



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 065-02-4/2024/40

Ljubljana, 16. 5. 2024

PREDLOG

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. in 29. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejela naslednje

P O R O Č I L O

k zaključkom posveta Ustanavljanje pokrajin

Komisija Državnega sveta za sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se je na 29. seji 27. 5. 2024 seznanila z zaključki posveta z naslovom Ustanavljanje pokrajin, ki sta ga Državni svet in Inštitut za ustavno pravo organizirala 26. 2. 2024.

Komisija predlaga v seznanitev Državnemu svetu zaključke posveta z naslednjo vsebino:

Državni svet Republike Slovenije in Inštitut za ustavno pravo sta 26. februarja 2024 organizirala posvet z naslovom Ustanavljanje pokrajin.

Državni svet in Inštitut za ustavno pravo ocenjujeta, da je treba nadaljevati z aktivnostmi za pripravo pokrajinske zakonodaje in ustanovitev pokrajin. K temu nas zavezuje Ustava Republike Slovenije, kjer so pokrajine že vse od leta 2006 ustrezno urejene v 143. členu. Poleg tega so tudi svetovne krize, kot npr. finančna, kovidna, vojna v Ukrajini ter katastrofalne poplave v Sloveniji, pokazale na potrebo po regionalizaciji, saj med (majhnimi) občinami in državo ni širše lokalne samouprave. Pokrajine potrebujemo kot vmesno stopnjo upravljanja med državo in občinami, ki bi tesneje povezovale vse dele Slovenije in prispevale k zmanjševanju razlik v ekonomski razvitosti med njimi. Nuja po regionalizaciji izhaja tudi z vidika raznolikosti Slovenije kot tudi zaradi obstoja močne zavesti o skupni pripadnosti na regionalni ravni.

Zaradi prizadevanj za uresničitev ustavne določbe o pokrajinah, ki je bila sprejeta s širokim političnim konsenzom, sta se Državni svet in Inštitut za ustavno pravo odločila organizirati posvet, da bi pred nadaljnjimi koraki različni deležniki izmenjali poglede glede izzivov in odprtih vprašanj, ki morajo biti razrešeni pred ustanovitvijo pokrajin.

I. RAZPRAVLJAVCI

Posvet sta povezovala direktor Inštituta za ustavno pravo, nekdanji sodnik Ustavnega sodišča in zaslužni profesor Univerze v Ljubljani dr. Ciril Ribičič in namestnik vodje

Delovne skupine Državnega sveta za pripravo pokrajinske zakonodaje in župan Občine Žirovnica Leopold Pogačar.

Uvodoma je udeležence nagovoril predsednik Državnega sveta Marko Lotrič, ki je predstavil dosedanja prizadevanja Državnega sveta za ustanovitev pokrajin. V nadaljevanju je minister za kohezijo in regionalni razvoj dr. Aleksander Jevšek spregovoril o zagotavljanju skladnega regionalnega razvoja skozi mehanizme slovenske regionalizacije, minister za javno upravo mag. Franc Props pa je v videu nagovoru predstavil izzive slovenske regionalizacije.

Temu so sledili prispevki predstavnikov strokovne javnosti in lokalnih skupnosti, ki so izpostavili ključne izzive, ki nas čakajo na poti do uresničitve ustavne zaveze o vzpostavitvi pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave: direktor Inštituta za ustavno pravo in zaslužni profesor Univerze v Ljubljani prof. dr. Ciril Ribičič je predstavil razvoj ustavne ureditve pokrajin; prof. dr. Katja Vintar Mally s Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani je predstavila prispevek z naslovom »Razvojne razlike in pokrajine«; zaslužni profesor Univerze v Ljubljani prof. dr. Dušan Plut je predstavil prispevek z naslovom »Kakšne in koliko pokrajin potrebujemo«; predstavnik Službe Državnega sveta dr. Domen Končan je obravnaval ustavno obveznost ustanovitve pokrajin; poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije Srečko Šestan je na podlagi izkušenj uničujočih poplav v letu 2024 predstavil svoj pogled na ustanavljanje pokrajin; odvetnik Jure Debevec je pojasnil regionalno načrtovanje v času do ustanovitve pokrajin; študent Pravne fakultete Univerze v Ljubljani Oskar Škulj je predstavil perspektivo mladih na vprašanje ustanavljanja pokrajin; predsednik Skupnosti občin Slovenije dr. Vladimir Prebilič in predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj sta predstavila pogled reprezentativnih združenj občin na ustanavljanje pokrajin.

V razpravi so sodelovali predsedujoči gibanju za prenovo SINTEZA-KCD mag. Emil Milan Pintar, nekdanji župan Mestne Občine Ptuj dr. Štefan Čelan, podžupan Mestne občine Ljubljana in državni svetnik Dejan Crnek, predsednik politične stranke Slovenske ljudske stranke Marko Balažič, državna svetnica mag. Elena Zavadlav Ušaj in Irma Potočnik Slavič iz Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani.

II. UVODNI NAGOVOR

Predsednik Državnega sveta Marko Lotrič je v uvodnem govoru povzel dosedanja prizadevanja Državnega sveta za ustanovitev pokrajin oziroma regij tako v preteklem kot v aktualnem mandatu Državnega sveta. Kot je poudaril, bi pokrajine prinesle politično decentralizacijo in avtonomijo, kar pomeni, da bi regionalna/lokalna okolja sama odločala o zadevah, o katerih danes po nepotrebnem odloča država, kjer se, plastično ponazorjeno, 19 ministric in ministrov ukvarja z 212 županji in župani za vsak evro, kar niti v teoriji ne more biti učinkovito. Poleg tega bi pokrajine spodbudile skladen regionalni razvoj, saj bi bila vlaganja razvojnih sredstev prilagojena specifičnim potrebam in potencialom vsake regije. To bi lahko povečalo gospodarsko aktivnost v posameznih okoljih in zmanjšalo regionalne neenakosti. Med nalogami, ki bi jih pokrajine lahko upravljale bolje kot posamezne občine na eni in država na drugi strani, je izpostavil umeščanje v prostor, urejanje vodotokov, vodooskrbo, odvoz in obdelavo odpadkov, socialno varstvo, upravljanje regijskih bolnišnic in razvojne projekte, koriščenje evropskih sredstev ter povezovanje z drugimi regijami izven slovenskih meja. Vzpostavitev regijskih

centrov bi po njegovem mnenju predstavljala tudi dolgoročno rešitev zastojev na avtocestah in vpadnicah okoli Ljubljane. Poudaril je, da je posvet namenjen temu, da se pogovorimo o vseh možnostih s ciljem iskanja zadostnega političnega soglasja o ustanovitvi pokrajin, brez katerih Slovenija danes izgublja pomemben razvojni potencial.

III. UVODNE PREDSTAVITVE

Minister za kohezijo in regionalni razvoj dr. Aleksander Jevšek je poudaril, da so na ravni EU finančne spodbude v okviru mehanizmov kohezijske politike ključno orodje za zmanjševanje razvojnih razlik med regijami. Na Ministrstvu za kohezijsko in regionalni razvoj kot ključno orodje zagotavljanja skladnega regionalnega razvoja prepoznavajo teritorialne pristope (bottom-up) financiranja ter Dogovore za razvoj regij, ki jih pozna le Slovenija. Ker se občine znotraj razvojnih regij soočajo s številnimi izzivi pri usklajevanju in dogovarjanju projektov regijskega pomena, razmišljajo, da bi spremenili način financiranja Dogovorov za razvoj regij in razvojnim regijam omogočili direkten dostop do sredstev. Če bi razvojne regije o alokaciji sredstev samostojno odločale in ob strokovni pomoči resornih ministrstev same izvajale razvojne projekte, bi s tem dobile večjo avtonomijo in opolnomočenost. V luči zmanjševanja regionalnih razlik in številnih izzivov, ki jih prinašajo demografske spremembe in s tem povezane posledice za celotno družbo, bo treba izbrati najboljša možna orodja, s katerimi bomo lahko ustvarili bolj konkurenčno, socialno, kohezivno, teritorialno in regionalno uravnoteženo okolje. Pri tem bo treba ugotoviti, kako lahko ustanavljanje pokrajin vpliva na reševanje teh izzivov. Izpostavil je, da iz Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022, ki so ga za Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj pripravili na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani, izhaja, da se regionalne razlike, če izvzamemo Osrednjeslovensko razvojno regijo, zmanjšujejo oz. se stanje izboljšuje. Ker mora Slovenija več pozornosti nameniti specifičnim potrebam in izzivom regij, se na Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj pripravlja sprememba Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Kot je pojasnil, je pomembno okrepiti mehanizem za učinkovito spremljanje razvoja posamezne regije in vrednotenje. Regijam je treba v večji meri omogočiti, da bodo same odločale o regijskih projektih, ki so zanje najbolj pomembni. Ustrezneje je treba urediti kriterije za opredelitev obmejnih in drugih problemskih območij, saj danes marsikatero območje ni upravičeno do razvojnih spodbud iz naslova obmejnih problemskih območij, čeprav bi moralo biti. Prav tako je treba zagotoviti spremljanje in vrednotenje regionalnih politik.

