

Oznaka poročila: ARRS-CRP-ZP-2018/4

ZAKLJUČNO POROČILO O REZULTATIH CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

A. PODATKI O RAZISKOVALNEM PROJEKTU

1. Osnovni podatki o raziskovalnem projektu

Šifra projekta	V6-1652	
Naslov projekta	Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni	
Vodja projekta	23513 Janez Nared	
Naziv težišča v okviru CRP	8.3.1 Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni	
Obseg učinkovitih ur raziskovalnega dela	1105	
Cenovna kategorija	B	
Obdobje trajanja projekta	10.2016 - 03.2018	
Nosilna raziskovalna organizacija	618	Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
Raziskovalne organizacije - soizvajalke	502 792 2013	Inštitut za ekonomska raziskovanja Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo ACER Prostorsko načrtovanje, projektiranje in varstvo okolja Novo mesto, d.o.o.
Raziskovalno področje po šifrantu ARRS	6 6.12 6.12.05	HUMANISTIKA Geografija Aplikativna geografija
Družbeno-ekonomski cilj	11.	Družbenopolitični sistemi, strukture in procesi
Raziskovalno področje po šifrantu FORD/FOS	5 5.07	Družbene vede Ekonomska in družbena geografija

2. Sofinancerji

	Sofinancerji		
1.	Naziv	Ministrstvo za okolje in prostor	
	Naslov	Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana	

	Sofinancerji	
2.	Naziv	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
	Naslov	Kotnikova ulica 5, 1000 Ljubljana

B. REZULTATI IN DOSEŽKI RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

3. Povzetek raziskovalnega projekta¹

SLO

Skladno s projektno dokumentacijo smo v projektu pripravili predlog modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Za njegovo pripravo smo:

- opredelili ključne pojme,
- vrednotili sisteme prostorskega in razvojnega načrtovanja,
- preučili izbrane tuje prakse,
- opredelili ključne deležnike,
- pripravili nabor vsebin medobčinskega in regionalnega pomena,
- oblikovali model ter ga preverjali z naročnikoma, predstavniki SVRK, RRA GIZ, in
- pripravili končno različico modela (oddana konec marca 2018).

Izvedli smo anketo po slovenskih občinah in več delavnic s predstavniki sektorjev in posameznimi akterji načrtovanja na regionalni ravni (npr. RRA GIZ).

V projektu smo skrbeli za ustrezno znanstveno diseminacijo, pri čemer smo projekt predstavili na Slovenskih regionalnih dnevih 2017 ter na javnem posvetu Ministrstva za okolje in prostor. Zaenkrat sta bila objavljena dva članka, katerih priprava je bila deloma izvedena znotraj projekta (Rus, Nared in Bojnec 2018; Zavodnik Lamovšek in Drobne 2018), v recenzentskem postopku je znanstveno poglavje Regional development za regionalnogeografsko knjigo o Sloveniji (založba Springer), v pripravi pa so poleg zaključne monografije, ki bo izšla v zbirki Georitem, še posamezni članki, na primer Kozina J., Nared J.: Ujemanje regionalnih členitev javnih služb z gravitacijskimi zaledji centralnih krajev (objava predvidena v Geodetskem vestniku).

ANG

As planned in the application form we developed the Model of joined physical and development planning at the regional level. In order to get proper inputs in the model, we have:

- defined key terms,
- evaluated systems of physical and development planning in Slovenia,
- studied good practices from abroad,
- defined key stakeholders,
- compiled topics that are of regional importance,
- shaped the model and present it to relevant institutions,
- defined final version of the model.

We have conducted a questionnaire survey among Slovene municipalities and workshops with the representatives of the relevant sectors/stakeholders.

Project results have been disseminated at the conference and public consultation.

So far we have published two articles (Rus, Nared in Bojnec 2018; Zavodnik Lamovšek in Drobne 2018), one chapter is submitted in review, and there are some more on the way, like the monograph on the project and some other articles.

4. Poročilo o realizaciji predloženega programa dela oz. ciljev raziskovalnega projekta²

--

Cilj raziskovalnega projekta je bil 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 smo skušali preseči trenutno neusklajeno prostorsko in razvojno načrtovanje na regionalni ravni in zagotovili tako imenovani celovit pristop na območje (place-based), ki je možen le ob ustrezni povezavi prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Tovrsten pristop ob zagotovitvi dobrega sodelovanja deležnikov in administrativnih ravni omogoča 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 in skupnih medobčinskih uprav, kar je lahko rešitev tako za odsotno prostorsko načrtovanje na regionalni ravni kot tudi za vse manjši pomen regionalne politike, ki je s prehodom na "horizontalno regionalno politiko" ravno zaradi manjkajoče koordinacije med deležniki in sektorji na regionalni ravni močno zmanjšala svoj vpliv. Podrobnejši cilji projekta so tako bili:

- oblikovanje nabora vsebin, ki so regionalnega/medobčinskega pomena;
 - integracija prostorskih vsebin in regionalnega razvojnega programiranja;
 - oblikovanje modela upravljanja na regionalni/medobčinski ravni;
 - preveritev predlaganega modela na izbranih regijskih projektih v sodelovanju z GIZ RRA.
- S tem smo oblikovali model povezovanja na regionalni ravni, ki bo zagotavljal integralno načrtovanje prostorskega, socialnega in gospodarskega razvoja, s tem pa tudi trajnosten razvoj in ohranjanje prostorskih potencialov.

Za realizacijo zastavljenih ciljev smo preučili dosedanje izkušnje na področju prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni ter posamezne tuje izkušnje in dobre prakse, kjer so kljub odsotnosti regionalne administrativne ravni uspeli razviti različne oblike načrtovanja na regionalni ravni. Zbrali in opisali smo ključne pojme, pripravili smo anketni vprašalnik ter ga razposlali občinam, poleg tega pa smo se redno dobivali z obema naročnikoma ter relevantnimi deležniki, ki so pomembni za načrtovanje na regionalni ravni.

Nabor vsebin regionalnega/medobčinskega pomena smo pripravili na podlagi preučitve prostorskih ureditev, anketnega vprašalnika ter dosedanjih izkušenj z načrtovanjem na regionalni ravni, zlasti prek analize priprave regionalnih zasnov prostorskega razvoja, regionalnih razvojnih programov ter izkušenj z regionalnim načrtovanjem v preteklosti.

Poleg regionalnih vsebin smo preučili tudi institucionalni vidik, kjer smo iskali možne rešitve za razmeroma šibko medobčinsko sodelovanje. Pri tem je nove rešitve ponudil tudi nov zakon o urejanju prostora, ki je bil sprejet jeseni 2017, in je opredelil prostorski vidik načrtovanja na regionalni ravni in ga na tak način približal razvojnemu načrtovanju. Ključni vidik povezovanja, ki smo ga vključili tudi v model, je izdelava strateških izhodišč regije, ki morajo vsebovati strokovne podlage iz posameznih nacionalnih dokumentov, sektorskih politik ter tudi relevantnih tem, ki jih na regionalno raven posredujejo občine, istočasno pa morajo biti strateška izhodišča regije podprta z ustreznimi analizami stanja in trendov na področju prostora, gospodarstva in družbe. Na podlagi tovrstnih strokovnih podlag in analiz mora regija pripraviti in medsebojno uskladiti ključne predpostavke nadaljnjega razvoja regije, zaradi česar predlagamo, da se strateška izhodišča regije oblikujejo v strategijo razvoja regije. Omenjeno gradivo je nato ključni vnos v postopka priprave regionalnega prostorskega plana in regionalnega razvojnega programa, pri čemer se ključne prioritete in izvedbeni deli obeh dokumentov tudi med pripravo obeh dokumentov usklajujejo.

Ker je zasnovani model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni strateške narave, smo se z naročnikoma dogovorili, da modela ne preverjamo na dveh primerih že izvedenih projektov (izvedbena raven), temveč da rezultate primerjamo z dosedanjimi izkušnjami načrtovanja na regionalni ravni, zlasti s pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja.

Model bo ob njegovem doslednem uresničevanju zagotovo prispeval k bolj celovitemu načrtovanju na regionalni ravni, obenem pa sledi pričakovanjem naročnikov po upoštevanju obstoječe zakonodaje.

Ključno za njegov uspeh bo, da se izboljša sektorsko načrtovanje/opredeljevanje ciljev na regionalni ravni ter da istočasno pride do izboljšanja medsektorskega povezovanja/sodelovanja. Velik doprinos k celovitemu načrtovanju na regionalni ravni bi bila tudi morebitna vključitev strategije razvoja regije kot obveznega strateškega dokumenta na regionalni ravni v uredbo o razvojnem načrtovanju. Pomemben dejavnik usklajevanja na regionalni ravni bi bila tudi institucionalna povezanost prostorskega in razvojnega načrtovanja, saj bi nad njuno pripravo v obeh primerih bdela regionalna razvojna agencija, ki pa bi morala biti kadrovska in finančno okrepljena.

Ključni znanstveni rezultati so bili doseženi na področju poznavanja medobčinskega sodelovanja

in medsektorskega povezovanja. Pri medobčinskem sodelovanju so v ospredju neformalno sodelovanje, projektno sodelovanje, sodelovanje v okviru skupnih občinskih uprav ter skupnih podjetij in zavodov, tesnejše pa je tam, kjer je sodelovanje rezultat skupne zgodovine (nastanek iz ene nekdanje občine) in kjer občine povezuje skupna institucija. Oboje kaže na path-dependant razvoj in pomen institucionalnega vidika razvoja. Razmeroma šibko sodelovanje se pokaže tudi med sektorji, kar pogosto vodi v neustrezne prakse upravljanja in posledično tudi slabše rezultate izvedenih aktivnosti.

Ceprav neposredno sodelovanje s tujimi partnerji ni bilo predvideno, se je med izvajanjem projekta izoblikovala projektna ideja, ki je bila v sodelovanju s partnerji iz Velike Britanije, Španije, Italije, Avstrije, in Poljske prijavljena na tretji razpis programa Interreg Europe. Pokazalo se namreč je, da imajo podobne težave z usklajevanjem politik na področju prostorskega in razvojnega načrtovanja tudi v tujini. Pomembno je bilo tudi preteklo sodelovanje slovenskih partnerjev v mednarodnih projektih, saj smo številne dobre prakse iz tujine poznali izključno na podlagi projektnega sodelovanja v preteklosti.

5. Ocena stopnje realizacije programa dela na raziskovalnem projektu in zastavljenih raziskovalnih ciljev³

Cilj raziskovalnega projekta je bila priprava usklajenega in učinkovitega modela prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni/medobčinski ravni, brez poseganja v obstoječo administrativno delitev pristojnosti občin in države, s čimer bi presegli trenutno neusklajeno prostorsko in razvojno načrtovanje na regionalni ravni in zagotovili tako imenovani celovit pristop na območje (place-based). Tako oblikovan cilj je bil izrazito aplikativne narave, vendar pa ga je bilo možno realizirati le z vključevanjem znanstvenih spoznanj iz prostorskega planiranja, regionalnega planiranja, upravljanja, ekonomske geografije in ostalih področij, ključnih za načrtovanje na regionalni ravni. Za uresničitev ciljev je bilo izrednega pomena, da je bila projektna skupina interdisciplinarno zastavljena ter da je čez celotno obdobje izvajanja projekta potekalo usklajevanje z naročnikoma ter posameznimi deležniki s področja regionalnega načrtovanja.

Poglavitni cilj projekta je bil z opredelitvijo modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja dosežen, njegova realizacija v praksi pa je odvisna od odločitev zlasti Ministrstva za okolje in prostor ter politične volje vseh resorjev, da dejansko začnejo načrtovati na regionalni ravni.

Tekom izvajanja projekta smo prišli tudi do pomembnih znanstvenih vprašanj, ki se nanašajo na sistem upravljanja na regionalni ravni, problematiko medobčinskega in medsektorskega sodelovanja, s tem pa tudi navezavo spoznanj na primerljive mednarodne izkušnje, zlasti na področju upravljanja, funkcijskih regij, institucionalnega vidika regionalne politike ter značilnosti zgodovinsko pogojenega razvoja (path-dependance). Z objavo spoznanj v znanstveni periodiki in znanstveni monografiji bodo tako cilji v celoti doseženi.

6. Spremembe programa dela raziskovalnega projekta oziroma spremembe sestave projektne skupine⁴

Program dela bo izpolnjen do konca marca 2018, pri čemer pa je prišlo do posameznih odstopanj, ki so bili predhodno usklajeni z naročniki. Do odstopanj je zaradi različnih objektivnih razlogov prišlo pri:

- izvajanju delavnic in sporočil za javnost: delavnice so v dogovoru z naročnikoma ostale zaprtega tipa (zlasti vabljeni predstavniki sektorjev), pri čemer je bilo izvedeno večje število srečanj in predstavitev, kot je bilo predvideno. Ker so bila ta srečanja zelo ciljno naravnana in niso vključevala širše javne udeležbe, smo med izvajanjem projekta objavili le eno sporočilo za javnost.
- testiranje modela na primeru dveh izbranih projektov: program dela je predvideval testiranje modela na primeru dveh izvedenih projektov. Ker je model pripravljen na strateški ravni, preverjanje izvedenih projektov ni bilo smiselno, zato smo se z naročnikoma dogovorili o smiselni preučitvi v preteklosti pripravljenih regionalnih zasnov prostoskega razvoja ter uporabo ugotovitev pri zasnovi modela.
- objava znanstvenih rezultatov projekta po zaključku projekta: skladno s programom dela je bilo predvideno, da se tekom projekta objavi tudi zaključna monografija, kar pa je bilo glede na kratek rok projekta in glede na dinamiko del neizvedljivo, saj bi bilo treba monografijo oddati v oblikovanje in tisk, preden so bili izoblikovani končni rezultati. V dogovoru z ARRS in obema naročnikoma je ta aktivnost prenesena na obdobje po zaključku projekta, do konca projekta pa se pripravi končno poročilo, ki vsebuje vse relevantne teme.

Cilji projekta so bili z gornjimi odstopanji doseženi oziroma bodo v celoti realizirani do konca marca 2018.

Spremembe raziskovalne skupine niso bile bistvene, nekoliko se je spreminjala le vpestost posameznih članov raziskovalne skupine (npr. odhod Petre Rus na porodniški dopust).

7. Najpomembnejši dosežki projektne skupine na raziskovalnem področju⁵

Dosežek			
1.	COBISS ID	42054189	Vir: COBISS.SI
	Naslov	SLO	Oblike, področja in prostorske značilnosti medobčinskega sodelovanja v Ljubljanski urbani regiji
		ANG	Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana Urban Region
	Opis	SLO	Namen prispevka je na primeru Ljubljanske urbane regije preučiti jakost, oblike in področja medobčinskega sodelovanja ter njegove prednosti, pomanjkljivosti in prostorske značilnosti. Sodelovanje v skupnih občinskih upravah je omejeno na področje redarstva in medobčinske inšpekcije. To smo ugotovili z anketami, intervjuji, analizo podatkov o skupnih občinskih upravah in skupnih podjetjih ter analizo skupnih razvojnih projektov. Skupna podjetja opravljajo naloge s področja komunale in prometa, do projektne sodelovanja pa prihaja na področjih gospodarske infrastrukture, turizma, mobilnosti, prostorskega in razvojnega načrtovanja ter prijav na evropske projekte. Povezujejo se zlasti območja nekdanjih občin, občine v Krajinskem parku Ljubljansko Barje in občine, ki tvorijo Razvojno partnerstvo središča Slovenije. Prednosti sodelovanja so večja možnost kandidiranja za evropska sredstva, racionalizacija stroškov in skupno zastopanje občinskih interesov, slabosti pa težave pri usklajevanju financiranja in dolgotrajnost usklajevanja, kar dodatno ovirajo neustrezna zakonodaja ter pomanjkanje finančnih spodbud, kadrov, časa in idej.
			This article studies the strength, forms, and areas of intermunicipal cooperation, and their advantages, disadvantages, and spatial characteristics based on the example of the Ljubljana urban region. Surveys, interviews, data analysis of joint administration and joint companies, and analysis of joint development projects show that cooperation in joint municipal administration is limited to parking authorities and the intermunicipal inspectorate, joint companies dealing

	Dosežek		
		ANG	with communal infrastructure and traffic, and joint projects mainly focusing on economic infrastructure, tourism, mobility, spatial and development planning, and applying for EU projects. The areas of former municipalities, the municipalities in Ljubljana Marsh Nature Park, and the municipalities that are part of the Development Partnership of the Center of Slovenia connect more often than other areas. The advantages of cooperation include better opportunities for EU funding, economizing, and joint representation of municipal interests, whereas disadvantages include problems with coordinating funding and a lengthy coordination period, which is additionally hindered by unsuitable legislation and a lack of financial incentives, human resources, time, and ideas.
	Objavljeno v		Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU; Založba ZRC; Slovenska akademija znanosti in umetnosti; Acta geographica Slovenica; 2018; 58, št. 2; str. 47-61; Impact Factor: 0.533; Srednja vrednost revije / Medium Category Impact Factor: 2.448; A': 1; WoS: KV; Avtorji / Authors: Rus Petra, Nared Janez, Bojnec Štefan
	Tipologija		1.01 Izvirni znanstveni članek
2.	COBISS ID	8272993	Vir: COBISS.SI
	Naslov	SLO	Funkcijska urbana območja kot instrument politike prostorskega razvoja na regionalni ravni v Sloveniji
		ANG	Functional urban areas as instruments of spatial development policy at the regional level in the case of Slovenia
	Opis	SLO	Koncept funkcionalnih urbanih območij (FUO) se je v zadnjih desetletjih razmeroma neodvisno uveljavil v številnih državah po svetu. V prispevku so najprej pojasnjeni koncepti FUO ter njihova uporaba. V nadaljevanju je izvedena analiza FUO po prilagojeni metodologiji, ki jo uporabljata OECD in Eurostat, na primeru Slovenije. Rezultati so pokazali, da je že sedanje omrežje urbanih središč dovolj trdno, da lahko okoli njih oblikujemo (FUA), ki bodo lahko sčasoma prerastla v trdneje zamejene funkcionalne regije (FR).
		ANG	Over the recent decades, the concept of functional urban areas (FUAs) has been relatively independently established in many countries around the world. The paper first addresses the FUA concepts and their application. Thereafter, a FUA analysis is conducted using an adapted version of the methodology used by OECD and Eurostat on the case of Slovenia. Results showed that the existing network of urban centres is solid enough so that FUAs are formed around them, which will in time grow into more solidly delineated functional regions (FRs).
	Objavljeno v		Arhitektonski fakultet Sveučilišta; Prostor; 2017; Vol. 25, no. 2 (54); str. 200-215; A': 1; A'': 1; Avtorji / Authors: Drobne Samo, Zavodnik Lamovšek Alma
	Tipologija		1.01 Izvirni znanstveni članek

8. Najpomembnejši dosežek projektne skupine na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti⁶

	Dosežek		
1.	COBISS ID	8229473	Vir: COBISS.SI
	Naslov	SLO	Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni
		ANG	Model of joined physical and development planning at the regional level
	Opis	SLO	Na Slovenskih regionalnih dnevih 2017 smo predstavili rezultate projekta ter preverili predlog modela s predstavniki stroke, ministrstev, regionalnih

	Dosežek		
			razvojnih agencij ter občin.
		ANG	At the conference Slovene regional days 2017 the project was presented and discussed with representatives from the research, ministries, regional development agencies and the local level.
	Šifra		F.18 Posredovanje novih znanj neposrednim uporabnikom (seminarji, forumi, konference)
	Objavljeno v		2017; Avtorji / Authors: Zavodnik Lamovšek Alma, Kavaš Damjan, Hudoklin Jelka, Hočevlar Irena, Nared Janez
	Tipologija		3.15 Prispevek na konferenci brez natisa
2.	COBISS ID		Vir: vpis v obrazec
	Naslov	SLO	Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni
		ANG	Model of joined physical and development planning at the regional level
	Opis	SLO	V reviji Igra ustvarjalnosti (http://www.iu-cg.org/) bo predstavljen kratek znanstveni prispevek o projektu. Revija za letnik 2018 izide v jeseni.
		ANG	Main conclusions of the project will be presented in a journal Igra ustvarjalnosti (http://www.iu-cg.org/), due to be published in Autumn 2018.
	Šifra		F.18 Posredovanje novih znanj neposrednim uporabnikom (seminarji, forumi, konference)
	Objavljeno v		Igra ustvarjalnosti, http://www.iu-cg.org/ , Autor / Authors: Alma Zavodnik Lamovšek
	Tipologija		1.03 Kratki znanstveni prispevek
3.	COBISS ID		Vir: vpis v obrazec
	Naslov	SLO	Zeleno in celostno načrtovanje za uravnotežen razvoj
		ANG	Green and integrated planning for balanced development
	Opis	SLO	Prijava projekta je bila oddana na tretji razpis programa Interreg Europe. Projekt združuje partnerje iz Velike Britanije, Španije, Italije, Slovenije, Avstrije in Poljske ter obravnava celostno načrtovanje in medsektorsko povezovanje za doseganje uravnoteženega in trajnostnega razvoja. Vodilni partner je ZRC SAZU, kot partner sodeluje še IER, MOP in MGRT pa nastopata kot ključna deležnika in sta zagotovili pismo podpore.
		ANG	The project proposal was submitted to the third call of the Interreg Europe Programme in June 2017. The project includes partners from United Kingdom, Spain, Italy, Slovenia, Austria and Poland and deals with integrated planning and cross-sectoral cooperation for achieving balanced development. The Lead partner is ZRC SAZU, second Slovene partner is IER. MOP and MGRT have provided letters of support and are included in the project as stakeholders.
	Šifra		D.01 Vodenje/koordiniranje (mednarodnih in domačih) projektov
	Objavljeno v		-
	Tipologija		2.14 Projektna dokumentacija (idejni projekt, izvedbeni projekt)
4.	COBISS ID		Vir: vpis v obrazec
	Naslov	SLO	Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji
		ANG	Regional physical planning in Slovenia
	Opis	SLO	Alma Zavodnik Lamovšek je med 1.3. 2017 in 30. 6. 2017 gostovala na Univerzi v Zagrebu, kjer je izvedla vabljen predavanje na temo Regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji.

	Dosežek		
		ANG	Alma Zavodnik Lamovšek hosted at University of Zagreb between March and June 2017 and she held a presentation on Regional physical planning in Slovenia.
	Šifra	B.04	Vabljen predavanje
	Objavljeno v	-	
	Tipologija	3.14	Predavanje na tuji univerzi

9. Drugi pomembni rezultati projektne skupine⁷

Poglavje Regionalni razvoj: Poglavje obravnava regionalni razvoj v Sloveniji, dosedanje regionalno politiko in ključne dileme pri njenem izvajanju. Poleg posameznih analiz sistema regionalne politike smo v poglavju uporabili tudi rezultate ankete po občinah, zlasti z vidika medobčinskega sodelovanja. Poglavje je v recenzentskem postopku za monografsko publikacijo o Sloveniji, ki jo bo izdala založba Springer. Avtor: Janez Nared

Članek Ujemanje regionalnih členitev javnih služb z gravitacijskimi zaledji centralnih krajev: Članek obravnava problematiko sektorske teritorialne organizacije in izpostavlja neprimerljivost teritorialnih delitev ter posledično težave pri načrtovanju na regionalni ravni. Članek je pripravljen za oddajo v recenzijski postopek za revijo Geodetski vestnik. Avtorja: Jani Kozina, Janez Nared

Znanstvena monografija Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni: Monografija celovito predstavlja rezultate projekta, pri čemer predstavi zgodovino prostorskega in razvojnega načrtovanja v Sloveniji, izhodišča za pripravo modela, ki vsebujejo institucionalni, vsebinski in procesni vidik ter sam model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja s podrobno obrazložitvijo. Knjiga bo izšla kot Georitem 29 pri založbi ZRC SAZU. Avtorji: Janez Nared, Jelka Hudoklin, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek

10. Pomen raziskovalnih rezultatov projektne skupine⁸

10.1. Pomen za razvoj znanosti⁹

SLO

Raziskava je pomembna zaradi v zadnjem času precej omejenih raziskav na področju regionalnega planiranja, še zlasti pa je pomemben vidik medsektorskega povezovanja. Med drugim raziskava opozarja na pomen celostnega načrtovanja na regionalni ravni, izpostavlja problematiko medobčinskega sodelovanja ter vključenosti in povezovanja različnih sektorjev. Raziskava je potrdila zgodovinsko pogojenost medobčinskega sodelovanja ter vlogo institucij v razvoju območij.

ANG

The research is of crucial importance because of lacking analyses in the field of regional planning in Slovenia. We have underlined the role of sectorial and intermunicipal cooperation, as well as the need for an integrative planning. The analysis shows the role of path dependant development and the role that institutions play within the development of a certain area.

10.2. Pomen za razvoj Slovenije¹⁰

SLO

Uveljavljanje modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja bo pripomoglo k izboljšanju prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, in sicer prek povezovanja vsebin, deležnikov in načrtovalskih procesov. Izvajanje projekta se je prekrivalo s postopkom sprejemanja novega zakona o urejanju prostora, kar je omogočilo sprotno oddajanje pripomb za oblikovanje novega zakona, istočasno pa smo dobili tudi nov

okvir, v katerega smo vstavili naš model.
 Poleg samega modela je bilo pomembno sodelovanje s predstavniki sektorjev ter ključnih regionalnih deležnikov, saj smo jih na skupnih dogodkih opozarjali na pomen načrtovanja in sodelovanja, pa tudi na vlogo regionalne ravni v načrtovanju sektorskih ukrepov.
 Če bo model izveden v predlagani obliki, bo to zagotovo prispevalo h kakovostnejšemu načrtovanju na regionalni ravni ter k boljšemu sodelovanju med občinami in sektorji.

ANG

Implementation of the model proposed by the research group will contribute to improve spatial and development planning at the regional level, primarily by connecting topics, stakeholders and processes.
 As the project implementation run at the same time as preparation of the new Spatial management act, we were enabled to provide suggestions on how to set planning at the regional level, as well as we got a legal framework, that guided us in setting the model.
 Apart from developing model, one of the crucial results of the project was connecting stakeholders, crucial regional stakeholders and raising awareness on the role of regional planning. In case the suggested model will be implemented, regional planning in Slovenia will improve as well as cooperation between municipalities and between sectors.

11. Vpetost raziskovalnih rezultatov projektne skupine

11.1. Vpetost raziskave v domače okolje

Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

☐ 1 v domačih znanstvenih krogih

☐ 2 pri domačih uporabnikih

Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?¹¹

Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Združenje regionalnih razvojnih agencij, Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije, posamezni resorji.

11.2. Vpetost raziskave v tuje okolje

Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

☐ 1 v mednarodnih znanstvenih krogih

☐ 2 pri mednarodnih uporabnikih

Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujini raziskovalnimi inštitucijami:¹²

Pričakujemo, da se bodo rezultati širili prek znanstvenih objav ter sodelovanja v projektu Zeleno in celostno načrtovanje za uravnotežen razvoj (v kolikor bo sprejet). V projektu je predvideno izmenjevanje dobrih praks, ob tem pa tudi nadaljnji razvoj aplikativnih in temeljnih znanj. Zaenkrat je sodelovanje potekalo prek spletne pošte in telefonskih klicev.

Kateri so rezultati tovrstnega sodelovanja:¹³

Otipljiv rezultat tovrstnega sodelovanja je prijava mednarodnega projekta, prav tako pa smo iz preteklih projektov uspeli pridobiti posamezne dobre prakse in jih uporabiti pri oblikovanju modela.

