

## POKRAJINE V SLOVENIJI

Andrej Čokert\*

**Izvleček**

UDK 342.55(497.4)

*Priprava zakona o pokrajinah izhaja na eni strani iz notranjih, slovenskih potreb, na drugi pa tudi iz teženj po mednarodni primerljivosti. Pomen pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave, vidimo predvsem v možnostih usklajevanja razvojnih problemov in v decentralizaciji Slovenije. Razvojno stagnirajoča in nazadujoča območja obsegajo že več kot 70% Slovenije. Sredstva, ki jih posamezne regije danes dobivajo neposredno od države, so nezadostna, vsekakor pa pod povprečjem redstev v državah EU. Analiza demografskih podatkov, zaposlitvene in ekonomske strukture, infrastrukturnega ter izobrazbenega potenciala opozarjajo na velike razlike med posameznimi slovenskimi regijami. Razlog za uvajanje pokrajin leži tudi v različnosti regionalnih problemov npr. v Zasavju, Pomurju, na Gorenjskem ali v Primorju. Odsotnost administrativne razdelitve Slovenije zamegljuje regionalno raznolikost, ki je specifična tudi v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Prav tako ne gre poenostavljati ali spregledati akutnih regionalnih problemov, ki jih še povečuje tudi odnos med centralno oblastjo in velikim številom zelo različnih občin.*

**Gljučne besede:** pokrajine, regionalizacija, dekoncentracija, lokalna samouprava

### REGIONS IN SLOVENIA

**Abstract**

*The reasons behind the need to prepare a law on regions are both internal and external in nature. We need regions as a second level of local government primarily to counter internal development problems and the need for decentralisation in Slovenia. Developmentally stagnant and depressed areas account for more than 70 per cent of Slovene territory. The share of funds earmarked directly from central government for regional promotion is falling and is lower than the average in European Union countries. Analyses of population and employment, and of the economic, infrastructure and educational capacities of the Slovene regions reveal serious regional differences. The reasons for the establishment of regions in Slovenia also lie in the diversity of regional problems, which are different in Zasavje, Pomurje, Gorenjska or Primorska. Any restriction to an administrative territorial division would blur the special regional features which, even by Europe-wide comparison, are characteristic of Slovenia. And we cannot simplify the tackling of urgent regional problems as being a matter for relations between the central government and a large number of very diverse municipalities.*

**Key words:** regions, regionalisation, decentralisation, local government

---

\* Dipl. geogr., svetovalec vlade, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Tržaška 42, 1000 Ljubljana, Slovenija

## PREDLOG ZAKONA O POKRAJINAH S TEZAMI ZA NORMATIVNO UREDITEV

Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev je bil objavljen v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije številka 26/98 (v nadaljevanju ZPok). Vlada Republike Slovenije je dala predlog ZPok Državnemu zboru Republike Slovenije v skladu s poslovníkom državnega zbora v tako imenovano predhodno obravnavo, saj sedaj glede na vrsto nerešenih vprašanj na tem področju ne more predlagati zakona o pokrajinah. Razprava v državnem zboru naj bi predlagatelju (Vladi RS) dala odgovore na temeljna systemska vprašanja, na katera opozarja predlog ZPok. Komisija državnega zbora za lokalno samoupravo je sprejela predlog vlade za javno predstavitev mnenj o ZPok. Na predstavitev bodo vabljeni predlagatelji zakona, zastopniki lokalnih in drugih interesov v Državnem svetu Republike Slovenije, vodilni strokovnjaki s tega področja in ostala javnost.

V predhodni obravnavi gradiva za pripravo zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev bi po mnenju vlade morali najti odgovore na sledeče sklope vprašanj:

1. Ali je mogoče glede na veljavno ustavo, predvsem 143. člen Ustave RS, pripraviti zakon o pokrajinah v takšni zasnovi, kot jo vsebuje gradivo? Pri tem je treba upoštevati tudi usmeritve iz Strategije RS za vključevanje v EU (Poročevalec DZ, št. 4/98), v katerih je na področju regionalnega in prostorskega razvoja kot usmeritev in ukrep politike predvidena vzpostavitev regij kot vmesne ravni teritorialne organiziranosti in sprejem zakona o pokrajinah, ki bi lahko delovale kot partner evropskih strukturnih skladov ter v čezmejnem sodelovanju.
2. Kakšne naj bodo pristojnosti pokrajine? Ali samo lokalne zadeve širšega pomena, torej tiste, ki presegajo zmogljivosti majhnih občin, ali tudi opravljanje nalog za izvrševanje zakonov, ki jih zdaj opravljajo upravne enote? Ključno vprašanje v tem okviru sta vprašanje decentralizacije in dekoncentracije in vprašanje enotirnega ali dvotirnega upravnega sistema oziroma pokrajine kot zgolj širše lokalne samoupravne skupnosti ali tudi hkrati upravnega okraja splošne pristojnosti.
3. Katere zadeve v izvorni pristojnosti naj bi opravljala pokrajina? To pa naj bi prikazali na primeru cest, energetike ali telekomunikacij. Nedvomno sodi v izvorno pristojnost pokrajine regionalno prostorsko planiranje, kar bo še posebej aktualno po letu 2000, ko preneha veljati režim dolgoročnega planiranja. V tem okviru je treba razčistiti tudi pojem urejanja, da ne bi vnesli zmede v zakonsko urejanje posameznih področij, ki je v rokah države. Obenem je treba odgovoriti na vprašanje, kako zagotoviti enakopraven pravni položaj državljanov pri urejanju njihovih zadev (potreb in interesov) na občinski in pokrajinski ravni.