Kot je poudaril, je zagovornik regij oz. pokrajin, ne samo zaradi ustavne zaveze, ampak predvsem zaradi razvojnih potreb in nujnosti skrajševanju procesov odločanja o razvojnih projektih, prav tako pa tudi z vidika uveljavitve načela subsidiarnosti. Po njegovem mnenju je 12 razvojnih regij odlična osnova za nadaljnje aktivnosti v zvezi z ustanavljanjem pokrajin, saj imajo že vzpostavljene razvojne svete regij kot organe odločanja, v katerih deluje celotna regijska struktura – predstavniki občin, združenj gospodarstva in nevladnih organizacij. Opozoril je, da je treba pred kakršnimikoli aktivnostmi v zvezi z ustanavljanjem pokrajin najprej urediti njihovo financiranje. Z vidika dolgoročnega načrtovanja razvoja v regiji je treba zagotoviti stabilen vir financiranja pokrajin/regij, tudi s prerazporeditvijo dela davčnih prihodkov. Proces ustanavljanja pokrajin lahko poteka le v več fazah, pri čemer se je treba zavedati stroškov delovanja pokrajin, ki pa bodo vendarle manjši, kot bodo koristi, ki jih prinašajo pokrajine. V povezavi z vlogo pokrajin/regij je tudi spomnil, da Slovenijo v prihodnje čaka izziv zagotavljanja sredstev za razvojne projekte, saj bo v programskih obdobjih po letu 2030 postala neto plačnica v okviru EU.

* * *

Minister za javno upravo mag. Franc Props je poudaril, da regionalizacija presega zgolj poskus ustanovitve pokrajin kot samostojnih upravno političnih struktur, saj naslavlja tudi prizadevanja za uravnotežen razvoj celotne države. Ker naj bi pokrajine predvsem prispevale k skladnejšemu razvoju Slovenije, bi morale razpolagati z gospodarskimi, človeškimi in infrastrukturnimi viri za uresničevanje lastnega razvojnega potenciala ter temeljiti na t. i. endogenem razvojnem konceptu. Samo finančno samostojne in s fiskalno avtonomnostjo spodbujene pokrajine bi lahko dosegle zelene razvojne učinke. Pri ustanovitvi pokrajin je ključno, da so zadosti velike (najmanj 100.000 prebivalcev), saj bi s tem zagotovili ustrezne prihodke za financiranje kompleksnih pokrajinskih nalog. Na Vladi so mnenja, da bi morale pokrajine opravljati le izvirne regionalne naloge (npr. sprejemanje regionalnih prostorskih načrtov, urejanje regionalnih cest, poklicnega srednjega šolstva, višjih strokovnih šol, dijaških domov, sprejemanje ukrepov skladnega regionalnega razvoja, lahko tudi stanovanjske politike in vodooskrbe), ne pa prenesenih državnih nalog. Pokrajinam je treba ob njihovi ustanovitvi dati najprej regionalne vsebine oz. izvirne regionalne naloge, prenos državnih nalog pa bi bil utemeljen le ob odsotnosti dobro delujoče mreže državnih organov na območju cele države. S prenosom državnih pristojnosti na nižje ravni ne bi zagotovili decentralizacije nalog, ampak le prerazporeditev njihovega izvajanja na drug organ (dekoncentracija), saj bi država še zmeraj ohranila regulativno in nadzorno funkcijo nad njihovim izvajanjem.

Ob treh neuspešnih poskusih uvedbe pokrajin v zadnjih 30. letih (1998, 2008 in 2022) s formalno vložitvijo pokrajinske zakonodaje ter spremembi Ustave leta 2006 si na Ministrstvu za javno upravo prizadevajo preseči situacijo, ko ni moč doseči potrebnega političnega soglasja za ustanovitev pokrajin. V luči teh izzivov iščejo alternativne mehanizme, s katerimi bi v vmesnem obdobju, ko še nimamo pokrajin, naslovili vprašanje krepitve regionalnega razvoja. Menijo, da je to možno v okviru funkcionalne regionalizacije oz. funkcionalnih regij in s krepitvijo obstoječih regionalnih struktur, katerim bi podelili specifične razvojne in druge izvirne naloge (npr. policentrični razvoj, prostorsko načrtovanje, promet, umirjanje čezmejnega vpliva večjih mest sosednjih držav, enakopravno čezmejno sodelovanje ter učinkovitost in kakovost upravljanja javnih storitev). Sveti regij bi lahko postopoma s spremembo področne zakonodaje dobivali nove pristojnosti (npr. sprejemanje regionalnih prostorskih načrtov, odločanje o delovanju regionalnih turističnih destinacij), država pa bi zagotovila sredstva za njihovo izvajanje. Stališče Ministrstva za javno upravo je, da lahko funkcionalnim regijam s spremembami Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ob temeljni nalogi regionalnega razvoja, dodajamo dodatne naloge, ki jih je treba ustrezno urediti s spremembami področne zakonodaje. Spremeniti bi bilo treba tudi način oblikovanja organov regije, da bi dobili regulatorne pristojnosti. S krepitvijo funkcionalnih regij bi postopoma zmanjšali razkorak med občinami in državo ter postopoma omogočili ustanovitev pokrajin v prihodnje.

* * *

Direktor Inštituta za ustavno pravo in zaslužni profesor Univerze v Ljubljani prof. dr. Ciril Ribičič je poudaril, da regionalizacija ne pomeni nove delitve po načelu deli in vladaj, ampak bi z ustanovitvijo pokrajin povezali raznoliko Slovenijo in krepili njeno razvojno moč in učinkovitost. V času sprejemanja Ustave je prevladalo prepričanje, da je

potrebna večfazna reforma lokalne samouprave ter najprej vzpostaviti občine in šele v nadaljevanju širše samoupravne lokalne skupnosti oz. pokrajine. Opozoril je, da je bil prof. dr. France Bučar takrat prepričan, da se lahko regionalizacija uvede šele, ko bo država dosegla tako stopnjo stabilnosti, ko ne bo več ogrožen njen morebiten razpad. Kot je poudaril, razume, da okoliščine leta 1991, ko se je sprejemala Ustava in Slovenija kot novonastala država še ni bila uveljavljena, dovolj stabilna in mednarodno priznana, niso bile zrele za ustanovitev pokrajin, vendar pa tovrstnih argumentov danes ni več. Ustava iz leta 1991 je v 143. členu določila, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Kasneje se je pokazalo, na kar je prvi opozoril prof. dr. Janez Šmidovnik, da gre za prostovoljno medobčinsko sodelovanje, ko je pokrajina v vseh ozirih odvisna od občin, ki pa nimajo moči in pristojnosti, da bi ustanovile pokrajine. Če bi bile pokrajine na tej podlagi ustanovljene z zakonom, bi bil ta v neskladju z Ustavo. Zato je bilo treba spremeniti Ustavo, ki je leta 2006 vzpostavila nov koncept pokrajin, ki se ustanovijo z zakonom na celotnem območju države in temeljijo na treh gradnikih, in sicer na prebivalcih, občinah in državi. Napočil je čas, da pokrajine ne ostanejo mrtva črka na papirju, ampak se jih obudi v življenje in ustanovi, kajti dokler pokrajin ne bo, bo reforma lokalne samouprave ostala nedokončana, trenutna situacija pa je tudi ustavno pravno sporna zaradi nespoštovanja 143. člena Ustave, ki jasno določa, kaj so pokrajine, kdo in kako jih ustanovi. Ob tem je opozoril, da sicer lahko razume, da se ob nedoseganju političnega soglasja za ustanovitev pokrajin poskuša iskati alternativne možnosti, vendar pri tem ne smemo odlagati s procesom ustanovitve pokrajin, ampak bi morali nekatere funkcije pokrajin aktivirati v okviru zavezujočega 143. člena Ustave že zdaj in ne šele takrat, ko jih bomo ustanovili. Če namreč danes oblikujemo razvojne svete, ki so najbližji pokrajinskim svetom, je treba slediti ustavnim določbam.

