



ZAKON O USTANOVITVI POKRAJIN /ZUPok/

1 Uvod

Za decentralizacijo kot splošni pojem je značilno prenašanje nalog z države na druge organizacije, ki niso sestavni del državne uprave, ampak so sorazmerno samostojne. V pravni teoriji se govori o decentralizaciji s pomočjo samouprave. Samouprava temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o zadevah odločajo tisti, ki se jih zadeve tičejo.¹ Samouprava tako v širšem smislu pomeni, da neki krog interesentov sam upravlja s svojimi nalogami. Samouprava je v tem, da se nek krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od njej podrejene uprave.² Ideja in pravna podlaga decentralizacije je utemeljena na enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni državni organi. Država pa lahko del te oblasti oziroma del javnih nalog, in sicer naloge lokalnega (regionalnega) pomena, izroča lokalnim skupnostim, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi, s svojimi sredstvi, vendar pod nadzorstvom centralnih državnih oblasti. Te naloge so lastne oziroma samoupravne naloge lokalnih skupnosti. Na lokalne skupnosti pa se prenašajo naloge izvajanja lokalnih javnih služb, ki jih morajo lokalne skupnosti izvajati samostojno in s svojimi sredstvi. Drugi krog nalog pa je tisti, ki jih država naloži lokalnim skupnostim, da jih opravljajo zanjo; to so prenesene naloge, ki jih izvajajo organi lokalnih skupnosti. Pri opravljanju teh nalog nastopajo organi lokalnih skupnosti kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa delujejo pri tem bolj samostojno kot državni organi.³

Temeljna značilnost samoupravne decentralizacije je, da prebivalstvo ožje družbene (lokalne) skupnosti (samo)upravlja s to družbeno skupnostjo po voljenih organih (posredno) in z instituti neposredne demokracije (na primer prek zbora občanov, referendumov, ljudske iniciative), temelja samouprave lokalnih skupnosti pa sta samostojnost in neodvisnost. Najbolj splošna opredelitev pojma samouprave je, da gre za pravico samostojno odločati o lastnih zadevah, torej tudi o zadovoljevanju potreb prebivalcev ožje skupnosti po dobrinah in storitvah, na podlagi lastne moči. Vendar pa o taki samostojnosti in neodvisnosti samouprave lokalnih skupnosti kot absolutni kategoriji ni mogoče govoriti saj mejo lokalne oblasti določa država s svojim pravnim redom. Slednja tako ne dopušča, da bi se na ozemlju, ki ga državna oblast obvladuje, pojavila oblast, ki bi bila po sili in učinku enaka ali podobna državni oblasti. Zato bo državna oblast ne glede na stopnjo decentralizacije in demokracije venomer obdržala nadzor nad delom oblasti ožjih družbenih skupnosti.

Samoupravi je blizu tudi pojem avtonomije, ki pa se od nje razlikuje glede na to, da se na primer v kontinentalni evropski pravni tradiciji samouprava praviloma omejuje samo na izvršilno oblast in ne na sprejemanje splošnih pravnih aktov - zakonov. Pogoj relativne samostojnosti in neodvisnosti samoupravnih ožjih družbenih (lokalnih) skupnosti je ustrezna stopnja teritorialne, upravne, politične in fiskalne decentralizacije.⁴

1.1 Teritorialna decentralizacija

Pojem teritorialne decentralizacije je najtesneje povezan s pojmom lokalne skupnosti in lokalne samouprave, saj se je skozi zgodovino decentralizacija nasploh začela razvijati kot teritorialna decentralizacija.

¹ Več Grafenauer, B. (2000) *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno organizacijske strukture* (Maribor: Pravna fakulteta).

² Pitamic, L. (1996) *Država* (Ljubljana: Pravna obzorja).

³ Več Šmidovnik, J. (1995) *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Cankarjeva založba)

⁴ Brezovnik, B. (2008) *Izvajanje javnih služb in javno zasebno partnerstvo* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo).



Teritorij je ob obstoju oblasti in prebivalstvu, temeljni element za obstoj države in kot tak tudi bistveni element za opredelitev pojma lokalne skupnosti. Teritorij kot pojem le nakazuje fizične komponente človekovega prebivališča in je pomemben le v zvezi z naselitvijo ljudi na njem. Skozi zgodovino so bile države in tudi lokalne skupnosti praviloma že večkrat preoblikovane v procesu teritorialnih reorganizacij, v katerega pa se zmeraj poskuša vnašati določena merila racionalnosti. Lokalne skupnosti, to je občine in širše samoupravne lokalne skupnosti, se tako kot država sama ne oblikujejo na podlagi meril racionalnosti, po katerih bi se vnaprej presodilo, ali so sposobne za opravljanje nalog, ki jih morajo opravljati. Večinoma so današnje teritorialno decentralizirane lokalne skupnosti rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki niso povezani z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati (Grafenauer, 2000).

1.2 Upravna decentralizacija

Pojem upravne decentralizacije oziroma decentralizacije upravnih sistemov zajema prenašanje upravnih funkcij iz centra sistema na njegove posamezne dele. Pri tem gre predvsem za prenašanje treh temeljnih funkcij: izvrševanja, odločanja in kontrole. Omenjene funkcije je možno prenašati v različnem obsegu in od tega obsega je odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov. V primeru nizke stopnje decentralizacije se lahko prenese le funkcije izvrševanja, v primeru visoke stopnje decentralizacije pa se prenesejo na nižje ravni funkcije izvrševanja in odločanja, poleg tega pa tudi del funkcije kontrole. Ni pa mogoče prenesti vseh treh funkcij v celoti, kajti njihov prenos v celoti ne bi pomenil več decentralizacije sistema, ampak razpad in nastanek novih decentraliziranih sistemov.

Upravna decentralizacija ni samo tehnični proces, ampak ima večkrat tudi izrazit interesni naboj. Od uresničevanja interesov sta odvisna tudi vrsta in obseg decentralizacije. Tako lahko pri decentralizaciji upravnih sistemov razlikujemo upravno-tehnični in interesni vidik. Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja, cilj drugega vidika pa je povečati možnost uveljavljanja interesov njegovih nosilcev. Pri izvedbi decentralizacije pa se omenjena vidika medsebojno prepletata. Omenjena izhodišča decentralizacije upravnih sistemov so temelj razmerja med lokalno samoupravo in upravno decentralizacijo. Temeljni cilj upravne decentralizacije je zagotoviti učinkovit in racionalen upravni proces, pri lokalni samoupravi pa so interesi neposredni temelj decentralizacije upravnega sistema. Omenjeni interesi so bistveni element pojma lokalne samouprave, ki se oblikuje kot teritorialno upravni sistem na ožjem območju prav iz razlogov zadovoljevanja interesov, ki izhajajo iz skupnih potreb. Z vidika prenosa funkcij v okviru upravne decentralizacije gre pri lokalni samoupravi najprej za prenos funkcije odločanja (o interesih), čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Praviloma se z omenjenima funkcijama prenese tudi del kontrole, ki se neposredno nanaša na izvajanje prvih dveh funkcij, del kontrole, ki naj zagotovi usklajeno delovanje vseh enot lokalne samouprave, pa se zadrži v centru.⁵

1.3 Politična decentralizacija

Z vidika prenosa funkcij v okviru upravne decentralizacije pri lokalni samoupravi se najprej prenašajo funkcije odločanja (o interesih), čemur pa logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja teh odločitev. Za lokalno samoupravo je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo z lastnimi zadevami. Upravljanje pa pomeni sprejemanje odločitev, ki jih lahko prebivalci lokalne skupnosti sprejemajo neposredno ali prek organov lokalne samouprave. Zato je ključno vprašanje lokalne demokracije v tem, kakšno možnost imajo prebivalci lokalne skupnosti, da sodelujejo pri odločitvah v lokalni skupnosti.

Bistveni temelj decentralizacije oblasti je vsekakor prenos pristojnosti odločanja o lokalnih zadevah na nižje ravni. Tako se centralna oblast dejansko decentralizira. Seveda se postavlja vprašanje, katere sploh so lokalne zadeve in katera merila odločanja se pri prenosu odločanja o lokalnih zadevah uporabljajo. Z vidika demokratične vladavine bi bilo smiselno, da bi prebivalci lokalne skupnosti upravljali sami neposredno, kar pomeni, da bi vse odločitve v celoti sprejemali sami. Vendar pa je to v sodobni demokraciji nemogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih odločali

⁵ Trpin, G. (1998) Upravna teritorializacija, v: Ribičič, C. (ur.) *Regionalizem v Sloveniji* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).



vsi občani, in ker sodobno življenje zahteva nenehno odločanje. Zato je sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki zadevajo lokalno samoupravo, poverjeno različnim organom lokalne samouprave, med katerimi ima osrednje mesto in pomen za lokalno demokracijo predstavniški organ (občinski svet, pokrajinski svet). Lokalno samoupravo tako razume tudi Evropska listina lokalne samouprave, po kateri lokalno samoupravo uresničujejo praviloma sveti in skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Ti organi pa imajo lahko izvršilne organe, Evropska listina lokalne samouprave pa posebej poudarja, da to ne vpliva na reševanje zadev tudi na zborih krajanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon. To pomeni, da šteje Evropska listina odločanje po predstavniških telesih za nujen pogoj lokalne samouprave, neposredno demokratično odločanje pa ni obvezen del lokalne samouprave, temveč je odvisno od tradicije posamezne države in se v resnici zelo razlikuje po evropskih državah.⁶

1.4 Fiskalna decentralizacija

Zmožnost izvajanja decentraliziranih nalog je precej bolj odvisna od dejanskih kot pa normativnih danosti posamezne lokalne skupnosti. Res je, da se lokalne skupnosti osnujejo na normativni podlagi, pa vendar ustanavljanje ožjih lokalnih skupnosti večinoma ne sledi načelom racionalnosti. Zato moramo ob vprašanju zmožnosti izvajanja javnih storitev na lokalni ravni odpreti tudi razpravo o finančnih sredstvih, ki se namenjajo lokalnim skupnostim za izvajanje navedenih nalog. Če izhajamo iz tega, je tako nujna razprava o tako imenovani fiskalni decentralizaciji, ki je v svetu poznana tudi pod pojmom fiskalni federalizem.⁷

Teorija pravi, da je osnovni namen oblikovanja decentraliziranih enot doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, kot bi bile dosežene, če decentralizacije ne bi bilo. Osnovno raven države se zato razdeli na več nižjih ravni, ki namesto nje opravljajo, po navadi z ustavo in zakoni, določene naloge v javnem interesu. V grobem bi lahko rekli, da je naloga države skrb za makroekonomsko stabilizacijo, nacionalno varnost in prerazdeljevanje dohodka, nižje ravni države (decentralizirane enote) pa prevzemajo tiste naloge, ki jih država zaradi svoje narave ne zmore dovolj učinkovito opravljati. Pri tem mislimo predvsem na dobavo tistih javnih dobrin, katerih poraba je tudi sicer omejena na meje decentralizirane enote.

Glavni dejavnik doseganja višjih stopenj narodnogospodarskih koristi z decentralizacijo je v tem, da se s pomočjo oblikovanja decentraliziranih enot bolj približamo dejanskim potrebam okolja, saj je centralizirana raven upravljanja zaradi informacijske asimetrije v podrejenem položaju glede na posamezne decentralizirane ravni (če ob tem zanemarimo še dodatne dejavnike, kot so na primer politični ali ustavni). Empirične analize so pokazale, da se potreba po decentraliziranih enotah večja z demografsko, geografsko, kulturno in ekonomsko raznolikostjo okolja, povpraševanje po lokalnih dobrinah in storitvah pa je cenovno močno neelastično. Temelje fiskalne decentraliziranosti je na primer že leta 1956 postavil Tiebout s svojim znanim modelom, ki je danes znan kot Tieboutov model. Tiebout tako pravi, da bodo v primeru velike mobilnosti gospodinjstev ta »volila z nogami«, kar pomeni, da bodo družine oziroma posamezniki za svoje bivanje izbrali tisto okolje, ki se bo glede na davke in ponudbo javnih dobrin (proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti javnih služb) najbolje prilegalo njihovim osebnim »okusom«. Kljub temu pa ne moremo trditi, da ob popolni odsotnosti mobilnosti decentralizacija ne prinaša neto povečanja skupnih koristi. Tako na primer tako imenovani Samuelsonov pogoj izenačevanja vsote mejnih stopenj substitucij in mejnih stroškov pravi, da te variirajo od ene do druge jurisdikcije (na primer stopnja čistoče vode ali zraka v mestu je zagotovo drugačna od tiste na podeželju).⁸

Decentralizirane fiskalne enote seveda nujno potrebujejo svoje lastne, specifične fiskalne instrumente. Tu se pojavlja vprašanje »pravilne vertikalne javnofinančne (davčne) strukture«. Napačna vertikalna

⁶ Grad, F. (1998) *Lokalna demokracija* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS).

⁷ Oates, E.W. (1972) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 32, str. 1120-1149.

⁸ Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures: *Journal of Political Science*, 64, str. 416-424.



Osutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

javnofinančna (davčna) struktura ima namreč resne posledice za optimalno porazdelitev proizvodnih virov in povzroča motnje v delovanju ekonomskega sistema.⁹

Vrnimo se še na teoretična izhodišča, ki se nanašajo na meje in velikost decentraliziranih fiskalnih entot oziroma območij, med katerimi je treba poiskati ravnotežje med internalizacijo prelivajočih se koristi (oziroma stroškov) in upoštevanjem lokalnih specifičnosti (demografskih, geografskih, kulturnih in ekonomskih). Tako je smiselno oblikovati nekaj ravni entot, na primer:

- zaokrožena območja, ki obsegajo mestna središča, v katerih poteka večina ekonomske dinamike, in predmestja, v katerih živijo ustvarjalci te ekonomske dinamike;
- zaokrožena območja, ki obsegajo geografsko zaključene celote, kot so na primer naravni rezervati, visokogorske kmetije, gozdovi in drugi naravni viri;
- raven manjših lokalnih skupnosti, ki svojim prebivalcem omogočajo oblikovati njim lastne skupine potreb, ki jih nato skozi obstoj lokalne skupnosti tudi zadovoljujejo.¹⁰

Poleg pozitivnih strani decentralizacije obstajajo tudi negativne strani drobljenja večjega območja na manjše decentralizirane enote. Med temi tako imenovanimi pastmi decentralizacije lahko navedemo:

- decentralizacija in prevelika regulacija,
- decentralizacija in drobljenje internega trga,
- decentralizacija in korupcija,
- decentralizacija in ustrezna struktura virov ter nalog nižjih ravni oblasti,
- decentralizacija in makroekonomska koordinacija ter
- decentralizacija in (ne)transparentnost.¹¹

Da bi dosegli osnovni namen fiskalne decentralizacije, mora biti izpolnjenih nekaj pogojev. Eden glavnih je nedvomno ta, da je decentralizirana enota avtonomna na področju financiranja. To pomeni, da ima na voljo dovolj raznoliko paleto finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške, ki nastajajo ob dobavi dogovorjenih javnih dobrin svojim prebivalcem. Osnovni finančni viri so tako:

- lastni davki, ki jih predpisuje decentralizirana enota sama oziroma so bili predpisani z zakonom in jih uporabljajo vse decentralizirane enote;
- davčni viri, ki si jih decentralizirana enota deli z državo (tako imenovani odstopljeni davki);
- nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije, drugi lastni prihodki); in
- zadolževanje.

