

Janez Nared
Jelka Hudoklin
Damjan Kavaš
Alma Zavodnik Lamovšek

POVEZOVANJE
PROSTORSKEGA
IN RAZVOJNEGA
NAČRTOVANJA
NA REGIONALNI
RAVNI
V SLOVENIJI



GEORITEM 29

GEORITEM 29

**POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA
NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI**

**Janez Nared
Jelka Hudoklin
Damjan Kavaš
Alma Zavodnik Lamovšek**



GEORITEM 29

**POVEZOVANJE PROSTORSKEGA
IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA
NA REGIONALNI RAVNI
V SLOVENIJI**

**Janez Nared
Jelka Hudoklin
Damjan Kavaš
Alma Zavodnik Lamovšek**

LJUBLJANA 2019

GEORITEM 29

POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI

Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek

© 2019, ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika; ACER Novo mesto, d. o. o.; Inštitut za ekonomska raziskovanja; UL, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo; Založba ZRC

Urednika zbirke: Drago Kladnik, Drago Perko

Uredniški odbor: David Bole, Mateja Breg Valjavec, Rok Ciglič, Mateja Ferk, Matej Gabrovec, Drago Kladnik, Blaž Komac, Jani Kozina, Janez Nared, Drago Perko, Primož Pipan, Katarina Polajnar Horvat, Nika Razpotnik Viskovič, Aleš Smrekar, Mateja Šmid Hribar, Maja Topole, Mimi Urbanc, Matija Zorn

Urednika: Jani Kozina, Nika Razpotnik Viskovič

Recenzenta: Marjan Ravbar, Simon Kušar

Fotograf: Jure Tičar

Prevod izvirka: DEKS d. o. o.

Oblikovalka naslovnice: Tanja Radež

Oblikovalec notranjosti: Drago Perko

Izdajatelj: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Za izdajatelja: Ma t j a Zorn

Založnik: Založba ZRC

Za založnika: Oto Luthar

Glavni urednik: Aleš Pogačnik

Računalniški prelom: SYNCOMP d. o. o.

Tisk: Cicero Begunje

Naklada: 250 izvodov

Prva izdaja, prvi natis.

Prva e-izdaja knjige je prosto dostopna tukaj:

<https://zalozba.zrc-sazu.si/p/1543>

<https://doi.org/10.3986/9789610501558>



ARRS

JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST
REPUBLIKE SLOVENIJE



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI
RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO



Monografija je nastala v okviru projekta V6-1652 Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, ki so ga prek Ciljnega raziskovalnega programa za leto 2016 sofinancirali Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Knjižna zbirka Georitem nastaja v okviru raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

CIP – Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

911.3:711.2(497.4)

711.2(497.4)

POVEZOVANJE prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji / Janez Nared ... [et al.] ; [fotograf Jure Tičar ; prevod izvlečka Deks]. – 1. izd., 1. natis. – Ljubljana : Založba ZRC, 2019. – (Georitem, ISSN 1855-1963 ; 29)

ISBN 978-961-05-0154-1

1. Nared, Janez
298347008

COBISS.SI-ID = 298347520

ISBN 978-961-05-0155-8 (pdf)

GEORITEM 29

POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI**Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek**

AVTOR

Janez Nared

janez.nared@zrc-sazu.si

<https://giam.zrc-sazu.si/sl/nared#v>

Janez Nared je po opravljeni osnovni šoli v Cerknici obiskoval gimnazijo v Postojni, nato pa je vpisal študij geografije in sociologije na Filozofski fakulteti v Ljubljani. Takoj po njegovem zaključku je na isti fakulteti vpisal podiplomski študij geografije. Aprila 2003 mu je senat Filozofske fakultete odobril neposredni prehod na doktorski študij, ki ga je zaključil januarja 2007. Leta 2009 je na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici pridobil tudi naziv magister prava. Decembra 2002 se je kot mladi raziskovalec zaposlil na Geografskem inštitutu Antona Melika ZRC SAZU, kjer sodeluje pri raziskovalnih projektih s področja regionalnega planiranja. Od leta 2012 je vodja Oddelka za humano geografijo, od leta 2016 pa pomočnik predstojnika inštituta. Je sourednik znanstvene knjižne zbirke Regionalni razvoj ter področni urednik in član uredniškega odbora revije Acta geographica Slovenica. Dejavno je sodeloval pri organizaciji več simpozijev, aktiven pa je tudi na mednarodnem področju, saj je ambasador Regional Studies Association za Slovenijo.



AVTORICA

Jelka Hudoklin

jelka.hudoklin@acer.si

Jelka Hudoklin je obiskovala gimnazijo v Novem mestu in končala študij krajinske arhitekture na Biotehniški fakulteti v Ljubljani, kjer je na isti smeri zaključila tudi podiplomski študij. Deluje na področju prostorskega načrtovanja, urbanizma, krajinske arhitekture in varstva okolja. V podjetju Acer Novo mesto d. o. o. je zaposlena kot vodja oddelka za prostorsko načrtovanje. Vodi izdelavo občinskih prostorskih aktov in državnih prostorskih načrtov, strokovnih podlag za razvoj poselitve ter vrednotenje in upravljanje krajin, študij variant za različne prostorske ureditve, predvsem prometne in druge gospodarske javne infrastrukture in izdeluje načrte krajinske arhitekture. Sodeluje pri slovenskih in evropskih aplikativnih raziskovalnih projektih in pri pripravi metodoloških študij na področju prostorskega načrtovanja. Aktivno se vključuje v problematiko urejanja prostora v lokalnem okolju in deluje v strokovnih društvih in v Zbornici za arhitekturo in prostor Slovenije. Je ustanovna članica partnerstva Odgovorno do prostora! in dobitnica dveh nagrad Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije (Zlati svinčnik 2007 in 2013) ter priznanja Maks Fabiani 2010 in mednarodne nagrade Maks Fabiani 2015.

GEORITEM 29

POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI

Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek



AVTOR

Damjan Kavaš

kavasd@ier.si

Damjan Kavaš se je rodil v Kranju, kjer je opravil tudi osnovno šolo in gimnazijo. Na Ekonomski fakulteti v Ljubljani je leta 1995 diplomiral, leta 1998 magistriral in leta 2014 doktoriral. Po kratki zaposlitvi v Savi Kranj se je leta 1995 zaposlil na Inštitutu za ekonomska raziskovanja v Ljubljani. Do sedaj je sodeloval že na prek 100 domačih in mednarodnih projektih, pri pripravi številnih strateških dokumentov, kot sta Strategija gospodarskega razvoja Slovenije in Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001–2006, pri pripravi zakonodaje s področja spodbujanja regionalnega razvoja (1999, 2011), pri pripravi programskih dokumentov za črpanje sredstev evropske kohezijske politike in pri vrednotenjih (predhodnih, vmesnih, naknadnih) programov evropske kohezijske politike in programov razvoja podeželja. Bil je član strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo ter je sodeloval pri pripravi predloga pokrajinske zakonodaje. Pri svojem delu redno sodeluje z ministrstvi, lokalnimi skupnostmi in Evropsko komisijo.



AVTORICA

Alma Zavodnik Lamovšek

alma.zavodnik-lamovsek@fgg.uni-lj.si

<https://www.fgg.uni-lj.si/seznam-zaposlenih/alma-zavodnik-lamovsek>

Alma Zavodnik Lamovšek je diplomirala leta 1992 na Fakulteti za arhitekturo Univerze v Ljubljani ter nadaljevala podiplomsko izobraževanje na področju urbanističnega in prostorskega planiranja. Istega leta se je zaposlila na Katedri za prostorsko planiranje Fakultete za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani. Od leta 2008 dela na mestu visokošolskega učitelja ter vodi ali sodeluje pri številnih domačih in mednarodnih raziskavah, katerih rezultate tudi redno objavlja. Trenutno se ukvarja z raziskovanjem sprememb rabe prostora, vključno s sanacijo degradiranih območij in prostorskim planiranjem na regionalni ravni.



GEORITEM 29

POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI**Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek**

IZDAJATELJ

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

gi@zrc-sazu.si

<http://giam.zrc-sazu.si>

Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, humano geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo, zemljepisno knjižnico ter zemljepisni muzej. V njem je sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije. Njegovi raziskovalci se ukvarjajo predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravo temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodelujejo pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizirajo znanstvena srečanja, izobražujejo mlade raziskovalce in izmenjuje znanstvenike. Inštitut izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica*/Geografski zbornik ter znanstveni knjižni zbirki *Geografija Slovenije* in *Georitem*. V sodih letih izdaja knjižno zbirko GIS v Sloveniji, v lihih letih knjižno zbirko *Regionalni razvoj*, vsako tretje leto pa knjižno zbirko *Naravne nesreče*.

GEORITEM 29

POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI

Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek

UDK: 913:711.2(497.4)

COBISS: 2.01

IZVLEČEK

Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji

Knjiga obravnava povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji. Na podlagi analize gradiv, ankete po občinah, delavnic z naročnikoma in ključnimi deležniki smo predstavili zgodovinski pregled prostorskega in razvojnega načrtovanja, opredelili izhodišča za oblikovanje modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, oblikovali model, vključno z opredelitvijo vsebin, potrebnih strokovnih podlag, strukture strateških izhodišč, procesnih vidikov načrtovanja in povezovanja, ključnih deležnikov, potrebnih financ in tveganj, ter izdelali priporočila za uveljavitev predlaganega modela v praksi. Ob tako zastavljenemu modelu in njegovem doslednem izvajanju v praksi se bo izboljšalo načrtovanje na regionalni ravni, pri čemer bo to upoštevalo gospodarski, socialni in prostorski vidik. S tem bosta zagotovljena trajnosten razvoj in ohranjanje prostorskih potencialov.

KLJUČNE BESEDE

prostorsko načrtovanje, regionalni razvoj, model, regionalni razvojni program, regionalni prostorski plan, Slovenija



GEORITEM 29

POVEZOVANJE PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI V SLOVENIJI**Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek**

UDK: 913:711.2(497.4)

COBISS: 2.01

ABSTRACT

Integration of Spatial and Development Planning at the Regional Level in Slovenia

This volume discusses the integration of spatial and development planning at the regional level in Slovenia. Based on an analysis of materials, a survey of municipalities, and workshops carried out with two contracting authorities and key stakeholders, it provides a historical overview of spatial and development planning, defines the bases for developing a model for integrating spatial and development planning at the regional level, develops this model—whereby it defines the content, the required expert bases, the structure of strategic starting points, process-related aspects of planning and integration, key stakeholders, the required funds, and risks—and presents recommendations for applying the proposed model in practice. The model designed in this manner and its consistent implementation in practice will improve planning at the regional level, which will take into account economic, social, and spatial aspects. This will ensure sustainable development and the preservation of spatial potentials.

KEY WORDS

physical planning, regional development, model, regional development programme, regional spatial plan, Slovenia

Vsebina

Predgovor	13
1 Uvod	14
1.1 Namen in cilji	17
1.2 Metode	18
2 Regionalno prostorsko načrtovanje v Sloveniji v obdobju 1968–2016	20
2.1 Ključni mejniki regionalnega prostorskega načrtovanja do osamosvojitve Slovenije	20
2.2 Regionalno prostorsko načrtovanje po osamosvojitvi Slovenije	24
3 Regionalna politika v Sloveniji v obdobju 1971–2017	26
3.1 Regionalna politika v Sloveniji med letoma 1971 in 1991	26
3.2 Obdobje spodbujanja demografsko ogroženih območij med letoma 1991 in 1999	28
3.3 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja med letoma 1999 in 2005	29
3.4 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja med letoma 2005 in 2011	30
3.5 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja od leta 2011 dalje	32
4 Izhodišča za pripravo modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja	33
4.1 Institucionalni vidik	33
4.2 Vsebinski vidik	43
4.3 Procesni vidik	54
5 Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni	65
5.1 Model	65
5.2 Strokovne podlage	67
5.3 Struktura strategije razvoja regije	68
5.4 Procesni vidik načrtovanja na regionalni ravni	70
5.5 Deležniki	74
5.6 Financiranje	78
5.7 Tveganja	78
6 Priporočila	79
7 Sklep	81
8 Seznam virov in literature	82
9 Seznam slik	88



Predgovor

Pričujoče besedilo temelji na poizkusu implementacije povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, izhajajoče iz veljavne zakonodaje, ki pa sploh še ni zaživela. Na podlagi teh izhodišč so avtorji korektno pripravili model povezanosti prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Če bi vzel za izhodišče spoštovanje sprejete zakonodaje, potem s tega vidika nimam bistvenih pripomb. Ampak!

Kot dolgoletni spremljevalec poti in stranpoti slovenskega regionalnega načrtovanja sem skeptičen, da bo predlagani model brez temeljite sistemske preobrazbe kdaj koli zaživel v praksi. Bojazen temelji na dejstvih, da so se v celotnem poosamosvojitvenem času sprejemali novi in novi zakoni: o urejanju prostora, o pospeševanju regionalnega razvoja, o varstvu okolja, o lokalni samoupravi, itd., ki so kljub obstoječim, drugačnim, strokovnim zamislim o sistemu urejanja prostora kot krovnemu zakonu, doda(ja)li zgolj in samo vzporedne sisteme. Zato je bilo prostorsko načrtovanje vseskozi bolj kot ne neučinkovito. Nastala je nepregledna paralelnost, ki ji ni videti konca tudi zato, ker so bili strokovni argumenti regionalnih načrtovalcev vsakokrat zavrženi.

Prostorsko načrtovanje v sodobnosti na regionalni ravni zajema ukrepe za usklajevanje prostorskih vplivov drugih sektorskih politik za preseiganje izkrivljanja gospodarskega razvoja med območji, ki ga sicer ustvarjajo tržne sile. Smisel je v iskanju znanstvenih (in vsesplošno sprejemljivih) metod, ki težijo k bolj enakomerni »ureditvi« (potratne) pretvorbe zemljišč za (nezaželene) premoženjske koristi. Dandanes Evropska komisija v obliki priporočil državam članicam svetuje, da se prostorsko načrtovanje nanaša na metode, ki jih v veliki meri uporablja javni sektor in vplivajo na prihodnjo porazdelitev dejavnosti v prostoru. Izvajajo naj se s ciljem ustvarjanja bolj racionalne teritorialne ureditve rabe zemljišč in povezav med njimi, za uravnoteženje povpraševanja po razvoju, z zahtevo po varovanju okolja in za doseganje socialno-ekonomskih ciljev.

Za slovensko regionalno načrtovanje ima prav posebno negativno konotacijo nikoli dokončani projekt reforme lokalne samouprave, ki daje lokalizmom preveliko moč, pogosto poimenovan kot »županski urbanizem«, saj so v večini (manjših) občin človeški viri za kompetentno odločanje preskromni. Prav zaradi pokrajinske raznolikosti Slovenije je potrebno vzpostaviti celovit sistem regionalnega načrtovanja – potreben je regionalen pristop k načrtovanju. Vedno nova in nova prerivanja med različnimi pogledi, pristojnostmi ter močjo političnih elit, brez tehtnih strokovnih argumentov, ki se prepletajo vsa ta desetletja, samo otežujejo iskanje konsenza o ključnih problemih na področju regionalnega načrtovanja in urejanja prostora.

dr. Marjan Ravbar

1 Uvod

Prostorsko načrtovanje je skladno z Zakonom o urejanju prostora (ZUreP-2 2017, 3. člen) »kontinuirana interdisciplinarna aktivnost, s katero se na način dogovarjanja in usklajevanja med udeleženci urejanja prostora na strateški ravni načrtuje prostorski razvoj, na izvedbeni ravni pa se načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbeno regulacijo prostora«.

Za prostorsko načrtovanje je osrednje vprašanje, kako zagotoviti ustrezno namensko rabo površin, ki bo skladna s cilji in prioritetai gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja (Ravbar 2007, 239). Medtem ko sta gospodarski in družbeni razvoj zelo dinamična, je prostorski razvoj veliko bolj dolgoročen. Tako je prostorsko načrtovanje v precepu med interesi gospodarstva, podjetij, ministrstev ter lokalnih skupnosti in omejenih zmožnosti v prostoru (Ravbar 2007, 236).

Pred osamosvojitvijo je bilo prostorsko načrtovanje povezano z ostalimi vidiki načrtovanja (regionalno prostorsko planiranje od leta 1967, družbeno planiranje od leta 1976), po razpadu družbenega sistema po osamosvojitvi Slovenije pa je tudi »*de iure*« prenehalo sodelovanje gospodarskega, prostorskega, socialnega in drugih sektorjev planiranja. Prostorsko načrtovanje je znova (p)ostalo samostojno (Pogačnik s sodelavci 2006, 1). Tako prihaja pogosto do neskladja med prostorskim in razvojnim načrtovanjem na vseh ravneh. Razlogi na regionalni ravni so različni:

- Regionalno (prostorsko) načrtovanje (planiranje) v spremenjenih gospodarskih odnosih in razmerah nove ekonomije znanja, ob povečani moči kapitala, spremenjeni organizaciji socialnih skupin in povečanega zavedanja o okolju zaostaja za potrebami in dejanskim razvojem dejavnosti v prostoru. Na dolgi rok to vodi v stihijski razvoj, ki lahko celo povzroči nazadovanje regije zaradi nenadzorovanega, napačnega in/ali prekomernega izkoriščanja njenih virov.
- Zaradi odsotnosti pokrajini občine pogosto tekmujejo v razmerju do sosednjih občin. Skušajo vzbuditi pozornost, da bi postale privlačne in konkurenčne (novi prebivalci, nova delovna mesta), zato velikokrat investirajo v lastno infrastrukturo neodvisno od stanja v sosednjih občinah. Krepi se tudi moč zasebnega kapitala. Posledično je umestitev gospodarske (na primer poslovne cone), družbene (na primer kulturni domovi, telovadnice) in prometne infrastrukture (na primer kolesarske steze) z vidika razvoja regije neracionalna.
- Pomembna težava je tudi časovna neuskklajenost različnih vrst načrtovanj. Ključni sektorji, vključeni v načrtovanje, imajo različne časovne horizonte. Gospodarsko in socialno načrtovanje imata okvirno od 5 do 7 let, prostorsko vsaj od 10 do 20 let, medtem ko varstvo okolja lahko načrtuje v različnih časovnih intervalih (sanacije poškodb in okoljevarstveni tehnični ukrepi nekaj let, dolgoročne usmeritve in posledice onesnaženj 20 in več let) (Pogačnik s sodelavci 2006, 3).



- Naslednji razlog za slabo povezanost med prostorskim in razvojnim načrtovanjem je vsebinski. Glede na pretežno dolgoročni značaj se programi in projekti na področju prostora in varstva okolja vsebinsko in časovno težje usklajujejo s programi in projekti na področju gospodarskega in socialnega razvoja. Zaradi tega se pojavljajo precejšnja neskladja pri uresničevanju sprejetih programov in projektov ter razumljive težnje in prizadevanja, da se načrtovane vsebine, ki niso bile udeležene v projektih, prenesejo v novo programsko obdobje (Colnar-Leskovšek s sodelavci 2005, 33).
- Pomemben razlog je povezan tudi z zakonsko ureditvijo prostorskega načrtovanja. V zadnjih šestnajst letih je bila uveljavljena serija sprememb prostorske in sektorske zakonodaje, s katerimi so se spremenile pristojnosti in s tem tudi možnosti za usklajevanje interesov v prostoru, kar je zamajalo dotedanji sistem urejanja prostora. V praksi postaja vse bolj očitno, da so pogoste spremembe zakonodaje in neustrezne zakonske rešitve postopno pripeljale do upada pomena, vloge in teže prostorskega načrtovanja, hkrati pa se je prav s pomočjo sektorske zakonodaje okrepila vloga posameznih resorjev. Potem ko je Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1 2002) uvedel regionalno zasnovno prostorskega razvoja kot prostorski akt za regijo in so ob finančni pomoči ministrstva, pristojnega za prostor, štiri regionalne razvojne agencije (Jugovzhodna Slovenija, Južna Primorska, Koroška in Savinjska) naročile izdelavo tega dokumenta, je v aprilu 2007 uveljavljeni Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt 2007) regionalne zasnove prostorskega razvoja ukinitil, posledično pa je bila tudi ustavljena njihova priprava.
- ZPNačrt (2007) je opredeljeval regionalni prostorski načrt (RPN) kot medobčinski prostorski akt za izvedbo regionalnega razvojnega programa po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, pripravil pa naj bi se kot podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov. ZPNačrt (2007) tako ni predvideval regionalnih zasnov prostorskega razvoja kot strateških prostorskih aktov regij. Verjetno je sicer imel potencial za »ad hoc« določene projekte, vendar ni prinašal mehanizmov za lažje usklajevanje, vodenje postopkov in druge rešitve, ki bi zagotavljale uveljavljanje regijskih ciljev (torej ne samo ciljev, ki bi bili seštevek ciljev občin). Poleg tega niti vsebinsko niti postopkovno ni prinašal dodane vrednosti glede na sicer zelo uveljavljene državne in občinske podrobne prostorske načrte, kar je del razlogov, zakaj se ni uveljavil v praksi prostorskega načrtovanja.
- Prostorsko-načrtovalska stroka že dolgo opozarja na nevzdržnost razmer v urejanju prostora, ki je zaradi sprememb zakonodaje in reorganizacij javnih služb, pristojnih za prostor, povečane vloge kapitala in spremenjene lokalne samouprave izgubilo svojo moč. Skrb za prostor je v Sloveniji izvorna naloga občin (Ustava Republike Slovenije 1991), katerih število se je v zadnjih 20 letih povečalo za 3,4-krat. Predvsem v manjših občinah se kažejo precejšnje kadrovske, organizacijske in

finančne omejitve, ki preprečujejo uveljavljanje kakovostnih in učinkovitih prostorskih rešitev (Nared 2004). Ob tem postaja vse bolj očitno, da v nasprotju z nekaterimi drugimi sektorji na področju urejanja prostora ni regionalne, torej vmesne ravni med državo in občino.

- V nasprotju s področjem urejanja prostora se razvojno načrtovanje osredotoča zlasti na regionalno raven v obliki obvezne priprave regionalnih razvojnih programov. Pri tem prihaja do razmeroma široko zastavljenih programov, ki so glede na finančne zmožnosti večinoma predimenzionirani, ena od njihovih pomanjkljivosti pa je tudi premajhna preišljenost prostorskega umeščanja projektov. To se je skušalo preseči v zadnjem obdobju, ko se je regionalnim razvojnim programom dodajalo posamezne prostorske sestavine, vendar pa to ni bilo ustrezno sistemsko rešeno (medmrežje 1).

Pomembna vidika pri usmerjanju regionalnega razvoja sta odsotnost pokrajin/regij in sektorski pristop, ki sta problematična zlasti zaradi izjemno nizke stopnje sodelovanja. Rešitev za tovrstno stanje bi lahko iskali v učinkovitem regionalnem/medobčinskem upravljanju, katerega naloge so dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja ter doseganje stopnje soglasja o temeljnih problemih in ciljnih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinski in lokalni ravni z upoštevanjem aktualnih evropskih in globalnih povezav (Vrišer 1999; Pogačnik s sodelavci 2000). To je še zlasti pomembno v okviru nove horizontalne regionalne politike, uvedene v zadnjem programskem obdobju. Ta kliče po novih, razvojno naravnanih instrumentih in dojemanju regije kot nove ravni za učinkovitejše izvajanje aktivnosti urejanja prostora in uresničevanje razvojno-političnih ukrepov. Pristop regionalnega upravljanja je v tem kontekstu kot regionalni instrument sodelovanja treba uvrstiti na področje razvojno naravnanih nalog regionalnega planiranja. Zaradi odsotnosti pokrajin se kot okvir sodelovanja na regionalni ravni ponujajo medobčinsko povezovanje in skupne občinske uprave, ki pa so zaenkrat le malo izkoriščen instrument.

Iz opisanega stanja in njegovih vzrokov sledi ugotovitev, da je povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja nujno. Država se bo morala prilagoditi nehierarhičnim razmerjem znotraj horizontalne mreže vseh udeležencev, od posamezne socialne skupine, politične stranke, zasebnega podjetja, javne uprave, do lokalnih skupnosti, raznih združenj in društev, nevladnih organizacij ter posameznikov, ki imajo izražen interes v prostoru. Celo več, da bi svoje pravno-formalne pristojnosti lahko izpolnila, si mora sodelovanje teh udeležencev zagotoviti. Pojavi se namreč protislovje med merili za racionalno rabo prostora za posamezne dejavnosti (posameznike, organizacije) in merili sistemske racionalnosti za celotno družbo. Zato je treba zagotoviti usklajenost med posameznimi interesi v prostoru oziroma vsaj nekonfliktne medsebojne odnose. Država mora v množici interesov in udeležencev enakovredno zastopati svoje interese in spodbujati k sodelovanju ter s tem preseči omenjeno neskladje med prostorskim in razvojnim načrtovanjem, še posebej na regionalni ravni kot vmesni ravni med državo in lokalnimi skupnostmi.



Namen knjige je priprava usklajenega in učinkovitega modela prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni/medobčinski ravni, brez poseganja v obstoječo administrativno delitev pristojnosti občin in države. S tem bomo presegli trenutno neusklajenost prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni in zagotovili tako imenovani celovit pristop na območje (*place-based*), ki je možen le ob ustreznih vsebinski in postopkovni povezavi obeh vidikov načrtovanja. Tovrsten pristop ob zagotovitvi pretehtanih rešitev in dobrega sodelovanja deležnikov in vseh administrativnih ravni spodbuja razvoj, ki je prostorsko racionalen, usklajen in omogoča doseganje razvojnih sinergij in prebojev. Ključno je tudi, da izkorišča dane pravne možnosti v Sloveniji, zlasti z vidika medobčinskega sodelovanja, kar je lahko rešitev tako za doslej tako rekoč neveljavljeno prostorsko načrtovanje na regionalni ravni kot tudi za vse manjši pomen regionalne politike, ki je s prehodom na »horizontalno regionalno politiko« ravno zaradi manjkajočega usklajevanja in sodelovanja med deležniki in sektorji na regionalni ravni močno zmanjšala svoj vpliv.

1.1 Namen in cilji

Namen knjige je izdelava modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Dejstvo, da načrtovanja na regionalni ravni bodisi ni ali pa ni usklajeno med resorji in različnimi deležniki, ima dolgoročne škodljive posledice na razvoj in urejanje prostora. Zato je treba vzpostaviti sistem načrtovanja na regionalni ravni, ki bo povezal strateške usmeritve vseh sektorjev ter zagotovil trajnostno in preudarno ravnanje s prostorom, optimalno rabo naravnih in družbenih virov ter skrbel za razvoj in ohranjanje endogenih potencialov regij. Strategija razvoja Slovenije 2030 (2016) izpostavlja, da se v okviru posameznega razvojnega cilja prepletajo vsebine politik, ki so v pristojnosti različnih resorjev, zato bo treba za uspešno izvajanje strategije okrepiti učinkovitost medresorskega usklajevanja in sodelovanja. Večdimenzionalnost in kompleksnost ciljev zahteva skupne napore pri njihovem uresničevanju in učinkovito usklajevanje med posameznimi politikami. Poleg tega bo treba krepiti tudi večnivojske mehanizme upravljanja za zagotavljanje skladnejšega regionalnega razvoja, kjer je prostorsko načrtovanje eden od pomembnih vzvodov za doseganje razvojnih sinergij (SRS 2030 2017, 51).

Predlagani model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja izhaja iz temeljnih predpostavk regionalnega načrtovanja, in sicer, da je za regionalno načrtovanje ključno povezovanje prostorskih, ekonomskih in socialnih vidikov razvoja. Zaradi lažje izvedljivosti model temelji na obstoječem zakonodajnem (zlasti s področja urejanja prostora in regionalne politike) in institucionalnem okviru, pri čemer smo si zadali sledeče cilje:

- narediti zgodovinski pregled prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni,

- opredeliti izhodišča za oblikovanje modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, s poudarkom na institucionalnem, vsebinskem in procesnem vidiku ter
- oblikovati model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, vključno z opredelitvijo vsebin, potrebnih strokovnih podlag, strukture strateških izhodišč, procesnih vidikov načrtovanja in povezovanja, ključnih deležnikov, potrebnih financ in tveganj za njegovo izvajanje.

1.2 Metode

Uporabljeni metodološki pristop temelji na posameznih korakih, ki so vodili k doseganju zastavljenih ciljev ter oblikovanju modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Glede na zastavljene cilje smo uporabili predvsem opisno (deskriptivno) metodo raziskovalnega dela. Uporabljena je bila zlasti v drugem in tretjem poglavju, kjer sta podana kratek pregled in analiza razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni v obdobju od sredine 60. let 20. stoletja. Izdelan je bil tudi pregled tujih primerov in dobrih praks. Metoda je prav tako služila za pregled normativnih izhodišč ter izrazja na obravnavanem področju, saj se je izkazalo, da se je z vsakokratno spremembo zakonodaje spreminjalo tudi strokovno izrazoslovje. Pri tem moramo zlasti opozoriti na rabo dveh izrazov, načrtovanje in planiranje, saj se ju je v različnih časovnih obdobjih uporabljalo različno. Do sprejetja ZPNačrt (2007) se je v stroki uveljavila raba planiranje za strateško raven, predvsem za sprejemanje strateških odločitev in grafične prikaze v majhnih merilih. Prostorsko načrtovanje je bil izraz, rezerviran za izvedbene prostorske načrte, ki se izdelujejo v večjih merilih in podrobnostih. ZPNačrt (2007) je nato vse vrste načrtovanja in s tem tudi vse vrste prostorskih aktov poenotil v prostorsko načrtovanje in prostorske načrte ter ukinil pojem prostorskega planiranja. V praksi so se pokazale slabosti tovrstnega (prevelikega) poenotenja pojmov, ki ni upoštevalo vsebinskih razlik med strateškim planiranjem in izvedbenim načrtovanjem, zato je ZUreP-2 (2017) ponovno uvedel pojem prostorskega planiranja za strateško raven. Z vidika lažjega razumevanja pričujočega besedila za bralca, izraz planiranje uporabljamo le v povezavi z regionalnim prostorskim planiranjem, v večini ostalih besednih zvez pa izraz načrtovanje, še posebej tam, kjer povezujemo prostorsko in razvojno načrtovanje.