4. Kakšen bo sistem financiranja pokrajine in kaj naj bo njeno premoženje ter sredstva za njeno delovanje? V tem okviru je treba razčistiti tako imenovane lastne vire pokrajine.
5. Kako naj bo rešeno vprašanje postopnosti prehoda na pokrajinsko ureditev, tudi z vidika, da se pri urejanju zadev v upravnih postopkih, ki jih zdaj vodijo upravne enote, položaj državljanov ne bi poslabšal ?
6. V času predhodne obravnave gradiva o pokrajinah bodo v ministrstvu za notranje zadeve izdelali v sodelovanju z drugimi resorji in vladnimi službami tudi pet analiz oziroma prikazov temeljnih elementov, ki odločilno vplivajo na uspeh uvedbe pokrajin kot nove upravne strukture. Prva je normativna analiza, ki mora jasno pokazati kakšne spremembe bo uvedba pokrajin povzročila v drugih delih pravnega sistema ter kakšne so predvidljive posledice teh sprememb. Druga je institucionalna analiza, ki mora odgovoriti na vprašanje, kakšne spremembe bodo nastale pri delovanju obstoječih ustanov in kakšne bodo posledice teh sprememb. Tretja je socialna analiza, ki mora podati predvidljivo sliko pozitivnih učinkov uvedbe nove strukture na razvoj posameznih družbenih delov kot tudi na razvoj družbe kot celote. Četrta je analiza stroškov, ki mora vsebovati realni prikaz cene, ki jo bomo morali plačati za uvedbo pokrajin. In končno je tu še interesna analiza, ki naj pojasni, ali ima uvedba pokrajin v tem trenutku dejansko podporo v javnosti ali je nima. Vse te analize bodo utemeljile skupno podlago za realno politično odločanje o uvedbi pokrajin in za izvedbo zakonodajnega postopka.
7. Kakšna členitev Slovenije na pokrajine bi bila najboljša z gospodarskega, geografskega, demografskega, kulturno-zgodovinskega, primerjalno evropskega in morda še katerih vidikov ?

Na zadnjem mestu vlada opozarja na izredno pomembno vprašanje regionalizacije Slovenije oziroma kako določiti ozemeljske okvire bodočih pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave. S tem vprašanjem se ukvarja predvsem geografska stroka in tudi druge. Regionalizacija zaposluje poleg strokovne javnosti tudi ostalo javnost, kar je mogoče zaključiti na podlagi analize že opravljenih predstavitev ZPok, ki smo jih v službi za lokalno samoupravo opravili že več kot dvajset.

#### **MNENJI KOMISIJ ZA LOKALNO SAMOUPRAVO PRI DRŽAVNEM ZBORU IN DRŽAVNEM SVETU O REGIONALIZACIJI SLOVENIJE**

Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev sta obravnavali komisiji za lokalno samoupravo v državnem zboru in v državnem svetu. V obeh predlogih mnenj k ZPok sta se poleg ostalih odprtih vprašanj opredelili tudi do regionalizacije oziroma modelov členitev Slovenije, ki so bili priloga k predlogu zakona. Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo je pri pregledu vprašanj za javno

predstavitev mnenj k predlogu ZPok (junij 1998) posebej opozorila tudi na prednosti in slabosti velikih in majhnih pokrajin pri predlogih členitev dr. Vrišerja na osem, dvanajst in šestindvajset pokrajin. Komisija Državnega sveta RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je v predlogu mnenja k ZPok poudarila povezanost funkcij pokrajin z regionalizacijo, hkrati pa predlaga vladi, da posebej izdela analizo členitve Slovenije na tri pokrajine.

### SVET EVROPE O REGIONALIZACIJI

O izrednem pomenu regionalizacije in vplivu, ki ga ima na lokalno samoupravo v državah, priča tudi posebna študija Sveta Evrope ter tudi osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope. V uvodu k osnutku listine se poudarja zavezanost članic Sveta Evrope, da bodo države brez regij napredovale na področju regionalizacije, v drugem delu osnutka listine pa v členu 27. predvidevajo, da se države, v katerih trenutno poteka proces regionalizacije, lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih, ki jih vsebuje ta listina. Obvežejo se tudi, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir za delovanje regij.

Vodilni odbor Sveta Evrope za lokalno in regionalno demokracijo je po obravnavi osnutka Evropske listine o regionalni samoupravi sprejel prva mnenja o razpravi in se v njih opredelil do v osnutku listine zapisanih pogledov o pomenu in hitrosti izvajanja regionalizacije v državah članicah Sveta Evrope. V opredelitvi odbora je na prvem mestu zapisano, da koncept osnutka listine ne more temeljiti na obveznosti držav članic, da vzpostavijo regionalne strukture in da države same odločajo o svoji notranji strukturiranosti. Oba navedena primera samo poudarjata različnost pogledov držav članic Sveta Evrope o regionalizaciji. Ti pa se razlikujejo glede na to, katere interese zastopata Vodilni odbor Sveta Evrope za lokalno in regionalno demokracijo ter Kongres lokalnih in regionalnih oblasti.