Pri oblikovanju ustrezne vertikalne javno finančne strukture je zato zelo pomembno, da se upoštevajo značilnosti lokalne skupnosti, ki so konec koncev tudi davčna baza in pogojujejo višino zbranih sredstev. Ob tem je pomembno, da ima lokalna skupnost v enem delu tudi možnost predpisovanja tako imenovanih lastnih davkov, ki jih oblikuje prav na podlagi informacij, ki jih ima o svojih prebivalcih, njihovem premoženju, moralnih vrednotah, ekonomski moči, navadah in predvsem potrebah. S tem se interna finančna konstrukcija decentralizirane enote lažje zapre, uresniči se načelo njene avtonomnosti in doseže učinek povečane narodnogospodarske koristi.¹² Odgovornost za stabilnost je primarno dodeljena centralni oblasti, deloma tudi zaradi problemov, ki bi nastali v primeru neodvisnosti lokalnih oblasti nad lokalnimi finančnimi viri. Čeprav se mednarodno makroekonomsko okolje spreminja v smeri fiskalne decentralizacije in čeprav imajo decentralizirane lokalne skupnosti v industrijsko razvitih državah pomembno vlogo pri stabilizaciji, je očitno, da je stabilizacijska funkcija v državah v razvoju funkcija centralne oblasti. Ob tem je pomembno omeniti, da je vloga lokalnih skupnosti pri stabilizacijski funkciji v državah v razvoju minimalna. Še več, lokalne skupnosti so pogosto visoko finančno odvisne od centralne oblasti celo v razmeroma decentraliziranih sistemih. Poleg tega pa so v državah v razvoju posebej problematični finančni

⁹ McLure, C. (1983) *Tax Assignment in Federal Countries* (Canberra: Australian National University).

¹⁰ Oates, E. W. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 32, str. 1120-1149.

¹¹ Tanzi, V. (2001) *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralisation* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace).

¹² Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. (2003) *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor).



Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

(davčni) viri lokalnih skupnosti, ki večinoma ne temeljijo na stabilnih davčnih osnovah, kot je na primer premoženje, temveč na virih, ki so odvisni od ekonomskih aktivnosti v lokalni skupnosti, kot so na primer kmetijstva in gospodarstva. Po omenjeni teoriji o fiskalni decentralizaciji je odgovornost za distribucijo, enako kot odgovornost za stabilnost, primarno dodeljena centralni oblasti. To primarno odgovornost centralne oblasti pa lahko opravičimo z naslednjim:

- samo centralna oblast je v položaju, da lahko prerazporeja finančna sredstva od bogatejših na revnejše lokalne skupnosti;
- različni programi redistribucije finančnih sredstev med lokalnimi skupnostmi lahko ustvarjajo več problemov ob pogoju, da so produktivni faktorji visoko mobilni. To pomeni, da se lahko rezidenti in gospodarski subjekti selijo iz revnejših lokalnih skupnosti v bogatejše; lokalne skupnosti stremijo k zbiranju javnih prihodkov po virih, ki so progresivni in enostavni.¹³

Vloga decentraliziranih lokalnih skupnosti pri funkciji delitve javnofinančnih sredstev (alokacijska funkcija) je precejšnja predvsem, ker ni mogoče poenotiti javnih storitev v vseh lokalnih skupnostih v posamezni državi. Splošno blaginjo v lokalni skupnosti je mogoče doseči le z ustrezno decentralizacijo, saj lahko rezidenti posamezne lokalne skupnosti sami izbirajo med javnimi dobrinami ter finančnimi viri za kritje javnih izdatkov. V primeru enotne ponudbe javnih dobrin se odločitve o kakovosti in učinkovitosti ponudbe sprejemajo na centralni ravni. Tak sistem pa ni približan prebivalstvu, ki živi na območju posamezne lokalne skupnosti. Prav zato je decentralizacija nujna, ne le zaradi razlik v ponudbi, ampak tudi, ker se odločitve o potrošnji javnih sredstev vežejo na dejanski vir stroškov. Če obstaja v posamezni državi več decentraliziranih lokalnih skupnosti, je večja tudi verjetnost inovacij in izboljšav v ponudbi lokalnih javnih dobrin in storitev (Brezovnik & Oplotnik, 2003).

2 Ocena stanja in razlogi za sprejetje zakona

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93), ki je bil sprejet konec leta 1993, je na podlagi 143. člena ustave uredil povezovanje občin v pokrajine zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena, postopek ustanovitve pokrajine, pravni status pokrajine, izstop občine iz pokrajine, prenos nalog v izvirno pristojnost pokrajin ter načela prenosa nalog iz državne pristojnosti v opravljanje pokrajinam, organe pokrajine, predstavništvo občin v pokrajinskem svetu in druga vprašanja uvedbe pokrajin.

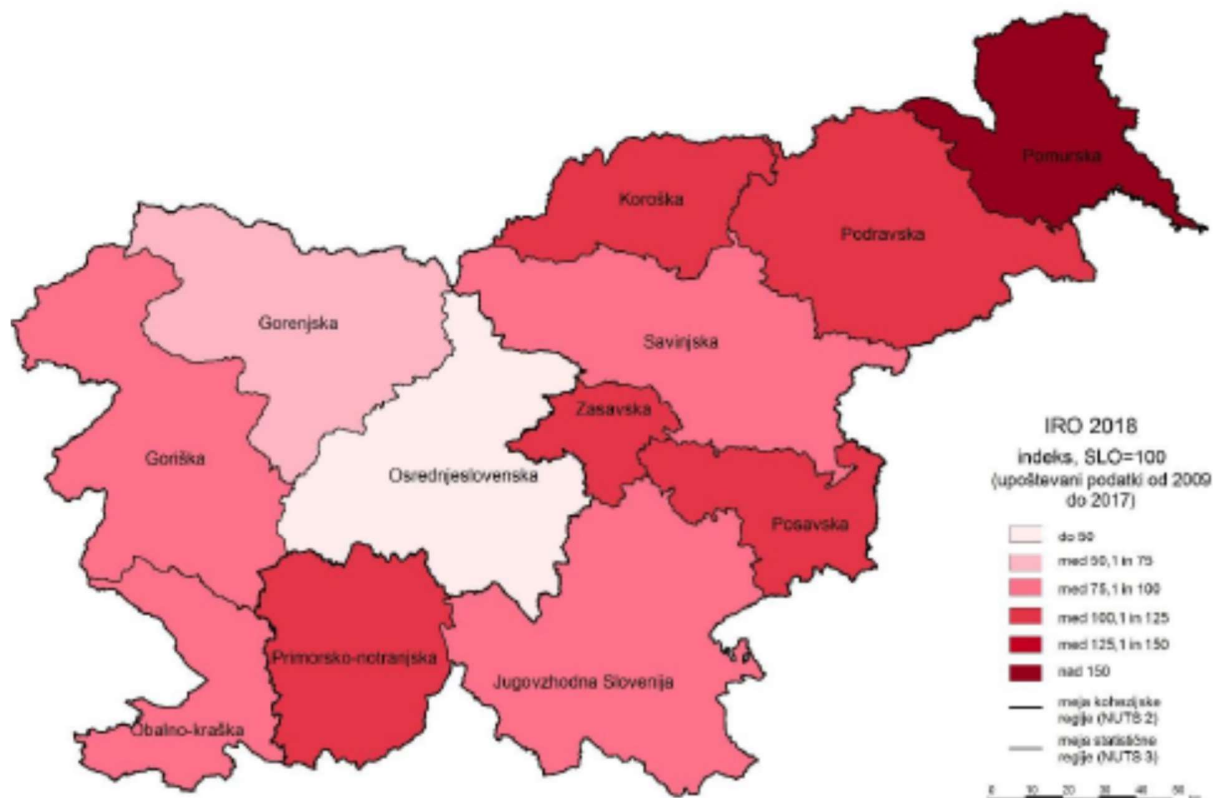
Določbe Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki so se nanašale na pokrajine, niso bile nikoli izvedene. Ureditev pokrajin v ustavi in zakonu je bila od vsega začetka sporna. Predvsem zaradi tega, ker naj bi se v pokrajine povezovale občine, torej bi bile ustanoviteljice pokrajin občine. S tem bi bile pokrajine institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja.

S strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo je bila kot usmeritev in ukrep politike izrecno predvidena vzpostavitev pokrajin kot vmesne ravni teritorialne upravne organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih strukturnih skladov ter v čezmejnem regionalnem sodelovanju. Regionalizacija je nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije. Ob izvajanju zakonov, s področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja kot temeljne sestavine razvojne politike v Republiki Sloveniji in Evropski Uniji, se je pokazalo, da rešitve, ki dajejo sicer teritorialni okvir in opredeljujejo regionalni razvoj kot skupno odgovornost države in občin, ne omogočajo uveljavljanja regionalnih interesov, kar ima lahko za posledico neučinkovito ter razvojno in ekonomsko neustrezno izvajanje razvojnih funkcij. Ob odsotnosti pokrajin se je Vlada RS s Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 zavezala k postopni vzpostavitvi regionalnih struktur s povezovanjem občin v razvojne regije, ki je v obstoječem sistemu javne uprave edina delujoča regionalna povezava občin na podlagi določb Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja /ZSRR-2/ (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16). Ta proces povezovanja občin in opravljanja razvojnih nalog na regionalni ravni pa je temelj za vzpostavitev pokrajinske ureditve Slovenije, ki je sicer majhna, vendar geografsko izrazito raznolika država.

¹³ Smoke, P (2001) *Fiscal decentralisation in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice* (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development).

V skladu z navedenim pa moramo opomniti, da je Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja /ZSRR-2/ v 3. členu določil izhodišča za oblikovanje indeksa razvojne ogroženosti, ki je opredeljen kot »relativni kazalec razvitosti razvojne regije, izračunan na podlagi utežitve kazalcev razvitosti, uravnoveženosti in razvojnih možnosti«. Z navedenim kazalnikom Indeksa razvojne ogroženosti¹⁴ se ugotavlja stopnja razvojne ogroženosti po statističnih regijah. Izsledki raziskave (Pečar, 2018) kažejo, da polovica regij presega povprečne vrednosti indeksa razvojne ogroženosti, zato so bile opredeljene kot razvojno ogrožene. Te regije so: pomurska, zasavska, primorsko-notranjska, podravska, koroška in posavska. Vse regije z izjemo primorsko-notranjske so v kohezijski regiji vzhodna Slovenija, ki zaradi višine BDP/prebivalca, ki ne dosega 75% povprečja EU, sodi tudi med manj razvite regije v EU. Med razvojno neogroženimi pa so torej vse štiri regije kohezijske regije zahodna Slovenija (osrednjeslovenska, gorenjska, obalno-kraška in goriška), poleg teh pa še jugovzhodna Slovenija in savinjska regija iz vzhodne kohezijske regije. Ob navedenem moramo opomniti, da je bila v letu 2018 pomurska regija 3,8 krat bolj razvojno ogrožena od osrednjeslovenske regije. Medregionalne razlike, merjene s koeficientom variacij, pa so znašale okoli 27.8%. Glede na leto 2014 se je tudi razmerje med skrajnima regijama nekoliko povečala (s 3,3 na 3,8 krat), prav tako pa tudi medregionalne razlike (s 27% na 27,8%). Vse navedeno kaže na dejstvo, da v Sloveniji, kljub ustrezni normativni ureditvi, nismo uspeli zagotoviti skladnega regionalnega razvoja.

Slika: Indeks razvojne ogroženosti, 2018



Vir: GURS, SI-STAT podatkovni portal, SURS, MOP, ZRSVN, URSZR, MGRT, DRI upravljanje investicij d.o.o., irračuni Pečar, 2018. Kartografija (Pečar, 201(,

¹⁴ Pečar, J. (2018) *Indeks razvojne ogroženosti regij 2014-2020, metodologija izračuna* (Ljubljana: UMAR).



Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

Od uvedbe lokalne samouprave v letu 1994 se je pokazalo, da je Slovenijo treba regionalizirati z ustanovitvijo pokrajin. Od leta 1999 so poslanke in poslanci sicer predlagali ustanovitev posameznih pokrajin (predlog Zakona o Koroški pokrajini z dne 3.2.1999 (Herman Tomažič, Peter Petrovič, Darinka Mravljak); predlog Zakona o pokrajini Posavje z dne 14.7.2000 (Jože Avšič, Branko Janc); predlog Zakona o pokrajini Bela Krajina z dne 24.8.2000 (Andrej Fabjan); predlog Zakona o Severnoprimerški pokrajini z dne 18.10.2000 (Borut Pahor); predlog Zakona o Pokrajini Spodnje Podravje z dne 18.10.2000 (Franc Pukšič); predlog Zakona o ustanovitvi Zgornje Savinjske in Šaleške pokrajine z dne 9.2.2005 (Bojan Kontič)), vendar jih Državni zbor RS ni sprejel, češ da je potrebno vse pokrajine ustanoviti hkrati. Tega pa ni bilo mogoče storiti brez spremembe ustave, ki bi na območju cele države hkrati omogočila ustanovitev pokrajin kot samostojnih upravno političnih teritorialnih skupnosti in razvojnih entitet s položajem pravne osebe javnega prava, z lastnim premoženjem in finančnimi viri, z izvirnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenimi predstavniškimi organi.¹⁵ S spremembami je bilo treba omogočiti izvedbo decentralizacije oziroma prenosa upravljanja javnih zadev z državne na lokalno, pokrajinsko raven v skladu z načeli subsidiarnosti.¹⁶

S sprejetjem Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06) so bili spremenjeni 121., 140. in 143. člen ustave, ki so podlaga za oblikovanje zakonov, s katerimi bodo urejeni oblikovanje območij pokrajin, njihov pravni status, organizacija, naloge in financiranje.

Z ustavnim zakonom se v državno ureditev Republike Slovenije umeščajo pokrajine kot samostojni upravno politični teritorialni podsistem lokalne samouprave. Novi določbi 121. in 140. člena ustave sta odprli proces decentralizacije javne uprave s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti. Na podlagi 143. člena ustave so pokrajine dobile pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti s pravico do pokrajinske samouprave in neposredno izvoljenimi predstavniškimi organi.

Pri oblikovanju območij pokrajin, ki so v skladu z ustavo samoupravne lokalne skupnosti, gre s stališča načel lokalne samouprave o teritorialni samoupravnosti za območje, poseljeno s prebivalci, ki imajo skupne interese in potrebe, ki so jih sposobni in jih želijo skupaj uresničevati. Torej so pokrajinska skupnost.

Pokrajine bodo ustanovljene hkrati na območju cele države, imele bodo isti pravni status in iste naloge v vsej državi. Pokrajine bodo opravljale lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena, ki bodo določene z zakonom. Poleg tega ustava omogoča prenašanje izvajanja državnih nalog na pokrajine. Določba ustave določa način sprejemanja zakona o ustanovitvi pokrajin z dvotretjinsko večino navzočih poslancev in ob sodelovanju občin.

Sposobnost pokrajinske skupnosti, da samostojno in demokratično v sistemu pokrajinske samouprave uresničuje skupne interese in zagotavlja skupne potrebe svojih članov, se izkazuje v ustreznem obsegu lastnih človeških, materialnih in finančnih virov. Pokrajina je torej v skladu z ustavnim konceptom geografsko zaokrožena teritorialna enota, ki ima možnosti, da zaradi svojih gospodarskih, človeških, prostorskih in drugih zmogljivosti, zagotavlja uresničevanje potreb pokrajinske skupnosti v skladu z njenimi interesi. S tem je opredeljeno osnovno izhodišče, po katerem je pokrajina območje z lastnimi zaključenimi funkcijskimi in infrastrukturnimi sistemi. Optimalna regionalizacija bo zagotavljala možnosti za skladnejši regionalni razvoj, porast razvojnih potencialov in stabilnosti razvojnih procesov in nikakor ne poslabšanje sedanjih razmer in nove prostorske ter razvojne neuravnoteženosti. Pomenila bo racionalno organiziranost sistema javne uprave na regionalni ravni, splošno optimalno dostopnost do pokrajinskih (javnih) služb in vsebinsko usklajeno umestitev pokrajin v hierarhijo teritorialnih členitev. Skladno s Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 se bo z ustanovitvijo pokrajin krepil partnerski odnos med organi države in lokalne samouprave, kar je pogoj za pospešen razvoj

¹⁵ Več Šmidovnik, J. (1995) *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Cankarjeva založba).