Poudaril je, da nas številne krize opozarjajo na neučinkovitost delovanja držav. Covidna kriza je npr. pokazala, da državni organi in prebivalci ne vedo, kje potekajo meje med občinami in statističnimi (razvojnimi) regijami, kaj šele, da bi bili sposobni podati kakovostne ocene stanja na terenu. Ob izbruhu vsakokratne krize sicer ugotavljamo, da Slovenija nujno potrebuje pokrajine, vendar vedno znova prevlada prepričanje, da krizni časi niso primerni za njihovo ustanavljanje. Sprašuje se, kdaj pa bo primeren čas. Po njegovem prepričanju bi morala vsakokratna Vlada, ne glede na napovedi končnega rezultata, poskusiti uveljaviti ustavno odločbo 143. člena Ustave. Slovenija bi bila bistveno drugačna, če bi imela pokrajine, saj bi te prispevale k njenemu enakomernejšemu razvoju, bolj učinkovitemu upravljanju države, demokratizaciji in decentralizaciji, evropeizaciji in omejevanju strankokracije. Država bi tudi uspešneje izkoristila članstvo v Evropski uniji. Pokrajine bi zapolnile praznino med razdrobljeno in asimetrično mrežo občin in centralnimi državnimi organi. Z ustanovitvijo pokrajin bi okrepili tudi temelje za uspešnejše delovanje Državnega sveta in zagotovili njegov vplivnejši položaj.

* * *

Geografinja in pedagoginja prof. dr. Katja Vintar Mally s Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani je poudarila, da je Slovenija pri naslavljanju razvojnih izzivov vezana tako na planetarne omejitve kot na mednarodne in evropske zaveze pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja. Z nacionalnim strateškim okvirom (Strategija razvoja Slovenije 2030, Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050) si je država za osrednji cilj zadala doseganje kakovostnega življenja za vse njene prebivalce, ne glede

na to, kje živijo. To pomeni, da si bo v skladu z načeli trajnostnega razvoja prizadevala za uravnotežen okoljski, socialni in ekonomski razvoj, pri čemer je ključno zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik in razvojnega zaostanka za evropskimi regijami. Kljub temu praksa kaže velike razlike med statističnimi regijami. S Sintezni kartami raziskave razvojnih razlik za obdobje 2015–2019, ki je vključevala 32 (6 ekonomskih, 12 socialnih in 14 okoljskih) kazalnikov trajnostnega regionalnega razvoja je predstavila dejansko stanje na področju razvojnih razlik v Sloveniji. Najbolj očitna je razlika na ekonomskem področju, kjer je med prvo uvrščeno Osrednjeslovensko regijo in zadnjo uvrščeno Pomursko regijo razpon kazalnika trajnostnega regionalnega razvoja v obsegu 3,0; na socialnem področju v obsegu 2,2 in na okoljskem področju v obsegu 1,3. Kot je pojasnila, se na podlagi primerjave s predhodnimi proučevanji, ki so se izvajale od druge polovice 90. let naprej, ugotavlja, da so razlike na ekonomskem in socialnem področju globoko ukoreninjene in se bistveno ne spreminjajo. Ob tem je poudarila, da je v Sloveniji sicer v vseh statističnih regijah viden napredek na ekonomskem in socialnem področju (npr. daljša življenjska doba, boljša izobrazbena struktura, izboljšanje infrastrukture, višji dohodki, nižja brezposelnost), vendar med njimi ostajajo razlike še zmeraj velike. Stanje na okoljskem področju je drugačno, saj se rangiranje statističnih regij (ocene ter razponi) tekom proučevanih obdobj nenehno spreminja. Medtem ko ekonomski in socialni kazalniki izkazujejo veliko razliko med vzhodnim in zahodnim delom Slovenije, je slika na okoljskem področju bolj raznolika.

Manjše regionalne razlike so opazne pri ekološkem odtisu, pri čemer je slednji pogosto večji v ekonomsko in socialno bolj uspešnih statističnih regijah, v katerih so okoljski kazalniki na splošno slabši. Izpostavila je primer Osrednjeslovenske regije, ki je najuspešnejša statistična regija po ekonomskih kazalnih in druga najuspešnejša po socialnih kazalnikih, medtem ko se na podlagi okoljskih kazalnikov uvršča na zadnje mesto med vsemi statističnimi regijami. Na podlagi analiziranja izbranih razvojnih kazalnikov se ugotavlja, da smo se na prenekaterih okoljskih področjih oddaljili od ciljev trajnostnega razvoja, kar je najbolj vidno pri ekološkem odtisu, ki smo ga povečali, namesto da bi ga zmanjšali. Prepričana je, da potrebujemo učinkovite in močne regije, ki bodo sposobne premagovati razvojne izzive.

* * *

Zaslužni prof. dr. Dušan Plut je uvodoma izpostavil, da je kot geograf sodeloval pri vseh štirih poskusih regionalizacije, vendar je zelo razočaran, da nam po sicer potrebni centralizaciji države v času osamosvojitve doslej ni uspelo narediti tega pomembnega koraka. Po njegovem mnenju so bili dosedanja pristopi popolnoma zgrešeni, saj se je vedno osredotočalo na število pokrajin, ne pa to, kakšne pokrajine potrebujemo. Čeprav bi si kot Belokranjec želel več manjših pokrajin, saj bi tako Bela krajina ohranila ali celo okrepila svojo identiteto, bi se morali osredotočiti na pristojnosti pokrajin in kako lahko pripomorejo k zmanjšanju regionalnih razlik in doseganju višje stopnje blagostanja. To pomeni, da potrebujemo dovolj močne (kadrovski in drugi potenciali) pokrajine, ki bodo lahko opravljale tudi državne pristojnosti. Prebivalcem pokrajin je treba zaupati, da bodo sposobni izvajati razvojne in druge naloge. Ključen problem Slovenije je premajhno število enakovrednih dovolj močnih centralnih naselij oz. mest. Želel bi si, da bi bilo 8–10 dovolj močnih regionalnih središč, ki bi svojo razvojno moč lahko širile znotraj območja pokrajine, vendar jih ni. Po njegovem mnenju je vsaka regionalizacija, ki ima strokovne kriterije, legitimna. Pri tem je izpostavil predlog regionalizacije geografa akademika prof.

dr. Svetozarja Ilešiča, ki je že pred desetletji vizionarsko razmišljal in predstavil predlog petih velikih pokrajin z mezoregijami. Drugačen predlog regionalizacije je pripravil geograf akademik prof. dr. Igor Vrišer, ki je predlagal delitev Slovenije na 25 pokrajin. Kot je poudaril, ne moremo zanikati enega ali drugega predloga regionalizacije, vendar pa je od našega racionalnega in političnega razmišljanja odvisno, koliko pokrajin bi podprli.

