usposabljanje (24. mesto). Področje infrastrukture je ocenjeno z 39. mestom, kjer so zaskrbljujoče ocene kakovosti cest (51. mesto), železniške infrastrukture (62. mesto) in infrastrukture za zračni transport (71. mesto).

V svojem najnovjšem poročilu za leto 2018 (Schwab, 2018), objavljenim 17. oktobra 2018, Svetovni gospodarski forum v duhu četrte industrijske revolucije (4IR – Fourth Industrial Revolution) spreminja metodologijo izračuna indeksa globalne konkurenčnosti držav (naslednje poročilo za leto 2019 bo izšlo oktobra 2019 in bo zanimivo branje, ali bo Slovenija v njem doseglo višjo raven konkurenčnosti glede na lastni hiter razvoj v zadnjem obdobju po izhodu iz gospodarske krize). Svetovni gospodarski forum je kot odgovor na deseto obletnico izbruha zadnje svetovne gospodarske krize (l. 2008) vpeljal nov indeks globalne konkurenčnosti 4.0 (Global Competitiveness Index 4.0), posodobil 98 kazalnikov državne politike, grupirane v 12 stebrov na 4 področjih (spodbudno okolje, človeški kapital, trg, inovacijski ekosistem).

V poročilu za leto 2018 se Slovenija uvršča na 35. mesto med 140 državami (Schwab, 2018: 519-521) in po isti prenovljeni metodologiji na 35. mesto med 135 državami v letu 2017. Lahko ugotovimo, da je Sloveniji prenovljena metodologija določanja indeksa globalne konkurenčnosti prinesla skok z 48. mesta na 35. mesto v svetovnem merilu. Med 12 stebri indeksa globalne konkurenčnosti smo višje kot na 35. mesto uvrščeni uvrščeni po kazalniku makroekonomske stabilnosti (macroeconomic stability - delimo 1. mesto skupaj še s 30 državami), poslovne dinamike (business dynamisms - 24. mesto), trgu proizvodov (product market - 27. mesto), inovativnih zmogljivosti (innovation capability - 28. mesto), znanj in spretnosti (skills - 29. mesto) ter zdravja (health - delimo 34. mesto še s 3 državami). Na področju infrastrukture smo zasedli 35. mesto, kjer so zaskrbljujoče ocene povezanosti letališč (101. mesto), zmogljivosti (učinkovitosti) železniških storitev (67. mesto) in zmogljivosti (učinkovitosti) storitev zračnega transporta (64. mesto), dviguje pa našo oceno 100% elektrificiranost (1. mesto



delimo še s 65 državami), gostota cestnega omrežja (delimo 11. mesto s še 19 državami) in zanesljivost preskrbe s pitno vodo (18. mesto). Gotovo je pomembno zadržati visoko oceno glede zanesljivosti oskrbe s pitno vodo (11. mesto in ocena 6,6 od 7) in izboljšati oceno za delež prebivalstva, ki nima oskrbe z varno pitno vodo (ocena v poročilu je 6,3% in zato le 37. mesto) – kljub ustavni pravici do pitne vode (nov 70a. člen Ustave Republike Slovenije od leta 2016 – UZ70a), ki določa, da ima vsakdo pravico do pitne vode, da so vodni viri javno dobro v upravljanju države, da služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago, ter da oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država preko samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno. Prav ta zapis pravice do pitne vode v Ustavo RS je lahko poseben izziv za pokrajine, da prevzamejo to državno dolžnost na svoja ramena.

**Tabela 2:** Uvrstitev Slovenije in izbranih evropskih držav na lestvici Inštituta za razvoj menedžmenta o svetovni konkurenčnosti za leto 2019 (povzeto po IMD 2019)

Področje	Država – mesto									
	Slovenija	Avstrija	Češka	Hrvaška	Italija	Madžarska	Nemčija	Poljska	Slovaška Republika	Švica
Skupna ocena konkurenčnosti	37	19	33	60	44	47	17	38	53	4
Domače gospodarstvo	46	19	29	57	38	23	9	26	39	6
Mednarodna trgovina	11	18	17	23	25	12	13	10	19	29
Mednarodne investicije	53	25	38	43	32	63	9	40	56	18
Zaposlenost	37	33	12	55	58	34	14	32	47	29
Cene	12	24	25	36	49	14	38	9	23	57
Javne finance	35	30	25	46	58	45	14	38	47	5
Fiskalna politika	56	61	47	55	57	46	59	49	50	8
Institucionalni okvir	43	17	31	55	44	39	16	41	54	1
Poslovna zakonodaja	35	21	42	60	43	37	20	39	59	12
Družbeni okvir	21	13	25	43	42	41	15	38	46	8
Produktivnost, učinkovitost	31	13	28	57	30	46	15	27	34	10
Trg dela	52	19	49	63	53	59	30	38	62	15
Finance	45	21	36	61	38	49	17	37	57	3
Menedžerske prakse	34	10	43	63	39	49	32	36	61	17
Odnosi in vrednosti	40	34	39	63	50	57	38	48	59	21
Osnovna infrastruktura	30	15	24	57	56	32	22	31	46	8
Tehnološka	31	26	30	57	40	41	23	39	42	8

infrastruktura										
Znanstvena infrastruktura	30	13	26	55	21	35	5	31	50	4
Zdravje in okolje	27	9	31	37	24	39	6	43	38	1
Izobraževanje	17	13	40	42	38	44	29	31	47	9

Svoj pogled na svetovno konkurenčnost je za 63 držav izdelal tudi Inštitut za razvoj menedžmenta iz Švice (IMD, 2019), ki je uporabil preko 340 kriterijev konkurenčnosti, izdelanih na osnovi dve tretjin mednarodnih in nacionalnih statističnih podatkov in ene tretjine iz podatkov anketiranja vodilnih menedžerjev v podjetjih. Konkurenčnost je merjena za 20 kazalnikov v štirih kategorijah (po 5 na vsako kategorijo): gospodarska uspešnost, vladna učinkovitost, poslovna učinkovitost in razvitost infrastrukture. Slovenija je uvrščena na 37. mesto (dvig z 49. mesta leta 2015), primerjava z izbranimi državami pa prikazana v preglednici 2.

Med pozitivnimi dejavniki konkurenčnosti izstopa mednarodna trgovina (11. mesto), cene (12. mesto), izobraževanje (17. mesto) in družbeni okvir (21. mesto), med negativnimi dejavniki pa fiskalna politika (56. mesto), mednarodne investicije (53. mesto) in trg dela (52. mesto).

Izzivi leta 2019 za Slovenijo so naslednji: i) zmanjševanje administrativnih bremen in poenostavljanje administrativnih postopkov; ii) zmanjševanje davčnih bremen za (izobraženo) delovno silo; iii) povezati izobraževalni sistem s potrebami podjetij, promovirati vseživljensko izobraževanje in strategije upravljanja s človeškimi viri vse starostnih obdobj; iv) digitalna preobrazba srednjih in majhnih podjetij (SME) in okrepitev inovativne zmogljivosti; v) krepitev fiskalne vzdržnosti.

### 2.3 Indeks odprtosti poslovnega okolja Slovenije

Svetovna banka je pripravila poročilo o odprtosti poslovnega okolja v 190 državah in mestih sveta in sicer s pomočjo 41 kazalnikov, združenih na 10 področij. Na lestvici za leto 2019 dosega Slovenija prvo mesto pri kazalniku stroška za odpiranje podjetja, merjeno v % prihodka podjetja.

**Tabela 3:** Uvrstitev Slovenije in izbranih evropskih držav na lestvici Svetovne banke o odprtosti poslovnega okolja za lokalna podjetja za leto 2019 (povzeto po Svetovna banka, 2018a; 2018b)

področje	Država – mesto									
	Slovenija	Avstrija	Česka	Hrvaška	Italija	Madžarska	Nemčija	Poljska	Slovaška Republika	Švica
Skupna ocena odprtosti	40	26	35	58	51	53	24	33	42	38
Ustanovitev podjetja	38	11 8	115	123	67	82	11 4	12 1	127	77
Pridobivanje gradbenega dovoljenja	120	42	156	159	10 4	11 0	24	40	143	69
Pridobivanje električnega priključka	23	28	10	61	37	12 2	5	58	47	11
Registracija imetja	56	32	33	51	23	30	78	41	9	16
Pridobivanje kredita	112	85	44	85	11 2	32	44	32	44	73
Varstvo malih vlagateljev	30	33	72	38	72	11 0	72	57	95	11 0
Plačevanje davkov	41	40	45	89	11 8	86	43	69	48	20
Čezmejno trgovanje	1	1	1	1	1	1	40	1	1	39
Uveljavljanje pogodb	110	10	99	25	11 1	22	26	53	47	55
Razreševanje nesolventnosti	9	21	15	59	22	65	4	25	42	46

Kot lahko vidimo iz preglednice 3, deluje v Sloveniji negativno na odprtost poslovnega okolja za majhne podjetnike predvsem pridobivanje gradbenega dovoljenja, pridobivanje kredita in uveljavljanje pogodb. Pridobivanje gradbenega dovoljenja v dnevih je v Sloveniji 247,5 dneva ob 17 procedurah, v Nemčiji pa 126 dni ob 9 procedurah. Kako lahko pokrajine prispevajo k odprtosti in urejenosti poslovnega okolja in spodbudijo inovatorje za vlaganje v nove izdelke in storitve? Če si pogledamo še podrobni ekonomski profil Slovenije (Svetovna banka, 2018c), bi lahko prepoznali elemente, kjer Slovenija mora stopiti korak naprej, predvsem v primerjavi s sosednjimi deželami, da bi pritegnila tuje vlagatelje in spodbudila domača vlaganja.

Vlaganja (finančna) so lahko s strani domačih ali tujih investitorjev. Ali je Slovenija zanimiva za tuje vlagatelje?


## 2.4 Globalni indeks odpornosti gospodarskega okolja v Sloveniji

Podjetje FM Global ([www.fmglobal.com](http://www.fmglobal.com)) je ena največjih svetovnih agencij za zavarovanje komercialne in industrijske lastnine. Letno objavlja globalni indeks odpornosti (Global Resilience Index; <https://www.fmglobal.com/research-and-resources/tools-and-resources/resilienceindex>), usmerjen v oceno odpornosti (resilience) gospodarskega okolja in določen na osnovi 12 gonilnih sil (preglednica 4) – za leto 2019 so zamenjali gonilno silo *Kakovost lokalnih oskrbovalcev s Korporativnim upravljanjem*, ki naj bi boljše opisoval primernost gospodarskega okolja za odpornost poslovanja z analizo uveljavljanja računskih izkazov in računovodskih standardov, uravnavanja konflikta interesov in analizo delničarskega upravljanja. Vrednosti indeksov, faktorjev in gonilnih sil so normalizirane na interval med 0 (najnižja odpornost) in 100 (najvišja odpornost). Področje graditve, kjer je pomembno umeščanje posegov v prostor, vstopa v indeks odpornosti s stopnjo urbanizacije (grajeno okolje) in kakovostjo varstva pred naravnimi nevarnostmi (potresi, poplave, veter, požari; preglednica 5) ter z oskrbovalno verigo s kakovostjo infrastrukture (promet, logistika).

**Tabela 4:** Struktura globalnega indeksa odpornosti za leto 2019 (povzeto po FM Global, 2019; 3)

I. Indeks	2019 FM globalni indeks odpornosti		
II. Dejavniki	Gospodarstvo	Kakovost varstva	Oskrbovalna veriga
III. Gonilne sile	Produktivnost	Izpostavljenost naravnim nevarnostim	Nadzor nad korupcijo
	Politična tveganja	Kakovost varstva pred naravnimi nevarnostmi	Kakovost infrastrukture
	Poraba nafte	Kakovost požarnega varstva	Korporativno upravljanje
	Stopnja urbanizacije	Prepletena kibernetika tveganja	Vidnost oskrbovalne verige

Legenda:  Nove gonilne sile, dodane v 2019

 Obogateni podatki za 2019

**Tabela 5:** Obrazložitev dejavnika kakovost varstva kot enega od treh dejavnikov, ki sestavljajo globalni indeks odpornosti (povzeto po FM Global, 2019: 10-11)

Gonilna sila	Definicija
Izpostavljenost naravnim nevarnostim	Delež (odstotek) površine države, ki je namenjena gospodarskim aktivnostim in izpostavljena ekstremnemu delovanju vsaj ene naravne nevarnosti – vetra, poplave ali potresa (100-letne povratne

	dobe za veter in poplave ter 500-letne za potrese).
Kakovost varstva pred naravnimi nevarnostmi	Kakovost in izvajanje državne politike na področju gradbene zakonodaje glede načrtovanja gradenj, odpornih na naravne nevarnosti (80 %), kombinirana z ravnijo dosežene varnosti obstoječe gradnje pred naravnimi tveganji na državni ravni (20 %).
Kakovost požarnega varstva	Kakovost in izvajanje državne politike na področju gradbene zakonodaje glede načrtovanja požarno varne gradnje (80 %), kombinirana z ravnijo dosežene varnosti obstoječe gradnje pred požarnimi tveganji na državni ravni (20 %).
Prepletana kibernetika tveganja	Ranljivost za kibernetične napade, kombinirana z zmožnostjo države za okrevanje; prikazana z dostopom do interneta (odstotek ljudi v državi, ki imajo dostop do interneta) in civilnimi svoboščinami.

V letu 2019 je imela Slovenija globalni indeks odpornosti 60,6 in se je uvrstila na 42. mesto med 130 državami oziroma regijami. V preglednici 6 prikazujemo primerjavo Slovenije z izbranimi državami srednje Evrope. Ko si pogledamo skupne indekse odpornosti sosednjih in/ali primerljivih držav v letu 2019, ne blestimo ravno v tej mednarodni primerjavi in imamo kar nekaj prostora za izboljšave. Lahko nas skrbi nizka uvrstitev na tej lestvici odpornosti, predvsem dejavnika kakovosti varstva z indeksom 27,9 in 90. mestom. V preglednici 7 prikazujemo, da smo v letih 2015 do 2019 svoje mesto le poslabšali, predvsem ob konstantno slabi oceni za veliko izpostavljenost naravnim nevarnostim (slaba preventiva ob načrtovanju in posegih v prostor, neprimerna raba tal) predvsem zaradi katastrofalno slabe kakovosti požarnega varstva (100. mesto v letu 2019).

**Tabela 6:** Svetovna lestvici globalnega indeksa odpornosti gospodarstev (držav) za leto 2019 (povzeto po FM Global, 2019:15-18 in s spletne strani: <https://www.fmglobal.com/research-and-resources/tools-and-resources/resilienceindex>)

Ocena	Država – mesto (ocena/100)									
	Slovenija	Avstrija	Češka	Hrvaška	Italija	Madžarska	Nemčija	Poljska	Slovaška Republika	Švica
skupni indeks	42. (60,6)	8. (93,6)	20. (86,7)	37. (63,2)	31. (72,2)	35. (67,1)	4. (96,6)	24. (81,6)	29. (74,3)	3. (97,0)
gospodarstvo	33. (60,4)	10. (72,4)	15. (70,2)	42. (55,6)	37. (59,1)	25. (62,0)	11. (72,2)	19. (66,0)	9. (73,0)	3. (87,6)

kakovost varstva	90. (27,9)	16. (83,2)	2. (98,8)	34. (62,6)	28. (69,9)	35. (61,8)	3. (96,4)	6. (94,4)	19. (79,0)	22. (77,5)
oskrboval na veriga	34. (67,4)	9. (88,7)	29. (71,2)	47. (58,6)	32. (67,8)	43. (61,3)	12. (87,6)	33. (67,5)	49. (58,1)	13. (87,3)

**Tabela 7:** Slovenija na svetovni lestvici globalnega indeksa odpornosti gospodarstev (držav) v obdobju 2015-19 (povzeto po spletni strani <https://www.fmglobal.com/research-and-resources/tools-and-resources/resilienceindex>)

Ocena	Slovenija – mesto in (ocena/100)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Kakovost varstva	83. (32,1)	81. (32,9)	81. (33,2)	80. (32,2)	90. (27,9)
Izpostavljenost naravnim nevarnostim	77. (12,5)	77. (12,5)	77. (12,5)	77. (12,5)	77. (12,5)
Kakovost varstva pred naravnimi nevarnostmi	41. (45,2)	42. (43,0)	42. (46,6)	42. (42,3)	52. (36,7)
Kakovost požarnega varstva	72. (21,6)	71. (21,7)	71. (22,2)	72. (26,2)	100. (22,5)
Prepletena kibernetika tveganja	50. (65,5)	38. (65,7)	36. (65,5)	38. (66,2)	43. (63,6)

V Sloveniji lahko predvsem storimo več pri zmanjševanju izpostavljenosti gospodarskih (in drugih) aktivnosti naravnim nevarnostim (preventivno varstvo in določitev vseh ogroženih območij v Sloveniji skladno z zakonom o vodah iz leta 2002, ne le poplavne nevarnosti) in na področju protipotresne prenove ogroženih objektov (vzporedno z energetske prenove) in požarnega varstva, kot tudi pri višanju produktivnosti, kjer smo prejeli oceno 28/100 in zasedli 39. mesto – produktivnost je bila merjena kot per capita kupna moč prebivalca (bruto domači proizvod izražen s kupno močjo, deljen s skupnim, številom prebivalstva). Bogatejša država lahko več vlaga v varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Nujno je predvsem vlaganje v preventivno varstvo in izogibanje večjim tveganjem.

## 2.5 Agenda 2030 in cilji trajnostnega razvoja

Vrh organizacije Združenih narodov je leta 2015 sprejel 17 splošnih ciljev trajnostnega razvoja (slika 1) v obliki Agende 2030 za trajnostni razvoj (Agenda 2030, 2015a; 2015b - podrobnosti na: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>), ki sicer opredeljuje 169

konkretnih medsebojno povezanih in neločljivih ciljev trajnostnega razvoja, razdeljenih na 5 področij: ljudje – zemlja – blaginja – mir - partnerstvo.

**Slika 1:** Sedemnajst ciljev Agende 2030 za trajnostni razvoj (povzeto po: <https://www.stat.si/Pages/cilji>).



Spomnimo, da je sedemnajst splošnih ciljev trajnostnega razvoja, prikazanih na sliki 1, podrobneje definiranih kot sledi (Agenda 2030, 2015b):

- Cilj 1. Odpraviti vse oblike revščine povsod po svetu.
- Cilj 2. Odpraviti lakoto, zagotoviti prehransko varnost in boljšo prehrano ter spodbujati trajnostno kmetijstvo.
- Cilj 3. Poskrbeti za zdravo življenje in spodbujati splošno dobro počutje v vseh življenjskih obdobjih.
- Cilj 4. Vsem enakopravno zagotoviti kakovostno izobrazbo ter spodbujati možnosti vseživljenjskega učenja za vsakogar.
- Cilj 5. Doseči enakost spolov ter krepi vlogo vseh žensk in deklic.
- Cilj 6. Vsem zagotoviti dostop do vode in sanitarne ureditve, poskrbeti za trajnostno gospodarjenje z vodnimi viri.
- Cilj 7. Vsem zagotoviti dostop do cenovno sprejemljivih, zanesljivih, trajnostnih in sodobnih virov energije
- Cilj 8. Spodbujati trajnostno, vključujočo in vzdržno gospodarsko rast, polno in produktivno zaposlenost ter dostojno delo za vse.
- Cilj 9. Zgraditi vzdržljivo infrastrukturo, spodbujati vključujočo in trajnostno industrializacijo ter pospeševati inovacije.
- Cilj 10. Zmanjšati neenakosti znotraj držav in med njimi.
- Cilj 11. Poskrbeti za odprta, varna, vzdržljiva in trajnostna mesta in naselja.
- Cilj 12. Zagotoviti trajnostne načine proizvodnje in porabe.
- Cilj 13. Sprejeti nujne ukrepe za boj proti podnebnim spremembam in njihovim posledicam.
- Cilj 14. Ohranjati in vzdržno uporabljati oceane, morja in morske vire za trajnostni razvoj.

- Cilj 15. Varovati in obnoviti kopenske ekosisteme ter spodbujati njihovo trajnostno rabo, trajnostno gospodariti z gozdovi, boriti se proti širjenju puščav, preprečiti degradacijo zemljišč in obrniti ta pojav ter preprečiti izgubo biotske raznovrstnosti.
- Cilj 16. Spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj, vsem omogočiti dostop do pravnega varstva ter oblikovati učinkovite, odgovorne in odprte ustanove na vseh ravneh.
- Cilj 17. Okrepiti načine in sredstva za izvajanje ciljev ter oživiti globalno partnerstvo za trajnostni razvoj.

Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 poziva države članice, naj v okviru mehanizma za spremljanje in poročanje »začnejo izvajati redne in splošne preglede napredka na državni in notranji ravni, za katere dajo pobudo in jih vodijo same« (Agenda 2030, 2015b: 33/35 - odstavek 79). Tako lahko na spletnih straneh Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK, 2019a) preberemo nacionalna poročila za leto 2017 (VNR, 2017) in 2018 (VNR, 2018) o izvajanju Agende 2030 v Sloveniji. Zadnje razpoložljive podatke o izpolnjevanju 17 ciljev trajnostnega razvoja je podal decembra 2018 Statistični urad Republike Slovenije (SURS, 2018). Pomembno vlogo pri uresničevanju ciljev vzdržnega razvoja ima tudi lokalna samouprava (UCLG, 2019).

Primerjava z drugimi državami je možna v letnih poročilih o doseganju ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030 (SDG), ki jih izdaja združenje SDSN - Sustainable Development Solutions Network pod okriljem Organizacije združenih narodov (OZN) in fundacija Bertelsmann Stiftung (Sachs in sod. 2016; 2017; 2018; 2019). Prikaz za zadnja 4 leta za Slovenijo in primerljive (tudi sosednje) države so zbrane v preglednici 8.

**Tabela 8:** Svetovna lestvica globalnega indeksa odpornosti gospodarstev (držav) za obdobje 2016-19 (povzeto po Sachs in sod. 2016; 2017; 2018; 2019)

Ocena	Država – mesto (stopnja učinkovitosti v %)									
	Slovenija	Avstrija	Češka	Hrvaška	Italija	Madžarska	Nemčija	Poljska	Slovaška Republika	Švica
2016	17/149 (76,6)	7/149 (79,1)	15/149 (76,7)	36/149 (70,7)	35/149 (70,9)	24/149 (73,4)	6/149 (80,5)	38/149 (69,8)	26/149 (72,7)	5/149 (80,9)
2017	9/157 (80,5)	7/157 (81,4)	5/157 (81,9)	24/157 (76,9)	30/157 (75,5)	18/157 (78,0)	6/157 (81,7)	27/157 (75,8)	23/157 (76,9)	8/157 (81,2)
2018	8/156 (80,0)	9/156 (80,0)	13/156 (78,7)	21/156 (76,5)	29/156 (74,2)	26/156 (75,0)	4/156 (82,3)	32/156 (73,7)	24/156 (75,6)	7/156 (80,1)
2019	12/162 (79,4)	5/162 (81,1)	7/162 (80,7)	22/162 (77,8)	30/162 (75,8)	25/162 (76,9)	6/162 (81,1)	29/162 (75,9)	27/162 (76,2)	17/162 (78,8)

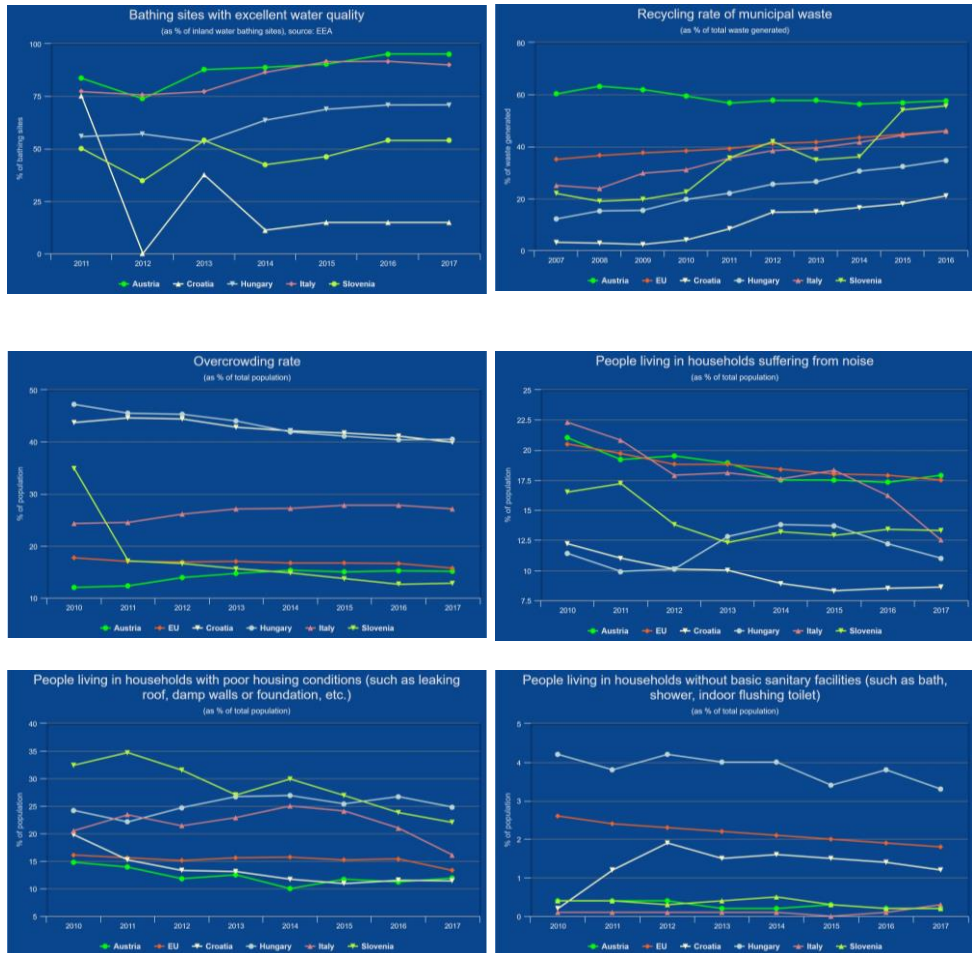


Za spremljanje 169 specifičnih ciljev trajnostnega razvoja je Statistična komisija Združenih narodov marca 2017 določila 232 kazalnikov. V študiji OECD za leto 2017 o uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja je bilo obravnavanih le 131 kazalnikov za doseganje 98 specifičnih ciljev – Slovenija ni predstavljena popolno, spremlja le 126 kazalnikov, ki pokrivajo uresničevanje 95 specifičnih ciljev – v Sloveniji ne spremljamo nekaterih dogovorjenih kazalnikov, predvsem na področju trajnostne proizvodnje (cilj 12), oceanov (cilj 14) in mest (cilj 11), kjer spremljamo manj kot 30% mednarodno dogovorjenih kazalnikov (OECD, 2017:54). V študiji OECD (2017) je Slovenija že dosegla 12 specifičnih ciljev od 95 obravnavanih ciljev – 126 razpoložljivih kazalnikov v Sloveniji je omogočilo obravnavo 95 od skupno specifičnih 169 ciljev.