¹⁶ Več o lokalni samoupravi in načelu subsidiarnosti v Vlaj, S. (2001) *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti* (Ljubljana: Visoka upravna šola).



Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

obeh sistemov. Po reformi lokalne samouprave je Slovenija v letu 1994 dotedanji enotirni upravni sistem nadomestila z dvotirnim, s čimer je bila postavljena jasna meja med lokalno samoupravo in državno upravo, vendar pa sistema, nista ustrezno povezana, da bi zagotavljala učinkovito delovanje državne uprave na lokalni ravni ter predvsem učinkovito izvajanje javnih storitev. Z ustanovitvijo pokrajin se tako ponuja možnost (postopne) odprave dvotirnega upravnega sistema in vzpostavitev enotirnega sistema, v katerem bi prenesene državne naloge na lokalni ravni izvajale pokrajinske uprave.

Pokrajine so nova struktura upravljanja, ki bo zapolnila vrzel med občinami in državo in bo primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti oziroma za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo naše države. To dograditev lokalne samouprave nam narekujejo najprej domače razmere in razlogi, pa tudi primerljivost z evropskimi kriteriji in standardi, ki jih vsebujejo ratificirana Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in drugi dokumenti Sveta Evrope in Evropske unije. Dobra lokalna in regionalna samouprava je javna dobrina, ki so jo želele zagotoviti države članice Sveta Evrope. Zagotavljanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja je bistveni cilj, ki ga morajo zasledovati članice Sveta Evrope, z namenom odgovoriti na izzive, s katerimi se soočajo njihove družbe in upoštevati legitimna pričakovanja njihovih državljanek in državljanov. Hkrati regionalna samouprava spodbuja učinkovito rabo različnih regionalnih virov in ohranja regionalno identiteto.

Svet Evrope sprejema temeljne pravne in politične dokumente s področja lokalne in regionalne samouprave in skrbi za pretakanje primerov dobrih izkušenj med državami članicami, Evropska unija pa pri svojem delovanju računa z lokalnimi in regionalnimi skupnostmi v posamezni državi članici.

3 Cilji, načela in pogloblitve rešitve

Temeljni namen in cilj teritorialne (regionalne) decentralizacije je učinkovito in pregledno upravljanje ter zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo ter zagotavljanje skladnejšega regionalnega razvoja, ki mora temeljiti na zmanjšanju naraščajočih regionalnih razlik, krepitvi policentrizma, ohranjanju poseljenosti in izboljšanju možnosti za dvig blagostanja prebivalcev in prebivalcev ter ekosistemov vseh geografskih območij Slovenije. Nadaljevanje zastalega procesa regionalizacije in decentralizacije ter ustvarjanje večplastnih pogojev za učinkovitejšo in uspešnejšo mobilizacijo različnih regionalnih razvojnih virov in večjo dostopnostjo do storitev višje stopnje ter zmanjševanje okoljsko-podnebne regionalne ranljivosti je ključno za kakovostnejše življenje prebivalcev in prebivalcev Slovenije, za večjo medregionalno enakost državljanek in državljanov.

Evropsko primerljivo skromen prebivalstveni in posledično skromnejši regionalni razvojni potencial je v dosedanjih poskusih teritorialnih členitev geografsko izjemno pestre Slovenije kot trajnostno razvojno optimalno predvidel delitev na 8 pokrajin (razvojnih regij), ki pa v zadnjem poskusu ustanavljanja pokrajin v letu 2007 ni bila sprejeta.

Večje število pokrajin, katerih prebivalstvo ne bi dosegalo 100.000 prebivalcev je bilo ovrednoteno kot razvojno in sonaravno manj primerno, celo tvegano, saj bi bile šibke pokrajine pričakovana »žrtev« dejansko centralizacijskih teženj. Majhne pokrajine bi v globalizacijskem in digitalizacijskem procesu dodatno izgubljale možnosti opravljanja zahtevnejših nalog in javnih storitev ter ne bi ustrezale ekonomičnosti obsega, pojavljale bi se ovire pri oblikovanju sodobnega krožnega trajnostnega regionalnega gospodarstva, bile bi praktično neprimerljive z večino evropskih razvojnih regij, oteženo bi bilo enakopravno čezmejno medregionalno sodelovanje.

Členitev geografsko mozaične Slovenije izrazitejših regionalnih razlik zgolj na manjše število (od 3 do 5 oz. 6 makroregij) za naše razmere velikih razvojnih regij bi povzročilo nadaljevanje regionalnega razvoja v smeri zanemarjanja robnih geografskih območij in prevelike podrejenosti regionalnih središč nižje stopnje in mezo-regij oziroma regionalnih skupnosti. Regionalizacija oziroma členitev Slovenije na 8 pokrajin je bila zasnovana na funkcijski, razvojno-oskrbno in gravitacijsko opredeljeni regiji, ki temeljno izhaja iz izbranih regionalizacijskih kriterijev:

1. demografski kriterij: doseganje kritičnega makroregionalnega demografskega praga;



Osutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

2. urbani kriterij: hierarhija centralnih naselij mest Slovenije;
3. ekonomskogeografski in političnogeografski kriterij: vplivna, gravitacijska območja regijskih središč;
4. hidrogeografski kriterij: členitev na večja porečja;
5. regionalno identitetni (skupnostni) kriterij: delno upoštevanje regionalne identitete prebivalcev (socialni kapital), ki je sicer zaradi velike geografske razčlenjenosti Slovenije praviloma vezana na manjše prostorske enote.

V primeru členitve na 8 pokrajin bi bil v vseh primerih dosežen priporočen demografski prag Sveta Evrope, da naj bi imele ustanovljene pokrajine najmanj 100.000 prebivalcev (Šmidovnik, 2004). Zavodnik Lamovškova in sodelavci (2011) poudarjajo, da morajo funkcionalne regije z dovolj močnimi urbani središči omogočati napredek manj razvitih, obrobni delov Slovenije. Tudi po njihovem mnenju le regije z dovolj velikim razvojnim kapitalom in z več kot 100.000 prebivalcev, z večjimi pristojnostmi in zmožnostjo gravitacijskega tekmovanja z močnimi in večjimi regijami in mesti sosednjih držav omogočajo doseganje ciljev trajnostnega regionalnega razvoja in ohranjanje dejanske nacionalne suverenosti. Zgolj ekonomsko, zaposlitveno in storitveno dovolj močna regionalna središča lahko namreč enakopravno tekmujejo z večjimi mesti sosednjih držav in gospodarsko in kulturno krepijo dovolj razvojno močne obmejne regije Slovenije. Ravbar (1999) upravičeno sodi, da se za usmerjanje regionalnega razvoja med številnimi možnimi modeli regionalizacij kot najbolj uporabna običajno izkaže mestna regija, saj so urbana središča izredno pomembna za uspešnost delovanja celotne regije. Ustrezna oprema središčnih krajev je po njegovem mnenju temeljni pogoj za oblikovanje prihodnje pokrajinske, regionalne mreže.

Omrežje centralnih naselij se sicer z gospodarskim in družbenim razvojem spreminja, vendar njegove temeljne značilnosti ostajajo. Po teoriji o centralnih naseljih, ki je ključna za razumevanje družbeno prostorske organizacije in njenega delovanja, je po sistemskih raziskavi Vrišerja (1999) v Sloveniji 7 stopenj centralnih naselij. V 5-7 stopnjo centralnih naselij z razvitimi najvišjimi, makroregionalnimi funkcijami storitvenih dejavnosti (promet, trgovina, obrt, gostinstvo, javna uprava, šolstvo, zdravstvo) uvršča naslednjih 8 mest (Vrišer, 1999, 42): Ljubljana (7. stopnja), Maribor (6. stopnja) in Celje, Koper, Kranj, Murska Sobota, Novo mesto in Nova Gorica (5. stopnja). Z razvojno-storitvenega vidika je navedenih 8 mest z najvišjimi funkcijami, katera so bila zato predlagana za središča razvojno zasnovanega predloga členitve na 8 pokrajin. Srednja (mezo-regionalna) oskrba raven oziroma razvrstitev urbanih središč po vplivnem (gravitacijskemu) območju je postavila na vrh prav vseh osem centralnih naselij 5-7. stopnje, ki imajo v najslabšem primeru nekaj manj kot 100.000 prebivalcev v vplivnem območju (Vrišer, 1999, 46)

1. Ljubljana - 489.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
2. Maribor - 257.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
3. Celje - 208.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
4. Murska Sobota - 124.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
5. Nova Gorica - 118.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
6. Kranj - 117.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
7. Novo mesto: 97.000 prebivalcev v gravitacijskem območju;
8. Koper - 96.000 prebivalcev v gravitacijskem območju.

Po nekaterih predlogih členitve Slovenije na večje število pokrajin (8-10) se je podčrtal tudi poseben položaj Mestne občine Ljubljana kot glavnega mesta, vendar v okviru širše pokrajine (Vrišer, 1999).

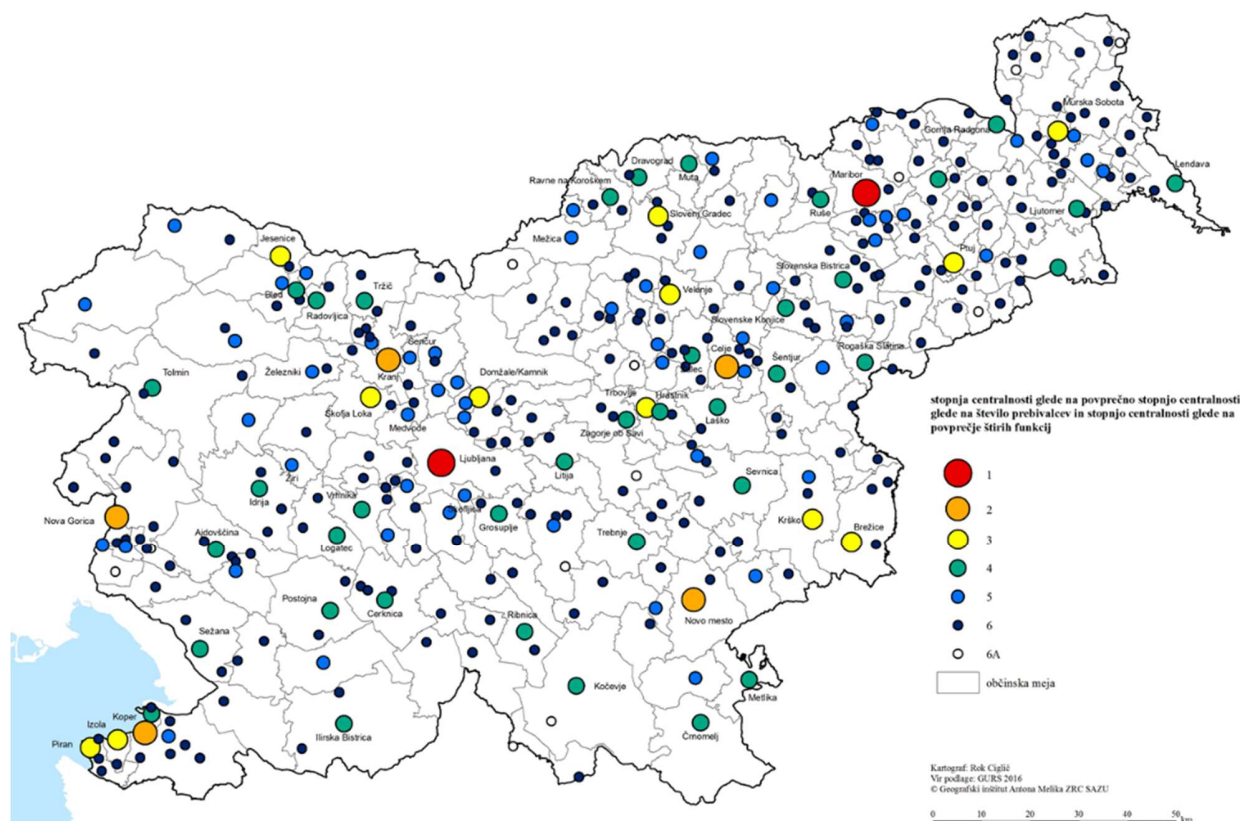
Razen razvojno optimalne členitve na 8 pokrajin pa je z mezo-regionalnega razvojnega vidika in okrepljenega policentričnega razvoja centralnih središč tudi 4. in delno 3. stopnje izjemno pomembno, da bi se v okviru 8 predlaganih pokrajin prepoznale t.i. regionalne skupnosti (drugi regionalni hierarhični prag), ki jih je po regionalizacijah 25-30. Regionalne skupnosti med drugim označuje višje poistovetenje njihovih prebivalcev in prebivalcev, pa tudi nekateri specifični razvojni, infrastrukturni in okoljski problemi, specifična naravna in podnebna tveganja, v številnih primerih obmejna lega ter različni razvojni mezo-regionalni potenciali. Z vidika sodobnega, trajnostno sonaravnega razvoja gospodarstva in regionalnega razvoja je upoštevanja vreden naslednji predlog Ravbarja (1999): ob »velikih« pokrajinah je možno uvesti še vmesno stopnjo središč medobčinskega sodelovanja po načelih majhnih in prilagodljivih, a sodobnih regij za upravljanje.

Upoštevanje hidrogeografskega kriterija, torej členitve na porečja in dele porečja, čim večje upoštevanje zlasti izrazitejših razvodnic med porečju tudi pri razmejevanju pokrajin omogoča sonaravno urejanje porečij npr. glede vodne oskrbe (vodo zbirna območja), poplavne varnosti, prilagajanja na podnebne spremembe, varovanja okolja in narave itd. Podčrtati velja, da so razvodnice med porečji obenem pomembno vplivale na oblikovanje regionalne identitete prebivalcev, torej na socialni kapital naravnogeografsko zaokroženih območij. V posameznih primerih (nižinska in gričevnata območja) pa so razvodnice višinsko neizrazite, zato se hidrogeografski kriterij ni uporabil.

Glede na geografsko, poselitveno in gospodarsko sestavo Slovenije, gospodarske, prebivalstvene, geografske in funkcijske kazalce, sodobne evropske regionalizacijske težnje in predvidene široke razvojne naloge pokrajine bi členitev na 8 pokrajin po mnenju večine strokovnjakov projektne skupine Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije v letu 2004, omogočala glede na razmerje med učinkovitostjo in stroški najbolj smotrno, optimalno izpolnjevanje njihovih zahtevnih avtonomnih nalog in opravil (Plut, 2004).

Analiza centralnih naselij v Sloveniji iz leta 2017 je pokazala, da imata najvišjo stopnjo centralnosti Ljubljana in Maribor, sledijo Koper, Nova Gorica, Kranj, Novo mesto in Celje. V to skupino pa sodi smiselno tudi Murska Sobota (njena vloga v zdravstvu ni bila upoštevana zaradi lokacije bolnišnice v Rakičanu).