Na pomen regionalizacije in na posledice uvajanja regij opozarjata avtorja Philippe De Buycker in Alain Delcamp v svojih razpravah. Oba strokovnjaka sta tudi sodelovala na posvetu s strokovnjaki Sveta Evrope, ki je bil v Ljubljani 4. in 5. septembra 1997. V svojih delih avtorja opozarjata, da se za besedo regionalizacija skriva več pomenov, ki so v različnih državah različni. Tako lahko regija pomeni različne in tudi raznovrstne institucionalne situacije. Lahko gre tudi za regionalne akcije, ki omogočajo razvoj države, lahko gre za regionalne javne zavode, ki so posebna oblika decentralizacije storitev, avtonomne sestavne dele regionalizirane države in včasih celo, če se besede regija ne uporabljajo pravilno, za del federalne države.

Opozarjata, da je treba poznati posledice vzpostavljanja regionalnih institucij. Vzpostavljanja regionalnih institucij zunaj centra so, tako se zdi, nepomembne za delovanje lokalnih oblasti, z izjemo tega, da krepijo decentralizacijo. Ta pa nedvomno obstaja v državah, kjer se takšna regionalizacija pojavi.

Regionalizacija tudi različno vpliva na državne institucije. Včasih je proces regionalizacije zelo podoben federalizmu, kot npr. v Španiji in Italiji. Drugod gre za skromnejšo kategorijo decentralizacije, npr. v Franciji. Zdi se, da pojem decentralizacije uporabljajo pre pogosto in v tako različnih pomenih, da je nazadnje postal nejasen. Da bi se izognili popolni zmedbi na tem področju, moramo najprej pojasniti pojem regionalizacije ter razlikovati med regionalizirano državo in regionalno državo. Nikakor si ne smemo regionalne ravni predstavljati tako, kot da tam prihaja do sožitja tistih struktur, ki so večje od občine.

Najprej moramo razlikovati med upravno in politično regionalizacijo. Vedeti moramo, da so vzroki za regionalizacijo silno različni in da nastanejo zaradi gospodarskih, zgodovinskih, jezikovnih in kulturnih dejavnikov, ki se na političnem področju lahko povezujejo ali pa si nasprotujejo, odvisno od trenutka in prostora.

Na začetku je bila regionalizacija bolj gospodarske narave in se je ujemala s povojno željo, da se izboljša organizacija gospodarskega razvoja. Posledično se je regionalizacija povezala s pojmom urejanja prostora. Tako je tudi v regiji izpeljana decentralizacija, tako kot v občinah, departmajih ali provincah. Regionalizacijo tako lahko obravnavamo kot institucionalno metodo, ki naj določi pravo raven, na kateri decentralizacija poteka in sicer v skladu z izpeljano decentralizacijo. Biti mora tudi dovolj široko zastavljena, da omogoča izvajanje in načrtovanje nalog ter razvoj (gospodarski, socialni in kulturni) ter usklajevanje še posebej medsebojni odvisnosti, ki danes postaja značilna za Evropo. Usklajevanje mora biti tudi dovolj vraščeno v kraj, da jo lahko vsi državljani nadzorujejo.

To je regionalizacija z upravnega vidika. Upravni vidik pa še ne izključuje sodelovanja državljanov ali tega, da so ti zastopani na tej institucionalni ravni. Ena posebnih značilnosti Sveta Evrope je, da poudarja demokratične vidike regionalizacije, ob tem pa državam daje veliko svobode in ne načrtuje močne regionalizacije zato, da bi jo uvedli na splošno in povsod v Evropi, kar včasih poskušajo nekateri organi Evropske unije. Z upravnim vidikom želijo povedati, da regionalizacija v tem pomenu besede ne načinja enotnosti države. Zadeva le organizacijo državne izvršilne oblasti in se zakonodaje ne dotika.

V političnem pogledu je regionalizacija silno pomembna, kajti ob njej se zastavlja tako vprašanje države, kot vprašanje njene enotnosti. Zgled za to so dežele, kjer je regionalizacija resničen poskus, da se poišče rešitev političnih napetosti, ki

prizadevajo institucionalno enotnost države zaradi raznoterosti njenih sestavnih delov. Zgledi tega so španska avtonomistična država in italijanska regionalna država, kot tudi belgijska država, četudi je slednja postala resnična federacija, saj je doživela šest popravkov ustave (v letih 1992-93) od leta 1831. Želja je, da se državne strukture preoblikujejo tako, da bodo lahko zagotovile preživetje države. Težava pri tem, ali bodo nekateri raje govorili o tveganju, je, da ni mogoče vnaprej vedeti, če bo avtonomija, ki je dana sestavnim delom države, omogočala institucijam, da dosežejo novo ravnotežje ali pa bo prišlo do napovedanega razpada. Takšen položaj je seveda močno odvisen od načina, kako so se te države oblikovale. Belgija, Italija in regionalna Švica so tako nasledki razpada prej unitarne države, v kateri je bila centralizacija v različnih obdobjih in pod različnimi vladami različno močna. Ni dvoma, da se moramo na to spomniti, ko govorimo o povezanosti regionalizacije z lokalno samoupravo, kajti ustanovljene regionalne institucije lahko razvijejo centralistične težnje v deželah, ki ne verjamejo v periferno odločanje, tako kot v takšno odločanje ne verjamejo nekatere zvezne države.

Prispevka omenjenih avtorjev sta postavljena v širši evropski prostor, vendar v njih opozarjata na vsa odprta vprašanja, s katerimi so se soočili avtorji ZPok in na katere je opozorila strokovna in ostala javnost pri dosedanji obravnavi predloga ZPok.