12. Označite, katerega od navedenih ciljev ste si zastavili pri projektu, katere konkretne rezultate ste dosegli in v kakšni meri so doseženi rezultati uporabljeni

Cilj		
F.01	Pridobitev novih praktičnih znanj, informacij in veščin	
	Zastavljen cilj	☐ DA ☐ NE

	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.02	Pridobitev novih znanstvenih spoznanj	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Delno
F.03	Večja usposobljenost raziskovalno-razvojnega osebja	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.04	Dvig tehnološke ravni	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.05	Sposobnost za začetek novega tehnološkega razvoja	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.06	Razvoj novega izdelka	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.07	Izboljšanje obstoječega izdelka	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.08	Razvoj in izdelava prototipa	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.09	Razvoj novega tehnološkega procesa oz. tehnologije	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.10	Izboljšanje obstoječega tehnološkega procesa oz. tehnologije	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	

	Uporaba rezultatov	
F.11	Razvoj nove storitve	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.12	Izboljšanje obstoječe storitve	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.13	Razvoj novih proizvodnih metod in instrumentov oz. proizvodnih procesov	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.14	Izboljšanje obstoječih proizvodnih metod in instrumentov oz. proizvodnih procesov	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.15	Razvoj novega informacijskega sistema/podatkovnih baz	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.16	Izboljšanje obstoječega informacijskega sistema/podatkovnih baz	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.17	Prenos obstoječih tehnologij, znanj, metod in postopkov v prakso	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.18	Posredovanje novih znanj neposrednim uporabnikom (seminarji, forumi, konference)	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	V celoti
F.19	Znanje, ki vodi k ustanovitvi novega podjetja ("spin off")	
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	

F.20	Ustanovitev novega podjetja ("spin off")	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.21	Razvoj novih zdravstvenih/diagnostičnih metod/postopkov	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.22	Izboljšanje obstoječih zdravstvenih/diagnostičnih metod/postopkov	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.23	Razvoj novih sistemskih, normativnih, programskih in metodoloških rešitev	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.24	Izboljšanje obstoječih sistemskih, normativnih, programskih in metodoloških rešitev	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.25	Razvoj novih organizacijskih in upravljavskih rešitev	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.26	Izboljšanje obstoječih organizacijskih in upravljavskih rešitev	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.27	Prispevek k ohranjanju/varovanje naravne in kulturne dediščine	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.28	Priprava/organizacija razstave	
	Zastavljen cilj	DA ☐ DA ☐ NE ☐ NE ☐
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.29	Prispevek k razvoju nacionalne kulturne identitete	

	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.30 Strokovna ocena stanja		
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.31 Razvoj standardov		
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.32 Mednarodni patent		
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.33 Patent v Sloveniji		
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	
F.34 Svetovalna dejavnost		
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	Dosežen
	Uporaba rezultatov	Uporabljen bo v naslednjih 3 letih
F.35 Drugo		
	Zastavljen cilj	DA DA NE NE
	Rezultat	
	Uporaba rezultatov	

Komentar

V projektu smo z uporabo participativnih metod (anketa, delavnice) prišli do novih spoznanj ter na ta način bogatili obstoječe znanje. Pridobljena znanja smo prenašali v prakso, pri čemer smo uporabljali tako spoznanja, pridobljena v projektu, kot tudi znanja, do katerih so prišli projektni partnerji s sodelovanjem v mednarodnih projektih. Poleg prenosa znanja naročnikom, smo rezultate projekta posredovali širše na eni konferenci in enemu javnemu posvetu. V projektu smo razvijali nove systemske rešitve na področju prostorskega in razvojnega planiranja oziroma predlagali optimizacijo obstoječih rešitev, kar računamo, da bo tudi na podlagi sprejetja novega zakona o urejanju prostora zaživel v naslednjih letih.

13. Označite potencialne vplive oziroma učinke vaših rezultatov na navedena področja

	Vpliv	Ni vpliva	Majhen vpliv	Srednji vpliv	Velik vpliv	
G.01	Razvoj visokošolskega izobraževanja					

G.01.01.	Razvoj dodiplomskega izobraževanja	1	2	3	4	
G.01.02.	Razvoj podiplomskega izobraževanja	1	2	3	4	
G.01.03.	Drugo:	1	2	3	4	
G.02	Gospodarski razvoj					
G.02.01	Razširitev ponudbe novih izdelkov/storitev na trgu	1	2	3	4	
G.02.02.	Širitev obstoječih trgov	1	2	3	4	
G.02.03.	Znižanje stroškov proizvodnje	1	2	3	4	
G.02.04.	Zmanjšanje porabe materialov in energije	1	2	3	4	
G.02.05.	Razširitev področja dejavnosti	1	2	3	4	
G.02.06.	Večja konkurenčna sposobnost	1	2	3	4	
G.02.07.	Večji delež izvoza	1	2	3	4	
G.02.08.	Povečanje dobička	1	2	3	4	
G.02.09.	Nova delovna mesta	1	2	3	4	
G.02.10.	Dvig izobrazbene strukture zaposlenih	1	2	3	4	
G.02.11.	Nov investicijski zagon	1	2	3	4	
G.02.12.	Drugo:	1	2	3	4	
G.03	Tehnološki razvoj					
G.03.01.	Tehnološka razširitev/posodobitev dejavnosti	1	2	3	4	
G.03.02.	Tehnološko prestrukturiranje dejavnosti	1	2	3	4	
G.03.03.	Uvajanje novih tehnologij	1	2	3	4	
G.03.04.	Drugo:	1	2	3	4	
G.04	Družbeni razvoj					
G.04.01	Dvig kvalitete življenja	1	2	3	4	
G.04.02.	Izboljšanje vodenja in upravljanja	1	2	3	4	
G.04.03.	Izboljšanje delovanja administracije in javne uprave	1	2	3	4	
G.04.04.	Razvoj socialnih dejavnosti	1	2	3	4	
G.04.05.	Razvoj civilne družbe	1	2	3	4	
G.04.06.	Drugo:	1	2	3	4	
G.05.	Ohranjanje in razvoj nacionalne naravne in kulturne dediščine in identitete	1	2	3	4	
G.06.	Varovanje okolja in trajnostni razvoj	1	2	3	4	
G.07	Razvoj družbene infrastrukture					
G.07.01.	Informacijsko-komunikacijska infrastruktura	1	2	3	4	
G.07.02.	Prometna infrastruktura	1	2	3	4	
G.07.03.	Energetska infrastruktura	1	2	3	4	
G.07.04.	Drugo:	1	2	3	4	

G.08.	Varovanje zdravja in razvoj zdravstvenega varstva	1	2	3	4	
G.09.	Drugo:	1	2	3	4	

Komentar

Projektni rezultati in obravnavana problematika so bili predstavljeni študentom dodiplomskega in podiplomskega študija geografije Univerze v Kopru, poleg prenosa znanj študentom pa bo praktično izvajanje modela imelo tudi velik vpliv na družbeni razvoj. Z oblikovanjem modela se bo izboljšalo upravljanje s prostorom in razvojem, javna uprava bo poskrbela za večjo koordinacijo načrtovanja, kar bo dolgoročno pripevalo k usklajenemu razvoju infrastrukture, boljšemu stanju na področju okolja, bolj racionalni rabi naravnih virov ter dolgoročno k višji kakovosti življenja vseh prebivalcev.

14. Naslov spletne strani za projekte, odobrene na podlagi javnih razpisov za sofinanciranje raziskovalnih projektov za leti 2015 in 2016¹⁴

<https://giam.zrc-sazu.si/sl/V6-1652#v>

C. IZJAVE

Podpisani izjavljam/o, da:

- so vsi podatki, ki jih navajamo v poročilu, resnični in točni;
- se strinjamo z obdelavo podatkov v skladu z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov za potrebe ocenjevanja in obdelavo teh podatkov za evidence ARRS;
- so vsi podatki v obrazcu v elektronski obliki identični podatkom v obrazcu v pisni obliki (v primeru, da poročilo ne bo oddano z digitalnima podpisoma);
- so z vsebino zaključnega poročila seznanjeni in se strinjajo vsi soizvajalci projekta;
- bomo sofinancerjem istočasno z zaključnim poročilom predložili tudi elaborat na zgoščenki (CD), ki ga bomo posredovali po pošti, skladno z zahtevami sofinancerjev.

Podpisi:

*zastopnik oz. pooblaščen oseba
raziskovalne organizacije:*

in

vodja raziskovalnega projekta:

Znanstvenoraziskovalni center
Slovenske akademije znanosti in
umetnosti

Janez Nared

ŽIG

Datum:

Oznaka poročila: ARRS-CRP-ZP-2018/4

¹ Napišite povzetek raziskovalnega projekta (največ 3.000 znakov v slovenskem in angleškem jeziku). [Nazaj](#)

² Navedite cilje iz prijave projekta in napišite, ali so bili cilji projekta doseženi. Navedite ključne ugotovitve, znanstvena spoznanja, rezultate in učinke raziskovalnega projekta in njihovo uporabo ter sodelovanje s tujimi partnerji. Največ 12.000 znakov vključno s presledki (približno dve strani, velikost pisave 11). [Nazaj](#)

³ Realizacija raziskovalne hipoteze. Največ 3.000 znakov vključno s presledki (približno pol strani, velikost pisave 11). [Nazaj](#)

⁴ Navedite morebitna bistvena odstopanja in spremembe od predvidenega programa dela raziskovalnega projekta, zapisanega v prijavi raziskovalnega projekta. Navedite in utemeljite tudi spremembe sestave projektne skupine v zadnjem letu izvajanja projekta (t. j. v letu 2016). Če sprememb ni bilo, navedite »Ni bilo sprememb«. Največ 6.000 znakov vključno s presledki (približno ena stran, velikosti pisave 11). [Nazaj](#)

⁵ Navedite dosežke na raziskovalnem področju (največ deset), ki so nastali v okviru tega projekta.

Raziskovalni dosežek iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) vpišete tako, da izpolnite COBISS kodo dosežka – sistem nato sam izpolni naslov objave, naziv, IF in srednjo vrednost revije, naziv FOS področja ter podatek, ali je dosežek uvrščen v A'' ali A'. [Nazaj](#)

⁶ Navedite dosežke na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti (največ pet), ki so nastali v okviru tega projekta.

Dosežek iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) vpišete tako, da izpolnite COBISS kodo dosežka, sistem nato sam izpolni podatke, manjkajoče rubrike o dosežku pa izpolnite.

Dosežek na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti je po svoji strukturi drugačen kot znanstveni dosežek. Povzetek znanstvenega dosežka je praviloma povzetek bibliografske enote (članka, knjige), v kateri je dosežek objavljen.

Povzetek dosežka na področju gospodarstva, družbenih in kulturnih dejavnosti praviloma ni povzetek bibliografske enote, ki ta dosežek dokumentira, ker je dosežek sklop več rezultatov raziskovanja, ki je lahko dokumentiran v različnih bibliografskih enotah. COBISS ID zato ni enoznačen izjemoma pa ga lahko tudi ni (npr. prehod mlajših sodelavcev v gospodarstvo na pomembnih raziskovalnih nalogah, ali ustanovitev podjetja kot rezultat projekta ... - v obeh primerih ni COBISS ID). [Nazaj](#)

⁷ Navedite rezultate raziskovalnega projekta iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) v primeru, da katerega od rezultatov ni mogoče navesti v točkah 7 in 8 (npr. v sistemu COBISS rezultat ni evidentiran). Največ 2.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

⁸ Pomen raziskovalnih rezultatov za razvoj znanosti in za razvoj Slovenije bo objavljen na spletni strani: <http://sicris.izum.si/> za posamezen projekt, ki je predmet poročanja. [Nazaj](#)

⁹ Največ 4.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹⁰ Največ 4.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹¹ Največ 500 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹² Največ 500 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹³ Največ 1.000 znakov, vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹⁴ Izvajalec mora za projekte, odobrene na podlagi Javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2016« v letu 2016 in Javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov Ciljnega raziskovalnega programa »Zagotovimo.si hrano za jutri« v letu 2016, na spletnem mestu svoje RO odpreti posebno spletno stran, ki je namenjena projektu. Obvezne vsebine spletne strani so: vsebinski opis projekta z osnovnimi podatki glede financiranja, sestava projektne skupine s povezavami na SICRIS, faze projekta in njihova realizacija, bibliografske reference, ki izhajajo neposredno iz izvajanja projekta ter logotip ARRS in drugih sofinancerjev. Spletna stran mora ostati aktivna še 5 let po zaključku projekta. [Nazaj](#)

Obrazec: ARRS-CRP-ZP/2018 v1.00

6F-F6-E2-4C-EA-3C-9D-2A-8A-8E-64-EF-43-ED-24-48-CF-BD-1C-D0



MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

**PROJEKT V6-1652: MODEL POVEZOVANJA
PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA
NA REGIONALNI RAVNI V OKVIRU CILJNEGA
RAZISKOVALNEGA PROGRAMA »CRP 2016« V
LETU 2016**

Končno poročilo

Vodja projekta: dr. Janez Nared, GIAM ZRC SAZU

Sodelavci:

mag. Jelka Hudoklin, ACER d. o. o.

mag. Irena Hočevar, ACER d. o. o.

dr. Alma Zavodnik Lamovšek, UL FGG

dr. Samo Drobne, UL FGG

Uroš Rozman, UL FGG

dr. Damjan Kavaš, IER

mag. Klemen Koman, IER

dr. Petra Rus, GIAM ZRC SAZU

dr. Jani Kozina, GIAM ZRC SAZU

Peter Repolusk, GIAM ZRC SAZU

Ljubljana, marec 2018

IZVLEČEK

Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni

Študija obravnava povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, pri čemer smo na podlagi analize gradiv, ankete po občinah, delavnic z naročnikom in ključnimi deležniki predstavili zgodovino prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, opredelili izhodišča za oblikovanje modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, pri čemer smo izpostavili institucionalni, vsebinski in procesni vidik, oblikovali 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, 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 tako 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

Vsebina

1 Uvod.....	7
1.1 Namen in cilji	9
1.2 Metode	10
1.3 Ključni pojmi	11
2 Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji v obdobju 1968–2016	11
2.1 Ključni mejniki regionalnega prostorskega načrtovanja do osamosvojitve Slovenije	12
2.2 Regionalno prostorsko načrtovanje po osamosvojitvi Slovenije	15
3 Regionalna politika v Sloveniji v obdobju 1971–2017	17
3.1 Regionalna politika v Sloveniji po letu 1971.....	17
3.2 Obdobje spodbujanja demografsko ogroženih območij med letoma 1991 in 1999	18
3.3 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja med letoma 1999 in 2005	18
3.4 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja med letoma 2005 in 2011	20
3.5 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja od leta 2011 dalje.....	21
4 Izhodišča za pripravo modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja .	22
4.1 Institucionalni vidik.....	22
4.2 Vsebinski vidik	29
4.3 Procesni vidik prostorskega in razvojnega načrtovanja	48
5 Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.....	53
5.1 Model	53
5.2 Vsebina strateških izhodišč – strategije razvoja regije	56
5.3 Strokovne podlage.....	58
5.4 Struktura strategije razvoja regije	59
5.5 Procesni vidik načrtovanja na regionalni ravni.....	61
5.6 Deležniki	67
5.7 Financiranje	77
5.8 Tveganja	78
6 Priporočila.....	78
7 Sklep	80
8 Viri in literatura	81
9 Priloge.....	88
Priloga 1: Ključni pojmi	88

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Priloga 2: Anketni vprašalnik	115
Priloga 3: Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni: analiza ankete med občinami.....	129
Priloga 4: Pripombe na predlog ZUREP v zvezi z opredelitvijo regionalnega prostorskega plana ..	157

1 Uvod

Prostorsko načrtovanje je v skladu 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 (planiranje) je osrednje vprašanje, kako zagotoviti ustrezno (dolgoročno) namensko rabo površin, ki bo v skladu s cilji in prioriteta 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). V Sloveniji je prostorsko načrtovanje hierarhično, kar povzroča številna trenja, predvsem med državo (ministrstvi) na eni strani in občinami na drugi strani.

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 in sodelavci 2006, 1). Tako prihaja pogosto do neskladja med razvojnim načrtovanjem ter prostorskim načrtovanjem na vseh ravneh. Najmanjša povezanost med obema vrstama načrtovanja je na regionalni ravni. Razlogi so različni:

- Regionalno (prostorsko) načrtovanje (planiranje) v spremenjenih gospodarskih odnosih v razmerah nove ekonomije znanja, ob povečani moči kapitala, ob spremenjeni organizaciji socialnih skupin in povečanega zavedanja o okolju, zaostaja za potrebami in dejanskim razvojem dejavnosti v prostoru. Ponudba primernih površin za razvoj je glede na povpraševanje po lokacijah za različne dejavnosti običajno neustrezna, zato normativno urejanje prostora, ki je nujno zelo kompleksno in dolgotrajno, izgublja moč in veljavo. Dejavnosti se v prostor umeščajo na način, ki nima vedno pozitivnih učinkov za celotno regijo. Na dolgi rok to vodi v stihijski razvoj, ki lahko celo povzroči nazadovanje regije zaradi nekontroliranega, napačnega in/ali prekomernega izkoriščanja njenih virov.

- Odsotnost pokrajin. Občine zato pospešujejo svojo tekmovalnost v odnosu do sosednjih občin. Skušajo vzbuditi pozornost, da bi postale privlačne in da bi lahko preživele (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) in družbene infrastrukture (na primer kulturni domovi, telovadnice), prometne infrastrukture (na primer kolesarske steze) iz vidika razvoja regije neracionalna.

- Eden izmed pomembnih problemov je bil v časovni neusklajenosti raznih vrst načrtovanj. Ključne stroke, vključene v načrtovanje, imajo različne časovne horizonte. Gospodarsko in socialno načrtovanje imata okvirno pet, šest let, prostorsko vsaj 10 do 20 let, medtem ko varstvo okolja lahko planira v različnih časovnih horizontih (sanacije poškodb, okoljevarstveni tehnični ukrepi nekaj let, dolgoročne usmeritve in posledice onesnaženj 20 in več let) (Pogačnik in sodelavci 2006, 3).

- Naslednji razlog za slabo povezanost med razvojnim in prostorskim načrtovanjem je vsebinski. Glede na pretežno dolgoročni značaj se programi in projekti na področju prostora in varstva okolja, najbolj izrazito na področju načrtovanja in izgradnje območij poselitve, prometne in energetske infrastrukture, manj pa na področju komunalne in informacijsko-komunikacijske infrastrukture, vsebinsko in časovno teže 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 udejanjene v projektih, prenesejo v novo programsko obdobje (Colnar-Leskovšek in 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 sicer dokaj čvrst sistem urejanja prostora. V praksi postaja vse bolj očitno, da so 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 zasnovo 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 Savinska) naročile izdelavo tega dokumenta, je v aprilu 2007 uveljavljeni Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) regionalne zasnove prostorskega razvoja ukinil, 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 zaradi spremenjene lokalne samouprave izgubilo svojo moč. Skrb za prostor je v Sloveniji imanentna naloga občin, katerih število se je od 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. Ob tem postaja vse bolj očitno, da v nasprotju z nekaterimi drugimi sektorji na področju urejanja prostora ni regijske, 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 je tudi premajhna premišljenost 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.

Pomembna vidika pri usmerjanju regionalnega razvoja sta odsotnost pokrajin/regij in sektorski pristop, ki sta zlasti problematična 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 ciljih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinski in lokalnih ravneh z upoštevanjem aktualnih evropskih in globalnih

povezav (Vrišer 1999). To je še zlasti pomembno v okviru nove horizontalne regionalne politike, ki 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 regij 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 vzrokov zanj sledi ugotovitev, da je povezovanje razvojnega in prostorskega načrtovanja nujno. Država se bo morala prilagoditi nehierarhičnim odnosom znotraj horizontalne mreže vseh udeležencev, od posamezne socialne skupine, politične stranke, zasebnega podjetja, birokracije, do lokalnih skupnosti, raznih združenj in društev 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 kompatibilnost med posameznimi interesi v prostoru oziroma vsaj nekonfliktne medsebojne odnose. Namesto hierarhično usmerjenega centralnega planiranja, ki pomeni splošno obvezujočo zakonodajo, mora država v množici interesov in udeležencev enakovredno zastopati svoje interese in spodbujati k sodelovanju ter s tem preseči omenjeno neskladje med razvojnim načrtovanjem ter prostorskim načrtovanjem, še posebej na regionalni ravni kot vmesni ravni med državo in lokalnimi skupnostmi.

Izhajajoč iz zgoraj opisanega stanja je namen študije 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 ustrezni vsebinski in postopkovni povezavi obeh na regionalni ravni. Tovrsten pristop ob zagotovitvi pretehtanih rešitev in dobrega sodelovanja deležnikov in vseh administrativnih ravni omogoča 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 neuveljavljeno prostorsko načrtovanje na regionalni ravni kot tudi za vse manjši pomen regionalne politike, ki je s prehodom na »horizontalno regionalno politiko« ravno zaradi manjkajoče koordinacije med deležniki in sektorji na regionalni ravni močno zmanjšala svoj vpliv.

1.1 Namen in cilji

Namen projekta je pripraviti model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.

Dejstvo, da načrtovanja na regionalni ravni bodisi ni, kot je to na primeru prostorskega načrtovanja, 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 regije. Strategija razvoja Slovenije 2030 (SRS 2030) 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 ciljev zaradi svoje kompleksnosti 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 (2017, 51).

V projektu opredeljeni model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja izhaja iz temeljnih predpostavk regionalnega planiranja, in sicer, da je za regionalno planiranje 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.

Da bi dosegli poglobitni namen študije, smo si v projektu zadali sledeče cilje:

- predstaviti zgodovino prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni;
- opredeliti izhodišča za oblikovanje modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, pri čemer smo izpostavili institucionalni, vsebinski in procesni vidiki;
- 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.

1.2 Metode

Za izdelavo naloge smo uporabili metodološki pristop, ki je omogočil delo v posameznih korakih, predvsem pa sledenju zastavljenih ciljev naloge ter oblikovanju modela povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni. Glede na naravo naloge smo uporabili predvsem opisno (deskriptivno) metodo raziskovalnega dela. Uporabljena je bila predvsem v drugem in tretjem poglavju, kjer sta podana kratka pregled in analiza razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni v obdobju od sredine šestdesetih letih 20. stoletja. Izdelan je bil tudi pregled tujih primerov in dobrih praks. Metoda je prav tako služila za pregled normativnih izhodišč ter terminologije na obravnavanem področju, saj se je izkazalo, da se je z vsakokratno spremembo zakonodaje spreminjala tudi strokovna terminologija.

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

- 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 poseben vprašalnik za občine, v katerem so nas zanimale oblike, pogostost, kakovost in področja medobčinskega sodelovanja ter odnos občin do prostorskega in razvojnega načrtovanja. Vprašalnik smo poslali vsem 212 občinam po Sloveniji, nanjo pa je odgovorilo 77 občin (35,8 odstotka), od tega 10 mestnih občin. Potrebno 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 mestne občine.

Vsa spoznanja in podatki, pridobljeni v analitični fazi izdelave naloge, so v nadaljnjih korakih omogočili sistematično opisovanje in povezovanje dejstev in kritično analiziranje obravnavane problematike. Nato smo v osrednji fazi naloge za oblikovanje modela povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni uporabili tudi 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 geodete je omogočila pomemben doprinos k soočenju različnih pogledov in k doseganju kakovostnejših rezultatov izdelane naloge.

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

1.3 Ključni pojmi

V prejšnjem poglavju smo že omenili terminološko zadrego pri uporabi ključnih pojmov, povezanih z razvojnimi in prostorskim načrtovanjem/planiranjem na regionalni ravni, ki je nastala predvsem v povezavi s pogostim spreminjanjem zakonskih opredelitev. Že v začetni fazi smo zbrali vse ključne pojme, pomembne za razumevanje obravnavane problematike nasploh in predlaganega modela povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni. Med najpomembnejše pojme uvrščamo: planiranje, prostorsko planiranje, prostorsko načrtovanje, strateško prostorsko načrtovanje, razvojno planiranje/načrtovanje, regija, razvojna regija, kohezijska regija, regionalni razvojni program, regionalno prostorsko planiranje, regionalna politika, skladen regionalni razvoj ...

Za vse pojme smo navedli razlage, kot jih opredeljujejo predpisi in strokovna literatura ter terminološki slovarji ter jih prikazali v preglednici (priloga 1). Namen pregleda ključnih pojmov je bil prikazati terminološko, pojmovno in vsebinsko prepletenost, hkrati pa tudi njihovo nedorečenost, kjer se je to izkazalo za potrebno.

Glede na enega izmed izhodišč naloge, da bomo v največji možni meri upoštevali obstoječi zakonodajni okvir ter glede na dejstvo, da je bil v novembru 2017 sprejet nov Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), smo se odločili, da v nadaljevanju upoštevamo predvsem izraze in njihove razlage, ki so zakonsko opredeljene.

2 Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji v obdobju 1968–2016

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

Na temo zgodovinskega pregleda razvojnega in prostorskega 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 načrtovanja (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, MOP 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 opravili v dveh sklopih. V prvem opisujemo obdobje do osamosvojitve Slovenije leta 1991, v drugem pa dogajanje na področju regionalnega prostorskega načrtovanja od osamosvojitve do danes.

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 načrtov, ki ga je dopolnjeval sistem prostorskih načrtov. 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. Skozi družbeno komponento se je planirala predvsem materialna osnova za socialni razvoj in nekatere sestavine življenjskega standarda. Prostorsko planiranje pa je bilo 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 in (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 v skladu z načeli družbenega planiranja odgovornost za prostorsko planiranje skoraj v celoti prenesena na občine, zato so v začetku planirali le mesta in vasi. Ekonomsko planiranje pa je bilo prepuščeno podjetjem ter preko 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 upoštevani v družbenih planih, še vrsto drugih, predvsem pa mora biti celovito glede na regionalne razmere. Težave je povzročala tudi terminska neusklajenost med družbenimi in prostorskimi plani, saj so bili v takratni jugoslovanski praksi ekonomski plani sprva 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 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 pojmi 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. Goriup in sodelavci (1969) navajajo, 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 institucij vključevali tudi takratni sektorski organi (zavod za spomeniško varstvo, geodetska uprava, zavod za statistiko ...). Po programu je bilo predvideno, da Biro predloži republiškim predstavniškim 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 in sodelavci 1969): (1) družbeno ekonomska izhodišča in smernice za gospodarjenje s prostorom, za urejanje prostora in za zavarovanje pokrajine, (2) splošne zasnove za osnovno prometno omrežje, energetska omrežja ter za osnovne vodnogospodarske ureditve in (3) namensko porazdelitev površin po osnovnih kategorijah (za kmetijstvo, gozdarstvo, turizem, stanovanjsko ureditev, promet in infrastrukturo) ter zavarovana in rezervirana območja.

Z namenom utrditi regionalno prostorsko načrtovanje so izvedli 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 in sodelavci 1969; Vrišer 1978). Prostorski plan naj bi tako postal sredstvo za usmerjanje odločitev sektorskega razvoja in to preko ovrednotenja v smislu regionalnega sistema ekonomskih in družbenih kazalnikov, ki izražajo regionalne cilje. 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 in 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 se 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 pa 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 v skladu 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 in 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, poglobitveni smotri in smernice za urejanje prostora,
- splošna zasnova regionalnega prostorskega razvoja: osnovno urbano omrežje, osnovno prometno omrežje, osnovno energetska omrežje, osnovne vodnogospodarske ureditve,
- namenska porazdelitev površin in organizacija prostora.

Gradivo je bilo leta 1972 v javni obravnavi. Istega leta je bila sprejeta Resolucija o dolgoročnem razvoju SRS Slovenije (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 razmestitev dejavnosti v prostoru (območja naselij, stanovanj in zaposlitev, rekreacija in turizem, kmetijstvo 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 poglobitvenih smotrih in smernicah prostorskega razvoja Slovenije (Resolucija o ... 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),
- 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, prvi planski dokument, ki je bil zasnovan na

policentričnem razvoju in je leta 1975 prerastel v Izhodišča in temelje za politiko regionalnega razvoja (RPP-2 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) makro ekonomski instrumenti preveč globalni in splošni, da bi jih bilo mogoče nato uporabiti tudi v ocenah ali projekcijah na lokalni ravni, (2) časovni okviri 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 v letu 2004.

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 nadomestili 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 planiranja, 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). 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 in sodelavci 2000).