Za njega kot geografa predlog regionalizacije z desetimi pokrajinami in posebnim statusom Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor, ki ga je pripravila Delovna skupina za pripravo pokrajinske zakonodaje leta 2020, ni sprejemljiv, saj sta Ljubljana in Maribor premajhni za samostojni pokrajini, hkrati pa tak predlog ne prepozna gravitacijskega pomena obeh največjih slovenskih središč, ki sta izdvojena v obliki otokov. Prav tako se ne strinja s predlogom členitve Slovenije na 15 pokrajin, kar je predlagal Državni svet na podlagi razprav v občinskih svetih. Sicer razume, da zagovorniki takega predloga izhajajo iz istovetenja s posamezno regijo in njeno regionalno identiteto, vendar je treba pri vprašanju regionalizacije slediti konceptu, ki bo sprejemljiv za vse prebivalke in prebivalce Slovenije in za vse regionalne identitete. Čeprav je vsaka regionalizacija legitimna, pa npr. Zasavska pokrajina s 57.000 prebivalci ni dovolj močna, da bi lahko opravljala vse tiste pristojnosti, kot bi jih opravljale druge pokrajine. Ko je leta 1999 pripravil predlog regionalizacije Slovenije, je kot prvi regionalizacijski kriterij upošteval hidrogeografski kriterij, ker so porečja hkrati tudi gravitacijska območja dnevne migracije in celotne regionalne identitete Slovenije. Porečja, ki presegajo občinske meje in zmogljivosti, so izjemno pomembna prostorska identiteta, ki omogoča tudi kreiranje skladnejšega regionalnega razvoja. Ker sam v ospredje postavlja pristojnosti in moč pokrajin, zagovarja manjše število pokrajin. Pri regionalizaciji bi morali upoštevati tudi dejstvo, da nimamo ene, ampak dve stopnji regionalne identitete (npr. v okviru štajerske so še druge regionalne identitete). Po njegovem mnenju predstavlja 8 pokrajin najbolj optimalno členitev Slovenije, znotraj njih pa bi oblikovali regionalne identitete (30), ki bi imele pri delovanju pokrajin določeno vlogo. Zato bi morali ponovno razmisliti o predlogu 8 pokrajin + 30 regionalnih identitet, o katerem bi lahko dosegli tudi politično soglasje.

* * *

Predstavnika Službe Državnega sveta dr. Domen Končan je poudaril ustavno zagotovljeno lokalno samoupravo (9. člen Ustave), ki jo prebivalci uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Od leta 2006 so pokrajine v 143. členu Ustave opredeljene kot obvezna in edina možna oblika druge ravni lokalne samouprave, ki se ustanovijo z zakonom, ki ga Državni zbor sprejme z relativno kvalificirano večino in v katerem se določijo njihovi konstitutivni elementi – imena, sedeži in območja pokrajin. Kot je poudaril, ustavne spremembe iz leta 2006 predstavljajo osnovo za večjo decentralizacijo in uresničitev načela subsidiarnosti. Pri tem Ustava zakonodajalcu načeloma prepušča prosto odločitev o številu, imenih, območjih in sedežih pokrajin. Čeprav Ustava posebej ne ureja vrste pomembnih vprašanj glede pokrajin, je treba pri njihovi zakonski ureditvi upoštevati splošno zavezujoča ustavna načela in izhodišča Evropske listine lokalne samouprave. Kot je poudaril, so v pravni državi vsi njeni organi zavezani k spoštovanju pravnega reda. Odgovornost Državnega zbora glede ustavno predvidenega zakona o ustanovitvi pokrajin se nanaša na njegovo odgovornost za uspešno izvedbo zakonodajnega postopka in posledično ustanovitev pokrajin. Zakonodajalec s kršenjem odgovornosti za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin krši 143. člen Ustave, ustavno načelo pravne države in načelo delitve oblasti. Ker pokrajine niso ustanovljene, je vsem

prebivalkam in prebivalcem Slovenije kršena pravica do lokalne samouprave iz 9. člena Ustave v smislu kršitve obveznosti systemske zagotovitve druge ravni lokalne samouprave. Ob tem je tudi opozoril, da je kršeno načelo varstva zaupanja v pravo, če se določene pravice, ki jo podeljujeta Ustava ali zakon, ne uzakoni na način, da bi bila pravica uresničljiva. Ker zakonodajalec ni sprejel zakona o ustanovitvi pokrajin, je po njegovem mnenju ostal pomemben sestavni del pravice do lokalne samouprave neuresničen, zato je kršeno načelo varstva zaupanja v pravo. Pri načelu delitve oblasti je poleg tega, da nobena veja oblasti ne posega v druge, bistveno tudi to, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je dolžna opravljati. S tega vidika ugotavlja, da zakonodajalec krši načelo delitve oblasti zaradi protiustavne opustitve sprejema zakona o ustanovitvi pokrajin. Pri tem prihaja do kršitve tega načela tudi zato, ker ne pride do izvedbe funkcionalne in vertikalne delitve oblasti med državo, pokrajinami in občinami.

Čeprav z opustitvijo zakonske ustanovitve pokrajin zakonodajalec krši več ustavnih določb, pa po dosedanji ureditvi in praksi delovanja Ustavnega sodišča ni nobenega pravnega sredstva za sankcioniranje opustitve njegove ustavne obveznosti. Od zakonodajalca se lahko zahteva torej le politična odgovornost. Če bi želeli od Ustavnega sodišča doseči, da intervenira, bi to sodišče moralo začeti razlagati, da ima pristojnost presoje protiustavne pravne praznine v pravnem redu. Ugotovitvena odločba Ustavnega sodišča bi v takem primeru lahko pomenila določeno stopnjo spodbude in pritiska na zakonodajalca. Stanje, ko Ustava določa pokrajine, ki pa jih v realnosti ni, ker se v zakonodajni veji oblasti ne uspe doseči političnega konsenza o zakonu o ustanovitvi pokrajin, je ustavnopravno nevzdržno. Glede na veljavno ustavno ureditev bi morali sprejeti zakon o ustanovitvi pokrajin, s čimer bi sledili evropskim trendom na področju regionalizacije in splošnemu prepričanju o upravičenosti pokrajin v Sloveniji. Po njegovem prepričanju je neustanovitev pokrajin za Slovenijo kot pravno državo nedopustna. Sprememba 143. člena Ustave iz leta 2006 zakonsko ni operacionalizirana, zaradi česar so prebivalci Slovenije prikrajšani. V skladu z Ustavo in temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave bi se moral zakonodajalec čim prej aktivirati in sprejeti zakon o ustanovitvi pokrajin.

* * *

Poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije Srečko Šestan je poudaril, da desetletne izkušnje na področju zaščite in reševanja ob naravnih nesrečah (npr. poplave, požari, žled, covid-19) potrjujejo potrebo po vzpostavitvi pokrajin. Sistem varstva pred naravnimi nesrečami oziroma zaščite, reševanja in pomoči (ZRP) temelji na 212 občinah in 13 regijah, ki pa niso politične, ampak organizacijske tvorbe, katerih območja so določena s predpisi o organizaciji Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: URSZR) ter predpisi o organizaciji opazovanja, obveščanja in alarmiranja. Njihova območja so praviloma enaka teritorialni pristojnosti izpostav URSZR, ki pa se teritorialno ne skladajo z nobeno regijsko organiziranostjo državnih institucij na drugih področjih. Tovrstna teritorialna neskladnost regijske organiziranosti državnih institucij vpliva na delovanje sistema varstva pred naravnimi nesrečami (npr. v času epidemije covid-19). Kot kritično pa je izpostavil tudi dejstvo, da je uspešnost dela vodij regijskih izpostav URSZR odvisno predvsem od njihovih osebnih karakteristik in vpliva v lokalnem okolju ter njihovega odnosa z župani. Če bi imeli vzpostavljene politične regije, bi po njegovem mnenju imeli njihovi voditelji bistveno večjo težo in vzvode na področju zaščite in reševanja, kot jo imajo današnji vodje izpostav URSZR. Ob tem je tudi opozoril, da so

poplave iz avgusta 2023 prizadele 183 občin, kar pomeni, da je morala država ob odsotnosti pokrajin neposredno sodelovati z vsemi prizadetimi občinami, kar pa je težko.