Slika: Središča centralnega pomena

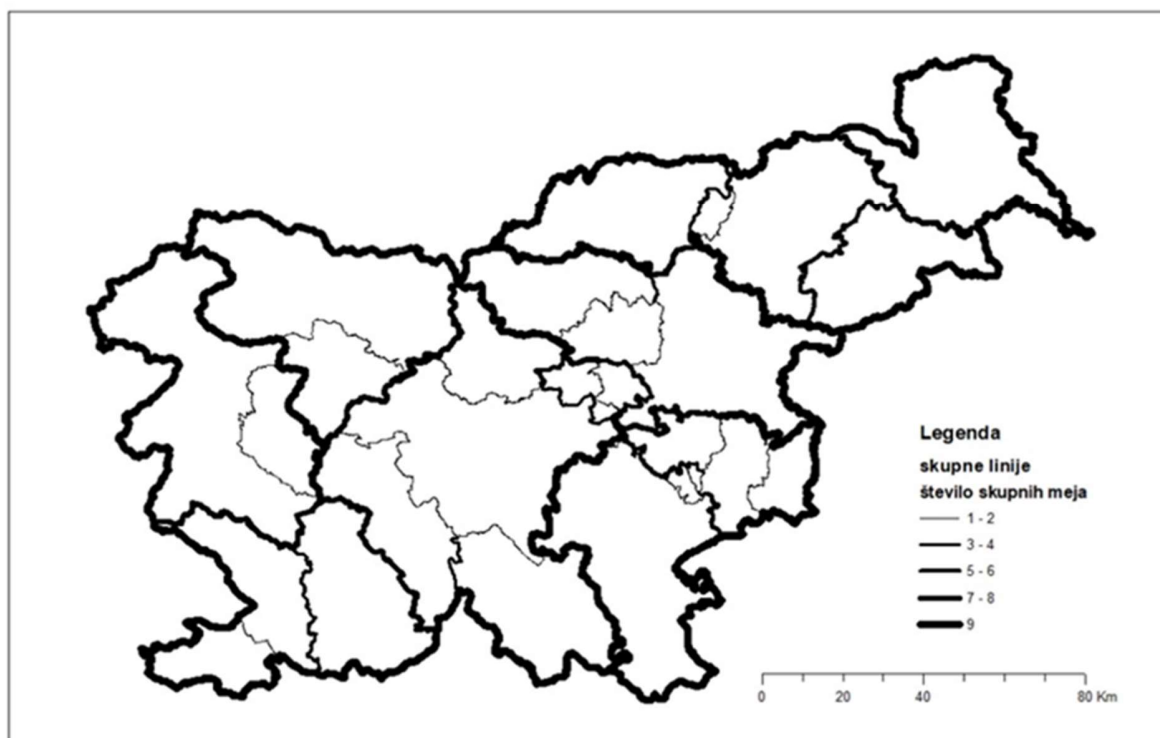


Nared in sodelavci, 2017.

Pomemben dejavnik pri oblikovanju pokrajin pa je tudi obstoječa sektorska regionalizacija, ki nakazuje na utečena razmerja v slovenskem prostoru. Izstopa osem funkcijsko zaokroženih območij (pogostost

skupne meje 7-9). S tega vidika pa je vprašljiva edino umestitev Koroške, ki v upravnem smislu sodi v Podravje, z vidika mobilnosti pa v Savinjsko pokrajino; samostojno pa ne dosega 100.000 prebivalcev, kar je priporočen demografski prag Sveta Evrope.

Slika: Teritorialne členitve po kriteriju obstoječih teritorialnih/sektorskih delitev



Nared s sodelavci, 2019.

Ob navedenem moramo opomniti, da je v sodobnem času v Evropi koncept regije pogosto povezan z uresničevanjem ciljev učinkovite in trajnostne ozemeljske razvojne politike (Svet Evrope, 2016) in ozemeljske kohezije v okviru Evropske unije (Evropska unija; Evropska komisija, 1999, 2010, 2016) (več Drobne, 2019). Evropska unija 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 lokalnih politik in evropskega povezovanja, z boljšim poznavanjem ozemelj za lažje usmerjanje njihovega razvoja.¹⁷ Pri tem še kar nekaj članic uporablja dogovorno opredeljene administrativne regije, ki sicer homogeno pokrijejo celotno pripadajoče območje države in so primerljive velikosti.¹⁸ Administrativne regije so najpogosteje opredeljene na podlagi zgodovinskih dejstev ali zamejitve homogenih območij na podlagi enega ali več parametrov. V nasprotju z njimi pa so funkcionalne regije rezultat funkcionalnih povezav v prostoru in času. Funkcionalne regije se s razvojem družbe, tehnologije in investicij v prostoru spreminjajo in so lahko raznolike po velikosti in

¹⁷ Evropska komisija (2016) *Evropa 2020* (Bruselj: Evropska komisija); Svet Evrope (2016) *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT)* (Strasbourg: Svet Evrope).

¹⁸ OECD (2002) *Redefining territories - The functional regions* (Paris: OECD); 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).



Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

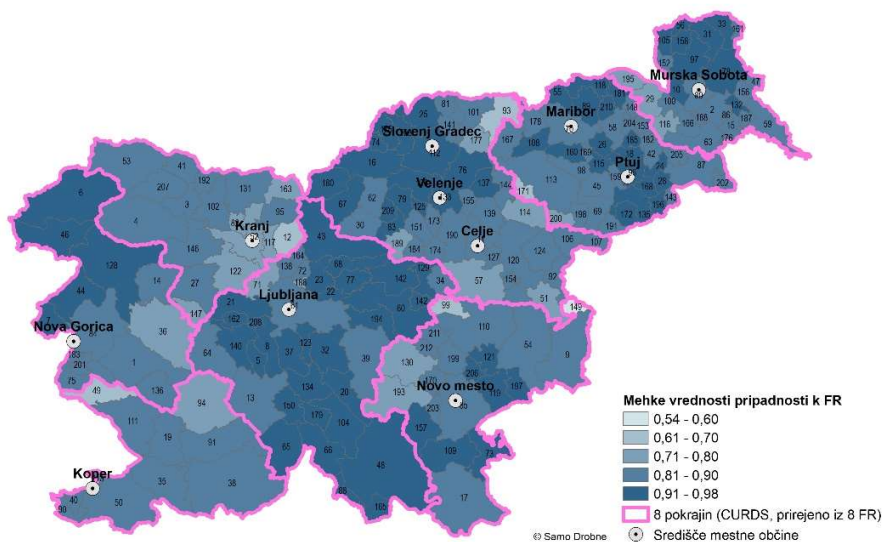
številu prebivalstva. Na podlagi trajnostnih funkcionalnih regij Slovenije (s pripadajočimi trajnostnimi funkcionalnimi regionalnimi skupnostmi) se na območju Slovenije lahko oblikujejo:

1. Pomurska regija (116.670 prebivalcev, 1338 km²): 1-1 Prekmurje, 1-2 Prlekija;
2. Podravska regija (346.587, 2394 km²): 2-1 Mariborska regija, 2-2 Dravinjska regija, 2-3 Spodnje Podravje;
3. Koroško-Savinjska regija: (307.711, 3201 km²): 1-1 Koroška, 3-2 Zgornje Savinjska dolina, 3-3 Šaleška dolina, 3-4 Celjska regija, 3-5 Posotelje;
4. Gorenjska regija (203.850, 2137 km²): 4-1 Zgornja Gorenjska, 4-2 Srednja Gorenjska, 4-3 Škofjeloška regija;
5. Osrednjeslovenska regija (661.532*, 4780 km²): 5-1 Ljubljanska regija (MO Ljubljana - glavno mesto s posebnim statusom), 5-2 Kamniško-Domžalska regija, 5-3 Zasavje, 5-4 Litijska regija, 5-5 Vrhniško-Logaška regija, 5-6 Notranjska, 5-7 Grosupeljska regija, 5-8 Kočevsko-Ribniška regija;
6. Regija Jugovzhodne Slovenije (Dolenjsko-Posavsko-Belokranjska regija) (181.844, 2575 km²): 6-1 Srednja Dolenjska, 6-2 Spodnje Posavje, 6-3 Bela krajina;
7. Severnoprimska regija (118.188, 2325 km²): 7-1 Zgornje Posočje, 7-2 Goriška regija, 7-3 Idrijsko-Cerkljanska regija, 7-4 Vipavska dolina;
8. Južnoprimska regija (126.492, 1524 km²): 8-1 Kraško - Brkinska regija, 8-2 Slovenska Istra.

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 41, ki jo dobimo tudi z manjšo preureditvijo 8 FR modeliranih po metodi CURDS (glej sliko 12). Parametri, ki smo jih v tem primeru uporabili za modeliranje FR so bili $minWP = 30.000$, $tarWP = 35.000$, $minSC = 0,70$, $tarSC = 0,80$). Pripadnost občine k posamezni od 8 pokrajin je v preglednici v prilogi 12 (Drobne, 2019).

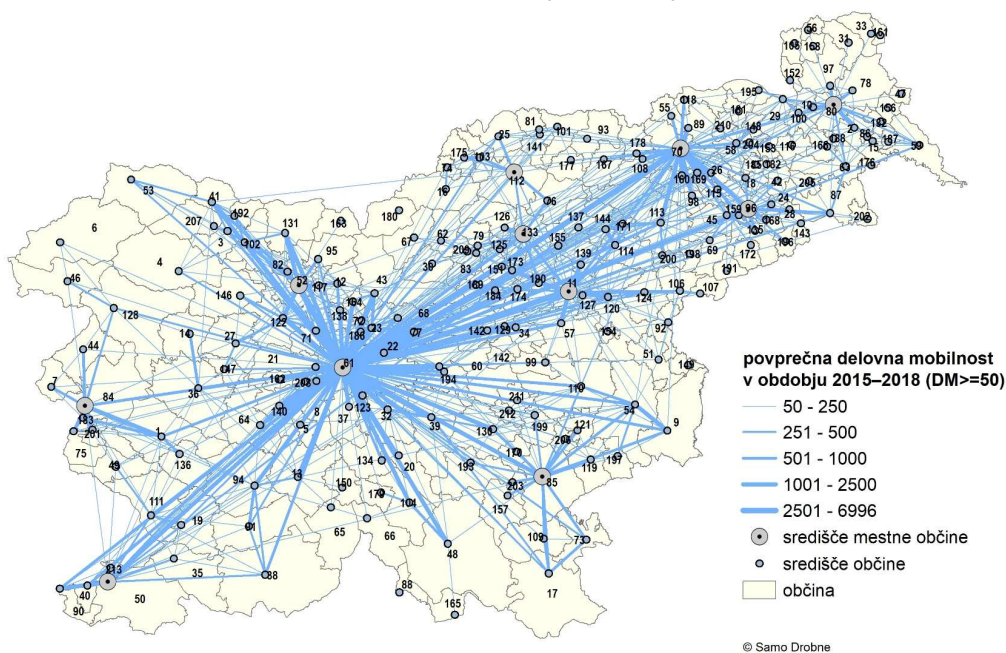
Podrobna analiza mehkih vrednosti pripadnosti občine k pokrajini (slika spodaj) izkaže nekoliko nižjo samozadostnost 8 pokrajin kot 8 funkcionalnih regij na sliki 12, saj se zniža najmanjša vrednost samozadostnosti občine iz 0,7 (8 funkcionalnih regij) na 0,54 (8 pokrajin). Občine, ki imajo v primeru 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. V primeru, da se zakonodajalec odloči za uvedbo 8 predlaganih pokrajin, bi bilo smiselno ponovno proučiti pripadnost omenjenih šestih občin k pokrajini.

Slika: Mehke vrednosti pripadnosti k funkcionalni regiji



Na podlagi izsledkov študije o funkcionalnih regijah, kot podlagah za ustanovitev pokrajin (Drobne, 2019) je pri modeliranju in upodobitvi tokov delovne mobilnosti med občinami v Sloveniji v obdobju 2015 - 2018 izkazana prevladujoča vloga najmočnejšega zaposlitvenega središča v Sloveniji, t.j. glavnega mesta Ljubljane. Mestna občina Ljubljana je namreč v obdobju 2015 - 2018 nudila preko 26% vseh delovnih mest v Sloveniji, kar kaže na izrazito »dejansko centralizacijo« Slovenije in pešanje zamisli o policentrični Sloveniji.

Slika: Tokovi delovne mobilnosti med občinami Slovenije v obdobju 2015 - 2018





Vir: Drobne, 2019: 25.

Preglednica: Povprečno število delovnih mest v občini v obdobju 2015 - 2018 (urejeno po rangu; prikazanih je prvih 17 občin)

Rang	Mestna občina	Šifra občine	Ime občine	Število prebivalcev*	Število delovnih mest	% delovnih mest glede na Slovenijo
1	da	61	Ljubljana	292.988	216.952	26,6 %
2	da	70	Maribor	112.065	57.825	7,1 %
3	da	11	Celje	49.473	28.329	3,5 %
4	da	85	Novo mesto	37.063	23.678	2,9 %
5	da	52	Kranj	56.267	23.591	2,9 %
6	da	50	Koper/Capodistria	52.234	23.564	2,9 %
7	da	133	Velenje	33.293	15.861	1,9 %
8	da	84	Nova Gorica	31.799	14.289	1,7 %
9	da	96	Ptuj	23.257	12.422	1,5 %
10	da	80	Murska Sobota	18.730	11.652	1,4 %
11	ne	23	Domžale	36.264	11.070	1,4 %
12	ne	122	Škofja Loka	23.076	9156	1,1 %
13	ne	54	Krško	25.996	8857	1,1 %
14	ne	190	Žalec	21.340	8128	1,0 %
15	ne	43	Kamnik	29.686	7760	0,9 %
16	da	112	Slovenj Gradec	16.596	7747	0,9 %
17	ne	113	Slovenska Bistrica	25.599	7709	0,9 %

* vir: SURS (www.stat.si).

V skladu z navedenim moramo opomniti, da prostorski razvoj v Sloveniji sledi načelom policentričnega razvoja. Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS 2004) tako opredeljuje sistem središč - policentrični urbani sistem, v katerem opredeljuje središča nacionalnega (15)¹⁹, regionalnega (15) in medobčinskega pomena (20). Središča nacionalnega in regionalnega pomena so najpomembnejša središča družbene infrastrukture, oskrbnih, storitvenih, upravnih in drugih dejavnosti ter najpomembnejša gospodarska območja in prometna vozlišča. S primerno delitvijo funkcij in medsebojnimi prometnimi povezavami pa se nanje navezuje omrežje ostalih središč.

¹⁹ Kot središča nacionalnega pomena se prioriteto razvija mesta Celje, Kranj, Ljubljano, Maribor, Mursko Soboto, Novo Gorico, Novo mesto, Postojno, Ptuj in Velenje ter somestja Brežice - Krško - Sevnica, Jesenice - Radovljica, Koper - Izola - Piran, Slovenj Gradec - Ravne na Koroškem - Dravograd in Trbovlje - Hrastnik - Zagorje ob Savi (Strategija prostorskega razvoja Slovenije).



Slika: Zasnova policentričnega urbanega sistema in razvoj širših mestnih območij



Meja na morju med RS in RH je prevzeta po pogodbi o skupni državni meji med RS in RH (priloga 1) ki sta ga 19.07.2001 potrdili obe vladi, 20.07.2001 pa je bil parafiran s strani vodij pogajalskih skupin.

Karta št.4

ZASNOVA POLICENTRIČNEGA URBANEGA SISTEMA IN RAZVOJ ŠIRŠIH MESTNIH OBMOČIJ

Vir: Ministrstvo za okolje in prostor, dostopno na: <https://www.gov.si teme/nov-tema-42/> (26.9.2019).