Naprudnik (2005) je zelo dobro povzel takratno stanje na področju regionalnega planiranja, v katerem je bilo družbeno planiranje že preteklost, regionalno razvojno in prostorsko planiranje 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-tih 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 (EPRP 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 statistični regij so se tako 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 v letu 2006 ustavila. Tako nobena RZPR ni bila do konca izdelana in sprejeta (najdlje 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 v procesu njegove priprave. S tem je sicer regionalno prostorsko načrtovanje formalno ostalo, vendar se v praksi ni udeleževalo.

Leta 2001 je bila izdelana Ocena stanja in teženj v prostorskem razvoju Republike Slovenije (Hladnik in sodelavci (ur.) 2001) ter sprejeta Politika urejanja prostora (2001). Predstavljala sta podlago za vsebinsko nadgradnjo za prihodnji prostorski razvoj v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (MOP 2004) SPRS je skupaj s Strategijo gospodarskega razvoja (SGRS 2001) predstavljala 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, poselitev, 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 (SRRS 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 izvzamemo Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986–2000, 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 zakona o urejanju prostora ZUreP-2 (2017) v realnem času izdelani novi regionalni prostorski plani za vse razvojne (statistične) regije v Sloveniji.

3 Regionalna politika v Sloveniji v obdobju 1971–2017

3.1 Regionalna politika v Sloveniji po letu 1971

Družbenoekonomski razvoj v petdesetih in šestdesetih 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 obrobni območij za hitro napredujočimi mestnimi središči. K oblikovanju republiške regionalne politike so prispevali tudi pozitivni zgledi regionalne politike iz tujine. Posledično je oblast v sedemdesetih 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, 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 ramenih 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, z davčnimi in kreditnimi olajšavami in s sofinanciranjem razvojnih programov. Zakon je urejal obdobje srednjega plana (približno 5 let), kar je bilo pravilo za zakonodajo, ki je urejala regionalno politiko do osamosvojitve Slovenije (Kukar 1989). Na manj razvitih območjih je v prvem petletnem obdobju (1971–1975) prebivalo 20,7 %, v drugi petletki 15,6 % in v tretji 16 % vsega prebivalstva (Kušar 2005, 116). Torej 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
- na 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 glavna 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-ih 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 sedemdesetih in osemdesetih 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 in 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 preseganju razlik je bil leta 1990 sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, 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 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, poroštva, davčne olajšave in oprostitev, 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 devetdesetih 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.

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):

1. spodbujanje razvoja (vseh) regij;
2. zmanjšanje regionalnih razlik s spodbujanjem razvoja prednostnih območij regionalne politike: območja s posebnimi razvojnimi problemi (ekonomsko šibka, 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.

V skladu z ZSRR se je začela priprava regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP). RRP so pripravile regionalne razvojne agencije v skladu 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 se regionalne razvojne spodbude na podlagi regionalnih razvojnih programov lahko dodeljujejo 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 skladno z zakonodajo EU pripravila Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004–2006 in Programsko dopolnilo, 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 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 osnovne 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 s socialnimi partnerji. Izboljšano je bilo sodelovanje ministrstev pri usmerjanju razvojnih spodbud in reševanju tekočih problemov, bistveno je bila povečana zaloga znanj o pripravi in izvajanju projektov na regionalni in lokalni ravni, pridobljena so bila nova znanja o evropski strukturi 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 razvoj, sprotno dograjevala, kar kaže, da so bile na področju slovenske regionalne politike potrebne spremembe. Predlogi zakona iz leta 2004 niso bili sprejeti v Državnem svetu, 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 spodbujanja regionalnih razvojnih potencialov. Vsebine razvojne prioritete Razvoj regij so se smiselno povezovale v okviru naslednjih prednostnih usmeritev, in sicer:

- 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 krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 2011, 101–103):

- Ekonomska in izobraževalna infrastruktura: To področje vključuje vsebine, kot so mreže regijskih inkubatorjev, mreže poslovnih con regionalnega pomena in regionalna višješolska-središča.
- 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.
- 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.

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 je pokazalo največje težave ureditve v obdobju 2005–2011. Tako je vrednotenje ugotovilo nekatere dejavnike tveganja uspešnosti programa pri doseganju ciljev programa (Pitija 2009, 35):

1. Sredstva se namenjaajo 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 osnovi 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 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.

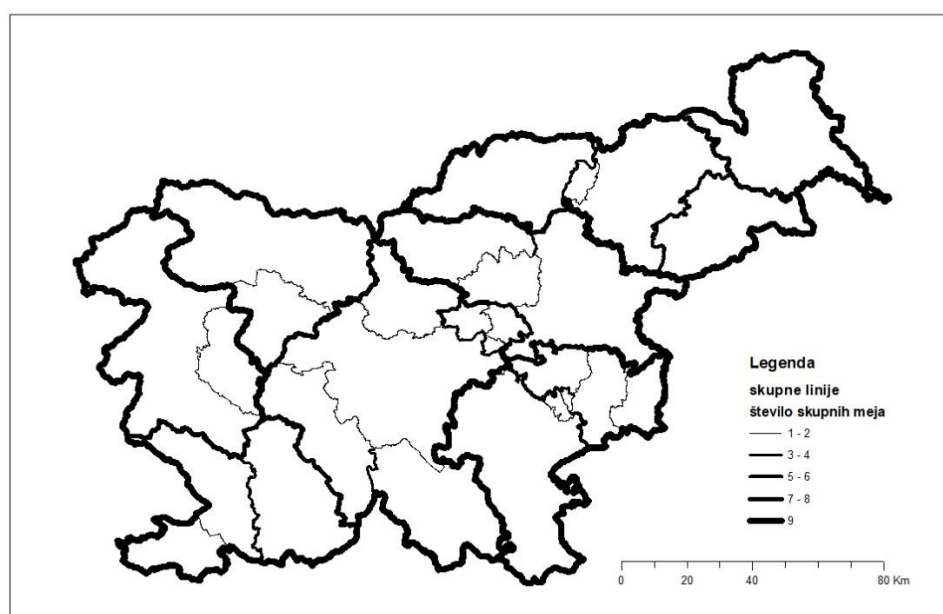
4 Izhodišča za pripravo modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja

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 iz leta 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).

Slika 1: Prostorske členitve posameznih sektorjev.



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 varovanje kulturne dediščine, geodetske uprave, davčni uradi), državna raven pa svoje storitve ponuja tudi v okviru 58 upravnih enot, ter s tem zagotavlja boljšo 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 ima manj kot 400 prebivalcev, največja, Mesta občina Ljubljana, pa približno 280.000. 11 občin je mestnih občin. Te imajo v primerjavi z ostalimi občinami nekaj dodatnih pristojnosti ter so območja, kjer se izvajajo trajnostne urbane strategije.

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 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, 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.

Čeprav vsakokratna slovenska oblast ni uspela vzpostaviti pokrajin in kljub prepoznanim težavam majhnih občin (primer Nared 2004), se je število občin po letu 1991 stalno povečevalo. Ob osamosvojitvi je bilo v Sloveniji 62 občin, leta 1994 je bilo 147 občin, leta 1998 pa že 192. Leta 2006 je nastalo 12 novih občin, leta 2011 pa še dve. Danes je v Sloveniji tako 212 občin.

Ker ni na regionalni ravni pravne osebe z legitimiteto odločanja in ustreznimi finančnimi viri, so odločitve sprejete bodisi z državne ravni ali pa na lokalni ravni. Na regionalni ravni imata svet regije in razvojni svet regije precej omejena pooblastila, poleg njiju 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 Švedska, Finska), 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 premostilo z ustanovitvijo Združenja občin Göteborg. Ustanovili so skupen organ - Regija Göteborg – ki na podlagi političnega soglasja in sodelovanja skrbi za naloge regionalnega pomena (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 (Nared in Razpotnik Visković 2012).

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, 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 okrepljenim 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 (Local Finland 2016; Rus 2017; Saarimaa in Tukiainen 2013).

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; Rus 2017; Suomi.fi 2015). 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 in 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 učinkovitost, 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 vlada, 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, Skupnega oddelka za prostorsko načrtovanje dežel Berlin in Brandenburg ter neformalnega sodelovanja metropolitanskega območja Dunaja.

V Metropolitanskem območju Barcelone so pristojnosti načrtovanja prometa deljene na 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 ... 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 pglavitni 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).

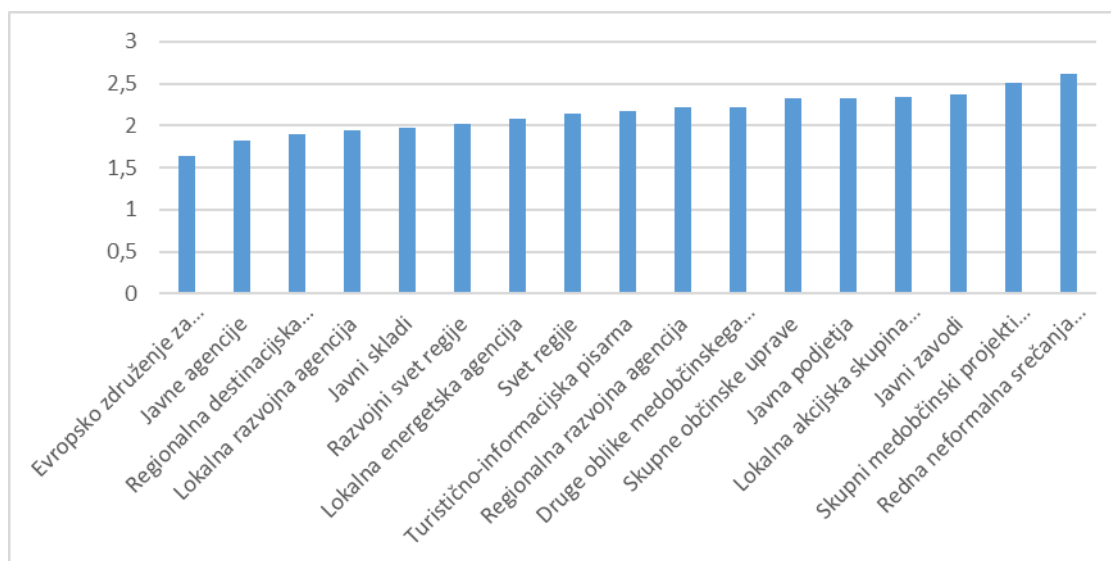
Za razliko od nemškega primera je sodelovanje na ravni dunajske metropolitanske regije povsem prostovoljno, čeprav tudi tu sega v dve zvezni deželi (Dunaj in Spodnja Avstrija). Območje skupnega upravljanja (*Stadt-Umland Management*) predstavlja forum za sodelovanje med Dunajem in okoliškimi občinami 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 1). 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.

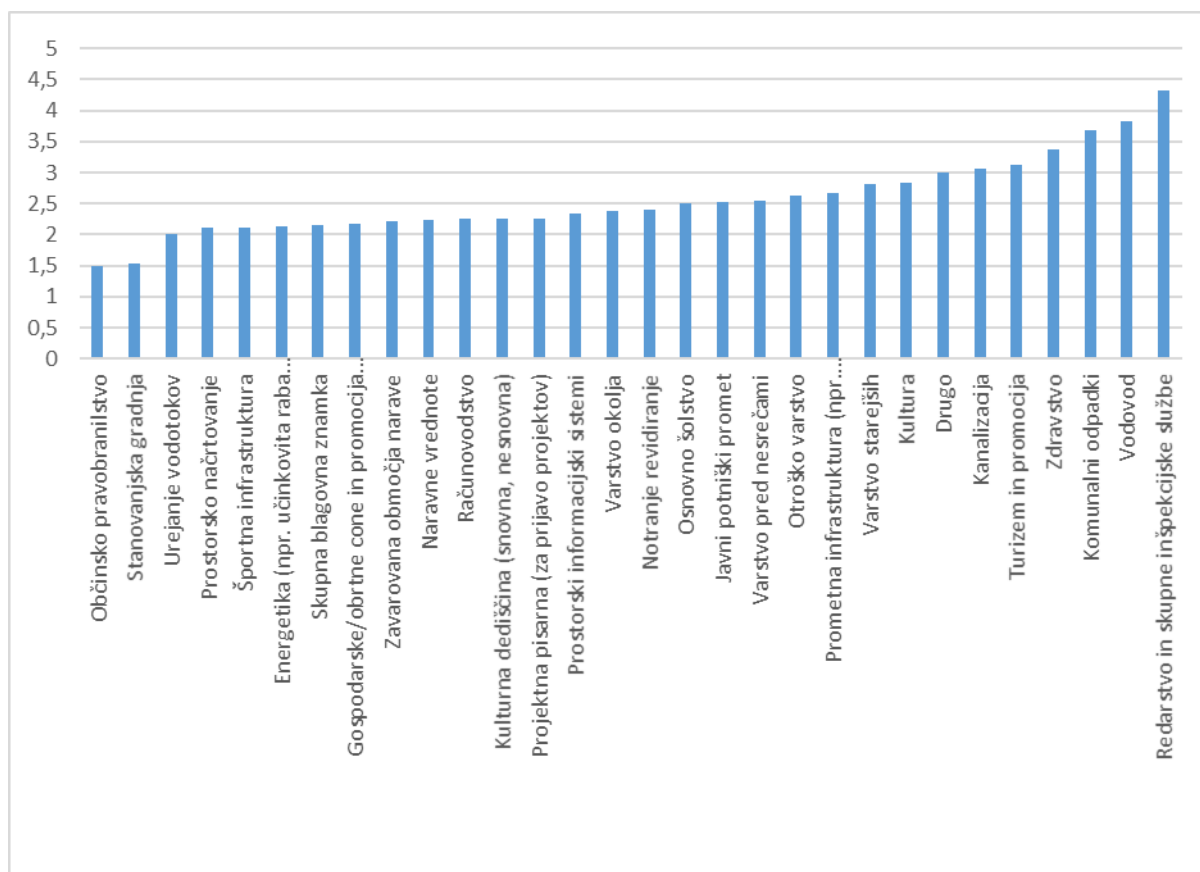
Pri oblikah medsebojnega sodelovanja dajejo občine prednost neformalnim oblikam sodelovanja (neformalna srečanja med župani in projektno sodelovanje), sodelovanje v skupnih zavodih in podjetjih, sledijo še sodelovanje v lokalnih akcijskih skupinah, skupnih občinskih upravah in pri regionalnih razvojnih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

Slika 2: Ocena ustreznosti posameznih organizacijskih oblik medobčinskega sodelovanja.

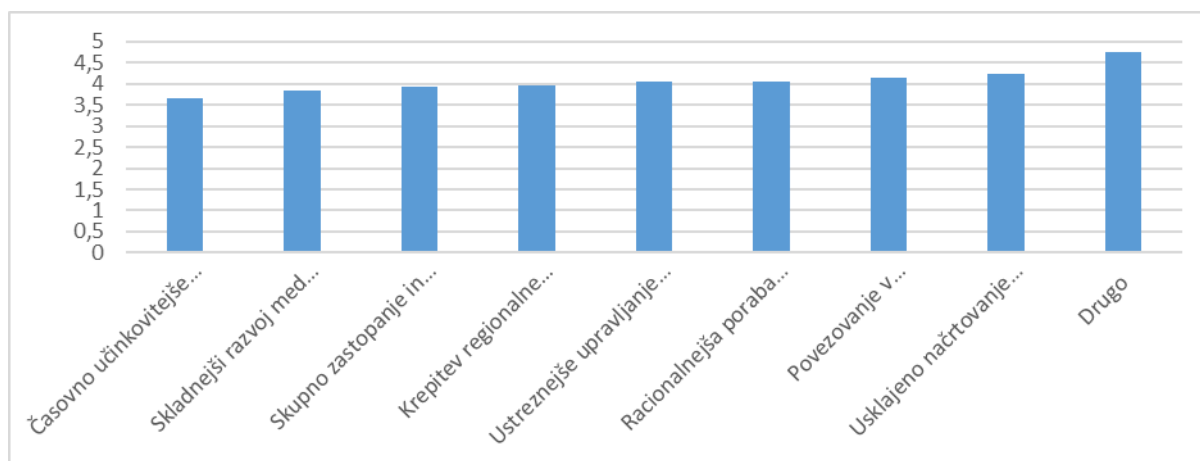


Slika 3: Pogostost sodelovanja.



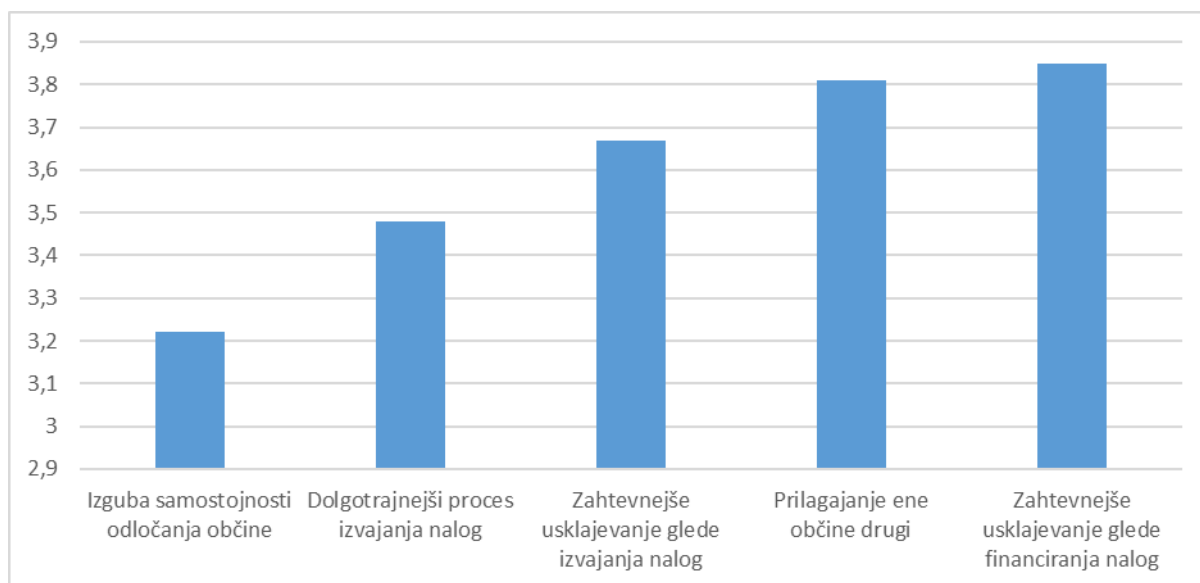
Ključne prednosti medobčinskega sodelovanja so usklajeno načrtovanje zadev v skupnem interesu, povezovanje v funkcijsko zaključeno celoto (na primer povodje), preudarnejšo rabo virov ali boljše upravljanje posameznega področja (na primer prostorskega načrtovanja) (slika 4).

Slika 4: Glavne prednosti medobčinskega sodelovanja.



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).

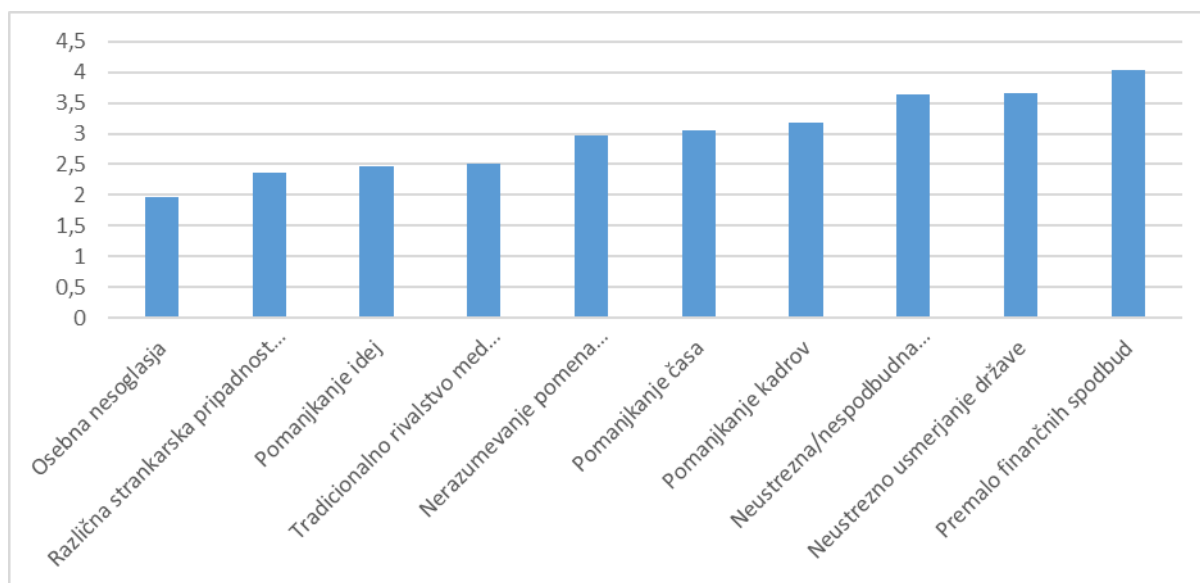
Slika 5: Glavne pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja.



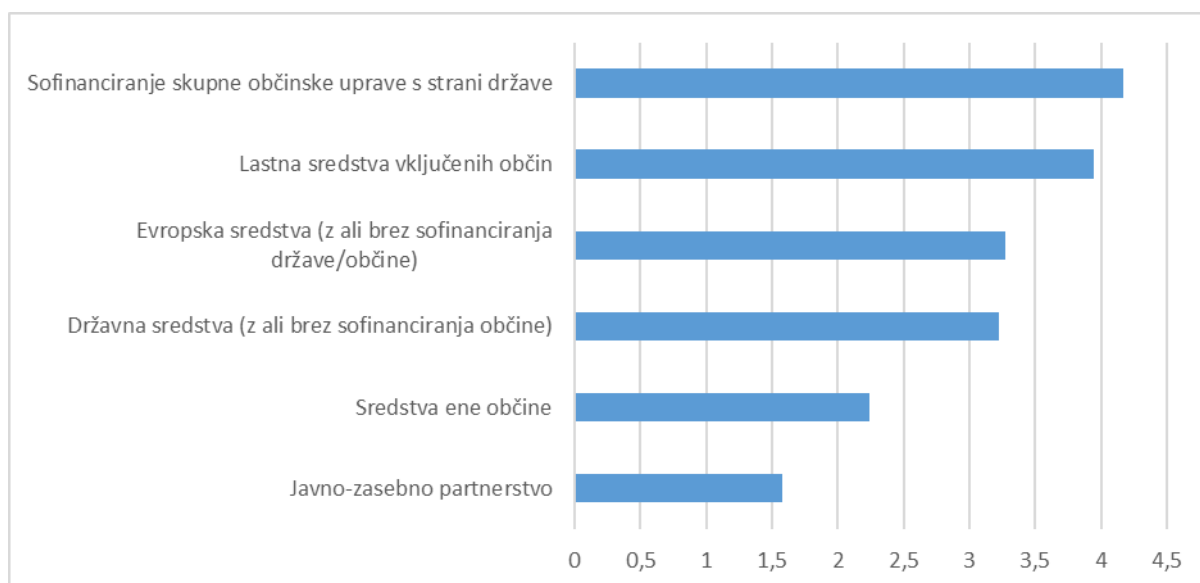
Čeprav kar 83,1 odstotka občin meni, da zmorejo same izpolniti vse naloge v njihovi pristojnosti, to ni ključna ovira medobčinskem sodelovanju. Največja ovira je po njihovem mnenju premalo finančnih spodbud (najpogostejši odgovor je bil »močan vpliv,« oziroma povprečje 4,03), sledita pa neustrezno usmerjanje države in pa neustrezna ali nespodbudna zakonodaja. Kot oviro občine smatrajo tudi pomanjkanje kadrov ter 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).

Slika 6: Vpliv ovir na sodelovanje občin.



Slika 7: Pogostost uporabljanja virov financiranja.



Naše ugotovitve potrjujejo ugotovitve 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 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. Čeprav dajejo občine prednost neformalnemu povezovanju, pa 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

Pregled relevantnih vsebin za regionalno raven prostorskega planiranja smo opravili iz izbranih gradiv, ki prav tako kot zgodovinski pregled regionalnega prostorskega planiranja segajo na začetke regionalnega planiranja v Sloveniji, torej v leto 1967, ko je bil v Sloveniji sprejet Zakon o regionalnem prostorskem planiranju. Ob tem se moramo zavedati, da je bila Slovenija v času do osamosvojitve leta 1991 le ena od republik v takratni Jugoslaviji, kar pomeni, da so se izhodišča glede vprašanj regionalne ravni in regionalizacije bistveno spremenila.

Obravnavana gradiva so bila izdelana za več namenov - nekatera za prikaz stanja v prostoru (Klemenčič 1969 in sodelavci; 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.

Predhodno omenjena dela na regionalni ravni obravnavajo posamezne splošne karakteristike regije, ki zajemajo razlike med regijami (prebivalstvo, zaposleni prebivalci, družbeni produkt, 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 i. osnovno urbano omrežje, ii. osnovno prometno omrežje, iii. osnovno energetska omrežje, iv. osnovne vodnogospodarske ureditve. Glede na vsebine, ki jih v svojih delih obravnavajo, 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 ter turizem, rekreacija, pristočasne 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 ter omrežje mest. Deloma je ta analiza nadgrajena tudi z demografskimi značilnostmi, gospodarsko uspešnostjo ter izpostavitvijo posameznih perspektivnih območij.

Pri naravnem okolju vključuje Vrišer (1978) osnovni pregled fizičnogeografskih značilnosti območja (geomorfologija in geologija, podnebje, hidrologija in pedologija), Goriup in sodelavci (1969) ter 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 in 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 trgov dela (Goriup in sodelavci 1969; Klemenčič in sodelavci 1969) kjer se deloma zatekajo k analizi delovne sile po sektorjih, deloma pa k analizi dnevne migracije 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 in 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 pristočasne dejavnosti, pri čemer pa poleg osnovnih nastanitvenih zmogljivosti pogosto obravnavajo sekundarna bivališča.

Vrišer leta 1978 v svoji knjigi Regionalno planiranje podaja teoretične okvire vsebinske zasnove regionalnih planov. 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 osnovne cilje, ki naj jih planiranje obravnava v posamezni regiji ali mestu ter šele nato prilagodi planerske postopke tem globalnim družbenim ali regionalnim in krajevnim 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 uravnavati delo posameznih skupin izvedencev in da zna zbrane podatke, izsledke in poglede spraviti v celoto in med njimi na osnovi 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.

V nadaljevanju Vrišer (1978) poda dva primera regionalnega prostorskega plana. Poljski primer je iz leta 1968 in predstavlja z zakonom predpisane vsebine, medtem, ko je primer regionalnega prostorskega plana zgornjega Jadrana iz leta 1972 pilotna študija, ki je nastala kot projekt ameriško jugoslovanskega sodelovanja.

Poljski primer iz leta 1968 obravnava:

I. Oceno dosežene razvojne ravni in potencialne možnosti, koncept razvoja in regionalne vloge v prihodnosti, generalni koncept ekonomskega razvoja in teritorialne osvojitve (razvoj naselij, oskrba, razmestitev industrije, kmetijstva in prometa).

II. Naselja in zaposlenost: osnove razvoja naselij, migracije, predvidena dinamika strukturnih sprememb v naseljih (ob potovanju ali neupoštevanju migracij), razmerja med delovno silo in zaposlenimi.

III. Industrio: analiza razmestitvenih pogojev in razvoja industrije z učinki, potencialne možnosti za njen razvoj (surovine, vodni viri, delovna sila, teritorialna razmestitev v regiji), plan industrializacije in dejavnostna struktura, principi industrijske politike in njeni socialno ekonomski učinki.

IV. Kmetijstvo: stanje kmetijstva glede na usmeritev, tehniške in naravne razmere, struktura kmetijstva, nadaljnji razvoj glede na spremembe agrarne strukture, raba tal in proizvodnje, pogoji za realizacijo ob upoštevanju potrebnih naložb, melioracij, oskrbe z vodo, tehnike...), rajonizacije kmetijske proizvodnje.

