

Regionalizacija Slovenije – napori za uspostavom srednje razine vlasti

*Daria Dubajić**

UDK: 35.071.6(497.4)

352.071(497.4)

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno: 17. 11. 2010.

Prihvaćeno: 18. 3. 2011.

U Sloveniji se vode dugogodišnje političke i stručne rasprave o decentralizaciji i regionalizaciji Slovenije. Postoji načelno pozitivan stav o potrebi osnivanja pokrajina kao srednje razine javne vlasti. Ona bi ujedno bila institucionalni nositelj i koordinator uravnotežene politike regionalnog razvoja u Sloveniji. Ustavne promjene iz 2006. omogućile su stvarnu decentralizaciju. No, uspostava i način funkcioniranja pokrajina još su uvijek otvorena pitanja s kontroverznim stajalištima. Stručnjaci se pitaju jesu li političke elite na državnoj i lokalnoj razini vlasti (napokon) spremne prepustiti dio svojih ovlasti pokrajinama. Neki dvoje o opravdanosti uvođenja pokrajina u upravno-teritorijalni sustav Slovenije, s obzirom na njezin mali teritorij i broj stanovnika. Analiziraju se oblici (nepolitičke) regionalizacije Slovenije, razvoj regionalne politike, koncept pokrajina kao samoupravnih

* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)

jedinica na drugom stupnju upravno-teritorijalne podjele, kao i temeljni politički i stručni prijedori oko njihova osnivanja. Daje se pregled prijedloga nove zakonske regulative o pokrajinskoj samoupravi koje je tijekom 2009. izradila Služba Vlade Republike Slovenije za lokalnu politiku i regionalnu samoupravu.

Ključne riječi: regionalizacija – Slovenija, regionalna politika, pokrajine, decentralizacija

1. Uvod

Proces uvođenja ili revidiranja regionalne razine upravljanja javnim poslovima u tranzicijskim se zemljama provodi radi jačanja unutarnjeg demokratskog potencijala, ali i kao dio njihove sveukupne strategije priključenja Europskoj uniji (Marcou, prema: Đulabić, 2007: 54). Regije zadobivaju politički legitimitet i participiraju u donošenju političkih odluka na europskoj razini. Time jača i njihov položaj u nacionalnim državama, zbog čega se sve više uviđa njihov potencijal u poticanju ekonomskog i društvenog razvoja u zemlji i uravnoteženju razvojnih razlika unutar nje. Ne postoji jasan i unificiran pojam regije, jer on u sebi istovremeno sadržava mnoštvo različitih obilježja (ustavnopravna, politička, povijesna, gospodarska), pri čemu je naglasak čas na jednim, čas na drugima. Suvremena društvena znanost i praksa pojedinih zemalja razlikuje nekoliko tipova regija. Za određivanje pojma regije, Đulabić navodi sljedeće tipove regionalnih jedinica: administrativne (upravne), planske (razvojne), političke, statističke; kulturne, etničke, povijesne, ekonomske, funkcionalne (Đulabić, 2007: 55).¹

Republika Slovenija smještena je na srednjoeuropskom raskrižju, gdje se susreće i miješa bogatstvo kulturno-povijesnog nasljeđa germanskih, romanskih i slavenskih naroda. Unitarna je država površine 20.273 km² sa

¹ Autor regiju shvaća kao »neuhvatljiv kocept« pri čemu za poseban kriterij oblikovanja regije uzima postojanje posebnog regionalnog identiteta (tj. koincidenciju posebne kulture, jezika, povijesti, etničke strukture na jednom području) koji će ojačati političku snagu regije i dati joj značajnu ulogu u društvenom i političkom životu zemlje. Za svrhe svoje studije Đulabić daje ovu definiciju regije: »područje koje ima specifične karakteristike koje omogućuju da ga se percipira kao zasebnu koherentnu cjelinu te na kojemu postoje političke odnosno upravne institucije različite od institucija na lokalnoj, tj. nacionalnoj razini«. Više o shvaćanjima pojma regije i regionalnih jedinica kod suvremenih autora u: Đulabić, 2007: 67–73.

2.049,261 stanovnikom, što je svrstava u malu europsku državu. BDP u 2009. iznosi 34.894 milijarde eura, odnosno 17.092 eura *per capita*, što predstavlja oko 90% europskog prosjeka.² Slovenija je punopravna članica Europske unije od 1. svibnja 2004.

Jednostupanjski sustav lokalne samouprave u Sloveniji zaživio je 1. siječnja 1995. kad su uvedene općine. Općina je 210, od čega 11 gradskih (Dubajić, 2010a: 466–467). To je s obzirom na veličinu slovenskog državnog teritorija, broj stanovnika i gustoću naseljenosti pokazatelj velike fragmentiranosti i neracionalnosti. Ukupno je 6.030 naselja u Sloveniji. Više od 100 stanovnika ima nešto više od polovine tih naselja (3.086); manje od 100 stanovnika ima 2.883 naselja, a 61 naselje nema niti jednog stanovnika. Prosječna gustoća naseljenosti u općinama iznosi 112 st/km², a prosječan broj naselja u jednoj općini je 29.³ Činjenice da ukupni rashodi lokalnih jedinica u ukupnim rashodima opće države iznose oko 12%, a u ukupnom BDP-u nešto manje od 5%, te da je do 2006. više od 90% općina primalo financijsku pomoć iz državnog proračuna u obliku transfere, svrstavaju Sloveniju u jednu od najcentraliziranijih država Europe (Dubajić, 2010b: 2).

Teritorij Slovenije predstavlja izrazito prirodno, povijesno, gospodarsko i kulturno heterogeno područje s velikim razlikama u razvijenosti pojedinih područja. Razlike između snažnih urbaniziranih središta (Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Kopar) i nerazvijene periferije (koju čine uglavnom ruralna, pogranična te demografski ugrožena planinska područja) sve se više povećavaju, kao i dominacija ekonomskih, financijskih i kulturnih središta susjednih država (Černe, 1999: 138, 139).

Unatoč pretežitom stavu slovenskih političkih stranaka, stručnjaka i dobrog dijela javnosti o nužnosti uspostave jedinica drugostupanjske samouprave (pokrajina) radi osiguravanja ujednačenog i stabilnog društvenog i gospodarskog razvoja i uspješne integracije Slovenije u europske razvojne procese, pokrajine do danas nisu uvedene u teritorijalnu organizaciju slovenske države. Razlozi tomu leže ponajviše u nedostatnoj političkoj volji i suglasnosti, kao i razilaženju slovenskih stručnih krugova oko pitanja broja, odgovarajućeg teritorijalnog opsega i položaja pokrajina te njihovih ovlasti i odgovornosti.

² Podaci Ureda za statistiku Republike Slovenije.

³ Autoričin izračun na osnovi podataka Ureda za statistiku RS za 2010.

2. Regionalna politika i postojeća teritorijalna organizacija

Regionalizacija je *top-down* (iniciran s razine središnje države) proces oblikovanja regija u kojem se na cjelokupnom teritoriju države uspostavljaju (manje ili više autonomne) jedinice regionalne samouprave.⁴ Njime se »stvara kapacitet za neovisnu akciju s ciljem razvoja specifičnog područja (subnacionalnog, ali i supralokalnog) kroz mobiliziranje njegova ekonomskog tkiva i, gdje je to prikladno, lokalnog i regionalnog identiteta te kroz razvoj njegovih potencijala« (Marcou, prema: Đulabić, 2007: 78), a provodi se pomoću postojećih institucija ili pak nastaje nova teritorijalna organizacija.

Proces regionalizacije usko je povezan s regionalnim razvojem koji je pokretač tog procesa (Marcou, prema: Đulabić, 2007: 79), što je posebno izraženo u tranzicijskim zemljama koje uvode regije zbog povećanja ukupnog demokratskog potencijala i snaženja načela diobe vlasti po teritorijalnoj dimenziji, ali i u sklopu dugoročne strategije priključenja EU (Đulabić, 2007: 79).

Regionalna politika (politika regionalnog razvoja, regionalna razvojna politika, kohezijska politika, strukturna politika) važan je dio ukupne javne politike Europske unije (po količini financijskih sredstava predstavlja drugu najjaču javnu politiku EU). Usmjerena je smanjenju društvenih i gospodarskih razlika koje postoje među zemljama i regijama zemalja članica EU.⁵ Njezina važnost sve snažnije potiče uspostavljanje i jačanje ideje regionalizacije, posebice u tranzicijskim zemljama koje i same sve više uočavaju tendenciju povećanja regionalnih razlika unutar svog teritorija i nužnost stvaranja regionalnih jedinica opće namjene kao najprikladnije institucionalne strukture za aktivno vođenje politike regionalnog razvoja.

Budući da konsenzusa oko regionalnih jedinica opće namjene u Sloveniji nije bilo i još uvijek nema, a u većini se, posebno u ruralnim, planinskim i pograničnim područjima Slovenije, kontinuirano pojavljuju razvojni problemi koje je potrebno efikasno rješavati, nedostatak regionalnih jedinica pokušava(o) se premostiti kroz različite strukture.

⁴ Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi definira regionalnu samoupravu kao »pravo i obvezu regija da upravljaju bitnim dijelom javnih poslova regionalnog značenja uz vlastitu odgovornost za njihovo obavljanje na dobrobit građana regija« (Đulabić, 2007: 76).

⁵ Više o regionalnoj politici EU v. Đulabić, 2007: 99–121.

Još 1971. Slovenija je usvojila regionalnu politiku donošenjem posebnog zakona o koordiniranom regionalnom razvoju po policentričnom modelu, kojim je osnovano dvanaest međuopćinskih zajednica – regionalnih središta⁶ i uvedene su posebne poticajne mjere za brži razvoj slabije razvijenih komuna. Međuopćinske su zajednice bile predviđene za smanjivanje razlika između gradske i ruralne sredine i ublažavanje procesa depopulacije u potonjima. Godine 1975. donesen je prvi zakon koji je promicao uravnoteženi regionalni razvoj. Mijenjan je nekoliko puta.

U prosincu 1990. donesen je novi zakon koji je poticao razvoj demografski ugroženih područja (Dimitrovska-Andrews i Ploštajner, 2001: 28).⁷ Slovenija je sufinancirala razvojne programe ugroženih područja sa 50% investicija u lokalnu infrastrukturu i poticala izravna ulaganja u poslovne aktivnosti davanjem povlaštenih zajmova, djelomičnim oslobađanjem plaćanja poreza ili jačanjem kapaciteta socijalnih službi. Za potrebe vođenja politike regionalnog razvoja te sustavno prikupljanje i analizu statističkih podataka na razini čitave države osnovano je dvanaest statističkih regija (prema područjima koja su obuhvaćala prijašnjih dvanaest međuopćinskih zajednica).

Temelj za podjelu Slovenije na statističke regije je Vladina Uredba o standardnoj klasifikaciji teritorijalnih jedinica (SKTE) iz 2000. (Ur. l. 28/00) koja se kao obvezni nacionalni standard koristi za prikupljanje, analizu i iskaz podataka o teritorijalnoj podjeli Slovenije. Prema toj klasifikaciji Slovenija je raščlanjena na NUTS I (teritorij Slovenije kao cjelina), NUTS II (Istočna i Zapadna Slovenija) i NUTS III razinu (dvanaest statističkih regija).⁸

⁶ Prva regionalna podjela napravljena je prema studijama Vrišera i Kokoleta temeljem analize područja najveće gravitacije s obzirom na mogućnost zapošljavanja, opskrbu i škole (Vuk Dimbek i Haček, 2008: 225).