V nadaljevanju smo uporabili več različnih orodij in tehnik, s katerimi smo pridobili dodatne informacije, nujne za oblikovanje modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, kar je bil osrednji cilj izvedene študije:

- S predstavniki Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstva za javno upravo smo se dobivali na rednih delovnih sestankih, kjer smo izmenjevali poglede in pridobivali njihova stališča.



- Na ločeni delavnici smo se sestali s predstavniki Združenja regionalnih razvojnih agencij in predstavniki Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
- Posebno delavnico smo imeli tudi s predstavniki sektorjev, s katerimi smo preučili možnosti njihovega sodelovanja pri usklajevanju načrtovanja na regionalni ravni.
- Poleg tega smo pripravili vprašalnik za občine, s katerim smo preverjali oblike, pogostost, kakovost in področja medobčinskega sodelovanja ter odnos občin do prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Vprašalnik smo poslali vsem 212 občinam v Sloveniji, nanjo pa je odgovorilo 77 občin (36 %), od tega 10 mestnih občin. Treba je opozoriti, da so bili nekateri vprašalniki pomanjkljivo izpolnjeni in da je na veliko večino odgovorov odgovorilo med 80 in 87 % občin, ki so izpolnile vprašalnik. Med občinami, ki so pomanjkljivo odgovorile, so tudi nekatere mestne občine.

Vsa spoznanja in podatki, pridobljeni v analitični fazi izdelave knjige, so v nadaljnjih korakih omogočili sistematično opisovanje in povezovanje dejstev in kritično analiziranje obravnavane problematike. V osrednjem delu knjige smo uporabili ekspertno metodo, ki je temeljila na intenzivnem sodelovanju vključenih strokovnjakov z različnih področij. Prav interdisciplinarno sestavljena delovna skupina, ki je vključevala strokovnjake s področja prostorskega načrtovanja in regionalnega razvoja, in sicer geografe, krajinske arhitekte, prostorske načrtovalce, ekonomiste, arhitekte, pravnike in geode, je omogočila pomemben doprinos k soočenju različnih pogledov in k razvoju kakovostnejšega modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.

Predlagani model smo nato predstavili različnim javnostim, pridobljene komentarje pa smo smiselno vključili v končni izdelek. V sklepnih fazi smo na podlagi vseh pridobljenih informacij in spoznanj oblikovali priporočila za nadaljnje delo.

V nadaljevanju zaradi praktičnih razlogov uporabljamo številne kratice, med katerimi so nekatere uveljavljene in splošno znane, nekatere pa se redkeje uporabljajo. Čeprav so ob prvi uporabi obrazložene, jih za lažje razumevanje predstavljamo skupaj:

CPVO – celovita presoja vplivov na okolje

DPN – državni prostorski načrt

DRR – dogovor za razvoj regij

EU – Evropska unija

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

NUP – nosilec urejanja prostora

OPN – občinski prostorski načrt

PSPN – analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti

RPN – regionalni prostorski načrt

RPP – regionalni prostorski plan

RRA – regionalna razvojna agencija

RRP – regionalni razvojni program
RS – Republika Slovenija
RZPR – regionalna zasnova prostorskega razvoja
SPRS – Strategija prostorskega razvoja Slovenije
SRR – strategija razvoja regije
SRS – Socialistična republika Slovenija.

2 Regionalno prostorsko načrtovanje v Sloveniji v obdobju 1968–2016

Začetki prostorskega in regionalnega načrtovanja v Sloveniji segajo v začetek 20. stoletja (Ravbar 2016, 39). Kljub temu smo se osredotočili za pregled razvoja regionalnega prostorskega planiranja v zadnjih petdesetih letih, saj je bil leta 1967 v takratni Socialistični republiki Sloveniji sprejet Zakon o regionalnem prostorskem planiranju (1967).

Na temo zgodovinskega pregleda prostorskega in razvojnega načrtovanja v Sloveniji je bilo napisanih že kar nekaj prispevkov (Naprudnik 2005; Kajzer 2016), ki jih deloma tudi povzemamo. Razvoj regionalnega planiranja v Sloveniji je zgledno dokumentiran tudi v zvezkih Zavoda za regionalno planiranje Socialistične republike Slovenije in Zavoda Socialistične republike Slovenije za družbeno planiranje, ki so bili izdani konec 60. in v 70. letih prejšnjega stoletja. Tudi kasneje je nastalo precej gradiva na temo regionalnega prostorskega planiranja (in možnih regionalnih členitev slovenskega prostora), še posebej v obdobju po osamosvojitvi Slovenije. V tem obdobju so se najprej pričele priprave na nov prostorski plan Slovenije, nato pa na Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (zbirka Prostor SI2020 2004). Pripravljati so se začele regionalne zasnove prostorskega razvoja, ki niso bile nikoli dokončane. Sprejeti so bili trije zakoni s področja urejanja prostora, nazadnje Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2 2017).

Pregled smo pripravili v dveh sklopih. V prvem opisujemo obdobje do osamosvojitve Slovenije leta 1991, v drugem pa dogajanje na področju regionalnega prostorskega planiranja od osamosvojitve do 2016.

2.1 Ključni mejniki regionalnega prostorskega načrtovanja do osamosvojitve Slovenije

Že leta 1958 so na seminarju Združenih narodov v Tokiu strokovnjaki s področja regionalnega planiranja izjavili, »da je prostorsko načrtovanje integralni del gospodarskega načrtovanja in da sta oba dela kontinuirnega in kompleksnega procesa« (Piha 1972, 67). Skladno s tem načelom je bil v Jugoslaviji izdelan sistem družbenih pla-



nov, ki ga je dopolnjeval sistem prostorskih planov. Služil je za zagotavljanje humanih, gospodarskih, funkcionalnih in estetskih razmer za človekovo življenje in delo. Tretje, socialne komponente planiranja v Jugoslaviji ni bilo, niti niso obstajali posebni socialni načrti oziroma plani. Skozi družbeno komponento se je planirala predvsem družbena infrastruktura za socialni razvoj in nekatere sestavine življenjskega standarda. Prostorsko planiranje je bilo usmerjeno v planiranje ekonomskega in socialnega življenja v prostoru, zato so njegove vsebine širše in bolj raznovrstne od družbenega planiranja. Prostorski načrti so obravnavali: (a) organizacijo življenja in dela, (b) ureditev teritorialne ljudske skupnosti, (c) naravno in ustvarjeno okolje, (d) zemljišča, (e) stalne zaloge ter (f) zrak, vodo in vse ostalo, kar pripomore, da človek živi sproščeno in zaživi ob učinkih materialnih dobrin in narave.

Od leta 1965 je bila odgovornost za prostorsko planiranje skladno z načeli družbenega planiranja skoraj v celoti prenesena na občine, zato so v začetku planirali le mesta in vasi. Ekonomsko planiranje je bilo prepuščeno podjetjem ter prek občin posredno republiški in zvezni vladi. Ta ločitev funkcij je privedla do pomanjkanja usklajevanja med družbeno-ekonomskimi cilji in pripravo prostorskih planov. Piha (1972) navaja, da so razlike med družbenim in prostorskim planiranjem nastale predvsem kot posledica njunega zgodovinskega razvoja ter pomanjkanja metod planiranja nasploh.

Vrišer (1978) v svojem delu *Regionalno planiranje* ugotavlja, da odnos med ekonomskimi oziroma družbenimi in prostorskimi plani kljub tesni soodvisnosti, povezanosti in pogojenosti še zdaleč ni bil urejen (glej tudi *Sinteza ... 1977*). Družbeni plani so skušali celovito zajeti večino gospodarskih in nekatere socialne (družbene) dejavnosti, medtem ko prostorskih razmer praviloma niso obravnavali. Nasprotno temu mora prostorsko planiranje izhajati iz pokrajine in glede na to zajeti poleg gospodarskih in družbenih elementov, ki so upoštevanji v družbenih planih, še vrsto drugih, predvsem pa mora biti celovito glede na regionalne razmere. Težave je povzročala tudi časovna neuskklajenost med družbenimi in prostorskimi plani, saj so bili v takratni jugoslovanski praksi ekonomski plani sprva le srednjeročni (za 5 let). V 60. letih so se uveljavili še kratkoročni plani (1 leto), ter v 70. letih tudi dolgoročni plani (10–20 let). Kljub temu je Vrišer že uvodoma podal opredelitev regionalnega planiranja, ki je »*nekakšen most med družbeno razvojno politiko in njeno gospodarsko in tehnično uresničitvijo*« (Vrišer 1978, 5). Večina prostorskih načrtov je zato nujno dolgoročna (20 in več let), večina družbenih planov pa je srednjeročnih ali pa v najboljšem primeru izdelana za 15–20 let.

O ročnosti (obdobja veljavnosti) planov je razpravljal tudi Jakhel (1977) v svoji študiji *Sistem planskih kategorij* in enot, pri čemer za dolgoročne in kratkoročne plane ne postavi časovnih okvirov, temveč jih vsebinsko definira. Dolgoročni plani spreminjajo obstoječe stanje in ga premoščajo, se izražajo v abstraktnih pojmih in kategorijah ter niso vezani na obstoječe omejitve. Kratkoročni plani pa so konkretni v spreminjanju stanja, vezani izključno na možnosti in potencialne za razvoj, ki jih

spoznavajo in aktivirajo ter popolnoma izhajajo iz dane situacije. Razmerje med dolgoročnim in kratkoročnim planiranjem je torej razmerje med splošnim (kompleksnim) in konkretnim (parcialnim).

Leta 1967 je takratna Socialistična Republika Slovenija (v nadaljevanju SR Slovenija) sprejela Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, ki se je omejil le na obravnavo prostorskih vidikov regionalnega planiranja in Zakon o urbanističnem planiranju (1967). Goriup s sodelavci (1969) navaja, da je bil takoj nato ustanovljen tudi Biro za regionalno prostorsko planiranje SR Slovenije ter sprejet program in odlok o financiranju izdelave regionalnega prostorskega plana za območje SR Slovenije. Biro je bil zadolžen za koordinacijo dela. V delo so se poleg strokovnih in znanstvenih inštitucij vključevali tudi takratni sektorski organi (zavod za spomeniško varstvo, geodetska uprava, zavod za statistiko ...). Po programu je bilo predvideno, da Biro predloži republiškim predstaviškim organom predlog regionalnega prostorskega plana za območje SR Slovenije in njegove elemente do konca leta 1970. Glavni elementi regionalnega prostorskega plana so po določbah zakona obsegali (Goriup s sodelavci 1969): 1) družbeno ekonomska izhodišča in smernice za gospodarjenje s prostorom, za urejanje prostora in za zavarovanje pokrajine, 2) splošne zasnove za temeljno prometno omrežje, energetska omrežje ter za temeljne vodnogospodarske ureditve in 3) namensko porazdelitev površin po temeljnih kategorijah (za kmetijstvo, gozdarstvo, turizem, stanovanjsko ureditev, promet in infrastrukturo) ter zavarovana in rezervirana območja.

Z namenom utrditi regionalno prostorsko planiranje so izvedli tako imenovano demonstracijsko (pilotno) študijo za Ljubljansko mestno regijo, ki naj bi v prvi vrsti prispevala k razvoju planerskih metod in procesov, ki bi jih lahko potem uporabljali pri regionalnem prostorskem planiranju v Jugoslaviji. S projektom naj bi razvili nove opisne in analitične metode za uporabo v prostorskem planiranju, ki morajo biti veliko bolj odvisne od poznavanja družbenih hotenj in družbeno ekonomskih ciljev. Rezultat ni bil več le en sam plan, temveč ovrednotenje alternativnih planov, kar naj bi vodilo k sklopu znanj, katere bi lahko uporabljali vsi tisti, ki sprejemajo odločitve na regionalni ravni (Goriup s sodelavci 1969; Vrišer 1978). Prostorski plan naj bi tako postal sredstvo za usmerjanje odločitev sektorskega razvoja z izraženimi regionalnimi cilji. Model je bil nastavljen tako, da ga je možno večkrat uporabiti, ne glede na velikost ali problematiko v regiji. Omogočal je večkratno ponovitev na istem območju, saj se razmere spreminjajo tudi znotraj regije (podrobneje o metodi in modelu v Goriup s sodelavci 1969). Namen takšnega modela je bila hitra odzivnost na spremembe tako v horizontalnem kot vertikalnem usklajevanju. Istočasno so bili na ravni občin izdelani urbanistični programi, ki bi morali biti usklajeni z regionalnim prostorskim planom SR Slovenije. Isto bi morale veljati tudi za sektorske programe, saj je bilo že takrat sektorsko planiranje zelo izraženo in zato tudi v konfliktu s prostorskim planiranjem (Naprudnik 1972).



Kot je ugotavljal Naprudnik (1972), je bilo regionalno prostorsko planiranje administrativno/formalno dobro zastavljeno kot stalna dejavnost, vendar v praksi ni povsem delovalo. Predvsem ni bila dosežena interdisciplinarnost, zato bi si morali prizadevati za kadrovske izboljšanje prostorsko planerskih služb tako na ravni republike kot posameznih občin. Vzpostaviti so želeli prostorsko informacijsko službo, z namenom stalnega informiranja in nenehnega usklajevanja prostorskih načrtov med seboj in s sektorskimi načrti. V tej smeri bi morale delovati tudi finančna politika ter politika gospodarskega in socialnega razvoja.

Slovenija je bila v tem obdobju kljub temu zelo napredna na področju prostorskega planiranja, saj je sledila vsem svetovnim trendom. Evropska konferenca ministrov, pristojnih za regionalno prostorsko planiranje, je šele leta 1973 sprejela definicijo urejanja prostora (Evropska konferenca 1973 v: Naprudnik 2005, 25), v kateri opredeli regionalno planiranje kot urejanje prostora, ki se identificira z regionalnim ekonomskim planiranjem. Njegov cilj je zagotoviti dvig življenjske ravni v celotnem prostoru in z omogočanjem razvoja zapostavljenih regij manjšati regionalne neenakosti.

V začetku 1970-ih je bil nato ustanovljen še Republiški zavod za regionalno prostorsko planiranje, kjer so pričeli s pripravo regionalnega prostorskega plana za območje Slovenije. Tako je bil že leta 1971 dopolnjen program izdelave Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije (v nadaljevanju RPP SRS), v katerem so skladno s takratno novo slovensko ustavo postavili izhodišča in cilje prostorskega razvoja Slovenije. Nova ustavna določila in stališča o dolgoročnem razvoju SRS so postavila družbeni okvir za nadaljnje delo pri prostorskem planu, ki je obsegal (Goriup s sodelavci 1969): 1) družbenoekonomska izhodišča za gospodarjenje s prostorom in za varstvo okolja, 2) zasnovo regionalnega prostorskega razvoja in 3) predlog regionalnega prostorskega plana.

Leta 1972 so stekle priprave za njegovo izdelavo in sprejetje. Pripravljen je bil Program za izdelavo RPP SRS in njegovo izvajanje (Hvala 1972; Naprudnik 1972). V njem so zajete strokovne podlage za RPP SRS, ki so nastajale med leti 1968–72 ter struktura RPP SRS:

- izhodišča, poglobitni smotri in smernice za urejanje prostora,
- splošna zasnova regionalnega prostorskega razvoja: temeljno urbano omrežje, temeljno prometno omrežje, temeljno energetska omrežje, temeljne vodnogospodarske ureditve in
- namenska porazdelitev površin in organizacija prostora.

Gradivo je bilo leta 1972 v javni obravnavi. Istega leta je bila sprejeta Resolucija o dolgoročnem razvoju SRS (v: Sinteza ... 1977). Po sprejemu zasnove regionalnega prostorskega razvoja pa naj bi bil leta 1973 v razpravo predložen še predlog regionalnega prostorskega plana s predlogom organizacije prostora in razmestitve dejavnosti v prostoru (območja naselij, stanovanj in zaposlitev, rekreacija in turizem, kmetijski-vo in gozdarstvo, prometna dejavnost in prometna omrežja, komunikacije, energetska

omrežje, vodnogospodarske ureditve, varstvo pokrajinskih območij, naravnih in kulturnih spomenikov) (Naprudnik 1972).

Leta 1973 je Skupščina SRS sprejela Resolucijo o poglavitnih smotrih in smernicah prostorskega razvoja Slovenije (1973), ki je predstavljala izhodišča za pripravo regionalno-razvojnega plana SRS z opredelitvami:

- razvojnih urbanih središč in njihovih vplivnih območij, ki so predstavljale podlago tudi za opredeljevanje razvojnih središč v kasnejših razvojnih in prostorskih dokumentih, kot sta Strategija regionalnega razvoja Slovenije iz leta 2001 in Strategija prostorskega razvoja Slovenije iz leta 2004 (Naprudnik 2005),
- kazalnikov regionalnega razvoja (prebivalstvo, delovna mesta in družbeni proizvod po regijah) in
- vpliva zasnove urbanizacije na planiranje infrastrukturnih sistemov (promet, energetika, vodno gospodarstvo).

Naprudnik (2005) nadalje navaja, da je na tej podlagi Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje pripravil Zasnovo urbanizacije SRS. To je bil prvi planski dokument, ki je bil zasnovan na policentričnem razvoju in je leta 1975 prerastel v Izhodišča in temelje za politiko regionalnega razvoja (1975). Dokument je izhajal iz zahtev po zmanjšanju socialnih razlik, ki se pojavljajo med posameznimi območji, predvsem mesti in podeželjem.

Z uvedbo sistema družbenega planiranja je Skupščina SRS leta 1976 sprejela prvi srednjeročni Družbeni plan SRS za obdobje 1976–1980. Do leta 1990 sta mu sledila še dva. Leta 1986 je bil na podlagi Zakona o urejanju prostora (1984) sprejet še Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986–2000 (1986). V njem je bilo tudi poglavje Strategija regionalnega razvoja in zasnova strategije urejanja prostora, poselitve, varstva dobrin in okolja. V obdobju samoupravljanja je planiranje združevalo ekonomske, socialne in prostorske vidike.

Ob kratkem pregledu ključnih mejnikov razvoja regionalnega planiranja v SRS lahko ugotovimo, da so bili 1) makroekonomski instrumenti preveč globalni in splošni, da bi jih bilo mogoče nato uporabiti tudi v ocenah ali projekcijah na lokalni ravni, 2) časovni okvirji za gospodarske načrte v glavnem precej krajši kot za prostorsko planiranje in da se je 3) regionalni prostorski plan omejil le na obravnavo prostorskih vidikov regionalnega planiranja. Kot posebnost je treba poudariti, da je takratni regionalni prostorski plan obsegal območje celotne Slovenije, po nastanku samostojne države pa nato postane državni prostorski plan, ki je ostal v veljavi vse do sprejetja Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) (v nadaljevanju SPRS).

2.2 Regionalno prostorsko načrtovanje po osamosvojitvi Slovenije

Leta 1991 je bila sprejeta nova Ustava Republike Slovenije, ki je ukinila sistem družbenega planiranja tako, da so ekonomske in socialne vidike planiranja nadome-



stili razvojni programi sektorjev. V istem letu je pričel veljati tudi Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (1990), ki je ohranil le prostorske sestavine družbenih planov republike, občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti za obdobje 1986–1990 do sprejema novih predpisov o urejanju prostora. S tem je prostorsko planiranje sicer dobilo avtonomijo, vendar brez povezanosti z ostalimi segmenti razvojnega, predvsem sektorskega načrtovanja, ter tako »*postalo predvsem okvir za realizacijo določenih sektorskih projektov na področju izgradnje avtocestnega programa in tudi nekaterih drugih programov*« (Gantar 1998, 18). Prehodno obdobje, v katerem je bil za prostorski vidik zadolžen Urad za prostorski razvoj na Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP), je nato trajalo celih 12 let, do leta 2002. V vmesnem času se je veljavnost prostorskih sestavin že sprejetih prostorskih aktov stalno podaljševala, novi pa so še vedno nastajali na podlagi določb Zakona o urejanju prostora iz leta 1984.

V obdobju 1993–1999 so bili v državnem zboru kljub temu sprejeti ključni razvojni programi za področja kmetijstva, turizma, gozdarstva, energetike in prometa (Naprudnik 2005). Vlada Republike Slovenije je leta 1999 sprejela tudi program priprave prostorskega plana Slovenije (Prostor SI 2020 2004). Do leta 2004 je bila s tem namenom izdelana cela vrsta študij in strokovnih podlag, ki so prostorsko-razvojna vprašanja obravnavale v štirih tematskih sklopih: izhodišča in temeljne opredelitve prostorskega razvoja Slovenije, sistem poselitve, infrastrukturni sistemi in sistem krajine. V sklopu temeljnih opredelitev prostorskega razvoja je bila izdelana tudi študija Zasnova regionalnega prostorskega razvoja Slovenije (Gulič s sodelavci 2000).

Naprudnik (2005) je zelo dobro povzel takratno stanje na področju regionalnega planiranja, v katerem je bilo družbeno planiranje že preteklost, regionalno prostorsko in razvojno načrtovanje pa sta bila še vedno vsak na svojem bregu, »*čeprav imata skupno osnovo v policentrični poselitveni zasnovi, malce sramežljivo ju združuje določilo 51. člena Zakona o urejanju prostora-1 (2002), ki predvideva možnost sočasne priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja in regionalnega razvojnega programa*« (Naprudnik 2005, 32).

Tudi na svetovni ravni so se v 90. letih prejšnjega stoletja oblikovala nova pravila za področje načrtovanja, ki so bila sprejeta v Agendi 21 (1992). V evropskem merilu pa so bila nova načela sprejeta nekoliko kasneje v Evropskih prostorskih razvojnih perspektivah (2000) in v Vodilnih načelih za trajnostni razvoj evropske celine (CEMAT 2000).

Leta 2002 je bil sprejet nov Zakon o urejanju prostora ZUreP-1, z začetkom veljavnosti 1. 1. 2003, ki je v Sloveniji kot samostojni državi uveljavil regionalno raven prostorskega planiranja. Za območja statističnih regij so se pričele pripravljati regionalne zasnove prostorskega razvoja (RZPR), katerih ključni element je bil, da je država nastopala tudi kot partner pri njihovi pripravi. Zaradi hitre odločitve, da je treba ZUreP-1 spremeniti, je država proces priprave RZPR že leta 2006 ustavila. Tako noben

RZPR ni bil do konca izdelan in sprejet (proces priprave je bil speljan najdlje za RZPR JV Slovenije). Leta 2007 je bil sprejet nov Zakon o prostorskem načrtovanju, ki je popolnoma spremenil pomen regionalnega prostorskega planiranja. Regionalni prostorski načrt je bil na novo opredeljen kot izvedbeni akt, v katerem ni bilo več mesta za partnersko vlogo med državo in občinami v procesu njegove priprave. S tem je sicer regionalno prostorsko načrtovanje formalno ostalo, vendar se v praksi ni udeleževalo.

Leta 2001 je bila izdelana študija Stanje in teženje v prostorskem razvoju RS ter sprejeta Politika urejanja prostora. Oba dokumenta sta predstavljala podlago za vsebinsko nadgradnjo za prihodnji prostorski razvoj v SPRS (2004). SPRS je skupaj s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (2001) predstavljal krovni dokument za usmerjanje celovitega razvoja in podlago za usklajevanje sektorskih politik. SPRS opredeljuje območja nacionalnega in regionalnega pomena s kazalniki demografskega, stanovanjskega, ekonomskega in socialnega – družbenega razvoja ter podaja razvojne usmeritve za posamezne prostorske sisteme, poselitve, infrastrukturo in krajino ter določa ukrepe za njihovo izvajanje. Kljub temu je opaziti, da SPRS ni bila povsem skladna z drugimi strategijami razvoja, še posebej s Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (2001). Ne glede na razlike med dokumenti pa lahko ugotovimo, da so vsi vsebovali usmeritve za skladnejši regionalni razvoj.

Pregled literature in drugih virov je pokazal, da kljub vsem naporom v Sloveniji le težko najdemo primer sprejetega regionalnega prostorskega plana (če seveda izvenzamemo Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986–2000 (1986), kot takratni regionalni plan ene izmed jugoslovanskih republik, 1986). Zadnji poskus je bil narejen v letih 2004–06 na podlagi Zakona o urejanju prostora-1 (ZUreP-1 2002), vendar do sprejetja regionalnih zasnov prostorskega razvoja ni nikoli prišlo. Vsekakor pa pričakujemo, da bodo na podlagi novega Zakona o urejanju prostora ZUreP-2 (2017) kakovostno in v predvidenem obsegu izdelani novi regionalni prostorski plani (v nadaljevanju RPP) za vse razvojne regije v Sloveniji. Pri tem je težje pričakovati, da bo izpolnjen tudi zahtevan časovni okvir, saj v času nastanka te knjige vsebinski in procesni del priprave RPP še nista bila povsem jasna. Dejansko ga bo mogoče oblikovati šele na podlagi predlaganega modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, saj tudi ZUreP-2 zahteva povezovanje obeh vidikov, torej RPP in regionalnega razvojnega programa (v nadaljevanju RRP).

3 Regionalna politika v Sloveniji v obdobju 1971–2017

3.1 Regionalna politika v Sloveniji med letoma 1971 in 1991

Družbenoekonomski razvoj v 50. in 60. letih prejšnjega stoletja je v Sloveniji povečal regionalne razlike, kar je bila v veliki meri posledica centralističnega usmerjanja.



V ospredju zanimanja regionalnega razvoja pred letom 1971 je bila medrepubliška regionalna politika, saj so bile razlike v razvitosti med republikami neprimerno večje kot znotraj njih, hkrati pa je delovala v smeri povečevanja nacionalne kohezije (Kukar 1997).

Na povečevanje regionalnih razlik so najprej opozorili intelektualci (zbornik Siti in lačni Slovenci iz leta 1969), ki so opozorili na drastično zaostajanje nekaterih obrobnih območij za hitro napredujočimi mestnimi središči. K oblikovanju republiške regionalne politike so prispevali tudi pozitivni zgledi regionalne politike iz tujine. Posledično je oblast v 70. letih začela z oblikovanjem vzvodov za pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja, kar se je odražalo tako v oblikovanju policentričnega sistema Slovenije kot tudi v zakonsko opredeljeni regionalni politiki (Nared 2007).

Leta 1971 je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SRS (1971), ki je določil manj razvite občine in ukrepe za izboljšanje njihovega položaja. Cilj je bil zmanjšati razlike med posameznimi območji (Pečar in Farič 2001, 11). Slovenija je bila takrat edina socialistična država (del države), ki je imela lastno regionalno politiko (Kukar 1996, 316).

Razvoj manj razvitih občin je bil v prvi vrsti na ramenih občin pa tudi na ravnih gospodarskih subjektov in organizacij, ki so delovali v manj razvitih območjih. V razvoj manj razvitih območij se je vključevala tudi republika neposredno (Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SRS 1971), in sicer z graditvijo infrastrukturnih objektov, davčnimi in kreditnimi olajšavami ter sofinanciranjem razvojnih programov. Zakon je urejal obdobje srednjega plana (približno 5 let) (Kukar 1989), kar je bilo pravilo za zakonodajo, ki je urejala regionalno politiko do osamosvojitve Slovenije. Na manj razvitih območjih je v obdobju 1971–1980 prebivalo 21 %, v obdobju 1981–1990 pa 16 % vsega prebivalstva (Kušar 2005, 116). To-rej so upravičena območja predstavljala manj kot petino celotnega prebivalstva.

Regionalna politika je temeljila na konceptu policentričnega razvoja, ukrepi pa so se nanašali predvsem na spodbujanje gospodarskega razvoja (pospeševanje vlaganj) in ustvarjanje temeljev za razvoj (gospodarska infrastruktura in družbene dejavnosti).

Namen ukrepov je bil spodbuditi lastne aktivnosti prebivalstva in gospodarstva na manj razvitih območjih in povečati pripravljenost za povezovanje s podjetji na drugih območjih v Sloveniji, kar bi pripeljalo do boljšega izkoristka in razvitosti lastnih virov in razpoložljive delovne sile. Prevladovala so zaposlitvena vlaganja, ki so sicer ugodno vplivala na zaposlovanje prebivalstva, vendar pa niso izboljševala izobrazbene in kvalifikacijske strukture zaposlenih. Vse prevečkrat je bila glavnina razvoja usmerjena na občinsko središče, obrobni deli pa so še naprej zaostajali in prebivalstvo se je odseljevalo (Kukar 1997). Sistem ukrepov za hitrejši razvoj manj razvitih območij je v 80. postajal čedalje manj učinkovit zaradi naraščajoče gospodarske stagnacije in krize v Sloveniji. Kljub davčnim olajšavam za naložbe v manj razvita območja so podjetja,

ki so razpolagala s sicer skromnimi finančnimi sredstvi, predvsem investirala v obstoječe lokacije, saj so bile davčne olajšave preskromne, da bi spodbujale potencialne investitorje za investiranje v slabše razvita območja (Kukar 1989).