V primerjavi s povprečjem OECD držav, Slovenija nadpovprečno izpolnjuje cilja 5 (enakost spolov) in 15 (biodiverzitet), pri veliko ciljih je blizu povprečja OECD držav, izjeme so cilj 2 (odprava lakote), cilj 3 (zdravje in dobro počutje), cilj 6 (čista voda in sanitarna ureditev) in cilj 17 (partnerstva za doseganje ciljev). Pri doseganju navedenih ciljev bi lahko imela regionalizacija Slovenije svojo vlogo, recimo pri organiziranju regionalne zdravstvene oskrbe (regionalne bolnišnice) in regijskih centrov za socialno delo, kot tudi regionalnih vodovodov za kakovostno in stalno preskrbo s pitno vodo tudi v primerih onesnaženj in dolgih sušnih obdobj ter ureditev regionalnega zbiranja in predelave odpadkov. Nove tehnologije sicer omogočajo tudi lokalne rešitve, recimo pametna omrežja, pametna mesta, shranjevalniki energije in podobne prihajajoče tehnologije spreminjajo naše načrtovanje rabe prostora in umeščanje posegov v prostor.

Napovedanih prihajajočih tehnologij na različnih področjih je veliko (npr. DiChristina s sod., 2018; WEF, 2019), in bodo v prihodnosti omogočile nove poklice in spremenile marsikakšne trenutne navade (recimo avtonomna vožnja, delo na domu, krajši delovni čas, izraba prostega časa in oblike turizma, pridelava hrane, pridobivanje in shranjevanje energije, umetna inteligenca, virtualna resničnost). Slovenija lahko pri njihovem razvoju sodeluje v določenem a omejenem obsegu, skladno s svojo Strategijo pametne specializacije (SVRK, 2019b). Prevladujoča smer razvoja pa gre v smeri povečane urbanizacije, nujnih sprememb pri pridelavi hrane in načinov pridobivanja energije ter njenega shranjevanja. Nujen je razmislek, kako lahko regionalizacija Slovenije spodbudi trajnostni razvoj. V veliki meri ne gre le predvsem za politično vprašanje, ki zanima politične stranke, ampak za prvovrstno razvojno vprašanje.

**Slika 2:** Primerjava izbranih kazalnikov doseganja ciljev trajnostnega razvoja (SDG) Slovenije in sosednjih držav (povzeto po: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>).



M. Mikoš: Regionalizacija Slovenije kot instrument za dvig konkurenčnosti gospodarstva in dolgoročni vzdržni razvoj



Evropski statistični urad v svojem najnovjšem statističnem poročilu (EUROSTAT, 2019) prikazuje doseganje ciljev trajnostnega razvoja (SDG) v kontekstu Evropske unije. Poročilo temelji na nizu dogovorjenih kazalnikov (okoli 100 skupaj), ki se povezujejo vzdolž 17 ciljev trajnostnega razvoja. Na sliki 2 prikazujemo izbranih 12 kazalnikov za različne cilje trajnostnega razvoja (SDG), ki so lahko relevantni pri določanju nalog, ki naj jih prevzamejo pokrajine v Sloveniji, in sicer jih prikazujemo za razpoložljivo časovno obdobje za Slovenijo, povprečje Evropske unije in štiri sosednje države Slovenije.

### 3 Razprava in zaključki

Regionalizacija Republike Slovenije je obveznost, ki izhaja iz uresničitve 143. člena slovenske ustave. Pokrajine naj bi urejale lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, pri čemer jim mora zagotoviti potrebna sredstva.

Menim, da je bolj pomembna od števila pokrajin, ki bi jih ustanovili s posebnim zakonom, vsebina in stabilno financiranje njihovega dela (delovanja). Brez zadostnih sredstev ter ustreznih pooblastil iz državne pristojnosti kot tudi prenesenega urejanje lokalnih zadev širšega pomena, novoustanovljene pokrajine ne bodo odigrale svoje vloge, ki jo sicer bi lahko in bi morale.

Pomembno področje razvojne vizije Slovenije in njenega vzdržnega razvoja je preboj med vodilne svetovne družbe znanja in inovativnosti. Možnosti povezave med izobraževanjem, raziskovanjem in razvojem oziroma med univerzami, raziskovalnimi inštituti in gospodarstvom, ki vodijo do najboljših rezultatov na področju tehniškega izobraževanja, so v splošnem slabo izkoriščene (IAS, 2016: 5). Sledimo priporočilom Inženirske akademije Slovenije za prenovo tehniškega izobraževanja v Sloveniji (IAS 2016: 2): *»Za nadaljnji razvoj, ki naj bi Slovenijo še hitreje približal tehnološko najbolj razvitim državam, ne bo dovolj le kvalificirana delovna sila, temveč je v ta namen treba vzgojiti večje število vrhunsko izobraženih prebojnikov, razvojnikov in inovatorjev. Da bo naša država znana po inovativnih, izvozno usmerjenih, visokotehnoloških podjetjih, ki bodo vodilna v izbranih nišah na globalnem trgu, bo treba vstopiti v kontinuiran proces nadgrajevanja tehniškega izobraževanja«.*

Slovenija nedvomno potrebuje na eni strani odlične in v svetu prepoznane univerze in raziskovalne inštitute, ki jih zaradi manjše kritine mase ne moremo ustanavljati kar povprek in povsod (recimo v vsaki pokrajini v Sloveniji), ter na drugi strani z industrijo in gospodarstvom povezane strokovne šole (IAS, 2016: 4): *»Na področju strokovnega izobraževanje je v tehniških poklicih nejasno razmerje med štiriletno srednjo (tehnik), dvoletno višjo (inženir) in triletno visoko strokovno izobrazbo (diplomirani inženir). Izobraževanje na višjih tehniških šolah se mora bistveno razlikovati od izobraževanja na visokih strokovnih šolah tako, da poteka velik del izobraževanja v gospodarstvu in ne le v izobraževalnih ustanovah, sicer ga ne potrebujemo. Predlagamo, da se programe višje šole prenese na visoke strokovne šole, ki naj bodo usmerjene v pridobivanje in uporabo znanja za vodenje proizvodnje ter razvoj novih izdelkov in storitev. V ta namen je treba visokošolske strokovne programe zasnovati in izvajati bistveno drugače kot doslej in jih ločiti od univerzitetnih programov. Smiselno bi bilo tudi preučiti možnosti za ponovno vpeljavo 6-mesečne prakse v gospodarstvu v prvostopenjske strokovne programe tehnike in naravoslovja in jih podaljšati za en semester«.* V pokrajinah bi lahko za potrebe regionalnega razvoja osmislili prejšnje usmeritve IAS.

Iz analize lahko zaključimo, da je za izboljšanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in s tem povezanim nujnim povečanjem (tujih) vlaganj v veliki meri povezano z izboljšanjem stanja slovenske prometne infrastrukture – večjimi vlaganji v novogradnje in obsežnejšim rednim vzdrževanjem obstoječe infrastrukture, predvsem železniške infrastrukture (hitra železnica, elektrifikacija, povečanje zmogljivosti, nove povezave, kot recimo do letališča Ljubljana, ali novih industrijskih centrov, kot je proga do Kočevja, ureditev železniških povezav v Ljubljani) in prenavljanjem infrastrukture za zračni transport (npr. večji potniški terminal na letališču Ljubljana, (hitra) železniška povezava letališča z mestom Ljubljana in z logističnimi centri).

Pri odločanju o vsebinah, ki naj jih prevzamejo pokrajine v Republiki Sloveniji menim, da naj se pri pripravi ustreznega zakona o financiranju pokrajin upoštevajo zahteve vzdržnega razvoja v 21. stoletju, predvsem glede virov vode, hrane in energije, s tem povezano doseganje razvojnih ciljev Agende 2030 za trajnostni razvoj, dvigovanje odpornosti družbe in države na vsakovrstna tveganja, mednarodna konkurenčnost Slovenije in izpolnjevanje mednarodno sprejetih obveznosti, kot so predvsem:

- Pariški podnebni dogovor (Pariz, december 2015) ratificiran z zakonom v Sloveniji novembra 2016
- Sendajski okvir za zmanjševanje tveganj zaradi nesreč 2015 – 2030 (Sendaj, marec 2015)
- Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhus, junij 1998) ratificirana z zakonom v Sloveniji maja 2004
- Konvencija o biološki raznovrstnosti (Rio de Janeiro, junij 1992) ratificirana z zakonom v Sloveniji maja 1996

vse v smeri višanja kakovosti življenja v Sloveniji. V veliki meri vse te zahteve in usmeritve povzema prehod v brezogljivo družbo, čemur se ne bomo mogli izogniti, če ne želimo izbrisati z obličja Zemlje.

Izpolnjevanje navedenih dogovorov je nedvomno najprej dolžnost države (Republike Slovenije), ki naj začne spremljati relevantne in v mednarodnem prostoru dogovorjene kazalnike, da bomo prebivalci Slovenije lahko dejansko spremljati uresničevanje teh dogovorov. Pri izvedbi ukrepov, recimo na področju prilaganja podnebnim spremembam (podnebni krizi), dobijo svojo vlogo tudi nižje ravni odločanja od državne ravni do posameznika, torej tudi pokrajine, predvsem recimo na področju umeščanja v prostor (kot je npr. problem spreminjanja prostorskih načrtov in izdajanje gradbenih dovoljenj), ki naj temelji na kakovostnem in strpnem diskurzu z lokalnim prebivalstvom. Zavedati pa se moramo, da je treba krepiti kulturo odgovornosti tistih, ki odločajo (recimo o posegih) v prostor, poenostavljanje postopkov naj gre z roko v roki z večanjem odgovornosti odločevalcev, pri čemer bomo ugotovili, da nam manjka še marsikatera strokovna podlaga, da bo poenostavljeno odločanje tudi lahko odgovorno ravnanje z viri in prostorom.

Gotovo pa naj velja, da glede na izpuščene priložnost v preteklosti, tj. v prvih letih po pridobitvi samostojnosti, ustanovitev pokrajin ne sme biti sama sebi namen ali glavni cilj politike, temveč je lahko le sredstvo za doseganje drugih ciljev Slovenije in slovenske družbe. Država naj čim prej sprejme številne srednje in dolgoročne strategije razvoja na različnih področjih, od prilagajanja podnebnim spremembam in o energetske politiki (NEPN, 2019) do večanja vlaganj v raziskave in razvoj s prenovitvijo razvojne in inovacijske strategije Slovenije 2011-2020 (ReRISS11-20, 2011) ter spodbujanja inovativnega okolja, in se bo v njih prepoznalo, katere razvojne naloge naj prevzamejo pokrajine, ker jih bodo opravile najboljše. V času (še) brez pokrajin (institucionaliziranih razvojnih regij) pa naj država zagotavlja, da se bo regionalni vidik razvoja (z)našel v teh strateških razvojnih dokumentih. Utemeljitev uvedbe pokrajin morajo nujno temeljiti tudi na v tem prispevku opisanih modernih izzivih, ki so pred Slovenijo v 21. stoletju, ter se opredeliti, v čem in kako bo uvedba pokrajin krepila Slovenijo kot državo in vse njene prebivalce kot družbo. Število in členitev pokrajin pa naj odraža to usmeritev, pri čemer lahko izhajamo iz funkcionalnih regij (npr. Drobne in Bogataj, 2012; Šnajder in Bobek, 2014), iz obstoječih razvojnih ali statističnih regij, ali oblikujemo pokrajine ob mestnih občinah, ali kako drugače. Pokrajine bodo morale vsekakor ob svoji upravljavsko-samoupravni funkciji imeti tudi družbeno-razvojno vlogo, ki je v tem prispevku posebej poudarjena. Ne pozabimo, da se število prebivalcev v naseljih na višjih legah in v obrobni območjih Slovenije drastično zmanjšuje (Nared, 2019).

Novoustanovljene pokrajine v Sloveniji se bodo strateško v bližnjem mednarodnem prostoru podajale v tekmo in sodelovanje s centri v bližnji okolici (Gradec, Celovec, Videm, Trst, Zagreb, Reka) kot regionalni centri razvoja in bi postale vodilne v evropski regiji – tukaj imata možnost le Ljubljana in delno Maribor. Menim, da bi morali pokrajine v Sloveniji gledati tudi v luči graditve gospodarskih regij v Evropi, kar govori za večje pokrajine v Sloveniji – torej raje manj pokrajin, kot imamo statističnih regij (raven NUTS3). Da se nam ne bo zgodilo, da bomo namesto slovenskih investicij v prostor zamejskega slovenskega prostora doživeli počasno prodajo slovenskih podjetij in zemlje tujim vlagateljem, tudi iz sosednjih držav. Korak v smeri preprečitve takega scenarija naj bo krepitev gospodarskega položaja Slovenije kot države in vsake posamezne pokrajine (regije) v odnosu do sosednjih regij in dvigovanje kakovosti življenja v Sloveniji kot primerjalne prednosti v srednji Evropi.

#### Literatura / References:

- Agenda 2030 (2015a) *The 2030 Agenda for Sustainable Development* (New York: United Nations General Assembly), [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) (August 8, 2019)
- Agenda 2030 (2015b) *Agenda 2030 za trajnostni razvoj* (New York: Generalna skupščina Združenih narodov), [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/ZDH/Politike\\_MRS/Spremenimo\\_svet\\_-\\_Agenda\\_za\\_trajnostni\\_razvoj\\_2030.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Politike_MRS/Spremenimo_svet_-_Agenda_za_trajnostni_razvoj_2030.pdf) (August 8, 2019)

- DiChristina, M., Meyerson, B.S., Lathan, C.E., Maynard, A., Ling, G., Schaefer, G.O., Lee, S.Y., Carbeck, J., O'Day, E., Alsafar, H., Collins, C.H., Martinez, J.G. & Aspuru-Guzik, A. (2018) The Top 10 Emerging Technologies of 2018: Understanding the latest innovations - and their challenges - will help society determine how to maximize their benefits, *Scientific American*, 319(6), pp. 28-39.
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2012) Metoda opredelitve števila funkcionalnih regij: aplikacija na ravneh NUTS 2 in NUTS 3 v Sloveniji [A method to define the number of functional regions: an application to NUTS 2 and NUTS 3 levels in Slovenia], *Geodetski vestnik*, 56(1), pp. 105-150.
- EUROSTAT (2019) *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2019 edition* (Luxembourg: Publications Office of the European Union), <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-02-19-165> (August 8, 2019).
- FM Global (2019) *2019 Resilience Index Annual Report* (Johnston, Rhode Island: FM Global), [https://www.fmglobal.com/research-and-resources/tools-and-resources/~/\\_media/AB230A1E308247D9B4863EF7FEFDD517.ashx](https://www.fmglobal.com/research-and-resources/tools-and-resources/~/_media/AB230A1E308247D9B4863EF7FEFDD517.ashx) (August 8, 2019).
- GII (2019) *Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives – The Future of Medical Innovation, 12th ed.* (Ithaca: Cornell University & Fontainebleau: INSEAD & Geneva: World Intellectual Property Organization), <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4434> (August 20, 2019).
- IAS (2016) *Priporočila Inženirske akademije Slovenije za prenovo tehniškega izobraževanja v Sloveniji* (Ljubljana: Inženirska akademija Slovenije), [http://ias.si/Inzenirska-Akademija-Slovenije/wp-content/uploads/2017/10/Priporocila\\_IAS\\_za\\_prenovo\\_tehniskega\\_izobrazevanja\\_v\\_Slovenij\\_i1.pdf](http://ias.si/Inzenirska-Akademija-Slovenije/wp-content/uploads/2017/10/Priporocila_IAS_za_prenovo_tehniskega_izobrazevanja_v_Slovenij_i1.pdf) (August 20, 2019).
- IMD (2011) *IMD World Competitiveness Yearbook 2019* (Lausanne: Institute for Management Development – IMD World Competitiveness Center), <https://worldcompetitiveness.imd.org/> (August 21, 2019).
- Mikoš, M. (2010a) Regionalizacija Slovenije in integralno upravljanje z vodami, In: Hvala, I. (ed.) *Demokratske vrednote in aktivno državljanstvo: pokrajine, participacija, meje in odnosi s sosedi: trije posveti* (Ljubljana: Društvo Občanski forum), pp. 111-116.
- Mikoš, M. (2010b) Razvoj slovenskega podeželja z vidika integriranega varstva pred naravnimi nevarnostmi [Development of Slovenian rural areas from integrated natural hazard protection point of view], In: Zavodnik Lamovšek, A., Fikfak, A. & Barbič, A. (eds) *Podeželje na preizkušnji: jubilejna monografija ob upokojitvi izrednega profesorja dr. Antona Prosenca* (Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani & Geodetski inštitut Slovenije), pp. 177-185.
- Mikoš, M. (2017a) Krepitev odpornosti družbe na naravne in druge nesreče in prehod v nizkoogljično družbo v Sloveniji, In: Zorn, M., Komac, B., Ciglič, R. & Tičar, J. (eds.) *Trajnostni razvoj mest in naravne nesreče* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 23-31, <http://zalozba.zrc-sazu.si/sl/publikacije/trajnostni-razvoj-mest-in-naravne-nesrece#v> (August 8, 2019).
- Mikoš, M. (2017b) Od pitne vode do škodljivega delovanja voda, In: Globevnik, L. & Širca, A. (eds.) *Drugi slovenski kongres o vodah 2017* (Ljubljana: SLOCOLD - Slovenski nacionalni komite za velike pregrade & DVS - Društvo vodarjev Slovenije), pp. 16-26, <http://www.kongresvode2017.si/zbornik/zbornik.pdf>, [http://www.kongresvode2017.si/predavanja/predavanje\\_mikos.pdf](http://www.kongresvode2017.si/predavanja/predavanje_mikos.pdf) (August 8, 2019).

- Mikoš, M. (2018a) Odprte dileme prostorskega razvoja Slovenije in krepitev odpornosti družbe na naravne nevarnosti - primer požarne nevarnosti [Open dilemmas of spatial development in Slovenia and strengthening of society resilience to natural hazards - the case of fire hazard], In: Zavodnik Lamovšek, A. (ed.) *Prostorski načrtovalci 21. stoletja: 60 let KPP, 45 let IPŠPUP* (Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani), pp. 157-164, <https://media.fgg.uni-lj.si/knjige/prostorski-nacrtovalci-21-stoletja.pdf> (August 8, 2019).
- Mikoš, M. (2018b) Graditev v vlogi dvigovanja odpornosti družbe in konkurenčnosti gospodarstva, In: Kristof, T. (ed.) *Družba, prostor, graditev: nova zakonodaja in stanovanjska gradnja: simpozij, 4. 4. 2018, Brdo pri Kranju* (Ljubljana: Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije), pp. 12-16, <https://www.youtube.com/watch?v=HwFoYvmYuC0> (August 8, 2019).
- Nared, J. (2019) Naredili smo vse prav, da je zdaj vse tako narobe, *Delo*, 13.7.2019, pp. 20-22.
- NEPN (2019) *Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrta Republike Slovenije – Verzija 4.0 avgust 2019* (Ljubljana: Vlada Republike Slovenije), [https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn\\_osnutek\\_avg\\_2019.pdf](https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_osnutek_avg_2019.pdf) (September 5, 2018).
- OECD (2017) *Measuring Distance to the SDG Targets: An assessment of where OECD countries stand* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development), <http://www.oecd.org/sdd/OECD-Measuring-Distance-to-SDG-Targets.pdf> (August 8, 2019).
- ReRISS11-20 (2011) *Resolucija o razvojni in inovacijski strategiji Slovenije 2011-2020* (Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 43/2011), pp. 5698-5727.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacre, D. & Teksoz, K. (2016) *SDG Index and Dashboards: A Global Report* (New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)), <https://www.sustainabledevelopment.report/reports/sdg-index-and-dashboards-2016/> (August 8, 2019).
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacre, D. & Teksoz, K. (2017) *SDG Index and Dashboards Report 2017* (New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)), <https://www.sustainabledevelopment.report/reports/sdg-index-and-dashboards-2017/> (August 8, 2019).
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G. & Fuller, G. (2018) *SDG Index and Dashboards Report 2018* (New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)), <https://www.sustainabledevelopment.report/reports/sdg-index-and-dashboards-2018/> (August 8, 2019).
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G. & Fuller, G. (2019) *Sustainable Development Report 2019* (New York: Bertelsmann Stiftung & Sustainable Development Solutions Network (SDSN)), [https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019\\_sustainable\\_development\\_report.pdf](https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf) (August 8, 2019).
- Schwab, K. (2017) *The Global Competitiveness Report 2017–2018* (Geneva: World Economic Forum), <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018> (August 8, 2019).
- Schwab, K. (2018) *The Global Competitiveness Report 2018* (Geneva: World Economic Forum), <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf> (August 8, 2019).
- SURS (2018) *Kazalniki ciljev trajnostnega razvoja Slovenije 2017* (Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije), <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7838> (August 8, 2019).



- Svetovna banka (2018a) *Doing Business 2019: Training for Reform* (Washington D.C.: World Bank), [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf), [https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf) (August 14, 2019).
- Svetovna banka (2018b) *Doing Business 2019: Country Tables* (Washington D.C.: World Bank), <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB19-Chapter/DB19-Country-Tables.pdf> (August 14, 2019).
- Svetovna banka (2018c) *Doing Business 2019: Economy Profile Slovenia* (Washington D.C.: World Bank), <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/slovenia/SVN.pdf> (August 14, 2019).
- SVRK (2019a) *Slovenija in Agenda 2030* (Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko), [http://www.svrk.gov.si/si/delovna\\_podrocja/razvojno\\_nacrtovanje/slovenija\\_in\\_agenda\\_2030/](http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje/slovenija_in_agenda_2030/) (August 9, 2019).
- SVRK (2019b) *Strategija pametne specializacije* (Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko), [http://www.svrk.gov.si/delovna\\_podrocja/strategija\\_pametne\\_specializacije/](http://www.svrk.gov.si/delovna_podrocja/strategija_pametne_specializacije/) (August 8, 2019).
- Šnajder, L. & Bobek, V. (2014) Regionalization of Slovenia by establishing functional regions [Regionalizacija Slovenije z vzpostavljanjem funkcionalnih regij], *Naše gospodarstvo [Our Economy]*, 60(1-2), pp. 26-36.
- Šraj, M., Menih, M., Bezak, N. & Mikoš, M. (2017) Poplavno tveganje v Sloveniji in podnebna spremenljivost, In: Zorn, M., Komac, B., Ciglič, R. & Tičar, J. (eds.) *Trajnostni razvoj mest in naravne nesreče* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 177-184, <http://zalozba.zrc-sazu.si/sl/publikacije/trajnostni-razvoj-mest-in-naravne-nesrece#v> (August 8, 2019).
- UCLG (2019) *Towards the localization of the SDG's* (Barcelona: United Cities and Local Governments), [https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2019/07/sdgs-localization2019\\_en.pdf](https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2019/07/sdgs-localization2019_en.pdf) (August 8, 2019).
- VNR (2017) *Slovenia: Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda: Report to the UN High Level Political Forum 2017 on Sustainable Development* (Ljubljana: Government of the Republic of Slovenia), [http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti\\_za\\_objavo\\_na\\_vstopni\\_strani/Slovenia\\_VNR\\_2017\\_-\\_Full\\_Report.pdf](http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/Slovenia_VNR_2017_-_Full_Report.pdf) (August 9, 2019).
- VNR (2018) *Slovenia: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: 2018 Update* (Ljubljana: Government of the Republic of Slovenia), [http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije/Implementing\\_the\\_Agenda2030\\_update\\_2018.pdf](http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Strategija_razvoja_Slovenije/Implementing_the_Agenda2030_update_2018.pdf) (August 9, 2019).
- WEF (2019) *Top 10 Emerging Technologies 2019* (Geneva: World Economic Forum), <https://www.weforum.org/reports/top-10-emerging-technologies-2019> (August 8, 2019).
- ZPok (2019a) *Zakon o pokrajinah (ZPok) – osnutek 20.6.2019* (Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije), [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zpok\\_20.6.2019.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zpok_20.6.2019.pdf) & [http://www.pokrajine.si/wp-content/uploads/2019/07/ZPok\\_20.6.2019.docx](http://www.pokrajine.si/wp-content/uploads/2019/07/ZPok_20.6.2019.docx) (August 8, 2019).
- ZPok (2019b) *Zakon o pokrajinah (ZPok) – osnutek 12.8.2019* (Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije), [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zpok\\_20.6.2019.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zpok_20.6.2019.pdf) & [http://www.pokrajine.si/wp-content/uploads/2019/08/ZPok\\_12.8.2019-1.docx](http://www.pokrajine.si/wp-content/uploads/2019/08/ZPok_12.8.2019-1.docx) (August 19, 2019).

ZUPok (2019) *Zakon o ustanovitvi pokrajin (ZUPok)* (Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije), [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zpok\\_20.6.2019.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zpok_20.6.2019.pdf) & [http://www.pokrajine.si/wp-content/uploads/2019/08/ZUPok\\_12.8.2019-1.doc](http://www.pokrajine.si/wp-content/uploads/2019/08/ZUPok_12.8.2019-1.doc) (August 19, 2019).

## Funkcionalne regije kot podlaga za pokrajine v Sloveniji

SAMO DROBNE

**Povzetek** V prispevku predstavimo koncept funkcionalnih regij ter uveljavljene pristope njihovega modeliranja in vrednotenja. S pomočjo podatkov o delovni mobilnosti med občinami Slovenije za obdobje 2015–2018 smo modelirali in vrednotili ključne sestave funkcionalnih regij, ki so lahko podlaga za oblikovanje pokrajin v Sloveniji. Predlog 8 pokrajin, ki sledijo konceptu 8 razvojnih regij, je iz vidika funkcionalne samozadostnosti bolj primeren od predloga 10 pokrajin. V primeru, da se zakonodajalec odloči za uvedbo 10 pokrajin, z ureditvijo posebnega statusa Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor, pa je nujna ustrezna ureditev njihovih pristojnosti na tak način, da bosta obe mestni občini tesno funkcionalno povezani s pokrajinama.

**Ključne besede:** • funkcionalne regije • pokrajine • delovna mobilnost • Slovenija • 2015–2018

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Samo Drobne, docent, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: samo.drobne@fgg.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.7> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Functional Regions as the Basis for Provinces in Slovenia

SAMO DROBNE

**Abstract** The article introduces the concept of functional regions and established approaches of their modelling and valuation. By means of the data on job mobility between municipalities in Slovenia for the 2015–2018 period, we have modelled and evaluated the key ingredients of functional regions, which may be the basis for formation of provinces in Slovenia. From the aspect of functional self-sufficiency, the suggested 8 provinces that follow the concept of 8 development regions is more appropriate than the suggested 10 provinces. If the legislator decides to introduce 10 provinces, by giving a special status to the Ljubljana Urban Municipality and the Maribor Urban Municipality, it is urgent to define their competences so that both urban municipalities will be tightly functionally connected with the two regions.

