

## 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. Vlaj (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 zблиževanja 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 povezoval in združeval 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 kopičijo

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 tujkega 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, dolnjska, 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, nestrankarska, 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. Vsebino 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 (ZRŠŠ) (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-obmone-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/obmone\\_enote/](http://www.zgs.si/obmone_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/obmone-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, Spremnii 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).