## **REGIONALIZEM IN VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO**

Agenda 2000 - Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji v poglavju 3.5. Gospodarska in socialna kohezija navaja, da skupnost podpira krepitev kohezije predvsem prek strukturnih skladov. Slovenija bo morala učinkovito izvajati te instrumente ob hkratnem spoštovanju načel, ciljev in postopkov, ki bodo veljali v času pristopa.

Evropski sporazum zagotavlja sodelovanje na področju regionalnega razvoja in načrtovanja prostora, zlasti z izmenjavo informacij med lokalnimi, regionalnimi in državnimi oblastmi in z izmenjavo uradnikov in strokovnjakov. Bela knjiga ne navaja posebnih ukrepov. Tudi v oceni stanja in perspektiv komisija ne navaja potrebe po uvedbi regionalnih struktur v Sloveniji.

Državni program za prevzem pravnega reda evropske unije (Acquis communautaire), ki je bil objavljen v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije številka 24/98, pa v poglavju 4.2. Lokalna samouprava navaja v okviru struktur lokalne samoprave tudi predlog zakona o pokrajinah. Iz navedenega lahko ugotovimo, da se je Vlada RS z državnim programom za prevzem pravnega reda evropske unije zavezala, da se v Sloveniji kot posledico sprejetja ZPok tudi izvede regionalizacija in

vzpostavi drugo raven lokalne samouprave. Pokrajine so tudi v Sloveniji torej temelj za izvajanje osnovnih načel decentralizacije in uvajanja načela subsidiarnosti, ki je eden osnovnih načel delovanja Unije.

Regije imajo pomembno vlogo tudi v politiki Evropske unije, posebej po Amsterdamskem vrhu, saj je odbor regij pridobil večji pomen. Komisija in ministrski svet se morata z njim posvetovati o petih področjih politike EU, ki vplivajo na delo lokalnih in regionalnih oblasti. Ta področja so bili strukturni skladi, transevropska omrežja na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukturne, javno zdravstvo, izobraževanje in mladinska vprašanja ter kultura. Po Amsterdamskem vrhu je bilo dodano še več področij, najpomembnejši pa sta zaposlovanje in varstvo okolja. Odbor regij sedaj šteje 222 članov iz 15 držav članic EU.

### **STROKOVNI PREDLOGI ZA REGIONALIZACIJO SLOVENIJE**

Z regionalizacijo Slovenije se ukvarja predvsem geografska stroka, pa tudi druge. Glede na aktualnost tega problema navajam sklepe in predloge k regionalizacije Slovenije (vir: Pokrajine v Sloveniji, januar 1999, ki ga je izdala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo; avtorji predlogov regionalizacij: Miran Gajšek, Lojze Gosar, Andrej Gulič, Dušan Plut, Marjan Ravbar, Igor Vrišer), ki vsaka s svojega stališča zagovarja prednosti večjih kot tudi manjših pokrajin v Sloveniji.

1. Strokovna skupina, ki je izdelala pričujoče poročilo, se je odločila, da poda tri enakovredne predloge o možni delitvi Slovenije na pokrajine: a) na manjše, b) na večje pokrajine in še c) tretjo, vmesno različico, ki bi predstavljala nekakšno kompromisno rešitev med obema skrajnima različicama "malih" in "velikih pokrajin" in bi jo predstavljali dve podrazličici: z razdelitvijo na 12 oziroma 15 pokrajin. Enotnega predloga ni bilo mogoče izdelati, saj so konceptualne razlike prevelike.

2. Predlog razdelitve na manjše pokrajine deli Slovenijo na 23 ali 25 pokrajin. Temelji na tradicionalnih geografskih regijah, se v znatni meri ujema z naravno oblikovitostjo Slovenije, večidel sledi prevladujočemu ljudskemu pojmovanju posameznih regij in po prepričanju nekaterih članov strokovne skupine zagotavlja visoko stopnjo (neposredne) demokracije, to je sodelovanja med občani in javno upravo, ter omogoča znatno lokalno/regionalno iniciativnost ter sonaravno rabo regionalnih virov. Slabost predloga je številnejša in dražja uprava, težavnejše reševanje širših gospodarskih, ekoloških in komunalnih problemov, šibkejša finančna

zmogljivost in manjša odpornost proti zunanjim vplivom večjih središč v sosednjih državah.

Oprelitev in razmejitve možnih pokrajin je zapletena v okolici obeh velikih mest Ljubljane in Maribora na Notranjskem, v Posotelju in Zasavju. Napravljen je bil predlog razdelitve ljubljanskega obmestja na pokrajine (L. Gosar)<sup>1</sup>, ki predvideva Domžalsko-Kamniško, Grosupeljsko (z Ivančno Gorico) in Logaško-Vrhniško (s Cerknjsko občino) pokrajino, Litijsko občino pa priključuje k Zasavju. Druga možnost je, da obmestja ne razdelimo (I. Vrišer).

---

<sup>1</sup> Ne predvideva Škofjeloške pokrajine, zato petindvajset pokrajin.