**Keywords:** • functional regions • provinces • job mobility • Slovenia • 2015–2018

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Samo Drobne, Ph.D., Assistant Professor, University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: samo.drobne@fgg.uni-lj.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.7> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## 1 Uvod

Teritorialna členitev, regionalizacija in možno oblikovanje pokrajin je v Sloveniji vedno znova aktualno vprašanje. Spomladi 2019 je Državni svet Republike Slovenije (DS RS) prevzel pobudo pri ustanovitvi pokrajin v Sloveniji (DS RS, 2019). Na delovnih sestankih v DS RS 7. 6. in 10. 7. 2019 se je oblikovala začetna strokovna delovna skupina za pripravo pokrajinske zakonodaje. V okviru teh dveh sestankov je bila jasno izražena želja DS RS, Združenja mestnih občin Slovenije (ZMOS), Skupnosti občin Slovenije (SOS), Združenja občin Slovenije (ZOS) in vodje delovne skupine za pripravo predloga pokrajinske zakonodaje, da se pripravi oz. prouči oblikovanje pokrajin na osnovi 11-ih mestnih občin v Sloveniji, z možnostjo samostojne pokrajine MO Ljubljane. Kot dodatni omejitvi sta se izpostavili še omejitvi upoštevanja mej regij na ravni NUTS 2 in NUTS 3. Tekom kasnejših delovnih sestankov razširjene strokovne komisije 22. 8. in 25. 9. 2019 ter v okviru delovnega srečanja predstavnikov strokovne skupine in predsednikov treh združenj občin Slovenije (ZMOS, SOS, ZOS) pri predsedniku Republike Slovenije 6. 9. 2019 se je izpostavila potreba po dodatnem upoštevanju rezultatov predhodnih študij v okviru ustanavljanja pokrajin v Sloveniji ter rezultatov študij funkcionalnih regij v Sloveniji. V študijah razvojnih regij v Sloveniji se je kot večplastno najprimernejša izkazala členitev Slovenije na 8 razvojnih regij okoli Murske Sobote, Maribora, Celja, Novega mesta, Ljubljane, Kranja, Nove Gorice in Kopra (Plut, 1999, 2004; Vrišer, 1999a, 199b). V drugih študijah funkcionalnih regij pa se je kot posebej stabilna (skozi več let malo spremenljiva) izkazala sestava 7 do 9 funkcionalnih regij okoli Murske Sobote, Maribora, Slovenj Gradca, Celja, Novega mesta, Ljubljane, Kranja, Nove Gorice in Kopra (Drobne, Konjar in Lisec, 2010, 2011; Drobne in Konjar, 2011; Drobne, 2016).

V Evropi je koncept regije že dolgo poznan, saj so se številne gospodarsko neodvisne regije začele razvijati že v srednjem veku (Maier, 2005). V sodobnem času pa je v Evropi koncept regije pogosto povezan z uresničevanjem ciljev učinkovite in trajnostne ozemeljske razvojne politike (SE, 2016) in ozemeljske kohezije v okviru Evropske unije (EU; EK, 1999, 2010, 2016). EU zagotavlja skladen razvoj celotnega evropskega ozemlja s spodbujanjem funkcionalnega pristopa k celovitemu razvoju ozemelj kot prostorov, kjer državljani živijo kot želijo, s krepitvijo lokalnih politik, in sicer z upravljanjem na več ravneh, od lokalnega do evropskega, s spodbujanjem sodelovanja med ozemlji in krepitvijo evropskega povezovanja, z boljšim poznavanjem ozemelj za lažje usmerjanje njihovega razvoja (EK, 2016; SE, 2016). Pri tem še kar nekaj članic uporablja dogovorno opredeljene administrativne regije, ki sicer homogeno pokrijejo celotno pripadajoče območje države in so primerljive velikosti (OECD, 2002; Coombes et al., 2012). Administrativne regije so najpogosteje opredeljene na podlagi zgodovinskih dejstev ali zamejitve homogenih območij na podlagi enega ali več parametrov. V nasprotju z njimi so funkcionalne regije rezultat funkcionalnih povezav v prostoru in v času. Funkcionalne regije se z razvojem družbe, tehnologij in investicij v prostor spreminjajo, so lahko raznolike v velikosti in številu prebivalstva (Drobne, 2016).

Številni raziskovalci – denimo, Ball (1980), Coombes in Openshaw (1982), Green in Coombes (1985), Tomaney in Ward (2000), Andersen (2002), Van der Laan in Schalke (2001), ESPON 1.1.1 (2004), ESPON 3.4.3 (2006), Karlsson in Olsson (2006), ESPON 1.4.3 (2007), Trapasso (2007) ter Cörvers, Hensen in Bongaerts (2009) – so dokazali, da klasične administrativne regije, ki jih države uporabljajo za oblikovanje politik, dodeljevanje virov in raziskave, v mnogih primerih ne dajejo popolnih informacij o dejanskih družbenogospodarskih razmerah na določenem ozemlju. Regije, ki temeljijo na družbenogospodarskih interakcijah v prostoru in ki predstavljajo do neke mere samozadosten gospodarski prostor, tj. funkcionalne regije, so bolj primerne za različne strukturne analize, izvajanje državnih in regionalnih politik, razvoj državne uprave, načrtovanje in spremljanje prostorskega razvoja, za ugotavljanje razlik v prostoru ter druge analize, ki se tičejo družbenogospodarskih odnosov.

V prispevku predstavimo ključne sestave funkcionalnih regij, ki lahko služijo kot podlaga za oblikovanje pokrajin v Sloveniji. V nadaljevanju prispevka najprej izvedemo pregled literature o funkcionalnih regijah, sledi metodološki del, ki govori o modeliranju in vrednotenju funkcionalnih regij, nato predstavimo in vrednotimo rezultate, prispevek pa zaključimo sklepom ter predlogi za nadaljnje delo. Vsebine tega prispevka je povzeta iz študije »Funkcionalne regije kot podlaga za ustanovitev pokrajin v Sloveniji« (Drobne, 2019).

## 2 Pregled literature

V prostorskih znanostih v splošnem ločimo med formalnimi in funkcionalnimi družbenogospodarskimi regijami (Haggett, 1971; Abler, Adams in Gould, 1972; Claval, 1998). Formalna regija je območje posplošitve neke spremenljivke, zato je notranje homogena (Klapka, Halás in Tonev, 2013). Formalno regionalizacijo izvajamo z združevanjem osnovnih prostorskih enot (OPE) na nižji ravni (npr. popisnih okolišev, statističnih okolišev, naselij, občin, poštnih okolišev), s ciljem zmanjševanja variance med regijami (skupinami OPE) glede na eno ali več spremenljivk. V nasprotju s formalno je funkcionalna regija (FR) notranje heterogena, kar se odraža v vzajemnem dopolnjevanju in odvisnosti notranjih OPE (ibid.). Po Ullmanu (1980) temelji organiziranost FR na horizontalnih odnosih v prostoru v obliki prostorskih tokov in medsebojnih odnosov (interakcij) med deli regije. Funkcionalna regionalizacija je torej postopek združevanja OPE v FR s ciljem posplošitve obravnavanih funkcionalnih tokov in odnosov v prostoru. Funkcionalne regije zato razumemo tudi kot posplošene vzorce tokov in odnosov v prostoru. FR je torej sistem močno povezanih večjih in/ali manjših prostorskih enot. Pri FR ne obravnavamo posebej geografskih danosti in zgodovinskih povezav, temveč se usmerjamo na funkcionalno povezanost (Vanhove in Klaasen, 1987). Klapka, Halás in Tonev (2013) menijo, da so izraz »funkcionalna regija« uvedli v geografijo, s tem pa tudi v ostale prostorske znanosti, Philbrick (1957) ter Berry in Garrison (1958).

Vzajemno dopolnjevanje in odvisnost v heterogenih FR generira različne vrste prostorskih interakcij, kot so tokovi prebivalstva (dnevna mobilnost v šolo in na delo, stalne selitve, nakupovanje in rekreacija), prometni tokovi in tokovi dobrin (prometni in potniški tokovi po kopnem, morju in zraku), tokovi blaga, finančni tokovi, informacijski tokovi (komunikacije, časopis in revije), tokovi plina/vode/elektrike (priključki na storitve) in podobno (Vanhove in Klaassen, 1987; Alvanides, Openshaw in Duke-Williams, 2000). Najpogosteje pa so FR v literaturi opredeljene glede na gospodarske interakcije. Tako Berry in Garrison (1958) opisujeta FR kot funkcionalno območje okoli močnega gospodarskega središča, ki privlači prebivalce iz bližnjega in daljnega zaledja. Središče FR razumeta kot središčni kraj iz Christallerjeve teorije središčnih krajev (Christaller, 1933), katerega velikost je odvisna od obsega dobrin in storitev, ki jih zagotavlja prebivalcem. Brown in Holmes (1971) opredeljujeta FR kot skupek funkcionalno dopolnjujočih OPE, med katerimi je več gospodarskih interakcij kot med njimi in enotami zunaj regije. Vanhove in Klaassen (1987) opisujeta FR kot smiselno delujočo prostorsko celoto, sestavljeno iz gospodarsko in družbeno povezanih območij. V skupini povezanih območij prihaja do številnih družbenih in gospodarskih interakcij, medsebojnih vplivov tokov delovne mobilnosti, tokov blaga in storitev, komunikacijskih tokov, prometnih tokov, finančnih tokov ipd. Johansson (1998) ter Karlsson in Olsson (2006) opredeljuje FR kot območje z visoko frekvenco notranjih regionalnih gospodarskih interakcij, kot so delovna mobilnost ter regionalna trgovina dobrin in storitev, in kot območje strnjene dejavnosti in prometne infrastrukture, ki omogoča veliko mobilnost ljudi, proizvodov in informacij. Van der Laan in Schalke (2001) ter Farmer in Fotheringham (2011) pa razumejo FR kot prostorsko zvezno območje, v katerem se srečujeta skupna ponudba in povpraševanje po najrazličnejših družbenih in gospodarskih dobrinah. OECD (2002) pa opredeljuje FR kot ozemeljsko enoto, ki predstavlja skupek družbenih in gospodarskih povezav, pri čemer ni nujno, da so meje FR skladne z geografskimi ali zgodovinskimi členitvami. Po OECD (ibid.) dobimo FR s členitvijo območja države na manjše dele, pri čemer temelji funkcionalna razmejitev najpogosteje na analizi trga dela, oziroma območij, kjer se ponudba in povpraševanje po delovnih mestih dobro ujemata.

Najpogosteje uporabljeni koncept FR, ki ga zasledimo v strokovni literaturi, je koncept lokalnih zaposlitvenih sistemov (angl. local labour systems) in regionalnih zaposlitvenih sistemov (angl. regional labour systems; OECD, 2002). Po konceptu zaposlitvenih sistemov naj bi FR vsebovala eno ali več območij lokalnega trga dela (angl. local labour market area). Tako naj bi v FR povpraševanju po delu ustrezala sorazmerno enako velika ponudba delovnih mest in obratno (Karlsson in Olsson, 2006). Številni avtorji so zato mnenja (npr. Smart, 1974; Coombes, Green in Openshaw, 1986; Van der Laan, 1991; Casado-Díaz, 2000; Andersen, 2002; Van der Laan in Schalke, 2001; OECD, 2002; Karlsson in Olsson, 2006; Cörvers, Hensen in Bongaerts, 2009; Farmer in Fotheringham, 2011), da je povezani trg dela, v katerem so delovna mobilnost, iskanje zaposlitve in povpraševanje po delu znotraj regije veliko bolj intenzivni kot med regijami, najpomembnejša značilnost funkcionalne regije. To je tudi razlog, da že več desetletij, od vseh mogočih tokov prebivalstva uporabljamo za zamejevanje FR ravno

tokove delovne mobilnosti. Delovna mobilnost, še posebej dnevna delovna mobilnost, je najbolj množična in najbolj stabilna redna oblika tokov prebivalstva v prostoru (Smart, 1974). Zato manjše spremembe v zaposlitvi ne vplivajo bistveno na vzorec dnevnih tokov na delo in domov.

Poleg funkcionalnih regij ločimo še druga funkcionalna območja, kot so funkcionalna urbana območja in funkcionalne urbane regije. Oba koncepta sta namenjena analizi razvoja naselij, analizi širitve gospodarskih dejavnosti, analizi in reševanju družbenih in prostorskih neenakosti ter neenakosti na trgu dela (Drobne, Konjar in Lisec, 2011). Funkcionalno urbano območje (FUO; angl. functional urban area, FUA) je funkcionalno povezano območje urbanega središča in njegovega zaledja. FUO najpogosteje določimo kot skupek OPE, iz katerih se dnevno vozi na delo v središče določen odstotek delovno aktivnega prebivalstva (Coombes et al., 1979; ESPON 1.1.1, 2004; ESPON 1.1.2, 2004; Benini, Naldi in Region, 2007; Pichler Milanović et al., 2008). Funkcionalna urbana regija (FUR; angl. functional urban region) pa je funkcionalna regija, ki je opredeljena okoli enota urbanega jedra (ESPON 1.1.1, 2004; ESPON 1.1.2, 2004; Benini et al., 2007; Coombes, 2014). Središče FUO in FUR je lahko opredeljeno z območjem goste pozidave, ki je jedro urbanega območja (Antikainen, 2005). Koncept FUR se je najmočneje uveljavil v Franciji, Kanadi in Združenih državah Amerike (OECD, 2002). Tako v Severni Ameriki kot tudi v večini evropskih držav in v Sloveniji opredeljujemo funkcionalna območja mest na podlagi števila prebivalcev, tokov delovne mobilnosti, števila potnikov v sistemu javnih prevoznih sredstev, števila študentov v visokošolskih središčih, števila podjetij v mestih, količine prevoženega blaga, števila prenočitvenih kapacitet, ustvarjene bruto dodane vrednosti in administrativne funkcije urbanega središča (Coombes et al., 1979; ESPON 1.1.1, 2004; ESPON 1.1.2, 2004; Zavodnik Lamovšek, 2005; ÖIR, 2006; ESPON 1.4.3, 2007; Pichler Milanović et al., 2008; Drobne, Konjar in Lisec, 2010; Lisec, et al., 2010; Coombes, 2014; Drobne in Zavodnik Lamovšek, 2017).

V literaturi zasledimo različna področja obravnave funkcionalnih regij, od analiz trga dela ter drugih družbenogospodarski vidikov, analiz funkcionalnih urbanih regij, analiz administrativnih, planskih in statističnih regij, analiz statističnih funkcionalnih regij na mikro ravni (za statistično poročanje), analiz lokalnega in regionalnega stanovanjskega trga (za podporo stanovanjski politiki), analiz trga blaga, analiz funkcionalnih regij za podporo v transportni in prometni politiki, analiz za podporo informacijsko-komunikacijski tehnologiji in drugim storitvam v prostoru, do splošnih pregledov obravnave funkcionalnih regij. V Drobne (2016, 2017, 2019) si je mogoče ogledati primere literature po najpogostejših področjih obravnave funkcionalnih regij, kot tudi po državah.

V Sloveniji je bilo izvedenih več študij, v katerih so avtorji analizirali funkcionalne povezave med mestnimi in ostalimi naselji, med mestom in podeželjem, med občinami. Projekt ESPON 1.1.1 (2004) je v Sloveniji opredelil 6 funkcionalnih urbanih območij. Zaradi vse večje pomembnosti srednje velikih ter majhnih mestnih območij, kar se je



pokazalo v projektu Planet Cense (ÖIR, 2006), je Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) leta 2006 določilo 10 funkcionalnih urbanih območij, ki so jih oblikovala najboljše mestna območja. V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, 2004) pa je opredeljenih 15 urbanih središč. Zato je v Sloveniji najenostavneje govoriti o 15 funkcionalnih urbanih območij, sestavljenih iz urbanih središč nacionalnega pomena (tudi regionalnih središč) ter njihovih gravitacijskih območij.

Pichler Milanović et al. (2008) so v projektu RePUS opredelili 42 območij lokalnih zaposlitvenih sistemov (LZS). Z združevanjem območij LZS pa so opredelili 17 območij regionalnih zaposlitvenih sistemov (RZS). Členitev Slovenije na 17 območij RZS predstavlja približek FUU oziroma območjem zaledja petnajstih središč nacionalnega pomena, opredeljenih v SPRS (2004). Konjar (2009), Drobne, Konjar in Liseč (2010) ter Konjar, Liseč in Drobne (2010) so razvili lastni večstopenjski pristop razmejevanja FR. Funkcionalne regije so analizirali na različnih ravneh od 3 do 16 FR. Pogačnik et al. (2008, 2009a–c) so v okviru projekta »Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij« poleg modeliranja FR tudi ovrednotili razvojne potencialne ter možne scenarije razvoja FR v Sloveniji, v strokovni študiji »Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin« (Pogačnik, Grad in Brezovnik, 2009; Pogačnik et al., 2009d–e) pa so uporabili koncept funkcionalnih regij v analizi in predlogu členitve Slovenije na pokrajine. Bajt (2010) je zasnovala informacijski sistem za podporo odločanju, ki je lahko osnova za modeliranje FR v Sloveniji. Drobne in Bogataj (2011, 2012) sta razvila metodo vrednotenja števila in sestave FR v državi. Avtorja sta vrednotila FR na ravneh NUTS 2 in NUTS 3 v Sloveniji v obdobju 2000–2010. Drobne in Lavrič (2012) sta analizirala spremembe FR delovne mobilnosti na makro in submakro ravni Slovenije v obdobju 2000–2009. FR sta vrednotila in primerjala glede na število prebivalcev in občin v regiji, glede na površino in obliko regije. Drobne, Senekovič in Liseč (2014) pa so analizirali FR notranjih selitev Slovenije ter njihovo spreminjanje v obdobju 2000–2010. V času hitrega staranja prebivalstva sta Drobne in Bogataj (2013a–b, 2014, 2015) analizirala storitvena območja oskrbe starejšega prebivalstva v Sloveniji po konceptu FR. V Drobne in Bogataj (2013a–c, 2014) sta vrednotila središča funkcionalnih regij kot izhodišča za središčno oskrbo starejšega prebivalstva, v Drobne in Bogataj (2015) pa sta nadgradila pristop z vrednotenjem stroškov oskrbe v regiji. Avtorja sta izpostavila več optimalnih rešitev členjenja ozemlja Slovenije na FR glede na stroške storitev. Drobne (2016) je analiziral hierarhične FR v Sloveniji v obdobju 2000–2011. Kot posebej stabilna, tj. skozi več let malo spremenljiva, se je izkazala sestava 7 do 9 FR. Drobne (2019) je modeliral in vrednotil FR Slovenije v obdobju 2015–2018 po treh pristopih. Po pristopu vrednotenja FR je tudi analiziral predloge členitve Slovenije na 8 in 10+2 pokrajini.

### 3 Metodologija

Temeljni vir podatkov za modeliranje funkcionalnih regij so bili podatki o tokovih delovne mobilnosti med občinami Slovenije v letih 2015–2018. Te podatke smo pridobili iz Statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP; SURS,

2019a), kjer sta na voljo kraj bivanja in kraj dela zaposlenega (SURS, 2017). Prostorske podatke o občinah v Sloveniji smo pridobili na Geodetski upravi RS (GURS, 2019). Šifrant občin v RS v obdobju 2015–2018 je v prilogi A.

Funkcionalne regije smo modelirali, tj. združevali občine v skupine, po treh splošno uveljavljenih pristopih; in sicer: po metodi verig, po hierarhični metodi Intramax in po metodi večstopenjskega združevanja, tj. po metodi CURDS.

Metoda verig (Drobne et al., 2009, 2010; Drobne in Konjar, 2011) je prirejena metoda modeliranja FR kot so jo razvili in jo uporablja Švedska statistika (Karlsson in Olsson, 2006). Za razmejitev teritorija Slovenije po metodi verig smo najprej določili središčne občine. Pri opredeljevanju središčnih občin je običajno kriterij število delovnih mest v občini, lahko pa središče občine izberemo tudi dogovorno. V našem primeru smo modelirali FR okoli dogovorno izbranih mestnih občin, posebej pa tudi glede na središčne občine opredeljene glede števila delovnih mest v njih. Sledilo je združevanje občin iz zaledja na središčne občine glede na največji tok delovne mobilnosti. Metoda verig je edina izmed uporabljenih metod, ki omogoča izbiro središča, okoli katerega modeliramo FR. S tem ta metoda omogoča tudi nadzor števila modeliranih FR. Več o metodi verig v Drobne et al. (2009, 2010), Drobne in Konjar (2011) oziroma v Drobne (2019).

S pomočjo metode Intramax smo modelirali hierarhične nize 211 do 2 FR. Postopek Intramax (Masser in Brown, 1975, 1977; Brown in Pitfield, 1990) je postopek hierarhičnega združevanja, ki se izvede korakoma. V vsakem koraku se združita dve OPE, v našem primeru občini oziroma FR na nižjih ravneh obravnave, katerih relativna interakcija delovne mobilnosti dá najvišjo vrednost ciljne funkcije. Vrednosti ciljne funkcije računamo s pomočjo dejanskega in pričakovanega obsega delovne mobilnosti ter skupnega obsega vseh obravnavanih tokov delovne mobilnosti. Podrobneje o sami metodi Intramax je razloženo v Masser in Brown (1975, 1977), Brown in Pitfield (1990) oziroma v Drobne (2016, 2019). Prav tam najde zainteresiran bralec tudi opise primerov uporabe metode Intramax v strokovni literaturi. Omeniti velja, da je metoda Intramax edina od uporabljenih metod, ki omogoča modeliranje hierarhično urejenih FR, pri kateri lahko nadzorujemo število FR.

Tretja metoda, ki smo jo uporabili v študiji, je bila metoda CURDS (ang. Centre for Urban and Regional Development Studies, CURDS), Univerze v Newcastlu (Coombes et al., 1986). Metoda je bila večkrat posodobljena, v študiji smo uporabili tretjo različico (Coombes in Bond, 2008). Metoda CURDS je prvenstveno razvita za modeliranje lokalnih in regionalnih trgov dela. Tudi pri tej metodi sledimo principu maksimizacije notranjih tokov (tokov znotraj FR) in minimizacije zunanjih tokov delovne mobilnosti (tokov čez meje FR). Ta dva principa spremljamo s samozadostnostjo FR, ki jo obravnavamo kot samozadostnost na strani ponudbe in kot samozadostnost na strani povpraševanja. Samozadostnost na strani ponudbe podaja obseg možnosti zaposlitve lokalnega prebivalstva. Visoka stopnja samozadostnosti na strani ponudbe označuje

relativno zaprte FR (velik delež lokalnega prebivalstva najde zaposlitev v FR); obratno, nizka stopnja označuje relativno odprto FR (velik delež lokalnega prebivalstva dela v drugih FR). Samozadostnost na strani povpraševanja pa podaja obseg možnosti bivanja zaposlenim v FR. Visoka stopnja samozadostnosti na strani povpraševanja tako pomeni, da je velik delež zaposlenih v FR tam našlo tudi prebivališče, hkrati pa lahko pomeni tudi primanjkljaj delovnih mest v FR (Drobne 2016). Poleg samozadostnosti je pomemben kriterij pri modeliranju FR še število delovno aktivnih prebivalcev. Pred samo izvedbo iterativnega postopka metode CURDS moramo tako opredeliti štiri parametre, s katerimi modeliramo FR; ti so: minimalno in ciljno število delovno aktivnega prebivalstva v FR ter minimalna in ciljna samozadostnost v FR; pri tem obravnavamo samozadostnost kot manjšo od obeh obravnavanih samozadostnosti. Algoritem CURDS korakoma združuje OPE v FR. Pri tem obravnava vsako OPE kot FR. Algoritem v postopku združevanja preverja veljavnost FR, glede na predhodno opredeljene štiri parametre, ki opredeljujejo dokaj zapleteno kriterijsko funkcijo. Posebnost metode CURDS je v možnosti razdruževanja skupine OPE oziroma FR, v kolikor le-ta ne izpolnjuje pogoja veljavnosti FR, in uvrščanja OPE v rezervni seznam OPE ter možnosti ponovne kasnejše obravnave posamezne OPE iz rezervnega seznama OPE. Končni rezultat modeliranja FR po metodi CURDS je torej pogojen s štirimi parametri, ki so odvisni predvsem od velikosti države in velikosti trga dela. V literaturi najdemo celo priporočila glede parametrov (Coombes in Bond 2008; Franconi, D'Alò in Ichim 2016; Franconi et al., 2016): ciljna vrednost samozadostnosti naj bo med 0,75 in 0,80, najmanjša vrednost samozadostnosti naj bo med 0,60 in 0,70, medtem ko sta ciljno in najmanjše število delovno aktivnega prebivalstva v FR odvisna od značilnosti osnovnih prostorskih enot (v našem primeru občin), tokov delovne mobilnosti ter drugih značilnosti območja države oziroma regije, ki jo členimo na FR, predvsem od gostote poselitve. Najmanjše število delovno aktivnega prebivalstva v FR pomembno vpliva na velikost modeliranih FR, ciljno število delovno aktivnega prebivalstva v FR pa je običajno večje od 10.000 (Franconi et al., 2016).

Modelirane sestave FR smo vrednotili po principih iz teorije mehkih množic, kot sta predlagala Feng (2009) in Watts (2009, 2013). Po takšnem pristopu lahko opredelimo stopnjo pripadnosti posamezne občine k FR, ki je manjša, če se več delovne mobilnosti iz občine izvaja v drugo FR, in obratno. Na tak način lahko posamezna občina pripada več funkcionalnim regijam oziroma takšen pristop pomaga pri iskanju potencialno slabo opredeljenih FR. Mehko vrednost pripadnosti občine k FR izračunamo kot povprečje mehke vrednosti bivanjske pripadnosti k FR in mehke vrednosti lokalne zaposlitve v FR. Več o vrednotenju FR po principih iz teorije mehkih množic v Feng (2009) in Watts (2009, 2013) oziroma v Drobne (2019).