⁷ Zakon o mjerama za unapređenje razvoja manje razvijenih područja u Socijalističkoj Republici Sloveniji (Uradni list Socijalističke Republike Slovenije 4/71), Zakon o promicanju skladnijeg regionalnog razvoja u Socijalističkoj Republici Sloveniji (Ur. l. 29/75) te Zakon o poticanju razvoja demografski ugroženih područja u Republici Sloveniji (Ur. l. 48/90, 12/92).

⁸ Statističke regije NUTS III razine jesu: Gorenjska, Gorička, Jugoistočna Slovenija, Koruška, Unutarnjokraška, Obalnokraška, Srednjoslovenska, Podravska, Pomurska, Savinjska, Posavska i Zasavska. Površinom najveća statistička regija – Jugoistočna Slovenija ima 2.675 km², obuhvaća 144 naselja, dok površinom najmanja Zasavska regija (264 km²) ima 294 naselja. Najveći broj naselja ima Srednjoslovenska regija (njih 1.050 na površini 2.555 km²), a najmanje Unutarnjokraška regija (114 naselja na površini 1.456 km²). Prosječna statistička regija obuhvaća 1.689 km² i 502 naselja (autoričan izračun na osnovi podataka Ureda za statistiku RS za 2010.). Najviše stanovnika po km² ima Srednjoslovenska regija sa 488 stanovnika, a najmanje Zasavska sa 45 stanovnika. Prosječan broj stanovnika NUTS III razine je 163 st/km² (www.statoids.com/usi.html).

Nova Uredba NUTS donesena je 2007. (Ur. l. 9/07)⁹ pri čemu se SKTE temelji na klasifikaciji NUTS do razine statističkih regija (NUTS III), a od četvrte razine teritorij Slovenije dijeli se na upravne jedinice¹⁰ (SKTE 4), općine (SKTE 5), mjesne i seoske zajednice te zajednice gradskih četvrti (SKTE 6), naselja (SKTE 7) i prostorni okoliš (SKTE 8). Granice statističkih regija ne odgovaraju u potpunosti granicama općina, što se nastoji smanjiti kroz odredbe Uredbe koje dopuštaju manje izmjene veličine statističke regije u svako doba, a veće izmjene njihove veličine i broja svake tri godine (poštujući kriterij broja stanovnika koji mora ispunjavati svaka jedinica u NUTS klasifikaciji) (Vuk Dirnbek i Haček, 2008: 224–225). Prikaz statističkih regija i općina u Sloveniji nalazi se na slici 1.

Slovenija je razvojne probleme i razlike u razvijenosti urbanih središta s jedne, a ruralnih i pograničnih područja s druge strane, umjesto kao regionalne tretirala kao sektorske probleme, zbog čega su se u razdoblju tranzicije 1990-ih regionalne razlike i dalje povećavale. S ciljem zaustavljanja ili barem ublažavanja takvog nepovoljnog trenda i u sklopu priprema za pristupanje u EU, slovenski je parlament 1999. (*Državni zbor*) donio Zakon o poticanju skladnog regionalnog razvoja (ZPSRR 1999.) zajedno s pripadajućim podzakonskim propisima. ZPSRR 1999. naglasio je da načela, instrumenti i instituti regionalne politike moraju biti usklađeni s načelima regionalne politike EU te posebnu važnost pridao koordinaciji načela, strategija, ciljeva i instrumenata regionalnih i ostalih razvojnih politika (industrijske politike, politike zapošljavanja, poljoprivredne i prometne politike) (Dimitrovska-Andrews i Ploštajner, 2001: 27–28).

ZPSRR je poticao općine na udruživanje radi osnivanja regionalnih razvojnih agencija koje bi pripremale zajedničke projekte regionalnog karaktera radi korištenja državnih sredstava i sredstava iz strukturnih fondova EU. ZPSRR je definirao regije kao funkcionalne teritorijalne jedinice za izvođenje regionalne strukturne politike (za tu su ulogu, do osnivanja pokraji-

⁹ Uredbom se implementira Uredba Europskog parlamenta i Vijeća br. 1059/2003 od 26. svibnja 2003. o oblikovanju zajedničke klasifikacije statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS). Prema njoj, broj stanovnika za NUTS III jedinice mora se kretati između 150 tisuća i 800 tisuća stanovnika, a za NUTS II jedinice između 800 tisuća i tri milijuna stanovnika. Prema slovenskoj Uredbi Standardna klasifikacija teritorijalnih jedinica koristi se za potporu regionalnom razvoju, planiranju i mjerenju učinaka regionalne politike, za socio-ekonomske analize, obrazovanje i informiranje šire javnosti.

¹⁰ U Sloveniji postoji 58 posebnih upravnih (administrativnih) jedinica (*upravne enote*) rasprostranjenih na čitavom državnom teritoriju. Upravna jedinica nema političku samoupravu, već kao dekoncentrirana ekspozitura središnjih tijela državne uprave obavlja poslove državne uprave na području koje obuhvaća područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave (Brejc i Vlaj, prema: Đulabić, 2007: 58).

na, bile predviđene statističke regije, a regionalne strukturne politike kao razvojne aktivnosti i programe države, lokalnih jedinica i drugih nositelja organiziranih interesa na regionalnoj razini za postizanje razvojnih ciljeva unutar skladnog regionalnog razvoja.¹¹

Slovenija je ušla u EU bez političkih regija, tj. regionalnih jedinica vlasti, no sam ulazak u članstvo EU značio je snažnu potporu regionalnoj politici i utjecao je na njezino daljnje jačanje regionalne politike te doveo do shvaćanja da ona može biti efikasna jedino ako uvažava interese koji nastaju na regionalnoj razini. Te interese može prepoznati i na njih na odgovarajući način odgovoriti jedino regionalna razina vlasti, kao što to pokazuju primjeri mnogih europskih država. Godine 2005. donesen je novi ZPSRR (ZPSRR 2005.) koji je odredio da odgovornost za regionalni razvoj zajedno snose država i općine te uveo nove institucionalne nositelje regionalne razvojne politike Slovenije.¹²

ZPSRR 2005. definirao je razvojne regije kao funkcionalne teritorijalne jedinice za implementaciju regionalne politike, koju naseobeni, gospodarski, infrastrukturni i prirodni sustavi združuju u zatvorenu homogenu prostornu cjelinu koja će jamčiti jednake uvjete za skladan regionalni razvoj. Razvojne regije određuju se na prijedlog Vlade o podjeli teritorija Slove-

¹¹ Za nositelje regionalne razvojne politike ZPSRR 1999. predviđao je Vijeće za strukturnu politiku, nacionalnu Agenciju za regionalni razvoj (najprije kao tijelo unutar ministarstva nadležnog za razvoj, koja se 2003. preobrazila u samostalnu Javnu agenciju za regionalni razvoj, da bi se poslije uklopila u vladinu Službu za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku), Vijeće za regionalni razvoj i očuvanje slovenskog ruralnog područja te regionalne razvojne agencije. Regionalne razvojne agencije (koje je koordinirala nacionalna Agencija za regionalni razvoj) osnovane su po jedna na području svake statističke regije. Brinule su se o pripremi i provođenju regionalnih razvojnih programa i drugih projekata na području regionalne strukturne politike (posebno o poticanju gospodarskog, socijalnog, prostornog i teritorijalnog razvoja kojima je Slovenija kandidirala za sredstva EU) (Trpin i Grafenauer, 2002: 63–64). No time skladan regionalni razvoj ipak nije unaprijeđen jer se i danas područja koja obuhvaćaju statističke odnosno razvojne regije međusobno znatno razlikuju po veličini i stupnju razvijenosti.

¹² To su: 1. Vijeće za strukturnu politiku kao međuministarsko koordinativno tijelo čiji su članovi ministri iz resora gospodarstva, financija, socijalne skrbi, obrazovanja, prometa i okoliša), 2. Ured za strukturnu politiku i regionalni razvoj, kao radno tijelo koje obavlja stručne i upravne poslove za potrebe Vijeća, 3. Javni fond za regionalni i ruralni razvoj, 4. Udruga općina na razini razvojne regije (njezino tijelo je vijeće regije), 5. regionalno razvojno vijeće (partnersko koordinacijsko tijelo koje oblikuje i provodi regionalne razvojne programe na regionalnoj razini, a čine ga predstavnici državne uprave, privatnog i civilnog sektora i akademske zajednice), 6. tzv. subjekt poticanja razvoja na regionalnoj razini (zavod ili drugi organizacijski oblik koji vodi opće razvojne poslove u regiji i pruža stručnu, administrativnu i tehničku pomoć regionalnim razvojnim vijećima – to je spomenutih dvanaest regionalnih razvojnih agencija), 7. područno razvojno partnerstvo (kao ugovorno, javno-privatno, interesno i teritorijalno sudjelovanje općina, gospodarskih subjekata i nevladinih organizacija i drugih partnera na određenom području).

nije na razini NUTS III (ima ih ukupno dvanaest i obuhvaćaju područje statističkih regija, v. bilj. 8).

Uvedene su i kohezijske regije kao funkcionalne teritorijalne jedinice koje okupljaju razvojne regije radi provedbe zajedničkih poslova općine i države u vezi s implementacijom strukturne i kohezijske politike EU. Kohezijske regije određene su na prijedlog Vlade na NUTS II razini (Istočna i Zapadna Slovenija).¹³ Istočna Slovenija obuhvaća osam razvojnih regija s Mariborom kao gravitacijskim središtem, a Zapadna Slovenija četiri razvojne regije u kojima stanovništvo gravitira glavnom i (najvećem) gradu Ljubljani (Eurostat, 2007: 122).

U razvojnim i kohezijskim regijama osnovana su tijela za koordinaciju regionalne politike, no ona je novim zakonom ipak centralizirana i stavljena pod nadzor središnje vlasti uklapanjem Agencije za regionalni razvoj, njezinih zaposlenika i sredstava u Službu Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku. Razvojne regije trebale bi biti ukinute stupanjem na snagu zakonodavne regulative o uspostavi pokrajina, kada će one preuzeti institucije i funkcije dosadašnjih razvojnih regija te i dosadašnju suodgovornost države i općina za regionalni razvoj.

Služba Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku u listopadu 2010. objavila je prijedlog novog, sustavnog ZPSRR koji bi trebao odgovarati potrebama svih područja koja se suočavaju s razvojnim problemima i koji će regulirati usklađeni (centralizirano koordinirani!) regionalni razvoj, ali i razvoj područja unutar pojedine razvojne regije, kako bi se smanjile ukupne razvojne razlike i potreba za donošenjem različitih sektorskih zakona. Prijedlog novog ZPSRR-a više ne predviđa kohezijske regije kao nositelje provedbe kohezijske politike EU, već taj posao na sebe preuzimaju razvojne regije.

3. Izmjene Ustava kao nužan preduvjet za osnivanje pokrajina

Već je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1993. (ZLS), temeljem čl. 143. Ustava,¹⁴ u glavi IX. naslova: Pokrajine, predvidio povezivanje općina u

¹³ Tijelo odlučivanja kohezijske regije je prema ZPSRR-u razvojno vijeće kohezijske regije, koje čine četiri člana vijeća regije i tri predstavnika regionalnog razvojnog vijeća s područja kohezijske regije.