Tabela 1: Delitev Slovenije na triindvajset pokrajin

Pokrajina	Središče	Prebivalstvo l. 1996	Zaposleni l. 1994	Bruto dodana vrednost v mil. SIT 1996	Bruto dohodninska osnova v mil. SIT 1994
1 Primorje	Koper	79505	22616	49458,4	52928,2
2 Kras <sup>2</sup>	Sežana	23522	6533	8584,1	16245,0
3 Notranjska <sup>3</sup>	Postojna	50343	13300	17004,6	29728,6
4 Goriška	Nova Gorica	82986	24227	51366,9	55599,5
5 Idrijsko-Cerkljanska	Idrija	17304	5958	12809,0	11748,0
<b>6 Tolminska*</b>	<b>Tolmin</b>	<b>20572</b>	<b>4605</b>	<b>6392,4</b>	<b>11135,0</b>
<b>7 Zgornja Gorenjska*</b>	<b>Jesenice-Rad.</b>	<b>65717</b>	<b>18087</b>	<b>23753,4</b>	<b>39723,7</b>
<b>8 Srednja Gorenjska*</b>	<b>Kranj</b>	<b>89551</b>	<b>28436</b>	<b>57611,3</b>	<b>56951,4</b>
9 Škofjeloška <sup>4</sup>	Škofja Loka	40104	11681	22310,4	23553,0
10 Osrednjeslovenska	Ljubljana	485991	171294	407557,4	366601,3
11 Kočevska	Kočevje	31321	6961	8740,1	20594,9
12 Belokranjska	Črnomelj	26816	7049	9420,4	17385,0
13 Dolenjska	Novo mesto	79052	23052	53646,9	47415,0
14 Spodnjeposavska	Krško-Brežice	70298	17231	27361,4	36552,4
15 Zasavska <sup>5</sup>	Trbovlje	46901	13422	23860,3	27727,8
16 Sotelska <sup>6</sup>	Šmarje-Rog.S.	31657	6971	8366,8	14698,0
17 Savinjska	Celje	162860	45605	73391,9	91909,7
18 Šaleško-Zg.Savinjska	Velenje	61939	22919	43073,6	37978,1
19 Koroška	S.Gradec-Rav.	73818	20832	29821,9	39293,4
20 Podravska <sup>7</sup>	Maribor	233776	64078	103757,5	124849,5
21 Spodnjepodravska	Ptuj	86585	16905	22809,4	39704,6
22 Prleška	Ljutomer	39770	8638	11347,2	17866,5
23 Prekmurska	Murska Sobota	86454	21467	27515,0	41836,0
Skupaj		1986842	581867	1099960,5	1222024,8
Povprečna velikost		86.384	25.298	47.824	53.131

<sup>2</sup> Po mnenju A. Guliča in D. Pluta bi sodila Ilirska Bistrica v pokrajino Kras.

<sup>3</sup> Po predlogu A. Guliča naj bi Cerknica, Loška dolina in Logatec tvorili eno pokrajino, Postojna in Pivka pa drugo.

<sup>4</sup> Po predlogu L.Gosarja in A. Guliča se vključujejo škofjeloško ozemlje v Srednjo Gorenjsko (Kranj).

\*predlagane pokrajine v Slovenskih Alpah

<sup>5</sup> Občina Radeče bi smiselno sodila v Zasavje ali v Spodnje Posavje. Po predlogu L. Gosarja naj bi občino Litija vključili v Zasavje in tako zmanjšali obsežno Ljubljansko pokrajino.

<sup>6</sup> L. Gosar predlaga vključitev občine Šentjur v Sotelsko, A. Gulič te pokrajine ne predvideva.

<sup>7</sup> Po mnenjih A. Guliča in L. Gosarja naj bi občina Ormož sodila v pokrajino Prlekija.

Ob takem številu pokrajin se pokaže, da so razlike med najbolj in najmanj razvitimi, sodeč po kazalcu "bruto dodana vrednost na prebivalca", precejšnje in znašajo med najbolj (Osrednjeslovensko) in najmanj razvito (Sotelsko) pokrajino 1: 3,18.

Tabela 2: Delitev Slovenije na petindvajset pokrajin - Dopolnitev zgornje tabele

Pokrajina	Središče	Prebivalstvo l. 1996	Zaposleni l. 1994	Bruto dodana vrednost v mil. SIT 1996	Bruto dohodninska osnova v mil. SIT 1994
Zasavska	Trbovlje	65858	21484	26673	37978
<b>Vzhodna Gorenjska</b>	<b>Domžale-Kamn.</b>	<b>76808</b>	<b>26195</b>	<b>31384</b>	<b>50804</b>
Grosupeljska	Grosuplje	30791	9995	7369	18446
Kočevska	Kočevje	31321	9150	8740	14866
Osrednjeslovenska	Ljubljana	328896	113030	355931	266519
Logaško-Cerkn.-Vrhn.	Logatec	45994	14758	16306	30096
Srednja Gorenjska	Kranj	129655	40117	79921	80514
Notranjska	Postojna	34888	10841	10760	20215

3. Predlog možnih večjih pokrajin predvideva delitev na osem enot<sup>8</sup>. Njihova prednost je večja gospodarska moč, lažje reševanje prostorskih, infrastrukturnih in ekoloških problemov, primerljivost z evropskimi regijami, podobnost z upravnimi okoliši v javni upravi, maloštevilnejša in cenejša uprava ter pričakovani socio-ekonomski razvoj, ki s sodobnim družbenim in tehničnim napredkom poteka v korist večjih ozemeljskih enot. Velike pokrajine bi tudi lažje kljubovale napredujoči globalizaciji in bi bolj ustrezale merilom EU pri dodeljevanju pomoči. Slabost pa so šibkejši stiki med občani in javno upravo, vprašljivost skupnih interesov na tako obsežnih ozemljih, zapostavljanje lokalnih/ mikroregionalnih iniciativ in odtujenost uprave.