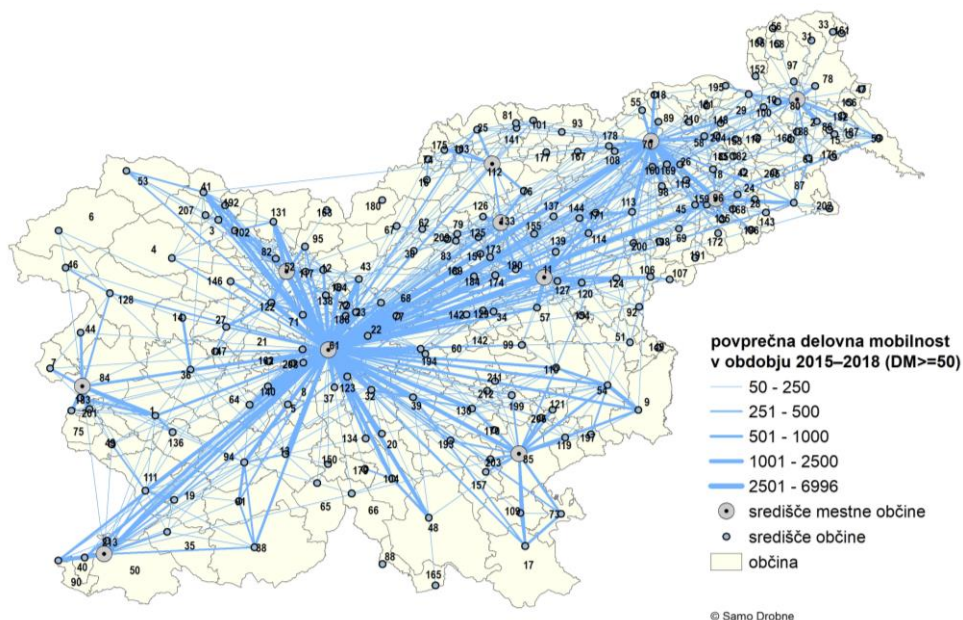
## 4 Rezultati in razprava

Upodobitev tokov delovne mobilnosti med občinami Slovenije v obdobju 2015–2018 izkaže močno prevladujočo vlogo najmočnejšega zaposlitvenega središča v Sloveniji, tj. glavnega mesta Ljubljane (glej sliko 1). MO Ljubljana je namreč v obdobju 2015–2018 nudila preko 26 % vseh delovnih mest v Sloveniji. Po številu delovnih mest so vse mestne občine na vodilnem mestu – razen MO Slovenj Gradec, ki je na 16. mestu (glej preglednico 1). To dejstvo pomembno vpliva tudi na same rezultate modeliranja funkcionalnih regij.

V primeru uporabe metode verig lahko izberemo dogovorno opredeljena središča FR, v našem primeru 11 mestnih občin, ali pa občine po številu delovnih mest. V slednjem primeru, ko je MO Slovenj Gradec z 7747 delovnimi mesti šele na 16. mestu, modeliramo vseh šestnajst FR okoli 16 središčnih občin. Na ta način vključimo v analizo poleg 11-tih mestnih občin še 5 drugih občine, tj. Domžale, Škofja Loka, Krško, Žalec in Kamnik. Sliki 2 in 3 prikazujeta 11 oziroma 16 FR modeliranih po metodi verig okoli 11-tih mestnih občin oziroma okoli 16-tih središčnih občin, opredeljenih s številom delovnih mest.

Različne metode modeliranja FR praviloma daje različne rezultate. To se izkaže že ob uporabi hierarhične metode Intramax, ki generira 11 FR okoli 9 MO ter okoli občin Zagorje ob Savi (142) in Kočevje (48); glej sliko 4. V postopku hierarhičnega združevanja občin namreč ne moremo izbrati središčnih občin, saj metoda na podlagi kriterijske funkcije zgolj hierarhično združuje občine v FR. V kolikor želimo v model FR vključiti vse MO v Sloveniji, tj. tudi MO Velenje (133) in MO Mursko Soboto (80), moramo obravnavati model 18 FR – to je najnižja prostorska raven, kjer metoda Intramax obravnava ločeno FR Velenja (113); glej sliko 5. V tem primeru so v sistem FR, poleg FR mestnih občin, vključene še FR Zagorja ob Savi (142), Kočevja (48), Slovenske Bistrice (113), Domžal (23), Vrhnike (140), Idrije (36) in Postojne (94).

Pri modeliranju FR po metodi CURDS ne moremo nadzorovati števila regij. S spreminjanjem vrednosti štirih parametrov smo opredelili FR okoli MO v Sloveniji. Tako smo zamejili območja FR okoli 11 mestnih občin in ene dodatne občine z izbiro naslednjih parametrov: minimalno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 20.000, ciljno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 25.000, minimalna samozadostnost FR = 0,65 in ciljna samozadostnost FR = 0,80. Metoda CURDS namreč ne prepozna vseh 11 FR okoli 11-tih MO, v kolikor v analizo ne vključimo tudi FR Krškega (54); glej sliko 6.

**Slika 1:** Tokovi delovne mobilnosti (DM) med občinami Slovenije v obdobju 2015–2018**Tabela 1:** Povprečno število delovnih mest v občini v obdobju 2015–2018 (urejeno po rangi; mestne občine so označene s krepko pisavo; prikazanih je prvih 17 občin, ostalo v Drobne, 2019)

Rang	Mestna občina	Šifra občine	Ime občine	Število delovnih mest	% delovnih mest glede na Slovenijo
1	da	61	<b>Ljubljana</b>	216.952	26,6 %
2	da	70	<b>Maribor</b>	57.825	7,1 %
3	da	11	<b>Celje</b>	28.329	3,5 %
4	da	85	<b>Novo mesto</b>	23.678	2,9 %
5	da	52	<b>Kranj</b>	23.591	2,9 %
6	da	50	<b>Koper/Capodistria</b>	23.564	2,9 %
7	da	133	<b>Velenje</b>	15.861	1,9 %
8	da	84	<b>Nova Gorica</b>	14.289	1,7 %
9	da	96	<b>Ptuj</b>	12.422	1,5 %
10	da	80	<b>Murska Sobota</b>	11.652	1,4 %
11	ne	23	Domžale	11.070	1,4 %
12	ne	122	Škofja Loka	9156	1,1 %

13	ne	54	Krško	8857	1,1 %
14	ne	190	Žalec	8128	1,0 %
15	ne	43	Kamnik	7760	0,9 %
<b>16</b>	<b>da</b>	<b>112</b>	<b>Slovenj Gradec</b>	<b>7747</b>	<b>0,9 %</b>
17	ne	113	Slovenska Bistrica	7709	0,9 %
:	:	:	:	:	:

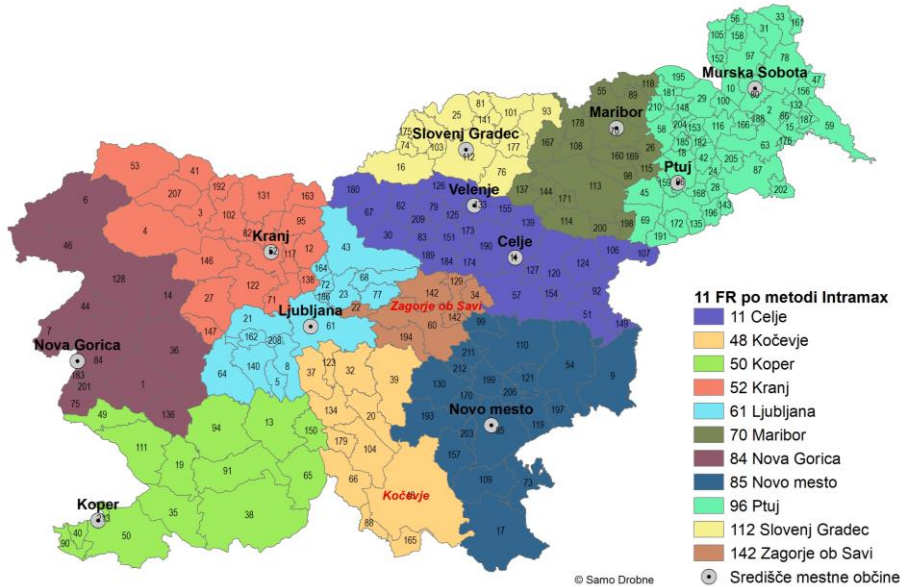
**Slika 2:** 11 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih okoli 11-tih mestnih občin po metodi verig v obdobju 2015–2018



**Slika 3:** 16 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih okoli 16 središčnih občin po metodi verig v obdobju 2015–2018



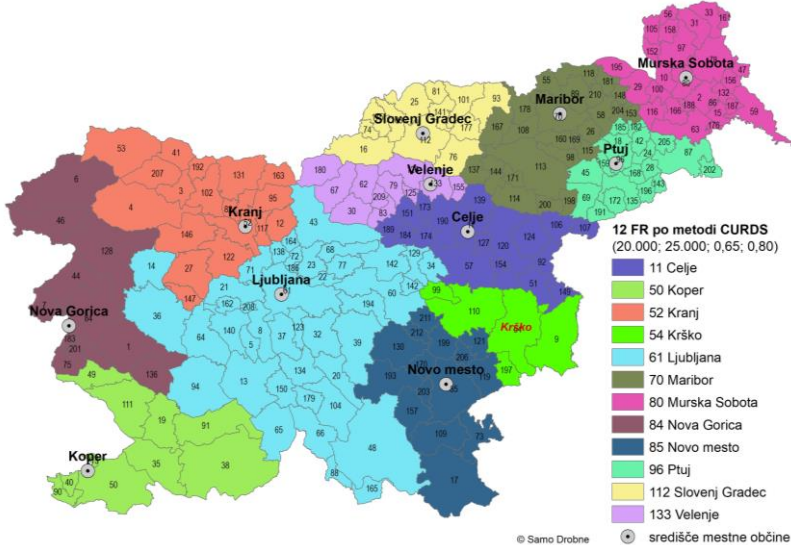
**Slika 4** 11 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih po metodi Intramax v obdobju 2015–2018



**Slika 5:** 18 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih po metodi Intramax v obdobju 2015–2018



**Slika 6:** 12 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih po metodi CURDS v obdobju 2015–2018 (minimalno število delovno aktivnega prebivalstva = 20.000, ciljno število delovno aktivnega prebivalstva = 25.000, minimalna samozadostnost FR = 0,65 in ciljna samozadostnost FR = 0,80)

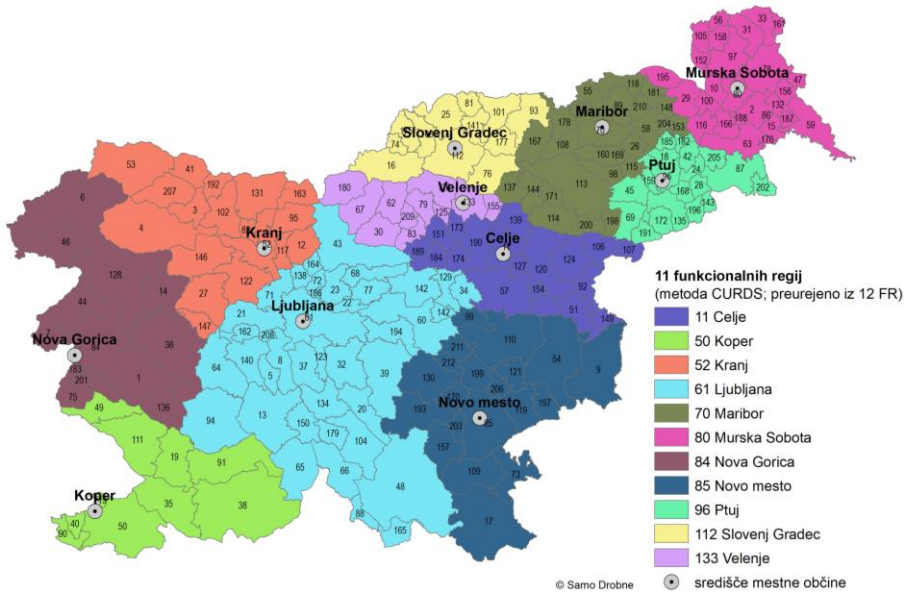




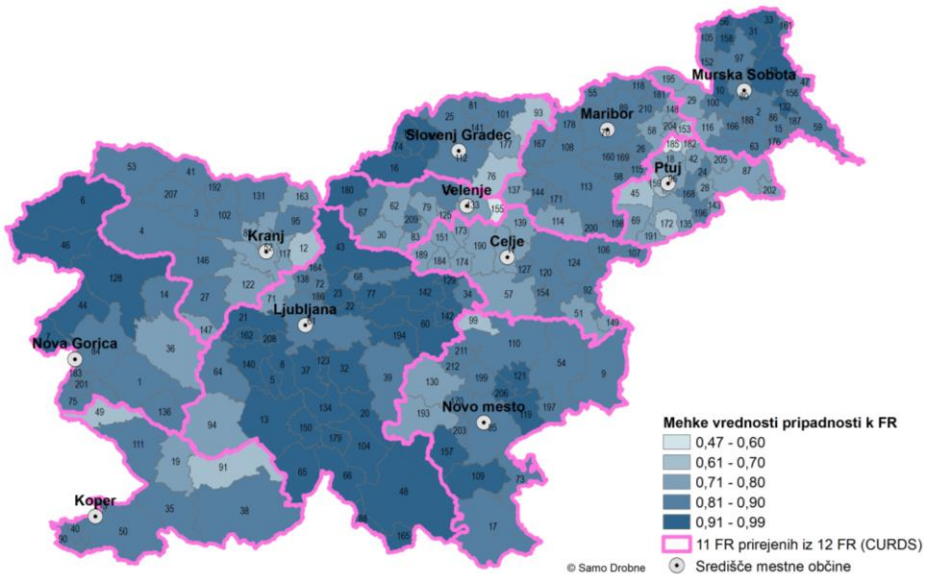
Drobne (2019) je po treh omenjenih pristopih modeliral še druge sestave 5–9 FR. Rezultati analiz FR izpostavijo naslednje ugotovitve, ki so skladne z literaturo (Drobne in Konjar, 2011; Coombes, 2010, 2014; Coombes in Bond, 2008; Coombes et al., 2012; Watts, 2009, 2013; Casado-Díaz in Coombes, 2011; Landré in Håkansson, 2013; Klapka et al., 2014; Drobne, 2016): (a) Metoda verig pretirano poudari vpliv večjih urbanih središč, v našem primeru MO Ljubljana, v nekaterih primerih pa celo modelira FR, ki niso sosedsko povezane. (b) Metoda Intramax je primerna metoda za modeliranje FR na mikro ravni, ni pa primerna za modeliranje manjšega števila večjih FR, saj dolgo časa v postopku hierarhičnega združevanja občin v FR zanemarja vpliv večjih urbanih središč. (c) Metoda CURDS, kot najbolj kompleksna metoda modeliranja FR, generira najbolj prostorsko uravnotežene FR z najvišjo stopnjo samozadostnosti.

Zato smo v nadaljevanju podrobneje analizirali sestave FR modelirane po pristopu CURDS. Primer takšne sestave je 11 FR okoli 11 mestnih občin v Sloveniji ob upoštevanju meja 8 razvojnih regij (Plut, 1999, 2004; Vrišer, 1999a, 1999b; ZUPok, 2019). Le-te dobimo, ko sestavo občin v FR na sliki 6 preuredimo tako, da FR Krškega (54) na podlagi tokov delovne mobilnosti pripojimo k FR Novega mesta (85), medtem ko občini Cerkljeva (14) in Idrija (36) iz FR Ljubljana prestavimo v FR Nova Gorica (84); rezultat je prikazan na sliki 7. Analiza kakovosti funkcionalne regionalizacije, ki jo izvedemo po načelih iz teorije mehkih množic (Feng, 2009; Watts, 2009, 2013) pa izpostavi potencialno slabo uvrščene občine v sistem 11 FR. S slike 8 je mogoče razbrati občini, katerih mehka vrednost pripadnosti k FR je pod 0,6. To sta občini Dobrna (155) in Trnovska vas (185). V primeru, da se zakonodajalec odloči oblikovati pokrajine po mejah 11 FR na sliki 7, bi bilo smiselno ponovno analizirati pripadnost omenjenih dveh občin k FR. Mogoče je izračunati tudi povprečno mehko vrednost pripadnosti občin FR za celotni sistem 11 FR, kot tudi za posamezno FR. Rezultati vrednotenja kakovosti funkcionalne regionalizacije za sistem 11 FR so izpisani v preglednici 2. Rezultati kažejo na funkcionalno najboljše zamejitev FR Ljubljane (0,906), sledijo FR Nove Gorice (0,878), FR Murske Sobote (0,869) in FR Novega mesta (0,855), med funkcionalno slabše zamejenimi pa najdemo FR Celja (0,79), FR Velenja (0,77) in FR Ptuja (0,74).

**Slika 7:** 11 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih po metodi CURDS v obdobju 2015–2018 (prirejeno iz 12 funkcionalnih regij na sliki 6)



**Slika 8:** Mehke vrednosti pripadnosti občine k 11-tim funkcionalnim regijam Slovenije modeliranim po metodi CURDS v obdobju 2015–2018 (glej sliko 7)



**Tabela 2:** Povprečne mehke vrednosti pripadnosti občin 11 funkcionalnim regijam v Sloveniji modeliranim po metodi CURDS v obdobju 2015–2018 (sliki 7 in 8)

Funkcionalna regija / Slovenija	Povprečne mehke vrednosti pripadnosti občin funkcionalni regiji
Slovenija	0,837
80 Murska Sobota	0,869
70 Maribor	0,828
96 Ptuj	0,740
112 Slovenj Gradec	0,839
133 Velenje	0,770
11 Celje	0,790
85 Novo mesto	0,855
61 Ljubljana	0,906
52 Kranj	0,810
84 Nova Gorica	0,878
50 Koper	0,801

Na delovnem sestanku ožje strokovne skupine za pripravo pokrajinske zakonodaje 16. 9. 2019 se je izpostavila potreba po doslednem upoštevanju strokovnega predloga 8 regij, ki zagotavljajo skladnejši regionalni razvoj Slovenije, kot strokovnega izhodišča za oblikovanje bodočih pokrajin v Sloveniji. V tem primeru gre za členitev, kot jo prikazuje slika 10, ki jo dobimo z manjšo preureditvijo 8 FR modeliranih po metodi CURDS z naslednjimi parametri: minimalno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 30.000, ciljno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 35.000, minimalna samozadostnost FR = 0,7 in ciljna samozadostnost FR = 0,8; glej sliko 9.

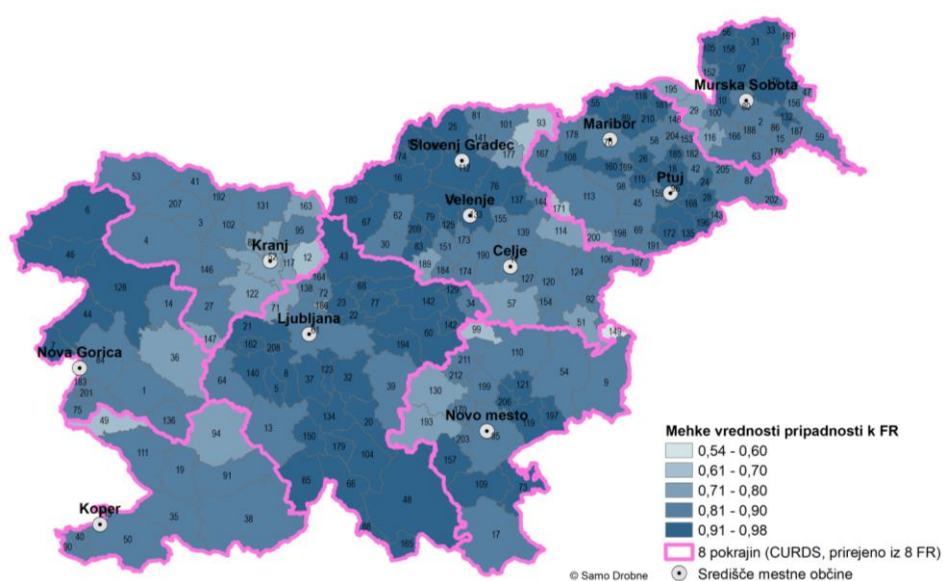
**Slika 9:** 8 funkcionalnih regij Slovenije modeliranih po metodi CURDS v obdobju 2015–2018



**Slika 10:** 8 pokrajin v Sloveniji (preurejeno iz 8 funkcionalnih regij modeliranih po metodi CURDS; prirejeno iz sestave na sliki 9)



**Slika 11:** Mehke vrednosti pripadnosti občine k 8 pokrajinam v Sloveniji (glej sliko 10)



Podrobna analiza mehkih vrednosti pripadnosti občine k 8 pokrajinam na sliki 10 izkaže nekoliko nižjo samozadostnost 8 pokrajin kot 8 FR na sliki 9, saj se zniža najmanjša vrednost samozadostnosti občine iz 0,7 (8 FR) na 0,54 (8 pokrajin). Občine, ki imajo v primeru predloga 8 pokrajin nekoliko nižjo samozadostnost kot v primeru 8 FR so: (149) Bistrica ob Sotli, (99) Radeče, (12) Cerklje na Gorenjskem, (171) Oplotnica, (49) Komen in (93) Podvelka; glej sliko 11. V primeru, da se odločevalec odloči za uvedbo 8 predlaganih pokrajin, bi bilo smiselno ponovno proučiti pripadnost omenjenih šestih občin k pokrajini.

Na delovnem sestanku strokovne skupine za pripravo pokrajinske zakonodaje dne 4. 10. 2019 pa je bilo ugotovljeno, da je z vidika zagotavljanja skladnejšega regionalnega razvoja sicer najbolj primerna sestava 8 pokrajin (slika 10), toda »ob upoštevanju fiskalne, upravne in politične decentralizacije ter upoštevanje predloge iz javnih razprav s slovenskimi občinami« tudi sestava 10 pokrajin »z ureditvijo posebnega statusa Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor«. Skupina je tudi predlagala, da zakon jasno določi oblike obveznega sodelovanja omenjenih mestnih občin s posebnim statusom s pokrajinami na območju, na katerih ležijo. Strokovna skupina je podprla zgolj pokrajine, ki imajo najmanj 100.000 prebivalcev (ZUPok, 2019).

V primeru, da se odločevalec odloči za uvedbo 10 pokrajin z dvema samostojnima enotama, tj. Mestno občino Ljubljana (MOL), in Mestno občino Maribor (MOM), ki dosledno izhajajo iz predloga 8 razvojnih regij oz. predloga 8 pokrajin (glej sliko 10), pa lahko le-to obravnavamo tudi kot preureditev 12 FR modeliranih po metodi CURDS z naslednjimi izhodiščnimi parametri: minimalno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 20.000, ciljno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 25.000, minimalna samozadostnost FR = 0,65 in ciljna samozadostnost FR = 0,8, oziroma kot preureditev 9 FR modeliranih po metodi CURDS z naslednjimi izhodiščnimi parametri: minimalno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 25.000, ciljno število delovno aktivnega prebivalstva v FR = 35.000, minimalna samozadostnost FR = 0,65 in ciljna samozadostnost FR = 0,8. Predlog členitve Slovenije na 10 pokrajin z dvema samostojnima enotama MOL in MOM je prikazana na sliki 12.

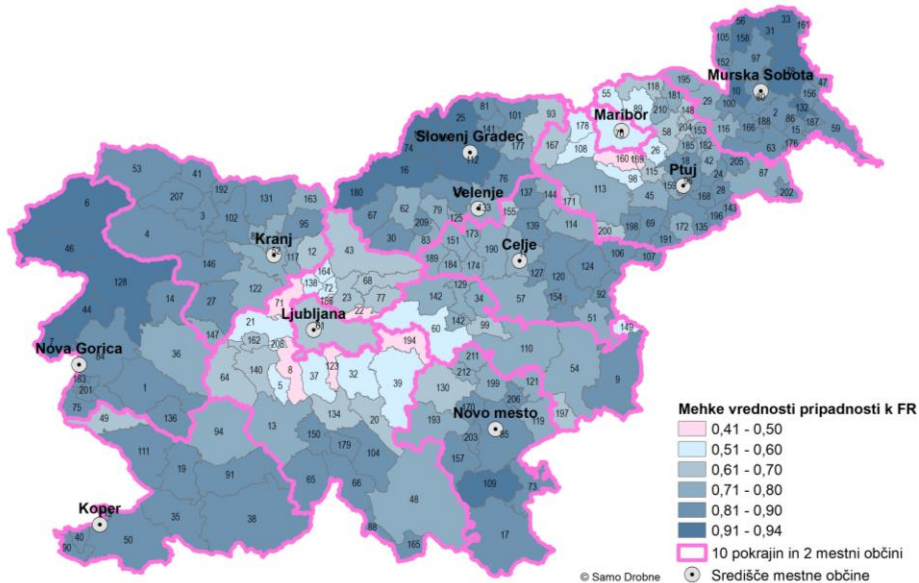
**Slika 12:** 10 pokrajin z dvema samostojnima enotama MOL in MOM (prirejeno iz 12 funkcionalnih regij modeliranih po metodi CURDS; prirejeno iz sestave na sliki 6)



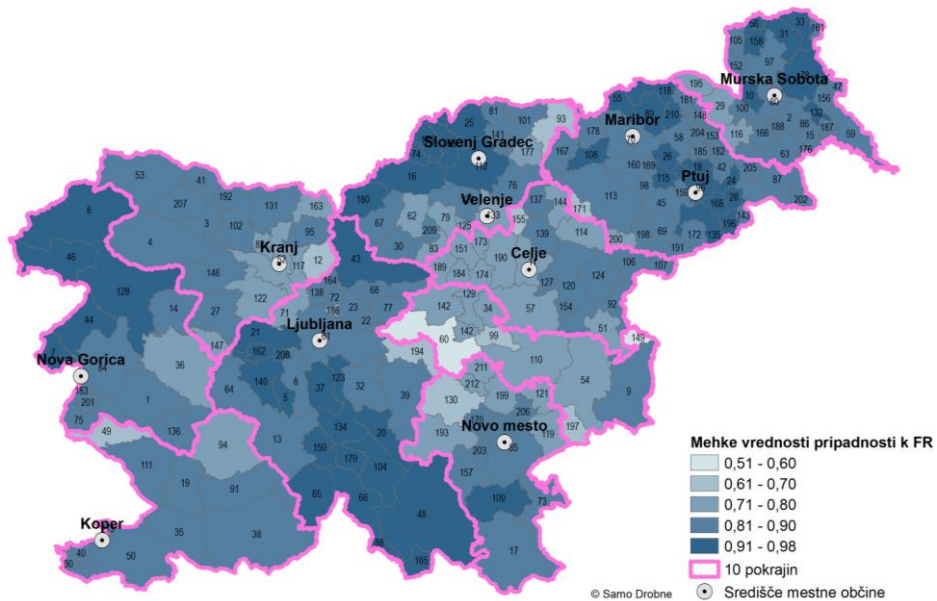
Analiza mehkih vrednosti pripadnosti občine k posamezni od 10 pokrajin v primeru, ko izločimo MOL in MOM (glej sliko 13) izkaže bistveno znižanje samozadostnosti Osrednjeslovenske in Štajerske pokrajine. Mehke vrednosti pripadnosti občin iz zaledij obeh mestnih občin padejo celo pod 0,5. V okolici Ljubljane je takšnih občin več, te so (186) Trzin, (71) Medvode, (194) Šmartno pri Litiji, (22) Dol pri Ljubljani, (123) Škofljica in (8) Brezovica, v okolici Maribora pa občini (169) Miklavž na Dravskem

polju in (160) Hoče-Slivnica. Iz vidika funkcionalnih povezav v prostoru, je torej takšna členitev Slovenije na 10 pokrajin z dvema izločenima enotama, to je MOL in MOM, manj sprejemljiva. Vsekakor pa je končen rezultat odvisen predvsem od pristojnosti, ki se bodo izvajale na posamezni ravni. V primeru, da zakonodajalec uredi pristojnosti na tak način, da sta MOL in MOM še vedno močno povezani enoti v svoji pokrajini, se mehke vrednosti pripadnosti k pokrajini bistveno spremenijo (glej sliko 14). V tem primeru se mehke vrednosti pripadnosti vseh občin v Osrednjeslovenski in Štajerski pokrajini dvignejo krepko čez 0,6. Sedaj opazimo bolj jasno problem opredelitve občin Litija (60) in Bistrica ob Sotli (149) v Zasavsko-posavsko pokrajino – saj sta ti dve občini sedaj edini, katerih mehka vrednost pripadnosti k pokrajini je nižja od 0,6. Predlagamo, da zakonodajalec ponovno pretehta uvrstitev omenjenih občin v Zasavsko-posavsko pokrajino.