Pojasnil je, da so regije/izpostave URSZR po velikosti zelo raznolike (najmanjše Zasavje s tremi občinami in s sedežem v Trbovljah ter največja Zahodno Štajerska regija s 33 občinami s sedežem v Celju), medtem ko je v skladu z aktualno notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest na vsaki izpostavi, ne glede na njeno velikost, predvidenih 11 delovnih mest. Čeprav veljavna zakonodaja s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter lokalne samouprave dopušča ustanovitev skupnih občinskih uprav tudi na področju zaščite, reševanje in pomoči, se občine združujejo le na področju preventive in pripravljenosti (to možnost izkoristilo več kot 60 občin), nikakor pa ne na področju odziva na naravne nesreče, ki pa je ključnega pomena. Ob tem je poudaril, da izkušnje pri odzivanju na naravne nesreče kažejo, da se občine, tako majhne kot tudi večje, zaradi omejenosti kadrovskega bazena soočajo s težavami, še posebej, če gre za dolgotrajnejše dogodke (npr. žled; migracije; covid-19; poplave iz avgusta 2023), saj je težko pokriti vse segmente delovanja ob naravni nesreči. Pri tem je uspešnost odzivanja ob naravnih nesrečah v veliki meri pogojena tudi z odnosom županov do delovanja sistema zaščite in reševanja, predvsem v smislu poznavanja organiziranja in delovanja štabov Civilne zaščite. Če imajo občine usposobljene štabe Civilne zaščite, župana, ki razume delovanje sistema, ter vzpostavljeno dobro sodelovanje z Gasilsko zvezo Slovenije in drugimi službami v občini, je odzivnost ob naravnih nesrečah bistveno bolj usklajena. Poudaril je, da je leta 2003 sodeloval pri pripravi predloga prenosa določenih pristojnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter zaščite, reševanja in pomoči z države in občin na pokrajinsko raven. Prepričan je, da je večina predlogov še danes aktualnih. Njihova takratna ocena za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter zaščite, reševanja in pomoči je bila, da je najbolj primeren predlog 8 pokrajin, kar zagovarja tudi prof. dr. Dušan Plut.

* * *

Odvetnik Jure Debevec je poudaril, da nam pogled na prostorske potrebe in vsebino prostorskega načrtovanja nakazuje, da ni dovolj upravljati s prostorom le na državni (najvišji) in občinski (najnižji) ravni, ampak tudi regionalni (vmesni) ravni. Ob odsotnosti pokrajin so prvi poskusi izvajanja regionalnega prostorskega načrtovanja temeljili na pričakovanju, da se bodo občine na širšem območju in država zaradi njegovega pomena sporazumele in sprejele ustrezne regionalne prostorske akte, vendar regionalno prostorsko načrtovanje ni zaživel, zaradi manka strateškega premisleka o dejanskih potrebah pa je prišlo celo do anomalij v prostoru (npr. dve sosednji občin predvideli obsežno poslovno cono in s tem povzročili neracionalno porabo prostora). Da bi preprečili tovrstne prakse je bil leta 2017 sprejet ZureP-2, ki je predvidel obvezen sprejem regionalnega prostorskega plana kot instrumenta prostorskega načrtovanja na regionalni ravni, v katerem se lahko strateško načrtujejo zmogljivejše prostorske ureditve, ki presegajo lokalni pomen. S tem je bila občinam odvzeta pristojnost prostorskega načrtovanja tovrstnih prostorskih vsebin. Z ZureP-3 se je rok za sprejetje regionalnih prostorskih planov podaljšal na 1. 1. 2027.

Z regionalnimi prostorskimi plani kot strateškimi prostorskimi akti se planirajo regionalni prostorski sistemi (npr. razvoj urbanih omrežij, zeleni sistemi v regiji, turistična območja) in tudi omrežja regionalno pomembnih prostorskih ureditev po posameznih področjih (npr.

večja stanovanjska območja, poslovne in industrijske cone, družbena infrastruktura, gospodarska javna infrastruktura). Z njimi naj bi naslovili potrebe po zmogljivejši prostorski ureditvi regionalnega pomena ter opredelili, katera prostorska ureditev naj bi se umestila v določeno občino in opredelila njene kapacitete, medtem ko bo konkretizacija strateških vsebin prepuščena občinam, ki bodo z občinskimi prostorskimi akti določile konkretno lokacijo, opredelile namensko rabo in določile konkretne izvedbene pogoje. To pomeni, da so občine vezane na vsebino regionalnega prostorskega plana in bodo lahko na svojem območju umestile objekt regionalnega pomena v prostor le, če bo imel podlago v regionalnem prostorskem planu. Tak koncept prostorskega načrtovanja na regionalni ravni bo predvidoma veljal tudi, ko bodo ustanovljene pokrajine, ki bodo pristojne za regionalno prostorsko načrtovanje. Ker pokrajin še ni, se regionalni prostorski plani v okviru začasne rešitve sprejemajo na ravni razvojnih regij, ki jih opredeljuje Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Kot je ocenil, je to sicer primerna rešitev, saj so razvojne regije dovolj velike, da se v njihovem okviru zaznavajo in identificirajo regionalne potrebe, bo pa treba po ustanovitvi pokrajin sprejeti določene rešitve, s katerimi se bodo naslovile teritorialne razlike med pokrajinami in razvojnimi regijami ter druga odprta vprašanja. Med drugim je za sprejem regionalnega prostorskega plana pristojen razvojni svet, kar je z vidika Evropske listine lokalne samouprave sicer primeren organ, saj gre za predstavniški organ, vendar je njegova pristojnost omejena, ker lahko regionalni prostorski plan sprejme šele, ko ga potrdi Vlada. To pa je v nasprotju z zahtevo Evropske listine lokalne samouprave, da regionalna oblast ne sme biti vezana na soglasja drugih vertikalnih ravni oblasti. Dodatno težavo predstavlja sestava razvojnega sveta, saj ne odraža zahteve Evropske listine lokalne samouprave, da so predstavniki predstavniškega telesa lokalne samouprave izvoljeni na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Ker bo regionalno prostorsko načrtovanje zaživel v polni meri takrat, ko bodo ustanovljene pokrajine, je apeliral, da je treba čim prej doseči politično soglasje in ustanoviti pokrajine. Ker je na področju prostorskega načrtovanja regionalni pristop zelo potreben, bi bilo odlašanje in čakanje na potrebno politično soglasje o ustanovitvi pokrajin lahko zelo škodljivo.

* * *

Študent Pravne fakultete Univerze v Ljubljani Oskar Škulj je poudaril, da vprašanje ustanavljanja pokrajin zadeva tudi mlade generacije. Slovenija je zelo centralizirana država, kjer je proces odločanja skoncentriran v Ljubljani in delno še v Mariboru, kar občutijo državljanke in državljani na vseh ravneh življenja. Mladi pretirano centralizacijo države še posebej občutijo na področju izobraževanja in iskanja prve zaposlitve. Medtem ko so v Sloveniji tri javne univerze in več zasebnih izobraževalnih ustanov, pa je več kot polovico vseh študentov obiskuje eno univerzo. Kot študent Pravne fakultete Univerze v Ljubljani želi opraviti pravniški državni izpit, za kar mora predhodno opraviti prakso na sodišču ali v odvetniški pisarni, vendar je večina prostorih mest za opravljanje prakse le v Ljubljani ali Mariboru. Podobna situacija je tudi pri iskanju delovnih priložnosti in graditvi kariere, saj je večina možnosti zreducirana le na Ljubljano ali Maribor. Po njegovem mnenju vidimo negativne posledice centralizacije in s tem poglobljanja regionalnih razlik na vsakem koraku oz. vsakem križišču. Sam se vsakodnevno vozi na študij v Ljubljano iz 20 km oddaljene Škofje Loke, za kar v večjih prometnih konicah potrebuje tudi do dve uri. Prepričan je, da tudi širitev prometnih kapacitet v Ljubljani ne bo odpravila prometnih zastojev v njeni okolici.

V povezavi z neenakomernim razvojem države in njene centralizacije opozarja na velike izzive mladih pri reševanju stanovanjske problematike, saj so zaradi omejenih zaposlitvenih možnosti največkrat prisiljeni iskati priložnosti v prestolnici, kjer je pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj. Čeprav z ustanovitvijo pokrajin ne bomo v celoti odpravili omenjenih težav, pa bodo zagotovile pravni okvir, ki bo odločevalcem na regijski ravni omogočil udeležanje politik skladnega regionalnega razvoja ter spodbudil mlade, da ostajajo v svojem lokalnem okolju ter s svojim delom in znanjem krepijo njegov razvojni potencial. Ob zavedanju težavnosti procesa ustanovitve pokrajin je opozoril na izkušnje regionalnega povezovanja v okviru Zveze študentskih klubov Slovenije. Študentski klubi, ki delujejo v večini slovenskih občin, se združujejo v šest regij, ki so bile oblikovane na podlagi geografskih značilnosti Slovenije. Zagovarjajo interese lokalnih študentskih klubov ter predstavljajo vez med študentskimi klubi ter krovno organizacijo. Kot študent prava je dodatno opozoril, da je treba čim prej odpraviti neustavnost in z udeležanjem ustavne določbe o regionalizaciji omogočiti boljše življenje vsem družbenim skupinam. Zgolj formalna ureditev pokrajin v Ustavi, ne da bi uresničili ustavno določbo, po njegovem mnenju predstavlja zelo nevaren precedens.