Kljub nekaterim pozitivnim rezultatom regionalne politike v 70. in 80. letih so regionalne razlike ostale in se še poglobljale (Kušar 2005). Kukarjeva je (1993) s pomočjo empiričnih analiz sprememb v stopnji razvitosti slovenskih regij in občin ugotovila, da so se v obdobju relativno hitre gospodarske rasti (1970–1980) regionalne razlike med najmanj in najbolj razvitimi občinami in regijami zmanjšale, v obdobju stagnacije in upadanja gospodarske rasti pa so se povečale (1980–1990). Zato lahko slovensko regionalno politiko do leta 1990 ocenimo kot premalo učinkovito. Kljub znatnim investicijam se je odseljevanje prebivalstva nadaljevalo, saj je bil poudarek predvsem na številu novih delovnih mest in ne na kakovosti. Zato se je izobražena mladina selila v urbana središča (Majcen s sodelavci 2000, 73).

3.2 Obdobje spodbujanja demografsko ogroženih območij med letoma 1991 in 1999

Regionalne razlike je dodatno zaostriło drastično poslabšanje demografskih razmer na velikem delu državnega ozemlja. V želji po presejanju razlik je bil leta 1990 sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (1990), ki je pri določanju problemskih območij opustil gospodarska merila in se v celoti oprl na demografske kazalnike. Temeljna prostorska enota pri opredeljevanju demografsko ogroženih območij je bila krajevna skupnost, po spremembi njihovega statusa z Zakonom o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij leta 1994 pa posamezno naselje (Nared 2007).

Zakon je opredelil dolžnosti države pri razvoju demografsko ogroženih območij. Na ravni države ni bilo enovitega programskega okvira, je pa zakon spodbujal programiranje na lokalni ravni. Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (1990) je vseboval različne ukrepe, kot so sofinanciranje izdelave razvojnih programov in projektov, sofinanciranje lokalne infrastrukture, spodbujanje gospodarstva (premije, ugodna posojila), davčne olajšave in sofinanciranje družbene infrastrukture.

Leta 1995 je bil ustanovljen Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja kot družba z omejeno odgovornostjo z Republiko Slovenijo kot edinim družbenikom.

Poglavitni instrumenti spodbujanja demografsko ogroženih območij so bili: subvencije, ugodna posojila, poročstva, davčne olajšave in oprostitve, kapitalski vložki, prenos državnega premoženja v upravljanje državnim skladom, podeljevanje statusa ekonomskega območja, podeljevanje statusa območij za pospeševanje zaposlovanja, prenos državnega premoženja lokalnim skupnostim.

Analiza regionalne politike v 90. letih je pokazala številne slabosti, kot so zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, osredotočenje le na demografske kazalnike, odsotnost koordinacije sektorskih politik in odsotnost regionalne ravni (Majcen s sodelavci 2000).

3.3 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja med letoma 1999 in 2005

Reforma regionalne politike leta 1999 predstavlja drastičen odmik od razumevanja regionalne politike v Sloveniji od leta 1971 dalje, s tem pa je bil postavljen temelj tudi reformama v letih 2005 in 2011, ki sta bili v veliki meri zgolj nadgradnja ureditve iz leta 1999. Dejstvo je, da se številna pričakovanja (predpostavke) reforme niso uresničila. Tako ni prišlo do reforme državne in lokalne samouprave, kakor tudi ne do regionalizacije sektorskih politik in izboljšanja medsektorske koordinacije.

Leta 1999 je Državni zbor potrdil Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR), leta 2003 pa njegovo spremembo. Zakon je regionalno politiko definiral kot regionalno strukturno politiko. To so razvojne aktivnosti, programi in ukrepi države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. V letih 2000 in 2001 so bili sprejeti vsi podzakonski akti, ki jih je predvideval zakon. Leta 2001 je Vlada sprejela tudi Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (2001).

Z reformo se je bistvo regionalne politike premaknilo od spodbujanja razvoja demografsko ogroženih območij k novi regionalni politiki. Regionalna politika naj bi se izvajala na celotnem ozemlju države, tako v razvitih kot tudi v manj razvitih območjih, v urbanih in podeželskih okoljih. Lokalne in državne interese naj bi povezovala v celovite regionalne razvojne programe. Nova regionalna strukturna politika je zasledovala dva sklopa ciljev (Majcen s sodelavci 2000, 281):

- spodbujanje razvoja (vseh) regij in
- zmanjšanje regionalnih razlik s spodbujanjem razvoja prednostnih območij regionalne politike: območja s posebnimi razvojnimi problemi (ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo, razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki); regije ali deli regij, ki po vrednosti bruto domačega proizvoda na prebivalca po kupni moči ali stopnji brezposelnosti za več kot 20 % negativno odstopajo od državnega povprečja.

Skladno z ZSRR se je začela priprava regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP). RRP so pripravile regionalne razvojne agencije skladno z minimalno obvezno vsebino in metodologijo priprave RRP. Z regionalnim razvojnim programom

se na podlagi analize stanja in gibanj ter sektorskih razvojnih programov uskladijo razvojna predvidevanja in naloge države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji.

Skladno z zakonodajo so se regionalne razvojne spodbude na podlagi regionalnih razvojnih programov lahko dodeljevale občinam, pravnim in fizičnim osebam, in sicer v obliki neposrednih (ciljna območja regionalne politike) in posrednih regionalnih spodbud. Ministrstva so kombinirala nacionalna sredstva in sredstva Evropske unije (EU), predvsem sredstva iz novega programa Phare.

Republika Slovenija je leta 2003 pripravila Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004–2006 (2004) in Programsko dopolnilo (2005), kar je omogočalo črpanje sredstev evropskih Strukturnih skladov v programskem obdobju 2004–2006. Celotna sredstva so znašala 237,5 milijona evrov. Uravnotežen regionalni razvoj je v Enotnem programskem dokumentu Slovenija opredelila kot horizontalno politiko in enega izmed ciljev ter določila, da bodo imele najmanj razvite regije A in B (Pomurska, Podravska, Zasavska, Spodnje posavska, Savinjska, Koroška, Notranjsko-kraška in Jugovzhodna Slovenija) dostop do indikativne alokacije 60 % razpoložljivih sredstev EU. Prostorsko usmerjen pristop pri dodeljevanju sredstev je bil prilagojen posameznim politikam, s čimer je bil dosežen kompromis med učinkovitostjo Slovenije kot celote ter doseganjem notranje kohezije.

Leta 2000 se je začel izvajati program razvoja Zasavske regije na podlagi Zakona o zapiranju Rudnika Trbovlje–Hrastnik, leta 2002 pa se je začel izvajati tudi Program spodbujanja razvoja v Posočju 2002–2006 (Soča 2006).

Slovenija je v obdobju 1999–2005 vzpostavila temeljne institucionalne pogoje za učinkovito regionalno politiko. Vzpostavljen je bil zakonski in institucionalni okvir, sprejeti so bili strateški dokumenti in zaključena so bila pristopna pogajanja z EU. Povečala se je pozornost javnosti in politike za regionalno problematiko, vzpostavljen je bil partnerski odnos z regijami, nevladnimi organizacijami, občinami in socialnimi partnerji. Izboljšano je bilo sodelovanje ministrstev pri usmerjanju razvojnih spodbud in reševanju tekočih problemov, bistveno je bila povečana zaloga znanj o pravi in izvajanju projektov na regionalni in lokalni ravni, pridobljena so bila nova znanja o evropski strukturni in kohezijski politiki. Vseeno je bilo pri izvedbi reforme še precej »implementacijskega deficita« (Kavaš in Pečar 2004, 3).

3.4 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja med letoma 2005 in 2011

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 se je po sprejetju pogosto spreminjal in dobil veliko podzakonskih predpisov z namenom zmanjševanja regionalnih razlik ter povečanja aktivnosti v posameznih regijah, ki bi spodbudile dodaten razvoj. Zakon sta zakonodajalec in ministrstvo, odgovorno za regionalni raz-



voj, sprotno dograjevala, kar kaže, da so bile na področju slovenske regionalne politike potrebne spremembe. Predlogi zakona iz leta 2004 niso bili sprejeti v Državnem zboru, k vsebini Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR-1), ki je začel veljati novembra 2005, pa je prispevala tudi sprememba vlade konec leta 2004.

V ZSRR-1 je imelo pomembno vlogo projektno financiranje, saj je poskušal ZSRR-1 zapolniti pravno praznino na področju javno-zasebnega financiranja. Zanimivo je, da zakon iz leta 2005 ni opredelil regionalne politike, niti regionalnega problema.

Ker se regionalni kriterij pri dodelitvi sredstev kohezijske politike ni pokazal za dobro rešitev, je bil regionalni razvoj vključen v Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov (2008). Vsebine razvojne prioritete Razvoj regij so se smiselno povezoval v okviru dveh prednostnih usmeritev: regionalni razvojni programi in razvoj obmejnih območij s Hrvaško.

Organ odločanja je po ZSRR-1 svet regije, sestavljen iz neposredno izvoljenih predstavnikov občin. Svet regije sprejema regionalni razvojni program, njegove izvedbene programe in ustanavlja regionalno razvojno agencijo oziroma izbere nosilca nalog regionalne razvojne agencije. Regionalni razvojni svet je samo še usklajevalno telo za izvajanje regionalne politike na ravni razvojne regije.

Prednostna usmeritev »Regionalni razvojni programi« vključuje in povezuje ukrepe, določene v regionalnih razvojnih programih, ki so v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, oziroma je smiselno, da se izvajajo »po meri« lokalnega okolja. Vsebinska področja, kjer so bile ugotovljene največje razvojne slabosti in neizkoriščene priložnosti v regionalnem razvoju in ki jih navajajo regionalni razvojni programi kot prioriteta, so bili (Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 2011, 101–103):

- *ekonomska in izobraževalna infrastruktura*: vzpostavitev mrež regijskih inkubatorjev, mrež poslovnih con regionalnega pomena in regionalnih višješolskih središč,
- *prometna infrastruktura*,
- *okoljska infrastruktura*: razvoj vseh vrst javne lokalno-regionalne komunalne in okoljske infrastrukture,
- *razvoj urbanih območij*: celoviti programi prenove mest in degradiranih urbanih središč in zagotavljanje celovitih prometnih sistemov (»čisti in inteligentni transportni sistemi«),
- *javna infrastruktura v območjih s posebnimi naravovarstvenimi režimi in v turističnih območjih*: predvsem podpora razvojnih projektov na območjih NATURA 2000, s poudarkom na javnih naložbah in
- *socialna infrastruktura*: podpora socialnovarstvenim in drugim ustanovam regionalnega pomena.

Z izbruhom finančne in gospodarske krize se je v nekaterih regijah in upravnih enotah močno povečala stopnja registrirane brezposelnosti. Decembra 2009 je bila

najvišja v upravnih enotah Murska Sobota, Lendava in Kočevje. Kot odziv na izrazito stopnjevanje gospodarske krize v Pomurju je državni zbor sprejel Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015 (2009). Na podlagi zakona je bil leta 2010 pripravljen Program spodbujanja konkurenčnosti Pomurske regije 2010–2015. V obdobju 2007–2013 se je nadaljevalo tudi izvajanje »posoškega« zakona (Zakon o popotresni obnovi ... 1998).

Financiranje slovenske regionalne politike iz sredstev kohezijske politike je pozitivno, ker omogoča dolgoročno načrtovanje in stabilnost finančnih virov. Vrednotenje četrte razvojne prioritete »Razvoj regij« Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (2009) je pokazalo največje težave ureditve v obdobju 2005–2011. Dejavniki tveganja uspešnosti pri doseganju ciljev programa so bili zlasti:

1. Sredstva se namenljajo operacijam, ki izpolnjujejo pogoje razpisa in ki so jih predhodno v izvedbenih načrtih potrdili sveti regij. Svet regije je politično telo, ki ga sestavljajo izključno župani, zato so pri sprejemanju odločitev v ospredju politični in lokalni interesi, kar vpliva na kakovost samih projektov.
2. Prevladujoč način izbora operacij poteka na temelju razdelitve razpoložljivih regijskih kvot posameznim občinam, ki predstavijo svoje prioritete projekte. Povezovanje večjega števila občin pri izvedbi regionalnih projektov je zelo redko.
3. Regionalne razvojne agencije so premalo vključene v pripravo projektov regijskega pomena, medtem ko občine večinoma nimajo dovolj finančnih in kadrovskih zmožnosti, da bi pripravile projekte na zalogo, s katero bi lahko ustrezno reagirale na javne razpise, za katere je rok za oddajo vlog relativno kratek.

3.5 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja od leta 2011 dalje

Zaradi nezadovoljstva z ZSRR-1 je odgovorno ministrstvo že leta 2009 začelo s pripravo sprememb veljavnega zakona. Priprava sprememb je pokazala, da je treba veljavni zakon temeljito spremeniti, zato je začela s pripravo novega zakona. Priprava novega zakona je potekala vzporedno s pripravo nove pokrajinske zakonodaje. Nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega zakona (v nadaljevanju ZSRR-2) je Državni zbor RS sprejel marca leta 2011, zakon pa je bil še dvakrat dopolnjen v letih 2012 in 2016.

S sprejemom ZSRR-2 se je sistem spodbujanja skladnega regionalnega razvoja prilagodil kriznim razmeram. Z uvedbo dodatnih začasnih ukrepov razvojne podpore na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo je bila odpravljena potreba po intervencijskih razvojnih zakonih. Vlada RS je na tej podlagi sprejela ukrepe razvojne podpore v Pokolpju, Mariboru z okolico ter na območju občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje, ki so v izvajanju. Na podlagi ZSRR-2 in njegovih dopolnitev so bili izdani vsi predvideni podzakonski akti in ustanovljeni razvojni sveti v 12 razvojnih

regijah. Regionalne razvojne agencije so bile vpisane v evidenco pri ministrstvu, pristojnem za regionalni razvoj in v vseh regijah so bili sprejeti regionalni razvojni programi za programsko obdobje 2014–2020. Njihovi izvedbeni dokumenti, dogovori za razvoj regij, pa so se začeli podpisovati konec leta 2017 (Kavaš 2014).

4 Izhodišča za pripravo modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja

4.1 Institucionalni vidik

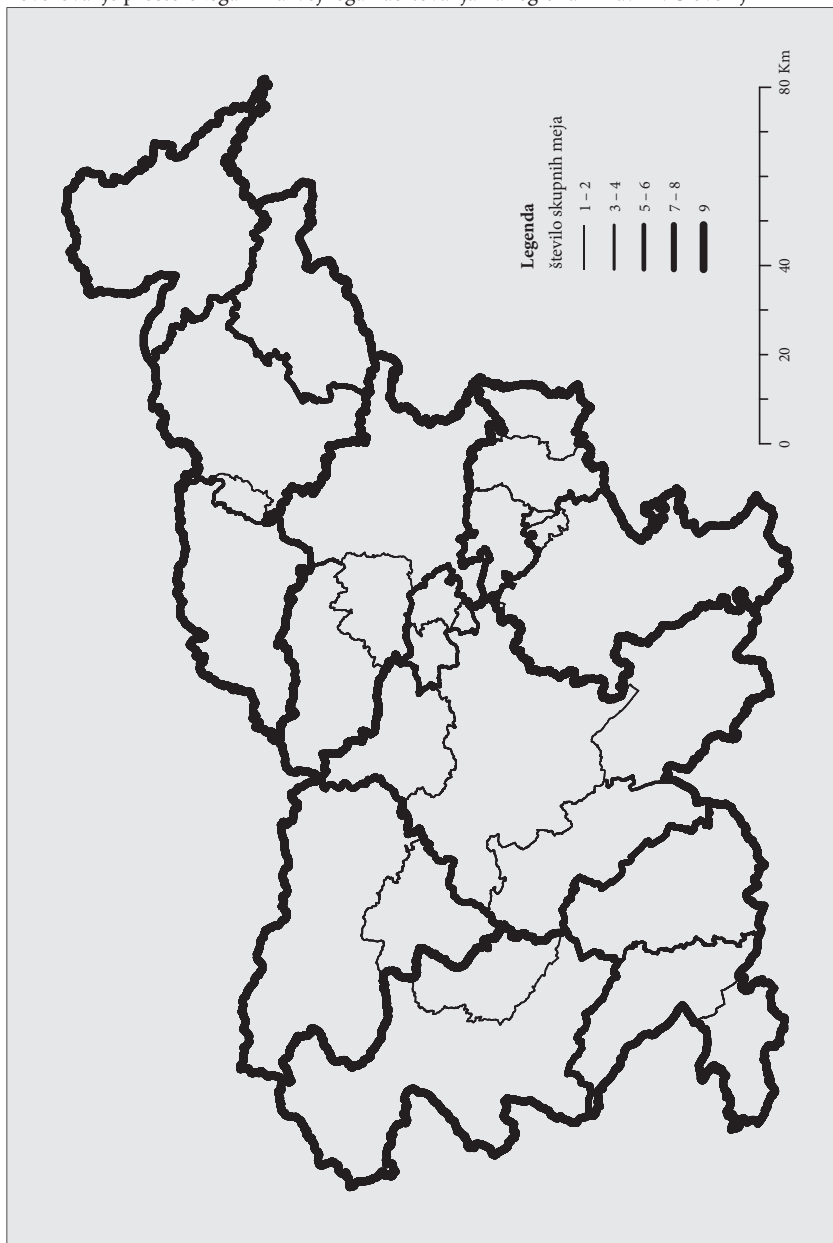
Načrtovanje na regionalni ravni se je začelo z Zakonom o skladnem regionalnem razvoju leta 1999, ki je regionalno politiko postavil na endogene temelje, regionalni razvojni programi pa so se pripravljali za raven statističnih regij, po letu 2005 pa za raven razvojnih regij. V prostorski zakonodaji je bila regionalna raven dejansko uvedena z ZUreP-1 (2002), ki je predvideval pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja. Z ZPNačrt (2007) je bila predvidena priprava regionalnega prostorskega načrta kot izvedbenega načrta na medobčinski ravni, ZUreP-2 (2017) pa umesti regionalni prostorski plan na raven razvojnih regij ter jih s tem postavi v isti okvir, kot ga ima regionalna politika.

Težavno določanje regionalne ravni je posledica dejstva, da v Sloveniji ni institucionaliziranih regij, kar se poleg navedenih prostorske in regionalne politike odraža tudi v ostalih resornih politikah, ko ima praktično vsaka svojo teritorialno členitev (slika 1).

Teritorialno in institucionalno ima slovenski upravni sistem dve ravni uprave – državno in lokalno. Državne institucije, kot so vlada, ministrstva, vladne službe, agencije in javni zavodi, so večinoma v Ljubljani, na nižjih ravneh poslujejo posamezne območne enote (na primer izpostave Zavoda za varstvo kulturne dediščine, geodetske uprave, davčni uradi). Državna raven svoje storitve ponuja tudi v okviru 58 upravnih enot, ter s tem zagotavlja boljše dostopnost prebivalcev do storitev s področja notranjih zadev, prometa, graditve objektov in drugih posegov v prostor, kmetijstva, denacionalizacije ...

Za zadeve lokalnega pomena skrbi 212 občin, ki so si med sabo po velikosti, številu prebivalcev in gospodarski moči precej različne. Najmanjša Občina Hodoš ima manj kot 400 prebivalcev, največja, Mesta občina Ljubljana, pa približno 290.000. 11 občin je mestnih občin. Te imajo v primerjavi z ostalimi občinami nekaj dodatnih pristojnosti. Na svojih območjih tako izvajajo trajnostne urbane strategije, ki so jih sprejele leta 2015.

Slika 1: Prostorske členitve posameznih sektorjev. ► str. 34





Zaradi razlik med občinami in manjkajoče vmesne regionalne ravni prihaja do težav pri izvajanju posameznih nalog regionalnega pomena, kot so javni promet, prostorsko načrtovanje, ravnanje z odpadki, naravne nesreče ... Te naloge so premajhne, da bi jih izvajali na nacionalni ravni, a hkrati prevelike, da bi jih lahko izvajale občine same. Pri učinkovitem izvajanju zahtevnejših nalog imajo težave zlasti majhne občine (Prebilič in Haček 2012), saj se srečujejo s pomanjkanjem osebja in sredstev, prav tako so šibke v razmerju do države.

Od leta 1990 je bilo nekaj poskusov ustanovitve pokrajin (členitve Slovenije na regionalni ravni), vendar so bili poskusi zaradi različnih predstav o številu, velikosti in pristojnostih pokrajin neuspešni. Za potrebe izvajanja regionalne politike je bilo v Sloveniji ustanovljenih 12 razvojnih regij (NUTS 3), za potrebe evropske kohezijske politike pa dve kohezijski regiji (Vzhodna in Zahodna Slovenija; NUTS 2). Na ravni razvojnih regij delujejo svet regije, ki ga sestavljajo poleg županov vseh občin v regiji še člani avtohtonih narodnostnih skupnosti, razvojni svet regije, sestavljen iz predstavnikov občin, gospodarstva in nevladnega sektorja, regijska razvojna mreža, ki prek pogodbenega sodelovanja združuje ključne razvojne institucije v regiji ter regionalna razvojna agencija, ki opravlja splošne razvojne naloge posamezne regije in za vsako programsko obdobje pripravi regionalni razvojni program. Na ravni kohezijske regije deluje razvojni svet kohezijske regije (ZSRR-2 2011).

Čeprav do sedaj ustanovitev pokrajin, ki bi razbremenile občine, še ni uspela, in navkljub prepoznanim težavam zlasti majhnih občin (primer Nared 2004), število občin po letu 1991 stalno narašča. Ob osamosvojitvi je bilo v Sloveniji 62 občin, leta 1994 jih je bilo 147, leta 1998 pa že 192. Število občin se je povečalo tudi v letih 2002, 2005, 2006 in 2011. Danes je v Sloveniji skupno 212 občin.

Ker na regionalni ravni ni pravne osebe z legitimnostjo odločanja in ustreznimi finančnimi viri, so odločitve sprejete bodisi na državni ali lokalni ravni. Na regionalni ravni imata svet regije in razvojni svet regije precej omejena pooblastila, poleg njih pa bi lahko zadeve regionalnega pomena urejali tudi prek zvez občin, skupnih občinskih uprav ali novoustanovljenih javnih zavodov, ki bi imeli ustrezna pooblastila.

Podobno stanje je tudi v nekaterih drugih državah (na primer na Švedskem in Finskem), vendar je tam sodelovanje med občinami uspešnejše in so razvili primere dobrih praks, ki bi jih lahko prenesli tudi v Slovenijo.

Odsotnost regionalne ravni je trinajst občin v okolici Göteborga na Švedskem premostilo z ustanovitvijo Združenja občin Göteborg. Ustanovili so skupen organ – Regija Göteborg – ki na podlagi političnega soglasja in sodelovanja skrbi za naloge regionalnega pomena, kot so regionalno načrtovanje, okolje, promet, trg dela, socialno varstvo in socialne storitve, razvoj kompetenc, izobraževanje in raziskovanje. Naloga organizacije je okrepiti medobčinsko sodelovanje med članicami in zagotoviti regionalno platformo za mreženje in izmenjavo idej in izkušenj v regiji. Tako Regija

Göteborg prispeva k dolgoročnemu trajnostnemu razvoju občin članic, saj pokriva družbeni, ekološki in gospodarski vidik razvoja. Upravni odbor regije sestavljajo predstavniki vseh občinskih izvršnih odborov. Regijo Göteborg z letno članarino financirajo občine ustanoviteljice, deloma pa se financirajo še s prihodki od konferenc in tečajev, raziskav in drugih prihodkov članic. Kot temelj uspeha izpostavljajo politično vodstvo, ki se zaveda medsebojne soodvisnosti in povezanosti občin v regiji, pri čemer skupaj lahko dosežejo boljše rešitve. Dolgoletno sodelovanje med Regijo Göteborg in občinami je pripeljalo do oblikovanja različnih regionalnih sporazumov, kot sta ciljni in strateški dokument »Trajnostna rast – cilj in strategije, ki se osredotočajo na trajnostno regionalno strukturo« in »Strukturna ilustracija Regije Göteborg« (Nared in Razpotnik Visković 2012).

Na Finskem je centralna vlada spodbujala združevanje občin, zlasti med letoma 2005 in 2013, ko je s strukturnimi reformami občine obvezala, da pripravijo načrte za doseg vnaprej določenega minimalnega števila prebivalcev za različne aktivnosti, ki jih morajo izvajati (na primer 20.000 prebivalcev za izvajanje osnovnega zdravstva in 50.000 prebivalcev za izvajanje osnovne poklicne izobrazbe). Občine so imele prosto pot, da se odločijo, kako bodo to dosegle – ali z združitvijo dveh ali več občin ali z okrepjenim sodelovanjem, ki vodi v ustanovitev skupnega občinskega organa. Med 2005 in 2015 se je število občin zmanjšalo s 416 na 313 občin, združile pa so se predvsem tiste občine, ki so že prej uspešno sodelovale (Saarimaa in Tukiainen 2013; Local Finland 2016; Rus 2017).

Alternativa združevanju je bilo tesnejše medobčinsko sodelovanje, ki se je izkazalo za primeren in ekonomsko upravičen funkcijski pristop k opravljanju občinskih nalog (Hämäläinen in Moisio 2015). Najpomembnejše skupne občinske uprave zajemajo bolnišnična okrožja, osnovno zdravstvo, skrb za invalidne osebe, poklicno izobraževanje in regionalne svete. Poleg osnovnih storitev je pomembnejša naloga tudi regionalni razvoj. Medobčinsko sodelovanje in skupne občinske uprave so bili dodani v občinsko zakonodajo že leta 1932, kar je bilo pomembno predvsem zaradi manjkajoče vmesne regionalne ravni (Moisio, Loikkanen in Oulasvirta 2010; Suomi.fi 2015; Rus 2017). Predvsem majhne občine so ustanovile skupne občinske pisarne po modelu odjemalec – proizvajalec, v katerem ena občina izvede določene naloge za drugo občino. Del nalog so občine prepustile tudi zasebnim izvajalcem. Pri zagotavljanju storitev in funkcij se lokalni organi vedno bolj poslužujejo tudi sodelovanja brez ustanovitve posebne organizacije. Pogodbeno sodelovanje je najpogostejše na področju ravnanja z odpadki, dobave vode, reševalnih služb, gradbene inšpekcije, potrošniškega in kreditnega svetovanja ter izobraževanja (Moisio, Loikkanen in Oulasvirta 2010; Rus, Nared in Bojnec 2018).

Odločitev občin za kombinacijo lastnega izvajanja nalog, skupnih medobčinskih uprav in pogodbenega dela daje občinam možnost reševanja ekonomij obsega in storitev v vsakem primeru sproti, s čimer se povečuje njihova prilagodljivost in učin-



kovitost, bolj kot iskanje novih oblik sodelovanja na regionalni ravni pa bi bilo smiselno optimizirati obstoječe medobčinsko sodelovanje (Rus 2017).

Na regionalni ravni sicer delujejo regionalni sveti, ki jih je od zgoraj navzdol ustanovila finska vlada. Ti imajo omejene naloge, vezane predvsem na načrtovanje rabe zemljišč in regionalni razvoj ter s tem usmerjanje posameznih občin. Pripravljajo plane, nimajo pa lastnih finančnih virov, voljenih predstavnikov in možnosti odločanja (Rus 2017).

Poleg obeh podrobneje predstavljenih oblik medobčinskega sodelovanja lahko izpostavimo še primer Metropolitanskega območja Barcelone v Španiji, Skupnega oddelka za prostorsko načrtovanje dežel Berlin in Brandenburg v Nemčiji ter neformalnega sodelovanja metropolitanskega območja Dunaja v Avstriji.

V Metropolitanskem območju Barcelone so pristojnosti načrtovanja prometa razdeljene med štiri teritorialne ravni (državna, pokrajinska, regionalna in lokalna), a so se z namenom usklajevanja aktivnosti povezale ter ustanovile Svet za mobilnost, ki vključuje vse uradne in neformalne deležnike, povezane z mobilnostjo na metropolitanskem območju Barcelone. Svet se sestaja vsaj dvakrat letno v obliki sektorskih delovnih skupin, seminarjev, konferenc in podobno. Uspešnost tovrstnega sodelovanja se je pokazala pri oblikovanju regionalne kolesarske mreže, ko se je prek organizacije osmih različnih srečanj predstavnikov vseh 36 občin poenotilo o izgradnji skupnega kolesarskega omrežja (SMART-MR 2016).

Čeprav sta Berlin in Brandenburg dve nemški zvezni deželi, sta se odločili, da je zaradi njune funkcijske povezanosti smiselno skupno prostorsko načrtovanje. Zato sta ustanovili skupni urad za prostorsko načrtovanje, katerega poglobilni cilj je zagotavljanje doslednega načrtovanja celotnega ozemlja metropolitanske regije ter s tem omejevanja razpršene urbanizacije, krepitev razvojnih jeder, zgoščevanje ob razvojnih oseh, zaščito zelenih površin ter omejevanje naraščajočih potreb po razvoju prometa (Nared in Razpotnik Visković 2012).

Za razliko od nemškega primera je sodelovanje na ravni dunajske metropolitanske regije povsem prostovoljno, čeprav tudi tu sega v dve zvezni deželi (Dunaj in Spodnja Avstrija). Območje skupnega upravljanja (*Stadt-Umland Management*) predstavlja forum za sodelovanje med Dunajem in okoliškimi občinami Spodnje Avstrije in je instrument transregionalnega usklajevanja brez dodatnih posebnih pravnih instrumentov ali institucionalne hierarhije. Služi zlasti doseganju skupnega razumevanja in medsebojnega zaupanja, kar dosegajo prek izmenjave informacij in usklajevanja politik regionalnega razvoja, vzpostavljanja orodij za sodelovanje in komunikacijo ter z dogovorom o skupnih obveznostih (Nared in Razpotnik Visković 2012).