Tudi v tem primeru se pri delitvi srečujemo z različnimi pogledi. Tako M. Gajšek in A. Gulič zagovarjata priključitev jugovzhodne Koroške k Savinjski regiji, ker bi s tem okrepili prečno razvojno smer. Drugi zagovarjajo tradicionalno usmeritev k Podravske regiji. Krepitev robnih središč (Kopra in Nove Gorice) naj bi prispevala tudi vključitev Pivke in Krasa v Primorje, Idrijsko-Cerkljanskega pa h Goriški.

Zaradi velikosti pokrajin se regionalne razlike, merjene z bruto dodano vrednostjo na prebivalca l. 1996, med najbolj (Osrednjeslovensko) in najmanj razvito pokrajino (Pomursko) zmanjšajo in znašajo le 1: 2,5.

Tabela 3: Delitev Slovenije na osem pokrajin

<sup>8</sup> M. Ravbar zagovarja delitev na 6 (Maribor, Celje, Novo mesto, Ljubljana, Kranj in Koper) ali celo samo na 4 pokrajine, A. Gulič in M. Gajšek predlagata delitev na sedem pokrajin (Pomursko regijo pridružujeta Podravske, D. Plut predlaga osem (sedem) zvez pokrajin.

Pokrajina	Središče	Prebivalstvo l. 1996	Zaposleni l. 1994	Bruto dodana vrednost v mil. SIT 1996	Bruto dohodninska osnova v mil. SIT 1994
1. Primorje	Koper	137.916	38.796	68.801	89.386
<b>2. Goriška<sup>9</sup></b>	<b>Nova Gorica</b>	<b>120.862</b>	<b>34.790</b>	<b>70.568</b>	<b>78.482</b>
<b>3. Gorenjska</b>	<b>Kranj</b>	<b>195.372</b>	<b>58.204</b>	<b>103.675</b>	<b>120.228</b>
4. Osrednjesloven. <sup>10</sup>	Ljubljana	579.668	195.330	446.401	424.437
5. Dolenjska	Novo mesto	176.166	47.332	90.428	97.225
6. Savinjska <sup>11</sup>	Celje	256.456	75.495	124.832	144.585
7. Podravska	Maribor	394.179	101.815	156.387	203.847
8. Pomurska	Murska Sobota	126.224	30.105	38.862	59.702
Skupaj		1986.661	581.651	1099.960	1212.170
Povprečje		248.322	72.706	137.495	151.521

4. Ob razmišljanjih, kako združiti glavne prednosti “malih” in “velikih” regij se je izoblikoval še predlog za vmesno različico z dvanajstimi oziroma petnajstimi pokrajinami.

Regionalna členitev Slovenije na dvanajst pokrajin je nastala v sedemdesetih letih zaradi potreb politike regionalnega razvoja, (regionalnega) prostorskega planiranja in nekaterih javnih služb (šolstva, zdravstva, notranjih zadev itd) ter se je nato obdržala v minulih petindvajsetih letih. V zadnjem času jo je prevzel Statistični urad. Čeprav je glede te delitve kar nekaj pomislekov, je po drugi strani res, da se je uveljavila, da je upoštevala glavne ekonomsko-socialne slovenske regije in da nanj niso vplivale različne mikroregionalne koristi. Vprašljiva je predvsem Notranjska regija, katere središče Postojna ni dovolj močna, da bi to ozemlje, ki je razpeto med Ljubljano in Kopro, obvladovala. Poseben problem je tudi Idrijsko-Cerkljansko območje, ki je razpeto med Ljubljano in Novo Gorico. Razlike v razvitosti bi bile sodeč po kazalcu “bruto dodana vrednost na prebivalca” zmerne in bi znašale med najbolj in najmanj razvito pokrajino 1 : 2,6.

<sup>9</sup> Vključuje tudi občini Idrija in Cerklje. Občini gravitacijsko sicer nista opredeljeni, saj težita k Ljubljani in Novi Gorici.

<sup>10</sup> M. Gajšek in A. Gulič družita Savinjsko in Koroško regijo v enotno pokrajino s središčem v Celju.

<sup>11</sup> M. Gajšek in A. Gulič družita Savinjsko in Koroško regijo v enotno pokrajino s središčem v Celju

Tabela 4: Delitev Slovenije na dvanajst pokrajin

Pokrajina	Središče	Prebivalstvo 1996	Zaposleni l. 1994	Bruto dodana vrednost v milijon SIT 1996	Bruto dohodninska osnova v milijon SIT l. 1994
1. Primorje	Koper	103027	30519	58042,6	69172,9
2. Notranjska	Postojna	50343	16010	17004,6	29728,6
<b>3. Goriška</b>	<b>Nova Gorica</b>	<b>120862</b>	<b>37948</b>	<b>70568,3</b>	<b>78482,5</b>
<b>4. Gorenjska</b>	<b>Kranj</b>	<b>195372</b>	<b>66645</b>	<b>103675,2</b>	<b>120228,1</b>
5. Osrednjesloven.	Ljubljana	517312	174357	416297,5	387196,3
6. Zasavska	Trbovlje	46901	15086	23860,3	27727,8
7. Dolenjska	Novo mesto	105868	31689	63067,2	60673,6
8. Spodnjeposavs.	Krško-Brežice	70298	19513	27361,4	36552,4
9. Savinjska	Celje	256456	88553	124832,3	144585,8
10. Koroška	S.Gradec-Ravne	73818	23858	29821,9	39293,4
11. Podravska	Maribor	394.179	101.815	156.387	203.847,0
12. Pomurska	Murska Sobota	126224	33363	38862,2	59702,5
SLOVENIJA		1986989	640546	1099960,5	1212170,0
Povprečje		165582	53378	91663	101014