¹⁴ Tadašnja odredba čl. 143. Ustava općinama je prepustila samostalnu odluku hoće li se povezati u šire samoupravne lokalne jedinice, pa tako i u pokrajine, radi uređivanja i obav-

pokrajine, postupak osnivanja pokrajina, njihov pravni status, istup općine iz pokrajine, prijenos poslova u izvornu nadležnost pokrajine te načela prijenosa poslova iz državne nadležnosti u obavljanje pokrajini, pokrajinska tijela, predstavništvo općina u pokrajinskom vijeću i druga pitanja veza na uz pokrajine. Spornost tih odredba očitovala se u tome da su pokrajine, umjesto kao šire samoupravne jedinice s političkom autonomijom, regulirane samo kao institucionalni oblik međuopćinske suradnje. To se pokazalo iznimno lošim rješenjem: Ustav i ZLS osnivanje i funkcioniranje pokrajina prepustili su isključivo dobrovoljnom sporazumu općina (*bottom-up*), što je faktički onemogućivalo uspostavu jedinstvene drugostupanjske razine samouprave.¹⁵

Kako ustavotvorac nije omogućio osnivanje pokrajina zakonom, a odredbe glave IX. ZLS-a nisu nikada primijenjene, novela ZLS iz 2007. (Ur. l. 72/05) preimenovala je glavu IX. u: Međuopćinska suradnja i ukinuo sve odredbe koje se odnose na pokrajine. S vremenom je jačala spoznaja da je za otpočinjanje stvarne decentralizacije Slovenije nužno izmijeniti Ustav, što je i učinjeno Ustavnim zakonom o izmjeni čl. 121., 140. i 143. Ustava (Ur. l. 68/06). Izmjenom čl. 143. Ustava pokrajine su postale obvezna srednja razina upravno-teritorijalnog sustava. One se osnivaju zakonom i obuhvaćaju područje cijele države. Stekle su pravni status samoupravnih jedinica na razini iznad općina, a ispod države, s pravom na pokrajinsku samoupravu, izvornu nadležnost, vlastitu imovinu i izvore financiranja te neposredno birano predstavničko tijelo.¹⁶

ljanja poslova od šireg lokalnog značenja. Država je u dogovoru s takvim širim jedinicama mogla u njihovu izvornu nadležnost prenijeti poslove iz državne nadležnosti i odrediti sudjelovanje tih jedinica pri predlaganju i obavljanju određenih poslova iz državne nadležnosti. Dodatno je otežano jedinstveno uređenje šire upravno-teritorijalne razine postojanjem dodatne, neoprecizne ustavne kategorije »šire samoupravne lokalne zajednice« s kojima je Ustav izjednačio pokrajine. ZLS 1993. predviđao je doduše mogućnost povezivanja dviju ili više općina u zajednicu ili vezu radi uređivanja i obavljanja lokalnih poslova od šireg značenja, ali je način povezivanja općina i položaj njihovih zajednica prepustio statutima tih općina i nije regulirao odnos između pokrajine i takve zajednice općina.

¹⁵ »Sadašnje uređenje plod je političkog kompromisa i zato s ustavnopravnog aspekta gledano u velikoj mjeri nesustavno i nelogično. Pogrešnost takvog uređenja spriječila je regionalizaciju Slovenije, a s druge strane to je uređenje vodilo takvoj fragmentaciji općina, da je raskorak između njih i države toliki da je već samo zbog toga sve veća potreba za uvođenjem neke srednje razine« (Grad, prema: Vlaj, 2006: 3).

¹⁶ Ustav u čl. 143. određuje da će Državni zbor donijeti zakon o osnivanju pokrajina dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika te da u postupku njegova donošenja mora biti osigurano sudjelovanje općina. Poslovnik Državnog zbora određuje da pri donošenju odluka dvotrećinskom većinom na sjednici mora biti prisutno najmanje dvije trećine svih zastupnika.

Pokrajine prema izmijenjenom čl. 143. obavljaju poslove od šireg lokalnog značaja (koje preuzimaju od općina i gradskih općina ako oni prelaze njihove postojeće kapacitete), poslove od zakonom utvrđenog regionalnog značaja kao i prenesene poslove iz državne nadležnosti za čije im obavljanje država mora osigurati sredstva (Brežovnik i dr., 2009: 8–9). Izmijenjeni čl. 121. i 140. Ustava otvorili su vrata i daljnjim oblicima decentralizacije javne uprave. Država tako može zakonom ili propisom utemeljenim na zakonu delegirati javnu ovlast za obavljanje određenih poslova iz njezine nadležnosti fizičkoj ili pravnoj osobi, dok na lokalne jedinice (općine, a sada i na pokrajine) država pojedine poslove iz svoje nadležnosti može prenijeti zakonom, ako za tu svrhu osigura sredstva iz državnog proračuna.

4. Politički i stručni prijepori oko uspostave pokrajina

Budući da novi sustav lokalne samouprave u Sloveniji djeluje tek petnaest godina, demokratska kultura političkog pluralizma u oblikovanju interesa i odlučivanju na razinama ispod države još uvijek je u povojima.

Strategija za uključivanje Slovenije u EU iz 1998. izričito je predvidjela uspostavljanje pokrajina (Trpin i Grafenauer, 2002: 64). Iste je godine slovenska Vlada pripremila prvi prijedlog zakona o pokrajinama s tezama za normativno uređenje, o čemu se provela rasprava u komisijama za lokalnu samoupravu Državnog zbora i Državnog savjeta. Provodile su se i javne rasprave, pri čemu je Komisija slovenskog Državnog zbora posebno upozorila na prednosti i slabosti velikih i malih pokrajina,¹⁷ a Komisija

¹⁷ Pri tome je uzet u obzir Vrišerov prijedlog o podjeli Slovenije na deset ili na 25 pokrajina. Vrišer kao prednosti podjele na deset pokrajina navodi: ekonomiju razmjera, lakše rješavanje infrastrukturnih, komunalnih i okolišnih problema, jeftiniju upravu, podudaranje s teritorijalnim dosegom postojećih javnih služba te zaštitu širih regionalnih interesa pred centralizmom središnjih vlasti i razmrvljenim lokalnim interesima, a kao slabosti takve podjele ističe udaljenost javne uprave od građana i njihovih interesa (koji su različiti i teško ih je uskladiti u velikim pokrajinama), čime je smanjena »neposredna demokracija«, te izjednačivanje općina i njihovih problema i nezauzimanje za rješavanje gorućih mjesnih problema. Dvije od tako zamišljenih 10 pokrajina – Koroška i Donjoposavska – ne poklapaju se s ostalima zbog znatno manjeg broja stanovnika, slabije gospodarske moći i problematičnih regionalnih središta. Glede Ljubljane kao glavnog grada, Vrišer predlaže zasnivanje dvojnog statusa Ljubljane – kao glavnog grada i kao središta pokrajine Središnje Slovenije. Kao prednosti podjele na 25 pokrajina Vrišer navodi bliskost poimanju stanovništva o regijama i nekadašnjoj podjeli slovenskog teritorija na kotareve, jače veze između stanovništva i državne uprave

Državnoga savjeta za lokalnu samoupravu i regionalni razvoj u svom je mišljenju o prijedlogu Zakona naglasila povezanost funkcija pokrajina s regionalizacijom i predlagala Vladi izradu analize podjele Slovenije na tri pokrajine (Čokert, 1999: 265–266).

Po usvajanju ustavnih promjena 2006. slovenska je Vlada pripremila novih šest prijedloga pokrajinskog zakonodavstva koji nisu usvojeni (pet prijedloga nije prošlo ni prvo čitanje u Državnom zboru) pa je tik pred kraj mandata raspisala savjetodavni (neobvezujući) referendum o osnivanju 13 + 1 pokrajina,¹⁸ želeći tako prebaciti teret odluke o osnivanju pokrajina na birače, koji o tome međutim nisu dobili pravovremenu, temeljitu i jasnu informaciju. Uslijedio je katastrofalan odaziv birača na referendum – svega 10,94% njih pristupilo je referendumu; glasova *za* osnivanje pokrajina bilo je 106.128 ili 6,27%, a glasova *protiv* bilo je 74.969 ili 4,42%.

Vlada je 10. srpnja 2008. usvojila prijedloge zakona o osnivanju pokrajina, zakona o prijenosu poslova u nadležnost pokrajine te zakona o financiranju pokrajina. Ponovo je predložila podjelu na četrnaest pokrajina, što je obrazlagala njihovim prihvaćanjem od stanovništva (koje bi se teško identificiralo s prevelikim pokrajinama), zatim geomorfološkom dinamičnošću države, prevladavajućim difuznim modelom naselja i konceptom policentričnog urbanog sustava i podudaranjem s postojećim razvojnim regijama prema ZPSRR.

Za stručnu raspravu o ključnim otvorenim pitanjima decentralizacije i regionalizacije Slovenije predsjednik slovenske Vlade Borut Pahor ustanovio je posebno savjetodavno tijelo – Strateško vijeće za decentralizaciju i regionalizaciju, koje čine stručnjaci u tom području. Vijeće se prvi put

(jača neposredna demokracija), lakše ostvarivanje lokalnih interesa i inicijativa, povećanje važnosti manjih gradova kao upravnih središta i time sprečavanje regionalnog centralizma većih gradova. Nedostaci podjele na 25 pokrajina su nesposobnost rješavanja infrastrukturnih, komunalnih, okolišnih i regionalnih razvojnih problema, slaba mogućnost suradnje sa susjedima zbog jakih lokalizama, skuplja uprava i potreba za državnim subvencioniranjem brojnih regija, velike razlike u broju stanovnika, zaposlenih, ostvarenom dohotku (što je izvor političkih sukoba) te neriješeno pitanje statusa Ljubljane (Vrišer, 1999: 90–95).

¹⁸ Vlada je zanemarivala prijedloge eminentnih stručnjaka i oporbe o potrebi osnivanja šest do osam pokrajina te je nakon savjetodavnog referenduma u lipnju 2008. nove prijedloge pokrajinskog zakonodavstva usvojila već u srpnju 2008. Ti su prijedlozi zakona izrađeni uz sudjelovanje, ali bez prethodnog sporazuma općina. Po mišljenju Vlaja, bespredmetno je govoriti o broju pokrajina prije negoli se raspravi o njihovoj nadležnosti i financiranju, a »predsjednik Vlade počinio je veliku pogrešku kada je raspravu o pokrajinama započeo sa stavom da će Slovenija imati 14 pokrajina« (Vlaj, 2008). »Slovenska je Vlada hodala po državi i obećavala pokrajine i sada se ta obećanja vrlo teško mogu poništiti« (Šmidovnik, prema: Vlaj, 2009).

sastalo 8. svibnja 2009. te održalo nekoliko sjednica na kojima je usvojilo smjernice za nastavak rada na osnivanju pokrajina u Sloveniji.

Vijeće je izradilo nekoliko stručnih i znanstvenih studija na temelju kojih je Služba Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku tijekom 2009. pripremila radne nacрте prijedloga zakonske regulative o pokrajinama (*infra*). Prije toga održana su tri sastanka Strateškog vijeća za decentralizaciju i regionalizaciju (koje je izradilo elaborate o pokrajinizaciji), a provedeno je i savjetovanje sa strankama koalicijske vlade, oporbe i načelnicima općina te obavješćivanje javnosti (više na www.svrl.gov.si). Služba je predložila Vladi kraj 2011. kao krajnji rok za donošenje pokrajinskog zakonodavstva.

Dosadašnje stručne rasprave kojih su rezultati objavljeni pokazuju širinu raspona mišljenja eminentnih slovenskih autora.