**Slika 13:** Mehke vrednosti pripadnosti občine k 10+2 pokrajinam v Sloveniji (MOL in MOM sta izločeni iz pokrajine; glej sliko 12)



**Slika 14:** Mehke vrednosti pripadnosti občine k 10 pokrajinam v Sloveniji (MOL in MOM nista izločeni iz pokrajine; glej sliko 12)



Pregled povprečnih mehkih vrednosti pripadnosti občin posamezni pokrajini ter za Slovenijo kot celoto v preglednici 3 izkaže funkcionalno najvišjo samozadostnost sistema 8 pokrajin ( $M = 0,869$ ), sledi sistem 10 pokrajin, v katerih sta MOL in MOM sestavna dela pokrajin ( $M = 0,845$ ), medtem ko povprečna mehka vrednost pripadnosti k pokrajini precej pade v primeru 10+2 pokrajin ( $M = 0,772$ ). To dejstvo potrди tudi primerjava posameznih povprečnih mehkih vrednosti pripadnosti Podravske oz. Štajerske pokrajini z in brez MOM ter Osrednjeslovenske pokrajini z in brez MOL. Iz vidika funkcionalne samozadostnosti je torej najbolj primeren sistem 8 pokrajin, najmanj pa sistem 10+2 pokrajin, tj. sistem v katerem izločimo MOL in MOM.

**Tabela 3:** Povprečne mehke vrednosti pripadnosti občin 8 in 10+2 pokrajinam v Sloveniji

8 pokrajin / Slovenija	$M$	10+2 pokrajini / Slovenija	$M$	10 pokrajin / Slovenija	$M$
Slovenija	0,869	Slovenija	0,772	Slovenija	0,845
Pomurska	0,869	Pomurska	0,869	Pomurska	0,869
Podravska	0,879	Štajerska brez MOM	0,716	Štajerska	0,879



		MOM	0,598		
Savinjska	0,874	Savinjska	0,796	Savinjska	0,796
		Koroško-šaleška	0,843	Koroško-šaleška	0,843
		Zasavsko-posavska	0,692	Zasavsko-posavska	0,692
Dolenjsko-belokranjska	0,841	Dolenjsko-belokranjska	0,811	Dolenjsko-belokranjska	0,811
Osrednjeslovenska	0,904	Osrednjeslovenska brez MOL	0,630	Osrednjeslovenska	0,886
		MOL	0,642		
Gorenjska	0,810	Gorenjska	0,810	Gorenjska	0,810
Goriška	0,878	Goriška	0,878	Goriška	0,878
Primorsko-notranjska	0,830	Primorsko-notranjska	0,830	Primorsko-notranjska	0,830

Opomba: *M* je mehka vrednost pripadnosti.

## 5 Zaključek

V prispevku smo predstavili koncept funkcionalnih regij, tri splošno uveljavljene pristope modeliranja funkcionalnih regij ter pristop njihovega vrednotenja. S pomočjo podatkov o delovni mobilnosti med občinami Slovenije smo modelirali in vrednotili ključne sestave funkcionalnih regij, ki lahko služijo - glede na zaključke sestankov delovne skupine za pripravo pokrajinske zakonodaje - kot podlaga za oblikovanje pokrajin v Sloveniji.

Na delovnem sestanku strokovne skupine za pripravo pokrajinske zakonodaje dne 4. 10. 2019 je bilo ugotovljeno, da je z vidika zagotavljanja skladnejšega regionalnega razvoja sicer najbolj primerna sestava 8 pokrajin (slika 10), toda ob upoštevanju fiskalne, upravne in politične decentralizacije ter upoštevanje predloge iz javnih razprav s slovenskimi občinami tudi sestava 10 pokrajin z ureditvijo posebnega statusa Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor (slika 12). Skupina je tudi predlagala, da zakon jasno določi oblike obveznega sodelovanja MOL in MOM s pokrajinama. Analiza funkcionalne samozadostnosti členitve Slovenije na 8, 10 in 10+2 pokrajini je namreč pokazala precejšnje poslabšanje samozadostnosti pokrajin, v primeru da MOL in MOM nista primerno povezani s pokrajinama (slika 13). V primeru, da pa zakonodajalec uredi pristojnosti pokrajin ter MOL in MOM na način večje funkcionalne povezanosti, se bo samozadostnost Osrednjeslovenske in Štajerske pokrajine bistveno izboljšala (slika 14). Strokovna skupina je podprla pokrajine, ki imajo najmanj 100.000 prebivalcev. **Iz vidika funkcionalne samozadostnosti je predlog 8 pokrajin bolj primeren. V primeru, da se zakonodajalec odloči za uvedbo predloga 10 pokrajin z ureditvijo posebnega statusa MOL in MOM, pa je nujna ustrezna ureditev**

### **njihovih pristojnosti na tak način, da bosta MOL in MOM tesno funkcionalno povezani s pokrajinama.**

V prispevku smo modelirali funkcionalne regije po treh, v strokovni literaturi, uveljavljenih pristopih; in sicer, po metodi verig, po hierarhični metodi Intramax in po metodi CURDS. Metoda verig, ki temelji na teoriji grafov, je edina od uporabljenih metod, ki omogoča izbiro središč in s tem modeliranje regij okoli izbranega središča. Metoda modelira relativno velike funkcionalne urbane regije, tj. regije okoli večjih urbanih središč, ki so pomembna zaposlitvena središča, kot je Ljubljana. Prednost metode Intramax je v njenem hierarhičnem pristopu, kar pomeni, da funkcionalne regije modelirane na nižjih ravneh hierarhično sovpadajo s funkcionalnimi regijami na višjih ravneh obravnave. Ta metoda je primerna za hierarhično obravnavo prostorske členitve prostora. Metoda Intramax se je izkazala kot metoda, ki – obratno kot metoda verig – zanemarija najpomembnejša zaposlitvena središča, kar je skladno s podobnimi ugotovitvami v strokovni literaturi. Metoda CURDS je najbolj kompleksna metoda od obravnavanih metod, ki deluje v več stopnjah (v določenem koraku, ko niso izpolnjeni kriteriji opredeljeni s kriterijsko funkcijo, algoritem CURDS razstavi že sestavljeno funkcionalno regijo na sestavne osnovne prostorske enote, ki jih nato priključuje k funkcionalnim regijam, ki ta kriterij izpolnijo. Ugotovimo lahko, da metoda CURDS verodostojno zamejuje prostor okoli večjih urbanih središč (jih ne podcenjuje kot metoda Intramax, niti precenjuje kot metoda verig), kar je bilo potrjeno tudi v strokovni literaturi. Pozitivne lastnosti metode CURDS so prepoznali tudi v EUROSTAT-u (Eurostat Unit E4), kjer so izvedli primerjalno študijo območij delovne mobilnosti (Coombes et al., 2012). Ugotovili so, da v številnih državah EU analiziramo in modeliramo funkcionalne regije, toda le redke članice pri tem uporabljajo metodo CURDS. Zato je bilo priporočilo EUROSTAT-ove študije (ibid.), da pristopimo k analizi funkcionalnih regij po metodi CURDS.

V prihodnje je smiselno proučiti še druge pristope modeliranja funkcionalnih regij ter jih sistematično analizirati. **Pri tem je pomembno izpostaviti, da so študije funkcionalnih regij le ena izmed podlag pri proučevanju možne teritorialne členitve Slovenije na pokrajine. Vsekakor je treba pri opredeljevanju pokrajin upoštevati še druge prostorske študije in strategije, ki obravnavajo stanje in prostorski razvoj Slovenije.**

#### **Zahvala:**

Avtor prispevka se zahvaljuje Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije za delno sofinanciranje študije iz državnega proračuna v okviru Raziskovalnega programa Opazovanje Zemlje in geoinformatika (P2-0406).

**Literatura / References:**

- Abler, R., Adams, J. S. & Gould, P. (1972) *Spatial Organization: the Geographer's View of the World* (London: Prentice-Hall).
- Alvanides, S., Openshaw, S. & Duke-Williams, O. (2000) Designing zoning systems for flow data, In: Atkinson, P. & Martin, D. (eds.) *GIS and GeoComputation: Innovations in GIS 7* (New York: Taylor and Francis Publishing, Inc.), pp. 115–134.
- Andersen, A. K. (2002) Are commuting areas relevant for the delimitation of administrative regions in Denmark?, *Regional Studies*, 36(8), pp. 833–844.
- Antikainen, J. (2005) The Concept of Functional Urban Area: Findings of the ESPON project 1.1.1., *Informationen zur Raumentwicklung*, 7, pp. 447-452, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/IzR/2005/DL\\_Heft07\\_Antikainen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/IzR/2005/DL_Heft07_Antikainen.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (November 18, 2015).
- Bajt, L. (2010) *Primer informacijskega sistema za modeliranje funkcionalnih regij v Sloveniji (magistrsko delo)* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, samozaložba L. Bajt).
- Ball, R. M. (1980) The use and definition of Travel-to-Work areas in Great Britain: Some problems, *Regional Studies*, 14(2), pp. 125–139.
- Benini, R., Naldi, P. & Region, E. R. (eds) (2007) *Regional polycentric urban systems: final report. Strategy for a regional polycentric urban system in central Eastern Europe integrating zone RePUS: INTERREG III B*, [http://www.espon-usespon.eu/dane/web\\_usespon\\_library\\_files/661/zl\\_dsresource.pdf](http://www.espon-usespon.eu/dane/web_usespon_library_files/661/zl_dsresource.pdf) (November 16, 2015).
- Berry, B. J. L. & Garrison, W. L. (1958) The functional bases of the central place hierarchy, *Economic Geography*, 34(2), pp. 145-154.
- Brown, L. A. & Holmes, J. (1971) The delimitation of functional regions, nodal regions, and hierarchies by functional distance approaches, *Journal of Regional Science*, 11(1), pp. 57-72.
- Brown, P. J. B. & Pitfield, D. E. (1990) The Intramax derivation of commodity market structures from freight flow data, *Transportation Planning and Technology*, 15(1), pp. 59–81.
- Casado-Díaz, J. M. (2000) Local labour market areas in Spain: A case study, *Regional Studies*, 34(9), pp. 843–856.
- Casado-Díaz, J. M. & Coombes, M. G. (2011) The delineation of 21st century local labour market areas: a critical review and a research agenda, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 57, pp. 7-32.
- Christaller, W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (Jena: Gustav Fischer).
- Claval, P. (1998) *Introduction to Regional Geography* (Oxford: Blackwell).
- Coombes, M. (2010) Defining labour market areas by analysing commuting data: innovative methods in the 2007 review of Travel-to-Work Areas, In: Stillwell, J., Duke-Williams, O. & Dennett, A. (eds.) *Technologies for migration and commuting analysis: Spatial interaction data applications* (Hershey, PA: IGI Global), pp. 227–241.
- Coombes, M. (2014) From city-region concept to boundaries for governance: The English case, *Urban Studies*, 51(11), pp. 2426-2443.
- Coombes, M. G. & Bond, S. (2008) *Travel-to-Work Areas: the 2007 review* (London: Office for National Statistics), p. 58, [http://www.istat.it/it/files/2014/12/final\\_TTWA\\_report.doc](http://www.istat.it/it/files/2014/12/final_TTWA_report.doc) (November 17, 2015).
- Coombes, M. G., Dixon, J. S., Goddard, J. B., Openshaw, S. & Taylor, P. J. (1979) Daily urban systems in Britain: from theory to practice, *Environment and Planning A*, 11(5), pp. 565–574.
- Coombes, M. G., Green, A. E. & Openshaw, S. (1986) An efficient algorithm to generate official statistical reporting areas: The case of the 1984 travel-to-work-areas revision in Britain, *Journal of the Operational Research Society*, 37(10), pp. 943–953.

- Coombes, M. G. & Openshaw, S. (1982) The use and definition of travel-to-work areas in Great Britain: Some comments, *Regional Studies*, 16(2), pp. 141–149.
- Coombes, M., Casado-Díaz, J. M., Martínez-Bernabeu, L. & Carausu, F. (2012) *Study on comparable labour market areas: Final research report* (Rome: Istat – Istituto nazionale di statistica), p. 146, [http://www.istat.it/it/files/2014/12/Final-Report\\_LMA-v1-0-17102012.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/12/Final-Report_LMA-v1-0-17102012.pdf) (December 15, 2015).
- Cörvers, F., Hensen, M. & Bongaerts, D. (2009) Delimitation and coherence of functional and administrative regions, *Regional Studies*, 43(1), pp. 19–31.
- Drobne, S. (2016) *Model vrednotenja števila in območij funkcionalnih regij (doktorska disertacija)* [A model evaluating the number and areas of functional regions (doctoral thesis)] (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, samozaložba S. Drobne), p. 174, <http://drugg.fgg.uni-lj.si/5557/> (August 15, 2019).
- Drobne, S. (2017) Functional regions and areas: literature review according to application fields [Funkcionalne regije in območja: pregled literature po področjih uporabe], *Geodetski vestnik*, 61(1), pp. 35–57, [http://geodetski-vestnik.com/61/1/gv61-1\\_drobne.pdf](http://geodetski-vestnik.com/61/1/gv61-1_drobne.pdf) (August 15, 2019).
- Drobne, S. (2019) *Funkcionalne regije kot podlaga za ustanovitev pokrajin v Sloveniji, različica 5.10.2019* (Ljubljana: samozaložba), <http://www.pokrajine.si> (October 14, 2019).
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2011) Economic criteria in decision-making on number of functional regions: The case of Slovenia, In: Zadnik Stirn, L., Žerovnik, J., Povh, J., Drobne, S. & Lisec, A. (eds.) *SOR '11 proceedings: The 11th International Symposium on Operational Research in Slovenia, Dolenjske Toplice, Slovenia, September 28–30* (Ljubljana: Slovenian Society Informatika), pp. 131–136.
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2012) Metoda opredelitve števila funkcionalnih regij: aplikacija na ravneh NUTS 2 in NUTS 3 v Sloveniji [A method to define the number of functional regions: an application to NUTS 2 and NUTS 3 levels in Slovenia], *Geodetski vestnik*, 56(1), pp. 105–150, [http://www.geodetski-vestnik.com/56/1/gv56-1\\_105-127.pdf](http://www.geodetski-vestnik.com/56/1/gv56-1_105-127.pdf) (August 15, 2019).
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2013a) Impact of Population Aging on Migration to Regional Centres of Slovenia, In: Zadnik Stirn, L., Žerovnik, J., Povh, J., Drobne, S. & Lisec, A. (eds.) *SOR '13 proceedings: The 12th International Symposium on Operations Research in Slovenia, Dolenjske Toplice, Slovenia, September 25–27* (Ljubljana: Slovenian Society Informatika, Section for Operational Research), pp. 325–330.
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2013b) Evaluating Functional Regions for Servicing the Elderly, In: Zadnik Stirn, L., Žerovnik, J., Povh, J., Drobne, S. & Lisec, A. (eds.) *SOR '13 proceedings: The 12th International Symposium on Operations Research in Slovenia, Dolenjske Toplice, Slovenia, September 25–27* (Ljubljana: Slovenian Society Informatika, Section for Operational Research), pp. 331–336.
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2014) Regions for servicing old people: Case study of Slovenia, *Business systems research journal*, 5(3), pp. 19–36.
- Drobne, S. & Bogataj, M. (2015) Optimal allocation of public service centres in the central places of functional regions, *IFAC-PapersOnLine*, 48(3), pp. 2362–2367, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405896315006801> (August 15, 2019).
- Drobne, S. & Konjar, M. (2011) Modeliranje funkcionalnih regij Slovenije s tokovi delavcev vozačev, In: Zavodnik Lamovšek, A. (ed.) *Funkcionalne regije: izziv prihodnjega razvoja Slovenije* (Ljubljana, Kamnik: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za politike prostora, OIKOS – svetovanje za Razvoj), pp. 37–52.
- Drobne, S., Konjar, M. & Lisec, A. (2010) Razmejitev funkcionalnih regij Slovenije na podlagi analize trga dela [Delimitation of functional regions of Slovenia based on labour market analysis], *Geodetski vestnik*, 54(3), pp. 481–500.

- Drobne, S., Konjar, M. & Lisec, A. (2011) Pregled funkcionalnih regij po izbranih državah, *Geodetski vestnik*, 55(3), pp. 495-517.
- Drobne, S. & Lavrič, M. M. (2012) Spremembe funkcionalnih regij Slovenije med letoma 2000 in 2009, In: Ciglič, R., Perko, D. & Zorn, M. (eds.) *Geografski informacijski sistemi v Sloveniji 2011–2012* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 161-173.
- Drobne, S., Senekovič, A. & Lisec, A. (2014) Funkcionalne regije notranjih selitev Slovenije, In: Ciglič, R., Perko, D. & Zorn, M. (eds.) *GIS v Sloveniji, Digitalni prostor* (Ljubljana: Založba ZRC), pp. 121-134.
- Drobne, S. & Zavodnik Lamovšek, A. (2017) Functional urban areas as instruments of spatial development policy at the regional level in the case of Slovenia [Funkcionalna urbana področja kao instrument politike prostornog razvoja na regionalnoj razini na primeru Slovenije], *Prostor*, 25(2,54), pp. 200-215.
- DS RS (2019) *Dopis predsednika DS RS, Alojza Kovšce, o pobudi ustanovitve pokrajin* (Ljubljana: Državni svet RS, dok. št. 003-03-1/2019/9) (May 28, 2019).
- EK (1999) *ESDP: European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (Brussels: European commission), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) (March 15, 2016).
- EK (2010) *Sporočilo komisije: Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast* (Brussels: European commission), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF> (March 15, 2016).
- EK (2016) *Evropa 2020* (Brussels: European commission), [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm) (March 15, 2016).
- ESPON 1.1.1 (2004) *Potentials for polycentric development in Europe: Final project report: Revised version 2005* (Luxembourg: ESPON Coordination Unit), [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1\\_revised-full.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf) (November 15, 2015).
- ESPON 3.4.3 (2006) *The modifiable areas unit problem: Final report* (Luxembourg: ESPON Coordination Unit), [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/MAUP/espon343\\_maup\\_final\\_version2\\_nov\\_2006.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/MAUP/espon343_maup_final_version2_nov_2006.pdf) (November 14, 2015).
- Farmer, C. J. Q. & Fotheringham, A. S. (2011) Network-based functional regions, *Environment and Planning A*, 43(11), pp. 2723-2741.
- Feng, Z. (2009) Fuzziness of Travel to Work Areas, *Regional Studies*, 43(5), pp. 707-720.
- Franconi, L., D'Alò, M. & Ichim, D. (2016) *Istat implementation of the algorithm to develop Labour Market Areas: Technical Report* (Rome: Istat), <https://www.istat.it/en/files/2016/03/Description-of-the-LabourMarketAreas-algorithm.pdf> (June 17, 2017).
- Franconi, L., Ichim, D., D'Alò, M. & Cruciani, S. (2016) *Guidelines for Labour Market Area delineation process: from definition to dissemination* (Rome: Istat), [https://ec.europa.eu/eurostat/cros/system/files/guidelines\\_for\\_lmas\\_production08082017\\_rev300817.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/cros/system/files/guidelines_for_lmas_production08082017_rev300817.pdf) (October 27, 2017).
- Green, A. E. & Coombes, M. G. (1985) Local unemployment rates: Statistical sensitivities and policy implications, *Regional Studies*, 19(3), pp. 268–273.
- GURS (2019) *Prostorski podatki o občinah v Sloveniji 2000–2011: Digitalni podatki* (Ljubljana: Geodetska uprava RS), <https://www.e-prostor.gov.si/> (May 1, 2019).

- Haggett, P. (1971) *Locational analysis in human geography: Reprint edition (Original 1965)*, (London: Edward Arnold).
- Johansson, B. (1998) *Infrastructure, Market Potential and Endogenous Growth* (Jönköping (Mimeo): Jönköping International Business School).
- Karlsson, C. & Olsson, M. (2006) The identification of functional regions: theory, methods, and applications, *The Annals of Regional Science*, 40(1), pp. 1-18.
- Klapka, P., Halás, M., Erlebach, M., Tonev, P. & Bednář, M. (2014) A multistage agglomerative approach for defining functional regions of the Czech Republic: The use of 2001 commuting data, *Moravian Geographical Reports*, 22(4), pp. 2-13.
- Klapka, P., Halás, M. & Tonev, P. (2013) Functional regions: Concept and types, In: Klímová, V. & Žitek, V. (eds.) *16th AGILE International Colloquium on Regional Sciences, Conference Proceedings Valtice, June 19–21, 2013* (Brno: Masaryk University), pp. 94-101.
- Konjar, M. (2009) *Modeliranje zaposlitvenih sistemov Slovenije na osnovi dnevne mobilnosti (diplomska naloga)* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, samozaložba M. Konjar), p. 128.
- Konjar, M., Lisec, A. & Drobne, S. (2010) Methods for delineation of functional regions using data on commuters, In: Painho, M., Santos, M. Y. & Pundt, H. (eds.) *Geospatial thinking: proceedings of the 13th AGILE International Conference on Geographical Information Science, Guimarães, Portugal, May 10–14, 2010* (Guimarães: Springer-Verlag), pp. 1-10.
- Landré, M. & Håkansson, J. (2013) Rule versus Interaction function: evaluating regional aggregations of commuting flows in Sweden, *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 13(1), pp. 1-19.
- Lisec, A., Drobne, S., Konjar, M. & Zavodnik Lamovšek, A. (2010) Modeliranje funkcionalnih območij slovenskih urbanih središč, In: Perko, D., & Zorn, M. (eds.) *Geografski informacijski sistemi v Sloveniji 2009–2010* (Ljubljana: ZRC-SAZU), pp. 233-241.
- Maiher, K. (2005) New policy? New regions? New borders?, *AESOP 2005 Congress, July 13–17, 2005, Vienna, Austria*, p. 9, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.486.4422> (February 25, 2015).
- Masser, I. & Brown, P. J. B. (1975) Hierarchical aggregation procedures for interaction data, *Environment and Planning A*, 7(5), pp. 509-523.
- Masser, I. & Brown, P. J. B. (1977) Spatial representation and spatial interaction, *Papers of the Regional Science Association*, 38(1), pp. 71-92.
- OECD (2002) *Redefining territories: The functional regions* (Paris: OECD Publishing), p. 132.
- ÖIR (2006) *Metropolitan Networking in CenSE backed by North-South Rail Corridors: Final Report of the Pilot Projects, Österreichisches Institut für Raumplanung* (Vienna: Planners Network for Central and South East Europe (PlaNet CenSE)), [http://www.oir.at/files/pdf/projects/FinalReport\\_MetroNet-NorthSouth-Corridors.pdf](http://www.oir.at/files/pdf/projects/FinalReport_MetroNet-NorthSouth-Corridors.pdf) (November 16, 2015).
- Pichler Milanović N., Cigale, D., Krevs, M., Gostinčar, P., Černe, A., Zavodnik Lamovšek, A., Žaucer, T., Sitar, M., Drož V. & Pečar, J. (2008) *Strategy for a Regional Polycentric Urban System in Central-Eastern Europe Economic Integrating Zone: RePUS project: Final report* (Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Arts).
- Philbrick, A. K. (1957) Principles of areal functional organization in regional human geography, *Economic Geography*, 33(4), pp. 299-336.
- Plut, D. (1999) Zasnova členitve Slovenije na pokrajine s pomočjo trajnostno sonaravnih izhodišč, In: Vrišer, I. (ed.) *Pokrajine v Sloveniji* (Ljubljana: Vlada RS, Služba za lokalno samoupravo), pp. 65-73.

- Plut, D. (2004) Zasnova členitve Slovenije na pokrajine s pomočjo trajnostno sonaravnih izhodišč, In: Vlaj, S. (ed.) *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave* (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede), pp. 21-35.
- Pogačnik A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Trobec, B., Pichler Milanović, N. & Štefula, M. (2009a) *Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij: drugo poročilo* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo), p. 240.
- Pogačnik, A., Grad, F. & Brezovnik, B. (2009f) *Skupno zaključno poročilo strokovnih študij v okviru projekta uvedbe pokrajin v Republiki Sloveniji* (Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Pravna fakulteta – Inštitut za primerjalno pravo; Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila).
- Pogačnik, A., Pichler Milanović, N., Sitar, M., Lavrač, I., Kobal, J., Peterlin, M., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Lisec, A., Soss, K. & Trobec, B. (2008) *Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij: prvo poročilo* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo).
- Pogačnik, A., Sitar, M., Lavrač, I., Kobal, J., Peterlin, M., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Konjar, M., Trobec, B., Soss, K. & Pichler Milanović, N. (2009c) *Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij: poročilo četrte faze* (Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo; Maribor: Fakulteta za gradbeništvo; Domžale: Oikos).
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Trobec, B. & Soss, K. (2009d) *Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin: ekspertna študija – končno poročilo* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo), p. 55.
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Trobec, B. & Soss, K. (2009e) *Analiza modelov pokrajin (3, 6, 8) po izbranih kazalnikih: dodatek h končnemu poročilu* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo).
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Konjar, M., Trobec, B., Pichler Milanović, N., Pogačar, K., Kešeljević, A., Kosi, A., Miklavčič, T., Zakrajšek, U., Šolc, U., Strmšnik, K. & Stres, A. (2009b) *Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij: zaključno poročilo tretje faze* (Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo; Maribor: Fakulteta za gradbeništvo; Domžale: Oikos).
- SE (2016) *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT)* (Strasbourg: Svet Evrope), [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp) (March 15, 2016).
- Smart, M. W. (1974) Labour market areas: Uses and definition, *Progress in Planning*, 2(4), pp. 239-353.
- SPRS (2004) *Strategija prostorskega razvoja Slovenije* (Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije), [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/sprs\\_slo.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/sprs_slo.pdf) (December 15, 2015).
- SURS (2017) *Delovne migracije, Slovenija: metodološko pojasnilo* (Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije), <http://www.stat.si/statweb/Common/PrikaziDokument.aspx?IdDatoteke=8147> (June 1, 2019).
- SURS (2019a) *Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po občinah prebivališča in občinah delovnega mesta po spolu, občine, Slovenija, letno: pregled po občinah* (Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije), <https://pxweb.stat.si/SiStat/> (June 15, 2019).
- Tomaney, J. & Ward, N. (2000) England and the »New Regionalism«, *Regional studies*, 34(5), pp. 471-478.