* * *

Predsednik Skupnosti občin Slovenije in župan Občine Kočevje dr. Vladimir Prebilič je poudaril, da sta regionalizacija in decentralizacija medsebojno povezana. Medtem ko je centralizacija naraven proces, ker sistemi težijo k povečevanju vpliva, moči in virov, pa decentralizacija, ki zagotavlja skladen regionalni razvoj, ni naravna in enostavna, saj zahteva veliko napora. Kot neresnično je označil prepričanje mnogih, da regionalizacija pomeni dodatno birokratizacijo, velik strošek in še večjo neučinkovitost pri upravljanju javnih zadev. Vse to po njegovem mnenju ne drži, kar potrjujejo tudi izrazito regionalizirane in decentralizirane države, kot so Švica, Nemčija, Danska, Norveška, Švedska, Avstrija, Finska, ki so najbolj razvite in uspešne države. Z deregulacijo države in prenosom odločanja na nižje ravni se okrepi angažiranost volivk in volivcev, saj s sodelovanjem pri odločanju živijo s temi odločitvami, jih razumejo in tudi udeležajo v svojem okolju. Pri naslavljanju razvojnih izzivov na obmejnih in problemskih območjih je po njegovem mnenju potrebno boljše medresorsko sodelovanje, saj je prav nepovezanost in s tem povezano nerazumevanje razvojnih razlik eden ključnih problemov. Opozoril je, da bi morali zagotoviti večjo odpornost države, kar pa je mogoče le z njeno decentralizacijo. Za Slovenijo še velja, da dve tretjini njenih prebivalcev živi v naseljih z 10.000 ali manj prebivalci, na kar smo lahko ponosni, vendar se danes vse bolj soočamo z migracijami in preseljevanjem prebivalcev. Z vidika skladnega regionalnega razvoja in razvojnih razlik med periferijo in centri moči se je spraševal, ali so državljanke in državljani res enakopravni.

V povezavi s predlogom razdelitve Slovenije v okviru pokrajinske zakonodaje, ki jo je Državni svet vložil in kasneje umaknil iz zakonodajne procedure z namenom dodatnega usklajevanja s ključnimi deležniki, je izpostavil, da so v Skupnosti občin Slovenije mnenja, da je treba slediti priporočilom Sveta Evrope ter z demografskega vidika in z vidika administrativnih in drugih kapacitet zagotoviti, da bodo regije dovolj velike in močne, saj drobljenje na manjše regije ne prinaša dodane vrednosti. Umeščanje sedežev regij je zagotovo politično vprašanje, bi pa morali pri tem upoštevati geostrateški vidik in posledice migracijskih tokov. Pri prenosu nalog na regijsko raven je treba zagotoviti istočasno tudi prenos sredstev. Občine bi morale biti bolj vključene v procese, ki vplivajo

na delovanje lokalne samouprave (»nič o občinah brez občin«), predvsem pa se je treba zavedati, da ustanovitev pokrajin zahteva premislek o upravljavskem modelu države. Prepričan je, da regionalizacija pomeni sprejemanje boljših odločitev, saj odslikavajo potrebe v regijah, sprejemanje hitrejših odločitev, saj so prebivalci bližje odločitvam in zato težijo k hitrejši njihovi realizaciji, inkluzijo oz. večjo stopnjo vključenosti volivk in volivcev v procese odločanja ter večjo družbeno enakopravnost vseh. Ob tem meni, da regionalizacije države še ni, ker se centri odločanja/moči ne želijo samoomejiti in so prepričani, da vedo, kaj je najbolje za Slovenijo, ter ne zaupajo lokalni samoupravi, da bo znala voditi in odločati. Prepričan je, da občine nimajo finančnih virov za uresničitev zakonskih določb o dolgotrajni oskrbi, zato bo njeno izvajanje brez pokrajin zelo težko.

* * *

Predsednik Združenja občin Slovenije in župan Občine Pivka Robert Smrdelj je poudaril, da v Združenju občin Slovenije podpirajo ustanovitev pokrajin, ki so ustavna kategorija. Pri predstavitvi trenutnega stanja je izpostavil, da sistem občin v Sloveniji dobro deluje, čeprav občine vseskozi opozarjajo na finančno podhranjenost. Medobčinsko sodelovanje ne more učinkovito nadomestiti pokrajin. Opozoril je, da so danes regijski projekti pravzaprav medobčinski projekti, regionalne razvojne agencije pa so le redko lahko investitor. Eden večjih problemov predstavlja delovanje med seboj nepovezanih državnih institucij na regijski ravni, ki se teritorialno ne pokrivajo (npr. CSD, inšpekcije, FURS, upravne enote, policija, civilna zaščita, izpostave MORS). Opozoril je, da strokovna javnost podpira ustanovitev pokrajin, vendar so njihovi argumenti preveč komplicirani za širšo javnost, medtem ko jim populistični nasprotujejo z različnimi floskulami, da bomo s pokrajinami dobili dodatne »šerife« in stroške. Slovenija je centralizirana država. Medtem, ko se v državah OECD na lokalni ravni porabi 40 % javnih sredstev in v državah EU v povprečju 33 % javnih sredstev, se v Sloveniji na lokalni ravni porabi le 19 % javnih sredstev. V Združenju občin Slovenije so že predlagali, da bi se vsaj pristojnosti upravnih enot prenesle na skupne občinske uprave (deloma kot izvirne in deloma kot prenesene pristojnosti), saj bi s tem dosegli ukrep decentralizacije. Žal se danes v praksi izvajajo aktivnosti v smeri centralizacije, saj se z namenom racionalizacije, kadrovske krepitve, digitalizacije in drugih ciljev storitve države oddaljujejo od ljudi (npr. FURS, GURS, policija, poskus upravnih okrajev, itd.). V povezavi z Dogovori za razvoj regij, ki so eni redkih instrumentov regionalne politike, je opozoril na omejenost razvojnih sredstev iz tega naslova (npr. za sedem let 450 mio evrov), kar ob vsakoletni pod-financiranosti občin v obsegu 200 mio evrov le še povečuje razvojne razlike oz. neskladen regionalni razvoj. V Združenju občin Slovenije so v preteklosti želeli spodbuditi proces regionalizacije tudi s predlogom, da se statistične regije preoblikujejo v pokrajine, vendar se je izkazalo, da temu strokovni pogledi niso naklonjeni. Kljub temu bi bilo po njegovem mnenju smiselno ponovno razmisliti o tem predlogu.

Z vzpostavitvijo pokrajin bi okrepili učinkovitost izvajanja razvojnih nalog in regijskih projektov, upravnih nalog (npr. naloge upravnih enot, centrov za socialno delo, inšpekcij) in samooskrbe s hrano ter energijo, upravljanja zavarovanih območij in Nature 2000 ter z regionalno infrastrukturo, regijskimi ustanovami (npr. bolnišnice, kulturne institucije širšega pomena), državnimi kmetijskimi in gozdnimi zemljišči. Pokrajine so močan razvojni vzvod in predstavljajo platformo za izvajanje učinkovitejšega in skladnejšega regionalnega razvoja, kar ni moč doseči v okviru medobčinskega sodelovanja in regionalnih razvojnih agencij. S tem bi vzpostavili pogoje za kreiranje delovnih mest izven

centra države, posledično pa bi se zmanjšal migracijski pritisk na prestolnico države in s tem povezan prometni kolaps. Z vzpostavitvijo druge ravni lokalne samouprave bi bili procesi odločanja bližji ljudem. Če bi imeli pokrajine, bi se državni podsistemi, ki so danes medsebojno teritorialno neuskkljeni, povezali na regionalni ravni, kar bi zagotovo povečalo njihovo učinkovitost in znižalo stroške. Prav tako bi finančno razbremenili občine, ki kot regijska središča opravljajo naloge širšega pomena. Civilna zaščita bi bila pri večjih naravnih nesrečah učinkovitejša, saj danes regijski štabi nimajo finančnih vzvodov za ukrepanje. S pokrajinami bi povečali stabilnost delovanja države, saj bi za ljudi pomembni podsistemi nemoteno delovali kljub morebitnim političnim turbulencam na državni ravni. V Združenju občin Slovenije so prepričani, da bo več politične volje za ustanovitev pokrajin, če bo javnost razumela, zakaj so pokrajine potrebne. Zato je ključen izziv oblikovati argumente o potrebnosti pokrajin na poljuden način, da jih bo javnost razumela.