Trpin i Grafenauer još su prije propitivali u čijem je neposrednom interesu nastanak pokrajina. Drže da koncept pokrajine istodobno teži ostvariti trostruki interes: interes države, koja bi tako upotpunila svoju strukturu i postigla unutarnju uravnoteženost; interes općina, jer bi uvođenje pokrajina ojačalo njihov kapacitet i intenziviralo međuopćinsku suradnju u raznim regionalnim projektima u okviru državne razvojne politike te bi općine i pokrajine bolje surađivale, sukladno načelu supsidijarnosti; interes građana, privatnog i neprofitnog sektora, jer bi pokrajinska tijela postala jedinstveni institucionalni nositelj regionalnog razvojnog planiranja i važan instrument potpore za brži razvoj i rješavanje javnih problema koji se javljaju na širim zaokruženim područjima (Trpin i Grafenauer, 2002: 56).¹⁹

Čokert smatra da je osim analize interesnog čimbenika (postojanja ili nepostojanja stvarne podrške javnosti za uvođenje pokrajina) za uspješno uvođenje i funkcioniranje pokrajina kao nove upravno-teritorijalne strukture važno provesti normativnu analizu, koja treba jasno pokazati kakve će promjene uvođenje pokrajina prouzročiti u drugim dijelovima pravnog sustava te kakve su predvidljive posljedice tih promjena, zatim institucionalnu analizu, koja će pokazati do kakvih će promjena doći u radu posto-

¹⁹ U dokumentu Vlade iz 2001. naziva *Polazišta za daljnji razvoj lokalne samouprave u Republici Sloveniji* kao cilj uvođenja pokrajina navedena je i potreba za sumjerljivošću Slovenije s državama EU, posebice suradnje s europskim regionalnim središtima na ravnopravnim osnovama, uspješnim privlačenjem sredstava za poticanje regionalnog razvoja iz strukturnih fondova EU, kao i prekogranične suradnje lokalnih i regionalnih jedinica (sukladno Europskoj okvirnoj konvenciji o prekograničnoj suradnji teritorijalnih jedinica ili vlasti i njezinih protokola, koju je Slovenija ratificirala 2003.).

ječih institucija, slijedi socijalna analiza, koja mora dati predvidljivu sliku (pozitivnih) učinaka uvođenja nove strukture na razvoj pojedinih društvenih djelatnosti i društva kao cjeline, te analiza troškova, kao cost-benefit analiza, odnosno realni prikaz koštanja uvođenja pokrajine. Te bi analize stvorile zajedničku podlogu za realno političko odlučivanje i izvedbu zakonodavnog postupka za osnivanje pokrajina (Čokert, 1999: 265).

Međutim, postoje i suprotna stajališta onih koji dovode u pitanje je li uopće potrebno osnivati pokrajine s obzirom na veličinu slovenskog teritorija, broj stanovnika i troškove njihova osnivanja. Općine, ali i središnja tijela državne uprave mogli bi biti neskonni ustupati svoje nadležnosti pokrajinama, jer bi tako mijenjali odnose moći u korist pokrajina te smanjivali vlastiti politički utjecaj na rješavanje javnih pitanja i udio u trošenju javnih sredstava. Također, pojedine parlamentarne stranke iznose oprečne stavove o veličini i djelovanju pokrajina (Trpin i Grafenauer, 2002: 56–57).²⁰

Nakon neuspjeha u osnivanju pokrajina 1998., stručna skupina u sastavu Miran Gajšek, Lojze Gosar, Andrej Gulič, Dušan Plut, Marjan Ravbar i Igor Vrišer iznjedrila je 1999. zajedničkim snagama tri prijedloga moguće podjele Slovenije na pokrajine: a) male pokrajine (23 do 25), b) velike pokrajine (osam) i c) srednja (kompromisna) varijanta – dvanaest ili petnaest pokrajina, koja bi amalgamirala ključne prednosti malih i velikih pokrajina.

- a) Podjelu na 23 ili 25 pokrajina autori elaborata temelje na tradicionalnim zemljopisnim regijama u Sloveniji koja i općenito odgovara svijesti stanovništva regija, jača neposrednu demokraciju i regionalnu inicijativu. Slabosti su joj u nedovoljnim financijskim mogućnostima i ugroženosti pred vanjskim utjecajem regija i gradova susjednih država (npr. Zagreb, Trst, Graz). Među najviše i najmanje razvijenom pokrajinom razlika u tzv. bruto dodanoj vrijednosti po stanovniku (BDVPS) iznosila bi 1 : 3,18.
- b) Podjela na osam pokrajina omogućila bi, prema autorima, lakše rješavanje prostornih, infrastrukturnih, gospodarskih i ekoloških regionalnih problema, bolju usporedbu s europskim regijama i zadovoljenje kriterija EU za dodjelu financijske pomoći, malu i jeftinu upravu i očekivani socio-ekonomski razvoj. Stručna sku-

²⁰ Gulič govori o političkoj polarizaciji stajališta o obliku i sadržaju regionalizacije – neoliberalna politička opcija zagovara manji broj većih pokrajina (»regija«) – oko osam, dok se neokonzervativna opcija zauzima za veći broj manjih pokrajina (»regija«) – oko 25 (Gulič, 1999: 81–82).

pina nedostatke velikih pokrajina vidi u slabijim vezama uprave i građana i zapostavljanju mikoregionalnih inicijativa. Ipak, razlika u BDVPS u najviše i najmanje razvijenoj pokrajini pri ovakvoj podjeli iznosila bi samo 1 : 2,5.

- c) Podjela na dvanaest »regija« 1971. radi poticanja regionalnog razvoja bila je relativno uspješna. Danas bi u podjeli na dvanaest pokrajina razlika u BDVPS među najrazvijenijom i najnerazvijenom pokrajinom iznosila 1 : 2,6, dok bi podjela na petnaest pokrajina tu razliku povećala na 1 : 3,05.²¹

Neki članovi stručne skupine predlagali su čak dvostupanjsko uređenje mezorazine, po uzoru na Francusku i Italiju, no ideja je brzo odbačena jer bi takav sustav bio nesvrshodan i preskup u maloj zemlji kao što je Slovenija. U svezi s time, neki su zagovarali obvezatno osnivanje velikih pokrajina, a osnivanje manjih pokrajina kao mogućnost koja je prepuštena općinama (dobrovoljno udruživanje). Grad Ljubljana nalazio bi se u Srednjoslovenskoj pokrajini, koja je u odnosu prema ostalim pokrajinama premoćna po svojoj ekonomskoj snazi i broju stanovnika. Moguće bi bilo dati Ljubljanu status pokrajine, čime bi se Srednjoslovenska pokrajina podijelila na dva dijela i smanjile velike razlike u usporedbi s ostalim pokrajinama, no time bi se rascjepkalo postojeće jedinstveno metropolitansko područje, što bi stvorilo probleme u obavljanju velikih i skupih komunalnih, prometnih i prostornoplanskih službi.²²

Na kraju svojeg elaborata stručna skupina zaključuje da mnogi njezini članovi ističu značenje (do tada zapostavljenog) regionalnog razvoja i važnost budućih pokrajina kao nositelja uspješne regionalne razvojne politike koja će morati znati ublažiti negativan utjecaj tržišta na manje razvijena i rubna slovenska područja i pritiske susjednih makroregionalnih središta.

Stane Vlaj navodi da od 2004. većina struke zauzima stajalište da mnogobrojni razlozi (gospodarski, socijalni, nacionalni, europski, globalizacijski) govore u prilog osnivanju velikih pokrajina – šest do najviše osam

²¹ Većina stručnjaka iz ove skupine u ovoj varijanti dala je prednost podjeli na dvanaest pokrajina te je tada smatrala da je, unatoč kritikama, takva podjela smisljena i opravdana, jer da bi većinu pokrajina bilo moguće usporediti s europskim NUTS III regijama po ekonomskoj snazi i broju stanovnika (iako je taj broj na donjoj granici). Da je takvo stajalište za Sloveniju ipak bilo pogrešno, vidjet će se deset godina kasnije, između ostalog iz rezultata analize koju su proveli Pogačnik, Zavodnik-Lamovšek i Drobne (v. *infra*).

²² Komparativno, taj se problem rješava zakonskim propisivanjem obveznog povezivanja dviju ili više (nižih) lokalnih jedinica radi zajedničkog uređivanja i obavljanja prometnih, komunalnih, opskrbenih i sličnih služba.

pokrajina. Takve bi pokrajine po mišljenju struke imale dovoljno ljudskih i materijalnih resursa za obavljanje opsežnih zadaća i bile dovoljno snažan partner državi, važan akter prekogranične suradnje i uspješniji kandidat za sredstva iz strukturnih fondova EU. Pokrajina bi prema Vlaju trebala imati minimalno 100.000 stanovnika (iako jedinice NUTS III razine moraju imati minimalno 150.000 stanovnika) i dodatno ispunjavati uvjete geografske zaokruženosti područja, materijalne i ostale uvjete za uspješan gospodarski, socijalni i kulturni razvoj (Vlaj, 2008).

4.1. Evaluacija pojedinih modela pokrajina. Mogući poslovi pokrajina

Pogačnik, Zavodnik-Lamovšek i Drobne izradili su 2009. stručnu evaluaciju šest modela podjele Slovenije na pokrajine (čitava Slovenija kao jedna pokrajina sa središtem u Ljubljani, podjela na tri, šest, osam, dvanaest i četrnaest pokrajina). Pošli su od teze da su Sloveniji zbog malog teritorija i broja stanovnika potrebne velike i jake pokrajine radi sumjerljivosti s NUTS III regijama u državama članicama EU te da je u Sloveniji moguće optimizirati mnoge postojeće prostorne sustave (npr. energetiku, poljoprivredu, promet, tržište rada) odstupanjem od dosadašnje teritorijalne područne podjele državne uprave i javnog sektora. Svaki od pretpostavljenih modela pokrajina autori su evaluirali prema devetnaest kriterija odnosno razvojnih ciljeva, dajući ocjene od jedan do pet svakom predloženom modelu ovisno o stupnju zadovoljenja pojedinog kriterija.²³ Evaluacijski kriteriji kojima se autori koriste na modelima jedne, tri, šest i četrnaest pokrajina (prvih petnaest kriterija) te ocjene koje je svaki od predloženih modela ostvario po pojedinom kriteriju prikazani su u tablici 1., a zemljovidni prikaz podjele Slovenije na tri, šest odnosno četrnaest pokrajina moguće je vidjeti na slikama 2., 3. i 4.

Autori se koriste sljedećim evaluacijskim kriterijima:

- Prema klasifikaciji Europske mreže za opservaciju, teritorijalni razvoj i koheziju (ESPON 2004), svaka bi regija trebala imati

²³ Ocjena 5 – potpuno zadovoljava, pozitivni aspekti daleko nadmašuju negativne; ocjena 4 – široko zadovoljava kriterije, pozitivni efekti prelaze negativne; ocjena 3 – neutralna razina zadovoljenja kriterija, pozitivni efekti izjednačeni su s negativnima; ocjena 2 – slabo zadovoljenje kriterija, negativni aspekti jači od pozitivnih; ocjena 1 – potpuna neadekvatnost u ispunjenju kriterija, pozitivni aspekti su zanemarivo mali ili ih nema (Pogačnik i dr., 2009: 396).

tzv. metropolitansko europsko područje rasta (MEGA) ili funkcionalno urbano područje (FUA), pri čemu regionalno središte treba imati barem 50.000, a regija (pokrajina) barem 100.000 stanovnika, dok je optimum najmanje 100.000 stanovnika za grad, a 800.000 za pokrajinu;

- stanovništvu regije treba osigurati pristup javnim uslugama najviše razine (fakulteti, bolnički centri) unutar vremenskog okvira od 45 minuta, a uslugama tijela javne uprave, banaka, kazališta i sl. unutar 30 minuta;
- svaka regija treba imati svoje sveučilište, dostatnu studentsku gravitaciju i povezanost s poslovnim sektorom;
- svaka regija treba osigurati dovoljan broj radnih mjesta za svaku dob i spol radno sposobnog stanovništva kao i za svaku vrstu djelatnosti;
- u subregionalnim središtima treba postojati industrijska zona, tehnološki park i gospodarska zona;
- regija treba biti kompetitivna, što je preduvjet za prekograničnu regionalnu suradnju;
- regija mora biti sposobna oduprijeti se negativnim utjecajima susjednih regionalnih središta (Zagreb, Trst, Gorica);
- na svom području mora osiguravati uravnoteženi ekonomski i urbani razvoj uz istovremenu zaštitu prirodnih krajobraza i kulturne baštine;
- mora biti sposobna pružati cjelovite turističke usluge i nuditi specifične proizvode karakteristične za to područje;
- mora poticati razvoj poljoprivrede, bio-prehrane i šumarstva;
- mora nastojati izjednačivati razvojne razlike unutar svog područja i primjereno se brinuti za nerazvijene dijelove regije;
- mora imati pristup autocesti ili brzjoj cesti; željezničkom kolodvoru s brzim vlakovima u okviru 30 minuta; međunarodnoj zračnoj luci u okviru 45 minuta te međunarodni terminal i odgovarajuće transportne mreže;
- mora omogućiti svestranu i pouzdanu opskrbu energijom;
- mora osigurati povoljne uvjete za vodoopskrbu i odvodnju (pri čemu je dobro da se granice njezina područja podudaraju s nekim porječjem) (Pogačnik i dr., 2009: 397–399).