V Sloveniji medobčinsko sodelovanje poteka na več načinov. Lahko je neformalno, v pogodbenem razmerju ali v institucionalizirani obliki, ki v Sloveniji zajema organe skupnih občinskih uprav, organe skupnega upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij ter interesne zveze občin (medmrežje 2). Pri analizi

medobčinskega sodelovanja smo se oprli na rezultate analize v Ljubljanski urbani regiji (Rus, Nared in Bojnec 2018), kjer so predstavniki občin izpolnjevali anketni vprašalnik in odgovarjali na intervjuje, nato pa podoben vprašalnik pripravili za vse slovenske občine.

Pri oblikah medsebojnega sodelovanja dajejo občine prednost neformalnim oblikam sodelovanja (neformalna srečanja med župani in projektno sodelovanje), sodelovanje v skupnih zavodih in podjetjih, sledijo še sodelovanje v lokalnih akcijskih skupinah, skupnih občinskih upravah in pri regionalnih razvojnih agencijah (slika 2).

Občine najpogosteje sodelujejo na področju redarstva in skupnih inšpekcijskih služb, pri komunalnih zadevah (vodovod, odpadki, kanalizacija), na področju zdravstva, turizma in promocije (slika 3). Pri tem so sodelovanje na mesečni ravni pripisali redarstvu in inšpekcijskim službam, vodovodu in komunalnim odpadkom, na ostalih področjih pa sodelujejo kvečjemu nekajkrat letno.

Ključne prednosti medobčinskega sodelovanja so usklajeno načrtovanje zadev v skupnem interesu, povezovanje v funkcijsko zaključeno celoto (na primer povodje), preudarnejša raba virov ali boljše upravljanje posameznega področja (na primer prostorskega načrtovanja) (slika 4).

Največje pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja so zahtevnejše usklajevanje glede financiranja nalog, medsebojno prilagajanje in zahtevnejše usklajevanje glede izvajanja nalog, manjši pomen pa pripisujejo dolgotrajnosti izvajanja nalog in morebitni izgubi samostojnosti (slika 5).

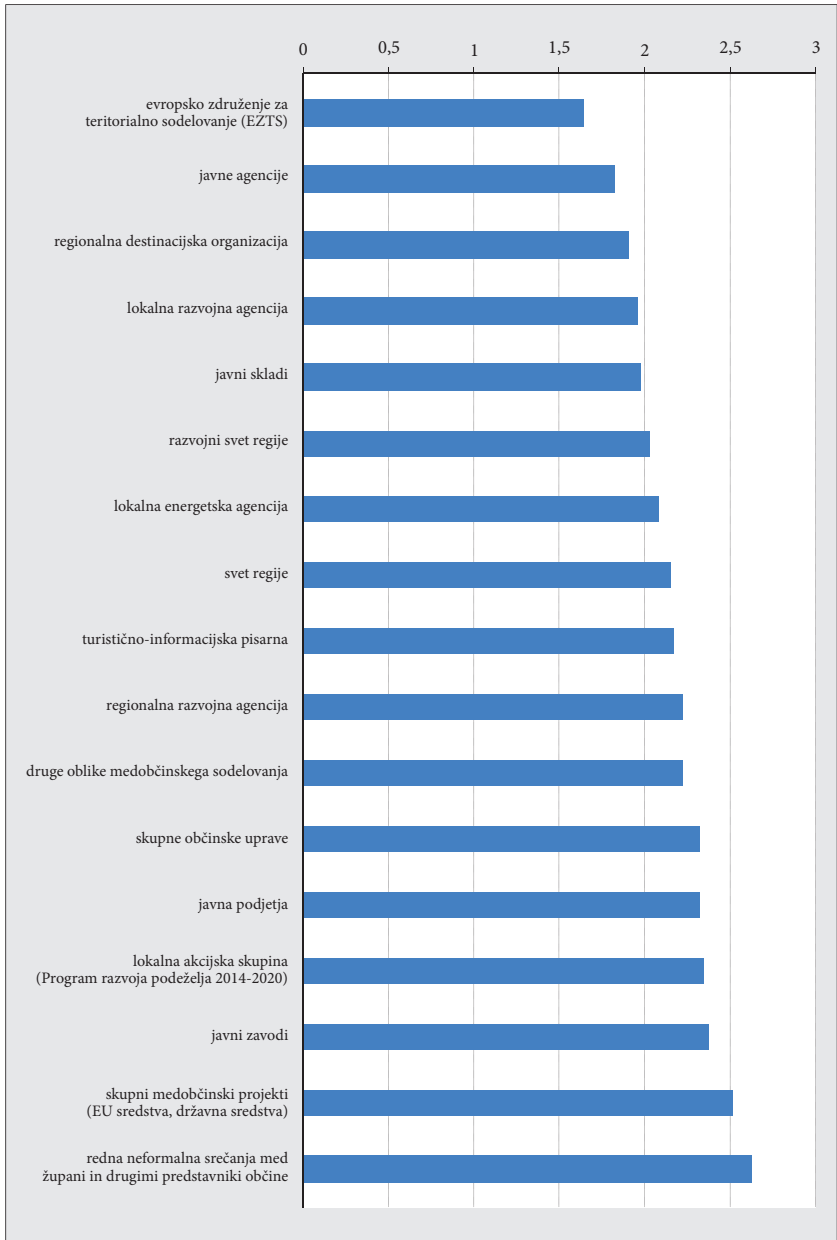
Čeprav kar 83 % občin meni, da zmorejo same izpolniti vse naloge v njihovi pristojnosti, to ni ključna ovira medobčinskemu sodelovanju. Največja ovira je po njihovem mnenju premalo finančnih spodbud (najpogostejši odgovor je bil »močan vpliv« oziroma povprečje 4,03), sledita pa neustrezno usmerjanje države in pa neustrezna ali nespodbudna zakonodaja. Občine kot oviro smatrajo tudi pomanjkanje kadrov in pomanjkanje časa (slika 6).

Za sofinanciranje skupnih občinskih uprav občine najpogosteje uporabljajo državne vire, sledijo lastna sredstva vključenih občin, redkeje pa v ta namen pridobijo evropska sredstva, sredstva ene same občine ali za to koristijo javno-zasebno partnerstvo (slika 7).

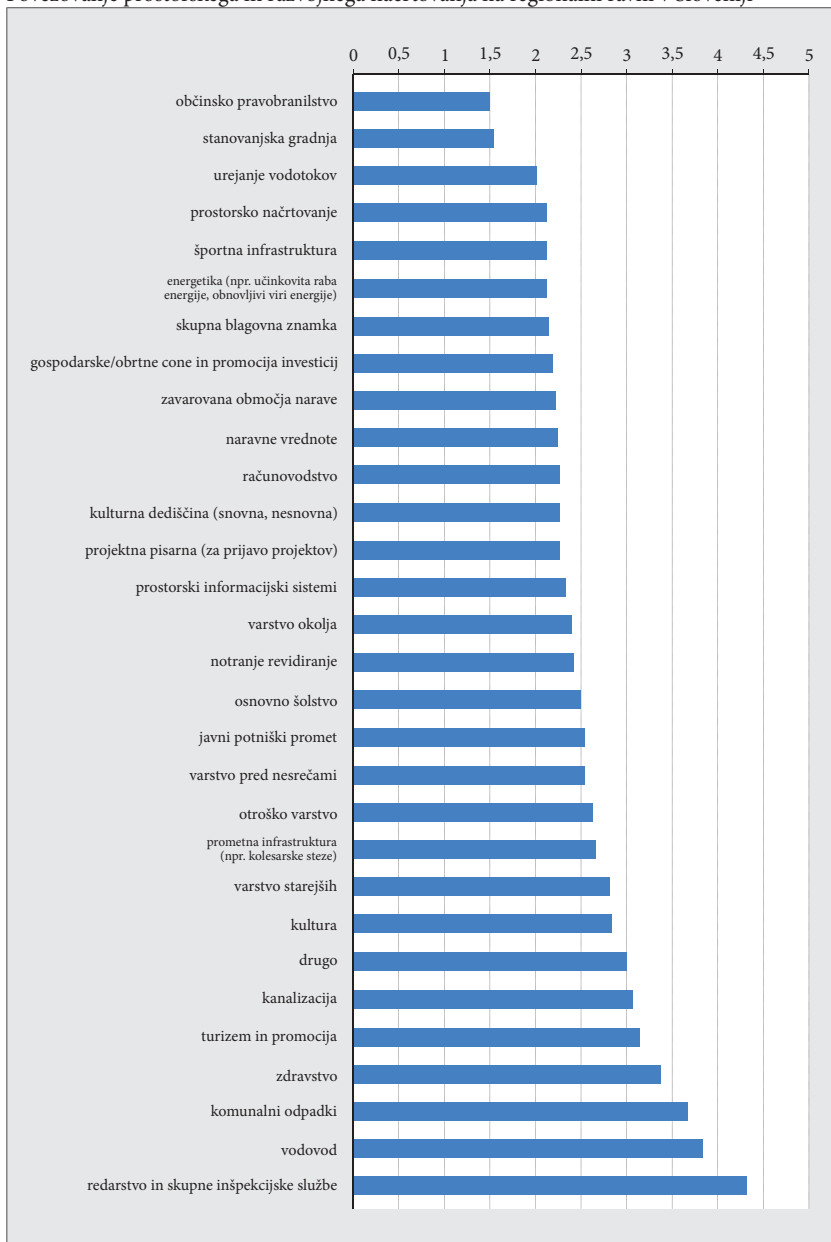
Ugotovitve izvedene ankete potrjujejo dognanja iz Ljubljanske urbane regije (Rus, Nared in Bojnec 2018), da kljub obstoječim pravnim možnostim medobčinsko sodelovanje zaradi težav pri financiranju skupnih nalog, zahtevnosti in dolgotrajnosti

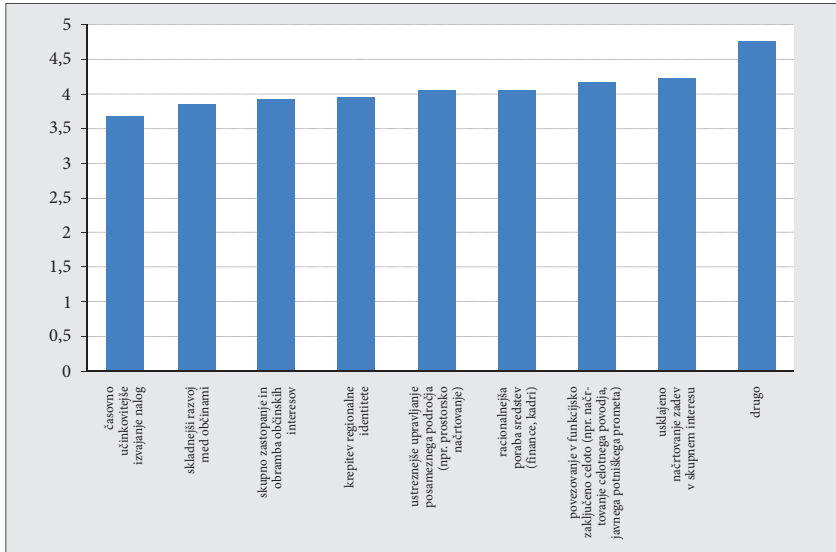
Slika 2: Ocena ustreznosti posameznih organizacijskih oblik medobčinskega sodelovanja (0 = ne sodelujemo, 1 = zelo slabo, 2 = slabo, 3 = srednje, 4 = dobro, 5 = zelo dobro). ►

Slika 3: Pogostost sodelovanja (0 = ne sodelujemo, 1 = zelo redko (vsakih nekaj let), 2 = redko (1–2-krat letno), 3 = pogosto (5–6-krat letno), 4 = zelo pogosto (mesečno), 5 = redno (dnevno, tedensko)). ► str. 40

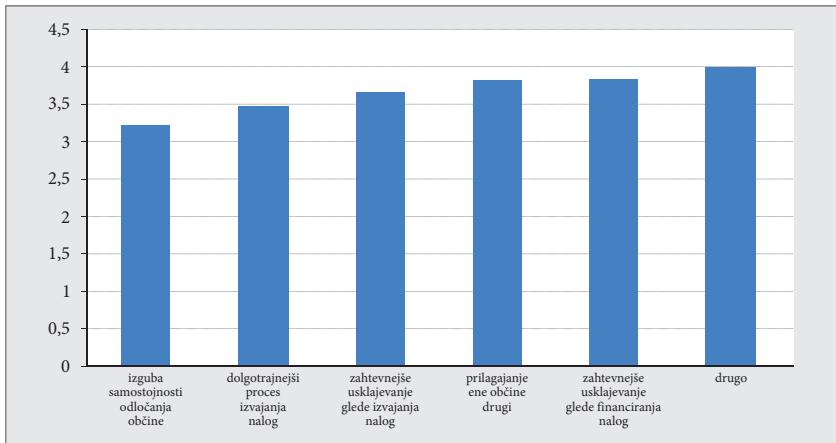


Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji

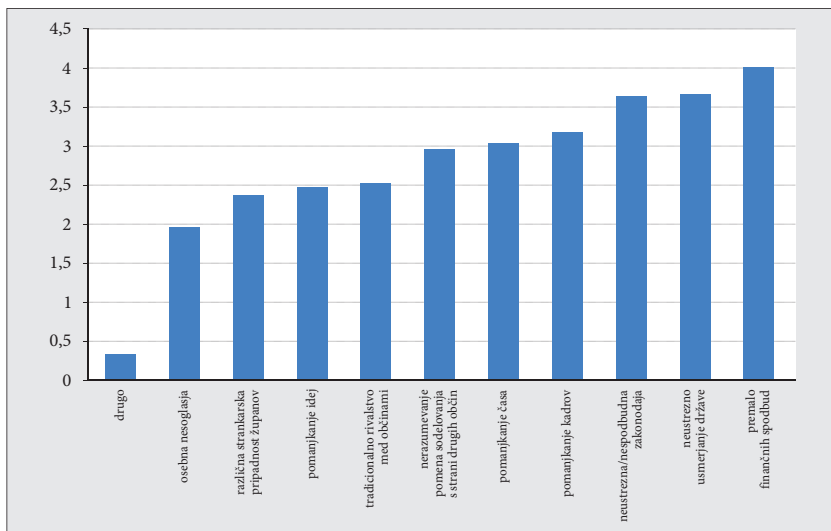




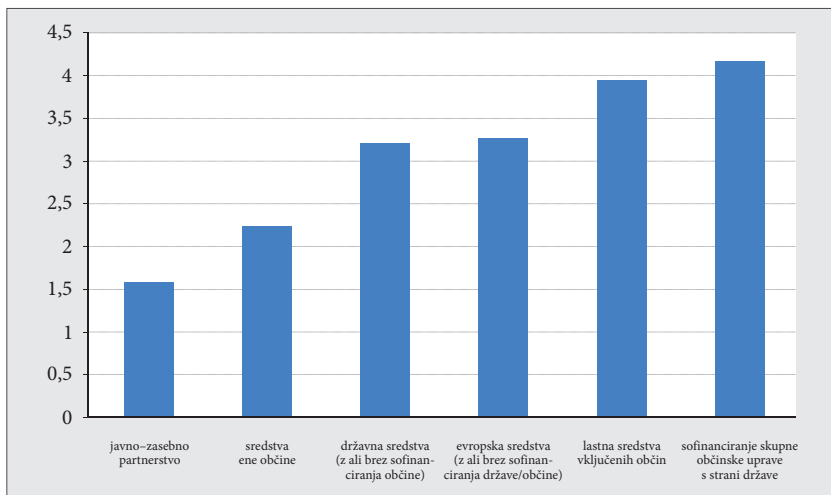
Slika 4: Glavne prednosti medobčinskega sodelovanja (0 = ni prednosti, 1 = nepomembno, 2 = malo pomembno, 3 = srednje pomembno, 4 = pomembno, 5 = zelo pomembno).



Slika 5: Glavne pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja (0 = ni pomanjkljivosti, 1 = nepomembno, 2 = malo pomembno, 3 = srednje pomembno, 4 = pomembno, 5 = zelo pomembno).



Slika 6: Vpliv ovir na sodelovanje občin (0 = ni vpliva, 1 = zelo šibek vpliv, 2 = šibek vpliv, 3 = srednji vpliv, 4 = močan vpliv, 5 = zelo močan vpliv).



Slika 7: Pogostost uporabljanja virov financiranja (0 = ne uporabljamo, 1 = zelo redko, 2 = redko, 3 = pogosto, 4 = zelo pogosto, 5 = vedno).



usklajevanja, strahu pred izgubo avtonomnega odločanja ter podobnih razlogov ostaja premalo izkoriščen instrument upravljanja, ki bi ga občine lahko izkoristile za strateški razvoj, izmenjavo izkušenj, izvajanje projektov, mreženje ter skupno nastopanje in zagovarjanje občinskih interesov napram državi. Čeprav dajejo občine prednost neformalnemu povezovanju, pa do sedaj izvedene študije nakazujejo na to, da je sodelovanje pogostejše v območjih s skupnimi ustanovami, kar kaže na pomen institucionalizacije sodelovanja (Kušar 2010; 2011), ter na območjih, ki so bila v preteklosti tesneje povezana (Rus, Nared in Bojnec 2018).

4.2 Vsebinski vidik

Na regionalni ravni se prekrivajo razvojne in servisne naloge države ter lokalne samouprave. To težuje celovit pregled vsebin, pomembnih za regionalno raven, zato smo se pri opredeljevanju nalog regionalnega pomena osredotočili na prostorsko in razvojno načrtovanje ter na lokalne naloge širšega pomena.

Analizirali smo različna gradiva, izdelana za več namenov – nekatera za prikaz stanja v prostoru (Klemenčič s sodelavci 1969; Šarec 1975), druga so že navajala konkretne vsebine dokumentov (Hvala 1972; Naprudnik 1972), tretja so bila izdelana le kot teoretične študije ali z namenom, da se njihove vsebine kasneje vgradijo v sistemske (zakonodajne) rešitve prostorskega planiranja na regionalni ravni.

Omenjena dela obravnavajo posamezne splošne značilnosti regije, ki zajemajo razlike med regijami (prebivalstvo, zaposleni prebivalci, družbeni proizvod, opremljenost z oskrbovalnimi dejavnostmi – središča in njihova vplivna območja ter dostopnost do oskrbovalnih dejavnosti) (Šarec 1975) ali splošne zasnove regionalnega prostorskega razvoja (Hvala 1972), kot so 1) temeljno urbano omrežje, 2) temeljno prometno omrežje, 3) temeljno energetske omrežje, 4) temeljne vodnogospodarske ureditve. Glede na obravnavane vsebine del lahko oblikujemo naslednje tematske sklope: geografska lega in potenciali, naravno okolje, demografija, trg dela, sistem naselij, centralne dejavnosti/oskrba, infrastruktura, gradnja/stanovanja, gospodarstvo, raba tal, mobilnost in turizem, rekreacija, prostočasne aktivnosti.

Pri geografski legi in potencialih obravnavajo položaj v Jugoslaviji in Evropi (Hvala 1972; Šarec 1975), kar avtorja prikazujeta na vpetosti v večje naravnogeografske enote (na primer gorska območja) ali pa v navezavi na prometne koridorje in omrežje mest. Deloma je ta analiza nadgrajena tudi z demografskimi značilnostmi, gospodarsko uspešnostjo in izpostavitvijo posameznih perspektivnih območij.

Pri naravnem okolju Vrišer (1978) vključuje temeljni pregled fizičnogeografskih značilnosti območja (geomorfologija in geologija, podnebje, hidrologija in pedologija), Goriup s sodelavci (1969) in Hvala (1972) pa omenjene vsebine ovrednotijo z vidika njihovega varstva in uporabe (vodni viri, zajetja, ukrepi proti onesnaževanju, ocena dejavnikov z vidika kmetijstva, rudnih bogastev ...).

Na področju demografije avtorji (Klemenčič s sodelavci 1969; Hvala 1972; Šarec 1975; Vrišer 1978) izpostavljajo razmestitev prebivalstva, njegovo strukturo (spolna, starostna, izobrazbena), pomemben vidik pa so tudi migracije in dnevna mobilnost na delo. Demografske analize nadgradijo tudi s trgom dela (Goriup s sodelavci 1969; Klemenčič s sodelavci 1969), kjer se deloma zatekajo k analizi delovne sile po sektorjih, deloma pa k analizi dnevne mobilnosti in številu sezonskih delavcev.

Pri sistemu naselij razen Hvale (1972), ki spremlja prostorsko razporeditev prebivalstva na podeželju in v mestih, avtorji opredeljujejo vlogo naselij na podlagi centralnih funkcij. Na tej podlagi naredijo tipologijo naselij, opredelijo njihova gravitacijska območja ter primerno raven oskrbe za posamezno hierarhično stopnjo.

Področje infrastrukture obravnavajo Goriup s sodelavci (1969), Hvala (1972) in Vrišer (1978), pri čemer izpostavljajo prometno, energetska in vodovodno omrežje. Zgodnejša dela izpostavljajo tudi področje gradnje in stanovanjskih površin.

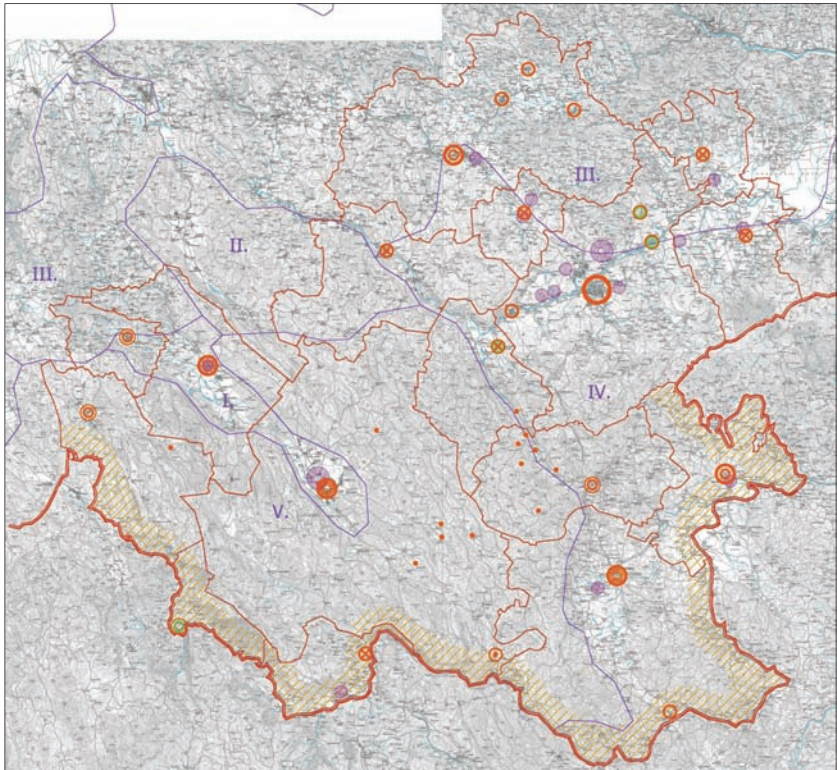
Skladno z družbenopolitičnimi razmerami sta bila na področju gospodarstva v ospredju kmetijstvo in industrija, ločeno obravnavajo tudi turizem, rekreacijo in prostočasne dejavnosti, pri čemer pa poleg temeljnih nastanitvenih zmogljivosti posebno obravnavajo sekundarna bivališča.

Vrišer v svoji knjigi Regionalno planiranje podaja teoretične okvire vsebinske zasnove regionalnih planov (Vrišer 1978). Pri tem ugotavlja, da se vsestransko uporabne zasnove ne da narediti, ker se regije med seboj razlikujejo. Drug razlog za to pa je, da se regionalno planiranje zaradi novih spoznanj tudi spreminja. V 60. letih prejšnjega stoletja je tako regionalno planiranje doživelo velik premik, najprej v Združenih državah Amerike ter nato še v Angliji in Skandinaviji. Pred tem je prevladovalo mnenje, da mora regionalni plan obdelati vse naravne in družbene dejavnike, ki se uveljavljajo in učinkujejo v regiji. Torej bi moral biti regionalni plan vseobsežen. Po novem pristopu pa naj bi planer predvsem ugotovil temeljne cilje, ki naj jih planiranje obravnava v posamezni regiji ali mestu ter šele nato prilagodi planerske postopke tem globalnim družbenim ali regionalnim in lokalnim ciljem. To je pomenilo, da regionalni plan ni več vseobsežen v klasičnem smislu, temveč je vsestranski glede snovanja in izvajanja ciljev, ki jih je planer ugotovil ali pa so mu bili posredovani. V tem primeru je za planerja veliko bolj pomembno, da pozna metodologijo planiranja, da zmore uravnati delo posameznih skupin izvedencev in da zna zbrane podatke, izsledke in poglede spraviti v celoto in med njimi na temelju matematičnih modelov in ob uporabi računalnikov poiskati najustreznejše variantne rešitve. Tak pristop je nedvomno bolj elastičen, prodoren in uspešen, če ga primerjamo s klasičnim, vendar pa terja zelo razčiščene predstave o dolgoročnih in kratkoročnih ciljih in potrebah.

Po sprejemu Zakona o lokalni samoupravi (1993) se je število občin v Sloveniji hitro povečevalo, kar je zaradi kadrovskih, organizacijskih in finančnih omejitev otežilo uveljavljanje kakovostnih, racionalnih in učinkovitih prostorskih rešitev predvsem v manjših občinah. Po bistvenem povečanju števila občin je postajala potreba po

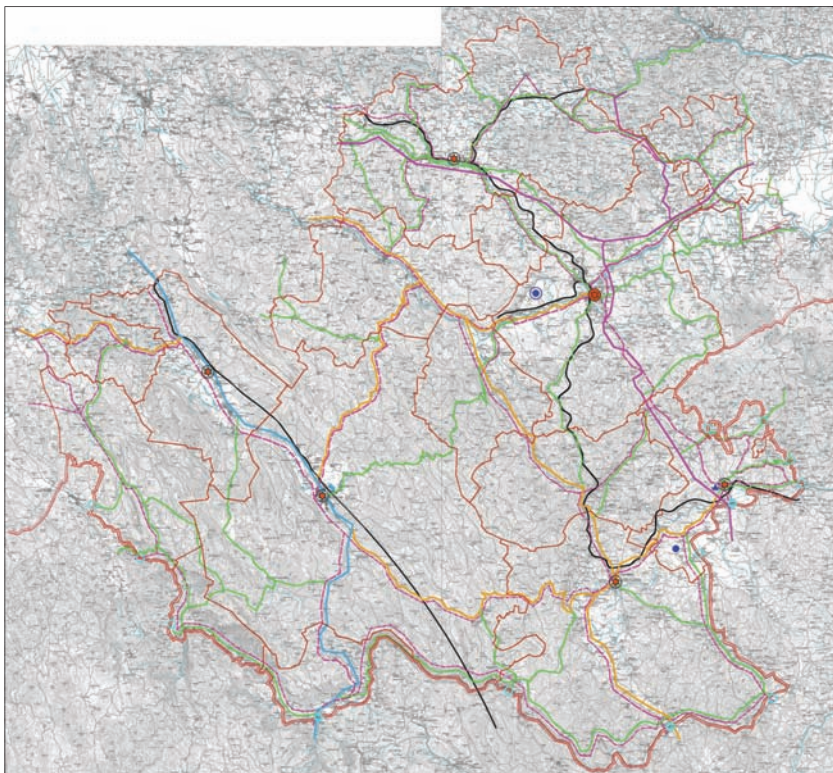
uveljavitvi regionalne ravni na področju urejanja prostora vse bolj očitna. Z uveljavitvijo Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1 2002) je bila uvedena Regionalna zasnova prostorskega razvoja (v nadaljnjem besedilu: RZPR) kot prostorski planski akt, s čimer je bila v prostorski zakonodaji uveljavljena nujnost povezovanja in usklajevanja različnih interesov na regionalni ravni.

Izdelava RZPR je potekala v več delovnih fazah. Primer Regionalne zasnove prostorskega razvoja za Jugovzhodno Slovenijo (2006), ki je bila v mnogočem podoben ostalim primerom priprave RZPR, kaže, da so bile v prvi fazi za celotno regijo in po subregijah izdelane podrobne analize stanja prostora po posameznih sistemih (poselitev, infrastruktura in krajina), analize stanja v prostoru (dejanska raba prostora, omejitve, opremljenost s prometnim omrežjem in gospodarsko javno infrastrukturo,



Slika 8: Zasnova poselitve: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova ... 2006).