Podprta z infrastrukturo, imajo urbana središča ključno vlogo v uravnoteženem razvoju države kot ekonomska, trgovinska, izobraževalna, kulturna, stanovanjska in storitvena središča. Iz razvojnega vidika v Sloveniji tri urbana območja izstopajo kot središča mednarodnega pomena. To so Ljubljana, Maribor in Koper. Ta tri središča za konkurenčnost Slovenije v globalnem smislu, saj imajo pomembno vlogo v okviru prometnih omrežij, dostopnosti in povezav ter koncentracije znanja in inovativnosti. V okviru razvoja države ima vsako od njih specifičen pomen ter razvojne priložnosti in probleme. Ljubljana in Maribor predstavljata dve največji urbani središči v državi (edini urbani središči z več kot 100.000 prebivalcev), Koper pa ima zaradi svoje obmorske prostorske lege in pristanišča posebno geostrateško vlogo. Hkrati s specifičnimi razvojnimi potenciali se mesta srečujejo tudi z razvojnimi problemi. Izstopajo zlasti problemi onesnaženja zraka, slabe dostopnosti z javnim prometom in problematika ozkih grl, slabo izrabljenih notranjih urbanih površin za razvoj mesta ob hkratnih potrebah po zagotavljanju novih površin za gospodarski razvoj, ponekod pa tudi socialne izključenosti.²⁰

²⁰ Ministrstvo za okolje in prostor (2019) *Mesta in urbana območja v Sloveniji* (Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor), dostopno na spletni strani: <https://www.gov.si teme/nov-tema-42/> (26.9.2019).



Upošteva je dejstvo, da v vseh dosedanjih poskusih ustanavljanja pokrajin predlagana teritorialna členitev na 8 pokrajin ni bila sprejeta, je bila v postopku priprave pokrajinske zakonodaje, ob analizi predhodno izbranih središč okoli mestnih občin v Sloveniji, predlagana povezava 18 funkcionalnih regij v enovite teritorije 11 pokrajin (Drobne, 2019) z glavnim mestom Ljubljana kot samostojno funkcionalno regijo.

Tekom razprave in predstavitev predlagane teritorialne členitve na 11 pokrajin so bili podani naslednji predlogi, in sicer:

- predlog za oblikovanje Osrednjeslovenske pokrajine;
- predlog za oblikovanje močnejše in enovite Štajerske pokrajine,
- predlog za oblikovanje samostojne Posavske pokrajine,
- predlog za oblikovanje samostojne Zasavske pokrajine,
- predlog za določitev posebnega statusa Mestni občini Ljubljana in Mestni občini Maribor.

Upošteva je strokovno utemeljeno razvojno optimalno teritorialno členitev na 8 pokrajin ter težnjo po ustanovitvi čim bolj homogenih pokrajin in navedene predloge predlagamo, da se Slovenija teritorialno členi na 10 pokrajin s podelitvijo posebnega statusa Mestni občini Ljubljana in Mestni občini Maribor, ki imata izkazano najvišjo stopnjo centralnosti in sta največji urbani središči v Sloveniji z več kot 100.000 prebivalci. V primeru členitve na predlaganih 10 pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljane in Mestne občine Maribor bi bil v vseh pokrajinah in mestnih občinah s posebnim statusom dosežen priporočen demografski prag Sveta Evrope, da naj bi imele ustanovljene pokrajine najmanj 100.000 prebivalcev (Šmidovnik, 2004) in ob tem ne bi presegle 300.000 prebivalcev, kar je ustrezno z vidika upravne, politične in fiskalne decentralizacije. Na tem mestu moramo opomniti, da pri financiranju lokalne samouprave zasledujemo alokacijsko funkcijo javnih financ, drugi dve funkciji, to je redistribucijsko in stabilizacijsko oziroma razvojno pa prvenstveno prepuščamo centralnemu nivoju oblasti. Alokacijska funkcija je po svoji naravi ključna za učinkovito in ekonomično dobavo javnih dobrin in javnih storitev, ki so predmet lokalnih (pokrajinskih) gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Za uspešen in optimalno postavljen model fiskalne decentralizacije je potrebno upoštevati temeljna načela (fleksibilnosti, skladnosti in avtonomnosti) Evropske listine lokalne samouprave. V kolikor upoštevamo navedena načela in jih uporabimo na modelu Slovenije, ugotovimo, da bi morale biti decentralizirane enote (bodisi občine, pokrajine) čim bolj homogene, da ne prihaja do prevelikih razlik v fiskalni kapaciteti - posledično pa v avtonomnosti in skladnosti finančnih virov in njihove korelacije s pristožnostmi in nalogami. V tem smislu posledično sledimo načelu finančne izravnave za tiste decentralizirane enote, ki ne uspejo slediti večini oz. povprečni decentralizirani enoti/enotam. Prav v tem okviru je izhodiščna homogenost pokrajin še kako pomembna, pri čemer gre predvsem za homogenost glede na lastnosti decentraliziranih enot (demografske, geografske, ekonomske, socialne, družbene...). Če bomo ustanavljali pokrajine, ki si po svojih lastnostih in fiskalni kapaciteti ne bodo podobne (kolikor je to pač mogoče), bomo kmalu prispeli na polje, kjer ne bomo mogli več pričakovati njihovega učinkovitega delovanja, medsebojnega sodelovanja, pa tudi ne enakomernega in uravnoteženega razvoja Slovenije - kar je pa eden izmed pomembnejših ciljev decentralizacije Slovenije z ustanovitvijo pokrajin. Z vidika fiskalne decentralizacije je optimalen model pokrajin, ki predvideva med 100.000 do 300.000 prebivalci. Slednje, glede na trenutno strukturo možnih virov financiranja tako tudi zagotavlja večjo fiskalno homogenost in optimalno fiskalno kapaciteto vseh enot. Upošteva je navedeno tako ni primerno zagovarjati modelov, kjer bi bile katere izmed pokrajin bistveno različne od povprečja npr. nad ali pod okvirom navedenega števila prebivalcev.

V primeru, da se zakonodajalec odloči za uvedbo 10 pokrajin (s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor), ki dosledno izhajajo iz predloga 8 regij, pa gre za preureditev 12 FR modeliranih po metodi CURDS z naslednjimi izhodiščnimi parametri: $minWP = 20.000$, $tarWP = 25.000$, $minSC = 0,65$, $tarSC = 0,80$), oziroma preureditev 9 FR modeliranih po metodi CURDS z naslednjimi izhodiščnimi parametri: $minWP = 25.000$, $tarWP = 35.000$, $minSC = 0,65$, $tarSC = 0,80$. Ureditev predloga členitve Slovenije na 10 pokrajin je prikazana na sliki spodaj.

Analiza mehkih vrednosti pripadnosti občine k posamezni od 10 pokrajin v primeru, ko izločimo Mestno



Osnetek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

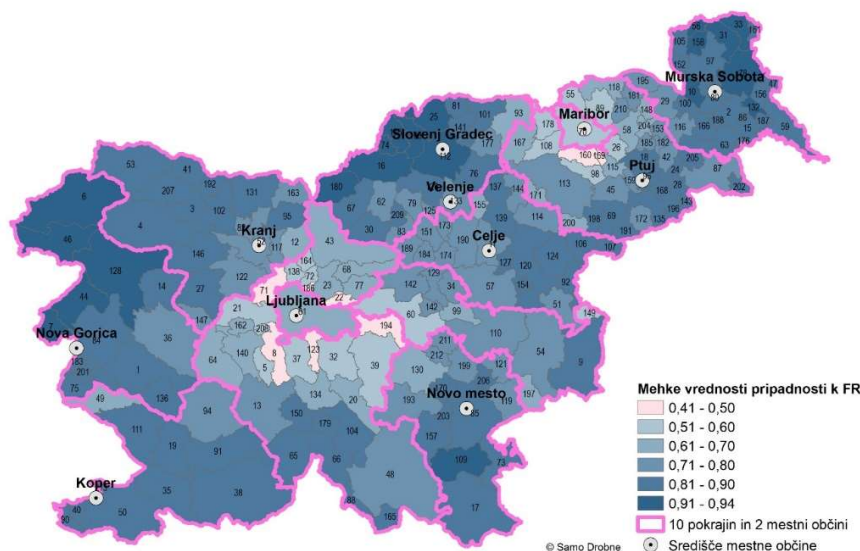
občino Ljubljana in Mestno občino Maribor pa izkaže bistveno znižanje samozadostnosti Osrednjeslovenske in Štajerske pokrajine. Mehke vrednosti pripadnosti občin iz zaledij obeh mestnih občin padejo celo pod 0,5. V okolici Ljubljane je takšnih občin več, te so (186) Trzin, (71) Medvode, (194) Šmartno pri Litiji, (22) Dol pri Ljubljani, (123) Škofljica in (8) Brezovica, v okolici Maribora pa dve občini, in sicer: (169) Miklavž na Dravskem polju, (160) Hoče-Slivnica. Iz vidika funkcionalnih povezav v prostoru, je torej takšna členitev Slovenije na 10 pokrajin z dvema izločenima enotama, to je Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Maribor, manj sprejemljiva. Vsekakor pa je končen rezultat odvisen predvsem od pristojnosti, ki se bo izvajale na posamezni ravni. V primeru, da zakonodajalec uredi pristojnosti na tak način, da sta Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Maribor še vedno močno povezani enoti v svoji FR, se mehke vrednosti pripadnosti občin k funkcionalni regiji bistveno spremenijo: pripadnost občine v funkcionalnih regijah Osrednjeslovenske in Štajerske pokrajine se vse 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: Teritorialna členitev Slovenije na 10 pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor





Slika: Mehke vrednosti pripadnosti občine k funkcionalni regiji (10 funkcionalnih regij modeliranih po metodi Intramax



Pregled povprečnih mehkih vrednosti pripadnosti občin posamezni regiji/pokrajini ter za Slovenijo kot celoto v preglednici spodaj izkaže funkcionalno najvišjo samozadostnost sistema 8 pokrajin ($M = 0,869$), sledi sistem 10 pokrajin, v katerih sta Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Maribor sestavna dela pokrajin ($M = 0,845$), medtem ko povprečna mehka vrednost pripadnosti k pokrajini precej pade v primeru 10 pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor ($M = 0,772$). To dejstvo potrди tudi primerjava posameznih povprečnih mehkih vrednosti pripadnosti Štajerski pokrajini z in brez Mestne občine Maribor ter Osrednjeslovenski pokrajini z in brez Mestne občine Ljubljana.

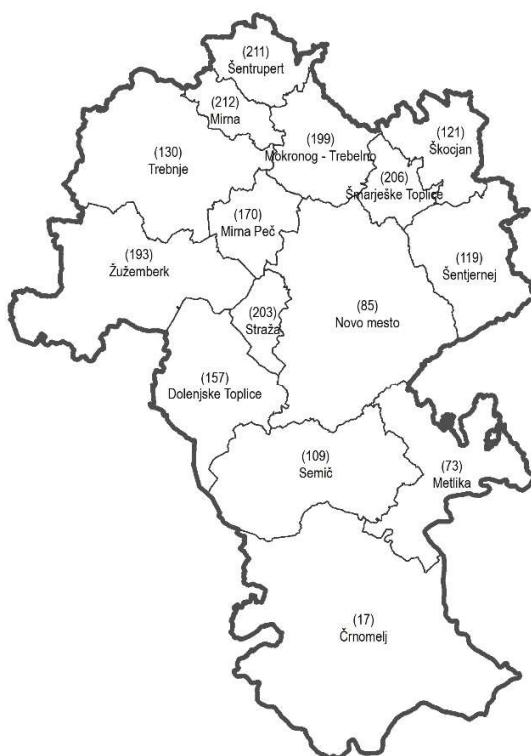
Preglednica: Povprečne mehke vrednosti pripadnosti občin 8 in 10(+2) pokrajinam v Sloveniji (M , metoda CURDS, preurejeno, 2015-2018)

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



Ob določitvi mej desetih pokrajin s posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor bodo pokrajine v Sloveniji obsegale območja naslednjih občin:

Dolenjsko-belokranjska pokrajina



šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
17	Črnomelj	14.387	340 km ²
157	Dolenjske Toplice	3.556	110 km ²
73	Metlika	8.382	109 km ²
212	Mirna	2.621	31 km ²
170	Mirna Peč	3.050	48 km ²
199	Mokronog - Trebelno	3.134	73 km ²
85	Novo mesto	36.551	236 km²
109	Semič	3.960	147 km ²
203	Straža	3.924	28,5 km ²
119	Šentjernej	7.340	96 km ²
211	Šentrupert	2.475	49 km ²
121	Škocjan	3.362	60 km ²
206	Šmarješke Toplice	3.337	34 km ²
130	Trebnje	12.547	163 km ²
193	Žužemberk	4.786	164 km ²
	skupaj:	113.412	1.688,5 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



Gorenjska pokrajina



šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
3	Bled	7.917	72 km ²
4	Bohinj	5.205	343 km ²
12	Cerklje na Gorenjskem	7.550	78 km ²
27	Gorenja vas - Poljane	7.704	153 km ²
207	Gorje	2.859	116 km ²
41	Jesenice	20.783	76 km ²
163	Jezersko	651	69 km ²
52	Kranj	55.567	151 km²
53	Kranjska Gora	5.247	256 km ²
82	Naklo	5.411	28 km ²
95	Preddvor	3.558	87 km ²
102	Radovljica	18.889	119 km ²
117	Senčur	8.664	40 km ²
122	Škofja Loka	22.992	146 km ²
131	Tržič	15.063	155 km ²
146	Železniki	6.862	164 km ²
147	Žiri	4.993	49 km ²
192	Žirovnica	4.534	42,6 km ²
skupaj:		204.449	2.144,6 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



Goriška pokrajina



šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
1	Ajdovščina	19.454	245 km ²
6	Bovec	3.154	367 km ²
7	Brda	5.693	72 km ²
14	Cerklje ob Gori	4.793	132 km ²
36	Idrija	11.686	294 km ²
44	Kanal	5.504	147 km ²
46	Kobarid	4.245	193 km ²
75	Miren - Kostanjevica	4.941	63 km ²
84	Nova Gorica	31.444	280 km²
201	Renče - Vogrsko	4.369	30 km ²
183	Šempeter - Vrtojba	6.255	14,9 km ²
128	Tolmin	11.302	382 km ²
136	Vipava	5.631	107 km ²
skupaj:		118.471	2.326,9 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



Savinjska pokrajina



šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
151	Braslovče	5.731	55 km ²
11	Celje	48.951	95 km²
154	Dobje	1.019	18 km ²
155	Dobrna	2.185	32 km ²
51	Kozje	3.218	90 km ²
57	Laško	13.276	198 km ²
92	Podčetrtek	3.542	61 km ²
173	Polzela	6.164	34 km ²
174	Prebold	5.056	41 km ²
106	Rogaška Slatina	11.211	72 km ²
107	Rogatec	3.123	40 km ²
114	Slovenske Konjice	14.772	98 km ²
120	Šentjur	19.596	222 km ²
124	Šmarje pri Jelšah	10.419	108 km ²
127	Štore	4.434	28 km ²
184	Tabor	1.724	35 km ²
137	Vitanje	2.267	59 km ²
139	Vojnik	9.019	75 km ²
189	Vransko	2.619	53 km ²
144	Zreče	6.453	67 km ²
190	Žalec	21.646	117 km ²
skupaj:		196.425	1.598 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