Radi dobivanja uravnotežene procjene, zbroj svih postignutih ocjena svakog pojedinačnog modela podjele množi se s brojem predloženih pokraji-

na u svakom modelu. Rezultati analize predloženih modela pokazuju da je model podjele na šest pokrajina sličan modelu podjele na osam pokrajina, dok je podjela na dvanaest slična podjeli na četrnaest pokrajina. Autori zaključuju da nema jednoznačnog odgovora koji bi od predloženih modela podjele bio najpovoljniji za Sloveniju, jer on ovisi o tome kojem se čimbeniku daje najveća važnost i o evaluacijskim kriterijima.

Ako se promatraju sljedeći čimbenici: 1. veličina teritorija i broj stanovnika po pojedinoj pokrajini, 2. uloga gradskih središta u pojedinom modelu pokrajina, 3. dostupnost regionalnom središtu i javnim službama najviše razine,²⁴ 4. zaštićenost prirodnih habitata u pojedinom modelu te 5. rizična područja (erozivna područja i područja sklona poplavama), podjela na tri pokrajine pokazuje se najboljim rješenjem u slučajevima pod 2., 4. i 5., a podjela na šest pokrajina u slučajevima pod 1. i 3.

Prema postavljenim evaluacijskim kriterijima, najvišu ocjenu postiže podjela na tri pokrajine (ukupno 920 bodova), slijedi Slovenija kao jedna pokrajina (840 bodova), šest pokrajina (810 bodova) i četrnaest pokrajina (643 boda). Autori su dobivenim rezultatima potvrdili svoju početnu hipotezu o potrebi osnivanja velikih pokrajina i slažu se da je objektivno najpovoljnija podjela na tri pokrajine, ali drže da bi i podjela na šest pokrajina još uvijek bila zadovoljavajuća, jer bi i tada gradovi središta pokrajina – Ljubljana, Maribor, Kopar, Kranj, Novo Mesto i Celje – bili dovoljno sposobni za učinkovito pružanje odgovarajuće razine javnih funkcija (sveučilišta, javna uprava, tehnološki park, cestovna i željeznička povezanost, zaštita okoliša, itd.) (Pogačnik i dr., 2009: 414–415).²⁵

²⁴ Zapravo, dostupnost urbanim središtima i javnim službama unutar 45 minuta najveća je pri podjeli na četrnaest pokrajina (obuhvaća 96% ukupnog teritorija naspram 66,9% pri podjeli na tri pokrajine), no *de facto* osam od četrnaest regionalnih središta ne ispunjava ni minimum standarda glede izbora, dosega, kvalitete i ostalih zahtjeva postavljenih pred suvremene javne službe. Pogačnik i dr. zaključuju da većina slovenskog stanovništva gravitira prema šest ili osam urbanih središta (Pogačnik i dr., 2009: 405–406).

²⁵ U dokumentu naslova *Prijedlog temeljnih pokrajinskih poslova i daljnjih aktivnosti* Strateško vijeće za regionalizaciju i decentralizaciju za poslove u izvornoj nadležnosti pokrajina predlaže: 1. oblikovanje i provedbu regionalne razvojne politike i usklađivanje trajnog razvoja na području gospodarskog, socijalnog, prostornog, okolišnog i kulturnog razvoja te razvoja ljudskih resursa, 2. stvaranje mreže srednjoškolskih ustanova i provođenje poticajnih mjera za razvoj športa na svom području, 3. donošenje razvojnih i istraživačkih programa od pokrajinskog značenja i osnivanje visokoobrazovnih i istraživačkih institucija, pri čemu bi država akreditirala institucije i njihove programe, 4. stvaranje mreže javne zdravstvene službe uz prethodnu reorganizaciju postojeće bolničke mreže i Sveučilišnog kliničkog centra u Ljubljani, 5. donošenje pokrajinskog prostornog plana, hijerarhijski višeg od prostornih akata općina na području pokrajine odnosno nižeg od državnih prostornih akata, 6. provođenje stambene politike na temelju stambenog programa, 7. očuvanje prirode i zaštitu okoliša,

Pojedini će se poslovi iz državne nadležnosti, koje sada obavljaju upravne jedinice, a pokrajine bi ih mogle obavljati racionalnije i učinkovitije, sektorskim zakonima postupno prenositi u prenesenu nadležnost pokrajina. Među prvima to bi moglo biti uređivanje prostora i zaštita okoliša te unutarnji poslovi, a poslije i neki drugi (Polazišta, 2001). Pokrajine će postati područja na kojima će se moći stabilizirati sustav tzv. jednostrukog upravnog kolosijeka koji će uvjetovati fuziju upravnih jedinica i pokrajinskih uprava (Modeli decentralizacije i regionalizacije Slovenije, 2008). Poslove iz svoje nadležnosti općine bi mogle u sporazumu s pokrajinom prenijeti u nadležnost pokrajine, a izgledno je da će to, sukladno načelu supsidijarnosti, biti samo oni poslovi koji prelaze postojeće financijske, tehničke, administrativne i kadrovske kapacitete općina.

5. Nacrti prijedloga zakona o pokrajinama

Radni nacrti Službe Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku dostupni su na web stranicama Službe i otvoreni za primjedbe i prijedloge zainteresiranih koji će se uzeti u obzir pri provođenju prethodne javne rasprave. Premda je riječ samo o nacrtima, njihov sadržaj daje informaciju o mogućoj slici novih slovenskih pokrajina ili barem o trenutačnoj poziciji slovenske Vlade.

5.1. Nacrt prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbore u prva pokrajinska vijeća

Pokrajine će se osnovati donošenjem zakona o osnivanju pokrajina. Nacrt prijedloga zakona o izbornim jedinicama za izbore u prva pokrajinska vijeća određuje izborne jedinice u pojedinoj pokrajini. Osnovna načela na temelju kojih su određena područja izbornih jedinica za prve izbore u po-

stavljanje u pogon, održavanje i praćenje stanja vodne infrastrukture, 8. regionalne ceste, 9. donošenje gospodarskog razvojnog plana te regulatornih i poticajnih mjera za njegov razvoj, 10. razvoj gospodarskih javnih služba: distribucijske energetske mreže, zaštite okoliša i regionalnog prometa, 11. pripremu prijedloga programa ruralnog razvoja uvažavajući specifične potrebe pojedine pokrajine, 12. aktivnu politiku zapošljavanja, zaštitu obitelji i socijalnu sigurnost, 13. kulturu od pokrajinskog značenja, 14. civilnu zaštitu, spašavanje i pomoć na području pokrajine u skladu s državnim sustavom zaštite od prirodnih i drugih katastrofa. Nije teško zaključiti da nabrojene poslove mogu obavljati samo dovoljno velike i snažne pokrajine.

krajinska vijeća jesu osiguravanje jednakomjerne zastupljenosti pojedinih područja u pokrajinskim vijećima.

5.2. Nacrt prijedloga zakona o pokrajinskim izborima

Cilj je zakona uspostaviti izborni sustav za izbore pokrajinskog vijeća kao predstavničkog tijela i predsjednika pokrajine kao izvršnog pokrajinskog tijela. Ta bi se tijela birala neposredno na općim i tajnim izborima. Nacrt uređuje izborno pravo, izborni sustav, izborna tijela, redovite, prijevremene i dopunske izbore, kandidiranje, glasovanje i utvrđivanje izbornih rezultata te zaštitu izbornog prava. Broj članova pokrajinskog vijeća određuje statut u skladu sa zakonom, pri čemu je na (zakonom određenom) etnički miješanom području potrebno talijanskoj odnosno mađarskoj nacionalnoj manjini osigurati najmanje jednog predstavnika u pokrajinskom vijeću.

5.3. Nacrt prijedloga zakona o osnivanju pokrajina

Konstituiraju se pokrajine postavljanjem mjerila za određivanje područja, naziva i središta pokrajina te broja članica odnosno članova prvih pokrajinskih vijeća.²⁶ Područje pokrajine čini upravno-teritorijalna jedinica koju spajaju naseobeni, infrastrukturni i prirodni sustavi te interesi građana za rješavanje razvojnih pitanja i poslova od širega lokalnog i regionalnog značenja koje je pokrajina kao samoupravna regionalna jedinica sposobna rješavati. Područje pokrajine obuhvaća cjelovita područja općina, a granice među pokrajinama određene su granicama općina. Osnivanje pokrajina i određivanje njihovih područja temelji se na prostornoj podjeli koja proizlazi iz geografskih obilježja, ali i postojećih regionalnih identiteta i osjećaja pripadnosti; na razvojnim potencijalima; na povijesnim, ekonomskim, kulturnim i drugim specifičnostima te na prihvaćanju potrebe očuvanja samostalnosti općina.

Slovenija je u usporedbi s najvećim europskim regijama prilično mala, a neke njoj susjedne regije imaju više od milijun stanovnika. Prijedlog podjele na šest pokrajina temelji se na kvantitativnoj (broj stanovnika, znanje i inovacije, gospodarstvo, infrastruktura, okoliš i prostor) i kvalitativnoj

²⁶ Ustav u čl. 143. određuje da će Državni zbor donijeti zakon o osnivanju pokrajina dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika te da u postupku njegova donošenja mora biti osigurano sudjelovanje općina. Poslovnik Državnog zbora određuje da pri donošenju odluka dvotrećinskom većinom na sjednici mora biti prisutno najmanje dvije trećine svih zastupnika.

analizi (poticanje policentričnog regionalnog razvoja, jačanje regionalne pripadnosti stanovništva, ublaživanje gravitacijskih utjecaja većih gradova susjednih država, prekogranično sudjelovanje, teritorijalna i razvojna sumjerljivost s europskim regijama i kvantitativno-kvalitativni kriterij učinkovitosti upravljanja kvalitetom usluga).

Prednosti modela podjele Slovenije na šest pokrajina očituju se u većoj dostupnosti regionalnih središta i opskrbi javnim uslugama, boljoj identifikaciji potreba i interesa stanovnika s pokrajinom, boljoj povezanosti i zaokruženosti područja, većem broju upravnih središta i, s tim povezano, većom mogućnošću za osnivanje međupokrajinskih razvojnih koalicija. Nedostaci modela podjele na šest pokrajina su manja populacijska, ekonomska i razvojno-inovacijska snaga pokrajine, mala konkurentnost i ograničene mogućnosti vlastitog gospodarskog razvoja u budućnosti, veća financijska ovisnost o državi, manji opseg nadležnosti, manje racionalna uprava u usporedbi s većim pokrajinama, manja sumjerljivost s drugim europskim regijama, manje mogućnosti za partnerstvo i ravnopravnu tržišnu utakmicu.

Predviđeno je osnivanje ovih pokrajina: Dolenjska (središte Novo Mesto), Gorenjska (središte Kranj), Primorska (središte Koper), Središnjoslovenska (središte Ljubljana), Posavska (središte Celje) i Podravska (središte Maribor).