IV. RAZPRAVA

Predsedujoči gibanju za prenovo SINTEZA-KCD mag. Emil Milan Pintar je poudaril, da je posvet pokazal, da se sicer vsi strinjajo, da so pokrajine potrebne, vendar pa so mnenja deljena glede vprašanja, kakšne naj bi bile pokrajine. V okviru obstoječega volilnega sistema pokrajin ne bomo dobili, saj so vseskozi v ospredju politični interesi. Slovenija potrebuje upravno, organizacijsko in gospodarsko močne pokrajine, pri čemer bi morali izhajati iz procesa urbanizacije prostora (reke, porečja in nanje vezane transportne poti) ter želje prebivalcev, kje želijo uresničevati potrebe. S tega vidika je v Sloveniji šest območij (pomursko, zgornje dravsko, zgornje savsko, spodnje savsko, primorsko in savinjsko območje). To je edini sprejemljivi naravni pristop k oblikovanju pokrajin.

Nekdanji župan Mestne Občine Ptuj dr. Štefan Čelan je ocenil, da pokrajin ne bo, dokler ne bomo uspeli poenotiti in definirati njihovih izvirnih pristojnosti in nalog, pri čemer tuja praksa (npr. Finska, Danska, Švedska, Norveška) kaže, da je osnovna naloga pokrajin ustvarjanje kakovostnih delovnih mest z dodano vrednostjo (npr. v naslednjem desetletnem obdobju se bo odprlo 15.000 delovnih mest z bruto dodano vrednostjo, ki bo 20 % višja od preteklega petletnega obdobja). Konstituiranje pokrajinskega sveta bi moralo biti po vzoru Državnega sveta in po elektorskem principu vključiti predstavnike politike, civilne družbe in gospodarstva. Zakonsko bi morali opredeliti vse elemente, ki so potrebni za vzpostavitev kakovostnih delovnih mest, pri čemer je ključnega pomena ureditev in poenostavitev postopkov sprejemanja prostorskih aktov, pridobivanja zemljišč, gradbenih in uporabnih dovoljenj. Se je pa treba zavedati, da ustanovitev pokrajin pomeni dolgotrajen proces in ne enkratnega dejanja.

Podžupan Mestne občine Ljubljana in državni svetnik Dejan Crnek je izpostavil, da decentralizacija pomeni tudi delokacijo, ki bi jo država lahko s prenosom sedežev posameznih ministrstev iz Ljubljane na druge lokacije izvedla že danes, ko še nimamo pokrajin. S tem bi zmanjšali migracijske pritiske na Ljubljano, kamor se vsakodnevno pripeljejo prebivalci drugih območij Slovenije s preko 140.000 vozili. S tem povezano ima Ljubljana ločen evakuacijski načrt za primer naravne nesreče za nočni čas (za 300.000 oseb) in dnevni čas (za skoraj 500.000 oseb). V povezavi s številnimi izzivi na lokalni ravni na področju zagotavljanja zadostnih in usposobljenih kadrovskih kapacitet je opozoril, da v okviru naslavljanja izzivov pri ustanavljanju pokrajin ne smemo pozabiti na

načrtovanje kadrovskega potreb na regijski ravni in vzpostavitev plačnega sistema, ki bo privlačen za kader z ustreznimi znanji, saj je to pogoj za uspešno delovanje pokrajin.

Predsednik Slovenske ljudske stranke Marko Balažič je poudaril, da njihova stranka že vseskozi zagovarja pokrajine, ne glede na to, ali je bila v koaliciji ali opoziciji. Čeprav se vsi strinjajo o nujnosti regionalizacije Slovenije, žal za ta korak ni zadostnega političnega poguma, ker je interes po centralnem upravljanju vse večji. Prepričan je, da državljanke in državljani razumejo, zakaj je regionalizacija nujna. To dokazuje tudi obnova po lanskoletnih katastrofalnih poplavih, saj je iz centra ni mogoče voditi. Z vidika razvojne perspektive je opozoril na upadanje kvalitete upravljanja državnih podsistemov, kar je še najbolj očitno na področju javnega zdravstva in šolskega sistema. Velik izziv nas čaka na področju demografske politike. Če želimo ohraniti sedanjo blaginjo, je v luči demografskih trendov nujno optimizirati vse tiste procese upravljanja, ki jih lahko. Glede opozoril, da na regijskem nivoju ni dovolj usposobljenega kadra, izpostavlja, da to v družbi digitalizacije ne more biti ovira, saj uporaba naprednih digitalnih tehnologij omogoča oblikovanje inovativnih rešitev, ki so lahko v veliko pomoč pri izvajanju nalog tudi na nižjih upravljaljskih ravneh. V skladu z načelom subsidiarnosti je treba prenesti procese odločanja čim bližje ljudem, s čimer se bodo številni izzivi lažje reševali. Politični odločevalci na državni ravni bi bistveno hitreje in lažje urejali ključne težave regij, kot pa težave 212 občin. Ocenil je, da bi lahko politične odločevalce spodbudili k hitrejšemu odločanju o regionalizaciji tudi s ponovno uvedbo združljivosti županske in poslanske funkcije do vzpostavitve pokrajin.

Državna svetnica mag. Elena Zavadlav Ušaj je poudarila, da zagovarja ustanovitev pokrajin in pri tem izpostavila projekt Evropska prestolnica kulture Nova Gorica-Gorica 2025, ki samo dokazuje potrebo po regionalizaciji Slovenije. Medtem ko dežela Furlanija Julijska krajina s hitrimi odločitvami omogoča hitrejši dotok finančnih sredstev in potek priprave celoletnega kulturnega programa, pa na slovenski strani priprave na prvo čezmejno evropsko prestolnico kulture zaradi odsotnosti pokrajinske ravni potekajo bistveno počasneje, saj so na državni ravni potrebna medsebojno usklajevanja številnih deležnikov. Glede na načrtovan prenos določenih nalog na regionalne razvojne agencije (npr. na področju prostorskega načrtovanja in financiranja regijskih projektov), ki delujejo v razvojnih regijah, in glede na sedanjo različno organizacijsko strukturo državnih podsistemov na regijski ravni je opozorila, da se bodo vsi ti podsistemi zelo težko organizacijsko (in finančno) poenotili na terenu v okviru regionalizacije Slovenije.

Irma Potočnik Slavič, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, ki raziskuje podeželje, je opozorila, da se v Sloveniji od leta 2007 vendarle izvaja decentralizacija, saj na subregionalni ravni delujejo lokalne akcijske skupine (trenutno jih je 37), ki se oblikujejo na območjih s skupnimi lokalnimi potrebami in povezujejo občine ter imajo sprejet razvojni strateški dokument Strategija lokalnega razvoja. V okviru evropske finančne perspektive je bilo od leta 2007 iz tega naslova izvedenih 3.000 projektov v vrednosti okoli 150 mio evrov. Pri tem gre na izvajanje endogene razvojne politike, ko se aktivirajo ljudje v okviru javnih služb, zasebnega sektorja ter nevladnih organizacij. V povezavi s predlogom 8 pokrajin + 30 subregij je opozorila, da imamo 37 lokalnih akcijskih skupin. Po njenem mnenju bodo pokrajine močne toliko, kolikor bodo močni njene nižje entitete. Ker tovrstne strukture delujejo že vrsto let, jih je smiselno vključiti v proces regionalizacije.