- Ullman, E. L. (1980) *Geography as spatial interaction* (Seattle, London: University of Washington Press).
- Van der Laan, L. (1991) *Spatial labour markets in the Netherlands* (Delft: Eburon).
- Van der Laan, L. & Schalke, R. (2001) Reality versus policy: The delineation and testing of local labour market and spatial policy areas, *European Planning Studies*, 9(2), pp. 201-221.
- Vanhove, N. & Klaassen, L. H. (1987) *Regional policy: A European approach: 2 edition* (Aldershot: Avebury, Gower Publishing Company Limited).
- Vrišer, I. (1999a) Regionalizacija, In: Vrišer, I. (ed.) *Pokrajine v Sloveniji* (Ljubljana: Vlada, Služba za lokalno samoupravo), pp. 38-63.
- Vrišer, I. (1999b) Deset ali petindvajset pokrajin v Sloveniji?, In: Vrišer, I. (ed.) *Pokrajine v Sloveniji* (Ljubljana: Vlada, Služba za lokalno samoupravo), pp. 90-95.
- Watts, M. (2009) Rules versus hierarchy: An application of fuzzy set theory to the assessment of spatial grouping techniques, In: Kolehmainen, M., Toivanen, P. & Beliczynski, B. (eds.) *Adaptive and natural computing algorithms* (Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag), pp. 517-526.
- Watts, M. (2013) Different spatial grouping algorithms: an application to the design of Australia's new statistical geography, *Spatial Economic Analysis*, 8(1), pp. 92-112.
- Zavodnik Lamovšek, A. (2005) *Opredeleitev tipov razvojnih regij (MEGA in FUA) za Slovenijo za potrebe preveritve rezultatov projekta ESPON 1.1.1: izdelano v okviru projekta ESPON 1.1.3* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo).
- ZUPok (2019) *Zakon o ustanovitvi pokrajin (ZUPok)* (27. september 2019), <http://www.pokrajine.si/> (October 10, 2019).

### Priloga 1: Šifrant občin v Republiki Sloveniji v letih 2015–2018

Šifra občine	Ime občine
1	Ajdovščina
213	Ankaran/Ancarano
195	Apače
2	Beltinci
148	Benedikt
149	Bistrica ob Sotli
3	Bled
150	Bloke
4	Bohinj
5	Borovnica
6	Bovec
151	Braslovče
7	Brda
8	Brezovica
9	Brežice
152	Cankova
11	Celje
12	Cerklje na Gorenjskem

Šifra občine	Ime občine
13	Cerknica
14	Cerkno
153	Cerkvenjak
196	Cirkulane
15	Črenšovci
16	Črna na Koroškem
17	Črnomelj
18	Destričnik
19	Divjača
154	Dobje
20	Dobrepolje
155	Dobrna
21	Dobrova - Polhov Gradec
156	Dobrovnik/Dobronak
22	Dol pri Ljubljani
157	Dolenjske Toplice
23	Domžale
24	Dornava



## S. Drobne: Funkcionalne regije kot podlaga za pokrajine v Sloveniji

Šifra občine	Ime občine
25	Dravograd
26	Duplek
27	Gorenja vas - Poljane
28	Gorišnica
207	Gorje
29	Gornja Radgona
30	Gornji Grad
31	Gornji Petrovci
158	Grad
32	Grosuplje
159	Hajdina
160	Hoče - Slivnica
161	Hodoš/Hodos
162	Horjul
34	Hrastnik
35	Hrpelje - Kozina
36	Idrija
37	Ig
38	Ilirska Bistrica
39	Ivančna Gorica
40	Izola/Isola
41	Jesenice
163	Jezerško
42	Juršinci
43	Kamnik
44	Kanal
45	Kidričevo
46	Kobarid
47	Kobilje
48	Kočevje
49	Komen
164	Komenda
50	Koper/Capodistria
197	Kostanjevica na Krki
165	Kostel
51	Kozje
52	Kranj
53	Kranjska Gora
166	Križevci
54	Krško
55	Kungota

Šifra občine	Ime občine
56	Kuzma
57	Laško
58	Lenart
59	Lendava/Lendva
60	Litija
61	Ljubljana
62	Ljubno
63	Ljutomer
208	Log - Dragomer
64	Logatec
65	Loška dolina
66	Loški Potok
167	Lovrenc na Pohorju
67	Luče
68	Lukovica
69	Majšperk
198	Makole
70	Maribor
168	Markovci
71	Medvode
72	Mengeš
73	Metlika
74	Mežica
169	Miklavž na Dravskem polju
75	Miren - Kostanjevica
212	Mirna
170	Mirna Peč
76	Mislinja
199	Mokronog - Trebelno
77	Moravče
78	Moravske Toplice
79	Mozirje
80	Murska Sobota
81	Muta
82	Naklo
83	Nazarje
84	Nova Gorica
85	Novo mesto
86	Odranci
171	Oplotnica
87	Ormož

Šifra občine	Ime občine
88	Osilnica
89	Pesnica
90	Piran/Pirano
91	Pivka
92	Podčetrtek
172	Podlehnik
93	Podvelka
200	Poljčane
173	Polzela
94	Postojna
174	Prebold
95	Preddvor
175	Prevalje
96	Ptuj
97	Puconci
98	Rače - Fram
99	Radeče
100	Radenci
101	Radlje ob Dravi
102	Radovljica
103	Ravne na Koroškem
176	Razkrižje
209	Rečica ob Savinji
201	Renče - Vogrsko
104	Ribnica
177	Ribnica na Pohorju
106	Rogaška Slatina
105	Rogašovci
107	Rogatec
108	Ruše
178	Selnica ob Dravi
109	Semič
110	Sevnica
111	Sežana
112	Slovenj Gradec
113	Slovenska Bistrica
114	Slovenske Konjice
179	Sodražica
180	Solčava
202	Središče ob Dravi
115	Starše

Šifra občine	Ime občine
203	Straža
181	Sveta Ana
204	Sveta Trojica v Slov. goricah
182	Sveti Andraž v Slov. goricah
116	Sveti Jurij
210	Sveti Jurij v Slov. goricah
205	Sveti Tomaž
33	Šalovci
183	Šempeter - Vrtojba
117	Šenčur
118	Šentilj
119	Šentjernej
120	Šentjur
211	Šentrupert
121	Škocjan
122	Škofja Loka
123	Škofljica
124	Šmarje pri Jelšah
206	Šmarješke Toplice
125	Šmartno ob Paki
194	Šmartno pri Litiji
126	Šoštanj
127	Štore
184	Tabor
10	Tišina
128	Tolmin
129	Trbovlje
130	Trebnje
185	Trnovska vas
186	Trzin
131	Tržič
132	Turnišče
133	Velenje
187	Velika Polana
134	Velike Lašče
188	Veržej
135	Videm
136	Vipava
137	Vitanje
138	Vodice
139	Vojnik

## S. Drobne: Funkcionalne regije kot podlaga za pokrajine v Sloveniji

<b>Šifra občine</b>	<b>Ime občine</b>
189	Vransko
140	Vrhnika
141	Vuzenica
142	Zagorje ob Savi
143	Zavrč
144	Zreče

<b>Šifra občine</b>	<b>Ime občine</b>
190	Žalec
146	Železniki
191	Žetale
147	Žiri
192	Žirovnica
193	Žužemberk



## Zapolnitev ustavne vrzeli: nekatera problemska izhodišča ustanavljanja pokrajin

MARKO NOVAK

**Povzetek** Z najnovejšo »akcijo« glede ustanavljanje pokrajin v Republiki Sloveniji, zaenkrat omejeno na strokovne kroge in le s tangencialno vlogo politike, vračamo ustavni »dolg« tvorcem naše Ustave, s tem pa tudi odpravljamo anomalijo v naši ustavni ureditvi glede pretirane centralizacije, ki je ustavna ureditev vsekakor ne predvideva. Z drobitvijo lokalne samouprave na množico občin se zdi, da se je zgodba odpeljala po svoje, ustavno ravnovesje delitve oblasti v vertikalnem smislu, med državo in lokalno samoupravo, pa porušilo. Končni uspeh tega nujnega projekta se zdi, da bo odvisen od naslednjih kakovostnih vidikov: (1) normativno-dogmatičnega: kako se bodo novi normativni akti umestili v državni pravni sistem; (2) identitetnega (zgodovinsko-psihološko-sociološki): kako bodo izpolnjena pričakovanja prebivalcev pokrajin; (3) političnega: v endogenem: kako kakovostne politične institucije bomo ustvarili, in eksogenem smislu: kako bomo nove institucije umestili na obstoječi politični zemljevid; (3) ekonomsko-finančnega: kako finančno uspešna bo ustanovitev; in navsezadnje (4) etično-vrednostnega: kako legitimna bo konec koncev izpadla sama pokrajinizacija Slovenije.

**Ključne besede:** • lokalna samouprava • pokrajine • Ustava RS • decentralizacija

---

ASLOV AVTORJEV: dr. Marko Novak, izredni profesor, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Delpinova ulica 18/b, 5000 Nova Gorica, Slovenija, epošta: marko.novak@epf.nova-uni.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.8> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Sealing Constitutional Gaps: Some Problem Starting Points Relating to the Establishment of Regions

MARKO NOVAK

**Abstract** With the latest “campaign” on the establishment of regions in the Republic of Slovenia, at the time being limited only to professional circles and with only a tangential role of politics, we return the constitutional “debt” to the creators of our Constitution, thereby also eliminating the anomaly in our constitutional regulation with regard to the overestimated centralisation, which is certainly not predicted by the constitutional system. With the fragmentation of the local self-government to a multitude of municipalities it seems that the story has taken its own pace, and the constitutional balance of the division of power in the vertical sense, between the state and local self-government, has come tumbling down. It seems that the ultimate success of this urgent project will depend on the following quality aspects: (1) normative-dogmatic: how the new normative acts will be placed in the national legal system; (2) identity (historical-psychological-sociological): how will the expectations of residents of regions be fulfilled; (3) political: in endogenous sense: what will be the quality of created political institutions, in exogenous sense: how the new institutions will be placed on the existing political map; (3) economic-financial: how financially successful will the establishment be; and finally, (4) relating to ethics and value: how legitimate will the regionalisation of Slovenia as such ultimately turn out to be.

**Keywords:** • local self-government • regions • Constitution of RS • decentralisation

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Marko Novak, Ph.D., Assistant Professor, New university, European Faculty of Law, Delpinova ulica 18/b, 5000 Nova Gorica, Slovenia, email: marko.novak@epf.nova-uni.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.8> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2019 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

## Popotnica ustanavljanju pokrajin

Vedno ko svojim študentom predavam o kakšnem poglavju iz slovenske Ustave in beseda nanese na lokalno samoupravo, s cmokom v grlu vsi skupaj ugotovimo, da naša Ustava vsebuje 143. člen<sup>1</sup> in v njem nekakšno delno pravno praznino ali mrtvo črko na papirju, saj pokrajine še niso zaživele v dejanskem življenju. Na ta trenutek čakamo zdaj že 28 let! Ob tem malce »zboдем« s tistimi zgodovinskimi zapisi bizantinskih avtorjev, ko so ob prodiranju južnih Slovanov in prebijanju meja bizantinskega imperija v 7. stoletju opisovali življenje južnoslovanskih plemen, ki da so anarhično nesložna in pogosto v sporu med seboj.<sup>2</sup>

Mislim, da tedaj, ko smo se osvajali, in še nekaj časa zatem, nismo vedeli, kaj je to druga stopnja lokalne samouprave, saj je v federativni Jugoslaviji nismo poznali, oz. zato nismo bili prepričani, ali nekaj takšnega sploh potrebujemo. V kolektivnem spominu smo imeli republiško ureditev, ki smo ji dajali nekakšen kvazi-državniški pomen, in razdelitev republike na občine. To se vidi tudi iz prvih osnutkov slovenske Ustave. Tako je kot oblika lokalne samouprave v Pisateljski ustavi iz leta 1988 omenjena le občina, v Demosovi ustavi iz leta 1990 se pojavita občina in mesto. Šele Podvinska ustava iz leta 1990 prinese institut 'širše lokalne skupnosti'.<sup>3</sup> Geneza pojmovanja takšne širše lokalne skupnosti se razvije v pojem 'pokrajina', ki se pojavi prvič v veljavni Ustavi, in sicer v prejšnji različici 143. člena, ki je veljal do leta 2006.<sup>4</sup> Tedaj je pokrajina bolj fakultativne narave, z letom 2006 pa dobi svojo konstitutivno podlago kot nujni in nepogrešljiv ustavni institut slovenske politične ureditve.

Tudi prenos določenih državnih pristojnosti na pokrajine postane ustavna nujnost, saj ga zapove tretji odstavek 143. člena. Sicer pa je to potrebno tudi z vidika decentralizacije Slovenije, ki je že od ustanovitve naprej močno centralizirana država. Sicer pa je bila lokalna samouprava še bolj odrinjena od centra z drobljenjem države in ustanavljanjem občin v »vsaki slovenski vasi«. Protiutež temu oz. nadomestilo za manko državnih pristojnosti na nižji ravni so bile posamezne parcialne rešitve, bodisi normative ali dejanske, kot je bil denimo nekdanji županski lobi v parlamentu, zastopstvo lokalnih interesov v Državnem svetu, povezovanje občin v Skupnost občin Slovenije, itd.

Torej, projekt ustanovitve pokrajin se zdi vreden vse podpore, a pretekle izkušnje iz neuspešnih poskusov realizacije projekta so nas naučile, da bosta za njegovo dokončno izvedbo potrebni vztrajnost in potrpežljivost konstruktivne državitvornosti, da projekt vendarle naposled izpeljemo.

Z najnovejšo »akcijo« glede ustanavljanje pokrajin v Republiki Sloveniji, zaenkrat omejeno na strokovne kroge le s tangencialnim angažmajem politike, vračamo ustavni »dolg« tvorcem naše Ustave, s tem pa tudi odpravljamo anomalijo v naši ustavni ureditvi glede pretirane centralizacije, ki je ustavna ureditev vsekakor ne predvideva. Z drobitvijo lokalne samouprave na množico občin se zdi, da se je zgodba odpeljala po

svoje, ustavno ravnovesje delitve oblasti v vertikalnem smislu, med državo in lokalno samoupravo, pa porušilo.

Končni uspeh tega projekta se zdi, da bo odvisen od zadovoljitve naslednjih kakovostnih meril<sup>5</sup>: (1) normativno-dogmatičnega: kako se bodo novi normativni akti umestili v državni pravni sistem; (2) identitetnega (zgodovinsko-psihološko-sociološki): kako bodo izpolnjena tovrstna pričakovanja prebivalcev pokrajin; (3) političnega: v endogenem: kako kakovostne politične institucije bomo ustvarili, in eksogenem smislu: kako bomo nove institucije umestili na obstoječi politični zemljevid; (4) ekonomsko-finančnega: kako finančno uspešna bo ustanovitev; in (5) etično-vrednostnega: kako legitimna bo konec koncev izpadla sama ustanovitev.

V nadaljevanju sledi analiza v smislu zadovoljevanja zgoraj navedenih meril.

## 1. Normativno-dogmatični okvir

Tu nas predvsem zanima, kakšen okvir (omejitve) postavlja ustavno besedilo glede na besedilo zakona oz. zakonov, ki naj bi ga udejanjili. Na podlagi razumevanja ustavnega besedila lahko sklepamo oz. ločujemo med tem, kar je zapovedana ustavna dimenzija, kaj pa lahko ostane v normativni presoji zakonodajalca.

Najprej iz dikcije prvega odstavka 143. člena URS »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost« izhaja dolžnost vzpostavitve pokrajin. Takšna formulacija zavezuje zakonodajalca in je nadomestila prejšnjo možnost fakultativnega oblikovanja pokrajin, ki se je tipično izražala z besedico »lahko«.<sup>6</sup>

Po ustavnem besedilu naj »pokrajina opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena«, kar pomeni, da je treba oba vidika (kumulativni veznik »in«) vključiti v zakonodajo. Pri tem se zdi prvi del priredja dokaj jasan, saj gre za zadeve, ki presegajo delokrog občin oz. so to skupne zadeve za sosednje občine oz. občine na nekem zaokroženem delu države, ni pa jasno, kaj bi bile zadeve regionalnega pomena. Po jezikovni razlagi bi se dalo sklepati, da gre za funkcionalne oz. razvojne regije,<sup>7</sup> saj je to edina normativno-dogmatična ustreznica v slovenskem pravnem sistemu glede izraza 'regionalen' oz. 'regionalizem'.<sup>8</sup>

Tudi drugi odstavek je »kogentne« oz. zapovedujoče narave: pokrajine je treba ustanoviti z zakonom ter v njem določiti njihovo območje, sedež ter ime, kar se zdi dovolj nazorno. Nazoren je tudi naslednji stavek, ki veli, da mora Državni zbor sprejeti zakon z relativno kvalificirano, torej dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, kar kaže na to, da ne gre za navadni zakon, temveč enega tistih z ustavno materijo.

Nujno je tudi v postopku sprejema zakona zagotoviti sodelovanje občin. Toda, kaj pomeni sodelovanje občin: le sodelovanje predstavnikov občin (npr. županov oz. tudi



občinskih svetnikov), ali tudi pridobiti vsaj kakšno informacijo o neposredni volji občanov. Sam menim, da tudi slednje, četudi ustavno besedilo ne zahteva izrecno referendum, kot je to v primeru ustanavljanja občin.<sup>9</sup> O tem sicer več spodaj pri političnem vidiku ustanavljanja občin.

Tretji odstavek istega člena nalaga zakonodajalcu dolžnost prenosa na pokrajine opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti ter zagotovitev potrebnih sredstev za to. To kaže na zapovedano vsaj minimalno državno-upravno decentralizacijo Slovenije.

Zahteve ustavodajalca v tem primeru se ne zdijo ekstremne, vsekakor pa dovolj velike in bistveno večje od besedila tega člena pred spremembo leta 2006. Ustavno besedilo zdaj vsekakor nakazuje na normativno-dogmatično odločenost za pokrajinsko decentralizacijo Slovenije oz. korak, katerega neposredna podlaga je gotovo bila politična odločenost in resni nameni pred zadnjo gospodarsko krizo leta 2008, ki jih je slednja prekinila, saj so se državne prioritete preusmerile v konsolidacijo finančnega sistema.

Ali oba zakona, torej Zakon o pokrajinah (ZPok) in Zakon o ustanovitvi pokrajin (ZUPok),<sup>10</sup> ki sta bila do sedaj pripravljena za ta namen in obstajata v osnutku, te minimalne ustavne zahteve izpolnjujeta?

Na prvi pogled že, odpira pa se lahko še nekaj vprašanj.

Na primer, Ustava govori o enem sedežu pokrajin, zakonski osnutek pa predvideva poleg tega tudi »začasne« sedeže v vsaki pokrajini. Takšen »odstop« od ustavnega besedila se mi celo zdi v najslabšem primeru benign in celo dobrodošel, saj zagotavlja (še) večjo decentralizacijo, kar je siceršnji *ratio constitutionis* celotnega člena in smisla pokrajinizacije. Le pridevnik »začasen« se mi zdi neprimeren, kar kaže na nekakšno provizoričnost, nestabilnost, prehodnost in bi bilo v vsakem primeru bolje uporabiti trdnejši izraz, kot na primer »izpostava, enota, center« ali kaj podobnega.

Največji problem pa se mi zdi glede zagotavljanja »sodelovanja občin«, brez da bi neposredno vprašali tudi njihove prebivalce, kaj menijo o umestitvi njihove občine v določeno pokrajino. Res, da ustavno besedilo tega izrecno ne zahteva, saj govori o sodelovanju 'občin', za razliko, po argumentu *a contrario*, od ustavne ureditve ustanavljanja občin, kjer ustavno besedilo izrecno zahteva »opravljeni referendum, kjer se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju«. Toda, če gre za izvirmo samoupravno lokalno skupnost tudi v primeru pokrajine, kar smo že zgoraj ugotovili, se zdi, da je treba zagotoviti samoupravo v najširšem smislu tudi na višjem nivoju. To bi nam sugerirala tudi različna ustavna načela, ki jih v tem primeru lahko uporabimo kot vrednostna merila,<sup>11</sup> ko so ustavna pravila nejasna.

Nadalje se lahko tudi vprašamo, ali so v osnutkih zakonov vsebovane posamezne naloge iz državne pristojnosti ter zanje zagotovljena potrebna sredstva. To sicer v prvem delu tega stavka ne bi smel biti največji problem, saj ustavno besedilo ni preveč zahtevno, bolj pomembna in potencialno sporna pa bo višina zagotovljenih potrebnih sredstev.

Ob vsem tem se je tudi treba zavedati, da proces pokrajinizacije Slovenije, ki pomeni neko novo vertikalno pri pojmovanju delitve oblasti med državo in lokalno samoupravo, ne bo povsem uspešen, če ga ne bomo povezali z reformo Državnega sveta, kjer se zdi primerno to institucijo, s katero imamo nenehne »težave«, nagraditi vsaj v regionalni smeri, kot nekakšen Zbor pokrajin<sup>12</sup> ali kaj podobnega. Dopusčam možnost, da bi bila to druga faza pokrajinizacije, saj če bo projekt oživiljanja 143. člena URS uspešen, potem bo najbrž tudi politična volja, da se gre še naprej in spremeni Ustavo tudi glede členov o Državnem svetu.

## 2. Vprašanje identitete (»deželna« zavest)

Zelo pomembno vprašanje, na katerega mora odgovoriti ustanovitev pokrajin in ZUPok konkretno, je, ali bo pri oblikovanju posameznih območij pokrajin upoštevana t. i. »deželna zavest«. Gre za zgodovinski kulturno-psihološki fenomen t. i. historičnih oz. zgodovinskih dežel, ki so se pri nas pričele razvijati že vse od poznega srednjega veka naprej in so dodobra zaznamovale našo kolektivno (pod)zavest. Nujna je torej udeležba zgodovinske, morda tudi socialno-psihološke stroke,<sup>13</sup> da se pokrajine navežejo na svoje zgodovinsko-kulturne korenine.

Nastanek zgodovinskih dežel je povezan z osvoboditvijo nižjega plemstva, pri čemer je deželna vez postala odločilnejša od osebne ali vazalske vezi. »Deželni knez se je uveljavil kot vojaški poveljnik in predsednik večje deželnega plemstva.«<sup>14</sup> Pri tem so si posamezni zemljiški gospodje pridobili z ženitvami, dedovanji ali na silo ozemlja, v katerih so poslej prevladovali. V poznem srednjem veku, do konca 13. stoletja, so se na Slovenskem oblikovale Štajerska, Koroška, Kranjska, Goriška, Trst je imel podoben položaj kot dežela, nekdanja istrska krajina pa je razpadla na beneški del in na habsburško-kranjski del.<sup>15</sup>

Takšna regionalna, skoraj osemstoletna, identiteta je skozi stoletja bivanja v nemškem cesarstvu, habsburški monarhiji in kasnejših državno-političnih tvorbah ostala zapisana v duši Slovencev, tako da se ob prihodu na svet poleg tega, da se *narodimo*, tj. rodimo v slovenski narod in njegov jezik, tudi rodimo v ožjo »deželno zavest«. Konec koncev so se glede na različne dežele izoblikovala tudi različna narečja, šege in običaji kot posebnost določenega dela Slovenije.

V nekem površinskem racionalnem smislu to morda za nekoga ni pomembno, toda ljudje smo tudi iracionalna bitja in reagiramo še posebej ostro, ko gre za trk z nekimi globljimi arhetipskimi vsebinami, kamor bi lahko uvrstili tudi deželno zavest.

Spomnimo se npr. burnih reakcij, ko sta bila v genezi omenjenega zakonskega besedila denimo Logatec in Vrhnika uvrščena v Gorenjsko pokrajino, zasavske občine v Štajersko, Ig pa denimo v Dolenjsko pokrajino.

Tudi zato bi bilo na dolgi rok modro slišati tudi mnenje občanov samih in ne le njihovih predstavnikov.

### 3. Politični kriteriji

V javnosti se je ob zadnji akciji ustanavljanja pokrajin pojavila skrb, da se ne bi v projektu razvilo nekakšno politikanstvo, kjer bi različni osebni in parcialni interesi, povezani s političnimi strankami, vlekli vsak k sebi, namesto, da bi sledili širšemu oz. javnemu interesu,<sup>16</sup> ki edini lahko poenoti Slovenijo do te mere, da se postopek ustanovitve pokrajin zadovoljivo izvede. Toda kljub temu se moramo zavedati, da gre pri tem gre za eminentno politično, torej državotvorno vprašanje. Četudi gre le za neke vrste »izvrševanje« ustavne določbe, gre pravzaprav za pomembno dodatno izgrajevanje tako pomembnega dela Ustave, kot je vertikalna delitev oblasti.

Ustanavljanje pokrajin ni le nek administrativni ukrep, nekakšno birokratsko risanje mej, oblikovanje pokrajinskih organov in določitev njihovih pristojnosti. Je vsekakor več kot to: preizkus zrelosti in državotvornosti našega naroda. Simbolni vidik tega je seveda tisti najgloblji, saj sega v »dušo« nekega naroda in priča o tem, ali smo (še) zmožni enotnosti, tako da se dogovorimo o takšni celoviti ureditvi. Zadovoljiva strategija pri tem je tista, ki gre »od spodaj navzgor«, da se ne posega iz nekega biroja s šestilom in ravnilom, torej »nasilno« v neko sicer že obstoječo strukturo, temveč da se gradi in nadgrajuje na konceptu že nekih uveljavljenih modelov.

Seveda mora iti za vsesplošen konsenz oziroma se temu čimbolj približati. Z vsemi rešitvami ne bodo nikoli prav vsi zadovoljni, a treba je najti najbolj optimalno različico, saj naj bi veljala za daljše obdobje. Brez politike in vlade gotovo ne bo šlo, toda prav je, da se debata skuša ogniti strankarskim konfliktom. Realno jih je pričakovati, saj ljudje tudi svoje lokalne interese pogosto uveljavljajo prek strank, ker so te politično zelo učinkovite. Predvideti je torej treba, kako se bodo ti konflikti premagovali.