Koroško-šaleška pokrajina



šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
16	Črna na Koroškem	3.193	156 km ²
25	Dravograd	8.755	105 km ²
30	Gornji Grad	2.471	90 km ²
62	Ljubno	2.658	79 km ²
67	Luče	1.528	110 km ²
74	Mežica	3.587	26 km ²
76	Mislinja	4.700	112 km ²
79	Mozirje	4.204	54 km ²
81	Muta	3.511	39 km ²
83	Nazarje	2.676	43 km ²
93	Podvelka	2.438	104 km ²
175	Prevalje	6.737	58 km ²
101	Radlje ob Dravi	6.152	94 km ²
103	Ravne na Koroškem	11.508	63 km ²
209	Rečica ob Savinji	2.326	30 km ²
177	Ribnica na Pohorju	1.184	60 km ²
112	Slovenj Gradec	17.003	174 km ²
180	Solčava	539	103 km ²
125	Šmartno ob Paki	3.332	18 km ²
126	Šoštanj	8.630	96 km ²
133	Velenje	32.901	84 km ²
141	Vuzenica	2.731	50 km ²
skupaj:		132.764	1.748 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



Osrednjeslovenska pokrajina



šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
150	Bloke	1.596	75 km ²
5	Borovnica	4.487	42,3 km ²
8	Brezovica	12.284	91 km ²
13	Cerknica	11.497	241 km ²
20	Dobropolje	3.790	103 km ²
21	Dobrova - Polhov Gradec	7.785	118 km ²
22	Dol pri Ljubljani	6.149	33 km ²
23	Domžale	35.997	72 km ²
32	Grosuplje	20.300	134 km ²
162	Horjul	2.914	33 km ²
37	Ig	7.176	99 km ²
39	Ivančna Gorica	16.709	227 km ²
43	Kamnik	29.275	266 km ²
48	Kočevje	15.888	555 km ²
164	Komenda	6.281	24 km ²
165	Kostel	658	56 km ²
208	Log - Dragomer	3.648	11 km ²
64	Logatec	13.978	173 km ²
65	Loška dolina	3.719	167 km ²
66	Loški Potok	1.842	135 km ²
68	Lukovica	5.827	75 km ²
71	Medvode	16.343	78 km ²



72	Mengeš	7.798	22 km ²
77	Moravče	5.451	61 km ²
88	Osilnica	402	36 km ²
104	Ribnica	9.400	154 km ²
179	Sodražica	2.274	50 km ²
123	Škofljica	10.842	43,3 km ²
194	Šmartno pri Litiji	5.532	95 km ²
186	Trzin	3.823	8,6 km ²
134	Velike Lašče	4.413	103 km ²
138	Vodice	4.912	31 km ²
140	Vrhnika	16.876	116 km ²
	skupaj:	299.866	3.528,2 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.

Pomurska pokrajina



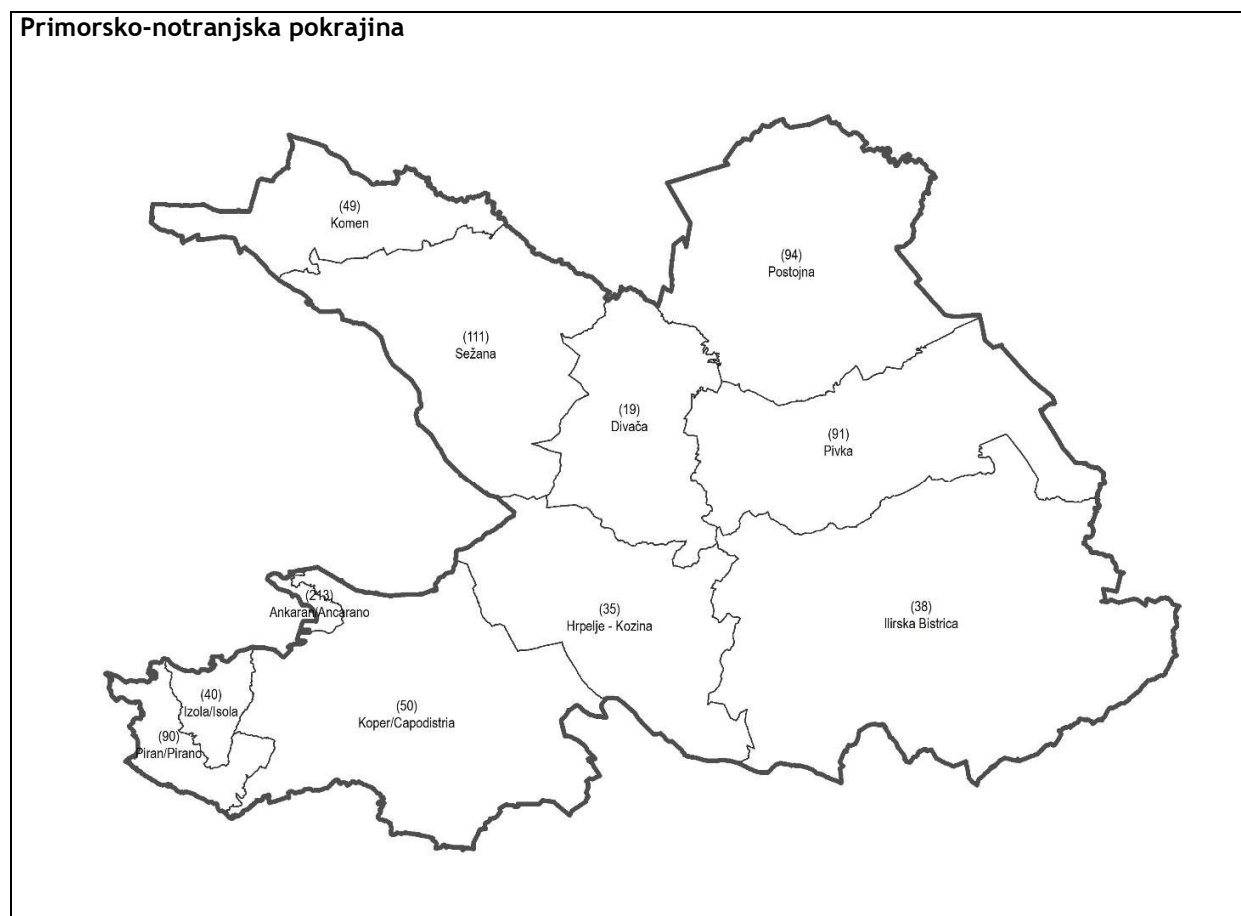
šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
195	Apače	3.573	53,5 km ²
2	Beltinci	8.368	62 km ²
152	Cankova	1.833	31 km ²
15	Črenšovci	4.074	34 km ²
156	Dobrovnik/Dobronak	1.343	31 km ²
29	Gornja Radgona	8.515	75 km ²
31	Gornji Petrovci	2.047	67 km ²
158	Grad	2.166	37 km ²



Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

161	Hodoš/Hodos	307	18 km ²
47	Kobilje	571	20 km ²
166	Križevci	3.450	46 km ²
56	Kuzma	1.582	23 km ²
59	Lendava/Lendva	10.508	123 km ²
63	Ljutomer	11.463	107 km ²
78	Moravske Toplice	6.050	145 km ²
80	Murska Sobota	19.110	64 km²
86	Odranci	1.670	7 km ²
97	Puconci	6.084	108 km ²
176	Razkrižje	1.282	10 km ²
100	Radenci	5.140	34 km ²
105	Rogašovci	3.227	40 km ²
116	Sveti Jurij ob Ščavnici	2.947	51 km ²
33	Salovci	1.440	58 km ²
10	Tišina	4.119	39 km ²
132	Turnišče	3.305	24 km ²
187	Velika Polana	1.407	19 km ²
188	Veržej	1.307	12 km ²
skupaj:		116.888	1.338,5 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.





šifra občine	občina	št. Prebivalcev*	površina
213	Ankaran/Ancarano	3.153	8 km ²
19	Divača	4.065	145 km ²
35	Hrpelje - Kozina	4.403	195 km ²
38	Ilirska Bistrica	13.476	480 km ²
40	Izola/Isola	15.872	29 km ²
49	Komen	3.590	103 km ²
50	Koper/Capodistria	50.438	303 km²
90	Piran/Pirano	17.320	45 km ²
91	Pivka	6.245	223 km ²
94	Postojna	15.966	270 km ²
111	Sežana	12.652	217 km ²
skupaj:		147.180	2.018 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.

Štajerska pokrajina			
šifra občine	občina	št. prebivalcev*	površina
148	Benedikt	2.588	24 km ²
153	Cerkvenjak	2.050	25 km ²
196	Cirkulane	2.361	32 km ²
18	Destrnik	2.613	34 km ²
24	Dornava	2.677	28 km ²
26	Duplek	7.036	40 km ²



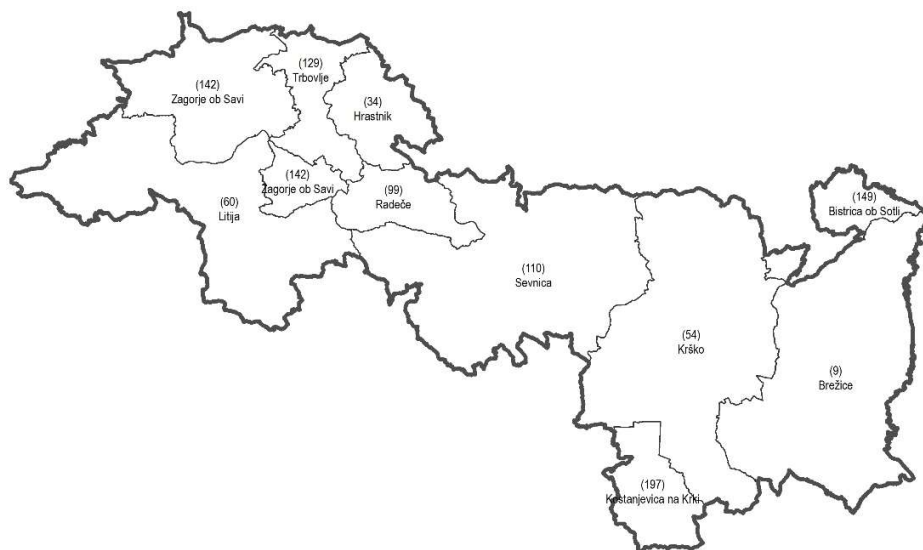
Osnetek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

28	Gorišnica	4.008	29 km ²
159	Hajdina	3.842	22 km ²
160	Hoče - Slivnica	11.420	54 km ²
42	Juršinci	2.390	36 km ²
45	Kidričevo	6.564	72 km ²
55	Kungota	4.854	49 km ²
58	Lenart	7.898	62 km ²
167	Lovrenc na Pohorju	3.077	84 km ²
69	Majšperk	4.080	73 km ²
198	Makole	2.081	37 km ²
168	Markovci	4.101	30 km ²
169	Miklavž na Dravskem polju	6.799	12,5 km ²
171	Oplotnica	4.224	33 km ²
87	Ormož	12.245	142 km ²
89	Pesnica	7.339	76 km ²
172	Podlehnik	1.823	46 km ²
200	Poljčane	4.303	38 km ²
96	Ptuj	22.886	67 km²
98	Rače - Fram	7.540	51 km ²
108	Ruše	7.279	61 km ²
178	Selnica ob Dravi	4.629	65 km ²
113	Slovenska Bistrica	25.797	260 km ²
202	Središče ob Dravi	2.041	33 km ²
115	Starše	4.120	34 km ²
181	Sveta Ana	2.277	37 km ²
204	Sveta Trojica v Slov. goricah	2.140	26 km ²
210	Sveti Jurij v Slov. goricah	2.947	31 km ²
116	Sveti Jurij ob Ščavnici	2.947	51 km ²
205	Sveti Tomaž	2.107	38 km ²
118	Šentilj	8.384	65 km ²
185	Trnovska vas	1.376	23 km ²
135	Videm	5.580	80 km ²
143	Zavrč	1.426	19 km ²
191	Žetale	1.314	38 km ²
skupaj:		215.163	2.057,5 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



Zasavsko-posavska pokrajina



šifra občine	občina	št. prebivalcev*	površina
149	Bistrica ob Sotli	1.421	31 km ²
9	Brežice	24.336	268 km ²
34	Hrastnik	9.305	95 km ²
197	Kostanjevica na Krki	2.534	58 km ²
54	Krško	26.383	287 km ²
60	Litija	15.378	221 km ²
99	Radeče	4.358	52 km ²
110	Sevnica	17.444	272 km ²
129	Trbovlje	16.383	58 km ²
142	Zagorje ob Savi	16.747	147 km ²
skupaj:		134.289	1.489 km²

Vir: SURS (www.stat.si), 2019. *Število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini na dan 1.7.2019.



3 Ocena finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in za druga javnofinančna sredstva.

4 Prilagojenost ureditve pravu evropske unije

Predlog zakona ni povezan s pravom Evropske unije.

5 Primerjalna pravna ureditev v državah članicah evropske unije

Upravno politični podsistemi na vmesni ravni, kot so regije, okrožja, departmaji v regionaliziranih in unitarnih državah Evropske unije sicer temeljijo na načelih, ki so združena v Evropski listini lokalne samouprave, vendar so v pravnem redu vsake od držav urejeni različno, ker so odvisni od siceršnje državne ureditve, sistema javne uprave, lokalne samouprave in javnih financ. Razlike med državami so na teh ravneh še bolj poudarjene kot na ravni občin in jih Svet Evrope in njegov Kongres lokalnih in regionalnih oblasti ne uspevata zmanjševati kot to velja za raven temeljnih lokalnih skupnosti. Države z oblikovanjem širših skupnosti in s prenosom funkcij v opravljanje teh skupnosti zasledujejo zelo različne cilje. Oblikovanje območij teh skupnosti pogosto temelji na zgodovinskih upravnih teritorializacijah, na etničnih, kulturnih in narodnostnih posebnostih. V novejšem času pa so najpomembnejši element oblikovanja regionalnih skupnosti razvojne zahteve in zmanjševanje regionalnih razlik. Vsi ti elementi močno vplivajo na razmerja med državno skupnostjo in regionalnimi skupnostmi ter njihovo avtonomijo.

Za primerjalno pravni pregled smo izbrali tri države: Nemčijo, Francijo in Češko republiko.

Francija

Francoski model lokalne samouprave je eden temeljnih v Evropi in je v preteklih stoletjih imel velik vpliv na razvoj lokalne samouprave v Evropskih državah. Upravno je Francija, z 65.856.609 prebivalci in 632.834 km² površine, razdeljena na 16 regij (13 v kontinentalnem delu države), 99 departmajev (96 v kontinentalnem delu države) in 36.658 občin. Medtem ko so občine tradicionalno pristojne za funkcije registracijske pisarne, voline funkcije, socialne storitve, izobraževanje, vzdrževanje občinskih cest, razvojno in prostorsko načrtovanje ter javni red; so departmaji pristojni za socialne in zdravstvene storitve, urbani in infrastrukturni razvoj, izobraževanje, kulturo in dediščino ter varstvo okolja. Regije so pristojne za ekonomski in teritorialni razvoj in načrtovanje, promet, izobraževanje in zaposlitvene programe, kulturo, gradnjo in vzdrževanje srednjih šol ter zdravstvo (The Council of European Council of Municipalities and Regions, 2019).