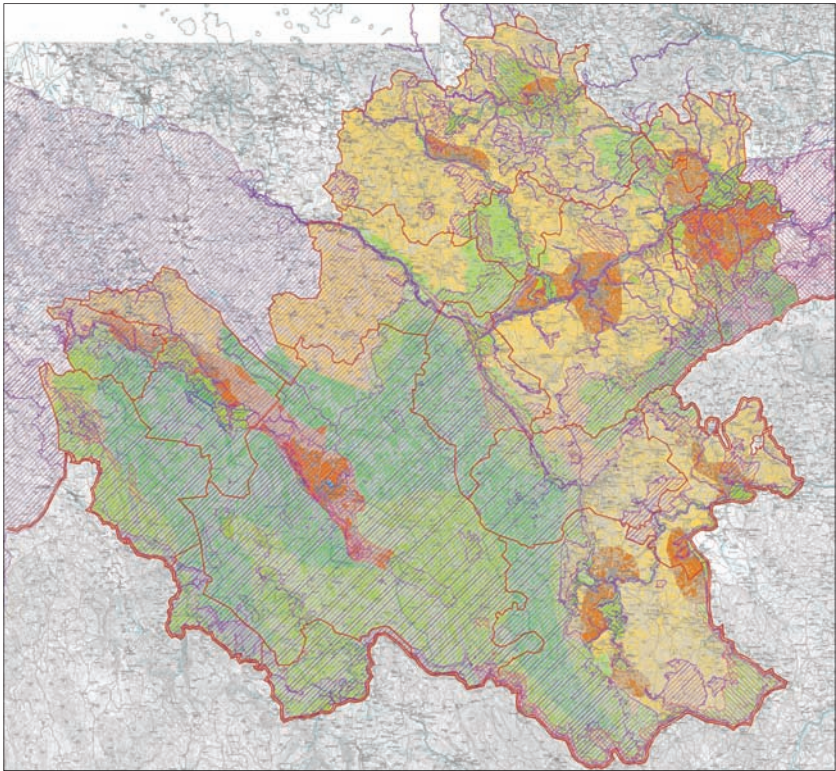
razvrednotena območja, vrednejša krajinska območja ...), analiza gibanj in vrednotenje trendov po posameznih sistemih in analiza sektorskih razvojnih strategij ter državnih in občinskih prostorskih dokumentov. V drugi fazi je bila oblikovana vizija prostorskega razvoja regije, v tretji fazi pa je bil izdelan predlog dokumenta. Skozi več faz priprave RZPR in skozi usklajevanje med vsemi deležniki se je izoblikoval nabor ureditev regionalnega pomena na področjih razvoja poselitve, prometnega omrežja ter komunalne, energetske in telekomunikacijske infrastrukture, in na področju razvoja v krajini. Glavni del dokumenta je bila zasnova razmestitve dejavnosti v prostoru za posamezne prostorske sisteme (poselitve, infrastruktura, krajina), v okviru katere so bili konkretizirani in prostorsko prikazani strateški cilji in opredeljene usmeritve za razvoj celotne regije, podane v predhodno oblikovani viziji. Določena



Slika 9: Zasnova prometnega omrežja: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova ... 2006).

pa do občin in posameznih resorjev oziroma nosilcev urejanja prostora. Prvi izziv je bila že opredelitev pojma »regionalno«, ki je bil do tedaj v kontekstu urejanja prostora in delovanja povezanih resorjev zelo nedorečen. Razprave glede meril za opredelitev regionalnega pomena značilnosti, problemov, ciljev in projektov so pokazale, da je ta problematika izjemno kompleksna in da gre za precej nedorečenosti tako na strani resorjev kot občin, slednjih predvsem zaradi povezanosti teh meril z RRP-ji in posledičnimi predvidevanji o možnostih za pridobivanje sredstev, s čimer so se zelo uveljavljale težnje po nižanju pragov za določanje regionalnih vsebin.

Skozi več faz priprave RZPR-jev in skozi usklajevanje med vsemi deležniki se je izoblikoval okvirni nabor ureditev regionalnega pomena:



Slika 11: Razvojna območja in omejitve: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova... 2006).



1. Na področju razvoja poselitve: omrežje naselij z lokalnim središčem kot najnižjo kategorijo in s turističnimi središči, gospodarske cone nacionalnega in regionalnega pomena, območja revitalizacije opuščenih naselij in območja spodbujanja razvoja poselitve ter območja poselitvenih vzorcev v regiji.
2. Na področju razvoja prometnega omrežja: državne ceste in železniške proge ter državne in regionalne kolesarske povezave, prometni terminali nacionalnega pomena in prometni terminali za javni potniški promet, letališča, pristanišča ter mejni prehodi.
3. Na področju razvoja javne gospodarske infrastrukture: kanalizacijski sistemi (območja celostnega urejanja porečja) ter čistilne naprave, odlagališče odpadkov višjega reda, območja varstva vodnih virov, območja vodooskrbnih sistemov in regionalni vodovodi, prenosni daljnovodi in prenosni plinovodi ter pripadajoče naprave, telekomunikacijsko omrežje in RTV antene, skladišča naftnih derivatov državnega in regionalnega pomena ter naprave za rabo geotermalne energije.
4. Na področju razvoja v krajini: območja za razvoj turizma in priložnostnih dejavnosti, območja za razvoj kmetijstva in gozdarstva, območja pridobivanja mineralnih surovin, naravni parki, območja nacionalne in regionalne prepoznavnosti, razvrednotena območja.

Priprava vseh RZPR je bila leta 2006 ustavljena zaradi sprejetja Zakona o prostorskem načrtovanju (2007), ki je uvedel regionalne prostorske načrte (RPN) kot izvedbene prostorske akte. V nasprotju z RZPR, ki je obravnavala celoten prostor regije, je bil RPN omejen le na eno ali nekaj posameznih prostorskih ureditev in je bil podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja. Od uveljavitve ZPNačrt (2007) oziroma Pravilnika o pripravi RPN je bil po dostopnih podatkih izdelan le en RPN. V praksi se je pokazalo, da je RPN, kot je bil predviden v ZPNačrt (2007), praktično povsem nadomestljiv bodisi z občinskim podrobnim ali državnim prostorskim načrtom (DPN). Tudi to je verjetno razlog, da RPN v praksi ni zaživel. S sprejetjem ZUreP-2 (2017) je bil RPN nadomeščen z regionalnim prostorskim planom (RPP), ki je podobno kot nekdanji RZPR strateški prostorski plan za razvojne regije.

Da obstaja potreba po skupnem usklajenem načrtovanju prostorskih ureditev na posameznih funkcionalnih oziroma razvojnih območjih, je pokazala zakonska rešitev v ZPNačrt (2007), ki je spremenila dotedanja določila v zvezi z načrtovanjem ureditev državnega pomena. ZPNačrt (2007) je namreč določil, da se DPN ne izdeluje zgolj za načrtovanje ene same prostorske ureditve, pač pa za vse potrebne/želene ureditve (tudi lokalnega pomena) na določenem območju. Tako je bil v primeru DPN za hidroelektrarno Brežice, ki se je zaradi posebnosti urejanja voda urejala na zelo obsežnem območju, nabor prostorskih ureditev zelo številen in raznorod. Priprava tega DPN je bila zaradi številnih načrtovanih ureditev in podrobnega merila DPN, zaradi številnih deležnikov (več pobudnikov, investitorjev, občin, projektantov) zelo kompleksna in težavna, saj zakon ni prinesel nobenih sistemskih oziroma procesnih

rešitev. S sprejetjem Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor je bil DPN leta 2010 spet opredeljen kot prostorski izvedbeni akt za posamično prostorsko ureditev, kar je povzel tudi aktualni ZUreP-2.

V želji po večji povezanosti prostorskega in razvojnega načrtovanja je ministrstvo, pristojno za prostor, vsem razvojnim regijam septembra 2012 pred pričetkom priprave RRP posredovalo smernice s področja prostorskega razvoja za pripravo nove generacije RRP 2014–2020. Te so priporočale, da se v RRP izdela ocena stanja s področja prostorskega razvoja za območje razvojne regije, kjer se opišejo fizične, družbene, okoljske in ekonomske značilnosti prostora. Na podlagi ocene stanja se v nadaljevanju priprave RRP določijo usmeritve za nadaljnji razvoj regije, vključno z usmeritvami za razvoj poselitvenih in drugih sistemov v regiji (Lupše 2016, 25–26).

Vsebine, ki naj se obravnavajo v oceni stanja prostorskega razvoja regije, so razdeljene v sedem sklopov. V prvem sklopu se obravnavajo poglavitni dejavniki prostorskega razvoja, to so socialna in gospodarska struktura regije ter naravni viri v regiji. V drugem sklopu se obravnava razvoj omrežja mest in drugih naselij ter funkcionalne regije. V tretjem sklopu je infrastrukturna opremljenost naselij in gospodarska infrastruktura, ki vključuje prometno povezanost, telekomunikacijsko infrastrukturo, energetska infrastrukturo in oskrbo regije z energijo, oskrbo s pitno vodo, področje odvajanja odpadnih voda in ravnanja z odpadki. V četrtem sklopu se obravnava podeželje in v petem območja z omejitvami v prostorskem razvoju in rabi tal, na primer vododeficitarna območja ter območja potencialnih naravnih in drugih nesreč. V šestem sklopu se obravnava povezovanje regije s sosednjimi in drugimi regijami v Republiki Sloveniji in v sedmem področje vključevanja regije v mednarodni prostor.

Vsebine na regionalni ravni posredno določa tudi SPRS (2004), ki predvideva, da se bo pri načrtovanju razvoja regije zasledovalo tudi naslednje cilje prostorskega razvoja Slovenije:

- racionalen in učinkovit prostorski razvoj s poudarkom na koriščenju notranjih potencialov naselij in degradiranih urbanih območij ter prilagajanju prostorskim in okoljskim omejitvam (na primer izpostavljenost poplavam in drugim naravnim nesrečam) ter preudarim ravnanjem z naravnimi viri, zlasti s pitno vodo, energijo in zemljišči,
- razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij s poudarkom na krepitvi vloge središč v policentričnem omrežju skladno z usmeritvami SPRS ter prispevku k večji konkurenčnosti slovenskih mest v evropskem prostoru, njihovemu kakovostnemu razvoju in privlačnosti za gospodarstvo ter prebivalstvo in
- medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij, s poudarkom na razvoju potenciala kulturne raznovrstnosti oziroma kulturne dediščine in biotske raznovrstnosti ter varovanih območij.



Usmeritve za razvoj na regionalni ravni naslavlajo vsebine/ukrepe za doseganje vitalnih in urejenih mest, usklajen razvoj širših mestnih območij po SPRS, vitalnost in privlačnost podeželja, krepitev kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine ter prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi.

V sklepnem delu so podane usmeritve SPRS za razvoj posamezne razvojne regije, in sicer za razvoj:

- policentričnega sistema mest in drugih naselij, s poudarki/usmeritvami za razvoj poseljenih območij, predvsem na širših mestnih območjih, razvoj stanovanj, gospodarskih con, centralnih dejavnosti in javnega potniškega prometa ter večji privlačnosti mest in urbanih ter podeželskih naselij,
- oskrbe regij z energijo,
- prepoznavnosti Slovenije z vidika kulturnega in simbolnega pomena krajine ter
- ogrožena in vododeficitarna območja.

Podana so tudi priporočila za obliko prostorskega dela RRP, priporočila za pripravo RPN po Zakonu o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt 2007) in podatki o pripravi DPN na območju posamezne razvojne regije ter podatki o občinskih prostorskih načrtih (OPN) na območju razvojne regije (Smernice... 2012).

Da mora regionalno planiranje usklajevati socialni, ekonomski in prostorski vidik razvoja je bilo v Sloveniji prepoznano že v 70. letih prejšnjega stoletja (Vrišer 1978), EU pa je to potrebo prepoznala s sprejemom Evropskih prostorskih razvojnih perspektiv (2000). V slovenskih razmerah to med drugim pomeni tudi usklajevanje prostorske in regionalne politike. Do težav pri določanju regionalnih vsebin je namreč prihajalo tudi pri RRP, ki skladno z namenom opredeljujejo razvojne prednosti regije, določajo njene razvojne prioritete in vsebujejo finančno ovrednotene programe pri spodbujanju razvoja v razvojni regiji. Vsebinska področja, kjer so bile ugotovljene največje razvojne slabosti in neizkoriščene priložnosti v regionalnem razvoju in ki jih navajajo RRP kot prioriteta, so bila zlasti ekonomska, socialna, okoljska, prometna in izobraževalna infrastruktura ter razvoj urbanih območij (Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 2011).

Pri RRP je do pobud prihajalo od spodaj navzgor, obenem pa so v njih izpostavljene zlasti kratkoročne potrebe regije. Vsebine tako večkrat niso bile ustrezno prostorsko opredeljene ali usklajene s prostorskimi akti, pogosto pa so se regionalne vsebine prepletale z lokalnimi.

Vsebine regionalnega pomena lahko razberemo tudi iz dosedanjega medobčinskega sodelovanja. Kot za Ljubljansko urbano regijo ugotovljajo Rus, Nared in Bojnec (2018), je sodelovanje in povezovanje med občinami najmočnejše na področju podjetništva (na primer projekti Podjetno v svet podjetništva, VEM točke, enotne regijske štipendijske sheme) in ekonomske infrastrukture, kjer je število tovrstnih projektov naraslo zlasti po letu 2014. Sledijo področja trajnostne mobilnosti,

komunalne infrastrukture, prostorskega načrtovanja in spodbujanja sodelovanja v regiji.

V intervjujih (Rus, Nared in Bojnec 2018) so bila kot področja sodelovanja med občinami izpostavljeni turizem, komunalne storitve in promet, v prihodnje pa bi si občine želele več sodelovanja na področjih urejanja prostora, turizma, medobčinskega pravobranilstva, upravljanja z odpadki, prometa, urejanja vodotokov, osnovnega šolstva in predšolske vzgoje ter prijavljanja projektov in pridobivanja evropskih sredstev (Rus, Nared in Bojnec 2018).

Anketa, ki smo jo na isto temo izvedli sami, je pokazala, da občine najpogosteje sodelujejo pri redarstvu in skupnih inšpekcijskih službah, veliko pa sodelujejo tudi pri vodovodih, komunalnih odpadkih in zdravstvu. Najmanj pogosto sosednje občine med seboj sodelujejo na področju občinskega pravobranilstva in stanovanjskih gradenj.

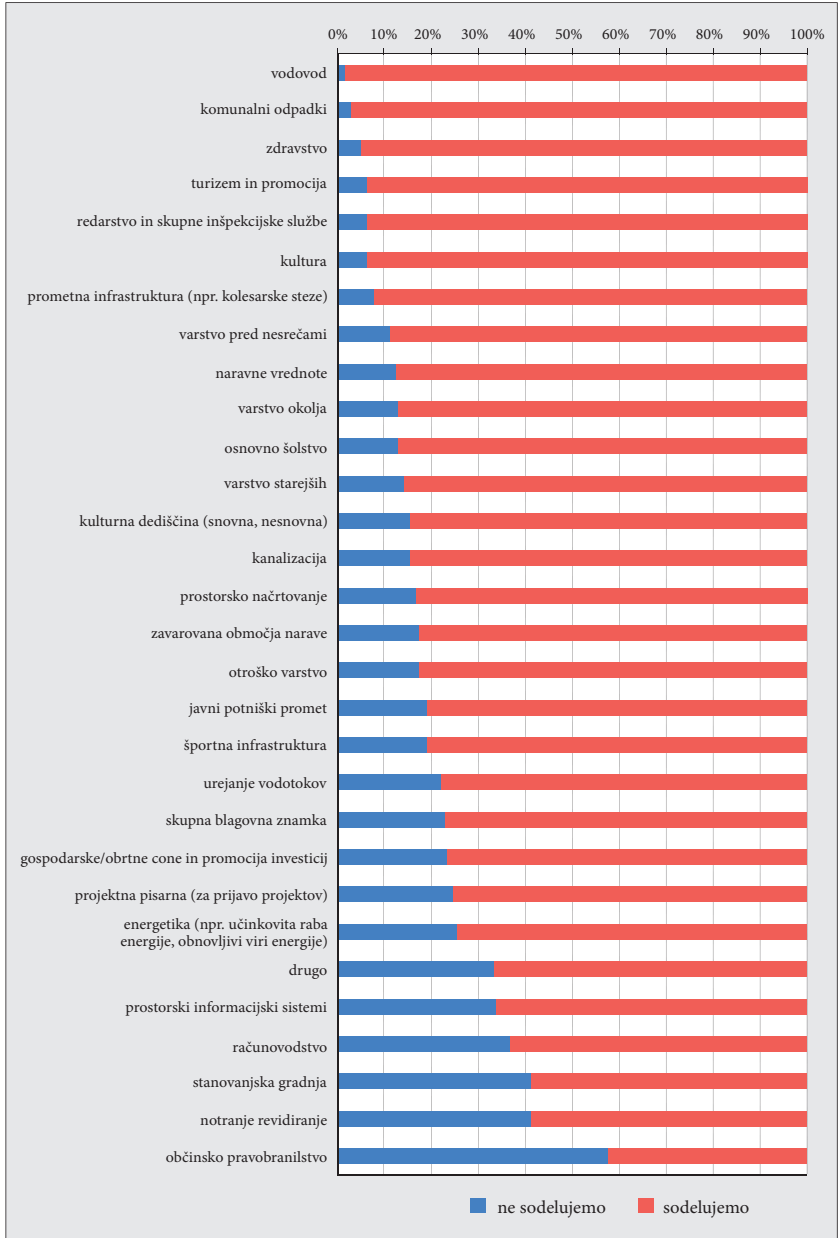
Glede skupnega izvajanja nalog občine menijo, da bi bilo najbolj nesmiselno na nadobčinski ravni izvajati računovodstvo (52 %), za otroško varstvo, osnovno šolstvo in stanovanjske gradnje pa se je odločilo približno 40 % anketirancev. Najbolj smiselno se občinam zdi na nadobčinski ravni izvajanje javnega potniškega prometa, saj le 2 % vprašanih menita, da bi bilo to nesmiselno. Temu sledijo urejanje vodotokov, prometna infrastruktura in skupna blagovna znamka z dobrimi 3 %.

Okoli 70 % občin meni, da bi bilo smiselno izvajanje vodovoda na ravni funkcionalne regije, temu sledi kanalizacija s 67 %. Najmanj občin misli, da bi bilo na ravni funkcionalne regije dobro izvajati stanovanjske gradnje (29 %), takoj za tem pa tudi osnovno šolstvo, upravljanje naravnih vrednot, upravljanje kulturne dediščine in urejanje vodotokov, za kar se je odločilo dobrih 30 %.

Na ravni razvojne regije dobrih 40 % občin misli, da bi bilo smiselno izvajati turizem in promocijo ter skupno blagovno znamko, medtem pa se je le 5 % občin odločilo za otroško varstvo in 7 % za osnovno šolstvo. Med vodilnima dvema in ostalimi nalogami je velika razlika, več kot 10 % točk.

Občine so imele možnost, da napišejo, katere naloge bi bilo smiselno izvajati na ravni države. Kar 54 % občin meni, da bi morala država poskrbeti za urejanje vodotokov, 38 % pa za zavarovana območja narave. Sledijo jima kulturna dediščina, varstvo starejših in varstvo pred nesrečami. Občine menijo, da ni smiselno, da država poskrbi za računovodstvo (2 %), notranje revidiranje, turizem in promocijo ter kanalizacijo (3 %).

Slika 12: Sodelovanje občin na določenih področjih. ►



4.3 Procesni vidik

Regionalni prostorski plan (RPP), ki ga je uvedel ZUreP-2 (2017), predstavlja novo vrsto prostorskega akta, ki se v hierarhiji predvidenih dokumentov uvršča med državne in občinske prostorske akte. Predstavlja priložnost za medsebojno horizontalno uskladitev prostorsko relevantnih interesov in nalog posameznih resorjev na državni ravni, pa tudi horizontalno uskladitev različnih občinskih in medobčinskih projektov oziroma nalog. Obenem bo priprava RPP polje vertikalnega usklajevanja državne, lokalne in regionalne ravni.

RPP bo kot regionalni strateški prostorski akt po eni strani predstavljal realizacijo strategij resorjev na državni ravni, po drugi strani pa bo uvedel strateške usmeritve za razvoj regij in s tem nadomestil strategije lokalnih skupnosti (razen za mestne občine).

Priprava RPP, kot ga določa ZUreP-2 (2017), je podobna kot za ostale prostorske akte in obsega pobudo, pridobivanje smernic nosilcev urejanja prostora, izdelavo osnutka ter javno razgrnitev, zatem pa sprejem stališč do pripomb in predlogov javnosti, ki so podlaga za izdelavo predloga dokumenta, h kateremu se pridobijo pozitivna mnenja nosilcev urejanja prostora, zatem sledi sprejem dokumenta, ki je v pristojnosti razvojnega sveta regije.

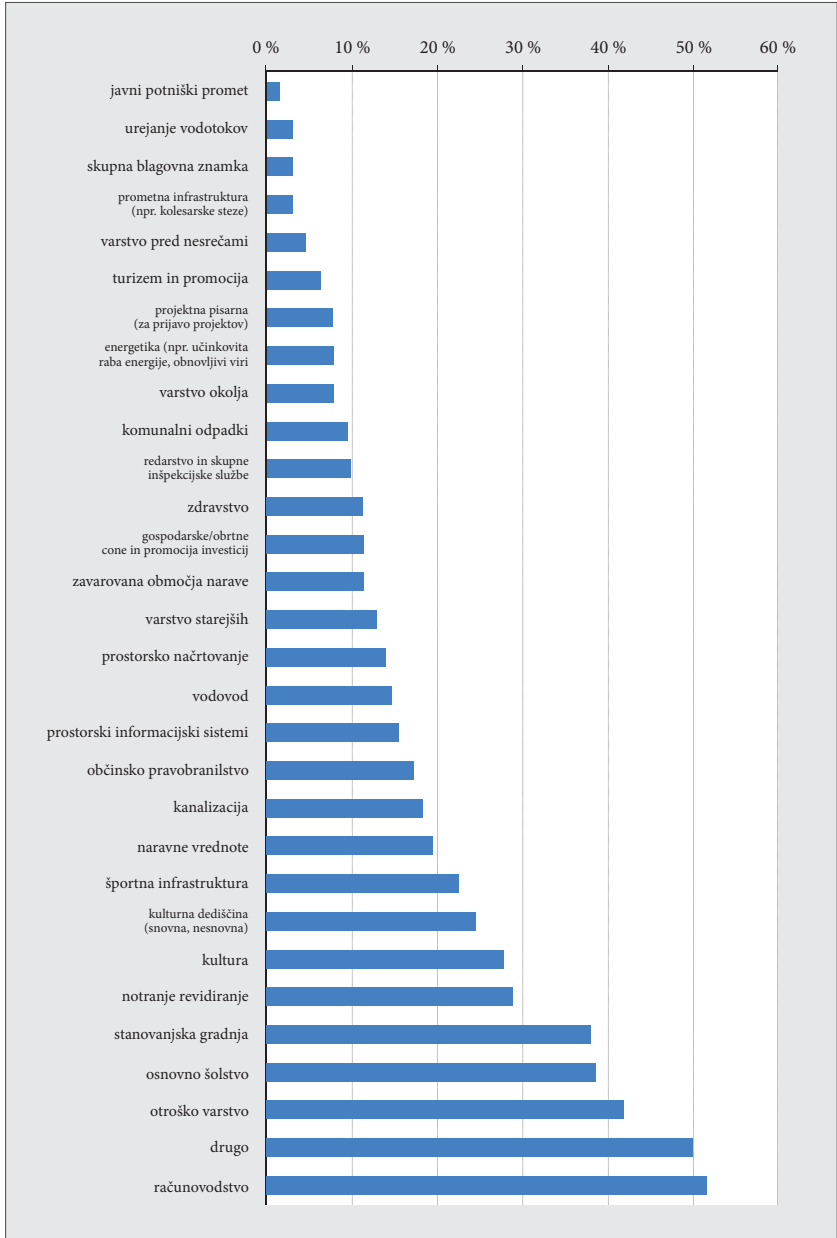
Glede na vrsto in značaj tega prostorskega akta je zanimiva izkušnja s procesom priprave regionalnih zasnov prostorskega razvoja, ki so bile prav tako opredeljene kot strateški prostorski planski akti za razvojne regije. Izdelane so bile na podlagi Pravilnika o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja ter vrstah njenih strokovnih podlag (2004; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik o RZPR), ki pa je nastajal tudi ob upoštevanju izkušenj pri njihovi izdelavi in je bil sprejet šele po enem ali več letih od začetka priprave štirih že omenjenih regionalnih zasnov. Pripravljale so se kot partnerski akt med državo in vsemi občinami posamezne regije. Pripravo vseh štirih RZPR so vodile institucije, ki so imele vlogo regionalne razvojne agencije, izdelovalci so bila prostorsko-načrtovalska podjetja, ki so za izdelavo dokumentacije in strokovnih podlag oblikovala številčne, interdisciplinarno zastopane delovne skupine z izkušenimi prostorskimi načrtovalci in

Slika 13: Nesmiselnost izvajanja nalog na nadobčinski ravni. ►

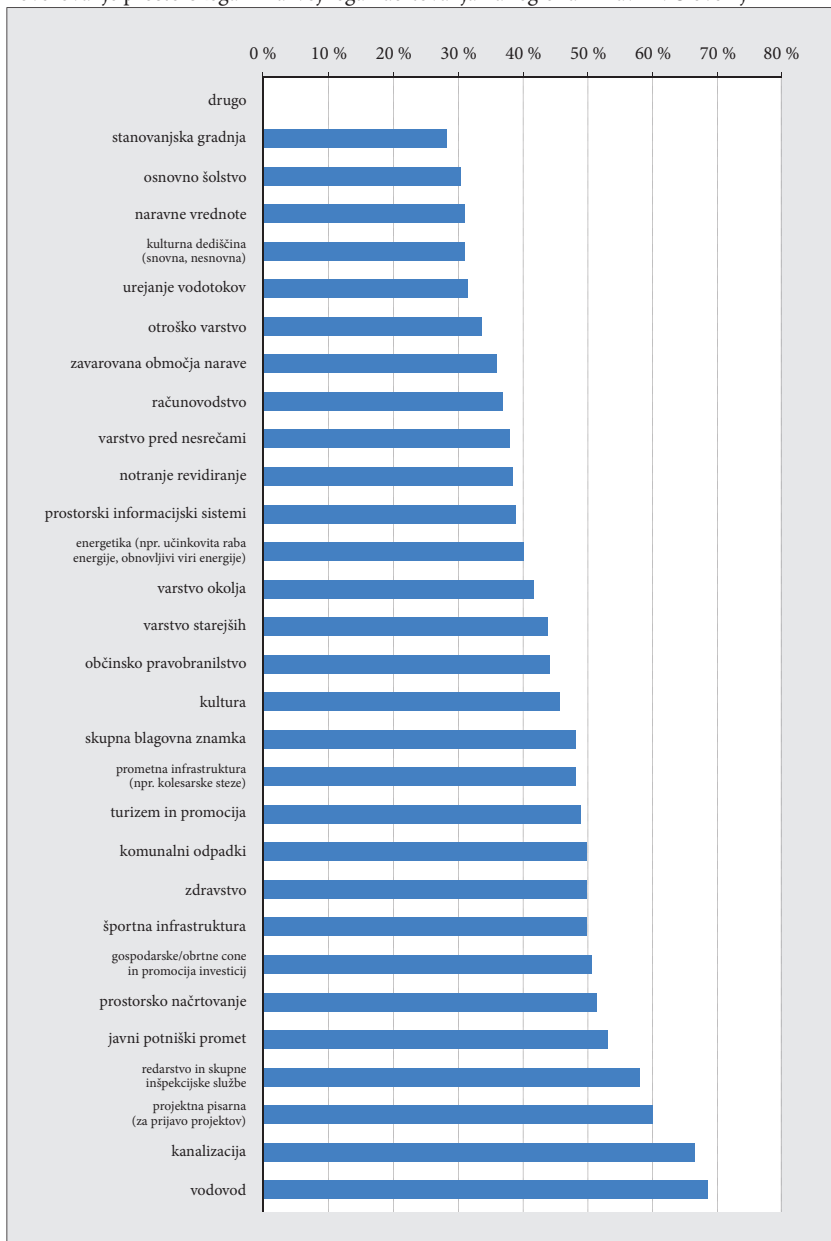
Slika 14: Smiselnost izvajanja nalog na ravni funkcionalne regije. ► str. 56

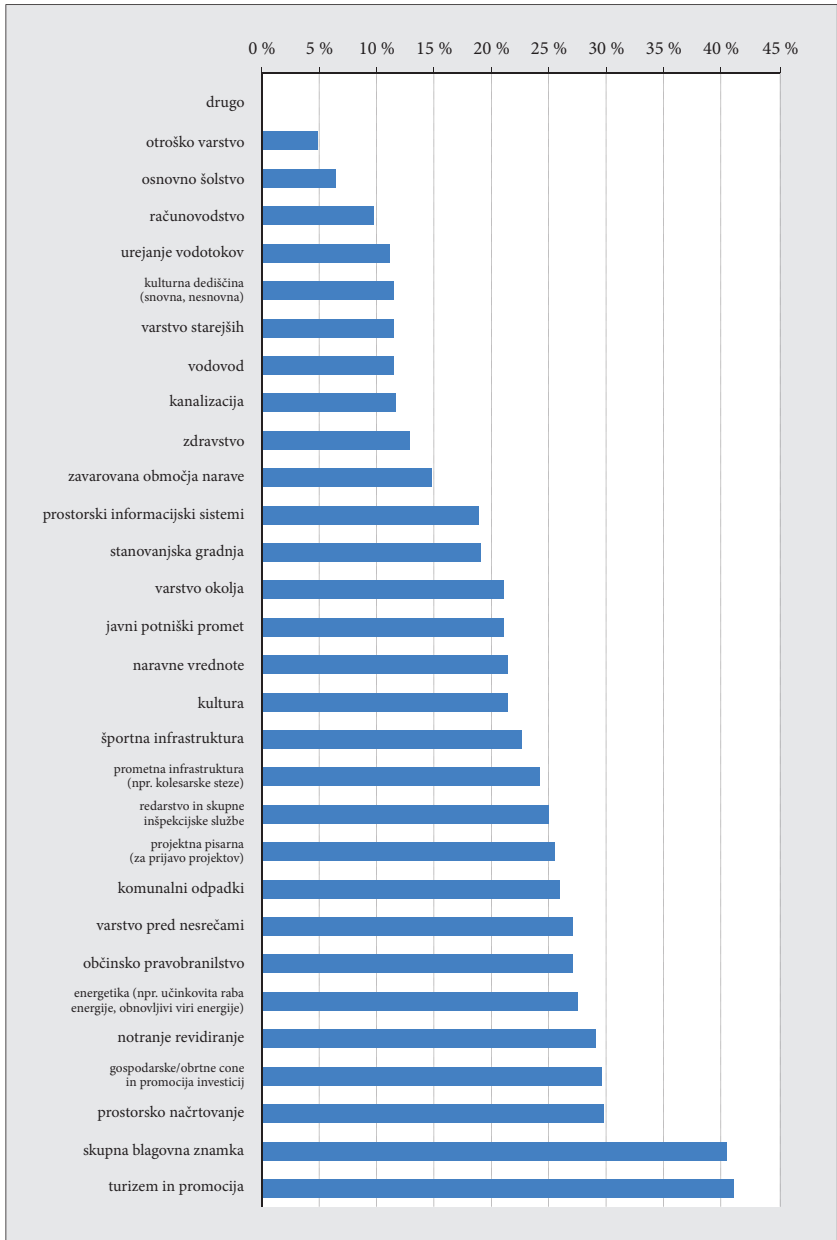
Slika 15: Smiselnost izvajanja nalog na ravni razvojne regije. ► str. 57