Modro se zdi, da projekt zaenkrat nastaja v strokovni skupini z minimalno udeležbo politike oz. njenega tistega dela, ki vsaj formalno ni strankarsko obarvan: Državni svet in Predsednik republike. Seveda se bodo morale v drugem koraku priključiti tudi politične stranke in Vlada, toda paziti je treba, da projekta ne »ugrabijo« in zapeljejo v svojo smer. Ključno vlogo pri tem bi po mojem moral odigrati Predsednik republike kot najvišja politično-moralna avtoriteta.

#### 4. Ekonomsko-finančni vidik

Zadnjo tovrstno akcijo, iz let 2007/08 pod taktirko takratnega ministra Žagarja, je prekinila gospodarska kriza. Počakati je bilo treba na konjunkturo in zdaj je res pravi čas, če že ne malce zamujamo.

Pomembno bo torej, da je izvedba ustanovitve pokrajin tudi finančno vzdržna, saj bo tudi to prispevalo k njeni legitimnosti. V tem smislu je treba sistem oblikovanja nalog in organov pokrajin izvesti tako, npr. tudi z določenim prenosom občinskih in državnih nalog na pokrajinske organe, tako da dodatni stroški ustanovitve pokrajin ne bodo neko posebej veliko breme za državni proračun. Tudi pri neposrednem ugotavljanju volje občanov bi bilo smiselno poiskati neko manj potratno obliko, kot je to referendum, ki ga denimo tudi Ustava ne zahteva in ki sam po sebi, če je izveden posebej, zahteva velike stroške. Tako bi bilo to lahko izvedeno hkrati z nekim drugim glasovanjem.

#### Zaključna misel

Vsekakor je zdaj primeren čas, da se končno izvede postopek ustanovitve pokrajin, na kar že čakamo od osamosvojitve. Pri tem se zdi, da bo ta uspešen in sprejet kot legitimen, torej etično-vrednostno zadovoljiv, le če se bo sledilo vsaj zgoraj omenjenim vidikom oz. merilom.

Zavedati se moramo, da četudi bi radi reformo izpeljali s čim manj stroški, je to »tek na dolge proge«, kar pomeni, da vsak dodatni čas za premislek, ne bo stran vržen. A biti je treba vztrajen z nenehnimi napori, da nam pokrajinska »žerjavica«, ki zdaj lepo tli, zopet ne pogasne.

#### Opombe:

<sup>1</sup> Ta se glasi: »(1) Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. (2) Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejem Državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. (3) Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

<sup>2</sup> Glej Vilfan, 1991: 39 in Škrubej, 2010: 86.

<sup>3</sup> Člen 139 se je glasil: »Sosednje občine se lahko povezujejo za opravljanje skupnih zadev prebivalcev njihovega območja v širše lokalne skupnosti. Take skupnosti se lahko ustanovijo tudi z ustavnim zakonom.« Jambrek, 2014: 395.

<sup>4</sup> Glasil se je: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno

pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.«

<sup>5</sup> Tudi Avbelj razmišlja o podobnem izboru določenih kriterijev, o katerih ob odvisen uspeh pokrajinizacije Slovenije. Glej Avbelj, 2019.

<sup>6</sup> Podobno Senčur govori o naravi pokrajine kot ustavno »izvirne« lokalne skupnosti. Senčur v Avbelj (ur.), 2019: 352.

<sup>7</sup> Vlada RS, 15.

<sup>8</sup> Primerjaj s Senčurjem, ki pravi, da gre v tej diktiji za »naloge, ki jih bo država iz svoje pristojnosti z zakonom prenesla v izvirno pristojnost pokrajine«. Avbelj (ur), 2019: 353. Morda je bil o tem kakšen razmislek ob sprejemanju ustavnega amandmaja, vendar je besedilo, kot je zapisano, daleč od tega.

<sup>9</sup> Tretji odstavek 139. člena URS namreč določa, da se občine ustanovi »po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem ozemlju«.

<sup>10</sup> Ustanovitev pokrajin v Sloveniji, 2019.

<sup>11</sup> Pavčnik, 2007: 144. Naj omenimo načelo demokratičnosti iz 1. člena, načelo ljudske suverenosti iz 3. člena ter načelo lokalne samouprave iz 9. člena. Če bi npr. šteli, da veljata 1. in 3. člen URS le za državljane in državo Slovenijo (ne pa tudi za občane), bi bilo to absurdno tudi po argumentu *a maiori ad minus*, pri čemer naj bi demokratičnost bila zagotovljena toliko bolj že ob prvem stiku prebivalca z oblastjo, kar se predvidoma zgodi na lokalni ravni (npr. v kakšni upravni enoti).

<sup>12</sup> To je izvirna ideja izpod peresa Katedre za ustavno pravo PF UL (predvsem prof. Ribičiča).

<sup>13</sup> Na primer po vzoru Muskove študije (1994).

<sup>14</sup> Vilfan, 1996: 195.

<sup>15</sup> Vilfan, 1991: 72-73.

<sup>16</sup> Igljčar, 2004: 201.

## Literatura / References:

Avbelj, M. (2019) *Štirje faktorji ustanavljanje pokrajin*, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/248506> (November 9, 2019).

Avbelj, M. (ed.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije (Del 2: Državna ureditev)* (Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta).

Igljčar, A. (2004) *Sociologija prava* (Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba).

Jambrek, P. & Letnar Černič, J. (2014) *Ustava in svoboda: ustavna ureditev Slovenije – vzroki, temelji in razvoj* (Ljubljana, Kranj: Evropska pravna fakulteta, Fakulteta za državne in evropske študije).

Musek, J. (1994) *Psihološki portret Slovencev* (Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče).

Pavčnik, M. (2007) *Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava* (Ljubljana: GV Založba).

Škrubej, K. (2010) *Pravo v zgodovini s poudarkom na razvoju na današnjem slovenskem prostoru: Odlomki virov s komentarji* (Ljubljana: GV Založba).

Državni svet RS (2019) *Ustanovitev pokrajin v Sloveniji*, <http://www.pokrajine.si> (November 9, 2019).

Vilfan, S. (1996) *Pravna zgodovina Slovencev* (Ljubljana: Slovenska matica).

Vilfan, S. (1991) *Uvod v pravno zgodovino* (Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije).

Vlada RS (2016) *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020* (Ljubljana: Vlada RS).

## Kaj je pokrajina

GORAZD TRPIN & INGRID KOVŠCA PUŠENJAK

**Povzetek** Po dobrih dvajsetih letih se je znova razvnela razprava o uvedbi pokrajin v slovenski sistem družbenega upravljanja. Pri tem pa se dogaja, da razpravljalci zelo pogosto ne vedo, kaj pravzaprav pokrajina je, zato bomo v tem prispevku poskušali opredeliti nekatere temeljne pojme, katerih poznavanje bi lahko omogočilo bolj poglobljeno pa tudi racionalno razpravo o pokrajinah in načinih njihove uvedbe v obstoječi slovenski upravni sistem. Pokrajina je v prvi vrsti družbeni sistem in je kot taka družbeni pojav. Kot vsak družbeni sistem jo sestavlja mreža medsebojnih odnosov med njenimi člani, ki tvorijo njen substrat. Pri tem se lahko člani družbenega sistema menjajo, družbena razmerja med njimi pa ostajajo nespremenjena, seveda v njihovi sistemski dinamiki.

**Ključne besede:** • pokrajina • družbeni sistem • normativni sistem • ustanovitev

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Gorazd Trpin, profesor, Inštitut za upravno pravo Ljubljana, Lampetova ulica 11, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: gorazd.trpin@gmail.com. mag. Ingrid Kovšca Pušenjak, Inštitut za avtorsko pravo, Kolodvorska 7, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: info@iap.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.9> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## What is a Region

GORAZD TRPIN & INGRID KOVŠCA PUŠENJAK

**Abstract** It took somewhat more than twenty years to re-ignite the debate on the introduction of regions into the Slovenian system of social governance. What happens here is that debaters often don't know what a region actually is, which is why this article will attempt to define some fundamental concepts, which might enable a more in-depth as well as a rational debate about regions and methods of their introduction into the existing Slovenian administrative system. First of all, a region is a national system and as such is a social phenomenon. Like every social system, it is composed of a network of mutual relationships among its members, which form its substrate. In the process, members of the social system may change, while social relationships between them remain the same, of course, in their system dynamics.

**Keywords:** • region • social system • normative system • establishment • Slovenia

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Gorazd Trpin, Ph.D., Assistant Professor, Institute for Administrative Law Ljubljana, Lampetova ulica 11, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: gorazd.trpin@gmail.com. Ingrid Kovšca Pušenjak, MSc., Copyright Law Institute, Kolodvorska 7, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: info@iap.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.9> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.



## 1. Uvod

Po dobrih dvajsetih letih se je znova razvnela razprava o uvedbi pokrajin v slovenski sistem družbenega upravljanja. Pri tem pa se dogaja, da razpravljalci zelo pogosto ne vedo, kaj pravzaprav pokrajina je, zato bomo v tem prispevku poskušali opredeliti nekatere temeljne pojme, katerih poznavanje bi lahko omogočilo bolj poglobljeno pa tudi racionalno razpravo o pokrajinah in načinih njihove uvedbe v obstoječi slovenski upravni sistem.

## 2. Pokrajina kot družbeni sistem

Pokrajina je v prvi vrsti družbeni sistem in je kot taka družbeni pojav. Kot vsak družbeni sistem jo sestavlja mreža medsebojnih odnosov med njenimi člani, ki tvorijo njen substrat. Pri tem se lahko člani družbenega sistema menjajo, družbena razmerja med njimi pa ostajajo nespremenjena, seveda v njihovi sistemski dinamiki.

Kot vsak sistem ima tudi družbeni sistem svoje relevantno okolje. Pri družbenih sistemih se njihovo relevantno okolje nahaja v štirih koncentričnih krogih. Prvi najbližji koncentrični krog je zavest članov družbenega sistema. To okolje je izjemno pomembno za kohezivnost družbenega sistema zato se vsak takšen sistem trudi za čim večjo vključitev zavesti svojih članov v sistem.

Če to dejstvo apliciramo na vprašanje ustanavljanja pokrajin, potem vidimo, da gre v tem primeru v prvi vrsti za zavest o skupni pripadnosti. Ta zavest je v Sloveniji izjemno močna in je pogojena z zgodovinskim razvojem ter razvojem kulturnih značilnosti posameznih območij in njihovih prebivalcev. Ta zavest gre tako daleč, da jo posamezniki praviloma nosijo s seboj tudi v primeru, ko takšen družbeni sistem zapustijo, na drugi strani pa jim pripadniki drugih družbenih sistemov pripisujejo določene karakterne in vedenjske značilnosti. Tako lahko Primorec ali Štajerec, ki živita v Ljubljani, lahko še vedno ohranita svojo zavest o pripadnosti Primorski ali Štajerski, pri čemer v številnih primerih uporabljata celo posebnosti svojega jezika. Ta zavest lahko sicer z dolgoletnim bivanjem izven družbenega sistema do neke mere zbledi, vendar v končni posledici nikoli ne preneha.

Drugi koncentrični krog relevantnega okolja družbenega sistema sestavljajo družbena razmerja, v katera vstopajo njegovi člani v okviru drugih družbenih sistemov. Tako na primer posamezen pripadnik določenega družbenega sistema hodi na delo v drug družbeni sistem in vstopa v mrežo njegovih družbenih razmerij. To dejstvo mora osnovni družbeni sistem upoštevati in se na eni strani prilagajati temu dejstvu, na drugi strani pa se tudi truditi, da to okolje čim bolj vključi v lastno sistemsko strukturo.

Tretji koncentrični krog predstavljajo institucije, v katere se vključujejo člani določenega družbenega sistema. Te institucije se lahko nahajajo znotraj družbenega sistema ali pa tudi izven njega. Bistvo tega okolja je v tem, da institucije ustvarjajo

lastne standardizirane vzorce ravnanja, katerim se morajo posamezniki prilagajati, kar zopet povratno vpliva na sam družbeni sistem. Velike in močne institucije v določenem družbenem sistemu lahko predstavljajo celo določene kulturne in vedenjske vzorce, ki močno vplivajo na sam družbeni sistem. Tako se lahko na primer v določenem kraju pojavi novo veliko podjetje, ki zelo močno vpliva na vsakodnevno življenje pripadnikov določenega družbenega sistema ali pa to življenje celo spremeni.

Četrti koncentrični krog relevantnega okolja je fizično okolje. To okolje je danost in je v veliki meri nespremenljivo, razen toliko, kolikor ga lahko sodobna tehnologija do neke mere spreminja. To okolje izjemno močno vpliva na samo oblikovanje družbenega sistema, saj lahko nepremostljive ali težko premostljive fizične ovire onemogočajo stike med ljudmi in s tem nastanek družbenega sistema. Tako na primer prebivalci dolin, ki so jih ločevale visoke in težko prehodne gore niso mogli vzpostaviti tesnejših medsebojnih stikov in na ta način oblikovati tesnejšega družbenega sistema.

V vso to okolje pa danes vstopa še sodobna informacijska tehnologija, ki daje možnost drugačnega povezovanja posameznikov kakor v preteklosti. Kakšen bo ta razvoj v bodočnosti je sicer težko predvideti, vsekakor pa je zelo verjetno, da se bodo močno spremenila navedena relevantna okolja in tudi sama postala eno izmed njih. V tem trenutku za oblikovanje pokrajin v Sloveniji še nima odločilnega pomena, vendar pa jo bo pri oblikovanju pokrajin kljub temu treba do neke mere upoštevati.

Pokrajine v Sloveniji kot družbeni sistemi in s tem družbeni pojavi torej že obstajajo in jih ni treba na novo ustanavljati. Težava je samo v tem, da je tako kot pri večini družbenih sistemov, zelo težko določiti njihove natančne meje ter tudi vsebino razmerij, ki se odvijajo znotraj njih. Glede na to, je za ustanovitev pokrajin potrebno narediti naslednji korak, to pa je ustanovitev pokrajin kot normativnih sistemov.

### **3. Pokrajina kot normativni sistem**

Normativni sistem za razliko od družbenega sistema ni družbeni pojav ampak je normativni pojav. To pomeni, da ne nastaja in obstaja sam po sebi, ampak je stvaritev človekovega znanja in hotenja. Normativni sistem je namreč skupek pravil ravnanja, ki določajo standardizirane vzorce ravnanja v okviru družbenega sistema. Pri tem pa mora upoštevati dejanske vzorce ravnanja, ki že obstajajo v družbenem sistemu, sicer lahko izvaja nasilje nad dogajanjem v družbenem sistemu. Do neke mere seveda lahko ta ravnanja tudi spreminja in usmerja drugače, vendar to le v omejeni meri, saj v nasprotnem primeru ne more učinkovati ali pa lahko pripelje celo do disfunkcionalnosti celotnega družbenega sistema. To je osnovno vodilo, ki ga moramo upoštevati pri ustanavljanju pokrajin kot normativnih upravnih sistemov.

Glede na to je jasno, kako je treba postopati pri ustanavljanju pokrajin. Kot prvo jih je treba teritorialno zamejiti, sicer lahko normativni sistem deluje samo na območju, ki je točno določeno. Tako seveda ni bila odveč razprava o geografski teritorialni členitvi

Slovenije, vendar za določitev teritorija pokrajin ni dovolj samo geografska členitev, ampak je treba pri tej členitvi upoštevati vse navedene elemente relevantnega okolja družbenih sistemov. Prvi takšen element je seveda navedena zavest o skupni pripadnosti, ki bo imela pri uvajanju pokrajin izjemno močno vlogo. Ta vloga bo lahko celo iracionalna, vendar jo bo treba kljub temu upoštevati, mogoče včasih na račun drugih bolj racionalnih elementov. Ravno tako bo treba upoštevati tudi druge dele relevantnega okolja in jih primerno vključevati v oblikovanje novega upravnega sistema. Poleg tega pa bo treba upoštevati tudi izsledke moderne upravne znanosti, ki do sedaj v razpravi niso prišli dovolj do izraza. Uvedba pokrajin torej pomeni oblikovanje novega upravnega sistema, ki ga bo treba primerno umestiti v obstoječe upravne sisteme.

Danes obstajata v Sloveniji dva tipa upravnih sistemov in sicer je to država kot centralni upravni sistem ter občine kot lokalni upravni sistem. Pokrajine morajo torej najti mesto znotraj teh dveh sistemov, pri čemer je treba natančno določiti njihova medsebojna razmerja.

Pri umeščanju pokrajin med navedene obstoječe upravne sisteme se največkrat govori o decentralizaciji. Decentralizacija upravnih sistemov pomeni prenos njihovih temeljnih funkcij ali njihovega dela s centralnega upravnega sistema na njegove pod sisteme, medtem ko centralizacija pomeni enak proces v nasprotni smeri. Pri uvajanju pokrajin gre za oba procesa, saj se bodo nekatere funkcije prenesle s centralnega upravnega sistema na pokrajine, istočasno pa se bodo nanje prenesle tudi nekatere funkcije z lokalnih upravnih sistemov. Pri tem je treba izhajati iz dejstva, da ima vsak upravni sistem tri systemske funkcije in sicer odločanje, izvrševanje in nadzor. Pri decentralizaciji oziroma centralizaciji se torej prenašajo na pokrajine te funkcije dosedanjih upravnih sistemov oziroma samo deli teh funkcij. Bistvena pri tem je funkcija odločanja, saj ta funkcija na ravni pokrajine predstavlja njihovo originarno pristojnost in s tem novo kvaliteto v celotni strukturi upravnih sistemov. Ta prenos se izvrši (podobno kot se je izvršil pri občinah) z zakonskim pooblastilom, s katerim se na pokrajino prenesejo določene naloge, katere izvaja do neke mere neodvisno od drugih upravnih sistemov. Uvedba pokrajin torej pomeni prenašanje teh funkcij nanjo, zato je treba izvesti natančno analizo, v kolikšni meri se lahko posamezne od teh funkcij prenesejo na pokrajino. Pri tem je treba zopet izhajati iz pokrajine kot družbenega sistema, saj funkcija odločanja pomeni odločanje o interesih. Ti pa se v družbenem sistemu oblikujejo na določeni ravni, v odvisnosti od različnih dejavnikov, zato je treba pri uvajanju pokrajin poiskati tisto raven, ki ustreza oblikovanju interesov na ravni pokrajine. To pomeni, da je treba pri prenosu odločanja pretehtati vsak prenos v tej luči, kar velja seveda tudi za prenos odločanja z nižjih ravni na raven pokrajine.

Kar zadeva prenos funkcije izvrševanja obstaja več možnosti. Prva možnost je ta, da pokrajina neposredno sama izvršuje svoje odločitve, tako kot jih danes izvršujejo občine. Druga možnost pa je, da se preko strukture pokrajinskega upravnega sistema izvršujejo tudi odločitve centralnega upravnega sistema. To pomeni, da bi sedanje

naloge upravnih enot izvajale pokrajinske uprave, pri čemer imamo že izdelan celoten normativni sistem za takšen prenos, ki pa zaradi neuresničitve predvidenega prenosa izvrševanja pristojnosti z države na občine, ni nikoli zaživel.

V zvezi s funkcijo nadzora ni potrebna nobena sprememba, saj se bo ta odvijal v okviru obstoječega sistema ustavnosti in zakonitosti.

#### 4. Ustanovitev pokrajine

Pokrajina kot normativni sistem se ustanovi z Zakonom o ustanovitvi pokrajin. S tem zakonom se določi njena struktura ter njene temeljne naloge. Njen nadaljnji razvoj pa bodo določili posamezni področni zakoni, ki bodo na pokrajino prenašali posamezne pristojnosti. Pri tem bodo te pristojnosti prehajale v okviru treh temeljnih funkcij upravnih sistemov in sicer normativne funkcije, servisne funkcije in razvojne funkcije. Najbolj enostaven bo prenos pristojnosti na področju razvojne funkcije, saj ta ne potrebuje posebnih normativnih okvirov, ampak omogoča skupni razvoj, ki je bil dosedaj zaradi razdrobljenosti občin relativno omejen. Razvojna funkcija pokrajin je tudi eden od temeljnih razlogov, zakaj Slovenija nujno potrebuje pokrajine, kjer je najdaljši razvoj možen samo v okviru večjih upravnih entitet. V okviru te funkcije bi lahko začele pokrajine delovati takoj po njihovi ustanovitvi, kakšne pa bodo oblike njihovega delovanja, pa je odvisno predvsem od razvojnih strategij, ki jih bodo določile.

Tudi z dejavnostjo v okviru druge systemske funkcije bodo lahko pokrajine pričele zelo kmalu po svoji ustanovitvi. Servisna funkcija namreč pomeni zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, ki se zagotavljajo v okviru posebnega pravnega režima javnih služb oziroma dejavnosti splošnega pomena gospodarskega in negospodarskega značaja. Izvajanje dejavnosti splošnega pomena gospodarskega značaja že sedaj ni poznalo občinskih meja, ker gre pri njih večinoma za velike oskrbovalne sisteme ali pa za dejavnosti, ki zahtevajo širši teritorij. Pri tem pa so pri njihovem upravljanju nastajale velike težave, saj so se upravljale v okviru zapletenih skupnih upravnih sistemov, ki niso ustrezali potrebam njihovega hitrega razvoja. Tudi te dejavnosti večinoma ne zahtevajo posebnih normativnih okvirov, saj ti že sedaj obstajajo, urediti bo treba samo enoten način njihovega upravljanja na pokrajinski ravni.

Posebno težavo predstavljajo dejavnosti, ki se bodo odvijale v okviru normativne funkcije pokrajin. Pri opravljanju teh dejavnosti gre namreč za izvrševanje upravnih pristojnosti, ki pomenijo izvajanje oblasti. Teh pristojnosti ni mogoče prenesti vseh naenkrat z zakonom o ustanovitvi pokrajin, ampak se bodo postopoma prenašale s področno zakonodajo, ki bo urejala posamezno upravno področje. Pokrajina bo tako v okviru te svoje funkcije organsko rastla, pri čemer bo imela področna zakonodaja sedaj na voljo novo upravno orodje, kjer se bo lahko odločala, katere pristojnosti bo izvajal centralni upravni sistem, katere lokalni in katere sedaj tudi pokrajinski upravni sistem. Glede na to ni bojzani, da bi z uvedbo pokrajin prišlo do pravega potresa v obstoječem

sistemu upravljanja, ampak bo s pokrajino na voljo samo novo orodje za bolj učinkovito družbeno upravljanje.

## 5. Sklepno

V pričujočem prispevku smo skušali podati nekatera teoretična izhodišča, na katera se lahko opremo v procesu ustanavljanja pokrajin. V dosedanjih razpravah so bila ta izhodišča relativno zanemarjena, saj so se te razprave osredotočale predvsem na fizično teritorialno členitev Republike Slovenije. Kot je razvidno iz tega prispevka je ta členitev sicer pomembna, vendar pa ni edina, saj namen ustanovitve pokrajin ni v geografski teritorialni členitvi, ampak je v upravni členitvi, ki naj omogoči bolj učinkovito družbeno upravljanje.

### Literatura / References:

- Brezovnik B., Trpin G. & Pličanić S. (2019) *Sistem javne uprave* (Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani).
- Bučar, F. (1981) *Upravljanje* (Ljubljana: Cankarjeva založba, zbirka Misel in čas).
- Herbert, S. A. & March, J. G. (1993) *Blackwell business, 2. ponatis* (Hoboken: Wiley).
- Pusić, E. (1981) *Nauka o upravi, 7. izdanje* (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu).
- Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi* (Zagreb: Grafički zavod Hrvatske).
- Trpin, G. (2013) *Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava* (Ljubljana: GV založba).



## Pokrajine v Sloveniji

BORUT HOLCMAN

**Povzetek** Avtor v razpravi skozi zgodovinsko izkustvo ugotavlja, da pravnozgodovinska dejstva kažejo na nujnost pokrajinske razdelitve. Brez pokrajin ni mogoče učinkovito zagotavljati tistega segmenta z ustavo zagotovljene pristojnosti države pri načrtovanju in aktivni podpori prostorskih, urbanističnih, kmetijskih, gozdarskih, hidroloških, meteoroloških, kulturnih, demografskih, narodnostnih, gospodarskih, infrastrukturnih, socialnih in ekoloških načrtovanj. Zgodovinske dežele so nastajale skozi stoletja. Izkušnja razvoja priča o tem, da ni pomembno v kakšni korelaciji so posamezni nivoji oblasti med seboj, nujno se je zavedati, da je vse v korist uporabnika – državljana.

**Ključne besede:** • zgodovinske dežele • fevdalizem • ustavnost • uprava • lastnina • dehabsburgizacija • nosilci oblasti • Slovenija

---

NASLOV AVTORJEV: dr. Borut Holcman, izredni profesor, Univrza v Mariboru, Pravna fakulteta, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: borut.holcman@um.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.10> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

## Regions in Slovenia

BORUT HOLCMAN

**Abstract** Author through historical experience discusses, that the legal-historical facts indicate the necessity of the provinces. Without provinces, it is not possible to effectively ensure that segment of the constitutionally guaranteed state competence in planning and active support of spatial, urban, agricultural, forestry, hydrological, meteorological, cultural, demographic, ethnic, economic, infrastructural, social and ecological planning. Historical lands have emerged over the centuries. The experience of development testifies to the fact that it does not matter what correlation the individual levels of government are with each other, it is necessary to be aware that everything is for the benefit of the user - the citizen.

**Keywords:** • historical lands • feudalism • constitutionality • administration • property • dehabsburgization • holders of power • Slovenia

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Borut Holcman, Ph.D., Associate Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenia, email: borut.holcman@um.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.10> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.



## 1 Uvod

Tri desetletja ustavne ureditve Republike Slovenije, 143. člen, ki še ni bil uveljavljen in vsaj enkrat spremenjen in kot tak sodi v stoletje regionalne praznine, stoletje načrtne dehabzburgizacije, tako z vidika reprezentativne vloge dinastije Habsburg, kakor tudi s stihijskim spreminjanjem ali vsaj z zelo nedomišljenim poseganjem v upravo, kar mremo reči, da gre za stoletje upravnega eksperimentiranja (samo za zadnjih trideset let pomembni komentarji 143. člena Ustave RS: Senčur M. 2019: 352-356; Vlaj S. 2002: 967-970; Vlaj S. 2010: 1326-1332).