V. Gozdarstvo: ocena razmer in stanja gozdov, potrebe regije po letu in možnosti izvoza iz regije, perspektiva gozdarstva.

VI. Vodno gospodarstvo: ocena in značilnosti vodnega omrežja, potrebe po vodi in varstvu voda pred onesnaženem, vodna bilanca v prihodnosti in potrebne naložbe.

VII. Komunikacije (transport in zveze): prognoza prometnih storitev, projekt omrežja, vloga avtomobilskega prometa v oskrbi podjetij, potrebne naložbe.

VIII. Naselja: osnovne tendence v razvoju naselbinskega omrežja, število prebivalcev v prihodnosti, podeželska naselja, naložbe v naselja, zlasti glede na industrializacijo.

IX. Stanovanjsko in komunalno gospodarstvo: potrebe po stanovanjih in naložbe, projekt komunalnih naprav.

X. Prosveto in znanost: omrežje šol, gradnja šol, vzgoja kadrov.

XI. Zdravstvo in socialno skrbstvo: omrežje zdravstvenih in socialnih ustanov in njihov razvoj.

XII. Kulturne ustanove.

XIII. Turizem: omrežje turistične zmogljivosti v sedanjosti in prihodnosti.

XIV. Trgovino: obseg prometa v trgovini in prognoza razvoja ter omrežja.

XV. Gradbeništvo: ocena stanja in predlog razvoja ter dejavnostne strukture.

XVI. Osnovna sredstva in naložbe: ocena sedanjih razmer, potreb in odnosov do drugih regij.

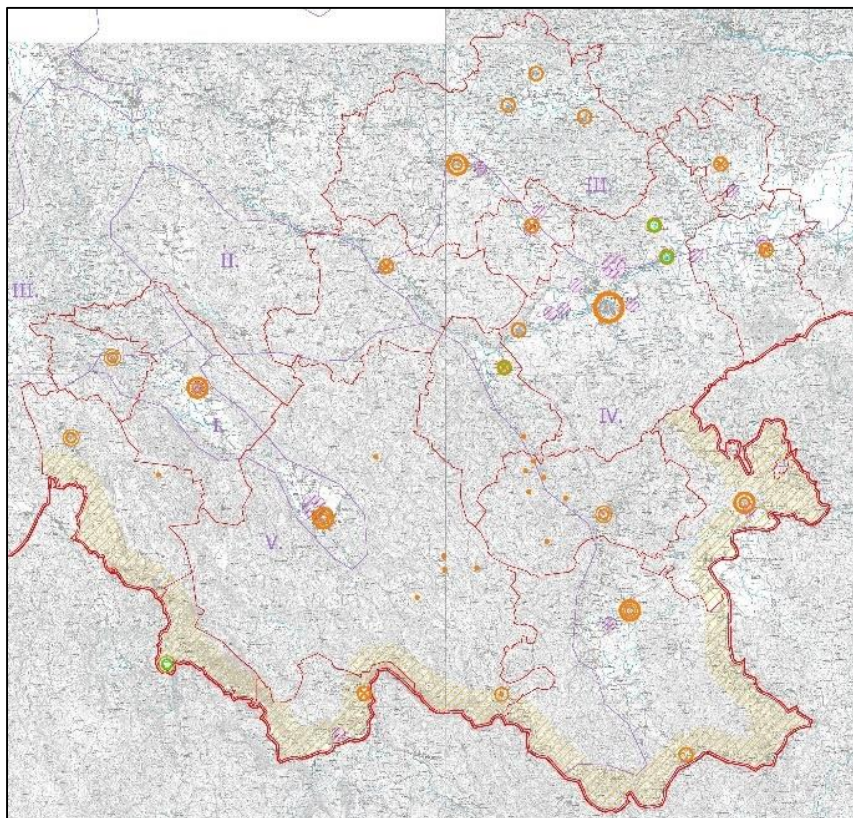
Koordinacijski regionalni prostorski plan gornjega Jadrana (1972) obravnava stanje in determinante razvoja (globalna projekcija gospodarskega razvoja regije: splošni gospodarska pogoji razvoja regije, kmetijstvo: namembnost površin, koncept proizvodne usmeritve, ocena potrebne delovne sile, koncept prostorskega razvoja kmetijstva, ribištvo, gozdarstvo: priobalni pas z otoki, submediteransko območje, celinsko območje, posebna opozorila, industrija in rudarstvo: program razvoja industrije, prostorski elementi industrijskega razvoja, usmeritev industrijskega razvoja, turizem: program razvoja turizma, prostorski koncept razvoja turizma, navtični turizem), promet (splošna stališča in cilji, cestni promet in omrežje, splošna načela cestnega povezovanja, opredelitev prostorskega sistema cestnega omrežja, osnovne cestne smeri, predlog cestnega omrežja, etape realizacije cestnega omrežja in posamezne ceste, železniški promet in omrežje, plovne poti, pomorski promet in luke: luke, pomorski potniški promet, zračni promet, cevovodi in produktovodi, kontejnerski transport, pomen prometa kot gospodarske veje), regionalno infrastrukturo (vodno gospodarstvu, vodna oskrba, varstvo voda, ureditev hudournikov in zaščita pred erozijo, izdelava vodnogospodarskih osnov, melioracije polj in dolin, elektroenergija in elektrooskrba, pošta, telegraf in telefon) in varstvo prostora, narave in kulturnih spomenikov (varstvo narave in oblikovanje krajine, varstvo kulturnih spomenikov) (Vrišer 1978).

Pregled literature in drugih virov je pokazal, da kljub vsem naporom v Sloveniji le težko najdemo primer sprejetega regionalnega prostorskega plana (če seveda izvzamemo Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986–2000, kot takratni regionalni plan ene izmed jugoslovanskih republik, 1986), pri čemer lahko razlog iščemo v tem, da v Sloveniji nimamo administrativnih regij. To je postalo še zlasti očitno po osamosvojitvi, ko se je hitro povečevalo število občin, kar je zaradi kadrovske, organizacijske in finančne omejitve otežilo uveljavljanje kakovostnih, racionalnih in učinkovitih prostorskih rešitev predvsem v manjših občinah. Zato je postajala potreba po uveljavitvi regijske 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 regijski prostorski planski akt, s čimer je bila v prostorski zakonodaji uveljavljena nujnost povezovanja in usklajevanja različnih interesov na regionalni ravni. Po izdelavi prve generacije regionalnih razvojnih programov v letih (2002–2007) je ministrstvo, pristojno za prostor, spodbudilo in finančno podprlo ter nadzorovalo pripravo štirih RZPR, in sicer za Jugovzhodno Slovenijo, Savinjsko in Koroško regijo ter z manjšim časovnim zamikom še za Južno Primorsko.

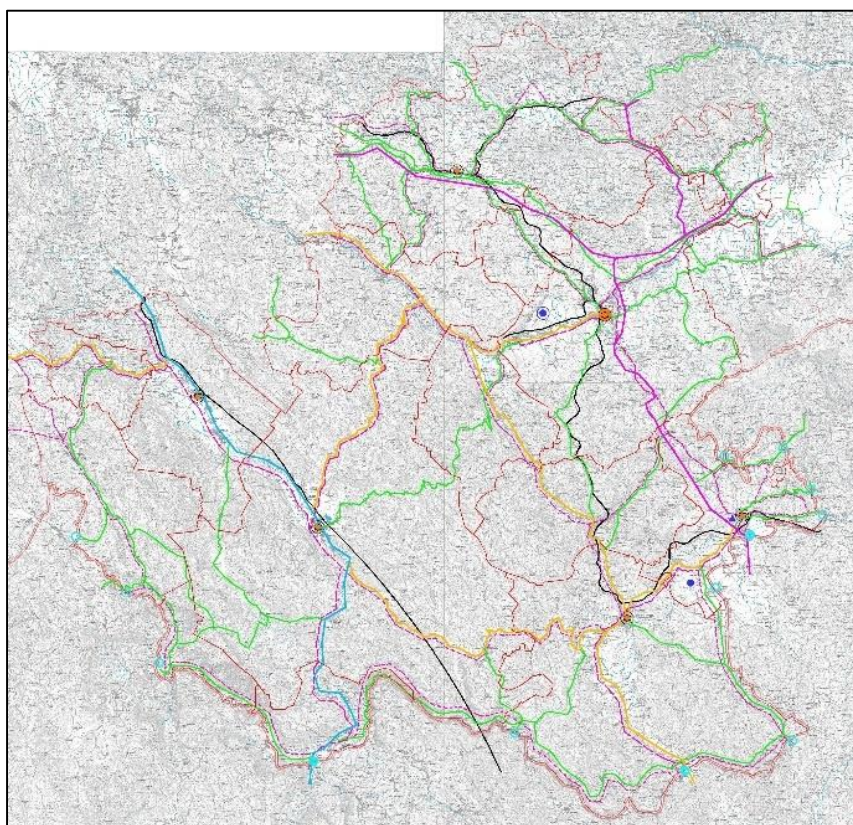
Regionalne zasnove prostorskega razvoja so bile izdelane na podlagi zakona in Pravilnika o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja ter vrstah njenih strokovnih podlag (2004; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik o RZPR), ki pa je nastajal tudi ob upoštevanju izkušenj pri njihovi izdelavi in je bil sprejet šele po enem ali več letih od začetka priprave teh štirih 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 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. Zakon o urejanju prostora je postavil državo in občine pri pripravi RZPR v enakovreden 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.

Izdelava RZPR je potekala v več delovnih fazah. Primer Regionalne zasnove prostorskega razvoja za Jugovzhodno Slovenijo (2006), ki je bila v mnogočem podoben preostalim primerom RZPR, kaže, da so bile v prvi fazi za celotno regijo in po subregijah izdelane podrobne analiza stanja prostora po posameznih sistemih (poselitev, infrastruktura in krajina), pregled stanja v prostoru (dejanska raba prostora, omejitve, opremljenost s prometnim omrežjem in gospodarsko javno infrastrukturo, 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 za celotno regijo in za posamezne subregije. V tretji fazi je bil izdelan predlog dokumenta, usklajen s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije ter s smernicami pristojnih nosilcev urejanja prostora, glavni del dokumenta pa je bila zasnova razmestitve dejavnosti v prostoru za posamezne prostorske sisteme (poselitev, 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 so bila razvojna območja v regiji ter zasnovana omrežja naselij, gospodarskih con in turističnih območij ter omrežja prometne in gospodarske javne infrastrukture in dejavnosti v krajini. Podane so bile usmeritve za pripravo državnih in medobčinskih izvedbenih prostorskih aktov za najpomembnejše regijske projekte in za izdelavo krajinskih zasnov za posebna razvojna območja v regiji. V okviru RZPR je bil naveden tudi program ukrepov za izvajanje načrtovanih ureditev, ki je izpostavil nujnost uvedbe sektorskih in prostorskih ukrepov, vključno z mehanizmi za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Opredeljeni so bili ukrepi in pristojni nosilci za uresničevanje ter minimalni enotni kazalniki za spremljanje stanja v prostorskem razvoju regije.

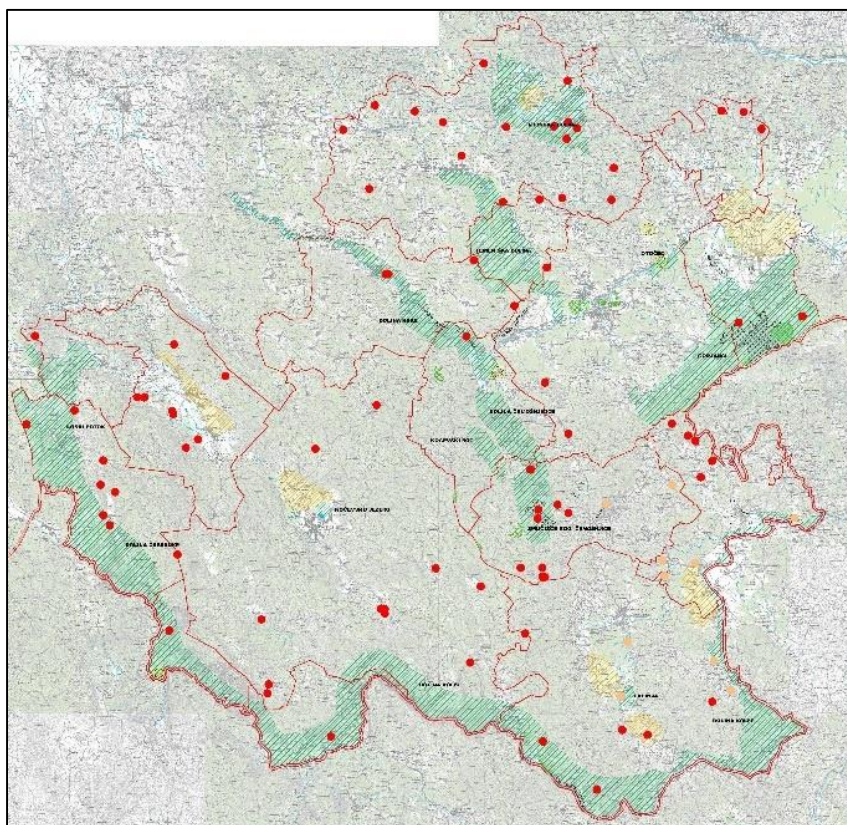
Slika 8: Zasnova poselitve: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo.



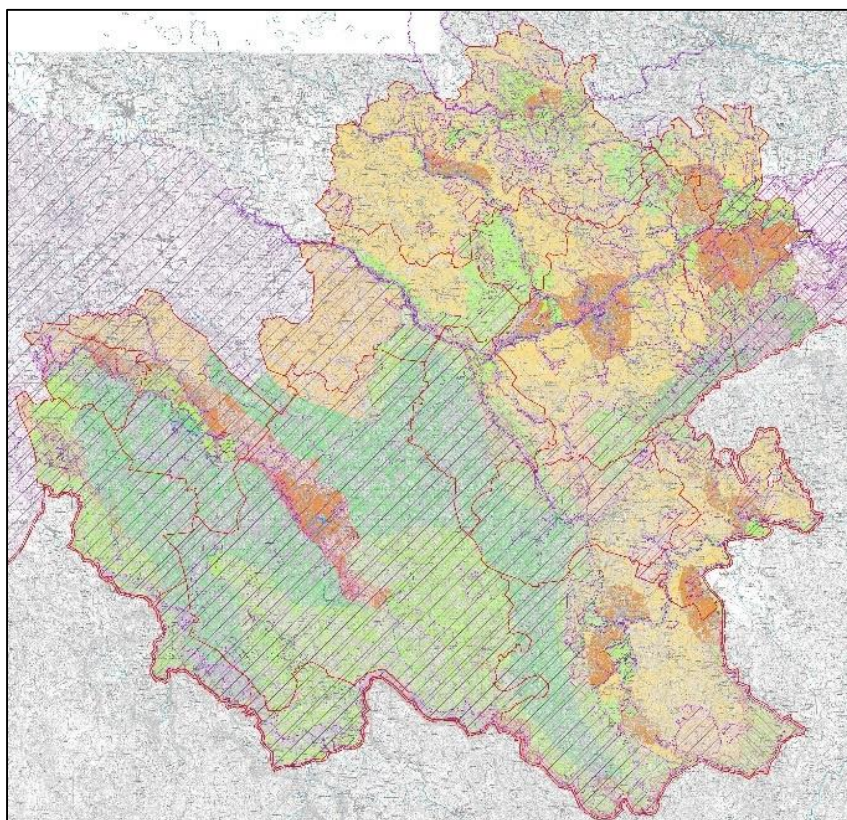
Slika 9: Zasnova prometnega omrežja: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo.



Slika 10: Zasnova dejavnosti in rabe v krajini: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo.



Slika 11: Razvojna območja in omejitve: primer RZPR za Jugovzhodno Slovenijo.



Priprava RZPR za Jugovzhodno Slovenijo se je izkazala kot zahtevna naloga za vse deležnike - od regionalne razvojne agencije, ministrstva, pristojnega za prostor in delovne skupine izdelovalca, 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 povezanih resorjev zelo nedorečen. Razprave glede meril za opredelitev regionalnega pomena značilnosti, problemov, ciljev in projektov so pokazale, da je problematika regionalnega prostorskega razvoja izjemno kompleksna v vsebinskem in v postopkovnem smislu.

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

Na področju razvoja poselitve:

- omrežje naselij, najnižja kategorija je lokalno središče (ki je občinsko središče, izjemoma pa tudi nižje, ko gre za pomembna zaposlitvena središča; podana so merila za opredelitev lokalnih središč);
- središča s poudarjeno turistično funkcijo (ki presegajo občinski okvir);
- revitalizacija opuščenih naselij;
- gospodarske cone tipa A (nacionalni obseg) in B (regionalni obseg);
- območja spodbujanja razvoja poselitve (obmejni prostor);
- območja poselitvenih vzorcev.

Na področju razvoja prometnega omrežja:

- daljinske cestne povezave mednarodnega pomena;
- cestne povezave čezmejnega, nacionalnega in regionalnega pomena;
- avtoceste, glavne ceste, regionalne ceste;
- daljinska železniška povezava nacionalnega pomena;
- regionalna železniška povezava;
- prometni terminal nacionalnega pomena in prometni terminal za javni potniški promet;
- daljinske, glavne in regionalne kolesarske povezave;
- letališče, pristanišče;
- mednarodni, obmejni, meddržavni mejni prehod; cestni, železniški, pomorski, letališki mejni prehod.

Na področju razvoja komunalne, energetske in telekomunikacijske infrastrukture:

- čistilna naprava;
- odlagališče odpadkov višjega reda;
- območja varstva vodnih virov;
- kanalizacijski sistemi (območja celostnega urejanja porečja);
- območja vodooskrbnih sistemov, regionalni vodovod;
- razdelilna transformatorska postaja, 400 in 110 kV daljnovodi;
- prenosni plinovodi;
- telekomunikacijsko omrežje;

- skladišče naftnih derivatov na nacionalni in regionalni ravni;
- RTV antene;
- geotermalna energija (izviri, območja uporabe, vrtine...).

Na področju razvoja v krajini:

- nahajališča naravnega kamna;
- perspektivna nahajališča mineralnih surovin;
- središča s poudarjeno turistično funkcijo;
- območja za razvoj turizma in prostočasnih dejavnosti;
- območja izjemnih krajin;
- krajinski park, regijski park;
- območja nacionalne in regionalne prepoznavnosti;
- prednostna območja za kmetijstvo;
- gozdovi s posebnim pomenom;
- varovalni gozdovi;
- okoljsko večplastno degradirana območja;
- predlagane krajinske zasnove.

Žal je bila priprava vseh RZPR ustavljena s sprejetjem Zakona o prostorskem načrtovanju (2007), ki je uvedel regionalne prostorske načrte (RPN) kot izvedbene dokumente, ki pa v praksi niso zaživel.

Za pripravo RPN udeležene občine ali zveza občin sklenejo dogovor o pripravi regionalnega prostorskega načrta, v katerem določijo tudi pripravljavca načrta. RPN pripravijo udeležene občine za izvedbo RRP po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki zahtevajo načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena. Te se načrtujejo na podlagi prikaza stanja prostora, usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta in ob upoštevanju državnega prostorskega načrta in regionalnega razvojnega programa.

RPN in RRP morata biti med seboj usklajena.

Postopek priprave RPN se začne s sklepom, ki ga sprejmejo župani udeleženih občin, ga objavijo v uradnih glasilih udeleženih občin in v svetovnem spletu ter ga pošljejo ministrstvu.

Postopek priprave RPN poteka na enak način kot priprava občinskih prostorskih načrtov, pri čemer se osnutek pripravi na podlagi prikaza stanja prostora, regionalnega razvojnega programa, usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta, splošnih smernic nosilcev urejanja prostora in ob smiselnem upoštevanju veljavnih občinskih prostorskih aktov udeleženih občin. Osnutek RPN potrdijo občinski sveti udeleženih občin, ki RPN na koncu postopka tudi sprejmejo. Regionalni prostorski načrt je sprejet, ko ga sprejmejo vsi občinski sveti udeleženih občin.

Leta 2007 je bil sprejet podzakonski predpis za izdelavo RPN, to je Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave regionalnega prostorskega načrta. Ta določa, da se z RPN načrtuje eno ali več prostorskih ureditev regionalnega pomena. Torej v nasprotju z regionalno zasnovo prostorskega razvoja, ki je obravnavala celoten prostor regije, je RPN omejen le na eno ali nekaj posameznih prostorskih ureditev, gre za izvedbeni prostorski akt, ki je podlaga za pridobitev

gradbenega dovoljenja, ne pa za strateški, celovit prostorski plan širšega zaokroženega območja (regije).

Za pripravo RPN se ob upoštevanju podatkov, ki jih morajo zagotoviti nosilci urejanja prostora v okviru prostorskega informacijskega sistema, izdelajo potrebne strokovne podlage in rešitve.

Od uveljavitve ZPNačrt oz. Pravilnika o pripravi RPN je bil po dostopnih podatkih izdelan le en RPN, in sicer v letu 2011 za čistilno napravo ob Vrtojbi, ki sega na območji občin Miren-Kostanjevica in Šempeter-Vrtojba. V pripravi (faza osnutek, junij 2017) je še RPN za območje povezovalne ceste med Mednarodnim mejnim prehodom Zavrč in Hitro cesto Hajdina–Ormož, ki sega na območji občin Gorišnica in Zavrč in je dolga cca 1200 m.

Drug način umeščanja prostorskih ureditev, ki segajo na območje več občin, pa je bil v primeru načrtovanja hidroelektrarne Brežice, ki se je urejala z državnim prostorskim načrtom. Šlo je za zelo obsežno območje in množico ureditev poleg same jezovne zgradbe in akumulacijskega jezera z visokovodnimi nasipi, kanali in drugimi ureditvami, ki so segale na območje občin Krško in Brežice, na primer športno rekreacijske ureditve, ureditve za zagotavljanje poplavne varnosti okoliških naselij, nadomestni habitati, ureditve pritokov Save, preureditve cestnega in ostalih infrastrukturnih omrežij.

Opisani primeri kažejo, da RPN, kot je bil predviden v veljavnem ZPNačrt, praktično povsem nadomestljiv bodisi z OPPN ali DPN. Tudi to je verjetno razlog, da RPN v praksi ni zaživel, saj občine niso videli v njem dodane vrednosti v primerjavi z OPPN. Razlika oziroma dodana vrednost RPN je morda le v tem, da RPN določa namensko rabo prostora in na svojem območju nadomesti OPN, medtem ko mora OPPN upoštevati namensko rabo, kot je določena v OPN (torej bi bilo v primeru potreb po spremembi namenske rabe potrebno hkrati s pripravo OPPN spremeniti še OPN). S sprejetjem ZUreP – 2 je bil RPN nadomeščen z RPP, njegove procesne vidike pa prikazujemo v modelu povezovanja (poglavje 5).

V želji po večji povezanosti prostorskega in razvojnega načrtovanja je ministrstvo, pristojno za prostor, vsem razvojnim regijam v septembru 2012 pred pričetkom priprave regionalnih razvojnih programov 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).

Vsebinski sklopi, ki naj se obravnavajo v oceni stanja prostorskega razvoja regije so razdeljeni v sedem sklopov. V prvem sklopu se obravnavajo pglavitni dejavniki prostorskega razvoja, to so socialna struktura regije, gospodarska struktura regije, 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 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 strategije prostorskega razvoja Slovenije ter prispevek k večji konkurenčnosti slovenskih mest v evropskem prostoru in njihovemu kvalitetnemu razvoju in privlačnosti za gospodarstvo in prebivalstvo.

- 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 strategiji prostorskega razvoja Slovenije, 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 strategije prostorskega razvoja Slovenije za razvoj posamezne razvojne regije, in sicer za razvoj:

1) policentričnega sistema mest in drugih naselij, s poudarki / usmeritvami za razvoj poselitvenih 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;

2) oskrbe regij z energijo;

3) prepoznavnosti Slovenije z vidika kulturnega in simbolnega pomena krajine ter

4) ogrožena in vododeficitarna območja.

Podana so tudi priporočila za obliko prostorskega dela regionalnega razvojnega programa, priporočila za pripravo regionalnih razvojnih načrtov po Zakonu o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt 2007) in podatki o pripravi državnih prostorskih načrtih na območju posamezne razvojne regije ter podatki o občinskih prostorskih načrtih na območju razvojne regije (Smernice... 2012).

Povezovanje vsebin prostorskega in razvojnega načrtovanja je zlasti pomembno zaradi celovitosti razvoja, zaradi česar so naloge regionalnega planiranja (Vrišer 1978, 13–14):

1. ustvariti funkcionalno, gospodarno, humano in estetsko okolje, v katerem bodo imeli ljudje primerne razmere za bivanje in delo;

2. uveljavljati in usklajevati možnosti in težnje, ki si jih zastavlja določena družbena skupnost v prihodnjem razvoju;

3. prenašati sprejete smernice o družbeno-ekonomski politiki na strokovno tehnično področje in na ta način sodelovati pri prostorski organizaciji družbene skupnosti; in

4. urejati odnose med družbo, družbeno proizvodnjo in naravnim okoljem zato, da bi dosegla zdravo in organsko povezano sožitje, ki bo v prid blaginji v regiji bivajočim prebivalcem, oziroma celotni družbeni skupnosti, ki bo varovala naravno okolje. Regionalno planiranje mora tako usklajevati socialni, ekonomski in prostorski vidik razvoja, kar v slovenskih razmerah pomeni med drugim tudi usklajevanje prostorske in regionalne politike.

Do težav pri določanju regionalnih vsebin je namreč prihajalo tudi pri regionalnih razvojnih programih, 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 regionalni razvojni programi kot prioriteta, so (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 2011):

- Ekonomska in izobraževalna infrastruktura: To področje vključuje vsebine, kot so mreže regijskih inkubatorjev, mreže poslovnih con regionalnega pomena in regionalna višješolska središča.
- 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 konkretnih razvojnih projektov na območjih NATURA 2000, s poudarkom na javnih investicijah.

Socialna infrastruktura: Podpora socialnovarstvenim in drugim ustanovam regionalnega pomena.

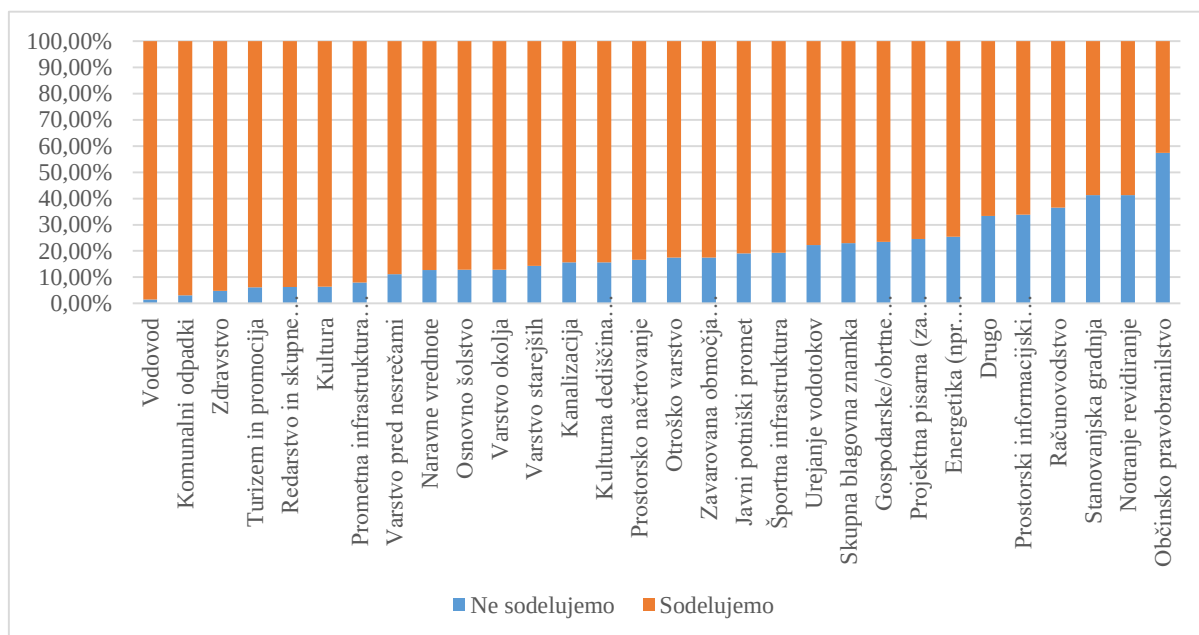
Pri regionalnih razvojnih programih je do pobud prihajalo od spodaj navzgor, obenem pa so v njih izpostavljene zlasti kratkoročne potrebe regije. Vsebine tako večkrat niso bile ustrezno prostorizirane ali usklajene s prostorskimi akti, pogosto pa so se regionalne vsebine prepletale z lokalnimi.