V. ZAKLJUČKI

1. Ustava Republike Slovenije v 143. členu ustrezno ureja pokrajine že vse od leta 2006. Kot temeljni in najvišji splošni pravni akt je zavezujoča za vse, zato je nesprejemljivo, da politika v okviru svojih prioritetenih nalog svobodno izbira, kateri del ustavne ureditve bo izvrševala in katerega bo ignorirala. Zgolj formalna ureditev pokrajin v Ustavi, ne da bi uresničili ustavno določbo, predstavlja zelo nevaren precedens.
2. Ker zakonodajalec ne uspe doseči političnega soglasja o zakonu o ustanovitvi pokrajin, je sedanje stanje ustavnopravno nevzdržno in za Slovenijo kot pravno državo nedopustno. Vsem prebivalkam in prebivalcem Slovenije je kršena tudi pravica do lokalne samouprave iz 9. člena Ustave v smislu kršitve obveznosti sistemske zagotovitve druge ravni lokalne samouprave.
3. V skladu z Ustavo in temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave bi se moral zakonodajalec čim prej aktivirati in doseči politično soglasje za ustanovitev pokrajin ter s tem omogočiti doseganje kakovostnega življenja za vse njene prebivalke in prebivalce, ne glede na to, kje živijo. Pri tem obstaja zavedanje, da ustanovitev pokrajin ni enkratno dejanje, ampak dolgotrajen in zahteven proces.
4. Ob trenutnem nedoseganju političnega soglasja za ustanovitev pokrajin je mogoče razumeti, da se zaradi krepitve regionalnega razvoja in odpravljanja razvojnih razlik v obdobju do ustanovitve pokrajin izkoristijo alternativne in začasne možnosti ter na določenih področjih (npr. regionalno prostorsko načrtovanje) okrepijo pristojnosti razvojnih regij in obstoječih regionalnih struktur. Vendar se pri tem ne sme zaustaviti in odložiti procesa ustanovitve pokrajin, ampak je treba nekatere funkcije bodočih pokrajin aktivirati že zdaj na nivoju obstoječih regijskih struktur v okviru zavezujočega 143. člena Ustave in ne šele z vzpostavitvijo pokrajin.
5. Razdrobljena mreža občin je bila oblikovana na način, ki je računal z nastankom druge, regionalne ravni lokalne samouprave. Razdrobljene občine, še zlasti na severovzhodu države, so povzročile hud prepad med njimi in centralno državo, ki ga brez druge ravni lokalne samouprave ni mogoče zapolniti. Dokler pokrajin ne bo, bo reforma lokalne samouprave ostajala na pol poti, nedokončana.
6. Razvojni kazalniki danes ne izkazujejo doseganja osrednjega cilja slovenske regionalne politike, to je zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik in uravnotežen razvoj, saj so socialno-ekonomske razlike med statističnimi (razvojnimi) regijami globoko zakoreninjene, na nekaterih analiziranih okoljskih področjih pa se kaže celo odmikanje od ciljev trajnostnega razvoja. Poleg tega nas številne krize (npr. covid-19, poplave, energetska kriza, itd.) opozarjajo, da je za ukrepanje ob naravnih nesrečah ključnega pomena hitro odzivanje, zato pa potrebujemo vmesno stopnjo med državo in občinami, ki v kriznih razmerah velikokrat niso kos vsem nalogam. Odsotnost pokrajin danes občutijo tudi mladi, ki se zaradi pretirane centralizacije države soočajo z izzivi na področju izobraževanja, iskanja prve zaposlitve in reševanja stanovanjske problematike.
7. Med udeleženci posveta obstaja soglasje, da je ustanovitev pokrajin vsestransko koristna za Slovenijo in njene prebivalce. Pokrajine bi prispevale k enakomernejšemu

razvoju in bolj učinkovitemu upravljanju države, demokratizaciji in decentralizaciji, evropeizaciji in omejevanju strankokracije. Država bi tudi uspešneje izkoristila članstvo v Evropski uniji.

8. Vzpostavitev pokrajin kot upravno političnih entitet pomeni sprejemanje boljših odločitev (odslikavajo potrebe v regijah), hitrejših oz. krajših procesov odločanja o razvojnih projektih (prebivalci so bližje odločitvam in zato težijo k njihovi hitrejši realizaciji), večjo stopnjo vključenosti volivk in volivcev v procese odločanja ter večjo družbeno enakopravnost vseh. Prav tako bi omogočile in spodbudile mlade, da svoje študijske in karijerne priložnosti izkoristijo v domačem okolju in v njem krepijo siceršnji družbeni in razvojni potencial »svoje« regije.
9. Ne smemo dopustiti, da bi se z regionalizacijo Slovenije ohranilo njeno sedanje centralistično delovanje in trend bistveno nižje porabe javnih sredstev na lokalni ravni (19 %) v primerjavi z državami OECD (40 %) in državami EU (v povprečju 33 %).
10. Potrebujemo optimalno členitev Slovenije na funkcionalne, avtonomne in dovolj močne pokrajine, ki bi zapolnile praznino med razdrobljeno in asimetrično mrežo občin in centralnimi državnimi organi, ki so tudi teritorialno neusklajeni. Take pokrajine bi bile s svojimi finančnimi, človeškimi in drugimi sredstvi sposobne premagovati razvojne izzive in avtonomno opravljati naloge višjega ranga ter bile hkrati močan partner v razmerju do države in regij sosednjih držav. V okviru močnih pokrajin se lahko oblikujejo regionalne skupnosti z izrazito regionalno identiteto, ki bi okrepile regionalno sodelovanje. Pri tem so nam lahko za vzor lokalne akcijske skupine, ki povezujejo lokalna partnerstva in delujejo na območjih s skupnimi lokalnimi potrebami z namenom priprave in izvajanja strategij lokalnega razvoja, ki so podlaga za izvajanje skupnega pristopa LEADER/CLLD, dveh EU skladov.
11. Občine je treba vključevati v proces ustanovitve pokrajin in upoštevati njihove ugotovitve glede stanja na terenu. Pri tem je ključno njihovo sodelovanje pri določanju nalog pokrajin ter zagotavljanju jasnih in specifičnih določb glede financiranja, ki bodo spoštovala stabilnost delovanja lokalne samouprave.
12. Umeščanje sedežev pokrajin je politično vprašanje, bi pa morali pri tem upoštevati geostrateški vidik in posledice migracijskih tokov.
13. Pri prenosu nalog na regijsko raven je treba istočasno zagotoviti prenos sredstev.
14. Razvojni svet kot organ odločanja je primeren organ za sprejem regionalnega prostorskega plana, vendar je njegova pristojnost omejena, saj ga lahko sprejme šele, ko ga potrdi Vlada. To pa je v nasprotju z zahtevo Evropske listine lokalne samouprave, da regionalna oblast ne sme biti vezana na soglasja drugih vertikalnih ravni oblasti. Dodatno težavo predstavlja sestava razvojnega sveta, saj ne odraža zahteve Evropske listine lokalne samouprave, da so predstavniki predstavniškega telesa lokalne samouprave izvoljeni na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice.
15. Če bo javnost razumela, zakaj so pokrajine potrebne, bo lažje doseči politično soglasje. Zato je treba oblikovati argumente o potrebnosti pokrajin na poljuden način, da jih bo javnost razumela.

16. Z namenom pospešitve procesa ustanovitve pokrajin bi kazalo razmisliti, da se do njihove ustanovitve ponovno zakonsko uveljavi združljivost županske in poslanske funkcije.
17. Državni svet izraža priznanje vsem, ki so se na teoretični in praktični ravni prizadevali za ustanovitev pokrajin in ki so prispevali argumente v korist decentralizacije in spoštovanja načela subsidiarnosti.

* * *

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, na podlagi seznanitve z zaključki posveta in razprave članov komisije, predlaga Državnemu svetu, da ob seznanitvi z zaključki posveta sprejme naslednji **sklep**:

Državni svet na podlagi prvega in drugega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta poziva Vlado Republike Slovenije, da zaključke posveta Ustanavljanje pokrajin prouči in se do njih opredeli v roku 30 dni.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Leopold Pogačar.