Slovenski upravni prostor je prostor, ki ima za seboj sto let upravnega eksperimentiranja, zadnji upravnopravni eksperiment, ki se dogaja prav sedaj, je eksperiment ponovnega poskusa uresničitve določbe 143. člena Ustave Republike Slovenije. V zadnjem komentarju Ustave, Senčur govori o "lahkotnosti obravnave" vprašanja pokrajin, ki postaja problem (Senčur, M. 2019: 354). In običajno so eksperimenti končali pri predvidevanju mogočih nasprotij med občino in regijo navzgor in državo in regijo navzdol, nihče pa ni prestopil Rubikona v korist uporabnika storitev, ki temelji na domnevi, "da ima vsaka vzpostavitev nove ravni upravljanja z javnimi zadevami ugoden učinek na to upravljanje, zlasti z vidika uporabnika javnih storitev" (Senčur, M. 2019: 356, prim. še Vlaj, S. 2010: 1327).

Zagotovo se bo postavilo vprašanje razmejitve pristojnosti med državo in pokrajino kot lokalno skupnostjo, kar pa ne bi smelo biti problem, če bi sledili doktrini, ki so jo razvili na univerzi v Heidelbergu (Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), v kateri kot izhodišče postavljajo razmejitev med državljanom, kot uporabnikom upravnih storitev in upravo, kot državnim servisom (upravnim mehanizmom) za državljane in ne med stopnjami upravljanja. Država je dolžna preko vseh stopenj upravljanja državljanu aktivno zagotavljati varstvo njegovih pravic (tudi Ustava Republike Slovenije v svojem 5. členu to predvideva), hkrati pa vse stopnje uprave opremiti z normativnim aparatom, da bo kos nalogi in hkrati ne bo možnosti zlorabe. Schmidt-Aßmann: "gre za dvojno nalogo (državljan-država), ki jo je država dolžna zagotavljati državljanu skozi raznoterost pravnih institutov in predpisov, oblik upravljanja in organiziranja, ki je nedvoumno izražena z/v prevzemanju odgovornosti" (Schmidt-Aßmann, E. 2006: VII).

Uporabniku storitev (državljanu) na nivoju regionalnega upravljanja države pripada vsa aktivna podpora na področju prostorskih, urbanističnih, kmetijskih, gozdarskih, hidroloških, meteoroloških, kulturnih, demografskih, narodnostnih, gospodarskih, infrastrukturnih, socialnih in ekoloških načrtovanj in te je država dolžna zagotavljati, kar pa glede na izkušnje, ne prihaja do realizacije. Regije so, tako kaže zgodovinska izkušnja, bile garant razvoja zgoraj naštetega in to še vedno so v državi, ki je sicer dehabzburgizirala točno določene funkcije dinastije Habsburg, ohranila pa mehanizem upravljanja na regionalni stopnji, nihče po sto sedemdesetletni uveljavitvi sodobne upravne doktrine, katere provenienca je bil tudi slovenski regionalni prostor, v

Republiki Avstriji ne razmišlja o ukinitvi, so pa regije že nekajkrat, v korist državljanov – zadnje v obdobju 2007– 2013 – tudi reformirali (glej spletno stran: [https://web.archive.org/web/20130312012515/http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880\\_74836278/24ae2b1a/201210-Broschüre\\_Organisationsreform\\_BHs\\_web.pdf](https://web.archive.org/web/20130312012515/http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880_74836278/24ae2b1a/201210-Broschüre_Organisationsreform_BHs_web.pdf) (stanje 19.06.2020) - izhodišča reforme so bila: uprava prijazna državljanu, učinkovita uprava, varčna uprava) pristopile k reformam.

Raznolikost slovenskega prostora je mogoče vrednotiti z različnimi vatli, vsak nov vatel pri regionalnem upravljanju, četudi še tako inovativen, ni mogel mimo habsburške tradicije (npr.: še vedno veljajo meje katastrskih občin, ki jih je vzpostavil kataster cesarja Franca I.), čeprav se je v zadnji sto letih dogajala načrtna ali nenačrtno spontana dehabsburgizacija. Pojem dehabsburgizacije je umetna skovanka in se navezuje na konec prve svetovne vojne, ko je v Evropi konec z dinastijo Habsburgov. Ta se je zgodila tudi v Republiki Avstriji, vendar le na nivoju reprezentativnosti, sistem delovanja uprave je ostal v veljavi in še danes deluje. Habsburško-alpski svet, s svojo obmorsko lego, je rezultat stoletnega razvoja širšega prostora in, kakor ugotavlja Melik, posledica tega razvoja je šest dežel, ki so leta 1910 šteje tri milijone ljudi od katerih je 40-odstotni delež predstavljalo prebivalstvo slovenskega občevalnega jezika. Četudi je po prvi svetovni vojni prišlo do cezure in upravne dehabsburgizacije, dežele (Koroška, Goriška, Trst in Istra, Štajerska, Kranjska) "živijo v našem spominu kot avstrijske zgodovinske dežele s slovenskim prebivalstvom" (Melik, V. 2003: 19).

Upravni razvoj slovenskega ozemlja je potekal v več fazah. Mejniki regionalizacije predstavlja leto 1848, leto ustavnosti, leto, ko s pozitivnopravnim dokumentom obeležujemo konec dobe fevdalizma (7. september 1848 – Patent o odpravi fevdalizma – Grundentlastungspatent), ko fevdalne dedne dežele dobijo lastne ustave, ki posodobljene veljajo še danes v okviru Republike Avstrije. Drugi mejnik predstavlja konec prve svetovne vojne, ko v slovenskem prostoru nastopi dehabsburgizacija z upravno reformo, ki jo najprej s provizoričnimi akti, nato pa z reformo uprave, oblast uredi z Uredbo o razdelitvi države na oblasti in Zakonom o občni upravi, oboje z dne 26. aprila 1922. Tretje obdobje je obdobje, ki sledi po drugi svetovni vojni in zadnje z osamosvojitvijo Republike Slovenije.

Razprava o Pokrajinski razdelitvi Republike Slovenije sledi mejnim obdobjem, ki so bodisi trajala oziroma iz predpostavke sprememb, ki so se zgodile po zaključeni cezuri. Izhodišče vsega predstavljajo določila zakonov in uredb, oziroma ustavnopravna izhodišča.

Na temo upravljanja je bilo na slovenskem raziskovalnem področju prelitega veliko črnih in že veliko napisanega, ni pa zaslediti poskusa nabora vseh tistih ustavnopravnih in zakonskih določil, ki so kot mehanizmi družbenega urejanja posegali v upravnoopravno urejanje. Zavedati se je treba, da upravne storitve državljanji neprimerno bolj potrebujemo kot storitve pravosodja.



## 2.1.2 Uprava dednih dežel pred letom 1848

Upravna ureditev dežel pred letom 1848 se največkrat veže na odnos med deželnim knezom in deželnim plemstvom. Odnos med deželnimi knezi in plemstvom so običajno določali privilegiji, izstavljeni največkrat zaradi interesa deželnega kneza, saj so ti zagotavljali enotnost dežele in utrjevali fevdalni režim na podeželju.

Deželni ročini (izvor besede je latinski manifestum, to je z roko potrjena listina – zato ročin, gl. ilustracija št. 2 – manufirmatio), ki veljajo za stanovske ustave posameznih dežel, so tako zbirke privilegijev, ki so jih prejeli plemiči kot skupina in zanje zasledimo v Mayrhoferjevem priročniku za upravo, da gre za pravne osebe, ki so bile zadolžene za sodelovanje pri upravljanju dežele (Mayrhofer, E. 1896: II/227). To so bili upravičenci (Berechtigte), ki jim je deželni knez podelil privilegije in "od začetka 15. stoletja dalje je prišlo v navado, da je deželno plemstvo predložilo vsakemu novemu vladarju (deželnemu knezu) prepis svojih dotedanjih privilegijev skupaj z uvodno in končno potrditveno klavzulo" (Vilfan, S. 1996: 201).

**Ilustracija 2:** Ilustracija prisega Trojanskega kralja Priama, Pesnitev Roman de Troie, avtor Benoit de Sainte-Maure.



Ilustracija nastala med 1155 in 1160. Kralj na desni, v modrem oblačilu in krono na glavi, prisega, tako da polaga roko na knjigo (manufirmatio).<sup>1</sup>

Deželni ročini, kot stanovske ustave, so od uveljavitve, za Štajersko (prvi privilegij 1186) in Koroško (prvi privilegij 1430) veljali vse do leta 1848, za Kranjsko (prvi privilegij 1564) le do začetka Ilirskih provinc, privilegije je cesar Franc I. obnovil s patentom z dne 29. avgusta 1818 (Holcman, B. 2019: 152).

Deželni ročini, tako Mayrhofer, so bile pogodbe med deželnimi stanovi (deželnim plemstvom) in deželnim knezom in so vsebovali pravice in dolžnosti prvih, ki so bili sklenjeni in potrjeni ob nastopu novega deželnega kneza. Dežela Štajerska je tako s prvim privilegijem (Georgenberški privilegij) iz leta 1186 in s potrditvami 10. aprila 1237, 1255, 4. novembra 1276, 19. februarja 1277, 6. decembra (Am Sanct Niclastag) 1313, 18. januarja 1414, 26. decembra 1443, 20. decembra 1493, 20. novembra 1566, 1583, 1622, 1635, 1697, 8. oktobra (cesar Karel VI.) 1731 idr.; zbirka stanovskih svoboščin je bila s cesarskim sklepom z dne 14. maj 1842 potrjena in objavljena s sklepom Štajerskega stanovskega odbora z dne 21. junij 1842, št. 4743. Dežela Kranjska je dobila prvi deželni red in stanovsko ustavo 1564 (tako Mayrhofer, E. 1898: 228), 1580, 1598, 1687 in 1739 in bila obnovljena s Patentom z dne 29. avgust 1819 (Politische Gesetzessammlung 46, Bd. S. 215, št. 86) in z Instrukcijo za ustanovitev Kolegija poslancev deželnega zbora z dne 11. decembra 1823 (več gl. Holcman, B. 2019: 157 sl.). Dežela Koroška je svoje deželne ročine dobila 1430, 1510, 1515 in 1610. Trst je bil statutarno mesto od 1550 dalje. Goriška in Gradiška sta imeli povsem drugačen status, po vzoru Tirolske, njuna stanovska ureditev po času Ilirskih provinc ni bila obnovljena. Istra oziroma Primorje nista imeli stanovske ustave (Mayrhofer, E. 1898: 227 sl.).

Iz obnovljene Stanovske ustave za Kranjsko, ki velja za vzorčno in moremo po njej vrednotiti vse ostale starejše deželne ročine, izhaja, da je to bila oktroirana ustava, kjer se nedvoumno loči "plenitudo potestatis" od "potestas subsidiaria", ki je pripadla deželnim stanovom in je bila definirana v 5. paragrafu Patenta (Holcman, B. 2019: 155 sl.).

**Ilustracija 3:** Štajerski deželni ročin iz leta 1583. PAM, Knjižnica. Landhandfeste, manuconfirmatio. Notranja naslovnica.<sup>2</sup>



### 2.1.3 Aprilska (25. april 1848) in ustava iz Kromeriža (4. marec 1849)1848 in Deželne ustave iz leta 1849 ter naslednje

Pri preoblikovanju cesarstva v ustavno monarhijo so deželne stanovske ustave služile kot izhodišče za preoblikovanje uprave na srednji stopnji. V 3. § aprilske ustave iz leta 1848 (25. april 1848) je izrecno zapisano, da teritorij posameznih dežel ostane znotraj obstoječih meja nespremenjen.<sup>3</sup> Ustavna listina (§ 2) je veljala za naslednje dežele cesarstva: Češko kraljestvo, Galicijo, Lodomerijo, Ilirijo (Koroška, Kranjska in Primorska), Dalmacijo, Nadvojvodstvo Gornjo in Spodnjo Avstrijo, vojvodstvo Salzburg, Štajersko, Gornjo in Dolnjo Šlezijo, Slovaško, Tirolsko in Prednjo Avstrijo. Ustavno listino – aprilsko – je 4. marca 1849 zamenjala t. i. marčevska, ki je definirala samostojnost dežel (§ 4), spreminjanje deželnih meja je dopuščeno samo z zakonom (§ 6), v § 35 določila pristojnosti dežel in v § 70 vse zadeve, ki so v cesarski ustavi definirane kot deželne zastopane v deželnih zborih posameznih dežel. Na osnovi §§ 77 – 83 cesarske ustave z dne 4. marca 1849, objavljen v cesarskem uradnem listu, št. 150, so bile razglašene ustave in volilni redi posameznih dežel: s cesarskim patentom z dne 30. decembra za Štajersko (št. 12), za Kranjsko (št. 9), za Koroško (št. 8), za Primorsko (Gradiško, Goriški in Istro) s cesarskim patentom z dne 25. januarja 1850 (št. 26) in mesto Trst s cesarskim patentom z dne 12. aprila 1850 (št. 139). S Silvestrskim patentom, 31. december 1851, je bila marčevska ustava sicer odpravljena, vendar s priložo 4, v 35. točkah določila temeljna izhodišča delovanja dežel in deželnoknežjih okrajnih uradov.<sup>4</sup>

**Ilustracija 4:** Upravna ureditev Avstro-Ogrske (3. Koroška; 4. Kranjska; 7. Primorje (Gradiška, Goriška, Istra in Trst); 12. Štajerska (Vir: <https://sl.wikipedia.org/wiki/Avstro-Ogrska>) stanje 20.6.2020.



Dokončno obliko so dežele dobile z oktobrsko diplomo z dne 20. oktobra 1860, ki je določila izhodišča za dežele in v njih definirala pravice, dolžnosti in zastopanje in so bila vsem skupna ter s februariskim patentom (26. februar 1861) dokončno določila ustavnopravna izhodišča za dežele, ustavno ureditev in volilne rede, ki so z določenimi spremembami veljale do konca prve svetovne vojne.

Z zakonom z dne 12. novembra 1918 o obliki države in državne uprave (Uradni list države nemške Avstrije, št. 5) je v 3. členu določeno, da vse cesarske pravice, ki so jih imele dežele zastopane v cesarskem zboru, preidejo na državni zbor. Na osnovi 3. člena je državni zbor 3. januarja 1919 izdal izvršno navodilo, s katero je določil obseg dežel, sodnih okrajev in občin. Za dežele, ki so ostale v celoti v Avstriji, našteva samo imena, za dežele, katerih deli so ostali izven meja, tako npr. deli Štajerske, Koroške in Kranjske, pa imenuje kraje, ki so ostali znotraj meja države nemške Avstrije.

### 3 Med obema vojnama

Slovenski upravni prostor, po razpadu habsburške monarhije, sta oblikovala dva datumski mejnika, prvi je bil 26. april 1922: na ta dan sta izšli Uredba o razdelitvi države na oblasti (Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 134, Zakoni in kraljevske uredbe kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev) in Zakon o občini upravi, št. 135 in drugi datum je bil 4. marec 1933 s katerim je stopil v veljavo Zakon o občinah.

Skladno z ugotovitvami Šuligojeve, se "uprvanopolitične spremembe v novo ustanovljeni jugoslovanski državi ostale vse do l. 1933/34 vezane na avstroogrsko upravno-teritorialno ureditev (Šuligoj, L. 1993: 243).

Z Uredbo o razdelitvi države na oblasti z dne 26. april 1922, je bila Slovenija razdeljena na dve oblasti in sicer na Ljubljansko s sedežem v Ljubljani in na Mariborsko s sedežem v Mariboru. Skladno z določili 1. člena so v Ljubljansko oblast sestavljali: mesto Ljubljana, politični okraji (upravni okraji op. a.) Črnomelj, Kamnik (razen občin Motnik, Trojane in Špitalič), Kočevje, Kranj s Koroško občino Jezerskim; Krško, Litija, Ljubljana okolica, Logatec, Novo mesto, Radovljica; sodna okraja Brežice in Sevnica; občini Veliki Kamen in Mrčna sela kozjanskega sodnega okraja; sodni okraj Laško razen občine sv. Rupert; in Kastav. Mariborsko oblast s sedežem v Mariboru so sestavljala mesta: Celje, Maribor in Ptuj; politični (upravni o. a.) okraji: Ljutomer, Maribor; Prevalje; Ptuj; Slovenjgradec; sodni okraji Kozje razen občin Veliki Kamen in Mrčna sela; sodni okraji Celje, Vrnsko, Gornji Grad, Šmarje in iz Laškega sodnega okraja občina sv. Rupert; iz kamniškega političnega okraja občine Motnik, Trojane in Špitalič; Prekmurje in Medjimurje.

Z Uredbo je bilo določeno tudi število prebivalcev, ki ni smelo presegati več kot 800.000 prebivalcev.

Kakor ugotavlja Stiplovšek v svojih zapisih Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1918-1929 in 1929 do 1941, je imela Slovenija v času od 1918 do



1929 na začetku, ko je izvršilne in zakonodajne funkcije izvajala Narodna vlada za Slovenijo deloma konfederativen položaj, po prvodecemberski združitvi omejene avtonomne pristojnosti, z Vidovdansko ustavo je bila nastopil centralizem. Kljub Uredbi in Zakonu o upravi iz leta 1922, je bila Slovenija razdeljena na oblasti šele leta 1924. Z uveljavitvijo Uredbe je bila leta 1924 ukinjena Pokrajinska uprava za Slovenijo, Slovenija pa razdeljena na ljubljansko in mariborsko oblast z velikima županoma na čelu (Stiplovšek, M. 1995: 18 sl.). Po letu 1929, s preimenovanjem države v Kraljevino, z oktroirano ustavo, je država bila razdeljena na banovine. Za območje Slovenije je bila oblikovana Dravska banovina, znotraj nje pa obsežna komasacija občin, skladno z Zakonom o občinah iz leta 1933. Stiplovšek ugotavlja, da določila o banovinski samoupravi nikoli niso bila izvedena, organi banovine so bili zgolj posvetovalni organi (Stiplovšek, M. 1996: str. 39 sl.)

#### 4 Sklep

Iz zapsanega, morda celo smelega razmišljanja, je mogoče zaključiti, da je stoleten razvoj upravljanja, kakor ga moremo spremljati do konca prve svetovne vojne, upravno razdelitev na pokrajine, četrti in okraje (naborne in šteвне oddelke) temeljil na varovanju lastnine. Sama delitev na četrti, ki se je zgodila v oktobru 1462 leta v Lipnici na Štajerskem, kaže, da delitev na četrti ni imela drugega razloga, kakor varovati premoženje pred turškimi vpadi. Varovanje premoženja, kot glavni razlog, potrjujejo vpisi v imenjsko knjigo, ki je bila nastavljena 1495 za premoženje stanov in iz davčnih knjig ter vizitacijskih zapisnikov iz 16. stoletja, ki izkazujejo delitev dežele na četrti (Straka M. 1978: 12).

Premoženje in varovanje premoženja, kot temeljni razlog za nastanek pokrajinske delitve, izhaja iz fevdalnega pojmovanja lastnine, kjer gospod lastnino označuje s pojmom *res sua*, ki predstavlja predvsem pojmovanje, da gospodu stvar pravno pripada, ima s stvarjo pravni odnos. Iz tega je bila izvedena lastninska tožba.

V pojmu *feuda in territorio* se skriva, tako Goez, prizadevanje deželnih knezov pri zgodnjem oblikovanju dežel s katero so običajno, v zgodnji fazi oblikovanja dežel, sovpadale, poleg upravnih, še sodne in vojaške pravice deželnega kneza in so imele svojo osnovo v alodu – vrhovni lastnini (Goez W. 1971: 1118).

Upravnopравни razvoj, predstavljen v razpravi, zasleduje razvoj pokrajine in njeno izzvenevanje po prvi svetovni vojni v srednjeevropskem prostoru. Kolikor moremo iz normativnih virov razbirati prizadevanja za pokrajinsko ureditev, le-ta v slovenskem prostoru dokončno neha po drugi svetovni vojni. Upravne enote so lahko le ekvivalent Okrajnim uradom oziroma Okrajnim gosposkam.

Če je bil slovensko govoreči prostor do konca prve svetovne vojne del prostora, ki se je razvijal več stoletij, po drugi svetovni vojni, razen katastrskih občin, ki so ostanek fevdalne izmere, ni ostalo nič. Tako ni mogoče govoriti o pokrajinski upravni razdelitvi,

ker te, skladno z razumevanjem pokrajinske pravnozgodovinske proveniencije, ni. Obstaja in še naprej deluje tam, kjer je tudi nastala – na območju Republike Avstrije, ki je naslednica habsburške monarhije.

Z vso pravico moremo trditi, da se je zgodil proces dehabsburgizacije, ki pa ni ponudil nobenega ekvivalenta. Člen v ustavi Republike Slovenije, dvakrat spremenjen, ostaja člen zapisan v ustavi in kot tak, v upravnem pomenu, ne koristi nič. Četudi obstajajo regije, ki so bile oblikovane za določene namene, te nimajo nobene izvršilne funkcije, kakor se je skozi zgodovinski razvoj v praksi pokazalo in dokazalo.

Ne zadostuje razmejevanje, potrebno bo, kakor že uvodoma ugotovljeno, razdelitev države ciljno oblikovati, pri čemer ne more biti v ospredju geografski ali demografski moment, izključno mora pokrajinska delitev slediti standardom upravljanja. Geografski more slediti danostim terena, demografski sposobnostim preživetja, vendar oba momenta ne moreta odločati in prevzemati odgovornosti, to more samo uprava, ki deluje skladno z upravno pravno doktrino, z natančno določenimi standardi upravljanja, ki pa so znani. Zaradi tega sta geografski in demografski moment pokrajinskega urejanja drugotnega pomena. Izkušnja kaže, da upoštevanje slednjih ne omogoča odgovornega odločanja.

Odgovorno odločanje je tisto, ki omogoča učinkovito in aktivno podporo prostorskim, urbanističnim, kmetijskim, gozdarskim, hidrološkim, meteorološkim, kulturnim, demografskim, narodnostnim, gospodarskim, infrastrukturnim, socialnim in ekološkim načrtovanjem.

Pokrajina mora imeti poleg upravnega še ustavnopravni status, kar ne bi smelo biti sporno, saj je za parlamentarno proceduro potrebna navadna ustavna večina, se pravi dvotretjinska večina prisotnih poslancev. Zgodovinske dežele pred 1848, kjer so imeli deželni plemiči kot korporacija stanov ustavnopravni status, po letu 1848 pa je vsaka dežela dobila svojo ustavo in s tem avtonomijo, bi moralo biti s pravnozgodovinskega stališča jasno, da je prava avtonomija šele takrat, ko jo zagotavlja z ustavo in ustavnim standardom utemeljena avtonomija in ne zadostuje (ne bi smel zadostovati) samo člen v ustavi. Seveda so s tem povezane povsem drugačne stopnje odgovornosti.

### Opombe:

<sup>1</sup> Iz ikonografske zbirke, Gernot Kocher, št. 09599, ÖNB, Cod. 2571, C AUFN 9/83.

<sup>2</sup> V Pravni zgodovini Slovencev ob deželnih ročinih Vilfan za Štajersko ugotavlja, da Štajerska prednjači "prvič zato, ker je prva dosegla večjo kompaktnost, drugič pa zato, ker je plemstvo imelo najboljše priložnosti izkoristiti menjavo dinastij." (str. 200).

<sup>3</sup> Aprilverfassung (25.april 1848), § 3: "Die Gebietseintheilung des einzelnen Provinzen bleibt in ihrer gegenwärtigen Ausdehnung Unberührt..."

<sup>4</sup> RGBI (<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1852&page=114&size=45>) stanje 20. junij 2020, Beilage zu Nr. 4: Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (str. 28-32).

#### Literatura / References:

- Goez, W. (1971) *Feudum extra curtem. HRG.* 1. zv. Berlin. Stolpec 1117-1118.
- Holcman, B. (2019) Jubilej ponovnega sklica Deželnega zbora Kranjske 1819-2019, v: Kambič, M. & Škrubej, K. (ur.) *Odsev dejstev v pravu. Da mihi facta, dabo tibi ius. Liber amicorum Janez Kranjc* (Ljubljana: Pravna fakulteta), str. 151-160.
- Mayrhofer, E. (1896) *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen.* 2. zv. Grof Anton Pace, ur. Wien/Dunaj.
- Melik, V. (2003) Vprašanje regij v naši preteklosti. Referat na 31. zborovanju slovenskih zgodovinarjev "Regionalni vidiki slovenske zgodovine". Maribor, 10.-12. oktober 2002, *Zgodovinski časopis.* 57(1-2) (127), str. 19-21.
- Mlinar J. (2005) *Podoba Celjskih grofov v narativnih virih* (Ljubljana: Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete. Historia).
- Pirchegger, H. (1920) *Geschichte der Steiermark.* 1. zv. (Graz: Gotha).
- Schmidt-Aßmann, E. (2006) *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungrechtlichen Systembildung.* 2., predelana in dopolnjena izdaja (Heidelberg: Springer).
- Senčur, M. (2019) 143. člen (pokrajina), v: Avbelj, M. (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Nova Univerza. Evropska Pravna fakulteta. Ljubljana), str. 352-356.
- Stiplovšek, M. (1995) Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1918-1929. *Arhivi,* 18(1-2), str. 18-29.
- Stiplovšek, M. (1996) Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1929-1941, *Arhivi,* 19(1-2), str. 39-51.
- Straka, M. (1978) Verwaltungsgrenzen und Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark 1770-1850. Erläuterungen zur ersten Lieferung des Historischen Atlases der Steiermark. Graz.
- Šuligoj, L. (1993) Upravne in demografske razmere v ptujskem okraju med svetovnim vojnama, *Časopis za zgodovino in narodopisje.* 2, str. 241-253.
- Vilfan, S. (1996) *Pravna zgodovina Slovencev* (Ljubljana: Slovenska matica).
- Vlaj, S. (2002) 143. člen (širše samoupravne lokalne skupnosti), v: Šturm, L. (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske in državne študije), str. 967-970.
- Vlaj, S. (2010) 143. člen (pokrajina), v: Šturm, L. (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske in državne študije), str. 1326-1332.

#### Viri / Sources:

- Uredba o razdelitvi države na oblasti, Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, dne 15. maj 1922, Letnik IV., št. 134.
- Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates. Patent z dne 25. aprila 1848. Cesar Ferdinand I., Zbirka Politische Gesetze und Verordnungen 1848. Št. 49. <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=pgs&datum=1848&page=187&size=45> (stanje 20.06.2020).

Verwaltungsreform. (2012) Kurz und Bündig. Organisationsreform: Zusammenführung von Bezirkshauptmannschaften. Das Land Steiermark, Ing. Mag. Thomas Hofer, Oktorber. [https://web.archive.org/web/20130312012515/http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880\\_74836278/24ae2b1a/201210-Broschüre\\_Organisationsreform\\_BHs\\_web.pdf](https://web.archive.org/web/20130312012515/http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880_74836278/24ae2b1a/201210-Broschüre_Organisationsreform_BHs_web.pdf) (stanje 19.06.2020).

Zakon o občni upravi, Uradni list pokrajinske uprave za Slovenije, dne 15. maj 1922, Letnik IV., št. 135.



Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

---

[www.lex-localis.press](http://www.lex-localis.press)  
[info@lex-localis.press](mailto:info@lex-localis.press)