Slika 16: Smiselnost izvajanja nalog na ravni države. ► str. 58

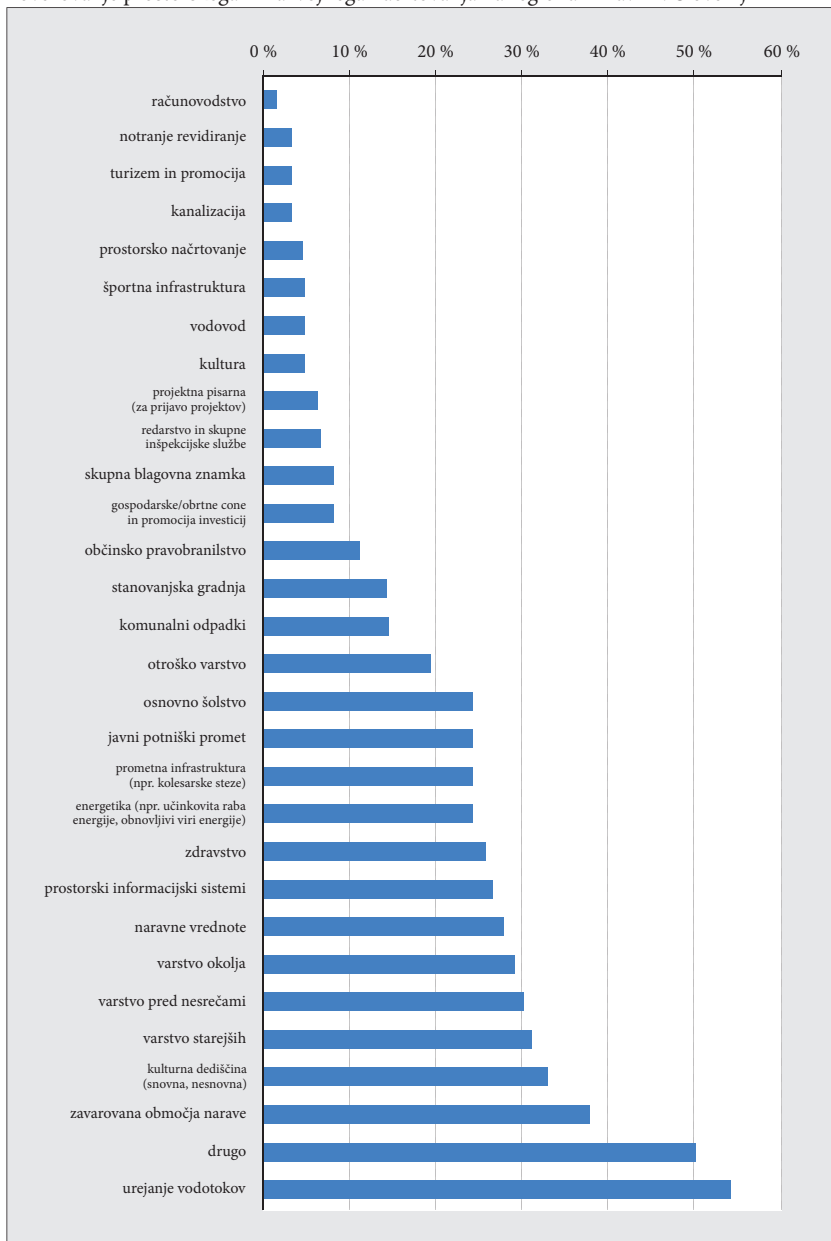


Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji





Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji





drugimi strokovnjaki. V postopkih priprave RZPR so aktivno sodelovali Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj ter vse občine v posamezni regiji, čeprav sodelovanje občin ni bilo obvezno. Zakon o urejanju prostora (2002) je postavil državo in občine pri pripravi RZPR v enakovredni odnos, s ciljem, da se s pripravo skupnega prostorskega akta dosežejo usklajeni cilji regionalnega prostorskega razvoja, predvsem pa umestitev državnih prostorskih interesov v prostorski razvoj regije, umestitev prostorskih ureditev državnega pomena, oblikovanje in prostorska umestitev območij in ureditev regionalnega pomena ter uskladitev in dopolnitev regionalnih vsebin v obstoječih prostorskih planskih dokumentih občin.

Za razliko od RZPR je bil proces priprave RPN precej drugačen, saj je bil usmerjen v izdelavo izvedbenega prostorskega akta za posamezno prostorsko ureditev. ZPNačrt (2007) je določal, da udeležene občine ali zveza občin sklenejo dogovor o pripravi RPN, v katerem določijo tudi pripravljavca. RPN naj bi pripravile udeležene občine za izvedbo RRP po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki zahtevajo načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, in sicer na podlagi prikaza stanja prostora, usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta in ob upoštevanju DPN in RRP. Postopek priprave RPN naj bi potekal na enak način kot priprava občinskih prostorskih načrtov. Osnutek RPN naj bi potrdili občinski sveti udeleženih občin, ki bi RPN na koncu postopka tudi sprejeli.

Z vidika procesa priprave regionalnih prostorskih aktov velja omeniti še področje strateškega presojanja vplivov na okolje (CPVO), ki bo pomemben sestavni del postopka priprave RPP in pomembno področje usklajevanja interesov in prostorskih odločitev. Ta postopek poteka kot vzporedni postopek pripravi prostorskih aktov, v katerem se v okviru izdelave okoljskega poročila presojuje vplivi na okolje in posledično v prostorskem aktu zagotavljajo okoljsko ustrezne rešitve.

Podobno kot na področju prostorskega planiranja je sodelovanje med lokalno in nacionalno ravno predvideno tudi pri razvojnem načrtovanju. ZSRR-2 (2011) lokalne skupnosti zavezuje k povezovanju, kjer v partnerskem procesu priprave razvojnega programa uskladijo svoja predvidevanja in naloge na področju gospodarskega, socialnega in prostorskega razvoja, upoštevajoč sektorske in nacionalne razvojne usmeritve.

Razvojno načrtovanje na regionalni ravni se uresničuje skozi regionalne razvojne programe (RRP) za vseh dvanajst razvojnih regij. V skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2, 13. člen) je regionalni razvojni program temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni:

- Z regionalnim razvojnimi programom se uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje.

- RRP je sestavljen iz strateškega in programskega dela. Strateški del vsebuje analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije, razvojne cilje in prioritete regije v programskem obdobju ter določitev razvojne specializacije regije. Programski del pa vsebuje programe za spodbujanje razvoja v regiji s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter določi sistem spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja regionalnega razvojnega programa.
- RRP se sprejme za programsko obdobje in mora biti usklajen s Strategijo razvoja Slovenije.
- RRP sprejme svet najpozneje decembra leta pred letom, v katerem se konča prejšnje programsko obdobje.
- Vlada z uredbo predpiše minimalno obvezno metodologijo priprave in izvedbe RRP ter določi način spremljanja in vrednotenja njegovih učinkov.

Pri pripravi RRP se izvede pregled stanja v regiji; ocena izvajanja RRP v preteklem obdobju; analiza področij, na katerih ima regija izrazite razvojne vrzeli in priložnosti; identificira se razvojne potenciale v regiji; opredeli se vizija razvoja regije; izoblikuje stališče glede razvojne specializacije regije; postavijo se razvojni cilji ter razvojne prioritete regije, investicijska področja in ukrepi; identificirajo se predlogi projektov lokalnih skupnosti in drugih deležnikov v regiji, ki so predstavljali temelj za oblikovanje večjih regijskih projektov. Za slednje in s tem za konkretiziranje programskega dela RRP potekajo intenzivne usklajevalne aktivnosti s ključnimi deležniki v regiji – individualno, v okviru odborov razvojnega sveta in v okvirih bodočih projektnih partnerstev, ter na nacionalni ravni.

RRP se izvaja z dogovorom za razvoj regij, ki določa ključne regijske in sektorske projekte za premagovanje razvojnih ovir ter vire financiranja, pri čemer imajo prednost pri uvrščanju v dogovor projekti za doseganje razvojne specializacije razvojne regije. RRP se pripravi za območje razvojne regije, in sicer za posamezno programsko obdobje (trenutno 2014–2020).

Regionalne razvojne agencije opravljajo strokovne, tehnične in administrativne naloge pri pripravi RRP v sodelovanju z drugimi razvojnimi institucijami v regiji skladno s programom priprave RRP. Sklep o pripravi RRP in program priprave RRP sprejme razvojni svet regije. Sklep o pripravi RRP vključuje navedbo območja priprave RRP in zadolžitve drugih razvojnih institucij v regiji, če poleg RRA sodelujejo pri pripravi RRP. Program priprave RRP mora vsebovati navedbo vodje projekta priprave RRP in članov projektne skupine, navedbo drugih pravnih oseb v večinski javni lasti, če poleg RRA sodelujejo pri pripravi RRP, ter časovni in finančni načrt priprave RRP. Vodja priprave RRP je odgovoren svetu za vsebinsko in operativno usmerjanje priprave RRP. V projektni skupini sodelujejo vodje odborov razvojnega sveta regije. Pri programu priprave RRP je treba upoštevati časovni načrt priprave programa državnih razvojnih prioritiet in investicij tako, da se pripravljata usklajeno.



RRA objavi sklep o pripravi RRP, program priprave RRP in sprejet RRP na spletnih straneh RRA, informacijo o tem, kje so ti dokumenti objavljeni, pa v glasilih občin v regiji ali na drug primeren način.

RRP je potrebno uskladiti s pristojnim ministrstvom. Ministrstvo imenuje skrbnika regije kot osebo za stike med regijo in ministrstvom. Prek skrbnika regije RRA usklajuje razvojne cilje regije, kazalnike prioritete, ukrepov in projektov ter opredelitev razvojnih specializacij regije z ministrstvom, pristojnim za regionalni razvoj (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo). Skrbnik regije skrbi tudi za usklajenost razvojnih ciljev z ostalimi ministrstvi. RRA mora pridobiti mnenje ministrstva o skladnosti RRP z zakonom, izvedbenim dokumentom razvojnega načrtovanja na državni ravni in razvojnimi politikami. Če ugotovi, da so neskladnosti, ministrstvo o njih obvesti RRA in zahteva dopolnitev ali uskladitev RRP. Ministrstvo mora izdati mnenje v roku 45 koledarskih dni od prejema RRP in 30 koledarskih dni od prejema dopolnitve RRP. Če mnenje ni izdano v teh rokih, se šteje, da je izdano pozitivno mnenje. Razvojni svet regije sprejme RRP potem, ko prejme mnenja ministrstva.

Razvojni svet regije spremlja uresničevanje zastavljenih ciljev RRP na podlagi letnih in končnega poročila o izvajanju RRP, ki jih pripravi RRA in po potrebi predlaga njegove spremembe.

V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2 2011) je v 19. členu opredeljeno, da prostorsko planiranje na regionalni ravni spada med razvojne naloge države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu, vendar mora za izvedbo nalog biti izveden postopek javnega razpisa, na podlagi katerega pristojni minister podeli javno pooblastilo izbrani pravni osebi, ki izkaže usposobljenost za opravljanje teh nalog, če ni z zakonom, ki ureja posamezno nalogo, določeno drugače. Med merili javnega razpisa se upoštevajo izkušnje in usposobljenost za izvajanje nalog.

Ker za opravljanje naloge v javnem interesu na področju prostorskega planiranja na regionalni ravni postopek javnega razpisa ni bil izveden, te razvojne naloge države niso opravljene. RRA zato zelo različno vključujejo prostorsko načrtovanje ter so zelo različno, pretežno pa neprimerno kadrovske prilagojene tem potrebam, saj nimajo sistemskega vira financiranja za to področje. Aktivnosti RRA, vezane na prostorsko načrtovanje v regijah, so tako vezane predvsem na posamezne projekte, ki imajo vlogo regijskega povezovanja pri umeščanju v prostor (na primer projekti regijskih centrov za zbiranje odpadkov, projekti regijskih kolesarskih mrež, projekt regijskega sistema P + R). Komponento regijskega prostorskega razvoja po navodilih Ministrstva za okolje in prostor (Smernice s področja prostorskega razvoja za RRP 2014–2020 za posamezno razvojno regijo) pa v manjši meri RRA vključujejo tudi pri pripravi RRP.

Od začetka izdelave RRP-jev in RZPR-jev oziroma RPN se v praksi kaže dvotirnost postopkov priprave obeh (torej razvojnih in prostorskih) dokumentov, povezovanje

pa je omejeno na povzemanje ugotovitev/določil enih in drugih dokumentov z namenom utemeljevanja posameznih ugotovitev, odločitev in predlogov. Vzrokov za to je več. Prostorski in razvojni akti se medsebojno razlikujejo glede ročnosti (strateški prostorski akti so izrazito dolgoročni, razvojni pa vezani na finančne perspektive). Praksa kaže, da se v okviru priprave RRP izdelujejo nekatere strokovne podlage (predvsem za strateški del RRP), ki so oziroma bi bile lahko vsaj posredno zelo dobrodošle za pripravo prostorskih planskih aktov, obenem pa izdelava RRP le redko vključuje poglobljeno prostorsko-načrtovalsko obravnavo.

Leta 2005 je bil pripravljen strokovni predlog povezovanja RZPR-jev in RRP-jev (slika 17), vendar je bilo njuno dejansko povezovanje omejeno in ni bilo sistemsko vzpostavljeno.

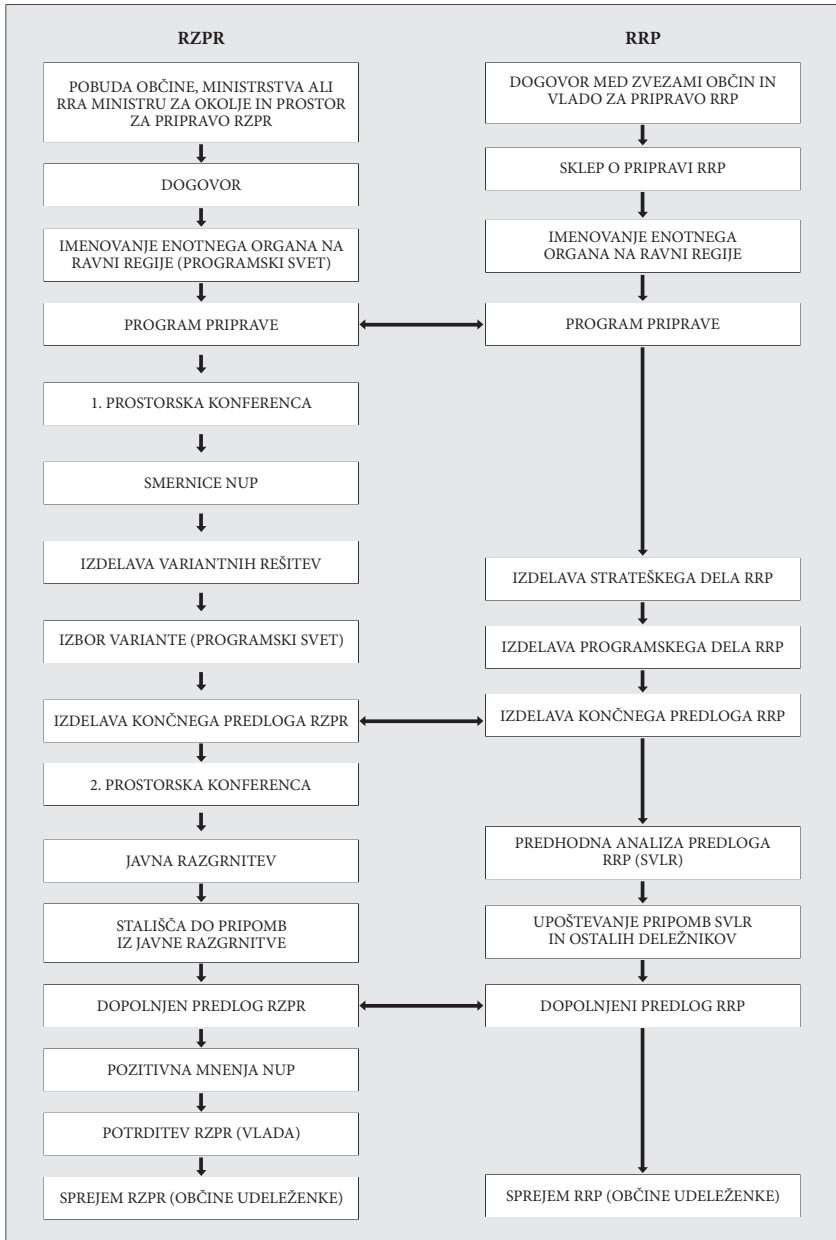
Neglede na vrsto načrtovanja na regionalni ravni je bistvenega pomena za njegovo uspešnost jasna opredelitev deležnikov, njihovo dosledno vključevanje, usklajevanje interesov in pobud ter preglednost postopkov.

Kot so pokazale delavnice s sektorji, se ti po navadi osredotočajo na zadolžitve, ki jih sektor ima, manj pa se usklajujejo in dopolnjujejo z ostalimi sektorji, čeprav se zavedajo, da bi bilo tovrstno sodelovanje nujno. Razlogi za to so večinoma v pomanjkanju časa in kadrov, lahko pa tudi pomanjkljiv interes in podpora politične ravni. Pogost vzrok za manjšo odzivnost sektorjev na regionalni ravni pa je tudi dejstvo, da ti nimajo opredeljenih ciljev na regionalni ravni.

Slabše je tudi vključevanje splošne javnosti. Ta je v prostorsko načrtovanje vključena prek javnih razgrnitev, vendar je analiza sistemov prostorskega načrtovanja na ravni alpskih držav pokazala, da je ta kljub naraščajočemu vključevanju še vedno na nezadovoljivi ravni, ker se jo pogosto dojema kot nujno zlo in ker je znanje planerjev o vključevanju javnosti še vedno pomanjkljivo (Nared s sodelavci 2015). V želji po izboljšanju razmer na področju vključevanja javnosti je treba vključevanje javnosti izpostaviti kot pomemben načrtovalski instrument, istočasno pa poskrbeti za razvoj znanj, metod in orodij s tega področja.

Vključevanje javnosti pomaga preseči parcialne interese posameznih regionalnih akterjev ter prispeva k sodelovanju, partnerstvu in skupnemu upravljanju. Enako pomaga uskladiti razlike v individualnih pogledih, oblikovati rešitve, sprejemljive za vse družbene skupine, preprečiti nasprotujočo si konkurenco, zagotoviti udeležbo in zainteresiranost lokalnih akterjev, njihovo identifikacijo z odločitvami, ki zadevajo

Slika 17: Predlog postopkov priprave in sprejema RZPR in RRP (Colnar-Leskovšek s sodelavci 2005). ►



njihovo bivanjsko okolje, krepi njihovo ustvarjalnost in prepoznavnost. Vključevanje pogledov javnosti v načrtovanje daje načrtovalcem večjo legitimnost (Hage, Leroy in Petersen 2010) in omogoča opolnomočenje prebivalcev, spodbuja oblikovanje vizije in možnost zagovarjanja sprejetih rešitev (Reed 2008; Ricketts 2008; Pacione 2014). Informira in vključuje lahko različne družbene skupine, pogloblja medsebojno razumevanje, odkriva in vključuje nove ideje in rešitve ter s tem planiranju in odločanju podaja vedenje o potrebah in interesih posamezne skupnosti (Sayce s sodelavci 2013). Participativni proces krepi regionalno identiteto in promovira primerjalne prednosti regije, temelječe na lokalnem znanju in povezanosti na regionalni ravni. Zato je treba mnenja ljudi upoštevati in jih prikazati kot del posebnosti regije (Meyer 1999; Geoghegan, Renard in Brown 2004; Abels 2007; Zumaglini s sodelavci 2008; Nared 2014).

Čeprav celostne prometne strategije, ki so jih ob podpori Ministrstva za infrastrukturo pripravljale slovenske občine, niso bile dokumenti na regionalni ravni, jih je s procesnega vidika smiselno obravnavati, saj so bile dober primer sistematičnega participativnega načrtovanja v praksi. Pri pripravi celostnih prometnih strategij je bilo vključevanje javnosti eno ključnih metodoloških izhodišč, pri čemer je bila v prvem koraku opravljena prepoznavna deležnikov ter možnih konfliktov med njimi, ob skupnem sodelovanju pa je bilo mogoče razbrati tudi njihov vpliv na geografski obseg, povezovanje politik, razpoložljivost sredstev in legitimnost procesa izdelave strategije. Poleg opredelitve ključnih deležnikov je bilo pomembno zaznati tudi vse zapostavljene deležnike ter poskrbeti za njihovo vključenost v načrtovalsko koalicijo. Za pripravo celostne prometne strategije so bili deležniki predstavniki oblasti, zasebnih podjetij, nevladni sektor, prevozniki, prebivalci ... (Trajnostna mobilnost ... 2012; Javni razpis ... 2015).

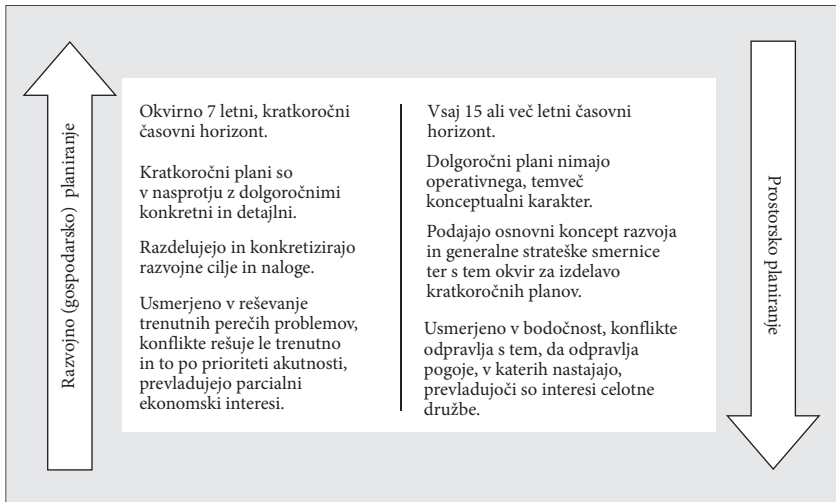
Za razliko od lokalne ravni, kjer prebivalci probleme svojega območja zelo dobro poznajo, vključevanje na regionalni ravni potrebuje že večjo mero usposobljenosti, saj so vprašanja in problemi veliko bolj kompleksni in abstraktni. V tem primeru je bolj na mestu vključevanje vseh administrativnih ravni ter zlasti vključevanje ekspertov, širša javnost pa je po navadi zastopana prek predstavnikov posameznih družbenih skupin, ali pa se vključuje prek spletnih forumov in anket (SMART-MR 2016).

5 Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

5.1 Model

Pri oblikovanju modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni smo izhajali iz doslej predstavljenih analitičnih ugotovitev ter razprav, ki smo jih imeli z vsemi vključenimi deležniki. Model smo oblikovali na način, da bi z njim lahko zagotovili usklajenost in povezanost prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Pri tem smo izhajali iz naslednjih predpostavk:

1. Vsebinsko je predlagani model umeščen med državne dokumente in dokumente na lokalni ravni in združuje tako pobude od zgoraj navzdol kot od spodaj navzgor.
2. Predstavlja vez med prostorskim in razvojnim načrtovanjem, zato mora slediti posebnostim obeh tipov načrtovanja ter zakonodaji na obeh področjih. Ključno pri tem je, da razumemo razlike med dolgoročnim načrtovanjem, značilnim za prostorsko načrtovanje, in kratkoročnim načrtovanjem, značilnim za načrtovanje na področju gospodarstva in družbenih dejavnosti.
3. Poleg časovne razsežnosti, ki je opredeljena s predmetnima zakonodajama, je treba upoštevati tudi procesni, institucionalni in oblikovni vidik prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.

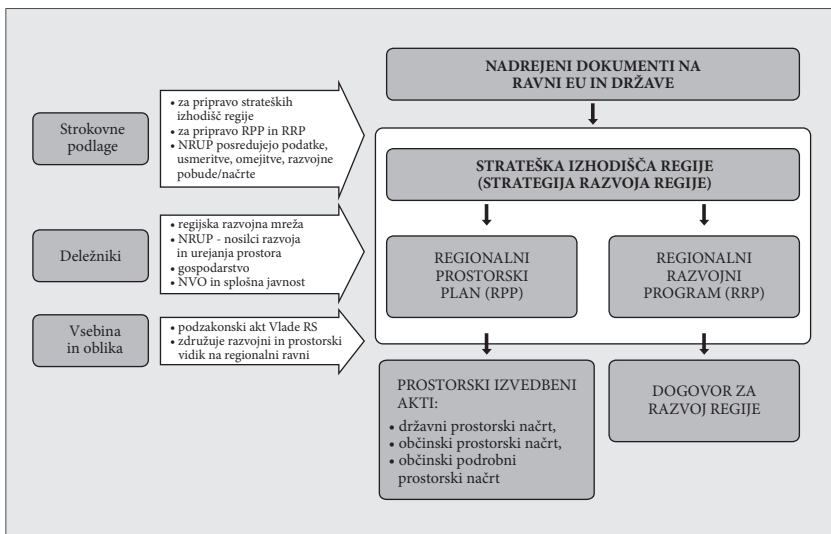


Slika 18: Časovni vidik prostorskega in razvojnega načrtovanja (Pogačnik s sodelavci 2006, 3; Jakhel 1977).

4. Za načrtovanje na regionalni ravni je pomembno, da se ob upoštevanju procesov od spodaj navzgor (pobude občin, gospodarskih subjektov, posameznikov) in od zgoraj navzdol (prostorske ureditve in razvojne pobude posameznih sektorjev, evropska in nacionalna zakonodaja) v odločanje vključi potrebne analize, ki zagotovijo, da je načrtovanje prilagojeno dejanskim potrebam, upošteva izkušnje preteklih aktivnosti (vrednotenja) in sloni na trdnih temeljih.
5. Načrtovanje na regionalni ravni povezuje različne interese in vključuje različne deležnike. Le-ti morajo biti prepoznani, priprava dokumentov na regionalni ravni pa mora vključevati tudi dovolj visoko stopnjo participacije deležnikov, kar med drugim zagotavlja vključitev vseh relevantnih razvojnih pobud, večjo poistovetenje prebivalcev s sprejetim dokumentom ter enostavnejšo implementacijo (Nared s sodelavci 2015).

Model (slika 19) prikazuje temeljno shemo povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni. Iz sheme je jasno razvidna umeščenost razvojnega in prostorskega načrtovanja med državno in regionalno ravno ter njuno medsebojno povezovanje tako v strateški kot izvedbeni fazi.

Novost so strateška izhodišča regije, ki predstavljajo skupno izhodišče za prostorsko in razvojno načrtovanje na regionalni ravni. Gre za izredno pomemben dokument, ki bo oba vidika povezal v najzgodnejši fazi načrtovanja ter tako dal podlago za bolj



Slika 19: Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.

racionalno razvojno načrtovanje ob hkratnem razmišljanju o umeščanju posegov v prostor. Strateška izhodišča regije bi morala biti zelo temeljito pripravljena, usklajena med deležniki ter sprejeta s strani razvojnega sveta regije, ki igra pomembno vlogo tako pri pripravi regionalnega prostorskega plana kot regionalnega razvojnega programa. Smiselno bi bilo, da se strokovna izhodišča regije sprejme kot strategijo razvoja regije (vnaprej za strateška izhodišča uporabljamo izraz strategija razvoja regije; SRR), čeprav ta v zakonodaji ni opredeljena in zato ne bi bila zavezujoča. V zvezi s tem je na mestu tudi razmislek, ali bi se strategijo razvoja regije ob morebitni prenovi vključilo v Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (2010) in v Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2016).

Na regionalni ravni sta nato najpomembnejša regionalni prostorski plan in regionalni razvojni program kot strateška dokumenta ter dogovor za razvoj regije kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. ZURP-2 (2017) predvideva, da bo regionalni prostorski plan pripravljen predčasno ali sočasno s pripravo regionalnega razvojnega programa, kar bo zaradi neskladja v časovnici obeh predmetnih področij izvedljivo po letu 2027, bi pa lahko priprava strokovnih podlag ter dialog na regionalni ravni potekala vzporedno že ob predvideni pripravi regionalnih razvojnih programov za obdobje 2021–2027.

5.2 Strokovne podlage

Strokovne podlage vključujejo pravni okvir prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, nadrejene strateške dokumente z državne in evropske ravni, podatke in usmeritve načrtovalcev razvoja in urejanja prostora, usmeritve posameznih sektorjev, obvezne strokovne podlage, določene z ZURP-2 (2017) in ZSRR-2 (2016), analize, ki dajejo vpogled v stanje regije, opredeljujejo njene vire, kompetence in potencialne ter razvojne pobude občin, gospodarstva in civilne sfere.