Vsebine regionalnega pomena lahko razberemo tudi iz dosedanjega medobčinskega sodelovanja. Kot za Ljubljansko urbano regijo ugotavljajo 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 trajnostna mobilnost, komunalna infrastruktura, prostorsko načrtovanje in spodbujanje sodelovanja v regiji.

V intervjujih so bila kot področja sodelovanja med občinami izpostavljeni turizem, področji komunalnih storitev in prometa, 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).

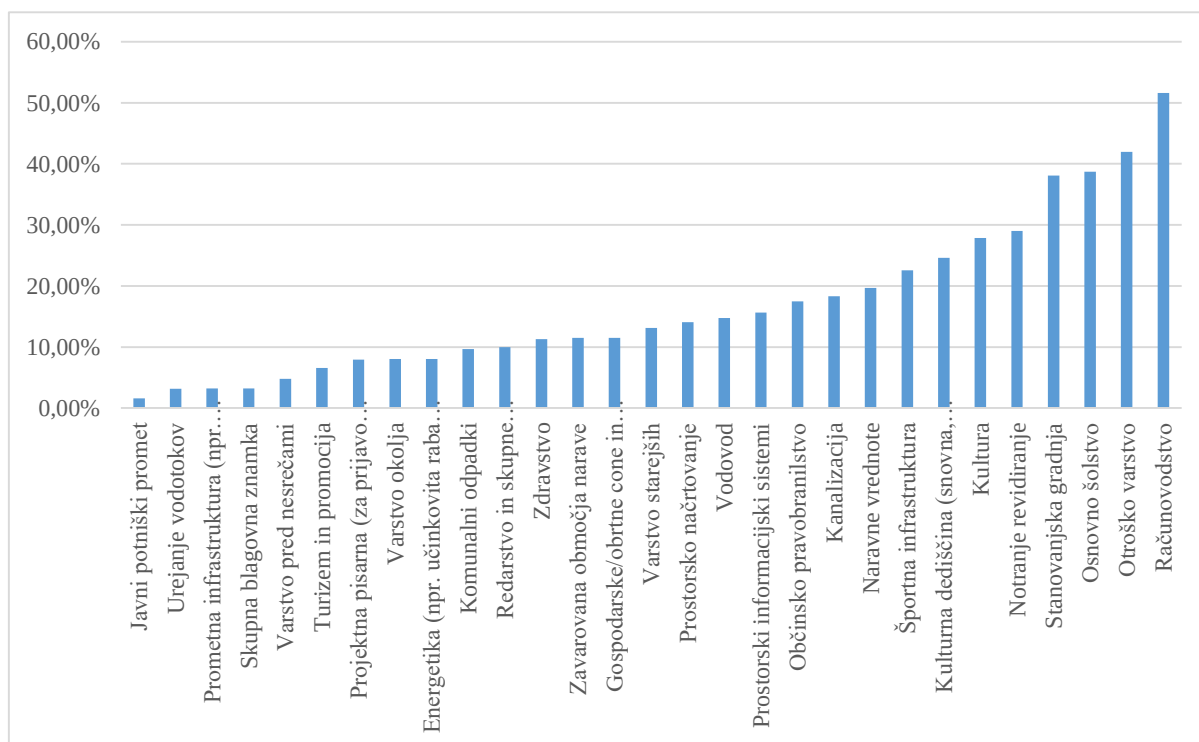
Anketa, ki smo jo na isto temo izvedli sami, je pokazala, da občine najpogosteje sodelujejo pri redarstvu in skupnih inšpekcijskih službah, veliko pa sodelujejo tudi pri vodovodih, komunalnih odpadkih in zdravstvu. Najmanj pogosto sosednje občine med seboj sodelujejo na področju občinskega pravobranilstva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

Slika 12: Sodelovanje občin na določenih področjih.

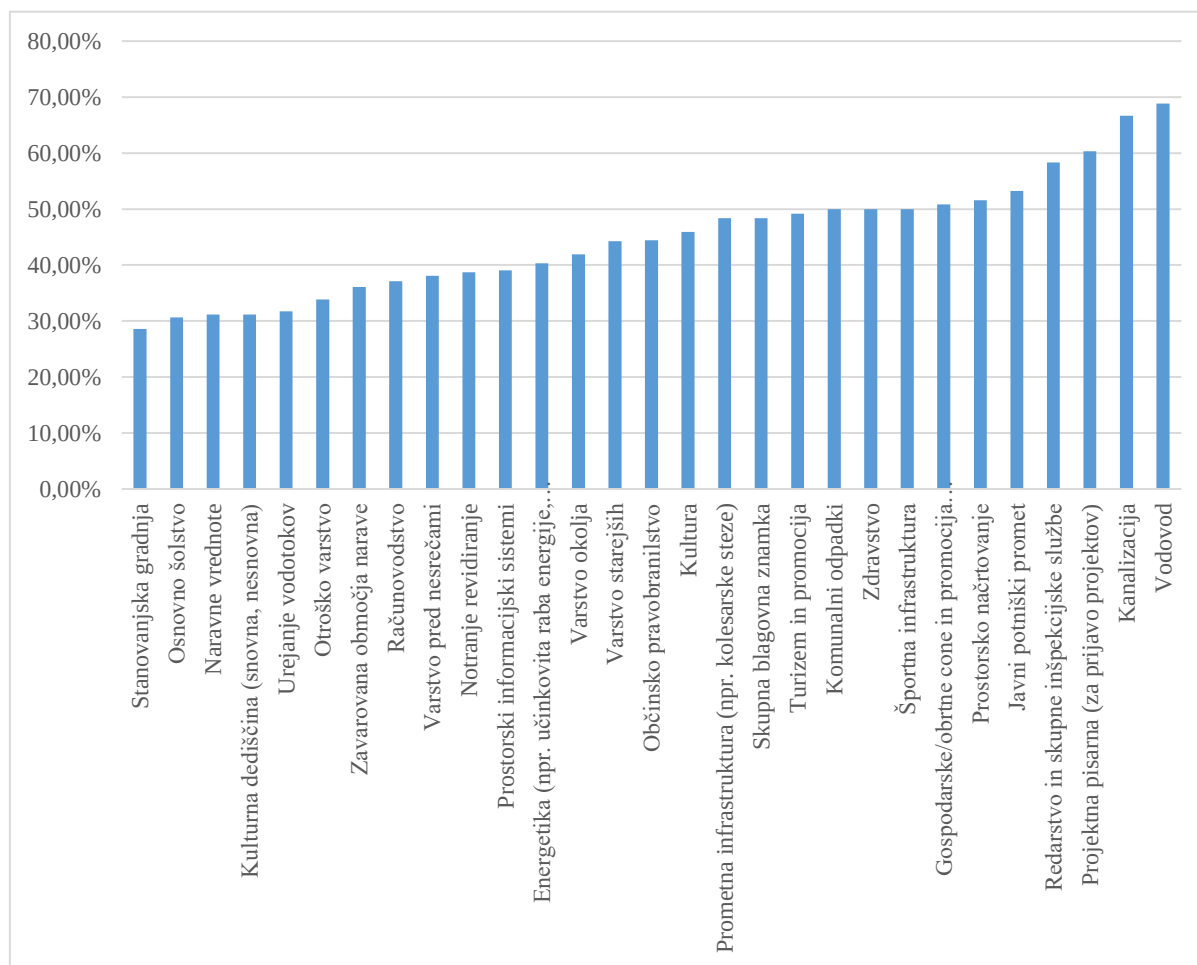


Glede skupnega izvajanja nalog občine menijo, da bi bilo najbolj nesmiselno na nadobčinski ravni izvajati računovodstvo (51,6 odstotka), za otroško varstvo, osnovno šolstvo in stanovanjske gradnje, pa se je odločilo približno 40 odstotkov anketirancev. Najbolj smiselno se občinam zdi na nadobčinski ravni izvajanje javnega potniškega prometa, saj le 1,61 odstotka vprašanih meni, da bi bilo to nesmiselno. Temu sledijo urejanje vodotokov, prometna infrastruktura in skupna blagovna znamka z dobrimi tremi odstotki.

Slika 13: Nesmiselnost izvajanja nalog na nadobčinski ravni.



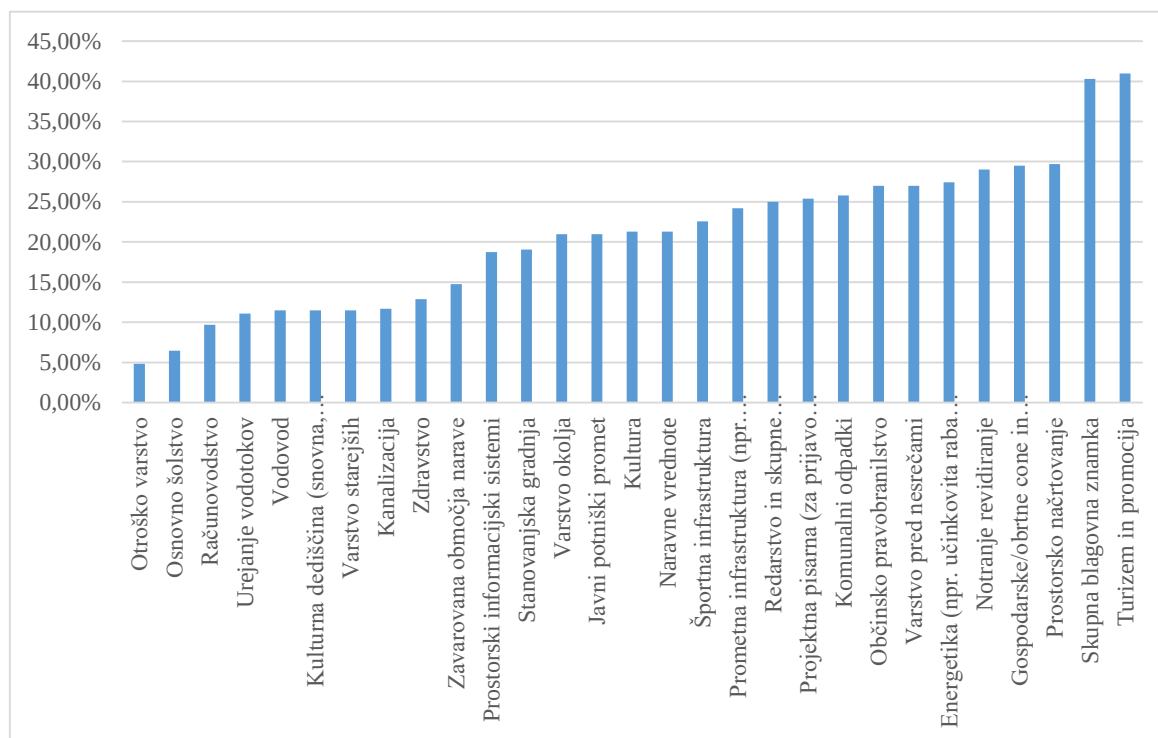
Slika 14: Smiselnost izvajanja nalog na ravni funkcionalne regije.



Slabih 70 odstotkov občin meni, da bi bilo smiselno izvajanje vodovoda na ravni funkcionalne regije, temu sledita kanalizacija s 66,7 odstotka. Najmanj občin misli, da bi bilo na ravni funkcionalne regije dobro izvajati stanovanjske gradnje (28,6 odstotka vprašanih), takoj za tem pa tudi osnovno šolstvo, upravljanje naravnih vrednot, upravljanje kulturne dediščine in urejanje vodotokov, za kar se je odločilo dobrih 30 odstotkov.

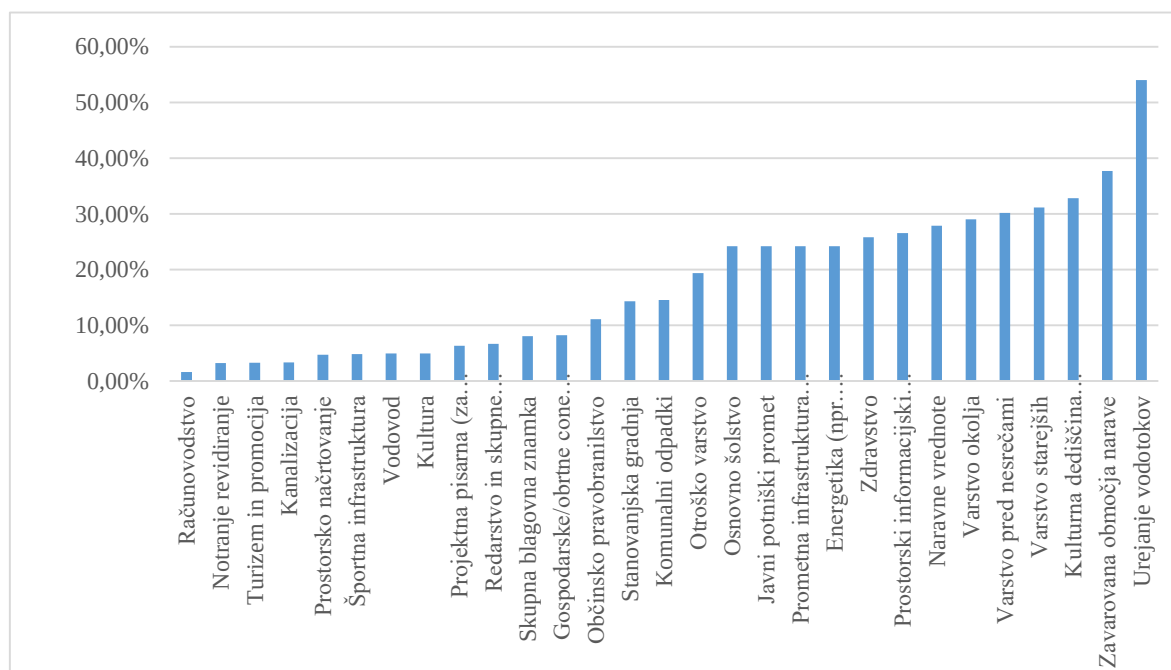
Na ravni razvojne regije dobrih 40 odstotkov občin misli, da bi bilo smiselno izvajati turizem in promocijo ter skupno blagovno znamko, medtem pa se je le 4,8 odstotka občin odločilo za otroško varstvo in 6,5 odstotka za osnovno šolstvo. Med vodilnima dvema in ostalimi nalogami je velika razlika, več kot 10 odstotnih točk.

Slika 15: Smiselnost izvajanja nalog na ravni razvojne regije.



Občine so imele možnost, da napišejo, katere naloge bi bilo smiselno izvajati na ravni države. Kar 53,97 odstotka občin meni, da bi morala država poskrbeti za urejanje vodotokov, 37,70 odstotka 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 (1,6 odstotka), notranje revidiranje, turizem in promocijo ter kanalizacijo (približno 3 odstotka).

Slika 16: Smiselnost izvajanja nalog na ravni države.



MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Na podlagi gornjih ugotovitev smo skušali v projektu ob predpisanih ureditvah državnega pomena izoblikovati indikativen nabor prostorskih ureditev regionalnega pomena, ki bi lahko služile načrtovanju na regionalni ravni:

Preglednica 1: Indikativni nabor prostorskih ureditev regionalnega pomena.

Nosilec urejanja prostora	Prostorske ureditve državnega pomena (predpisane z ZUreP-2)	Druge prostorske ureditve državnega ali regionalnega pomena
1) Ministrstvo za infrastrukturo		
Direktorat za kopenski promet (področje cestne infrastrukture) - DARS d. d. - Direkcija RS za infrastrukturo	- avtoceste, - hitre ceste, - glavne ceste I. in II. reda, - mejni prehodi na daljinskih cestah mednarodnega pomena, cestah čezmejnega pomena in cestah nacionalnega pomena, - prometni terminali mednarodnega in nacionalnega pomena	- regionalne ceste I., II. in III. Reda, - daljinske kolesarske povezave, - (daljinske) pohodniške poti, - mejni prehodi na regionalnih cestah, - prometni terminali regionalnega pomena
Direktorat za kopenski promet (področje železniške infrastrukture)	- omrežje daljinskih železniških povezav mednarodnega pomena, - omrežje daljinskih železniških povezav nacionalnega pomena, - regionalne železniške povezave, - mejni prehodi na teh železniških povezavah	- industrijski železniški tiri
Direktorat za letalski in pomorski promet (področje letalske infrastrukture)	- javna letališča za mednarodni zračni promet, - letališča, na katerih delujeta Slovenska vojska ali Organizacija Severnoatlantske pogodbe, - heliport za mednarodni zračni promet na nacionalni ravni, - spremljajoči objekti in ureditve, - mejni prehodi na teh letališčih in heliportih	- heliport regionalnega pomena
Direktorat za letalski in pomorski promet (področje	- pristanišča za mednarodni javni promet s pripadajočo pristaniško infrastrukturo,	- območja s plovbnim režimom

Nosilec urejanja prostora	Prostorske ureditve državnega pomena (predpisane z ZUreP-2)	Druge prostorske ureditve državnega ali regionalnega pomena
pomorske infrastrukture)	- pristanišča za mednarodni tovorni in potniški pomorski in rečni promet, - mejni prehodi na teh pristaniščih, - na območju vodnega zemljišča morja vse ureditve, razen kopališč in grajene obale, premostitvenega objekta peš ali kolesarske poti, pristanišča za posebne namene, s privezi do 200 plovil, in pristanišča, ki niso namenjena za mednarodni promet, oboja s pripadajočo infrastrukturo, ter plavajoči pomol do dolžine 50 m in površine do 100 m², valoloma, ki nad gladino morja ne presega širine 7 m ter lokalne komunalne in energetske infrastrukture	
Direktorat za energijo (področje energetike) ter ELES, d. o. o., Plinovodi d. o. o., Elektro (regijska podjetja)	- elektrarne z nazivno električno močjo 10 MW ali več, - elektrarna za sproizvodnjo toplote in električne energije z nazivno električno močjo 30 MW ali več, - elektroenergetski vodi z nazivno napetostjo najmanj 110 kV in dolžino najmanj 1 km, s pripadajočimi funkcionalnimi objekti, - plinovodi s premerom najmanj 150 mm, če je njihov delovni tlak višji od 16 barov in je dolžina najmanj 1 km, s pripadajočimi funkcionalnimi objekti, - naftovodi in produktovodi s premerom najmanj 150 mm in dolžine najmanj 1 km ali več, s pripadajočimi funkcionalnimi objekti, - skladišča zemeljskega plina z zmogljivostjo najmanj 6.000.000 standardnih m³, - skladišča utekočinjenega zemeljskega plina z zmogljivostjo 10.000 m³ ali več, - skladišča fosilnih tekočih goriv z zmogljivostjo najmanj 30.000 m³,	- polje vetrnih elektrarn z nazivno močjo 5 MW ali več

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Nosilec urejanja prostora	Prostorske ureditve državnega pomena (predpisane z ZUreP-2)	Druge prostorske ureditve državnega ali regionalnega pomena
	- skladišča utekočinjenega naftnega plina s kapaciteto najmanj 10.000 m³, - jedrski objekti, določeni s predpisi, ki urejajo varstvo pred ionizirajočimi sevanji in jedrsko varnost	
Direktorat za energijo (področje rudarstva)		- kamnolomi in peskokopi za oskrbo s tehničnim/gradbenim kamnom oz. agregatom za gradnjo in vzdrževanje cest v regiji, - kamnolomi okrasnega kamna, - gramoznice in območja pridobivanja proda
2) Ministrstvo za okolje in prostor		
Direktorat za prostor, graditev in stanovanja		- romska naselja - (večja) stanovanjska območja, predvsem večstanovanjska gradnja, - dijaški domovi, domovi za ostarele, študentski domovi, - revitalizacija opuščenih naselij, - omrežja naselij
Direktorat za okolje (področja varstva okolja in ohranjanja narave)	- ureditve na zavarovanih območjih narave, ki jih je ustanovila država in za katere je v aktih o njihovem zavarovanju določeno, da se zanje izdelata državni prostorski načrt, - v povezavi z drugje navedenimi ureditvami državnega pomena tudi odlagališča viškov zemeljskega, gradbenega in drugega materiala in območja za izvedbo omilitvenih in izravnalnih ukrepov v skladu s predpisi, ki urejajo ohranjanje narave,	- regijski centri za ravnanje z odpadki, - sistemi za odvajanje in čiščenje odpadnih voda (kanalizacijski sistemi in čistilne naprave) ob regijskih središčih, - celovite državne mreže meteoroloških postaj, - omrežje zavarovanih območij narave, - omrežje varovanih območij narave

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Nosilec urejanja prostora	Prostorske ureditve državnega pomena (predpisane z ZUreP-2)	Druge prostorske ureditve državnega ali regionalnega pomena
	- ureditve za sežig komunalnih odpadkov, če gre za izvajanje obvezne državne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov	
Direktorat za vode in investicije okolje	- ureditve za zmanjševanje poplavne ogroženosti na območjih pomembnega vpliva poplav, - ureditve za načrtovanje velikih vodnih zadrževalnikov za namakanje z zmogljivostjo nad 1.000.000 m ³	- vodovodna omrežja regionalnega pomena - ureditve za zagotavljanje sistema javne oskrbe s pitno vodo na območjih, kjer te primanjkuje
3) Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano		
Direktorat za kmetijstvo		- območja namakanja in/ali osuševanja kmetijskih zemljišč velikosti nad 10 ha, - območja agromelioracij velikosti nad 10 ha, - trajno varovana kmetijska zemljišča
Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo		- lovne obore za divjad velikosti nad 10 ha
4) Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo		
		- gospodarske cone za proizvodne in storitvene dejavnosti velikosti nad 5 ha, - lesnoproizvodni centri, - trgovski centri regionalnega pomena (velikosti nad 3 ha), - objekti za blagovne rezerve, - turistična območja/kompleksi,

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Nosilec urejanja prostora	Prostorske ureditve državnega pomena (predpisane z ZUreP-2)	Druge prostorske ureditve državnega ali regionalnega pomena
		- celostne ureditve infrastrukture novih omrežij oddajniških centrov z močjo posameznega oddajnika 1,5 kW ali več, - celostne ureditve infrastrukture komunikacijskega omrežja državnih organov, - druga komunikacijska omrežja
5) Ministrstvo za kulturo		
Direktorat za kulturno dediščino	- ureditve na zavarovanih kulturnih spomenikov, ki jih je zavarovala država in za katere je v aktih o njihovem zavarovanju določeno, da se zanje izdela državni prostorski načrt	- omrežje kulturnih institucij
		- kulturni centri, muzeji, galerije regionalnega pomena
6) Ministrstvo za obrambo		
Direktorat za logistiko, Sektor za gospodarjenje z nepremičninami	- objekti in okoliši objektov, ki so posebnega pomena za obrambo države	
Uprava RS za zaščito in reševanje	- ureditve za delovanje sistema zaščite, reševanja in pomoči; - ureditve, potrebne za sanacijo posledic naravnih ali drugih nesreč	
7) Ministrstvo za zdravje		
		- bolnišnice, - sistemi dolgotrajne oskrbe

Nosilec urejanja prostora	Prostorske ureditve državnega pomena (predpisane z ZUreP-2)	Druge prostorske ureditve državnega ali regionalnega pomena
8) Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport		
		- srednje in visoke šole
9) Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti		
		- romska naselja; - omrežje varstveno-delovnih centrov
10) Občine		
		- vodovodna, kanalizacijska, telekomunikacijska omrežja..., ki presegajo območje ene občine, - odlagališča viškov zemeljskega, gradbenega in drugega materiala

4.3 Procesni vidik prostorskega in razvojnega načrtovanja

S sprejemom Zakona o skladnem regionalnem razvoju leta 1999 so bila podana izhodišča za institucionalno organizacijo na regionalni ravni in s tem ustanovitev regionalnih razvojnih agencij, hkrati pa so bili postavljeni teoretični temelji za decentralizacijo izvajanja razvojnih načrtov in finančnih sredstev. Regionalna politika je namreč pomemben del nacionalne razvojne politike, ki s spodbujanjem razvoja posameznih regij spodbuja razvoj celotne države.

Zakon o skladnem regionalnem razvoju opredeljuje obvezno pripravo regionalnih razvojnih programov: 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.

Vzvod povezovanja in odločanja na regionalni ravni so razvojni sveti regij, ki so sestavljeni iz predstavnikov javnega, gospodarskega in nevladnega sektorja. Vzpostavljena je mreža razvojnih institucij v regiji in ima tako neposredni kot posredni vpliv na izvajanje razvoja v regiji ali v medsebojnem povezovanju.

Izvajanje in usklajevanje prostorskega načrtovanja je bilo opredeljeno v ZSRR-2B kot tudi v podzakonskih dokumentih in se je prvič pokazalo kot uspešno v letu 2003, ko je Ministrstvo za okolje in prostor pristopilo k pilotni pripravi regionalnih zasnov prostorskega razvoja regij, ki pa zaradi spremembe zakonodaje nikoli niso bile dokončane. Regionalno prostorsko

načrtovanje je bilo kot razvojna dimenzija prisotno v programiranju in izvajanju programskega obdobja 2007–2013 in je ključnega pomena tudi v obstoječem programskem obdobju 2014–2020.

Razvojno načrtovanje na regionalni ravni se uresničuje skozi regionalne razvojne programe (RRP) za vseh dvanajstih 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 razvojnim 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 iz 5. člena tega zakona 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 obdobju 2007–2013; 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 osnovo 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 projektih 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 prioritet 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 prioritet, 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.

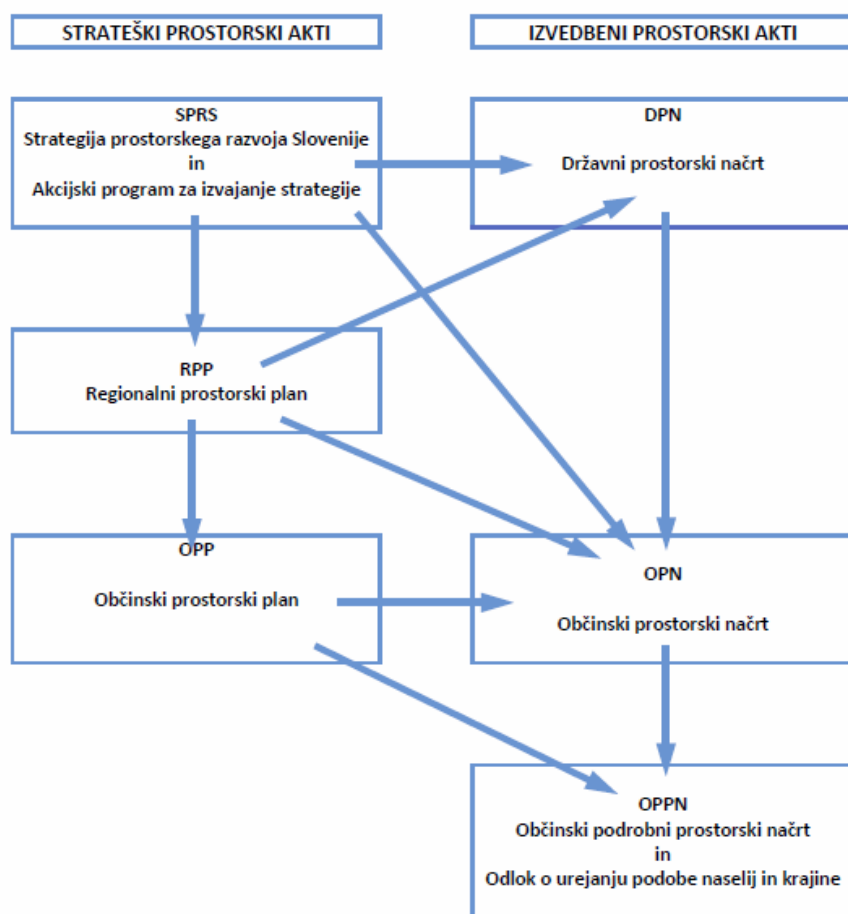
V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) je v 19. členu opredeljeno, da prostorsko planiranje na regionalni ravni spada med razvojne naloge države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu, vendar mora za izvedbo nalog biti izveden postopek javnega razpisa, na podlagi 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.