Nemčija

Nemčija je zvezna država z 80.780.000 prebivalci in 357.340 km² površine, ki jo tvori 16 zveznih dežel. Lokalna samouprava ni enotno organizirana v vseh zveznih deželah. Na lokalni ravni je ustanovljenih 11.313 občin (Gemeinden) od katerih je 2.060 mest (Städte). Ob navedenem je na vmesni ravni organiziranih 295 okrajev (Kreise). Medtem ko so občine pristojne za prostorsko načrtovanje, občinske davke, javni red in mir, občinske ceste, javni prevoz, oskrbo s pitno vodo in odvajanje odpadne vode, upravljanje z vodami, gasilsko službo, socialno pomoč in mlade, predšolsko vzgojo, gradnjo in vzdrževanje šol in pokopališko dejavnost; so okraji pristojni za gradnjo in vzdrževanje regionalnih cest, socialnih storitev in mladine, zbiranje in ravnanje s komunalnimi odpadki, zdravstveno varstvo, varnost hrane, varovanje narave in okolja, zunanje zadeve, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami in javni transport. Zvezne dežele pa so pristojne za zakonodajo, javno upravo, policijo, domovinsko varnost, davke, pravosodje, kulturo, univerzitetno izobraževanje, izobraževanje, okolje ter nadzor nad lokalno samoupravo (The Council of European Council of Municipalities and Regions, 2019).



Češka republika

Češka republika je unitarna država z 10.512.14 prebivalci in 78.867 km² površine. Na lokalni ravni je ustanovljenih 6.258 občin in 14 regij. Medtem ko so občine pristojne za lokalni razvoj, upravljanje z kmetijskimi in gozdnimi zemljišči, občinsko policijo, oskrbo s pitno vodo in odvajanje odpadne vode, ravnanje z gospodinjskimi odpadki, primarno šolstvo, stanovanjsko politiko, socialne storitve, prostorsko načrtovanje in javni prevoz; so regije pristojne za sekundarno šolstvo, cestno infrastrukturo, socialne storitve, varstvo okolja, javni prevoz, regionalni razvoj in zdravstveno varstvo (The Council of European Council of Municipalities and Regions, 2019).

6 Druge posledice sprejema predloga zakona

S sprejetjem zakona bodo vzpostavljeni pogoji za oblikovanje volilnih enot za volitve prvih pokrajinskih svetov, ustanovitev pokrajinskih uprav ter izvedbo drugih ukrepov konstituiranja pokrajin.

7 Besedilo členov z obrazložitvami

ZAKON O USTANOVITVI POKRAJIN /ZUPok/

1 Splošne določbe

1. člen (vsebina zakona)

- (1) S tem zakonom se ustanovijo pokrajine in določijo njihova območja, imena in sedeži ter število članic oziroma članov (v nadaljnjem besedilu: član) prvih pokrajinskih svetov.
- (2) Zakon določa merila, v skladu s katerimi so določeni območja, imena in sedeži pokrajin ter število članov pokrajinskih svetov, in ureja konstituiranje pokrajin po ustanovitvi.
- (3) S tem zakonom se določi poseben status Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor pri izvrševanju pristojnosti in nalog pokrajine.

Obrazložitev:

Z besedilom je določena vsebina zakona. Zakon ustanavlja pokrajine. Določa merila, ki so v zakonu uporabljena za določitev konstitutivnih elementov pokrajin, ki so: območja pokrajin, imena pokrajin in sedeži pokrajin. Zakon določa merila za določitev števila članov prvih pokrajinskih svetov ter konstituiranje pokrajin. Ob navedenem se z zakonom določa poseben status Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor pri izvrševanju pristojnosti in nalog pokrajine.

2. člen (območje pokrajine)

- (1) Območje pokrajine je zemljepisna enota, ki jo povezujejo poselitveni, infrastrukturni in naravni sistemi ter interesi prebivalstva za reševanje zadev širšega lokalnega in regionalnega pomena, ki jih je pokrajina kot samoupravna lokalna skupnost sposobna zagotavljati.
- (2) V območje pokrajine so vključena celotna območja občin.

Obrazložitev:

Z besedilom o določena merila, v skladu s katerimi so v zakonu oblikovana območja pokrajin. Merila so teritorialna in sociološka in izhajajo iz poselitvenih, infrastrukturnih in naravnih sistemov ter širših in regionalnih interesov in potreb lokalnega prebivalstva. Pravilo je, da območje pokrajine vključuje območja občin.

3. člen (ime in sedež pokrajine)

- (1) Ime pokrajine je določeno po zemljepisnem imenu območja ali več območij, po imenih središč, ali po



imenu največjega mesta v pokrajini.

(2) Ta zakon določa sedež pokrajine terčasne sedeže pokrajinskega sveta in sveta občin. Sedeža pokrajinskega sveta in sveta občin določa pokrajinski svet s statutom pokrajine. Sedež predsednice oziroma predsednika pokrajine (v nadaljnjem besedilu: predsednik pokrajine), nadzornega odbora pokrajine in pokrajinske uprave je v kraju, kjer je sedež pokrajine.

Obrazložitev:

Z besedilom so določena merila za določitev imena pokrajine ter njenega sedeža. Zakon določačasne sedeže pokrajinskega sveta in sveta občin, ki jih lahko pokrajinski sveti spremenijo in določijo s statutom pokrajine. Ob navedenem je določeno, da je sedež predsednika pokrajine, nadzornega odbora pokrajine in pokrajinske uprave v kraju, kjer je sedež pokrajine.

4. člen

(število članov prvega pokrajinskega sveta)

(1) S tem zakonom je določeno število članov prvih pokrajinskih svetov, tako da je v pokrajini, ki ima:

- od 100.000 do 160.000 prebivalcev od 31 do 35 članov,
- od 160.001 do 220.000 prebivalcev od 36 do 40 članov,
- nad 220.000 prebivalcev od 41 do 45 članov.

(2) V prvem pokrajinskem svetu pokrajine, ki vključuje občine, na območju katerih živi avtohtona italijanska oziroma madžarska narodna skupnost ter avtohtona romska skupnost, ima narodna skupnost v pokrajinskem svetu enega predstavnika in avtohtona romska skupnost enega predstavnika.

Obrazložitev:

Z besedilom so določena merila za določitev števila članov prvega pokrajinskega sveta, katerih podlaga je število prebivalcev v pokrajini. Ob navedenem je določeno, da ima v prvem pokrajinskem svetu pokrajine, ki vključuje občine, na območju katerih živi avtohtona italijanska oziroma madžarska narodna skupnost ter avtohtono naseljena romska skupnost, narodna skupnost enega predstavnika in avtohtono naseljena romska skupnost enega predstavnika.

3 Mestni občini s posebnim statusom

5. člen

(mestni občini s posebnim statusom)

(1) Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Maribor (v nadaljnjem besedilu: mestna občina) imata poseben status in samostojno po svojih organih izvršujeta pristojnosti in naloge pokrajine.

(2) Pristojnosti in naloge pokrajinskega sveta izvršuje mestni svet mestne občine iz prejšnjega odstavka. Pristojnosti in naloge predsednika pokrajine izvršuje županja oziroma župan mestne občine. Pristojnosti nadzornega odbora pokrajine izvršuje nadzorni odbor mestne občine. Pristojnosti in naloge pokrajinske uprave izvršuje mestna uprava mestne občine.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da imata Mestna občina Ljubljana, ki obsega 275 km² z 273.195 prebivalcev in Mestna občina Maribor, ki obsega 148 km² z 105.730 prebivalci, poseben status pri izvrševanju pristojnosti in nalog pokrajine. Pristojnosti in naloge pokrajinskega sveta izvršuje mestni svet mestne občine. Pristojnosti in naloge predsednika pokrajine izvršuje županja oziroma župan mestne občine. Pristojnosti nadzornega odbora pokrajine izvršuje nadzorni odbor mestne občine. Pristojnosti in naloge pokrajinske uprave izvršuje mestna uprava mestne občine.



2 Ustanovitev pokrajin

6. člen (Dolenjsko-belokranjska pokrajina)

- (1) Ustanovi se Dolenjsko-belokranjska pokrajina.
- (2) Dolenjsko-belokranjska pokrajina obsega občine: Črnomelj, Dolenjske Toplice, Metlika, Mirna, Mirna Peč, Mokronog - Trebelno, Novo mesto, Semič, Straža, Šentjernej, Šentrupert, Škocjan, Šmarješke Toplice, Trebnje, Žužemberk.
- (3) Sedež Dolenjsko-belokranjske pokrajine je v Novem mestu. Sedež pokrajinskega sveta je v Črnomlju. Sedež sveta občin je v Trebnjem.
- (4) Prvi pokrajinski svet Dolenjske pokrajine šteje 31 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Dolenjsko-belokranjska pokrajina, ki obsega območje občin: Črnomelj, Dolenjske Toplice, Metlika, Mirna, Mirna Peč, Mokronog - Trebelno, Novo mesto, Semič, Straža, Šentjernej, Šentrupert, Škocjan, Šmarješke Toplice, Trebnje, Žužemberk. Na območju pokrajine, ki obsega 1.688,5 km², živi 113.412 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Novem mestu; sedež pokrajinskega sveta je v Črnomlju; sedež sveta občin pa v Trebnjem. Prvi pokrajinski svet šteje 31 članov.

7. člen (Gorenjska pokrajina)

- (1) Ustanovi se Gorenjska pokrajina.
- (2) Gorenjska pokrajina obsega občine: Bled, Bohinj, Cerklje na Gorenjskem, Gorenja vas - Poljane, Gorje, Jesenice, Jezersko, Kranj, Kranjska Gora, Naklo, Preddvor, Radovljica, Šenčur, Škofja Loka, Tržič, Železniki, Žiri in Žirovnica.
- (3) Sedež Gorenjske pokrajine je v Kranju. Sedež pokrajinskega sveta je v Škofji Loki. Sedež sveta občin je na Jesenicah.
- (4) Prvi pokrajinski svet Gorenjske pokrajine šteje 37 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Gorenjska pokrajina, ki obsega območje občin: Bled, Bohinj, Cerklje na Gorenjskem, Gorenja vas - Poljane, Gorje, Jesenice, Jezersko, Kranj, Kranjska Gora, Naklo, Preddvor, Radovljica, Šenčur, Škofja Loka, Tržič, Železniki, Žiri in Žirovnica. Na območju pokrajine, ki obsega 2.144,5 km², živi 204.449 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Kranju; sedež pokrajinskega sveta je v Škofji Loki; sedež sveta občin pa na Jesenicah. Prvi pokrajinski svet šteje 37 članov.

8. člen (Goriška pokrajina)

- (1) Ustanovi se Goriška pokrajina.
- (2) Goriška pokrajina obsega občine: Ajdovščina, Bovec, Brda, Cerklje na Gorenjskem, Idrija, Kanal, Kobarid, Miren - Kostanjevica, Nova Gorica, Renče - Vogrsko, Šempeter - Vrtojba, Tolmin, Vipava.
- (3) Sedež Goriške pokrajine je v Novi Gorici. Sedež pokrajinskega sveta je v Ajdovščini. Sedež sveta občin je v Idriji.
- (4) Prvi pokrajinski svet Goriške pokrajine šteje 32 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Goriška pokrajina, ki obsega območje občin: Ajdovščina, Bovec, Brda, Cerklje na Gorenjskem, Idrija, Kanal, Kobarid, Miren - Kostanjevica, Nova Gorica, Renče - Vogrsko, Šempeter - Vrtojba, Tolmin, Vipava. Na območju pokrajine, ki obsega 2.326,9 km², živi 118.471 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Novi Gorici; sedež pokrajinskega sveta je v Ajdovščini; sedež sveta občin pa v Idriji. Prvi pokrajinski svet šteje 32 članov.



9. člen (Koroško-šaleška pokrajina)

- (1) Ustanovi se Koroško-šaleška pokrajina.
- (2) Koroško-šaleška pokrajina obsega občine: Črna na Koroškem, Dravograd, Gornji Grad, Ljubno, Luče, Mežica, Mislinja, Mozirje, Muta, Nazarje, Podvelka, Prevalje, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Rečica ob Savinji, Ribnica na Pohorju, Slovenj Gradec, Solčava, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Velenje in Vuzenica.
- (3) Sedež pokrajine je v Slovenj Gradcu. Sedež pokrajinskega sveta je v Velenju. Sedež sveta občin je v Ravnah na Koroškem.
- (4) Prvi pokrajinski svet Koroške pokrajine šteje 34 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Koroška pokrajina, ki obsega območje občin: Črna na Koroškem, Dravograd, Gornji Grad, Ljubno, Luče, Mežica, Mislinja, Mozirje, Muta, Nazarje, Podvelka, Prevalje, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Rečica ob Savinji, Ribnica na Pohorju, Slovenj Gradec, Solčava, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Velenje in Vuzenica. Na območju pokrajine, ki obsega 1.748 km², živi 132.764 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Slovenj Gradcu; sedež pokrajinskega sveta je v Velenju; sedež sveta občin pa v Ravnah na Koroškem. Prvi pokrajinski svet šteje 34 članov.

10. člen (Osrednjeslovenska pokrajina)

- (1) Ustanovi se Osrednjeslovenska pokrajina.
- (2) Osrednjeslovenska pokrajina obsega občine: Bloke, Borovnica, Brezovica, Cerknica, Dobropolje, Dobrova - Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Domžale, Grosuplje, Horjul, Ig, Ivančna Gorica, Kamnik, Komenda, Kostel, Log - Dragomer, Logatec, Loška dolina, Loški Potok, Lukovica, Medvode, Mengeš, Moravče, Osilnica, Ribnica, Sodražnica, Škofljica, Šmartno pri Litiji, Trzin, Velike Lašče, Vodice in Vrhnika.
- (3) Sedež Osrednjeslovenske pokrajine je v Domžalah. Sedež pokrajinskega sveta je v Grosupljem. Sedež sveta občin je v Kočevju.
- (4) Prvi pokrajinski svet Osrednjeslovenske pokrajine šteje 45 članov.
- (5) Zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov se v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine, med Osrednjeslovensko pokrajino in Mestno občino Ljubljana ustanovi zveza pokrajin. Pristojnosti in naloge, ki jih ureja zveza pokrajin določi zakon.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Osrednjeslovenska pokrajina, ki obsega območje občin: Bloke, Borovnica, Brezovica, Cerknica, Dobropolje, Dobrova - Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Domžale, Grosuplje, Horjul, Ig, Ivančna Gorica, Kamnik, Komenda, Kostel, Log - Dragomer, Logatec, Loška dolina, Loški Potok, Lukovica, Medvode, Mengeš, Moravče, Osilnica, Ribnica, Sodražnica, Škofljica, Šmartno pri Litiji, Trzin, Velike Lašče, Vodice in Vrhnika. Na območju pokrajine, ki obsega 3.528,2 km², živi 299.866 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Domžalah; sedež pokrajinskega sveta je v Grosupljem, sedež sveta občin pa v Kočevju. Prvi pokrajinski svet šteje 45 članov. Ob navedenem je določeno, da se zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov med Osrednjeslovensko pokrajino in Mestno občino Ljubljana, v skladu z določili zakona, ki ureja pokrajine, ustanovi zveza pokrajin. Pristojnosti in naloge, ki jih ureja zveza pokrajin, določi zakon.

11. člen (Savinjska pokrajina)

- (1) Ustanovi se Savinjska pokrajina.
- (2) Savinjska pokrajina obsega občine: Braslovče, Celje, Dobje, Dobrna, Kozje, Laško, Podčetrtek, Polzela, Prebold, Rogaška Slatina, Rogatec, Slovenske Konjice, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Štore, Tabor, Vitanje, Vojnik, Vransko, Zreče in Žalec.
- (3) Sedež Savinjske pokrajine je v Celju. Sedež pokrajinskega sveta je v Šentjurju. Sedež sveta občin je v Rogaški Slatini.
- (4) Prvi pokrajinski svet Savinjske pokrajine šteje 38 članov.



Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Južnoštajerska pokrajina, ki obsega območje občin: Braslovče, Celje, Dobje, Dobrna, Kozje, Laško, Podčetrtek, Polzela, Prebold, Rogaška Slatina, Rogatec, Slovenske Konjice, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Štore, Tabor, Vitanje, Vojnik, Vransko, Zreče in Žalec. Sedež pokrajine je v Celju; sedež pokrajinskega sveta v Šentjurju; sedež sveta občin pa v Slovenskih Konjicah. Na območju pokrajine, ki obsega 1.598 km², živi 196.425 prebivalcev. Prvi pokrajinski svet šteje 38 članov.

**12. člen
(Štajerska pokrajina)**

(1) Ustanovi se Štajerska pokrajina.

(2) Štajerska pokrajina obsega občine: Benedikt, Cerkevjak, Cirkulane, Destrnik, Dornava, Duplek, Gorišnica, Hajdina, Hoče - Slivnica, Juršinci, Kungota, Lenart, Lovrenc na Pohorju, Majšperk, Makole, Markovci, Miklavž na Dravskem polju, Oplotnica, Ormož, Pesnica, Podlehnik, Poljčane, Ptuj, Rače - Fram, Ruše, Selnica ob Dravi, Slovenska Bistrica, Središče ob Dravi, Starše, Sveta Ana, Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Sveti Jurij v Slovenskih goricah, Sveti Tomaž, Šentilj, Šentilj, Trnovska vas, Videm, Zavrč in Žetale.

(3) Sedež Štajerske pokrajine je na Ptuj. Sedež pokrajinskega sveta je v Slovenski Bistrici. Sedež sveta občin je v Ormožu.

(4) Prvi pokrajinski svet Vzhodnoštajerske pokrajine šteje 40 članov.

(5) Zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov se v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine, med Štajersko pokrajino in Mestno občino Maribor ustanovi zveza pokrajin. Pristojnosti in naloge, ki jih ureja zveza pokrajin določi zakon.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Štajerska pokrajina, ki obsega območje občin: Benedikt, Cerkevjak, Cirkulane, Destrnik, Dornava, Duplek, Gorišnica, Hajdina, Hoče - Slivnica, Juršinci, Kungota, Lenart, Lovrenc na Pohorju, Majšperk, Makole, Markovci, Miklavž na Dravskem polju, Oplotnica, Ormož, Pesnica, Podlehnik, Poljčane, Ptuj, Rače - Fram, Ruše, Selnica ob Dravi, Slovenska Bistrica, Središče ob Dravi, Starše, Sveta Ana, Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Sveti Jurij v Slovenskih goricah, Sveti Tomaž, Šentilj, Šentilj, Trnovska vas, Videm, Zavrč in Žetale. Na območju pokrajine, ki obsega 2.057,5 km², živi 215.163 prebivalcev. Sedež pokrajine je na Ptuj; sedež pokrajinskega sveta je v Slovenski Bistrici; sedež sveta občin pa v Ormožu. Prvi pokrajinski svet šteje 40 članov. Ob navedenem je določeno, da se zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov med Štajersko pokrajino in Mestno občino Maribor, v skladu z določili zakona, ki ureja pokrajine, ustanovi zveza pokrajin. Pristojnosti in naloge, ki jih ureja zveza pokrajin določi zakon.

**13. člen
(Pomurska pokrajina)**

(1) Ustanovi se Pomurska pokrajina.

(2) Pomurska pokrajina obsega občine: Apače, Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik-Dobronak, Gornja Radgona, Gornji Petrovci, Grad, Hodoš - Hodos, Kobilje, Križevci, Kuzma, Lendava - Lendva, Ljutomer, Moravske Toplice, Murska Sobota, Odranci, Puconci, Razkrižje, Radenci, Rogašovci, Sveti Jurij ob Ščavnici, Šalovci, Tišina, Turnišče, Velika Polana in Veržej.

(3) Sedež Pomurske pokrajine je v Murski Soboti. Sedež pokrajinskega sveta je v Ljutomeru. Sedež sveta občin je v Gornji Radgoni.

(4) Prvi pokrajinski svet Pomurske pokrajine šteje 32 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Pomurska pokrajina, ki obsega območje občin: Apače, Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik - Dobronak, Gornja Radgona, Gornji Petrovci, Hodoš - Hodos, Kobilje, Kuzma, Lendava - Lendva, Moravske Toplice, Murska Sobota, Odranci, Puconci, Radenci, Rogašovci, Sveti Jurij ob Ščavnici, Šalovci, Tišina, Turnišče, Velika Polana. Na območju pokrajine, ki obsega 1.163,5 km², živi 116.888 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Murski Soboti; sedež pokrajinskega sveta je v Ljutomeru,



sedež sveta občin pa v Gornji Radgoni. Prvi pokrajinski svet šteje 32 članov.

14. člen
(Primorsko-notranjska pokrajina)

- (1) Ustanovi se Primorsko-notranjska pokrajina.
- (2) Primorsko-notranjska pokrajina obsega občine: Ankaran - Ancarano, Divača, Hrpelje - Kozina, Ilirska Bistrica, Izola - Isola, komen, Koper - Capodistria, Piran - Pirano, Pivka, Postojna in Sežana.
- (3) Sedež Primorsko-notranjske pokrajine je v Kopru - Capodistria. Sedež pokrajinskega sveta je v Postojni. Sedež sveta občin je v Sežani.
- (4) Prvi pokrajinski svet Primorsko-notranjske pokrajine šteje 34 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Primorsko-notranjska pokrajina, ki obsega območje občin: Ankaran - Ancarano, Divača, Hrpelje - Kozina, Ilirska Bistrica, Izola - Isola, komen, Koper - Capodistria, Piran - Pirano, Pivka, Postojna in Sežana. Na območju pokrajine, ki obsega 2.018 km², živi 147.180 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Kopru - Capodistria; sedež pokrajinskega sveta v Postojni; sedež sveta občin pa v Sežani. Prvi pokrajinski svet šteje 34 članov.

15. člen
(Zasavsko-posavska pokrajina)

- (1) Ustanovi se Zasavsko-posavska pokrajina.
- (2) Zasavsko-posavska pokrajina obsega občine: Bistrica ob Sotli, Brežice, Hrastnik, Kostanjevica na Krki, Krško, Litija, Radeče, Sevnica, Trbovlje in Zagorje ob Savi.
- (3) Sedež Zasavsko-posavske pokrajine je v Krškem. Sedež pokrajinskega sveta je v Brežicah. Sedež sveta občin je v Zagorju ob Savi.
- (4) Prvi pokrajinski svet Zasavsko-posavske pokrajine šteje 33 članov.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se ustanovi Zasavsko-posavska pokrajina, ki obsega območje občin: Bistrica ob Sotli, Brežice, Hrastnik, Kostanjevica na Krki, Krško, Litija, Radeče, Sevnica, Trbovlje in Zagorje ob Savi goricah, Sveta Trojica v Slovenskih goricah, Sveti Jurij v Slovenskih goricah, Šentilj, Vitanje in Zreče. Na območju pokrajine, ki obsega 1.489 km², živi 134.289 prebivalcev. Sedež pokrajine je v Krškem; sedež pokrajinskega sveta je v Brežicah; sedež sveta občin pa v Zagorju ob Savi. Prvi pokrajinski svet šteje 33 članov.

4 Konstituiranje pokrajin

16. člen
(konstituiranje pokrajin)

- (1) V postopku konstituiranja pokrajine se konstituira pokrajinski svet in imenujejo članice oziroma člani nadzornega odbora pokrajine, ustanovi pokrajinska uprava ter sprejmejo statut, proračun in drugi akti, potrebni za delovanje pokrajine.
- (2) Določila prvega odstavka se ne uporabljajo za Mestno občino Ljubljana in Mestno občino Maribor.
- (3) Pokrajina začne delovati 1. januarja 2023 po uveljavitvi zakonov s katerimi se uredi status pokrajin, financiranje pokrajin in volitve v organe pokrajin.

Obrazložitev:

Z besedilom so določene temeljne predpostavke, katerih izpolnitev je potrebna v postopku konstituiranja pokrajin po njihovi ustanovitvi. Postopek konstituiranja pokrajin se nanaša na konstituiranje pokrajinskega sveta, imenovanje članic oziroma članov nadzornega odbora pokrajine, ustanovitev pokrajinske uprave ter sprejem statuta, proračuna in drugih aktov, potrebnih za delovanje pokrajine.

Upošteva določila 5. člena tega zakona, ki določa, da imata Mestna občina Ljubljana in Mestna občina Maribor poseben status in samostojno po svojih organih izvršujeta pristojnosti in naloge pokrajine, se



določila prvega odstavka tega člena, ki se nanašajo na konstituiranje pokrajin, ne uporabljata za mestni občini.

Ob navedenem je z določilom tretjega odstavka določen datum začetka delovanja pokrajin, in sicer 1. januarja 2023, po naslednjih rednih lokalnih volitvah, ki bodo tretjo nedeljo v novembru 2022 (24. člen Zakona o lokalnih volitvah /ZLV/), po uveljavitvi zakonov s katerimi se uredi status pokrajin, financiranje pokrajin in volitve v organe pokrajin.

17. člen **(subsidiarna uporaba zakona)**

Za konstituiranje prvega pokrajinskega sveta se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pokrajine, če ta zakon ne določa drugače.

Obrazložitev:

Z besedilom je določena subsidiarna uporaba določb zakona, ki ureja pokrajine.

18. člen **(konstituiranje prvega pokrajinskega sveta)**

(1) Prvi pokrajinski svet se konstituira na prvi seji, na kateri je potrjena več kot polovica mandatov članov sveta.

(2) Začetek mandatne dobe članov pokrajinskega sveta, izvoljenih na prvih volitvah, začne teči z dnem konstituiranja pokrajinskega sveta.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se pokrajinski svet konstituira na prvi seji, na kateri je potrjena več kot polovica mandatov članov sveta. Določba sledi načelu, da za ugotovitev konstituiranja pokrajinskega sveta ni potrebno, da so potrjeni vsi mandati članov sveta že na prvi seji, saj je to vezano na možne pritožbe kandidatov v zvezi s podelitvijo mandatov. Drugi odstavek določa začetek mandatne dobe članov pokrajinskega sveta, torej z dnem konstituiranja sveta.

19. člen **(sklic prve seje pokrajinskega sveta)**

(1) Prvo sejo prvega pokrajinskega sveta skliče predsednica oziroma predsednik pokrajinske volilne komisije (v nadaljnjem besedilu: predsednik pokrajinske volilne komisije) v dvajsetih dneh po izvolitvi članov pokrajinskega sveta in predsednika pokrajine.

(2) Zaradi priprave dnevnega reda prve seje, predlogov za imenovanje komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter predlogov za imenovanje članic oziroma članov nadzornega odbora (v nadaljnjem besedilu: član nadzornega odbora pokrajine) skliče predsednik pokrajinske volilne komisije najpozneje deset dni po volitvah predsednika pokrajine in začasne vodje svetniških skupin pokrajinskega sveta.

Obrazložitev:

Z besedilom prvega odstavka je določen sklicatelj prve seje, ki je predsednica oziroma predsednik pokrajinske volilne komisije, ter rok, v katerem se prva seja skliče, in sicer je to 20 dni po izvolitvi članov pokrajinskega sveta. Da bi se prva konstitutivna seja sveta lahko pripravila, tako glede vsebine dnevnega reda kot same tehnične izvedbe seje, ter zbrali predlogi za imenovanje članov komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanje ter predlogov za imenovanje članov nadzornega odbora pokrajine, mora predsednik pokrajinske volilne komisije sklicati predsednika pokrajine in začasne vodje svetniških skupin pokrajinskega sveta najpozneje deset dni po volitvah. To hkrati pomeni, da morajo novoizvoljeni člani pokrajinskega sveta do tega roka izbrati začasne vodje svojih svetniških skupin.

20. člen **(začasni poslovnik)**

(1) Pokrajinski svet na prvi seji najprej sprejme začasni poslovnik o svojem delu.

(2) Z začasnim poslovníkom se uredijo predvsem število, sestava in način izvolitve komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja.



(3) Po sprejetju začasnega poslovnika pokrajinski svet imenuje komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja po postopku, določenem v začasnem poslovniku. Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja pregleda poročilo pokrajinske volilne komisije o izidu volitev in izda potrdila o izvolitvi predsednika pokrajine in članov pokrajinskega sveta ter odloči o morebitnih pritožbah kandidatk oziroma kandidatov (v nadaljnjem besedilu: kandidat) v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da pokrajinski svet na prvi seji sprejme začasni poslovnik o svojem delu. Z navedenim se bo pokrajinskemu svetu omogočilo voditi in izpeljati konstitutivno sejo sveta. Začasni poslovnik vsebuje bistvene sestavine za vodenje in izpeljavo seje, predvsem pa število, sestavo in način izvolitve komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Slednja mora po imenovanju pregledati poročilo pokrajinske volilne komisije o izidu volitev in izdati potrdila o izvolitvi predsednika pokrajine in članov pokrajinskega sveta ter odločiti o morebitnih pritožbah kandidatk oziroma kandidatov v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine.

21. člen

(sprejetje statuta in drugih aktov za začetek dela pokrajine)

(1) Pokrajinski svet na prvi seji imenuje komisijo za pripravo statuta pokrajine in poslovnika pokrajinskega sveta.

(2) Člane komisije za pripravo statuta in poslovnika pokrajinskega sveta imenuje pokrajinski svet izmed svojih članov, lahko pa tudi med drugimi prebivalci pokrajine, vendar ne več kot polovice članov. Komisiji predseduje član pokrajinskega sveta.

Obrazložitev:

Z besedilom je določena obveznost, da pokrajinski svet na prvi seji imenuje komisijo za pripravo statuta pokrajine in poslovnika pokrajinskega sveta. Člani komisije so imenovani izmed članov pokrajinskega sveta, lahko pa tudi izmed drugih prebivalcev pokrajine. To pomeni, da lahko v komisiji sodelujejo tudi pravni in drugi strokovnjaki. Več kot polovica članov komisije mora biti sestavljena izmed članov sveta, ravno tako pa komisiji predseduje član sveta.

22. člen

(imenovanje direktorja pokrajinske uprave)

Predsednik pokrajine imenuje direktorico oziroma direktorja pokrajinske uprave na podlagi izvedenega javnega natečaja najpozneje v 60 dneh po sprejetju odloka o ustanovitvi pokrajinske uprave.

Obrazložitev:

Z besedilom je določen postopek in način imenovanja direktorja pokrajinske uprave, ki ga imenuje predsednik pokrajine na podlagi izvedenega javnega natečaja najpozneje v 60 dneh po sprejetju odloka o ustanovitvi pokrajinske uprave.

4 Prehodne in končna določba

23. člen

(sprejem zakonov)

Državni zbor sprejme zakone, s katerimi uredi status pokrajine, financiranje pokrajin in volitve v organe pokrajin v roku dveh let od uveljavitve tega zakona.

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da državni zbor sprejme zakone, s katerimi uredi status pokrajine, financiranje pokrajin in volitve v organe pokrajin v roku dveh let od uveljavitve tega zakona.

24. člen

(prenehanje veljavnosti)

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati 23. člen Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS,



Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin /ZUPok/ (27. september 2019)

št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF, 14/15 - ZUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1 in 30/18).

Obrazložitev:

Z besedilom je določeno, da se razveljavlja določba 23. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da lahko funkcije pokrajine opravlja mestna občina, če tako določijo občine na njenem območju.

25. člen

(objava in začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev:

Z besedilom sta določena začetek veljavnosti in objava zakona.