5.4. Nacrt prijedloga zakona o pokrajinama

Nacrt prijedloga zakona o pokrajinama (kao *sedes materiae* regionalne samouprave) određuje načela pokrajinske samouprave, pravni status pokrajine, njezin izvorni i preneseni djelokrug poslova (funkcionalna sastavnica), organizaciju pokrajinskih tijela i pokrajinske uprave (organizacijska sastavnica), neposredno odlučivanje građana, pokrajinsku upravu, načela financiranja pokrajina (financijska sastavnica), statut pokrajine i pokrajinske propise, suradnju i odnose pokrajina s općinama, državnim tijelima, međupokrajinsku suradnju, postupak promjene imena, središta i područja pokrajine, poslove za koje je pokrajina nadležna u pojedinim godinama prvog mandata pokrajinskog vijeća, osiguranje prostornih, materijalnih i kadrovskih uvjeta za početak funkcioniranja pokrajina i dr.

Nacrt regulira pokrajinu²⁷ kao intermedijarnu razinu lokalne samouprave između države i općina i kao teritorijalnu upravno-političku zajednicu sa

²⁷ Pokrajina je samoupravna lokalna jedinica koja samostalno i u skladu s Ustavom i zakonom uređuje i obavlja poslove iz svoje nadležnosti u korist građana i građanki pokrajine (čl. 3.).

statusom pravne osobe javnog prava, izvornim nadležnostima, vlastitom imovinom i vlastitim izvorima financiranja, neposredno izabranim predstavničkim tijelom i kao teritorijalnu jedinicu za obavljanje prenesenih poslova državne uprave na prvom stupnju. Pokrajinska samouprava uređena je tako da ne zadire u lokalnu samoupravu na razini općina, već štiti njihovu samostalnost poštujući načela EPLS.

Pokrajina samostalno obavlja lokalne poslove širega značenja i zakonom određene poslove regionalnog značenja²⁸ u korist stanovnika na svom području, a obavlja i pojedine poslove iz državne nadležnosti koje je država na pokrajinu prenijela zakonom.²⁹ Poslovi pokrajina određivat će se postupno u materijalnim zakonima koji uređuju pojedine javne poslove. Prvi mandat pokrajinskih vijeća uzet je kao vremenski okvir u kojem će biti određeni poslovi pokrajina.

Organizaciju pokrajinske samouprave prema Nacrtu čine pokrajinsko vijeće kao neposredno izabrano predstavničko tijelo koje odlučuje o svim pitanjima i u okviru prava i dužnosti pokrajina (broj njegovih članova ovisi o broju stanovnika u pokrajini i kreće se od 35 do 65), predsjednik pokrajine kao neposredno izabrano izvršno tijelo (predstavlja i zastupa pokrajinu),³⁰ pokrajinski odbor kao posredno izabrano izvršno tijelo pokrajine (čine ga predsjednik pokrajine kao *primus inter pares* i dva do četiri člana koji se biraju između članova pokrajinskog vijeća) te pokrajinska uprava na čelu koje je direktor uprave sa statusom javnog službenika. Pokrajinski odbor ima isključivu nadležnost predlagati i provoditi pokrajinski proračun i završni račun (koje donosi pokrajinsko vijeće), imenuje direktora pokrajinske uprave i predstojnike upravnih tijela, odlučuje o ustroju i djelokrugu pokrajinske uprave na čelu koje je direktor uprave te usmjerava i nadzire njezin rad. Pokrajinski odbor i predsjednik pokrajine za svoj su rad neposredno odgovorni pokrajinskom vijeću. Pokrajinski dužnosnici su članovi pokrajinskog vijeća i pokrajinskog odbora, predsjednik i potpredsjednik pokrajine.

²⁸ Kao poslove iz svog izvornog djelokruga, pokrajina obavlja zakonom određene poslove na područjima regionalnog razvoja, gospodarstva i turizma, okoliša i prostora, vodnog i energetskog gospodarstva, prometa, poljoprivrede i šumarstva, školstva i športa, visokog školstva i znanosti, kulture, zdravlja, rada, obitelji i socijalnih službi te zaštite i spašavanja (čl. 13.).

²⁹ U skladu s načelom supsidijarnosti, pokrajina će obavljati one poslove koje je s obzirom na njihovu narav i opseg te zahtjeve učinkovitosti i ekonomičnosti najbolje obavljati na pokrajinskoj razini.

³⁰ Uzimajući u obzir negativna iskustva s neposrednim izborom načelnika (župana) u općinama, Stane Vlaj se protivio neposrednom izboru predsjednika pokrajine jer smatra da bi tako mogao imati prevelike ovlasti u svojim rukama. Stoga zagovara posredan izbor predsjednika pokrajine između članova pokrajinskog vijeća.

Nacrt predviđa obvezno udruživanje pokrajina u Udruženje pokrajina Slovenije, pravnu osobu javnog prava koja predstavlja njihove interese pred državnim tijelima i u međunarodnoj suradnji. Udruženje pokrajina bira članove delegacije Republike Slovenije u Odbor regija EU.

5.5. Nacrt prijedloga zakona o financiranju pokrajina

Status pokrajine kao samoupravne lokalne jedinice jamči joj financijsku samostalnost u vidu vlastite imovine i izvora financiranja, kojima na temelju pokrajinskog proračuna samostalno upravlja. Nacrt se temelji na polazištima financiranja regionalnih vlasti oblikovanim u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe i preporuka Odbora ministara državama članicama o financijskim izvorima lokalnih i regionalnih vlasti (*Recommendation* (2005)1).

Nacrt propisuje načela financiranja pokrajine: načelo samostalnosti, načelo fiskalne decentralizacije i načelo koneksiteta, tj. razmjernosti između propisanih izvora financiranja i poslova iz nadležnosti pokrajina, uređuje izvore financiranja poslova iz pokrajinske nadležnosti, financiranje relevantnih rashoda pokrajina, sufinanciranje pojedinih poslova, programa i investicija iz državnog proračuna, nadzor nad zakonitošću pokrajinskog proračuna i općih i pojedinačnih akata koji uređuju financiranje pokrajinskih poslova i dr.

6. Rasprava i zaključak

Problemi u procesu regionalizacije i vođenju regionalne politike Slovenije leže, čini se, u tome što se regionalna politika odvija putem struktura koje nisu posve jasne i transparentne, a niti su za regionalni razvoj optimalne (u proceduri je već treći Zakon o poticanju regionalnog razvoja u posljednjih 11 godina).

Pokrajine, onako kako su zamišljene u recentnim prijedlozima zakonske regulative i mišljenjima većine stručnjaka, ne bi mogle predstavljati (političke) regije, odnosno jedinice regionalne samouprave sumjerljive regijama u europskim državama (koje su klasificirane u NUTS II regije i koje bi vodile regionalnu politiku na svom području), već isključivo jedinice lokalne samouprave drugog stupnja.

Tradicionalne slovenske pokrajine vuku svoje korijene iz heterogenih zemalja Habsburške Monarhije (Štajerska, Koruška, Pomurska) i svaka od

njih bila je predstavnik posebnog zemljopisnog, klimatskog, ali i povijesnog, socijalnog i kulturnog identiteta.³¹ Jasno je da građani koji osjećaju pripadnost takvim područjima imaju legitimno pravo inicijative za osnivanjem pokrajina kao jedinica političke samouprave. No one ne mogu predstavljati regionalnu razinu vlasti kakva postoji u europskim zemljama (*Länder* u Austriji, *régions* u Francuskoj) i biti nositelj regionalne politike (koja se dobrim dijelom financira sredstvima strukturnih fondova EU) ako se broj stanovnika svake od njih neće kretati unutar kriterija prosječne veličine NUTS II razine (između 800 tisuća i tri milijuna stanovnika).

Regionalna se politika treba voditi na odgovarajućoj upravno-teritorijalnoj razini regija i u nju trebaju biti uključeni svi relevantni akteri (pri čemu predstavnici regionalne vlasti trebaju igrati ključnu ulogu inicijatora i koordinatora te politike). Drugim riječima, osnuje li Slovenija prema sadašnjem stanju stvari šest ili čak i više pokrajina i ako one (sukladno prijelaznoj odredbi čl. 71. važećeg ZPSRR 2005.) preuzmu funkcije razvojnih regija (koje bi pak, u skladu s novim prijedlogom ZPSRR-a, trebale preuzeti na sebe i vođenje kohezijske politike EU), ostaje velika bojazan da one neće biti sposobne opstati u ulozi ključnog aktera regionalne politike, prvenstveno zato što ih Eurostat zbog neudovoljavanja kriteriju minimalnog broja stanovnika (800.000 stanovnika) neće moći priznati kao regionalne jedinice.

Naime, osim za harmonizirano prikupljanje i uspoređivanje statističkih podataka i izrade socio-ekonomskih analiza na regionalnoj razini, NUTS nomenklatura ima svrhu procijeniti ispunjavanje uvjeta za pristup pomoći iz strukturnih fondova EU onim regijama kojih razvoj zaostaje za prosjekom EU. Te su regije klasificirane na NUTS II razini (Eurostat, 2007: 10).

S druge pak strane, legitimno je pitati se pokušava li Uredba Europskog parlamenta i Vijeća br. 1059/2003 umjetno unificirati heterogene europske regije. Klasifikacija regija (NUTS I – NUTS III) nije primjerena teritorijalnom ustrojstvu, broju stanovnika, gustoći naselja i ostalim čimbenicima od važnosti za teritorijalnu podjelu svake europske države. Eurostat i sam priznaje da »unatoč nastojanjima da se na istoj NUTS razini pojavljuju jedinice usporedive veličine, svaka razina još uvijek obuhvaća regije koje se znatno razlikuju u pogledu površine, broja stanovnika, ekonomske snage ili upravnih vlasti.³² Ta heterogenost prisutna u čitavoj Zajednici

³¹ <http://www.statoids.com/usi.html>

³² Godine 2005. na razini NUTS II regija Île de France u Francuskoj i Lombardija u Italiji imale su jedanaest odnosno devet milijuna stanovnika. Četrnaest uglavnom rubnih

reflektira situaciju na razini države članice« (Eurostat, 2007: 11). Takvo inzistiranje na nužnosti da se umnogome različite regije različitih država izjednače po svojoj veličini radi pretežno administrativnih razloga ne čini se sasvim opravdanim, a ponekad ne nailazi na potporu građana i dionika u procesu teritorijalne podjele.

Razlozi zbog kojih pokrajine u Sloveniji nisu osnovane (unatoč brojnim prijedlozima zakonske regulative o osnivanju, organizaciji, djelokrugu i financiranju pokrajinske samouprave i načelnoj suglasnosti svih ključnih aktera o potrebi njihova osnivanja) leže u permanentnoj konfrontaciji centralističkih i regionalističkih političkih struja koja rezultira nedostatnom političkom suglasnošću o pitanju broja, odgovarajućeg teritorijalnog opsega i položaja te ovlasti i odgovornosti pokrajina.

Ni struka ne pruža barem načelno usklađena rješenja u tom pogledu. Nije posve jasno u čijem bi se interesu trebale osnovati pokrajine ni hoće li Slovenija usvojiti pokrajine koje će predstavljati drugostupanjsku lokalnu samoupravu ili će ih osnivati kao regije. Ako se pokrajine osnivaju radi poticanja društvenog i gospodarskog razvoja Slovenije, potrebno je u obzir uzeti različite povijesne, gospodarske, zemljopisne i kulturološke entitete koji postoje na njezinu području i svojim posebnim interesima, različitim od interesa drugih, daju i pečat političke samouprave na srednjoj razini. Tada će trebati osnovati više manjih pokrajina, ali one neće moći ući u klasifikaciju regija prema kriterijima Eurostata, a neće se moći ni boriti protiv premoći jakih susjednih regionalnih središta (Trst, Graz, Zagreb).