Regionalni prostorski plan (RPP), ki ga uvaja ZUreP-2 (2017), predstavlja novo vrsto prostorskega akta, ki se umešča med državne in občinske prostorske akte, na vmesno, regionalno raven. 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 in lokalne ter regionalne ravni v enem samem postopku, v katerem bodo morali aktivno sodelovati tako predstavniki države kot lokalnih skupnosti in širše javnosti.

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 tudi uvedel oziroma nadomestil strategije lokalnih skupnosti. Obenem bo za posamezne prostorske ureditve oziroma projekte predstavljal že dokaj izvedbeno raven; podrobnost posameznih prostorskih odločitev bo vsekakor odvisna od podrobnosti strokovnih podlag.

Slika 17: Umestitev regionalnega prostorskega plana v sistemu prostorskih dokumentov.



Priprava RPP je enaka kot za vse 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 pa sledi sprejem, ki je v pristojnosti razvojnega sveta regije.

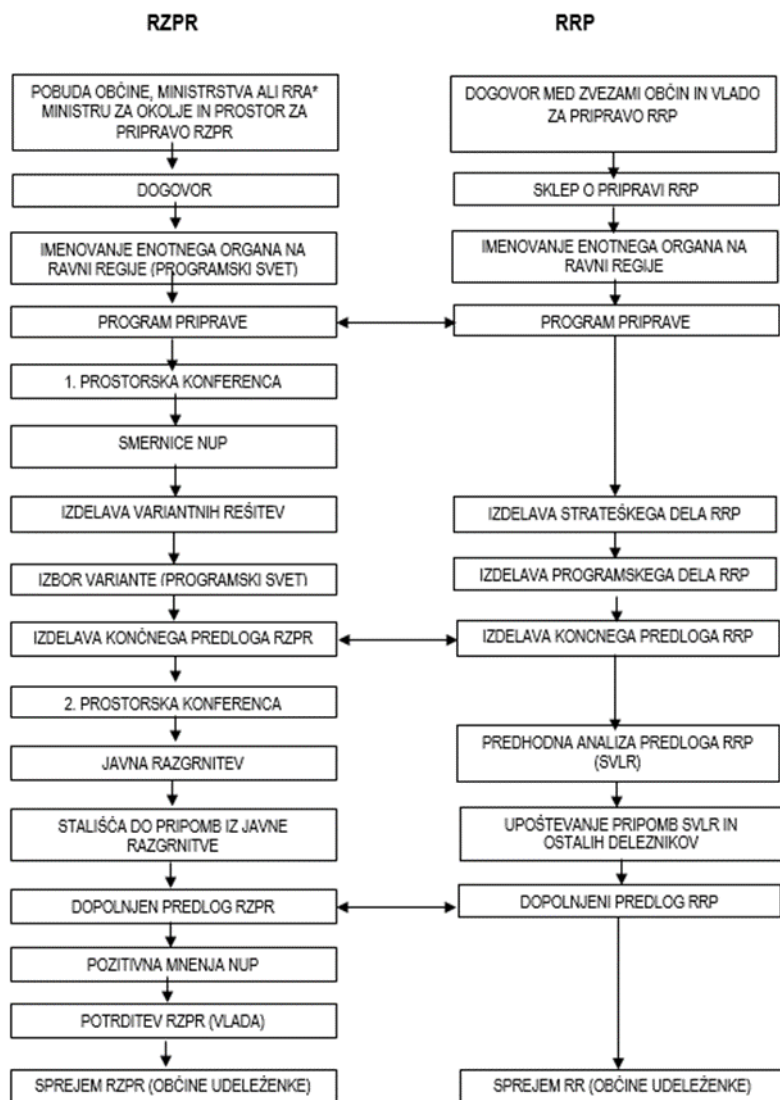
Z vidika procesa priprave velja omeniti še področje strateškega presojanja vplivov na okolje (CPVO), ki bo pomemben sestavni del postopka priprave RPP in pomembno področje usklajevanja interesov in prostorskih odločitev. Ta postopek poteka kot vzporedni postopek pripravi prostorskih aktov, v katerem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

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.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Leta 2005 je bil pripravljen predlog povezovanja RRP-jev in RZPR-jev (slika 18), vendar je bilo njuno dejansko povezovanje omejeno.

Slika 18: Diagram formalnega postopka priprave in sprejema RZPR in RRP (Colnar-Leskovšek in sodelavci 2005).



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 prostorskem načrtovanju vključena prek javnih razgrnitev, vendar je analiza sistemov prostorskega načrtovanja na ravni alpskih držav pokazala (Nared in sodelavci 2015), 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. 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 njihovo bivanjsko okolje, krepiti njihovo ustvarjalnost in prepoznavnost. Vključevanje pogledov javnosti v načrtovanje daje načrtovalcem večjo legitimnost (Hage, Leroy in Petersen 2009) 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 in 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; Garofoli in Musyck 2001; Geoghegan, Renard in Brown 2004; Abels 2007; Zumaglini in 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 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

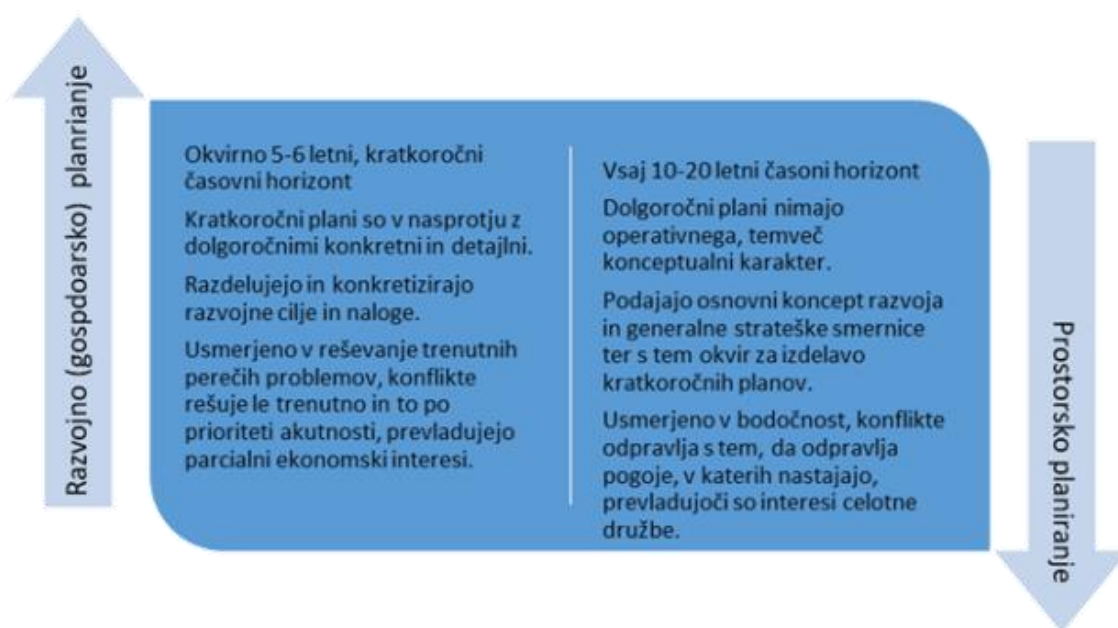
Pri oblikovanju modela povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni smo izhajali iz doslej predstavljenih analitičnih ugotovitev ter razprav, ki smo jih imeli z

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

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:

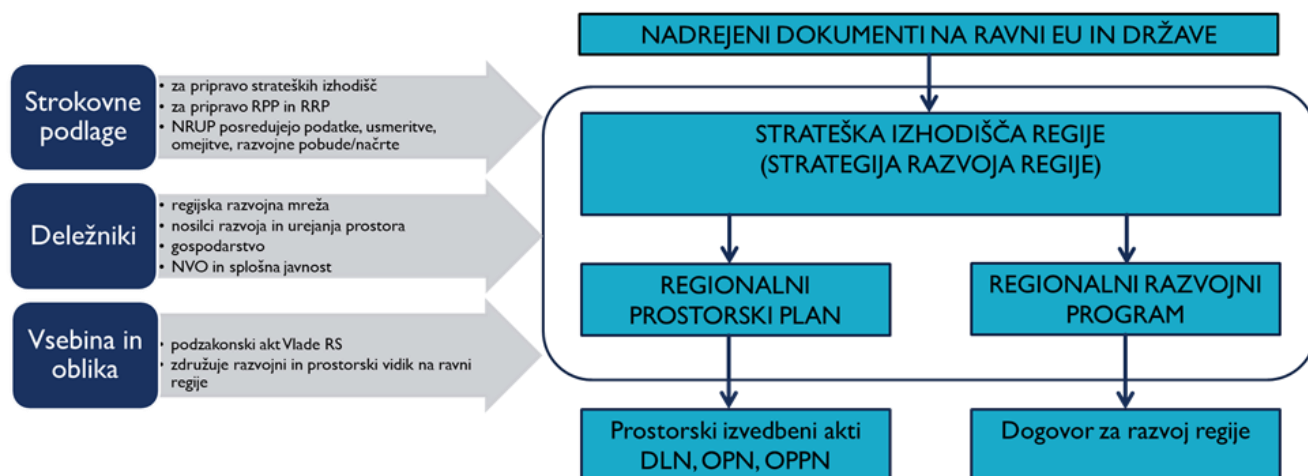
1. Vsebinsko je predlagani model umeščen med državne dokumente in dokumente na lokalni ravni in združuje tako pobude od zgoraj navzdol kot od spodaj navzgor.
2. Predstavlja vez med prostorskim in razvojnim načrtovanjem, zato mora slediti posebnostim obeh tipov načrtovanja ter zakonodaji na obeh področjih. 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.

Slika 19: Časovni vidik prostorskega in razvojnega načrtovanja (Pogačnik in sodelavci 2006, 3; Jakhel 1977).



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.
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 in sodelavci 2015).

Slika 20: Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.



Model smo izdelali na dveh ravneh. Prva je konceptualna (slika 20) in prikazuje osnovno 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.

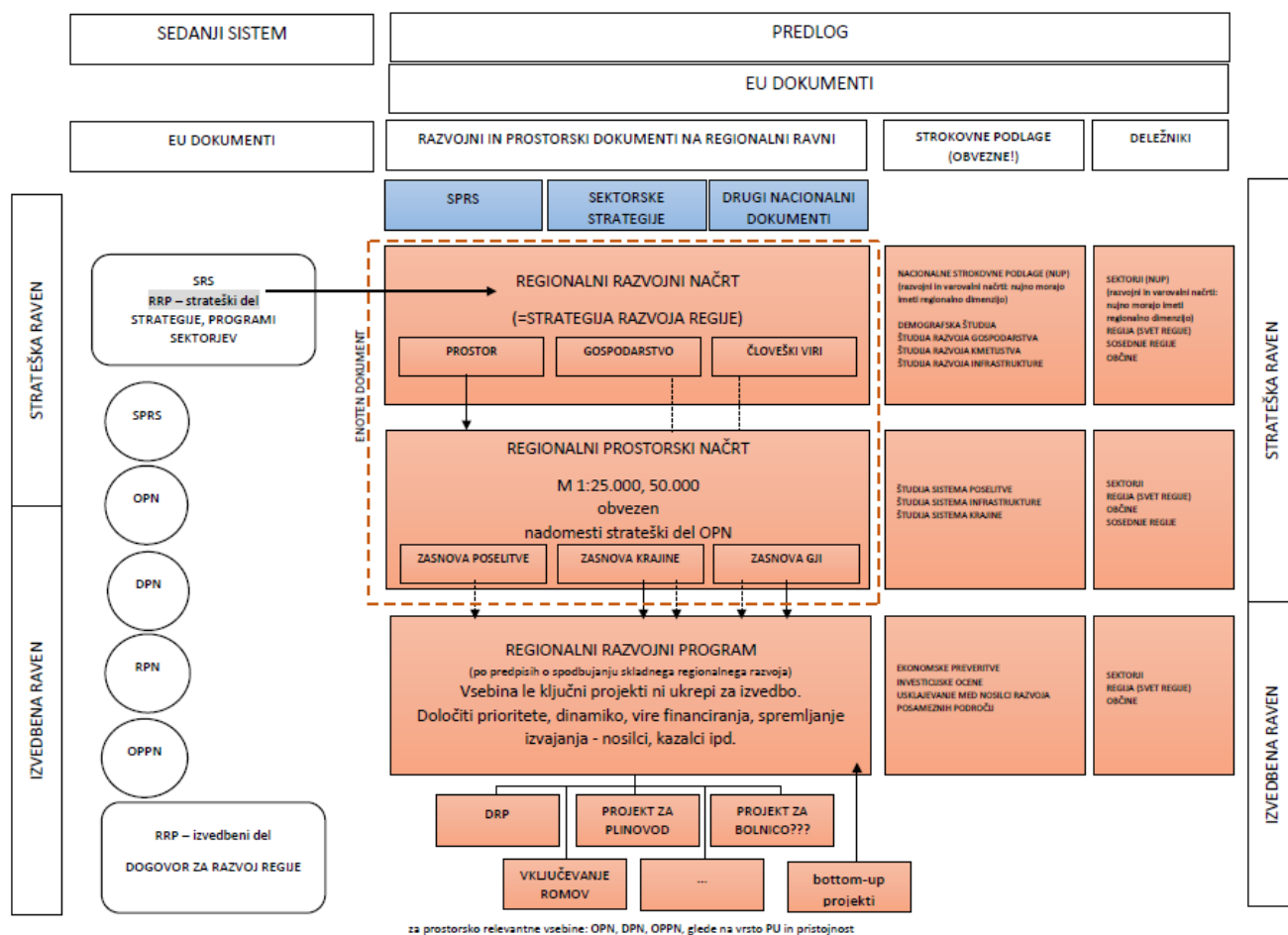
Novost so strateška izhodišča regije, ki predstavljajo skupno izhodišče za razvojno in prostorsko načrtovanje na regionalni ravni. Gre za izredno pomemben dokument, ki bo oba vidika povezal v najzgodnejši fazi načrtovanja ter tako dal podlago za bolj racionalno razvojno načrtovanje ob hkratnem razmišljanju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

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. ZUREP-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.

Na drugi ravni smo oblikovali še podrobnejši model, v okviru katerega so prikazane tudi razlike od sedanjega sistema (slika 21).

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Slika 21: Podrobnejši predlog modela povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni v kontekstu veljavnega zakonodajnega okvira.



Podrobneje je model z vsebinskega in procesnega vidika, ter z vidika deležnikov predstavljen v nadaljevanju.

5.2 Vsebina strateških izhodišč – 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 danosti, 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,

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

- identificirati in oblikovati najbolj perspektivne skupne projekte, ki bodo doprinesli k razvoju regije,
- sistematično povezati nosilce v regiji z namenom izvajati skupne razvojne projekte,
- zagotoviti usklajen prostorski razvoj regije in medsebojno dopolnjujoče se prostorske ukrepe.

Preglednica 2: Izhodišča razvoja regije (Kavaš 2014).

izhodišče	tekmovanje med regijami: potrebno je imeti jasno sliko stanja, postavljeno vizijo/cilje/strategijo in načine izvedbe				
vidiki razvoja	družbeni	ekonomski	okoljski	institucionalni	
ciljne skupine	prebivalstvo		podjetja		
potenciali	človeški	raziskovalni	kulturni	okoljski	prostorski
konkurenca	sosednje regije				

V okviru priprave strategije razvoja regije je treba identificirati in uveljaviti značilnosti in posebnosti posamezne regije (razvojna specializacija) ter uskladiti prostorski (RPP) in razvojni vidik (RRP) razvoja regije. Dejanske potrebe in značilnosti posameznih regij morajo biti osnovno izhodišče za opredelitev ciljev regionalnega razvoja in vzpostavitev dolgoročno zasnovane in strokovno podprte regionalne politike, vsekakor pa ta ne sme izhajati (zgolj) iz vsakokratnih programov EU.

Slovenske regije bi se morale, podobno kot podjetja, strateško pozicionirati in nuditi vrednost za vse deležnike v regiji in za partnerje izven regije in v tujini (podjetja, turisti, izobraževalne in raziskovalne organizacije). Torej govorimo o verigi vrednosti.

Regija ima (Kavaš 2014):

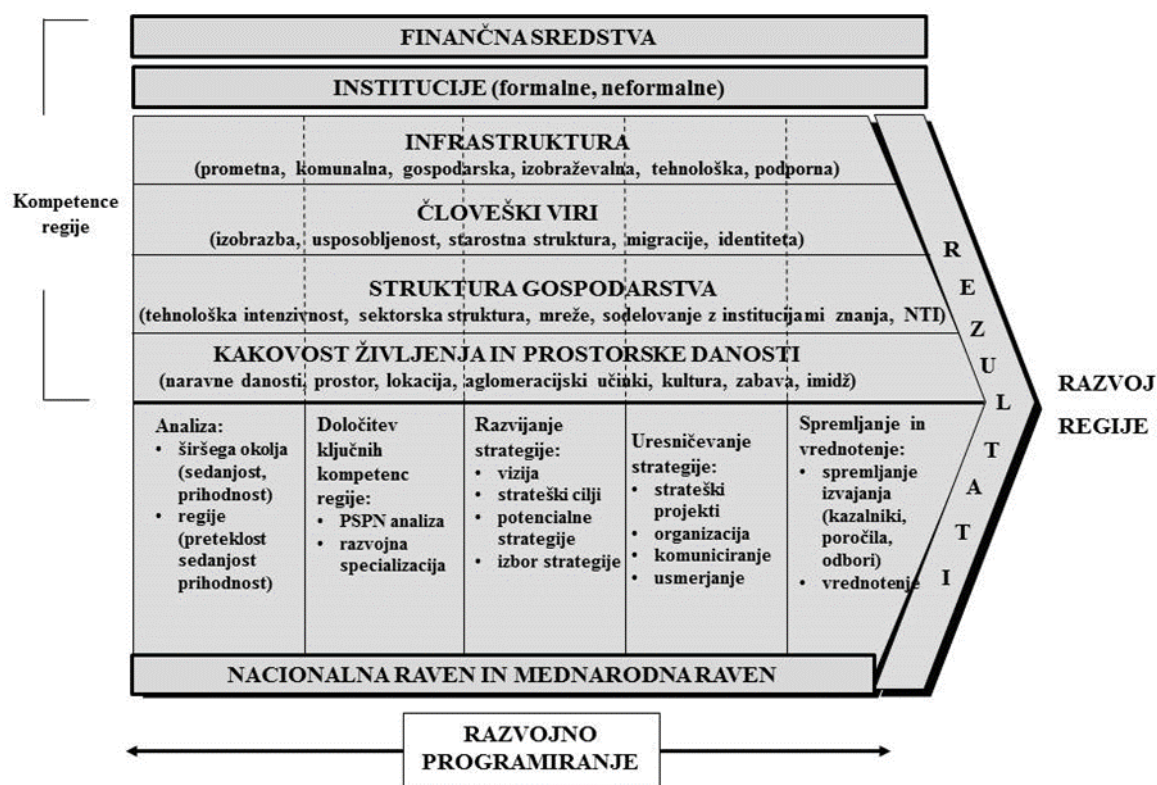
- vire in potencialne;
- kompetence, ki jih delimo na:
 - splošne,
 - specifične.

Viri omogočajo razvoj posamezne regije (na primer infrastruktura, struktura gospodarstva, kakovost življenja, človeški viri). Splošne kompetence predstavljajo generične sposobnosti regije, da se razvija v skladu s svetovnimi in nacionalnimi trendi ob uporabi obstoječih virov razvoja (sposobnost porabe razvojnega denarja, sposobnost izvajanja temeljnih funkcij, kot je partnerstvo, svetovanje, projektno vodenje). Specifične kompetence predstavljajo konkurenčno prednost regije pred ostalimi regijami. To so lahko odličen izkoristek dobre geografske lege (na primer presečišče prometnih koridorjev), inovativno gospodarstvo (mlada inovativna podjetja, povezava z institucijami znanja, mreženje, grozdenje), naravne danosti (turizem, energetika), prostorske danosti, vrhunske institucije znanja, mlada usposobljena delovna sila, kakor tudi sposobnost izkoristiti ugodne makroekonomske razmere. Viri (dejavniki) razvoja delujejo na dolgi rok, spremembe potrebujejo čas, z ravniyo razvoja se tudi viri razvoja spreminjajo in prisotnost virov razvoja še ne pomeni, da se bo regija razvijala (WIIW, Applica in Cambridge Econometrics 2012). Specifične kompetence omogočajo razvojno specializacijo regije in načeloma temeljijo na kombinaciji različnih virov razvoja, sposobnostih razvojnih institucij in podjetij ter na ustrezni finančni podpori.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pri tem je zelo pomembno, na kakšni razvojni stopnji so sosednje regije. Če so te zelo razvite, bo to zaradi prelivanja pozitivno vplivalo na gospodarski razvoj v vseh sosednjih regijah. Izkušnje kažejo (WIIW, Applica in Cambridge Econometrics 2012), da če regija meji na gospodarsko močne regije, je veliko boljše razvijati komplementarne dejavnosti, kot tekmovati z njo.

Slika 22: Teritorialni razvoj kompetenc (Kavaš 2014).



Ker je strategija razvoja regije temeljni strateški dokument razvoja v posamezni regiji in predstavlja strateške usmeritve za pripravo ostalih regionalnih strateških dokumentov, kot sta RRP in RPP, moramo vire, kompetence in potenciale dobro ovrednotiti ter izoblikovati dokument, ki bo izhajal iz potreb in možnosti, upošteval zakonodajni okvir ter resorne politike, obenem pa zagotavljal tudi vključevanje razvojnih pobud od spodaj navzgor. To je mogoče le ob kakovostnih strokovnih podlagah.

5.3 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 ZUreP-2 (2017) in ZSRR-2 (2016), analize, ki dajejo vpogled v stanje regije, opredeljujejo njene vire, kompetence in potenciale 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 osnovni skupini:

a) 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.

b) 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 prostočasnih 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),

- za posamezne ureditve (kolesarske povezave, turistična območja, daljnovodi, hitre ceste, železniške proge ...).

5.4 Struktura strategije razvoja regije

Strategija razvoja regije mora jasno odslikavati stanje, vire, kompetence in potencialne regije, pri čemer morajo razvojne prioritete izhajati iz karakteristik in specifičnih potreb regije in ne iz razpoložljivih virov financiranja oziroma oblikovno vsebinskih potreb vsakokratnega programskega obdobja.

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

1. Uvod

2. Splošen opis regije

- Osnovni podatki o regiji z zemljevidom: velikost (km²), geo-strateška 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);

- 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:

- načelo upoštevanja razvojnih prioritet,

- načelo upoštevanja ekonomskih, socialnih in prostorskih možnosti in omejitev,

- načelo trajnostnega razvoja,

- načelo partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter civilno družbo in

- načelo informiranja.

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

5.5 Procesni vidik načrtovanja na regionalni ravni

Ko so strateška izhodišča regije pripravljena, usklajena med deležniki in sprejeta, so ta osnova za pripravo vseh dokumentov na regionalni ravni. Če se pri tem osredotočimo na postopke prostorskega in razvojnega načrtovanja (slika 23 in slika 24), 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 25).

V skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (13. člen) 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: (1) regijske projekte in (2) 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:
 - a. opisom predvidenih aktivnosti, s katerimi se bo izvajal ukrep,
 - b. časovnim načrtom za izvedbo,

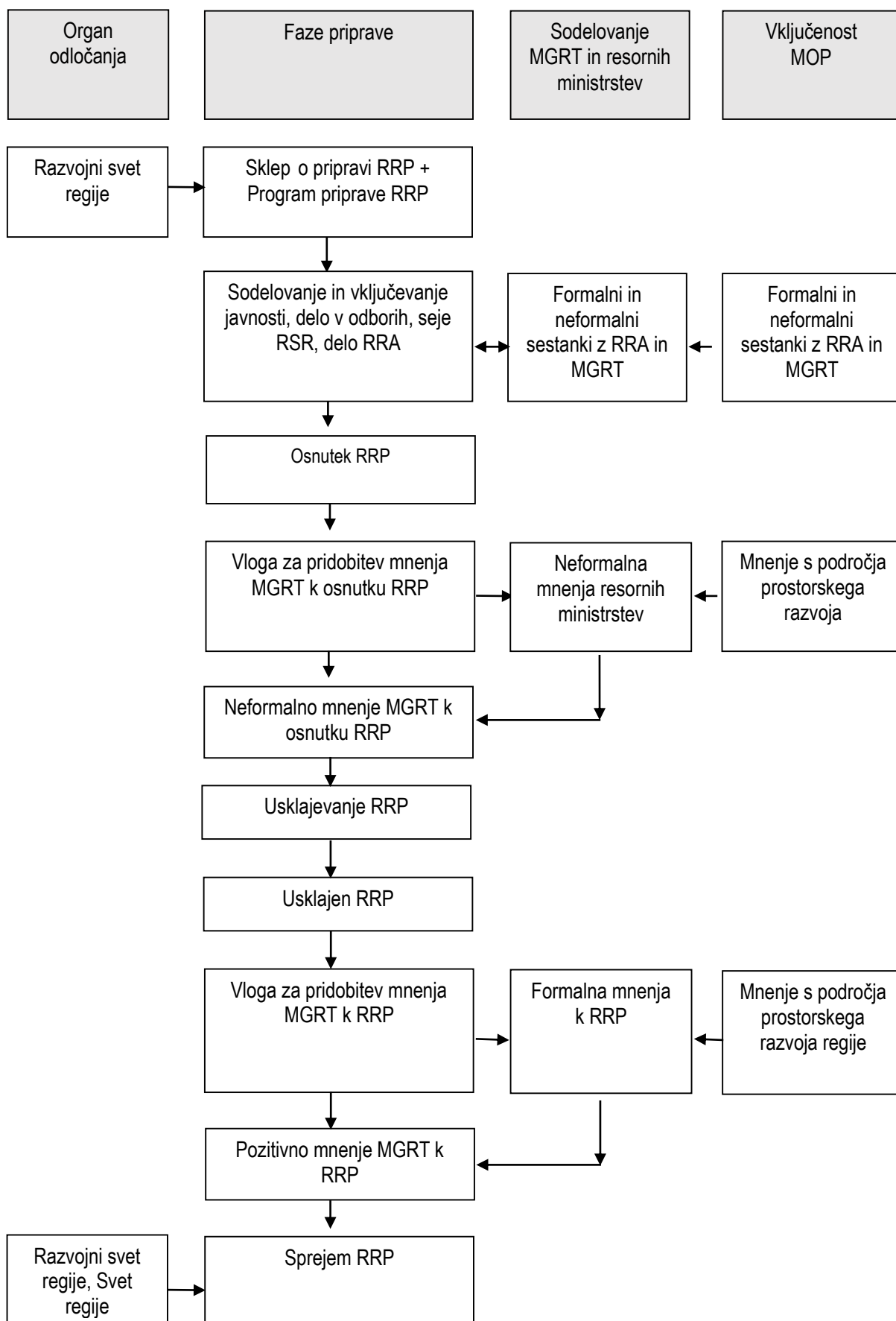
- c. okvirnim finančnim ovrednotenjem in predvidenimi viri financiranja,
- d. prikazom kvantificiranih kazalnikov in virov spremljanja kazalnikov,
- 7. Opredelitev sistema spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja RRP,
- 8. Opredelitev sistema informiranja in obveščanja javnosti o načrtovanju in izvajanju RRP ter
- 9. Predstavitev najpomembnejših regijskih projektov:
 - a. regijski strateški projekti,
 - b. 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 in k izboljšanju privlačnosti/prepoznavnosti slovenskih regij. Regijski projekti naj temeljijo na jasno izraženih potrebah in/ali na razvojni specializaciji posamezne regije. Tak pristop zahteva:

1. ustrezno kritično maso (koncentracija),
2. koordinacijo projektov (sinergija) in
3. 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.