5. Členitev na petnajst pokrajin<sup>11</sup> se opira na petnajst mezoregionalnih središč 4.-7. stopnje in njihova vplivna območja. Že doslej so nekatere vladne in druge javne službe uporabljale navedena središča in njihova vplivna območja, tako da predlog ni niti nov niti izjemen (npr. zdravstvo, šolstvo, sodstvo). Dobra stran predloga je, da so upoštevane vse pomembnejše prebivalstvene in gospodarske zgoščitve. Slabost predloga je v šibkosti in nerazvitosti nekaterih središč. Glede nekaterih pokrajin bo verjetno več ugovorov (npr. delitve Gorenjske na Zgornjo in /Srednjo/ Gorenjsko).

Pokrajine bi imele v povprečju 132.000 prebivalcev. Razlike v razvitosti bi bile, sodeč po kazalcu "bruto dodana vrednost na prebivalca", bolj zmerne in bi znašale med najbolj in najmanj razvito pokrajino 1 : 3,05.

Prednost obeh zadnjih različic je, da ne drobita pokrajin, pa tudi da ne sestavljata prevelikih ozemeljskih enot, ki bi jih prebivalci težko sprejeli. Po številu prebivalstva in po ekonomski moči so regije še primerljive z evropskimi. Kljub nekaterim kritikam se je večina teh pokrajin kazala kot smiselna in upravičena. Razlike v velikosti (glede na število prebivalcev) so sprejemljive, pomisleki veljajo le najmanjšim, ki imajo manj kot 50.000 prebivalcev.

<sup>11</sup> Večina sodelavcev je dala prednost delitvi na dvanajst pokrajin.

6. Nekateri člani strokovne skupine so se zavzeli za dvostopenjsko pokrajinsko ureditev, s katero bi razrešili dilemo "male ali velike pokrajine". To bi pomenilo, da večja pokrajina združuje več manjših. Po strokovni strani bi bila to dobra rešitev, saj bi z njo sledili dejanski hierarhični naselbinski zgradbi in ureditvi v večini evropskih držav. Vendar zamisel nismo upoštevali, ker bi zelo povečala javno upravo, vprašljiva bi bila tudi njena smotrnost na tako majhnem ozemlju. V tej zvezi so nekateri menili, da naj država osnuje velike pokrajine, male pa naj se tvorijo na podlagi prostovoljnega združevanja.

7. Posebej je bilo obravnavano mesto Ljubljana. Osrednjeslovenska regija močno presega po populacijskih in gospodarskih potencialih vse ostale pokrajine. Možna rešitev bi bila proglasitev območja "Glavnega mesta Ljubljane" kot posebne pokrajine, s čemer bi pokrajino razdelili na dva dela in zmanjšali razlike do drugih pokrajin. S tem bi priznali glavnemu mestu poseben položaj, kot ga imajo mnoge evropske prestolnice

Prevladalo je mnenje, da to ne bi bila dobra rešitev, saj bi s tem ločili mesto od zaledja in razbili enotno metropolitansko območje. Mestna občina Ljubljana naj bi glede na to imela v Osrednjeslovenski pokrajini le poseben status, ki bi urejal njeno vlogo prestolnice. Pač pa bi bilo treba za urejanje prostorskoplanerskih, ekoloških, komunalnih in prometnih problemov očrtati okoli obeh velikih mest metropolitansko območje, kjer bi po zgledih iz razvitega sveta uveljavili poseben režim obveznega sodelovanja pri reševanju skupnih problemov (npr. prometnic, odlagališč, vodne oskrbe, vodnega gospodarstva itd.).

Tabela 5: Delitev Slovenije na petnajst pokrajin

Pokrajina	Središče	Prebi- valstvo l. 1996	Zaposleni l.1994	Bruto dodana vrednost v mil. SIT 1996	Bruto dohodnin- ska osnova v mil. SIT l. 1994
1. Primorje	Koper	103027	30519	58042,6	69172,9
2. Notranjska <sup>12</sup>	Postojna	50343	16010	17004,6	29728,6
<b>3. Goriška<sup>13</sup></b>	<b>Nova Gorica</b>	<b>120862</b>	<b>37948</b>	<b>70568,3</b>	<b>78482,5</b>
<b>4. Zg..Gorenjska</b>	<b>Jesenice- Radov.</b>	<b>65717</b>	<b>22099</b>	<b>23753,4</b>	<b>39723,7</b>
<b>5. Gorenjska</b>	<b>Kranj</b>	<b>129655</b>	<b>44546</b>	<b>79921,8</b>	<b>80504,4</b>
6. Osrednjeslov.	Ljubljana	517312	174357	416297,5	387196,3
7. Zasavska	Trbovlje	46901	15086	23860,3	27727,8
8. Dolenjska	Novo mesto	105868	31689	63067,2	60673,6
9. Spodnjeposav.	Krško-Brežice	70298	19513	27361,4	36552,4
10. Savinjska	Celje	194517	67335	81758,7	106607,7
11. Šaleška-Zg.Sav <sup>14</sup>	Velenje	61939	21218	43073,6	37978,1
12. Koroška <sup>15</sup>	S.Gradec-Ravne	73818	23858	29821,9	39293,4
13. Podravska	Maribor	233776	67726	103757,5	124849,5
14. Spodnjepodravs.	Ptuj	86585	22161	22809,4	39704,6
15. Pomurska	Murska Sobota	126224	33363	38862,2	59702,5
SLOVENIJA		1986989	640546	1099960,5	1212170,0
Povprečje		132465	42703	73330,7	80811,3