Ako se pokrajine osnivaju radi sumjerljivosti i ravnopravnosti u tržišnoj utakmici sa susjednima i ostalim europskim regijama, moguće je da takve regije neće adekvatno predstavljati interese na svom području niti uživati potrebno povjerenje svojih stanovnika. Zbog svoje jakosti uvećane međusobnim animozitetom, Ljubljana i Maribor, koji bi predstavljali gravitacijske točke takvih regija, mogli bi razvojne probleme ruralnih i rubnih područja, umjesto da ih smanje, još više povećati. Slovenija nije na državnoj razini usvojila strategiju decentralizacije i/ili regionalizacije, pa je o ciljevima uvođenja pokrajina u teritorijalni sustav Slovenije moguće zasad samo spekulirati.

Služba Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku smatra regionalizam jednom od najviših vrednota Slovenije i smatra da će on »biti

ili otočnih regija imalo je manje od 300 tisuća stanovnika (Gradišće u Austriji; otoci Azori i Madeira u Portugalu), zbog čega su morali umjetno dijeliti svoj teritorij ili ga spajati sa susjednim područjima.

zaokružen osnivanjem pokrajina čime će Slovenci dobiti višestupanjsku teritorijalnu strukturu, kao što je to običaj u svim susjednim državama. Aktualna vladina koalicija, koja je upravo takvog usmjerenje, postavila si je cilj da će povući odlučan potez još u ovom mandatu». ³³

Slovenija bi mogla u svoju organizaciju države uskoro uvesti pokrajine (barem) kao drugu razinu teritorijalne samouprave, pod uvjetom da valovi aktualne globalne ekonomske i financijske krize, kao novi vanjski čimbenik, dodatno ne uzdrmaju već ionako nestabilan konsenzus slovenskih političara o izgledu sustava pokrajinske samouprave. Naime, glavne kočnice provedbi procesa decentralizacije popustile su već ustavnim izmjenama iz 2006., iako centralističke struje još uvijek ne jenjavaju. Budući da je aktualna koalicijska vlada socijaldemokrata (SDS) i demokratske stranke (DS) na čelu s Borutom Pahorom, prema rezultatima ispitivanja javnog mnijenja u prosincu 2010., uživala potporu tek 28% stanovništva (Politbarometer, 12/2010: 16), mogao bi se ponoviti debakl savjetodavnog referenduma o osnivanju pokrajina iz 2006., ako se Vladi ne dogodi da joj čitav projekt osnivanja pokrajina ne uspije.

Najnoviji prijedlog zakona o osnivanju pokrajina Službe Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku predviđa podjelu Slovenije na šest pokrajina. Njihovim uvođenjem očekuje se pozitivan utjecaj na vođenje regionalne razvojne politike, kao i uravnoteženje dosadašnje neujednačene strukture općina i gradskih općina i odnosa moći sa središnjom državom, ali i s općinskim načelnicima, koji će u takvoj situaciji nastojati zadržati što je više moguće političkih ovlasti u svojim rukama. Jedna od najvažnijih i stoga najtežih uloga pokrajina bit će ublaživanje centraliziranosti države i premošćivanje postojećeg jaza između centralne vlasti i općina koji je, između ostalog, uzrokovan i prevelikom usitnjenošću teritorijalne podjele.

Većina stručnjaka slaže se da je bolje osnovati velike i jake pokrajine (od šest do osam) nego više malih. Takva rješenja nastoje naći ravnotežu između povećanja učinkovitosti upravljanja javnim poslovima na srednjoj razini i političkog legitimiteta pokrajina. Neki ih uspoređuju s prevladavajućim područnim ustrojstvom teritorijalnih, funkcionalnih i asocijativnih upravnih sustava u Sloveniji; svaki od tih sustava u prosjeku ima desetak regionalnih podružnica (Vuk Dimbek i Haček, 2008: 216, 220).

Premda teritorijalna sastavnica nije ni jedini ni najvažniji element pri osnivanju pokrajina, ona je do danas najveći kamen smutnje stručnih i politič-

³³ http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna_politika/

kih prijepora. Ipak, sukladno s devetnaest pokazatelja snage, kompetitivnosti i samodovoljnosti različitih modela pokrajina, kojima se Pogačnik i dr. koriste pri analizi modela pokrajinizacije Slovenije, optimalno bi bilo osnovati tri (zbog malog teritorija i broja stanovnika te radi kolike-tolike usporedbe s NUTS III jedinicama – europskim regijama) odnosno šest pokrajina (koje bi očuvale zadovoljavajući stupanj održivog razvoja i s kojima bi se stanovništvo još uvijek moglo identificirati).

Bilo bi korisno prethodno izraditi teritorijalnu analizu i funkcionalni pregled slovenske središnje državne uprave i njezinih područnih jedinica, posebno nadležnosti upravnih (administrativnih) jedinica, budući da će pokrajine prije ili kasnije na sebe preuzimati neke poslove iz dosadašnje nadležnosti općina i države. Također, važno je ne opteretiti odmah pokrajine s obavljanjem opsežnih državnih poslova, već najprije prepustiti sistemskom zakonu da utvrdi i dodijeli pokrajinama poslove iz njihova izvornog djelokruga koji će predstavljati logički sadržaj i bit pokrajinske samouprave, a to je neposredno zadovoljenje svih onih interesa koji se oblikuju na supralokalnoj razini (prostorno planiranje, gospodarenje krupnim otpadom, opskrba, energetika, promet, zaštita okoliša, održavanje regionalnih bolnica, škola, socijalnih i kulturnih ustanova). Podjela nadležnosti između općina, pokrajina i države ne bi smjela biti konačna i ireverzibilna, već bi je trebalo kontinuirano prilagođivati dinamici promjena u potrebama i interesima društvene okoline, s osobitim naglaskom na postupnu progresiju u prelasku određenih poslova u izvornu nadležnost pokrajina (Analiza, 2009: 92).

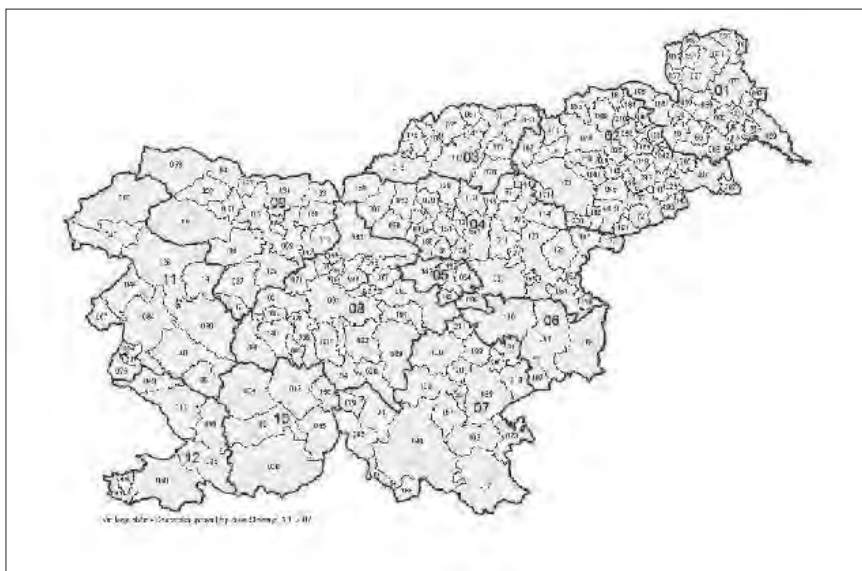
Čini se da je nekoliko mogućih pravaca daljnjeg razvoja decentralizacije i regionalizacije Slovenije. *Prvi* je *status quo* bez pokrajinske razine vlasti i zadržavanje razvojnih regija kao »produžene ruke« Vlade u politici regionalnog razvoja. No on je malo vjerojatan. Prema *drugom* (možda i optimalnom scenariju) osnovale bi se dvije pokrajine (koje bi se poklapale s postojećim NUTS II razinama) koje će biti ključni stvaratelj i ostvarivač regionalne politike na svom području i preuzeti dotadašnje funkcije razvojnih i kohezijskih regija. *Treći* predviđa šest ili osam pokrajina koje će moći predstavljati pokrajinske identitete, no u tom slučaju neće biti sumjerljive europskim regijama.

Studije i analize različitih modela »pokrajinizacije« Slovenije, koje slovenski stručnjaci izrađuju već više od desetljeća, važna su potpora decentralizaciji i provođenju načela supsidijarnosti kao najvažnijeg načela uređenja odnosa države i nižih razina vlasti i barometra demokratičnosti europskih država. Ipak, ostaje vidjeti hoće li pokrajine *in statu nascendi* predstavljati drugi stu-

panj lokalne samouprave (što će zadovoljiti interes stanovništva za legitimiziranjem pokrajinskog identiteta) ili će pak biti osnovane kao regije.

Potonje će biti moguće ostvariti samo ako budu osnovane dvije ili maksimalno tri pokrajine. Jedino će tako ispunjavati kriterije NUTS II klasifikacije te zajedno sa sredstvima iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda EU moći sufinancirati regionalne razvojne projekte. Osim toga, tako će biti dovoljno velike i financijski jake i raspolagati ljudskim, gospodarskim, infrastrukturnim, socijalnim i drugim izvorima i potencijalima u mjeri potrebnoj za uspješno pokretanje i provođenje regionalne razvojne politike te snositi punu odgovornost za društveni i ekonomski razvoj svog područja.

Slika 1. Prikaz statističkih regija i općina u Sloveniji

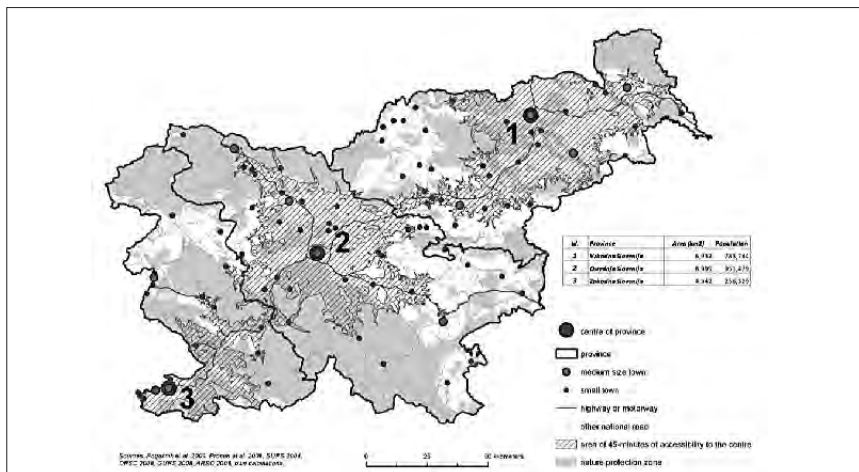


Izvor: Vuk Dirnbek i Haček, 2008.