Slika 23: Shematski prikaz priprave regionalnega razvojnega programa za obdobje 2014–2020.



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, 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;
- povezave s sosednjimi območji.

Poleg naštetega se v njem uskladijo tudi zasnove prostorskih ureditev državnega pomena tako, da se opravi 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 v skladu 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;
- 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;
- območja za objekte pomembnejše družbene infrastrukture.

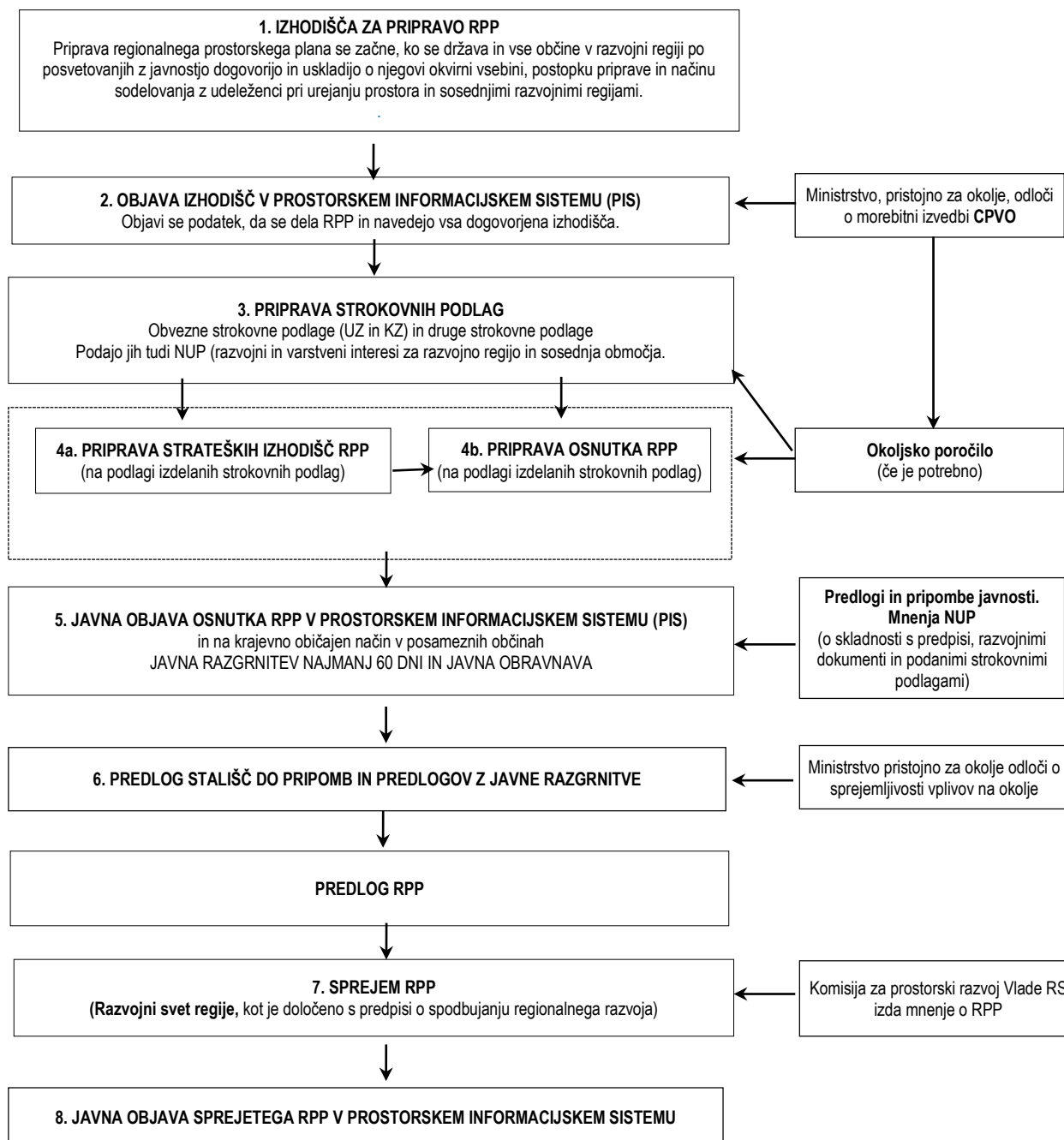
Na predlog posamezne občine se ob strinjanju preostalih občin v razvojni regiji v regionalnem prostorskem planu lahko uskladijo in določijo tudi zasnove drugih prostorskih ureditev lokalnega pomena.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

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.

Slika 24: Shematski prikaz priprave regionalnega prostorskega plana.



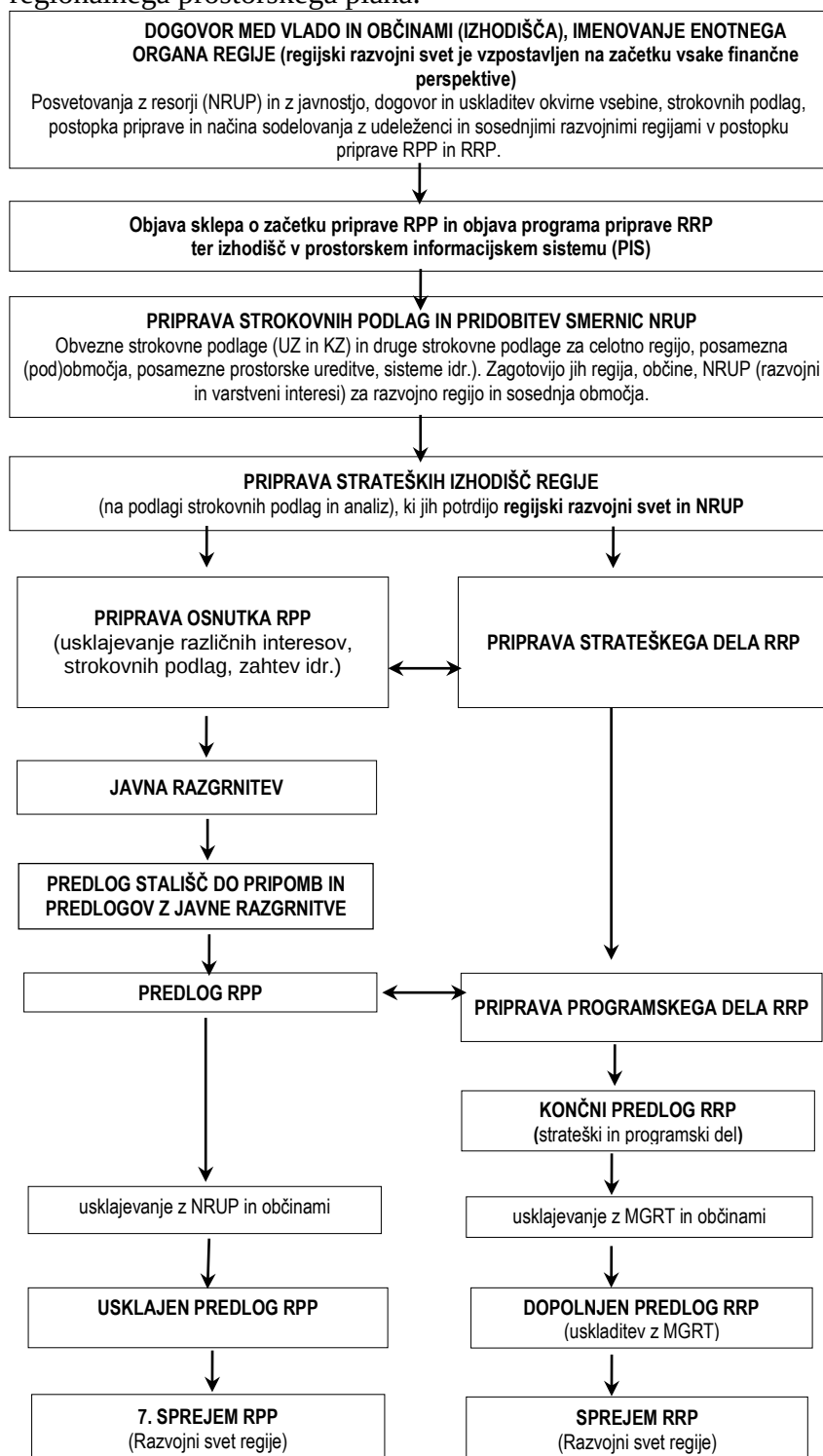
ZUREP-2 določa, da se regionalni prostorski plan pripravi pred ali sočasno z regionalnim razvojnim programom. Pri tem zaradi narave obeh dokumentov predlagamo, da je priprava

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

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 25.

Slika 25: Shema združenega postopka priprave regionalnega razvojnega programa in regionalnega prostorskega plana.



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.

5.6 Deležniki

Ključne deležnike opredeljujeta zakona z obeh predmetnih področij. V preglednici 3 so podrobneje predstavljeni, pri čemer pa smo upoštevali le tiste deležnike, ki so ključni za regionalni razvojni program oziroma regionalni prostorski plan.

Preglednica 3: Ključni deležniki prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni (ZUREP-2; ZSRR-2; Pravilnik o regionalnih razvojnih agencijah 2013–2017).

deležnik	vloga v RPP	vloga v RRP
Vlada RS	- predhodna potrditev RPP; - sprejme sklep o nadomestnem ukrepanju, če RPP ni pripravljen v predvidenem roku; - sprejme akcijski program za izvajanje SPRS, ki nadomesti RPP (v kolikor ta za regijo ni pripravljen).	- s strategijo razvoja Slovenije in državnim strateškim prostorskim aktom določi cilje in usmeritve za pripravo RRP; - s programom državnih razvojnih prioritet in investicij podrobneje opredeli programe in instrumente regionalne politike; - ustanovi Svet za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud na ministrski ravni, ki ga vodi predsednik vlade; - z uredbo predpiše minimalno obvezno metodologijo priprave in izvedbe RRP ter določi način spremljanja in vrednotenja njegovih učinkov; - je partner pri dogovoru za razvoj regije; - z uredbo natančneje določi merila za določitev obmejnih problemskih območij in seznam občin, ki izpolnjujejo ta merila; - sprejme dodatne začasne ukrepe razvojne podpore za problemsko območje z visoko brezposelnostjo ter določi obdobje izvajanja;

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

		- sprejme uredbo o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike;
Komisija vlade za prostorski razvoj	je stalno delovno telo vlade, ki na medresorski ravni zagotavlja usklajenost in upoštevanje ciljev urejanja prostora in SPRS, tako da: - pri pripravi sektorskih strategij in razvojnih aktov poda mnenje z vidika njihovega vpliva na prostorski razvoj; - izda mnenje o izhodiščih za pripravo SPRS in predlogu SPRS; - izda mnenje o RPP; - izda mnenje o posameznih pravilih in splošnih smernicah za prostorsko načrtovanje iz državnega prostorskega reda; - skrbi za vsebinsko in postopkovno usklajeno delovanje nosilcev urejanja prostora in pripravljavca pri pripravi prostorskih aktov in poda priporočila; - skrbi za vsebinsko in postopkovno usklajeno delovanje nosilcev urejanja prostora, pripravljavca, pobudnika oziroma investitorja izvedbe načrtovane prostorske ureditve v postopkih državnega prostorskega načrtovanja in poda odločitve; - v postopku prevlade javne koristi poda mnenje vladi; - izda mnenje o upravičenosti nadomestnega ukrepanja države; - izda mnenje o izhodiščih za pripravo in predlog akcijskega programa za izvajanje SPRS na morju; - izda mnenje o poročilu o prostorskem razvoju Slovenije.	
Državni organ, pristojen za prostor	ima poleg drugih nalog, določenih s tem zakonom, vlogo državnega nosilca urejanja prostora za področje prostora, tako da v postopkih priprave prostorskih aktov in drugih zadevah urejanja prostora skrbi za upoštevanje:	

	- skladnosti z državnimi pravili urejanja prostora iz njegove pristojnosti; - racionalne rabe prostora; - določitve omrežja naselij z vlogo in funkcijo naselij; - območij namenske rabe in razmestitve dejavnosti v prostoru; - notranjega razvoja, širitve in zaokrožitve naselij ter posamične poselitve; - ohranjanja prepoznavnih značilnosti naselij in krajine. Državni organ, pristojen za prostor tudi: - zagotavlja strokovno pomoč pri pripravi prostorskih aktov na vseh stopnjah njihove priprave; - spremlja postopke priprave prostorskih aktov in preverja tehnično ustreznost gradiv, ki se objavljajo v prostorskem informacijskem sistemu.	
Nosilci urejanja prostora	so ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil, ki sodelujejo in se usklajujejo v postopku priprave prostorskih aktov tako, da na podlagi svojih razvojnih politik, strategij in programov, skladno s področnimi zakoni, pripravljavcem prostorskih aktov na njihovo zahtevo: - predložijo svoje razvojne in varstvene potrebe, ki se nanašajo na prostor; - predložijo razpoložljive strokovne podlage za podane razvojne potrebe za prostorske akte s svojega delovnega področja; - posredujejo in objavljajo ažurne podatke v ustreznih, zlasti digitalnih, oblikah, ki se nanašajo na prostor, ter morebitne usmeritve, priporočila in pojasnila s svojih delovnih področij in - podajo smernice in mnenja.	

Prostorski svet	zagotavlja strokovno podporo delu Komisije za prostorski razvoj in ministrstvu. Prostorski svet obravnava in sprejema stališča, daje pobude in mnenja predvsem o: - ustreznosti pravil urejanja prostora, ki so del Državnega prostorskega reda, preden o njih odloči Komisija za prostorski razvoj; - predlogu SPRS; - predlogu občinskega prostorskega načrta, če tako predlaga Komisija za prostorski razvoj; - prevladi javne koristi; - poročilu o prostorskem razvoju; - drugih strokovnih vprašanjih, ki jih nanje naslovi Komisija za prostorski razvoj ali ministrstvo.	
Pripravljalavec, pobudnik, investitor	Pripravljalavec prostorskih aktov je državni organ, organ lokalne skupnosti ali druga oseba, ki vodi in usklajuje pripravo takega akta. Pripravljalavec lahko izvede ali naroči recenzijo gradiva, ki ga izdela izdelovalec prostorskega akta. Pobudnik priprave prostorskega akta ali drugega akta v skladu s tem zakonom je tista oseba, ki da pobudo za njegovo pripravo, če gre za akt, katerega priprava se začne s pobudo. Investitor priprave prostorskega izvedbenega akta je oseba, ki naroči izdelavo tega akta, če gre za akt, katerega izdelavo naroča druga oseba, kot je njegov pripravljalavec. Investitor izvedbe načrtovane prostorske ureditve je oseba, ki izvede prostorske ureditve, načrtovane z državnim prostorskim načrtom ali občinskim podrobnim prostorskim načrtom.	
	Pripravljalavec RPP je pravna oseba, ki jo za celotno območje vsake razvojne regije izbere ministrstvo v skladu predpisi, ki urejajo javno naročanje.	

	Pravna oseba iz prejšnjega odstavka mora izpolnjevati naslednja pogoja: - da je pravna oseba v večinski javni lasti kot to določajo predpisi o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in - da ima interdisciplinarno skupino strokovnjakov za vsebine, ki jih pokriva RPP. Pripravljaivec se izbere za eno programsko obdobje, kot je opredeljeno s predpisi o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, in se vključi v regijsko razvojno mrežo. Pripravljaivec vodi postopek priprave RPP in skrbi za usklajevanje interesov med državo ter občinami na območju razvojne regije. Pripravljaivec si mora prizadevati za sodelovanje vseh relevantnih udeležencev pri urejanju prostora ter poskrbeti za zgodnje in učinkovito obveščanje ter sodelovanje javnosti. Za izdelavo posameznih sestavin RPP ali njegovih strokovnih podlag lahko pripravljaivec zagotovi sodelovanje zunanjih strokovnjakov, če v okviru svojega delovanja nima zagotovljenega ustreznega strokovnega znanja. Sredstva za izvajanje nalog prostorskega planiranja na regionalni ravni se zagotavljajo v občinskih in državnem proračunu, pri čemer državni proračun zagotovi 60 odstotkov potrebnih sredstev.	
Izdelovalec	Izdelovalec prostorskega akta je pravna ali fizična oseba, ki izdelava prostorski akt. Izdelava prostorskega akta obsega interdisciplinarno, okoljsko vzdržno, družbeno odgovorno, ekonomsko učinkovito, oblikovno in tehnično ustrezno vodenje, usklajevanje in svetovanje v procesu prostorskega načrtovanja.	

	Pred začetkom izdelave prostorskega izvedbenega akta izdelovalec imenuje odgovornega vodjo izdelave tega akta (v nadaljnjem besedilu: odgovorni vodja) in zagotovi interdisciplinarno skupino strokovnjakov za izdelavo prostorskega izvedbenega akta in strokovnih podlag. Odgovorni vodja je posameznik, ki izpolnjuje pogoje v skladu s predpisi, ki urejajo arhitekturno in inženirsko dejavnost. Interdisciplinarno skupino strokovnjakov glede na značilnosti in potrebe posameznega prostorskega izvedbenega akta in glede na potrebne strokovne podlage sestavljajo strokovnjaki s področja arhitekture, krajinske arhitekture, urbanizma, prostorskega načrtovanja, gradbeništva, geografije, geodezije, ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varovanja zdravja ljudi, urejanja voda, varstva okolja, prometa in druge gospodarske javne infrastrukture, prava, urbane ekonomije, socialnih zadev, sociologije, psihologije, agronomije in gozdarstva in drugih relevantnih področij.	
Državni organ, pristojen za regionalno politiko		je pristojen za opravljanje naslednjih strokovnih in upravnih nalog na področju regionalnega razvoja: - skrb za izvajanje tega zakona in zagotavljanje strokovne pomoči RRA; - vodenje regionalne politike; - usklajevanje predlogov dogovorov za razvoj posameznih regij, predlaganje odločitev vladi iz njene pristojnosti in vodenje teritorialnega razvojnega dialoga; - dodeljevanje finančnih spodbud v okviru izvajanja programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s svojega delovnega področja; - vodenje evidence RRA;

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

		- zagotavljanje raziskovalnih podlag na področju regionalnega razvoja in skrb za prenos dobrih praks; - priprava predlogov odločitev, ki jih vlada sprejema za uresničevanje ustanoviteljskih pravic Republike Slovenije v javnem skladu, namenjenem spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in razvoja podeželja; - obdelava podatkov o državnih razvojnih spodbudah v regijah in vzpostavitev ter vzdrževanje informacijskega sistema za regionalni razvoj; - opravljanje drugih nalog v skladu z zakonom.
Svet za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud		usklajuje načrtovanje in izvajanje nalog z delovnih področij ministrstev, pomembnih za spodbujanje regionalnega razvoja, izvaja teritorialni razvojni dialog, usklajuje predloge dogovorov za razvoj posameznih regij in predlaga vladi odločitve iz njene pristojnosti.
Regionalna razvojna agencija		V regiji se opravljajo v javnem interesu naslednje splošne razvojne naloge (za katere skrbi RRA): - priprava, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa in regijskih projektov v regiji; - priprava dogovorov za razvoj regije; - izvajanje regijskih projektov in sodelovanje pri izvajanju postopkov javnih razpisov, javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva v okviru teh projektov; - sodelovanje in podpora pri delovanju sveta, regijske razvojne mreže in območnih razvojnih partnerstev; - obveščanje, splošno svetovanje, popis projektnih idej ter usmerjanje razvojnih partnerjev v regiji pri

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

		oblikovanju, prijavi na razpise in izvedbi regijskih projektov; - prenos znanja in dobrih praks regionalnega razvoja ter - pomoč pri izvajanju regijskih finančnih shem iz prvega odstavka 19. člena tega zakona, kadar jih izvaja sklad.
Razvojni svet regije	RPP sprejme razvojni svet regije, kot je določen s predpisi o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, po predhodni potrditvi vlade	Svet ima naslednje naloge: - vodi in usmerja pripravo RRP in ga sprejme; - na področju regionalnega razvoja sodeluje z regijami drugih držav; - sklepa dogovore za razvoj regije; - sodeluje v teritorialnem razvojnem dialogu; - spremlja izvajanje RRP in dogovorov za razvoj regije in - opravlja druge naloge v skladu s tem zakonom.
Svet regije		usklajuje regijske interese na področju: 1. pospeševanja in razvoja regionalnih politik: - gospodarstva; - prostorskega načrtovanja in varstva okolja; - izobraževanja na vseh ravneh v regiji; - zdravstva; - športa; - socialnega varstva in - drugih dejavnosti s področja življenja in dela, ki so skupne vsem občinam v regiji; 2. z absolutno večino vseh občin sprejema izvedbeni načrt RRP; 3. opravlja določene naloge po pooblastilu iz aktov o ustanovitvi skupnih zavodov in podjetij; 4. usmerja in oblikuje skupne regijske projekte;

		5. opravlja druge naloge skupnega značaja iz pristojnosti lokalne samouprave, za katere se župani dogovorijo.
Območno razvojno partnerstvo		Območno razvojno partnerstvo se lahko oblikuje na sklenjenem območju več občin v eni ali več regijah. Medsebojna razmerja med razvojnimi partnerji na območni ravni se določijo z dogovorom. Ta določi sestavo organov območnega razvojnega partnerstva, ki vključujejo predstavnike občin, združenj gospodarskih dejavnosti, nevladnih organizacij in posameznikov iz območnega razvojnega partnerstva. Pri tem se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o oblikovanju in delovanju sveta. Območno razvojno partnerstvo pripravi območni razvojni program v sodelovanju z RRA. Območni razvojni programi so sestavni deli regionalnih razvojnih programov vključenih regij.
Regijska razvojna mreža		Regijsko razvojno mrežo lahko sestavljajo: 1. RRA; 2. pravne osebe, ki skupaj z RRA opravljajo splošne razvojne naloge v regiji; 3. pravne osebe, ki v skladu s prvim odstavkom 19. člena zakona opravljajo v regiji naslednje razvojne naloge države: - izvajanje regijske finančne sheme, - izvajanje regijske sheme kadrovskih štipendij, - dejavnost upravljanja lokalnih akcijskih skupin v okviru izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, sofinancirana iz evropskih skladov, - spodbujanje in razvoj podjetništva ter kulture inovativnosti,

		- promocija regije in spodbujanje investicij v regiji, - izvajanje regijskih programov internacionalizacije gospodarstva in - prostorsko planiranje na regionalni ravni; 4. druge razvojne institucije, ki so ključne za uresničevanje razvojnih prioritet in razvojne specializacije regije. Naloge regijske razvojne mreže so: - dajanje razvojnih pobud svetu; - povezovanje pri pripravi in izvajanju regijskih projektov; - medsebojno obveščanje vključenih institucij o programih in projektih v regiji; - povezovanje razvojnih institucij v regiji in preko meja regije; - druge posvetovalne naloge s področja razvoja v regiji.
--	--	--

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 usklajenim in povezanim zakonodajnim okvirom, jasnimi strateškimi dokumenti ter zlasti z zagotavljanjem kakovostnega načrtovanja sektorskih politik, ki bi imele cilje določene tudi na regionalni ravni.

Za večjo povezanost načrtovanja na regionalni ravni bi lahko poskrbelo tudi izenačenje oziroma skupno delo komisije vlade za prostorski razvoj in sveta za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud. Zaenkrat sta obe delovni telesi na različnih ravneh, prvo na ravni državnih sekretarjev, drugo pa na ravni ministrov, a bi bilo verjetno dolgoročno smiselno obe telesi združiti.

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 zastopanost 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/projektov.

Ob vseh naštetih deležnikih v preglednici 3 pa je treba opozoriti še na deležnike s področja lokalne samouprave (občine), gospodarstva, nevladnih organizacij ter splošne javnosti. Ob vsakokratni pripravi strateških dokumentov je le te treba pravočasno vključiti v proces priprave ter zagotoviti njihovo sodelovanje skozi celoten proces priprave.

5.7 Financiranje

Uvedba RPP bo zahtevala reorganizacije obstoječih institucij (NUP-i, MOP ...) ter pripravo in izdelavo strategije razvoja regije, primernih 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 izrazit, vendar pa je zaradi nepoznavanja trenutnih kadrovskih razmer in potencialnih rezerv nemogoče oceniti finančne posledice. Zato predpostavljamo, da bodo vključene institucije ustrezne kadre želele zagotoviti v okviru notranjih rezerv, kar pa bo zaradi že omenjene kadrovske podhranjenosti težko izvedljivo.

Kot potencialne pripravljavke RPPjev se bodo morale kadrovsko in finančno okrepiti regionalne razvojne agencije, 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 okolja ...). Domnevamo, da bi vsaka RRA v povprečju potrebovala najmanj dve dodatni zaposlitvi, kar znaša v obdobju treh let povprečen dodaten strošek za vsako RRA caa. 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. V skladu z analogijo financiranja splošnih razvojnih nalog po regijah naj bi 60 % zneska financiral MOP in 40 % občine. Potrebno bi bilo plačati še izdelovalce RPP in izdelavo strokovnih podlag. Za izdelavo strokovnih podlag (nacionalna raven, za celotno Slovenijo) bi po naši oceni potrebovali caa. 500.000 evrov in še za izdelavo drugih strokovnih podlag povprečno 250.000 evrov za vsako regijo, za izdelavo RPP-jev pa poprečno 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 ureditev državnega pomena, se del državnega sofinanciranja prenese na pobudnike za državno prostorsko načrtovanje. Prispevek občine, namenjen regionalnemu prostorskemu planu, se deloma pokrije iz naslova zmanjšanja obsega in podlag za izdelavo občinskega prostorskega načrta. Pri skupnem znesku ne upoštevamo potrebnih sredstev za pripravo strategije razvoja regije in pripravo RRP, kar bi

dodatno zahtevalo skupaj povprečno 100.000 evrov na razvojno regijo za pripravo in sprejemanje strategije razvoja regije in RRP ter še dodatnih 50.000 za strokovne podlage.

5.8 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, dočim je povezovanje z ostalimi resorji redko. Prav tako so sektorski dokumenti pripravljani 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 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 plana, pa tudi to, da je RPP predpisan in ga je treba sprejeti do 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, trčila 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 projektu 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.

Izoblikovani 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 Viri in literatura

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. Sendai.

Agenda 21. 1992. Svetovna konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju (UNCED) Rio de Janeiro.

CEMAT 2000. Vodilna načela za trajnostni razvoj evropske celine. Evropska konferenca ministrov odgovornih za regionalno planiranje. Hannover.

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. Ljubljana: Center za mednarodno konkurenčnost, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Urbanistični inštitut RS.

Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986–2000 Ljubljana: Ur. l. SRS, št. 1/86, 41/87, 12/89, 36/90, Ur. l. RS, št. 27/91, 72/95, 11/99, 85/00, 4/03 in 76/04.

Družbeni plan Socialistične republike Slovenije za obdobje od leta 1976–1980. 1976. Ljubljana: UL SRS, št. 947/20.

Enotni programski dokument 2004-2004. 2004. Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. Ljubljana.

EPRP 2000 Evropske prostorsko razvojne perspektive v smeri uravnoveženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Slovenska verzija. Potsdam: Dogovorjeno na neformalnem svetu ministrov Evropske unije, odgovornih za prostorsko planiranje.

Evropska konferenca 1973. Evropska konferenca ministrov pristojnih za regionalno prostorsko planiranje – Svet Evrope, Strassbourg V: Naprudnik, M. 2005. Regionalno in prostorsko planiranje ali regionalno-prostorsko planiranje Ljubljana: Dela 24: str. 23-35.