V strokovnih podlagah za strategijo razvoja regije je treba analizirati stanje in razvojne možnosti regij in ugotoviti, v čem se regije medsebojno razlikujejo, kaj so primerjalne prednosti oziroma posebnosti posameznih regij.

Strokovne podlage, ki morajo biti izdelane pred začetkom priprave strateških dokumentov (SRR, RRP, RPP) ali hkrati v okviru izdelave strateških dokumentov, se delijo v dve temeljni skupini:

1. Za pripravo strategije razvoja regije: demografska študija, študije razvoja gospodarstva, študije razvoja kmetijstva, študije razvoja turizma, študija razvoja družbenih dejavnosti, študija potreb po stanovanjih, študija razvoja človeških virov, študija stanja okolja, študija stanja in razvoja gospodarske javne infrastrukture (prometna, energetska, komunalna, komunikacijska), študija medregionalnega in čezmejnega sodelovanja, študija razvoja poselitve ... Študije morajo poleg poglobljene analize vsebovati tudi usmeritve za nadaljnji razvoj.

2. Za pripravo RPP (za prostorsko relevantne vsebine):

- urbanistične zasnove in krajinske zasnove, ki ju kot obvezni strokovni podlagi za RPP določa ZUreP-2, pri čemer je treba obe vrsti strokovnih podlag zasnovati v vsebini, obliki in podrobnosti, ki bo ustrezala dometu RPP,
- z urbanistično in krajinsko zasnovo nujno povezane strokovne podlage za določitev urbanega omrežja (ravni naselij glede na vlogo v urbanem omrežju in opremljenost s funkcijami) in poselitve (različne vrste poselitvenih območij, regionalne posebnosti, kot na primer romska naselja, opuščena in degradirana območja, vinogradniška območja) ter za vrednotenje krajin in ohranjanje (regionalne) prepoznavnosti (opredelitev izjemnih krajin, razvrednotenih območij, varovanih območij narave, območij potencialnih ali dejanskih konfliktnih območij ...),
- sistemske, za celotno regijo in medregionalno usklajevanje (analiza stanja in teženj, analiza razvojnih možnosti ter podrobnejše strokovne podlage: urbano omrežje, omrežje gospodarskih con, omrežje ureditev za razvoj turizma in pristočasnih dejavnosti, omrežje prometnih povezav ...),
- za posamezna problemska, funkcionalna območja (urbanistične zasnove za posamezna večja naselja ter krajinske zasnove ali druge strokovne podlage za vinogradniška območja, območje krajinskega parka, območja ureditev za zagotavljanje poplavne varnosti in druga prostorsko sklenjena območja v več občinah) in
- za posamezne ureditve (kolesarske povezave, turistična območja, daljnovodi, hitre ceste, železniške proge ...).

5.3 Struktura strategije razvoja regije

Če želi regija izkoristiti lastne potenciale in se prilagoditi spremembam, potrebuje strategijo razvoja. Strategija razvoja regije je dokument, ki riše cilje in smer razvoja, po kateri želi regija stopati v naslednjih letih. Na podlagi analize, strateškega razmišljanja in vključitve deležnikov (participativni proces) se opredelijo vizija in cilji ter strategija za njihovo doseganje. Če strategija pove, kako bo regija dosegla cilje, sta RRP in RPP dokumenta, ki opredelita ključne izvedbene korake in prostorske dane, ki bodo regijo popeljali do zastavljenih ciljev. Priprava vseh treh dokumentov temelji na čim boljši analizi notranjega (regija) in zunanjega okolja (izven regije).

S pripravo strategije razvoja regije želimo:

- identificirati pričakovan razvoj in se pripraviti na spremembe,
- vključiti interese ključnih subjektov v regionalni razvoj,
- identificirati in oblikovati najbolj perspektivne skupne projekte, ki bodo doprinesli k razvoju regije,
- sistematično povezati nosilce v regiji z namenom izvajanja skupnih razvojnih projektov in
- zagotoviti usklajen prostorski razvoj regije in medsebojno dopolnjujoče se prostorske ukrepe.



Strategija razvoja regije mora jasno odsliskavati stanje, vire, kompetence in potencialne regije, pri čemer morajo razvojne prioritete izhajati iz značilnosti in specifičnih potreb regije (razvojna specializacija regije) in ne iz razpoložljivih virov financiranja oziroma vsebinskih potreb vsakokratnega programskega obdobja.

V vsebinskem smislu bi morala strategija razvoja regije vsebovati naslednja področja:

1. Uvod
2. Splošen opis regije
 - Temeljni podatki o regiji z zemljevidom: velikost (km²), geostrateška lega, število prebivalcev, število občin, število partnerstev, lega, število urbanih središč, območja s posebnimi razvojnimi problemi
 - Kratka zgodovina regije
3. Razvojno izhodišče regije (gibanja, trendi, predvidevanja)
 - Globalni kontekst
 - Slovenija
 - Regija (povzetek analitičnega dela)
4. Analiza razvojnih prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti v regiji (PSPN)
 - PSPN regije
5. Programski in pravni okvir
 - Strateški dokumenti EU
 - Strateški dokumenti Republike Slovenije
 - Pravne podlage
6. Vizija, strateški cilji in strategija razvoja regije
 - Vizija razvoja regije
 - Strateški cilji razvoja regije
 - Strategija razvoja regije, temelječa predvsem na razvojni specializaciji regije
7. Glavne strateške usmeritve regije
 - Glavne strateške usmeritve regije, ki temeljijo na strateških ciljih razvoja regije in strategiji razvoja regije z navedbo predvidenih aktivnosti (ključni integralni projekti)
8. Spremljanje in vrednotenje izvajanja strategije

V strategijo razvoja regije so lahko vključene tudi priloge, kot so:

 - problemska analiza za posamezne sektorje in regijo v celoti (gospodarski, družbeni, okoljski in prostorski vidik),
 - PSPN za razvojna področja (na primer gospodarstvo, človeški viri) in
 - analiza skladnosti strategije s temeljnimi strateškimi dokumenti EU in Slovenije.

Pri pripravi strategije razvoja regije je treba slediti tudi načelom razvojnih politik Vlade. Tako morajo pri pripravi in izvajanju razvojnih politik Vlade njihovi pripravljavci in izvajalci spoštovati načela:

 - upoštevanja razvojnih prioritet,
 - upoštevanja ekonomskih, socialnih in prostorskih možnosti in omejitev,

- trajnostnega razvoja,
- partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter civilno družbo in
- informiranja.

Na podlagi sprejete strategije razvoja regije se sočasno začeta pripravljati oba dokumenta: RPP in RRP, pri čemer vsak od njiju sledi zakonskim določilom, ki urejajo njuno pripravo.

5.4 Procesni vidik načrtovanja na regionalni ravni

Ko so strateška izhodišča regije pripravljena, usklajena med deležniki in sprejeta, so ta temelj za pripravo vseh dokumentov na regionalni ravni. Če se pri tem osredotočimo na postopke prostorskega in razvojnega načrtovanja (sliki 20 in 21), imata pripravi regionalnega razvojnega programa in regionalnega prostorskega plana posamezne skupne točke, ki bi jih bi bilo v prihodnje smiselno še nadgraditi oziroma pripravo dokumentov še bolj povezati (slika 22).

V skladu s 13. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je regionalni razvojni program temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni. Regionalni razvojni program ni predpis, pač pa razvojni oziroma programski dokument, ki nima splošne veljavnosti.

Regionalni razvojni program se izvaja z dogovorom za razvoj regij. To je dvostranski izvedbeni akt, s katerim se uresničuje regionalni razvojni program tako, da se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir ter viri financiranja, pri čemer imajo prednost pri uvrščanju v dogovor projekti za doseganje razvojne specializacije razvojne regije. Dogovor za razvoj regije se sklepa za obdobje štirih let. Podpišeta ga predsednik razvojnega sveta regije in minister, pristojen za regionalni razvoj. Dogovor vključuje regijske projekte in sektorske projekte, ki so ključni za razvojni preboj in razvojno specializacijo regije. Sektorski projekt je razvojni projekt, ki uresničuje program pristojnega ministrstva za doseganje ciljev na področju dela ministrstva in ima tudi pomemben vpliv na uresničevanje razvojnih prioritet v regiji. Regijski projekt pa je razvojni projekt, ki temelji na regionalnem razvojnem programu, uresničuje razvojne prioritete regije in izkorišča njene razvojne potencialne.

Tudi za obdobje po letu 2020 bodo pripravljene regionalni razvojni programi. Skladno z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja regionalni razvojni svet sprejme RRP za novo programsko obdobje najpozneje leto pred koncem predhodnega programskega obdobja, kar je decembra 2019. V preteklosti je priprava RRP-jev zamujala, saj se je regionalna politika pretežno financirala iz sredstev kohezijske politike EU in so bili sprejeti programski dokumenti (operativni programi, partnerski sporazumi) strateško izhodišče za pripravo RRP-jev. Ker v naslednji finančni perspektivi pričakujemo zmanjšanje EU sredstev (kohezijska politika), je treba izkoristiti obstoječe finančne vire in pridobiti nove vire iz državnega proračuna. Zato je treba



začeti s pripravo RRP-jev že v letu 2018, saj je le tako možno prikazati/oceniti regionalne potrebe.

RRP vsebuje:

1. analizo regionalnih razvojnih potencialov: opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije, vključno s položajem regije v mednarodnem prostoru (povzeto iz strategije razvoja regije),
2. opredelitev vizije razvoja regije (povzeto iz strategije razvoja regije),
3. opredelitev razvojnih specializacij regije (povzeto iz strategije razvoja regije),
4. opredelitev (strateških) razvojnih ciljev regije (povzeto iz strategije razvoja regije),
5. opredelitev in opis razvojnih prioritet regije s kvantificiranimi kazalniki in navedbo virov podatkov za spremljanje kazalnikov,
6. opredelitev in podroben opis ukrepov v okviru posamezne prioritete z:
 - opisom predvidenih aktivnosti, s katerimi se bo izvajal ukrep,
 - časovnim načrtom za izvedbo,
 - okvirnim finančnim ovrednotenjem in predvidenimi viri financiranja,
 - prikazom kvantificiranih kazalnikov in virov spremljanja kazalnikov,
7. opredelitev sistema spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja RRP,
8. opredelitev sistema informiranja in obveščanja javnosti o načrtovanju in izvajanju RRP,
9. predstavitev najpomembnejših regijskih projektov:
 - regijski strateški projekti,
 - nacionalni projekti, ki imajo strateški pomen za regijo,
10. seznam projektov s podrobnim opisom vsebin, kot so:
 - delovni naziv projekta,
 - povzetek projekta,
 - navedba prioritete in ukrepa, v katera se uvršča projekt,
 - ciljna skupina, ki ji je projekt namenjen, in analiza njenih potreb,
 - opis namena in ciljev projekta ter opis skladnosti z razvojno specializacijo regije,
 - predstavitev nosilca projekta oziroma skupine partnerjev,
 - opis posameznih aktivnosti,
 - okvirni časovni načrt projekta,
 - prostorska opredelitev primernih lokacij za izvajanje aktivnosti,
 - prikaz okvirne finančne ocene po aktivnostih in okvirne celotne vrednosti,
 - prikaz okvirne celotne vrednosti po predvidenih virih financiranja in
 - opis kazalnikov ter navedba virov podatkov za spremljanje kazalnikov.

To zahteva izvajanje projektov, ki bodo prispevali k povečevanju konkurenčnosti podjetij, ohranjanju in ustvarjanju novih (kakovostnih) delovnih mest, izboljšanju kompetenc prebivalstva in zaposlenih ter k izboljšanju privlačnosti/prepoznavnosti slovenskih regij. Regijski projekti naj temeljijo na jasno izraženih potrebah in/ali na razvojni specializaciji posamezne regije. Tak pristop zahteva:

- ustrezno kritično maso (koncentracija),

- koordinacijo projektov (sinergija) in
- ustrezno projektno vodenje.

Celoten RRP mora biti usklajen s Strategijo razvoja Slovenije in razvojnimi politikami, z državnim strateškim prostorskim aktom, z varstvenimi in razvojnimi dokumenti zavarovanih in varovanih območij ter mora izkazovati način razvoja primerjalnih prednosti regije v odnosu do sosednjih regij in v mednarodnem razvojnem povezovanju. Na sliki 21 je prikazana shema priprave regionalnega razvojnega programa za obdobje 2021–2027, kjer se v prvi fazi pripravi Strategija razvoja regije (SRR) in v drugi fazi Dogovor za razvoj regije (DRR).

Za razliko od regionalnega razvojnega programa je regionalni prostorski plan nov dokument, s katerim doslej nismo imeli izkušenj, razen že omenjenih poskusov priprave regionalnih zasnov prostorskega razvoja.

V 75. členu ZUreP-2 (2017) je regionalni prostorski plan opredeljen kot prostorski strateški akt, s katerim se država in občine na podlagi Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004), njenega akcijskega programa, drugih razvojnih aktov države in razvojnih ciljev EU dogovorijo ter uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije in določijo bistvene razvojne priložnosti.

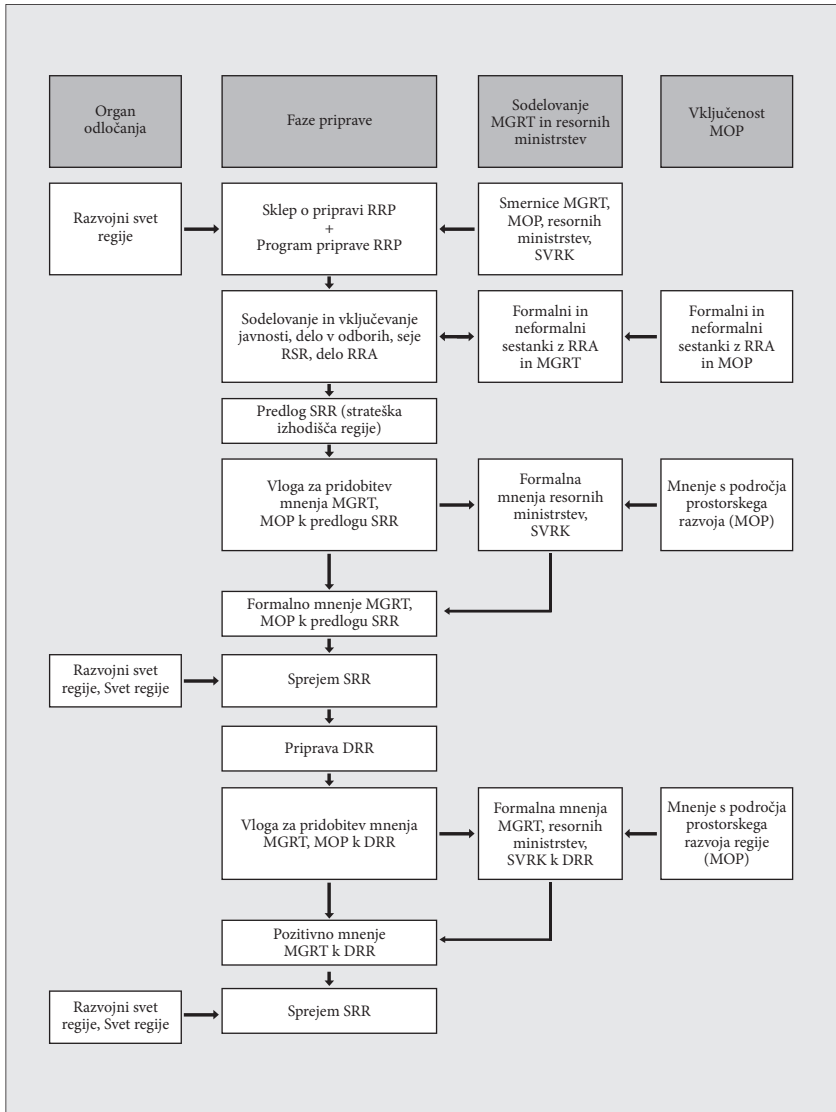
V regionalnem prostorskem planu se uskladijo in določijo (ZUreP-2 2017, 75. člen):

- cilji in prednostne naloge prostorskega razvoja,
- mesta, druga urbana naselja in morebitna druga naselja, ki so pomembna za razvoj regije, katerim se določi njihova vloga ter okvirna območja za njihov dolgoročni razvoj,
- širša mestna območja,
- zasnova omrežij družbene infrastrukture,
- zasnova omrežij gospodarske javne infrastrukture,
- zasnova stanovanjskih območij,
- prednostna območja za razvoj posameznih dejavnosti, ki so pomembne za regijo,
- zasnova zelenega sistema regije in
- povezave s sosednjimi območji.

Poleg naštetega se v njem uskladijo tudi zasnove prostorskih ureditev državnega pomena tako, da se opravita vsaj predhodno vrednotenje in utemeljitev možnih variant, opredelijo predlogi izvedljivih variant in podajo usmeritve za njihovo prostorsko načrtovanje. Te so podlaga za izvedbo postopka državnega prostorskega načrtovanja skladno s tem zakonom.

V regionalnem prostorskem planu se obvezno uskladijo in določijo zasnove prostorskih ureditev lokalnega pomena, ki segajo na območje več občin ali vplivajo na razvoj več občin, med katere spadajo zlasti:

- prostorske ureditve, ki so neposredno namenjene opravljanju lokalnih gospodarskih javnih služb s področja varstva okolja,



Slika 20: Shematski prikaz priprave regionalnega razvojnega programa za obdobje 2021–2027.

- prednostna razvojna območja za stanovanjsko oskrbo,
- prednostna območja za gospodarski razvoj, ki same ali kot širitev obstoječih presegajo 10 ha uporabne površine (industrijske, obrtne, trgovske, poslovne, logistični centri),
- večja nakupovalna središča, ki sama ali kot širitev obstoječih presegajo 5000 m² bruto tlorisne površine,
- infrastrukturna vozlišča in prostorske ureditve, namenjene urejanju skupnega javnega potniškega prometa in
- območja za objekte pomembnejše družbene infrastrukture.

Na predlog posamezne občine se ob strinjanju preostalih občin v razvojni regiji v regionalnem prostorskem planu lahko uskladijo in določijo tudi zasnove drugih prostorskih ureditev lokalnega pomena.

Regionalni prostorski plan vsebuje usmeritve za prostorski razvoj regije, predvsem usmeritve za razvoj poselitve, za razvoj gospodarske javne infrastrukture in za urejanje krajine s poudarkom na ohranjanju krajinske identitete.

Skladno z ZUreP-2 se usmeritve prednostno podajo glede na pomembne razvojne možnosti ali probleme v razvojni regiji. Zato je tudi v tem primeru ključna priprava kakovostnih strateških izhodišč regije/strategije razvoja regije in tudi, da se priprava usklajuje z regionalnim razvojnim programom.

ZUreP-2 določa, da se regionalni prostorski plan pripravi pred ali sočasno z regionalnim razvojnim programom. Pri tem zaradi narave obeh dokumentov predlagamo, da je priprava sočasna, pri čemer se je treba zavedati različne ročnosti dokumentov, kar pomeni, da bi se regionalni prostorski plan po sedmih letih moral posodobiti in uskladiti z novim regionalnim razvojnim programom.

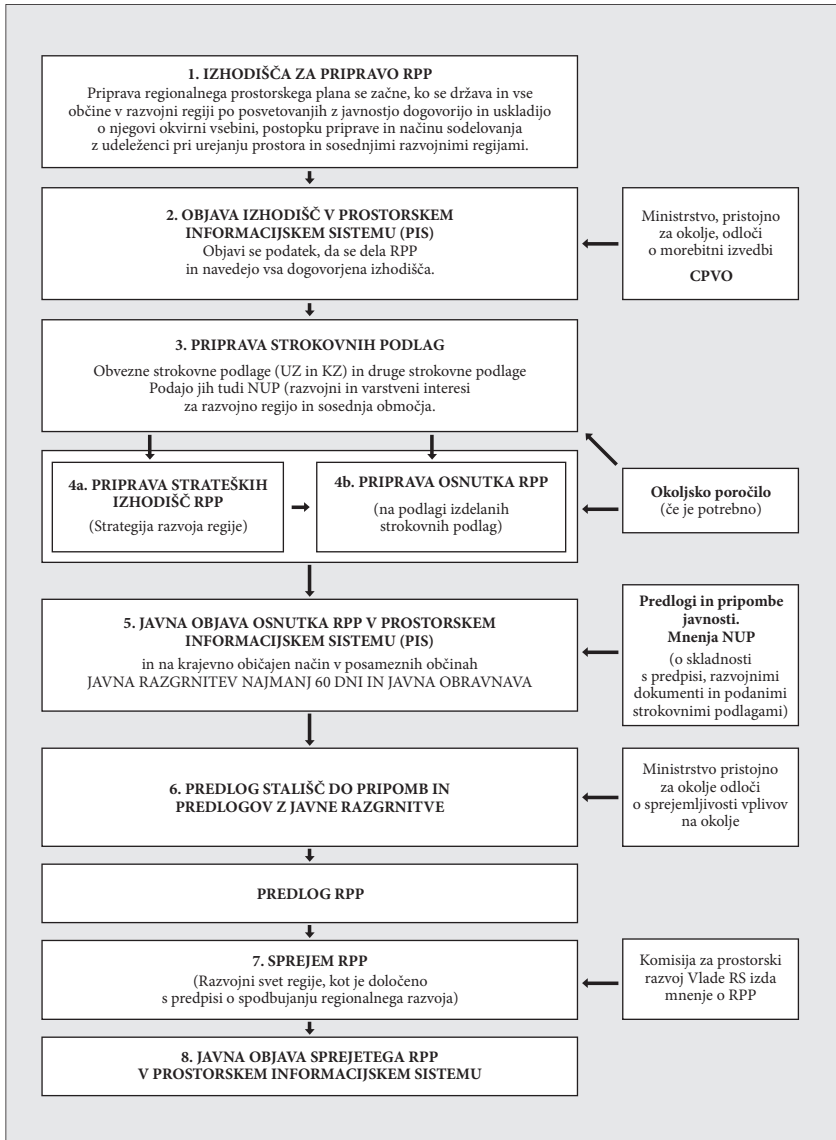
Skladno s procesnimi značilnostmi obeh dokumentov (RRP in RPP), predlagamo povezovanje postopkov načrtovanja, kot prikazuje slika 22.

S pripravo strategije razvoja regije in z implementacijo gornje sheme povezovanja med prostorskim in razvojnim načrtovanjem, bi se usklajenost obeh načrtovanj močno izboljšala, s čimer pa bi se izboljšala tudi kakovost načrtovanja na regionalni ravni.

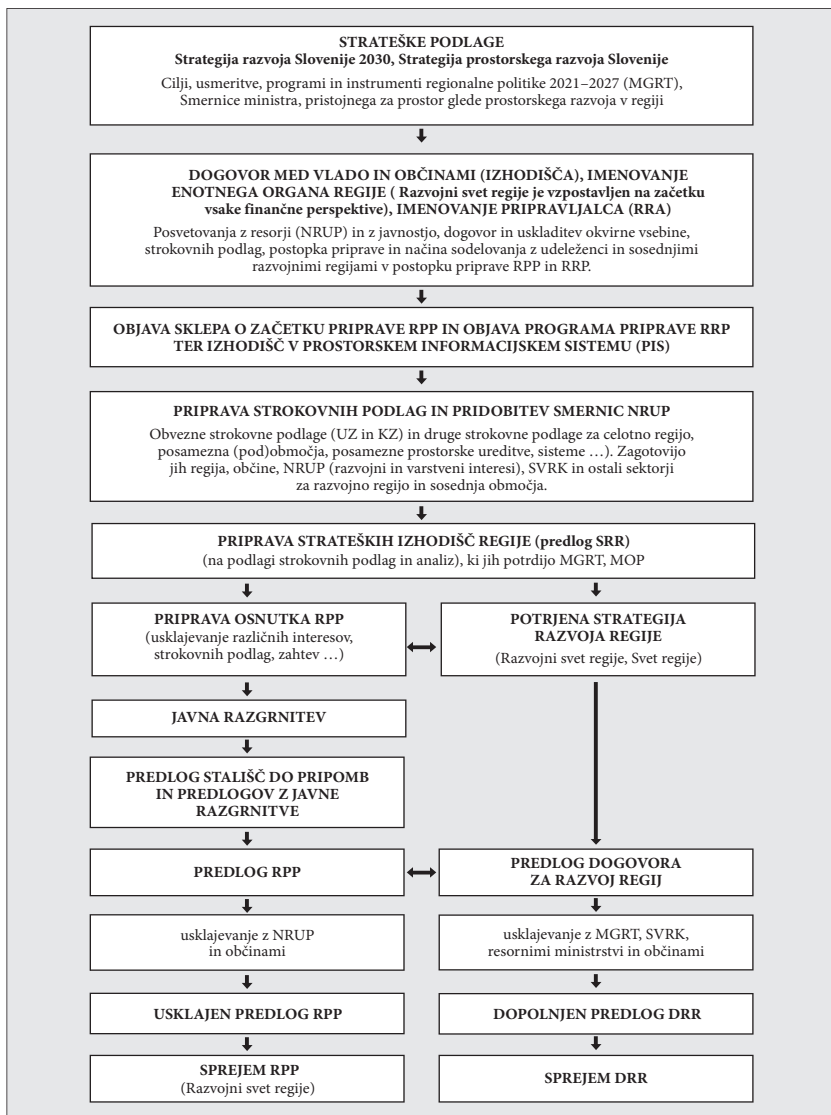
Poleg povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na ravni regije pa je za uspešno in učinkovito načrtovanje na ravni regij ključno kakovostno sektorsko načrtovanje oziroma opredeljevanje sektorskih ciljev na regionalni ravni ter da istočasno pride do izboljšanja medsektorskega povezovanja/sodelovanja.

5.5 Deležniki

Institucionalno vključene deležnike opredeljujeta zakona z obeh predmetnih področij, širši nabor deležnikov pa vključuje poleg upravnih struktur (vlada, ministrstva, občine, agencije ...) še deležnike s področja gospodarstva, nevladnih organizacij



Slika 21: Shematski prikaz priprave regionalnega prostorskega plana.



Slika 22: Shema združenega postopka priprave regionalnega razvojnega programa in regionalnega prostorskega plana v razvojni regiji.



in splošne javnosti. Vključenost vseh omenjenih deležnikov je ključna za uspešno načrtovanje, saj lahko le tako zberemo vse razvojne pobude, še bolj pomembno pa je njihovo vključevanje z vidika implementacije. Pravočasna vključenost vseh deležnikov in sprejemanje njihovih pobud ob vsakokratni pripravi strateških in programskih dokumentov sta pomembna z vidika poistovetenja deležnikov s sprejetimi prednostnimi nalogami, načeloma pa so tudi sprejeti dokumenti kakovostnejši in jih je lažje izvajati.

Pomemben dejavnik povezovanja in usklajevanja na regionalni ravni bi bila tudi institucionalna povezanost prostorskega in razvojnega načrtovanja. Za povezanost obeh področij bi morala v prvi vrsti skrbeti Vlada RS, in sicer z jasnimi, medsebojno usklajenimi in povezanimi zakonodajnim okvirom, jasnimi strateškimi dokumenti ter zlasti z zagotavljanjem kakovostnega načrtovanja sektorskih politik, ki bi imele cilje določene tudi na regionalni ravni.

Z uvedbo horizontalne regionalne politike in dogovorov za razvoj regij se je močno povečala vpetost sektorjev v razvojno načrtovanje. Ti so bili že prej prek nosilcev urejanja prostora vključeni v prostorsko načrtovanje. S tega vidika tu predlagamo, da se termin nosilec urejanja prostora spremeni v nosilec razvoja in urejanja prostora, s čimer je mišljeno, da posamezen sektor podaja tako razvojne pobude kot varstvene režime. Zaradi celostnega načrtovanja, ki vključuje tako gospodarski, socialni in prostorski vidik, naj med nosilce razvoja in urejanja prostora sodijo vsi resorji. Prav tako je smiselno, da se preveri in, kjer je mogoče, poenoti njihova regionalna mreža, pomemben poudarek pa je treba nameniti tudi izboljšanju sektorskega načrtovanja ter opredeljevanju sektorskih ciljev na ravni regij.

Naslednja stična točka med obema vrstama načrtovanja je razvojni svet regije, ki sprejema tako regionalni razvojni program kot regionalni prostorski plan.

Čeprav ZUreP-2 glede pripravljavca RPP pušča odprto interpretacijo, predlagamo, da to nalogo opravlja regionalna razvojna agencija. S tem bi se priprava RRP in RPP združila v eni instituciji, prav tako imajo regionalne razvojne agencije že utečeno sodelovanje z občinami in ostalimi deležniki v regiji, opravljanje tovrstnih nalog pa je tudi zakonsko urejeno z 19. členom ZSRR-2. Vendar pa je pri tem pomembno poudariti, da je treba regionalne razvojne agencije predhodno kadrovsko okrepiti s prostorskimi načrtovalci, pri čemer je treba zagotoviti interdisciplinarno zastopnost skupine, poleg tega pa je treba delo tudi ustrezno finančno ovrednotiti ter zagotoviti potrebna sistemska sredstva.

Regionalne razvojne agencije bi bile tudi najprimernejši pripravljavec strategije razvoja regije. Usmerjanje razvoja zahteva ustrezne sposobnosti v vseh fazah razvojnega načrtovanja: analiza, določitev ključnih kompetenc regije, razvijanja strategij, izvajanja strategij ter spremljanja in vrednotenja. Zato je potrebno stalno usposabljanje zaposlenih na regionalnih razvojnih agencijah ter pomoč odgovornega ministrstva pri pripravi programov, ukrepov in projektov.