Statističke regije (NUTS III):

- | | |
|--------------------|--------------------------|
| 1. Pomurska | 7. Jugoistočna Slovenija |
| 2. Podravska | 8. Srednjoslovenska |
| 3. Koruška | 9. Gorenjska |
| 4. Savska | 10. Unutarnjokraška |
| 5. Zasavska | 11. Gorička |
| 6. Srednjoposavska | 12. Obalnokraška |

Slika 2. Podjela Slovenije na tri pokrajine prema odabranim kriterijima

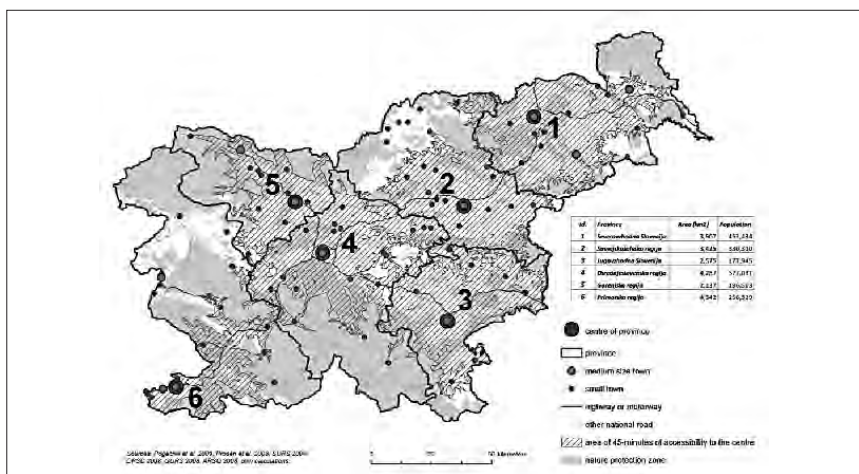


Izvor: Pogačnik i dr., 2009.

Pokrajine:

1. Istočna Slovenija (središte Maribor)
2. Središnja Slovenija (središte Ljubljana)
3. Zapadna Slovenija (središte Koper)

Slika 3. Podjela Slovenije na šest pokrajina prema odabranim kriterijima

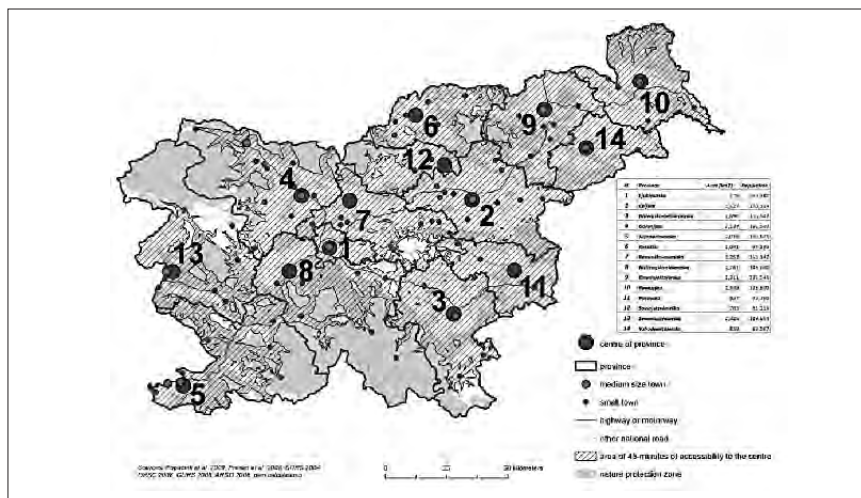


Izvor: Pogačnik i dr., 2009.

Pokrajine:

1. Sjeverozapadna (središte Maribor)
2. Savsko-šaleška (središte Celje)
3. Jugozapadna (središte Novo Mesto)
4. Središnjoslovenska (središte Ljubljana)
5. Gorenjska (središte Kranj)
6. Primorska (središte Koper)

Slika 4. Podjela Slovenije na četrnaest pokrajina prema odabranim kriterijima



Izvor: Pogačnik i dr., 2009.

Pokrajine (13 + Ljubljanska):

1. Ljubljanska (središte Ljubljana)
2. Celjska (središte Celje)
3. Dolenjsko-belokranjska (središte Novo mesto)
4. Gorenjska (središte Kranj)
5. Južnoprimorska (središte Koper)
6. Koruška (središte Ravne na Koroškem)
7. Kamniško-zasavska (središte Kamnik)
8. Unutarnjodolenjska (središte Vrhnika)
9. Srednjoštajerska (središte Maribor)
10. Pomurska (središte Murska Sobota)
11. Posavska (središte Krško)
12. Savsko-šaleška (središte Velenje)
13. Sjevnoprimorska (središte Nova Gorica)
14. Istočnoštajerska (središte Ptuj)

6.	Mogućnosti i kompetitivnost u prekograničnim odnosima s euroregijama	5	4	5	4	5	2	3	3	3	4	3	1	2	2	3	1	2	2	1	3	3	1	3	2
7.	Nepovoljna gravitacija i utjecaj gradova susjednih država	3	3	5	4	5	4	3	2	4	3	4	4	2	5	1	1	5	3	2	2	1	4	2	3
8.	Zaštićena područja povezana s urbanim područjima u pitanju površine područja, kontinuitet	2	3	5	4	5	2	4	4	2	4	2	4	5	2	2	3	3	1	5	2	5	3	3	4
9.	Mogućnost pružanja cjelovitih turističkih usluga i specifičnih proizvoda regije	4	4	4	3	5	4	3	3	5	5	3	2	2	5	5	3	3	2	2	3	2	1	2	3
10.	Mogućnosti razvoja poljoprivrede, bio-prehrane i šumarstva	3	3	3	4	4	3	5	3	2	4	1	3	4	3	3	2	3	2	2	4	2	2	4	4
11.	Mogućnost ublažavanja razvojnih razlika u regiji, briga za nerazvijene djele regije	4	3	4	2	4	3	3	3	4	2	5	4	3	5	5	1	3	2	2	1	2	2	2	1
12.	Pristup autocesti ili brzjoj cesti	4	4	5	4	5	3	4	4	5	5	5	4	5	5	5	2	5	4	5	4	4	4	4	5
13.	Pristup željezničkom kolodvoru s brzim vlakovima	3	4	5	3	5	2	4	5	3	4	5	4	4	3	3	1	5	3	4	2	4	3	2	3
14.	Pristup međunarodnoj zračnoj luci i luci	2	2	5	4	5	2	4	2	4	2	5	2	1	4	4	1	5	2	5	1	2	1	1	4
15.	Mogućnosti logistike, transportna mreža	5	4	4	4	5	2	4	3	3	5	4	2	2	2	5	1	2	2	3	3	3	1	3	2

* MEGA – Metropolitan European Growth Area (metropolitansko europsko područje rasta); FUA – Functional Urban Area (funkcionalno urbano područje). Izvor: Pogačnik i dr., 2009

Literatura

- Černe, Andrej (1999) Questions of Regional Development in Slovenia. http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela_14/13_cerne.pdf
- Čokert, Andrej (1999) Pokrajine v Sloveniji. http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/Publikacije/Dela/files/Dela_13/20_Andrej_Cokert.pdf
- Dimitrovska-Andrews, Kaliopa, Zlata Ploštajner (2001) Local Government in Slovenia. U: Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung
- Dubajić, Daria (2010a) Lokalna samouprava u Sloveniji. Hrvatska javna uprava 10(2): 465–487
- Dubajić, Daria (2010b) Reforma lokalne samouprave u Sloveniji. Zbornik sa savjetovanja Instituta za javnu upravu: Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave? Zagreb, Sheraton, 22. travnja 2010. (u objavi)
- Dulabić, Vedran (2007) Regionalizam i regionalna samouprava. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Gulič, Andrej (1999) Predlog členitve Slovenije na pokrajine – socialnoprorski vidiki. U: A. Čokert, M. Gajšek, L. Gosar, A. Gulič, D. Plut, M. Ravbar, S. Vlaj, I. Vrišer: Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku
- Pogačnik, Andrej, Alma Zavodnik Lamovšek, Samo Drobne (2009) A Proposal for Dividing Slovenia into Provinces. *Lex localis* 7(4): 393–423
- Trpin, Gorazd; Grafenauer, Božo (2002) Neka pitanja decentralizacije u Sloveniji. Hrvatska javna uprava 4(1): 47-68
- Vlaj, Stane (2006) Pokrajine in decentralizacija Slovenije. Ljubljana: International Institute for Middle East and Balkan Studies (IFIMES), <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=283>
- Vlaj, Stane (2008) Referendum o pokrajinah – zaušnica predlagateljem. Ljubljana: IFIMES, 30. 6. 2008. <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=380>
- Vlaj, Stane (2009) Pokrajinizacija Slovenije v spremenjenih razmerah. Ljubljana: IFIMES, 12. 1. 2009. <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=420>
- Vrišer, Igor (1999) Deset ali petindvajset pokrajin v Sloveniji? U: A. Čokert, M. Gajšek, L. Gosar, A. Gulič, D. Plut, M. Ravbar, S. Vlaj, I. Vrišer: Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku
- Vuk Dirnbek, Vojka, Miro Haček (2008) Regionalne delitve Slovenije. *Lex localis* 6(2): 205–243

Dokumenti i pravni akti

- Analiza predlaganog normativnog uređenja s aspekta ustavne koncepcije pokrajine, Ljubljana, 2009. www.svrl.gov.si
- Eurostat Methodologies and Working Papers (2007) Regions in the European Union, European Communities
- Modeli regionalizacije in decentralizacije Slovenije, studija izrađena u suradnji Fakulteta za građevinarstvo i geodeziju Sveučilišta u Ljubljani, Instituta za poredbeno pravo Pravnog fakulteta u Ljubljani, Instituta za lokalnu samoupravu i javnu nabavu Maribor i Strateškog vijeća za decentralizaciju i regionalizaciju, 2008., <http://www.svrl.gov.si>
- Polazišta za daljnji razvoj lokalne samouprave u Republici Sloveniji – EVA 2001-1525-0006, dokument Vlade Republike Slovenije, Ljubljana, 18. 7. 2001., dostupno na: <http://www.svrl.gov.si>
- Politbarometar (12/2010) Projekt »Javnomnjenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji«. Centar za raziskovanje javnoga mnjenja
- Prijedlog Zakona o poticanju skladnog regionalnog razvoja od 28. listopada 2010. www.svrl.gov.si
- Uredba o standardnoj klasifikaciji teritorijalnih jedinica (SKTE) (Ur. l. 28/00)
- Uredba o standardnoj klasifikaciji teritorijalnih jedinica (SKTE) (Ur. l. 09/07)
- Ustav Republike Slovenije, Ur. l. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06
- Ustavni zakon o izmjenama čl. 121., čl. 140. i čl. 143. Ustava Republike Slovenije, Ur. l. 68/06
- Zakon o lokalnoj samoupravi, Ur. l. 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 9/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 59/99, 70/00, 87/01, 51/02, 108/03, 72/05, 14/07, 60/07, 76/08, 100/08, 79/09
- Zakon o poticanju skladnog regionalnog razvoja, Ur. l. 60/99, 56/03, 83/03
- Zakon o poticanju skladnog regionalnog razvoja, Ur. l. 93/05, 127/06

Internetski izvori

- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/nuts_classification
- <http://www.svrl.gov.si>
- <http://www.statoids.com/usi.html>

REGIONALISATION OF SLOVENIA – EFFORTS TO ESTABLISH MEZZO-LEVEL GOVERNMENT

Summary

In Slovenia, there have been long political and expert debates about decentralisation and regionalisation of the country. There is a positive attitude towards the need for establishment of provinces (pokrajina) as a medium tier of government. Mezzo-level government would be the institutional exponent and coordinator of a balanced regional development policy in Slovenia. Constitutional amendments of 2006 made possible real decentralisation. However, the establishment and functioning of the provinces remain open issues with controversial viewpoints. Experts wonder whether political elites at the central and local levels are (finally) ready to cease part of their competences to the counties. Some are doubtful about justifiableness of introducing provinces into the Slovenian administrative-territorial system considering the country's small territory and number of inhabitants. The paper analyses the forms of (non-political) regionalisation of Slovenia, the development of regional policy, the concept of provinces as second-tier self-government units, as well as the basic political and expert controversies over their establishment. There is also an overview of draft legislation on provincial self-government made by the Office for Local Policy and Regional Self-Government of the Republic of Slovenia in 2009.

Key words: regionalisation – Slovenia, regional policy, provinces, decentralisation