8. V razpravi so bili večkrat izraženi pomisleki, kako ob zapletenem pravnem položaju osnovati pokrajine. Soglasno mnenje je bilo, da naj bi vlada takoj začela reševati ta problem. Podprla naj bi enotno oblikovanje regij v vseh tistih ministrstvih, ki so po svoji dejavnosti izjemno navezana na regionalizacijo (ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora, za ekonomske odnose in razvoj, notranje zadeve, obrambo itd.). S tem bi ustvarili nekakšen zametek možnih bodočih pokrajin in ga obenem preizkusili.

9. V prispevkih se je pogosto poudarjal pomen regionalnega razvoja, ki je v sedanjih razmerah zapostavljen. Nujno bi ga bilo treba upoštevati kot posebno komponento pri snovanju prihodnjih pokrajin in pri bodoči regionalni (pokrajinski) razvojni politiki, saj bi s pokrajinami dobil prepotrebno teritorialno podlago. Z regionalno razvojno politiko bi lahko v znatni meri omilili pritiske makroregionalnih središč v zamejstvu

<sup>12</sup> Občini Cerknica in Loška dolina gravitirata k Ljubljani, občina Ilirska Bistrica deloma h Kopru.

<sup>13</sup> Problem sta gravitacijsko neopredeljeni občini Idrija in Cerklje.

<sup>14</sup> Zgornja Savinjska dolina gravitira tudi k Celju

<sup>15</sup> Občini Ribnica in Podvelka gravitirata tudi k Mariboru.

na obmejne pokrajine in zmanjšali neugodne vplive tržišča na regije v manj ugodnih legah ali s slabšimi možnostmi.

10. V primeru, da bi bile sprejete velike ali srednje velike pokrajine, bi bilo treba tudi v njih uveljaviti policentrično ureditev, kar bi pomenilo, da se posamezne funkcije porazdelijo na več središč. Ob doseženi motorizaciji, izboljšanjem prometnem omrežju in majhnih razdaljah bi bilo to mogoče izvesti brez večjih problemov. V vsakem primeru bi s tem izboljšali sožitje v pokrajini.

11. Poimenovanje pokrajin ni dokončno. Zavedamo se, da ni smiselno urejeno in marsikje tudi sporno. Vendar smo sodili, da bo uporaba pokrajinskih imen bolj nazorna kot poimenovanje po možnih središčih.

Območje Slovenskih Alp je avtorjem različnih regionalizacij povzročalo še najmanj težav pri uvrščanju med posamezne pokrajine. Razlogi so predvsem v tradicionalni meji med pokrajinami po razvodnici med Jadranskim in Črnim morjem, v reliefni razčlenjenosti, pa tudi demografskih in poselitvenih značilnostih. Predloga večjih pokrajin (8 in 12 pokrajin) razdelita osrčje Slovenskih Alp na dve pokrajini (Goriška in Gorenjska), predlog 15 pokrajin pa predvideva nadaljnjo delitev Gorenjske še na Zgornjo Gorenjsko in Gorenjsko. Pri predlogu členitve na manjše enote (npr. pri različici 25 pokrajin, ki pomeni členitve znotraj različic z večjimi pokrajinami) se oblikujejo pokrajine Zgornja Gorenjska, Srednja Gorenjska, Vzhodna Gorenjska na gorenjski-savski strani in Tolminska na goriški-soški strani. Kljub temu pa te "majhne pokrajine" tako po velikosti kot po drugih analiziranih kazalcih ne odstopajo od slovenskega povprečja.

**VIRI:**

1. Čokert A., Gajšek M., Gosar L., Gulič A., Plut D., Ravbar M., Vljaj S., Vrišer I., 1999: Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana.
2. Gajšek M., 1995: Regionalizacija in pomestnenje Slovenije. Magistrsko delo, Ljubljana.
3. Gulič A., Kukar S. et al., 1997: Strategija, politike in ukrepi za oblikovanje in izvajanje skladnejšega regionalnega razvoja Slovenije. Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
4. Regionalizem v Sloveniji – zbornik. ČZ Uradni list RS., 1998, Ljubljana.
5. Regionalni in urbani sistemi Slovenije 1994. UIRS Ljubljana.
6. Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije, 1991-1993: 1.,2. in 3. faza. UIRS in IER, Ljubljana.
7. Šmidovnik J., 1995: Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
8. Ustava Republike Slovenije.
9. Vljaj S., 1996: Lokalna samouprava - stanje in perspektiva. INDO 96, Portorož.
10. Vrišer I., 1985: Regionalno planiranje. Mladinska knjiga, Ljubljana.
11. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št.72/93, 57/94, 14/95, 70/97 in 10/98).