5.6 Financiranje

Uvedba RPP bo zahtevala reorganizacijo obstoječih institucij (nosilci urejanja prostora – NUP-i, MOP ...) ter pripravo in izdelavo strategije razvoja regije, primer-nih strokovnih podlag ter samega RPP, kar pa bo vse zahtevalo dodatne finančne vire.

MOP in NUP-i se že sedaj srečujejo s kadrovskimi omejitvami, primanjkljaj pa bo odslej še bolj izrazil, vendar pa je zaradi nepoznavanja trenutnih kadrovskih raz-mer in potencialnih rezerv nemogoče oceniti finančne posledice. Zato predpostavljamo, da bodo vključene institucije ustrezne kadre želele zagotoviti v okviru notranjih rez-erv, kar pa bo zaradi že omenjene kadrovske podhranjenosti težko izvedljivo.

Kot potencialne pripravljavke RPP-jev se bodo morali kadrovsko in finančno okre-piti RRA-ji, kar pa ne bi bilo pomembno zgolj za pripravo dokumentov, temveč bi RRA-ji lahko nudili strokovno pomoč občinam tudi na drugih področjih urejanja prostora (metodološka vprašanja pri pripravi prostorskih aktov, priprava projektnih nalog, razpisov, vodenje evidenc in priprava poročil o stanju v prostoru in stanju oko-lja ...). Domnevamo, da bi vsak RRA v povprečju potreboval najmanj dve dodatni zaposlitvi, kar znaša v obdobju treh let povprečen dodaten strošek za vsak RRA v vred-nosti okoli 180.000 evrov, kar znaša 2.160.000 evrov za vseh 12 RRA-jev. Upoštevali smo znesek financiranja splošnih razvojnih nalog po regijah za leto 2016. Skladno z analogijo financiranja splošnih razvojnih nalog po regijah naj bi 60 % zneska finan-ciral MOP in 40 % občine. Potrebno bi bilo plačati še izdelovalce RPP in izdelavo strokovnih podlag. Za izdelavo strokovnih podlag (nacionalna raven, za celotno Slo-venijo) bi po naši oceni potrebovali okoli 500.000 evrov in še za izdelavo drugih strokovnih podlag povprečno 250.000 evrov za vsako regijo, za izdelavo RPP-jev pa povprečno po 150.000 evrov. Vse skupaj bi v treh letih znašalo 5.060.000 evrov, kar je bistveno več od ocene pripravljavcev zakona (3.600.000 evrov). Glede na vsebino regionalnega prostorskega plana, ki naj bi usklajeval tudi zasnove prostorskih ure-ditev državnega pomena, se del državnega sofinanciranja prenese na pobudnike za državno prostorsko načrtovanje. Prispevek občine, namenjen regionalnemu prostor-skemu planu, se deloma pokrije iz naslova zmanjšanja obsega in podlag za izdelavo občinskega prostorskega načrta. Pri skupnem znesku ne upoštevamo potrebnih sred-stev za pripravo strategije razvoja regije in pripravo RPP, kar bi dodatno zahtevalo skupaj povprečno 100.000 evrov na razvojno regijo za pripravo in sprejemanje stra-tegije razvoja regije in RPP ter še dodatnih 50.000 za strokovne podlage.

5.7 Tveganja

Zastavljeni model je izvedljiv pod pogojem, da vse vključene strani k strateškemu načrtovanju na regionalni ravni resno pristopijo. To vključuje vse teritorialne ravni,



vse sektorje ter tudi aktivno vlogo ostalih deležnikov, pomembnih za strateško načrtovanje na regionalni ravni.

Ključno tveganje pri izvajanju modela vidimo v ne vključevanju sektorjev. Kot je pokazala delavnica z njihovimi predstavniki, je strateško načrtovanje po navadi osredotočeno zgolj na področje sektorja, medtem ko je povezovanje z ostalimi resorji redko. Prav tako so sektorski dokumenti pripravljene za različna časovna obdobja, njihovi cilji pa so le redko opredeljeni na ravni regij.

Drugo tveganje je lahko nekompetentnost pripravljavcev, v kolikor ustrezna kadrovska zasedba ne bo predpogoj za izvajanje tovrstnega načrtovanja, kar pa je zagotovo povezano tudi s finančnimi viri za dodatne zaposlitve.

Glede na ugotovljeno šibko povezovanje med občinami je lahko problem tudi nezainteresiranost le-teh pri pripravi skupnih strateških dokumentov, še zlasti, ker bo potreben tudi njihov finančni vložek. Na drugi strani je tveganje lahko tudi njihova premočna želja, da bi v regionalne dokumente vključili vsebine, ki so izrazito lokalnega pomena, s čimer se je že soočila slovenska regionalna politika.

Ključnega pomena za uspešno načrtovanje na regionalni ravni so tudi strokovne podlage. Te morajo biti temeljite in pravočasno pripravljene, da je načrtovanje narejeno na trdnih temeljih. S tega vidika je ključno tveganje to, da občine ali država ne bi bile pripravljene financirati potrebnih študij, ali pa bi se zadovoljile z zgolj površnim pregledom stanja.

Eno od tveganj je tudi odsotnost ali neusklajenost jasnih navodil za pripravo dokumentov na regionalni ravni, kar bi ob pomanjkanju izkušenj vodilo v medsebojno neprimerljive dokumente, lahko pa tudi v njihovo vprašljivo kakovost.

6 Priporočila

Za uspešnejše načrtovanje na regionalni ravni ter zlasti za boljše usklajevanje in povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni predlagamo:

1. Usklajevanje zakonskih določil obeh predmetnih področij ob vsakokratnem spreminjanju zakonov in podzakonskih aktov ter skrb za ustrezno obravnavo regionalnega načrtovanja v sektorskih zakonodajah. V tem okviru naj se teži k izoblikovanju enotne oziroma dopolnjujoče se strukture ključnih deležnikov, združevanje postopkov (kjer je to izvedljivo), veliko skrb pa je treba nameniti zlasti sektorskemu povezovanju in usklajevanju z opredelitvijo ciljev na regionalni ravni. Pomemben ukrep z vidika pravne ureditve načrtovanja na regionalni ravni bi bila tudi dopolnitev Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki bi lahko kot skupen strateški dokument na ravni regije opredelila strategijo razvoja regije.

2. V procesu priprave regionalnih prostorskih planov in regionalnih razvojnih programov naj se pripravijo in sprejmejo strateška izhodišča regije, ki bodo pomembna podlaga za pripravo obeh dokumentov. Kjer vključeni deležniki dosežejo konsenz, naj strateška izhodišča sprejmejo kot strategijo razvoja regije. S spremembo Uredbe o RRP bi bila ureditev dopolnjena s tem, da bi se strateški del pripravil in sprejel kot poseben fazni dokument pod imenom »Strategija razvoja regije«. Regionalni razvojni program (končni dokument) pa naj bi vključil strategijo razvoja regije in programski del RRP. Na enak način bi bilo treba s podzakonskim aktom ZUreP-2 določiti, da se v postopku priprave regionalnega prostorskega plana sprejme strategija razvoja regije kot fazni dokument. Priporočamo, da se strategije razvoja regije in regionalni razvojni programi pripravijo že pred prihodnjo finančno perspektivo.
3. Priprava strateških izhodišč oziroma strategije razvoja regije mora temeljiti na kakovostnih analizah in strokovnih podlagah. Kjer je te smiselno pripraviti za vse regije skupaj, naj jih pravočasno zagotovijo pristojna ministrstva (na primer demografska študija). Za pripravo strokovnih podlag je treba zagotoviti zadostna finančna sredstva. Posebej priporočamo, da se v naslednjih letih, ko je predvidena priprava programskih dokumentov za novo programsko obdobje, regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih planov, pripravljavci posameznih dokumentov povežejo med seboj in skupaj zagotovijo vse potrebne strokovne podlage in analize.
4. Zagotoviti je treba učinkovito medsektorsko sodelovanje ter usklajevanje sektorskih ciljev na regionalni ravni. Predhodno je treba doseči, da sektorji regionalni vidik vključijo v svoja strateška načrtovanja.
5. Z vidika vključenosti sektorjev bi bilo smiselno razmisliti o enotni regionalizaciji posameznih služb ter o opredelitvi enotnega časovnega okvirja sektorskega načrtovanja (kratkoročno, srednjeročno, dolgoročno), pri čemer predlagamo, da je trenutni časovni okvir prilagojen Strategiji razvoja Slovenije in Akcijskemu programu za izvajanje Strategije prostorskega razvoja Slovenije, to je do leta 2030.
6. Pri načrtovanju na regionalni ravni je treba izhajati iz prepoznanih potreb, problemov, kompetenc in potencialov regij, ne pa iz oblikovnih in vsebinskih pričakovanj vsakokratne finančne perspektive.
7. Za pripravljavca regionalnih prostorskih planov naj se z javnim pooblastilom na podlagi 19. člena ZSRR-2 določi regionalna razvojna agencija posamezne regije, pri čemer mora vsaka zagotoviti ustrezno strokovno usposobljeno skupino načrtovalcev, ki bodo kompetentno pokrivali vsa potrebna področja. Kjer je izdelava RPP prepuščena zunanjemu izvajalcu, mora tudi ta zagotoviti ustrezno kadrovske sestavo izdelovalcev.
8. Za pripravo RPP je treba pripraviti kakovosten podzakonski akt, pravilnik ali navodila za izdelavo, ki bo jasno opredelil vlogo, vsebino, način priprave in obliko RPP.



9. Vse RPP naj se pripravi sočasno.
10. Za načrtovanje na regionalni ravni je treba zagotoviti sodelovanje javnosti, občin, gospodarstva in vseh sektorjev od samega začetka, rezultate participativnega sooblikovanja regionalnih dokumentov pa je treba po najboljših močeh tudi vključiti v posamezen dokument.
11. Pomemben poudarek je treba dati vključevanju občin. V primeru, da bodo tudi pripravljavec RPP regionalne razvojne agencije, lahko te izkoristijo bogate izkušnje sodelovanja z občinami pri pripravi RRP. Dodaten motiv za vključevanje občin je dejstvo, da lahko RPP nadomesti strateški del občinskega prostorskega načrta, pa tudi to, da je RPP predpisan in ga je treba sprejeti do leta 2023. Če bo zagotovljena dovoljšna mera povezanosti med RPP in RRP je pomemben vzvod za vključevanje občin tudi finančni vidik oziroma možnost pridobivanja finančnih sredstev na podlagi umeščenosti projekta v RRP. Interes za sodelovanje pri RPP oziroma načrtovanju na regionalni ravni pa bi po našem mnenju lahko povečala tudi priprava strokovnih podlag ter strateških izhodišč, ki bi dajale splošni okvir tudi za razvoj na ravni občin. Vključevanje občin bi bilo mogoče zagotoviti tudi prek kakovostnega pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave RPP, kar bi izboljšalo in olajšalo tudi načrtovanje na lokalni ravni.

7 Sklep

Prostor je omejena dobrina in zato je bistvenega pomena, da z njim preudarno gospodarimo. Prav tako so omejeni tudi ostali viri, kot so človeški, družbeni, finančni in zato je pri vseh ravnanjih treba skrbeti za optimalno rešitev, ki ne bo povzročala okoljskih škod, tratila prostora in drugih virov, kar edino lahko dosežemo s tem, da so ukrepi dobro premišljeni in medsebojno usklajeni. To velja tudi za načrtovanje na regionalni ravni, kjer imamo v Sloveniji tudi zaradi odsotnosti administrativnih regij kar nekaj težav. Zato je poskus obeh pristojnih ministrstev, da bi povezali prostorsko in razvojno načrtovanje na regionalni ravni, pomemben korak naprej.

Z namenom poiskati najboljši način sodelovanja in usklajevanja med obema vrstama načrtovanja smo v knjigi pripravili model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni/medobčinski ravni, pri čemer smo upoštevali obstoječe zakonodajne okvire. Pri tem smo izhajali iz izkušenj dozdajšnjega prostorskega in razvojnega načrtovanja, analiz stanja na področju sektorskega načrtovanja ter pogledov na zadevno problematiko s strani občin, do česar smo prišli z anketnim vprašalnikom.

Predlagani model smo predstavili z vidika vsebin, potrebnih strokovnih podlag, strukture strateških izhodišč, procesnih vidikov načrtovanja in povezovanja, ključnih deležnikov, potrebnih financ in tveganj, izdelali pa smo tudi priporočila za uveljavitev

predlaganega modela v praksi. Pri tem se zavedamo, da bo uveljavljanje tovrstnega modela v praksi težavno, a kljub temu pričakujemo, da bo prispevalo k boljšemu načrtovanju in primernejšim rešitvam.

8 Seznam virov in literature

- Abels, G. 2007: Citizen Involvement in Public Policy-making: Does it Improve Democratic Legitimacy and Accountability? The Case of pTA. *Interdisciplinary Information Sciences* 13-1. DOI: <https://doi.org/10.4036/iis.2007.103>
- Agenda 21. Svetovna konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju (UNCED), Rio de Janeiro, 1992.
- Colnar-Leskovšek, T., Ažman, R., Perdan, A., Brajnik, V., Kavaš, D., Gulič, A., Praper, S. 2005: Strokovne podlage za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov za programsko obdobje 2007–2013: Študija za pripravo strokovnih podlag za pripravo nove generacije RRP. Center za mednarodno konkurenčnost, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Urbanistični inštitut RS. Ljubljana.
- Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986–2000. Uradni list SRS 1/1986, 41/1987, 12/1989, 36/1990, Uradni list RS 27/1991, 72/1995, 11/1999, 85/2000, 4/2003 in 76/2004. Ljubljana.
- Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004–2006. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana, 2004.
- Evropska konferenca 1973. Evropska konferenca ministrov, pristojnih za regionalno prostorsko planiranje. Svet Evrope, Strasbourg, 1973.
- Evropske prostorsko razvojne perspektive: V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Ljubljana, 2000.
- Gantar, P. 1998: Družbene razmere, sociološki izzivi in razvoj regionalnega prostorskega planiranja. Regionalno prostorsko planiranje, I. del. Zbornik mednarodnega strokovnega posveta ob 30. letnici organiziranega prostorskega planiranja v Sloveniji. Bled.
- Geoghegan, T., Renard, Y., Brown, N. A. 2004: Guidelines for Participatory Planning: A Manual for Caribbean Natural Resource Managers and Planners. Caribbean Natural Resources Institute. Port of Spain.
- Goriup, D., Kokole, V., Mušič, V., Šlajmer, M., Wolfe, M. 1969: K metodologiji regionalnega planiranja: Predlog in ocena alternativnih vzorcev prostorske organizacije za ljubljansko mestno regijo. I. zvezek, opis in program, Jugoslovansko-ameriški projekt študij regionalnega planiranja, Urbanistični inštitut SRS, Ljubljana.
- Gulič, A., Kavaš, D., Praper, S., Ravbar, M. 2000. Zasnova regionalnega prostorskega razvoja Slovenije, Povzetek zaključnega poročila, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.



- Hage, M., Leroy, P., Petersen, A. C. 2010: Stakeholder participation in environmental knowledge production. *Futures* 42-3. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.011>
- Hämäläinen, K., Moisio, A. 2015: One or Two Tiers of Local Government? The Cost Effects of a Regional Experiment. VATT Institute for Economic Research, Helsinki.
- Hvala, D. (ur.) 1972: Izhodišča, poglobitvi smotri in smernice za urejanje prostora. Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije. Zavod SRS za regionalno planiranje, Ljubljana.
- Izhodišča in temelji za politiko regionalnega razvoja: Regionalni prostorski plan za območje RS Slovenije. Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje, Ljubljana, 1975.
- Jakhel, R. 1977: Sistem planskih kategorij in enot. Teoretična izhodišča in metodološki pristop, Uvodni del. Urbanistični inštitut SRS, Ljubljana.
- Javni razpis za sofinanciranje operacij »Celostne prometne strategije«. 2015. Medmrežje: http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/DPR/Javni_potniski_promet/15_10_16-RD_Celostna_prometna_strategija.pdf (28. 3. 2018).
- Kajzer, A. (ur.) 2016: IB revija 2016-2.
- Kavaš, D. 2014: Regionalna politika v Sloveniji po vključitvi v Evropsko unijo. Doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Kavaš, D., Pečar, J. 2004: Reforma reforme slovenske regionalne strukturne politike. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
- Klemenčič, V., Ingolič, B., Jeršič, M., Lojk, J. 1969: Kartografski prikaz nekaterih družbeno geografskih raziskav regionalne strukture Slovenije. Republiški sekretariat za urbanizem, Biro za regionalno prostorno planiranje. Ljubljana.
- Kukar, S. 1989: Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Rezultati, problemi in nadaljnje usmeritve. Ljubljana.
- Kukar, S. 1993: Vloga države v spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja. Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije. 3. faza. Ljubljana.
- Kukar, S. 1996: Regionalna politika in čezmejno sodelovanje. Strategija ekonomskih odnosov s tujino. Ljubljana.
- Kukar, S. 1997: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. *IB Revija* 31-9-11.
- Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. *Dela* 24.
- Kušar, S. 2010: Strokovne podlage v regionalnem in prostorskem planiranju. *Dela* 34.
- Kušar, S. 2011: The Institutional Approach in Economic Geography: an Applicative View. *Hrvatski geografski glasnik* 73-1.
- Local Finland – The Association of Finnish Local and Regional Authorities. 2016. Local authorities. Medmrežje: <http://www.localfinland.fi/en/statistics/Pages/default.aspx> (25. 1. 2016).

- Lupše, I. 2016: Analiza regionalnih razvojnih programov razvojnih regij Slovenije programskega obdobja 2014–2020 z vidika prostorskih razsežnosti razvoja. Magistrsko delo, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Majcen, B., Kavaš, D., Bevc, M., Gulič, A., Praper, S., Plevnik, A., Ravbar, M., Glas, M., Jaklič, M., Kukar, S., Pečar, J., Balazek, T. 2000: Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana.
- Medmrežje 1: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalno_prostorsko_nacrtovanje/ (15. 6. 2018).
- Medmrežje 2: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/medobcinsko_sodelovanje/ (30. 12. 2016).
- Meyer, J. A. 1999: Regionalmarketing: Grundlagen, Konzepte, Anwendung. München.
- Moisio, A., Loikkanen, H. A., Oulasvirta, L. 2010: Public services at the local level – The Finnish way. Policy Report 2, Government Institute for Economic Research. Helsinki.
- Naprudnik, M. 1972: Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji in problematika njegovega uveljavljanja. Mednarodni simpozij o regionalnem prostorskem planiranju, Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Naprudnik, M. 2005: Regionalno in prostorsko planiranje ali regionalno-prostorsko planiranje. Dela 24.
- Nared, J. 2004: In the vice of localism: a case of Slovenia. The challenges of localism: conference proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference. London.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Geografija Slovenije 16. Ljubljana.
- Nared, J. 2014: Trajnostno upravljanje območij s kulturno dediščino. Upravljanje območij s kulturno dediščino. Ljubljana.
- Nared, J., Razpotnik Visković, N. (ur.) 2012: Moving people : towards sustainable mobility in European metropolitan regions. Potsdam.
- Nared, J., Razpotnik Visković, N., Cremer-Schulte, D. Brozzi, R., Cortines Garcia, F. 2015: Achieving sustainable spatial development in the Alps through participatory planning. Acta geographica Slovenica 55-2. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/AGS.1631>
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2008.
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2011.
- Pacione, M. 2014: The power of public participation in local planning in Scotland: the case of conflict over residential development in the metropolitan green belt. GeoJournal 79. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10708-013-9477-y>
- Pečar, J., Farič, M. 2001: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Ljubljana.

- Piha, B. 1972: Odnos med prostorskim in ekonomskim ter socialnim planiranjem v Jugoslaviji. Mednarodni simpozij o regionalnem prostorskem planiranju, Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Pogačnik, A., Gabrijelčič, P., Zavodnik Lamovšek, A., Furman Oman, G., Trampuš, N., Kamnik, R., Furman Oman, M., Soss, K. (ur.) 2000: Mednarodna izhodišča in prostorski razvoj Slovenije. Zaključno gradivo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Pogačnik, A., Lavrač, I., Marušič, J., Ravbar, M. 2006: Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja. Ljubljana.
- Politika urejanja prostora. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana, 2001.
- Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja ter vrstah njenih strokovnih podlag. Uradni list RS 24/2004. Ljubljana.
- Prebilič, V., Haček, M. 2012: Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. Maribor.
- Program spodbujanja razvoja v Posočju 2002–2006. Posoški razvojni center, Tolmin, 2002.
- Program spodbujanja razvoja v Posočju 2007–2013. Posoški razvojni center, Tolmin, 2007.
- Programsko dopolnilo. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2005.
- Prostor SI 2020. Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, 2004. Medmrežje: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/prostor_slovenije_2020/ (26. 4. 2017).
- Ravbar, M. 2007: Prostorsko planiranje – čemu? Geodetski vestnik 51-2.
- Ravbar, M. 2016: Predgovor. Ljubljana: IB Revija 2016-2.
- Reed, M. S. 2008: Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
- Regionalna zasnova prostorskega razvoja Jugovzhodne Slovenije. Zaključno poročilo 3b faze, številka: J-9/02. Novo mesto, 2006.
- Resolucija o dolgoročnem razvoju SRS. Uradni list SRS 13/1972. Ljubljana.
- Resolucija o poglavitnih smotrih in smernicah prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list SRS 43/1973. Ljubljana.
- Ricketts, A. 2008: Participation in place-making: Enhancing the wellbeing of marginalised communities in Aotearoa/New Zealand. Medmrežje: <http://www.chranz.co.nz/pdfs/a-ricketts-participation-in-place-making.pdf> (1. 3. 2014).
- Rus, P. 2017: Razmerja med funkcijskimi in upravnimi mejami v managementu območij. Doktorska disertacija, Fakulteta za management Univerze v Kopru. Koper.

- Rus, P., Nared, J., Bojnec, Š. 2018: Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana Urban Region. *Acta geographica Slovenica* 58-2. DOI: <https://doi.org/10.3986/AGS.4830>
- Saarimaa, T., Tukiainen, J. 2013: Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers. Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Sayce, K., Shuman, K., Connor, D., Reisewitz, A., Pope, E., Miller-Henson, M., Poncelet, E., Monié, D., Owens, B. 2013: Beyond traditional stakeholder engagement: Public participation roles in California's statewide marine protected area planning process. *Ocean & Coastal Management* 74. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2012.06.012>
- Sinteza (povzetki) strokovnih gradiv, ki zadevajo prostorski plan SR Slovenije. Delovno gradivo za strokovno razpravo, Interno gradivo, Zavod SR Slovenije za družbeno planiranje področje za prostorsko planiranje, Ljubljana, 1977.
- Siti in lačni Slovenci. Maribor, 1969.
- SMART-MR 2016. Medmrežje: <https://www.interregeurope.eu/smart-mr/library/> (28. 3. 2018).
- Smernice s področja prostorskega razvoja za RRP 2014–2020 za posamezno razvojno regijo. Medmrežje: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalno_prostorsko_nacrtovanje/ (27. 9. 2017).
- Stanje in težnje v prostorskem razvoju RS. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ljubljana, 2001.
- Strategija gospodarskega razvoja 2001–2006. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 2001.
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ljubljana, 2004.
- Strategija razvoja Slovenije 2030. Delovno gradivo – osnutek z delavnice. Medmrežje: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje/strategija_razvoja_slovenije/ (15. 6. 2016).
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001–2006. Državni zbor RS, Ljubljana, 2001.
- Suomi.fi. 2015. Joint authorities. Medmrežje: https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/joint_authorities/index.html (28. 1. 2016).
- Trajnostna mobilnost za uspešno prihodnost: Smernice za pripravo celostne prometne strategije. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ljubljana, 2012. Medmrežje: http://www.trajnostnamobilnost.si/Portals/0/publikacije/TM_Brosura_FINAL_Civitas.pdf (28. 3. 2018).
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Uradni list RS 54/2010. Ljubljana.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013 in 75/2016. Ljubljana.



- Vodilna načela za trajnostni razvoj evropske celine (CEMAT). Evropska konferenca ministrov odgovornih za regionalno planiranje, Hannover, 2000.
- Vrednotenje četrte razvojne prioritete »Razvoj regij« Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Pitija, Ljubljana, 2009.
- Vrišer, I. 1978: Regionalno planiranje. Ljubljana.
- Vrišer, I. 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. IB Revija 33-2–3.
- Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS 72/1993, 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 – ZUJF, 14/2015 – ZUUJFO, 11/2018 – ZSPDSLS-1 in 30/2018. Ljubljana.
- Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. Uradni list RS 48/1990, 85/2000 in 110/2002 – ZUreP-1. Ljubljana.
- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju. Uradni list RS 45/1998. Ljubljana.
- Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje–Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije. Uradni list RS 61/2000, 26/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 43/2010, 49/2010, 40/2012 – ZUJF, 25/2014, 46/2014 in 82/2015. Ljubljana.
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Uradni list RS 33/2007. Ljubljana.
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015. Uradni list RS 87/2009. Ljubljana.
- Zakon o regionalnem prostorskem planiranju. Uradni list SRS 16/1967. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 48/1990, 12/1992. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). Uradni list RS 60/1999. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Uradni list RS 93/2005, 127/2006 – ZJZP in 20/2011 – ZSRR-2. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011, 57/2012 in 46/2016. Ljubljana.
- Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Uradni list SRS 4/1971, 30/1980, 33/1985. Ljubljana.
- Zakon o urbanističnem planiranju Ljubljana (ZUP). Uradni list SRS 16/1967, 27/1972, 8/1978. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP). Uradni list SRS 18/1984, 15/1989, Uradni list RS, 23/2002 – odl. US in 110/2002 – ZUreP-1. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS 110/2002 in 8/2003. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2). Uradni list RS 61/2017. Ljubljana.
- Zumaglini, M., Nared, J., Alfarè, L., Razpotnik, N., Urbanc, M. 2008: Participation process in regional development: DIAMONT's perspective. Arbeitshefte/Quader- ni 52. Bolzano/Bozen.

9 Seznam slik

Slika 1: Prostorske členitve posameznih sektorjev.	34
Slika 2: Ocena ustreznosti posameznih organizacijskih oblik medobčinskega sodelovanja (0 = ne sodelujemo, 1 = zelo slabo, 2 = slabo, 3 = srednje, 4 = dobro, 5 = zelo dobro).	39
Slika 3: Pogostost sodelovanja (0 = ne sodelujemo, 1 = zelo redko (vsakih nekaj let), 2 = redko (1–2-krat letno), 3 = pogosto (5–6-krat letno), 4 = zelo pogosto (mesečno), 5 = redno (dnevno, tedensko)).	40
Slika 4: Glavne prednosti medobčinskega sodelovanja (0 = ni prednosti, 1 = nepomembno, 2 = malo pomembno, 3 = srednje pomembno, 4 = pomembno, 5 = zelo pomembno).	41
Slika 5: Glavne pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja (0 = ni pomanjkljivosti, 1 = nepomembno, 2 = malo pomembno, 3 = srednje pomembno, 4 = pomembno, 5 = zelo pomembno).	41
Slika 6: Vpliv ovir na sodelovanje občin (0 = ni vpliva, 1 = zelo šibek vpliv, 2 = šibek vpliv, 3 = srednji vpliv, 4 = močan vpliv, 5 = zelo močan vpliv).	42
Slika 7: Pogostost uporabljanja virov financiranja (0 = ne uporabljamo, 1 = zelo redko, 2 = redko, 3 = pogosto, 4 = zelo pogosto, 5 = vedno).	42
Slika 8: Zasnova poselitve: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova ... 2006).	45
Slika 9: Zasnova prometnega omrežja: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova ... 2006).	46
Slika 10: Zasnova dejavnosti in rabe v krajini: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova ... 2006).	47
Slika 11: Razvojna območja in omejitve: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo (Regionalna zasnova ... 2006).	48
Slika 12: Sodelovanje občin na določenih področjih.	53
Slika 13: Nesmiselnost izvajanja nalog na nadobčinski ravni.	55
Slika 14: Smiselnost izvajanja nalog na ravni funkcionalne regije.	56
Slika 15: Smiselnost izvajanja nalog na ravni razvojne regije.	57
Slika 16: Smiselnost izvajanja nalog na ravni države.	58
Slika 17: Predlog postopkov priprave in sprejema RZPR in RRP (Colnar-Leskovšek s sodelavci 2005).	63
Slika 18: Časovni vidik prostorskega in razvojnega načrtovanja (Pogačnik s sodelavci 2006, 3; Jakhel 1977).	65
Slika 19: Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.	66



Slika 20: Shematski prikaz priprave regionalnega razvojnega programa za obdobje 2021–2027.	73
Slika 21: Shematski prikaz priprave regionalnega prostorskega plana.	75
Slika 22: Shema združenega postopka priprave regionalnega razvojnega programa in regionalnega prostorskega plana v razvojni regiji.	76

Knjiga predstavlja model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Model smo izdelali na podlagi analize gradiv, ankete po občinah ter delavnic z naročnikoma in ključnimi deležniki. Predstavljena so izhodišča za oblikovanje modela, sam model pa predstavimo z vidika vsebin, potrebnih strokovnih podlag, strukture strateških izhodišč, procesnih vidikov načrtovanja in povezovanja, ključnih deležnikov ter potrebnih financ in tveganj. Izdelali smo tudi priporočila za uveljavitev predlaganega modela v praksi. Ob tako zastavljenemu modelu in njegovem doslednem izvajanju v praksi se bo izboljšalo načrtovanje na regionalni ravni, pri čemer bo to upoštevalo gospodarski, socialni in prostorski vidik. S tem bosta zagotovljena trajnosten razvoj in ohranjanje prostorskih potencialov.



GEORITEM 29



ZALOŽBA
ZRC

15 EUR

ISSN 1855-1963



9 789610 501541