Gantar, P. 1998. Družbene razmere, sociološki izzivi in razvoj regionalnega prostorskega planiranja. V.: Regionalno prostorsko planiranje I del. Zbornik mednarodnega strokovnega posveta ob 30. letnici organiziranega prostorskega planiranja v Sloveniji. Bled. RS MOP, UPP.

Garofoli, G., Musyck, B. 2001: Innovation policies for SMEs in Europe: Towards an interactive model? *Regional studies* 35-9. Cambridge.

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, Ljubljana: UI SRS.

Gulič, A. in sodelavci 2000. Zasnova regionalnega prostorskega razvoja Slovenije, Povzetek zaključnega poročila. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS

Hage, M., Leroy, P., Petersen, A. C. 2010: Stakeholder participation in environmental knowledge production. *Futures* 42. London.

Hämäläinen, Kari in Annti Moisio. 2015: One or Two Tiers of Local Government? The Cost Effects of a Regional Experiment. Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Hvala, D. ur. 1972: Izhodišča, poglavitni smotri in smernice za urejanje prostora. Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije. Ljubljana: Zavod SRS za regionalno planiranje. RPP 1.

Izhodišča in temelji za politiko regionalnega razvoja: Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije. Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje, Ljubljana, 1975.

Jakhel, R. s sod. 1977: Sistem planskih kategorij in enot. Teoretična izhodišča in metodološki pristop, Uvodni del. Ljubljana: UI SRS.

Javni razpis za sofinanciranje operacij »Celostne prometne strategije«. Ministrstvo za infrastrukturo, Ljubljana 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. Ljubljana.

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. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Klemenčič, V. in sodelavci. 1969: Kartografski prikaz nekaterih družbeno geografskih raziskav regionalne strukture Slovenije. 22. SRS. Republiški sekretariat za urbanizem. Biro za regionalno prostorno planiranje. Ljubljana: Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani.

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. 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. Ljubljana.

Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: preteklo izkušnje in prihodnji izzivi. Dela 24. Ljubljana.

Kušar, S. 2010: Strokovne podlage v regionalnem in prostorskem planiranju. Dela 34. Ljubljana.

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. 2015. Municipal Co-operation. Besedilo. [Http://www.localfinland.fi/en/authorities/municipal-cooperation/Pages/default.aspx](http://www.localfinland.fi/en/authorities/municipal-cooperation/Pages/default.aspx) (21. 1. 2016).

Local Finland – The Association of Finnish Local and Regional Authorities. 2016. Local authorities. Besedilo. [Http://www.localfinland.fi/en/statistics/Pages/default.aspx](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., Balažek, T. 2000: Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana.

- Medmrežje 1:
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, Antti, Heikki A. Loikkanen in Lasse Oulasvirta. 2010: Public services at the local level – The Finnish way. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- MOP. 2004: Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana.
- MOP. 2013: Prenova Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana. http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/. pridobljeno 4. 4. 2017.
- MOP. 2016: Vizija in cilji prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana. http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/3posvetovanje_gradivo.pdf. pridobljeno 04.04.2017.
- Naprudnik, M. 1972: Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji in problematika njegovega uveljavljanja. Mednarodni simpozij o regionalnem prostorskem planiranju. Ljubljana: Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje, 4-13.
- 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 November 2004.
- 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. Ljubljana.
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2011.
- Paasi, A., Zimmerbauer, K. 2011: Theory and practice of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 71–72: 163–178.
- 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. Dordrecht.
- 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. Ljubljana: Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje, 66 – 69.
- Pitija. 2009: Vrednotenje četrte razvojne prioritete »Razvoj regij« Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013. Ljubljana.
- Pogačnik, A., Lavrač, I., Marušič, J., Ravbar, M. 2006: Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja. Ljubljana.
- Politika urejanja prostora 2001. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja ter vrstah njenih strokovnih podlag. Uradni list RS, št. 24/04. Ljubljana.
- Pravilnik o regionalnih razvojnih agencijah. Uradni list RS, št. 3/13, 59/15 in 12/17. Ljubljana.
- Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 99/07 in 61/17 – ZUreP-2. 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 2007-2013. 2007. Povzetek. Kobarid: Posoški razvojni center.
- Programsko dopolnilo EPD RS 2004-2006. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2011.
- Prostor SI 2020.
http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/prostor_slovenije_2020/. pridobljeno 26. 4. 2017.
- Ravbar, M. 2007: Prostorsko planiranje - čemu? = Spatial planning - what for?. Geodetski vestnik 51-2. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2016: Predgovor. Ljubljana: IB Revija, št. 2. Ljubljana.
- Reed, M. S. 2008: Stakeholder participation for environmental management: A literature review. Biological Conservation 141. Barking.
- Regional State Administrative Agencies. 2015. Vstopna stran. <http://www.avi.fi/en/web/avi-en/#.Vpf9KBURKUK> (20. 1. 2016).
- Regionalna zasnova prostorskega razvoja Jugovzhodne Slovenije, Zaključno poročilo 3b faze, številka: J-9/02. 2006: Novo mesto.
- Resolucija 1973. Resolucijo o poglavitnih smotrih in smernicah prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana: Uradni list SRS, 43/73. Ljubljana.
- Resolucija o dolgoročnem razvoju Slovenije 1972. Ljubljana: Uradni list SRS, 13/72.
- Sinteza. 1977. Sinteza (povzetki) strokovnih gradiv, ki zadevajo prostorski plan SR Slovenije. delovno gradivo za strokovno razpravo. Interno gradivo. Ljubljana: Zavod SR Slovenije za družbeno planiranje področje za prostorsko planiranje.
- Resolucija o dolgoročnem razvoju SRS Slovenije. Ur. l. SRS 13/72. Ljubljana.
- Resolucija o poglavitnih smotrih in smernicah za urejanje prostora. 1973. Uradni list SRS, št. 43. Ljubljana.

- Ricketts, A. 2008: Participation in place-making: Enhancing the wellbeing of marginalised communities in Aotearoa/New Zealand. Internet: <http://www.chranz.co.nz/pdfs/a-ricketts-participation-in-place-making.pdf> (1. 3. 2014).
- RPP – 2. 1975: Izhodišča in temelji za politiko regionalnega razvoja. Regionalni prostorski plan za območje RS Slovenije. SRS. Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje. Ljubljana
- 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. Ljubljana.
- Saarimaa, Tuukka in Janne Tukiainen. 2013: Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- 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. New York.
- SGRS 2001. Strategija gospodarskega razvoja 2001-2006. Ljubljana: UMAR
- Sinteza. 1977: Sinteza(povzetki) strokovnih gradiv, ki zadevajo prostorski plan SR Slovenije. delovno gradivo za strokovno razpravo. Interno gradivo. Ljubljana: Zavod SR Slovenije za družbeno planiranje področje za prostorsko planiranje.
- Siti in lačni Slovenci. Maribor, 1969.
- SMART-MR 2016: Newsletter 1. 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 prostorskega razvoja Slovenije (SPRS). Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ljubljana. 2004.
- Strategija razvoja Slovenije do 2050. Delovno gradivo - osnutek z delavnice (Ljubljana: Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko). http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje/strategija_razvoja_slovenije/ (15. 6. 2016).
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001-2006 (SRRS). Državni zbor RS, Ljubljana: Poročevalec DZRS, št. 60, 9.7. 2001.
- Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije. 2010. Ljubljana.
- Sundell, Andres, Mikael Gilljam in Victor Lapuente Giné. 2009: Patterns of local public administration reform: perceived effects and determinants of contracting and intermunicipal cooperation among local governments in Sweden. Referat predstavljen na Annual meetings of the American Political Science Association, 3. – 6. September 2009. Toronto, Canada.

Suomi.fi. 2015. Joint authorities. Besedilo. https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/joint_authorities/index.html (28. 1. 2016).

SVRK. 2016b. Vizija Slovenije 2050 (Ljubljana: Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko) <http://slovenija2050.si/wp-content/uploads/2017/01/Vizija-Slovenije.pdf>, pridobljeno 4. 4. 2017.

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).

UI RS- Ljubljana. 1963: Osnove prostorskega načrtovanja. Regionalni program razvoja in ureditve območja (bivšega) okraja Ljubljana. Ljubljana.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Uradni list RS, št. 54/10. Ljubljana.

Ustava RS. 1991. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16. Ljubljana.

VERVA – Swedish Administrative Development Agency. 2007. The Swedish Public

Vrišer, I. 1978: Regionalno planiranje. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Vrišer, I. 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. IB Revija 33-2-3.

WIIW, Applica, Cambridge Econometrics. 2012: Analysis of the Main Factors of Regional Growth: An in-depth study of the best and worst-performing European regions: A final report for the European Commission (DG Regional Policy). Cambridge.

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. Uradni list RS, št. 48/90, 85/00 in 110/02 – ZUreP-1. Ljubljana.

Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju. 1998. Uradni list RS, 45, str. 3195-3207.

Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje–Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije. Uradni list RS, št. 26/05 – uradno prečiščeno besedilo, 43/10, 49/10 – popr., 40/12 – ZUJF, 25/14, 46/14 in 82/15. Ljubljana.

Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010-2015 (Uradni list št. 87/2009).

Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. 1990. Uradni list RS, 48, str. 2226-2228.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). 1999. Uradni list RS, 60, str. 7674-7678.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Uradni list RS, št. 93/05, 127/06 – ZJZP in 20/11 – ZSRR-2. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16. Ljubljana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji. 1980. Uradni list SRS, 30. Ljubljana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji. 1985. Uradni list SRS, 33. Ljubljana.

Zakon o spremembi zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. 1992. Uradni list RS, 12. Ljubljana.

Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. 1971. Uradni list SRS, 4, str. 149-151.

Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Uradni list SRS št. 4/71. Ljubljana.

Zakon o urbanističnem planiranju Ljubljana (ZUP): Uradni list SRS, št. 16/67, 27/72, 8/78. Ljubljana.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP). Uradni list SRS, št. 18/84, 15/89, Uradni list RS, št. 23/02 – odl. US in 110/02 – ZUreP-1. Ljubljana.

Zakon o urejanju prostora (ZureP-1). Ljubljana: Ur. l. RS, št. 110/02 in 8/03.

Zasnova urbanizacije: regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije : zasnova regionalnega prostorskega razvoja. Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje, Ljubljana, 1974.

ZPNačrt. 2007. Zakon o prostorskem načrtovanju. Ljubljana; Ur. l. RS 33/2007.

ZRP. 1967: Zakon o regionalnem prostorskem planiranju. Ljubljana: Ur. l. SRS, št. 16/67.

Zumaglini, M., Nared, J., Alfarè, L., Razpotnik, N., Urbanc, M. 2008: Participation process in regional development: DIAMONT's perspective. Arbeitshefte/Quaderni 52. Bolzano/Bozen.

ZUreP-2. 2017. Predlog Zakona o urejanju prostora – predlog za obravnavno (Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor) 21. 3. 2017. <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebina/288412?disposition...> pridobljeno 4. 4. 2017.

9 Priloge

Priloga 1: Ključni pojmi

Ključni pojmi, povezani z regionalnim prostorskim in regionalnim razvojnim planiranjem

V spodnji preglednici so zbrani pojmi, ki so bili izbrani kot ključni pojmi na področju regionalnega prostorskega planiranja in regionalnega razvojnega planiranja. Za spodnji nabor pojmov so navedene razlage, kot jih opredeljujejo predpisi in strokovna literatura ter terminološki slovarji. Namen tega pregleda definicij je prikazati terminološko, pojmovno in vsebinsko prepletenost ter hkrati nedorečenost teh pojmov. V skrajnem desnem stolpcu so dodani komentarji kot ključne ugotovitve o posameznih pojmi in razlagah, s poudarkom na dejanskih pomenih in uporabi teh pojmov v praksi.

Na zadnji strani je navedenih 21 virov.

Nabor ključnih pojmov:

1. planiranje
2. prostorsko planiranje
3. prostorsko načrtovanje
4. strateško prostorsko načrtovanje
5. razvojno planiranje/načrtovanje
6. regija
7. razvojna regija
8. funkcijska (nodalna) ali funkcionalna? regija
9. kohezijska regija
10. regijski projekt
11. pokrajina
12. regionalno planiranje
13. regionalno prostorsko planiranje
14. formalna oz. administrativna regija
15. statistična regija
16. regionalni razvojni program
17. regionalno prostorsko planiranje
18. regionalna politika
19. regionalni razvoj
20. prostorski razvoj
21. skladen regionalni razvoj
22. prostorski načrt/plan
23. regionalni prostorski plan
24. regionalni prostorski načrt

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
1. planiranje	Vnaprejšnje razmišljanje zlasti o spremembah na določenem območju, pri čemer se na podlagi analiz stanja in razvojnih usmeritev izbirajo, sprejemajo, določajo, predlagajo ustrezni ukrepi za doseg želenih ciljev, učinkov	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	V praksi, predvsem v prejšnjem družbenem sistemu, je planiranje razumljeno kot zaporedje dejanj, ki so namenjeni reševanju ekonomskih, socialnih in prostorskih problemov v prihodnosti:
	Je sistematična priprava nekega premišljenega ravnanja v prostoru z namenom, da bi v danih okoliščinah dosegli na najboljši možni način zastavljeni cilj. Ureja človekovo okolje in družbeno delovanje v pokrajini ter želi doseči harmonični ekonomski in socialni razvoj ob upoštevanju danega geografskega okolja. Vsak plan je sestavljen iz zasnove, odločitve o sprejetju plana, izdelave, obravnave, izvedbe in kontrole o izvajanju, dosežkih in posledicah. Ob sklepu o izdelavi oziroma sprejetju se je treba odločiti o nekaterih sistemskih vprašanjih... najpomembnejša med njimi: - Določiti je treba, kdo bo izdelal plan, kdo ga bo sprejel in potrdil, kdo izvajal in kdo kontroliral - Opredeliti je treba, kaj je treba planirati in kje bodo plan uresničevali;	Vrišer, I., Regionalno planiranje, MK, Ljubljana, 1978	1. fizično (prostorko) planiranje: planiranje fizičnih struktur (raba, infrastruktura, storitve ...) 2. družbeno-ekonomsko planiranje: planiranje ekonomske strukture (blagostanje, razvojne razlike, investicije ...) <u>Planiranje obsega tudi uravnavanje zasebnega interesa in tržnih mehanizmov s širšimi družbenimi cilji; zmanjševanje razlik; preprečevanje razvojnih problemov; zagotavljanje javnih storitev.</u>

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	- Pripraviti je treba metodologijo in tehniko planiranja...; - Plan kot razvojno dejanje, ki izhaja iz zavestno sprejetih odločitev o družbenem razvoju, mora opredeliti cilje, ki jih želi doseči, - Upoštevati pa mora tudi posledice , kij ih bo izvajanje plana povzročilo ter različne spremljajoče učinke , kot so pospeševanje določenih dejavnosti ali procesov, multiplikativni učinki, učinki zunanjih prihrankov itd.; - Treba je določiti, na katerih dejavnostih, panogah ali sektorjih bo plan grajen. Med njimi izberemo predvsem tiste, ki imajo strateški pomen. V prostorskem načrtovanju imajo npr. takšen »strateški« pomen infrastrukturni objekti: promet, energetika in vodno gospodarstvo.		

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
2. prostorsko planiranje	1. planiranje razvoja dejavnosti v prostoru in določanje namenske rabe prostora tako, da se ob upoštevanju javnega interesa in varovanja naravnih virov zagotavljajo uravnotežen in enakomeren razvoj, razmere za zdrav, human razvoj posameznika, skupnosti, okolja 2. multidisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi usklajevanja razvojnih in varstvenih interesov pripravljajo predlogi za razvoj in razmestitev dejavnosti v prostoru, ukrepi za izboljšanje obstoječih fizičnih struktur, določajo pogoji za umestitev načrtovanih objektov v prostor in za njihovo izvedbo 3. določa okvirne pogoje za organizacijo dejavnosti v prostoru in določanje trajnostne in racionalne namenske rabe prostora ob upoštevanju in usklajevanju različnih interesov v prostoru.	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	SSKJ navaja: Planirati: vnaprej razmišljati o čem in predlagati, določati ustrezne ukrepe. Načrtovati: snovati, izdelovati načrt za kak objekt, področje (urbanisti načrtujejo novo naselje, načrtovati zelenice ...) oziroma vnaprej razmišljati o čem in predlagati, določati ustrezne ukrepe Oblikovati: dajati, določati obliko predmetu z upoštevanjem skladnosti med funkcionalnostjo, estetiko in tehnološkim procesom Planiranje je usmerjanje deležnikov k želenemu prostorskemu razvoju v prihodnosti. Planiranje je torej orodje za razvoj in širitev demokracije z namenom: – izboljšati javno dobro/blaginjo (storitve javnega interesa = družbena infrastruktura, centralne dejavnosti) – reševanja konfliktov
	Proces usmerjanja razvoja prostora in družbenega razvoja v prostoru.	Urbanistični terminološki slovar, UI SRS, Ljubljana 1975	
	Pomeni načrtovanje in razmeščanje človekovih dejavnosti v najširšem smislu, upoštevajoč socioekonomske, tehnološke, ekološke in druge	Pogačnik, A., Urbanistično planiranje,	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	vidike. Prostorsko planiranje vključuje vse prostorske razsežnosti, od najširših regionalnih območij do mest in posameznih pomembnih lokacij.	FAGG Univerze v Ljubljani, 1986	– uravnotežiti interese v procesu upravljanja (angl. governance) – povečati življenjske priložnosti in blaginjo za vse prebivalce doseči socialno pravičnosti Izpostavlja <u>se vprašanje ustreznosti tega pojma oz. razlikovanja med planiranjem in načrtovanjem.</u> Pri nekaterih izraz gospodarsko (ekonomsko) in družbeno (socialno) planiranje vzbujata negativno konotacijo. Vsaj iz vidika ekonomskega in socialnega vidika se večkrat uporabi izraz načrtovanje oziroma razvojno načrtovanje. Tako je eno od delovnih področij Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko
	Sistem med seboj koordiniranih ukrepov kot sredstvo za hitrejši razvoj prostora.	Likar, D., Arhitekturni postinformacijski sistem, doktorska disertacija, FA, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 1995	
	<i>Spatial planning embraces measures to coordinate the spatial impacts of other sectoral policies, to achieve a more even distribution of economic development between regions than would otherwise be created by market forces, and to regulate the conversion of land and property uses.</i>	CEC 1997b	
	del družbenega planiranja, ki določa globalno zasnovo namenske rabe prostora, npr. razmestitev poselitvenih površin, kmetijskih, gozdnih, industrijskih območij, območij za rekreacijo in turizem, območij, ogroženih zaradi delovanja naravnih sil, deponij nevarnih in zdravju škodljivih snovi, zavarovanih območij vodnih virov, naravne in kulturne dediščine, za katera se izdelajo podrobnejši prostorski akti	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	instrument urejanja prostora, s katerim se v kontinuiranem procesu planiranja ob pretehtanju stanja in trendov prostorskega razvoja in družbenogospodarskih ter okoljskih pogojev v širšem prostoru Evropske unije opredeljujejo prihodnji prostorski razvoj države, regij in občin.	Predlog ZUreP-2 http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/osnutki/ZUREP_s.pdf	kohezijsko politiko razvojno načrtovanje (http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/). Tudi MOP uporablja izraz regionalno prostorsko načrtovanje (http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalno_prostorsko_nacrtovanje/). Tudi pri Planu B za Slovenijo govorijo o razvojnem načrtovanju (http://www.planbz slovenijo.si/84-news/novice/247-odprto-pismo-koaliciji-uredite-razvojno-nacrtovanje-in-omogocite-zeleni-razvojni-preboj).
	prostórski -a -o prid. (ō) <i>nanašajoč se na prostor</i> : prostorski odnosi; prostorska razporeditev / sposobnost prostorskega predstavljanja / prostorsko urejanje naselij / prostorska omejenost ozemlja / prostorska stiska urb. <u>prostorsko planiranje</u> prostórsko prisl.: prostorsko oblikovati, predstaviti; prostorsko ločen, oddaljen	SSKJ http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html	Tudi skupina Odgovorno do prostora! je v svojih pripombah na osnutek (predlog) ZUreP-2 zapisala, da izraza »prostorski plan« in »prostorski načrt« pomenita eno in isto. »Plan« je samo tujka za slovensko besedo »načrt«. Predlagala je, da se prostorski akti delijo na strateške in izvedbene, oziroma državne, regionalne in občinske, da se namesto plani uporabljajo besede strateški načrti in izvedbeni načrti. Namesto "plan" se lahko uvede pojem "strategija prostorskega razvoja regije/občine".

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
3. prostorsko načrtovanje	Je del urejanja prostora. Določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejem	ZPNačrt http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4675	V kontekstu priprave prostorskih aktov gre za načrtovanje razvoja dejavnosti v prostoru in določanje namenske rabe. Vključuje predvsem usklajevanje razvojnih in varstvenih interesov s predlogi za razvoj in razmestitev dejavnosti v prostoru, izboljšanje fizičnih struktur, določanje pogojev za umestitev objektov ipd.
	Interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in varstva kulturne dediščine načrtuje posege v prostor in prostorske ureditve		
	instrument izvedbenega urejanja prostora. Je interdisciplinarna dejavnost, s katero se na način dogovarjanja in usklajevanja med deležniki urejanja prostora načrtuje prostorske ureditve, določa namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje za umestitev načrtovanih posegov v prostor in izboljšanje obstoječih fizičnih struktur. Prostorsko načrtovanje se udejanja skozi prostorske akte, postopek lokacijske preveritve in postopek celovitega umeščanja;	Predlog ZUreP-2 http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/osnutki/ZUREP_s.pdf	
	/	SSKJ http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
4. strateško prostorsko načrtovanje	oblikovanje izhodišč, ciljev razvoja in celostne zasnove prostorskega razvoja na lokalni, regionalni in državni ravni, ki podaja razvojne usmeritve za posamezne prostorske sisteme, npr. poselitev, infrastruktura, krajina, in določa ukrepe za njihovo izvajanje	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	V kontekstu prostorskega načrtovanja gre za 20 – 30-letno obdobje.
5. razvojno planiranje /načrtovanje	Razvojno načrtovanje« je proces priprave, spremljanja in vrednotenja strateških dokumentov	Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5312	Danes se uveljavlja skozi SRS, DRP in RRP-je. Ta pojem je izrazito vezan na ekonomski razvoj. Definicija iz ZURep-2 se – ker gre za prostorski zakon - nanaša na prostorsko relevantne vsebine, samo ali pa predvsem te se udejanjajo skozi PA.
	Razvojno planiranje se udejanja skozi prostorske plane.	Predlog ZUreP-2 http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pa/geuploads/osnutki/ZUREP_s.pdf	
6. regija	bolj ali manj enoten del Zemljinega površja ali večje območje, ki zaradi svojih pokrajinskih sestavin in procesov, njihovega medsebojnega prepletanja,	Geografski terminološki slovar	Uredba o SKTE (Uradni list RS, št. 28/2000), ki določa obvezen nacionalni standard, ki se uporablja pri evidentiranju,

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	součinkovanja predstavlja značilno pokrajinsko enoto z enakimi naravnimi in/ali družbenimi značilnostmi	http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	zbiranj, obdelovanju, analiziranj, posredovanju in izkazovanju podatkov o teritorialni razdelitvi Republike Slovenije. SKTE se uporablja za podporo regionalnemu razvoju in je razdeljen na enajst ravni. Pri tem SKTE do pete ravni temelji na klasifikaciji Evropske unije Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), ki zagotavlja enotno teritorialno delitev za potrebe regionalnih statistik Evropske unije. Tako predstavljata ravni SKTE 0 in SKTE 1 celotno območje države. Na ravni SKTE 2 se Slovenija od 01. 01. 2008 deli na dve enoti (UL EU št. 105/07), SKTE 3 predstavljajo statistične regije, raven SKTE 4 upravne enote, raven SKTE 5 občine, naselja pa so na ravni SKTE 7.
	1. širši teritorij s skupnimi naravnimi, gospodarskimi, funkcijskimi, zgodovinskimi, kulturnimi značilnostmi 2. prostorska enota med državno in občinsko ravni, oblikovana za potrebe planiranja 3. administrativno-upravna enota med državno in občinsko ravni	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	
	Najpreprostejša opredelitev je, da je regija znanstveno orodje, ki dopušča izdelavo prostorske posplošitve na podlagi izbranih meril – prav z namenom ustvariti regijo (MVRDV, 2002). V tej opredelitvi je regija sestavljena iz dveh primarno povezanih delov, ki sta neodvisna in se povezuje preko lastnosti, kot so merilo, hierarhija in čas: - prvi je fizična/prostorska regija, ki vsebuje elemente, kot so klima, fizična geografija, fizična infrastruktura, prebivalstvo, grajeno okolje in vse materialne dobrine, ki se tržijo med regijami in po svetu; - drugi del razumemo kot družbeni sistem tokov in procesov. Ti vsebujejo nefizične dimenzije, kot so obnašanje in psihologija	Zavodnik Lamovšek, Alma. Regionalno prostorsko planiranje v razvitih informacijskih družbah : doktorska disertacija = <i>Regional spatial planning in the developed information societies : doctoral thesis</i>. Ljubljana: [A. Zavodnik Lamovšek], 2007. XXXVI, 186 str., ilustr. 1 optični disk (CD-ROM). http://drugg.fgg.	»Beseda regija je latinskega izvora (»regio«) in pomeni nekakšen predel, področje, torej prostorsko omejeno okolje« (Bučar, 1993, str. 40). Regija običajno predstavlja teritorialno enoto s skupnimi značilnostmi, zgodovino, kulturo in tradicijo. Regije so upravno-pravne enote ali zgolj funkcionalne enote, ki služijo razvoju območja (Majcen et al.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	družbe, aktivnosti trga in ekonomski učinki, izmenjava informacij in znanja, globalizacija, prizadevanje za moč, strateške povezave in sodelovanja.	uni-lj.si/4428/. [COBISS.SI-ID3810657]	2000, str. 1). Lajh (2006, str. 54) opozarja, da je treba regije obravnavati tudi kot funkcionalni, politični in družbeni prostor. V Sloveniji avtorji (npr. Šmidovnik, Vrišer, Bučar, Vlaj, Čokert ...) pogosto na regijo gledajo predvsem iz upravno-političnega vidika in regijo enačijo s pokrajino (drugi nivo lokalne samouprave).
	Bistveno je, da mora regija kot osnovna prostorska enota ustrezati dvojnemu namenu: »odražati mora sedanje družbene strukture in njene organizacije v prostoru, izpričevati pa mora tudi zavestna hotenja po preoblikovanju in izboljšanju navedenih odnosov, seveda v skladu z razvojno dinamiko družbe v prihodnosti«	Vrišer, 1978 Regionalno planiranje. Zbirka tokovi, MK. Ljubljana	
	Temeljni izvor besede je v matematiki: definicija matematičnega območja (regije) ali množice je sistematično ukvarjanje z velikostjo, razmerji med objekti in oblikami in razmerji med njihovimi vrednostmi, ki so izražene simbolično.	<i>Webster's College Dictionary cit. po MVRDV 2002. RheinRuhrCity, Die Unentdeckte Metropole. The Regionmaker, Ein Leitprojekt der Initiative StadtBauKultur. NRW – Forum Kultur und Wirtschaft. Duesseldorf. Germany. Založba Hatje Cantz</i>	
	Praktično vse prostorske definicije regije imajo dvojno sporočilnost: na eni strani je regija fizična, prostorska struktura, ki vsebuje označeno območje,	ESDP, 1999. Evropske prostorske razvojne perspektive, V smeri	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	jedrna in obrobna območja, naravno-geografske, ekološke in klimatske značilnosti območja ter grajene strukture in omrežja, ki jih je v regijo vključil človek. Na drugi strani regija predstavlja socialne dejavnosti in procese znotraj prostorske regije. Gre za zgodovinsko preobrazbo kulture in družbe znotraj fizične regije, ki vsebuje ekonomske, tržne, politične, urbanizacijske, globalizacijske in druge procese. Hkrati regija predstavlja tudi ozemeljsko območje, ki ga lahko definiramo za prostorske analize ali planske namene ter kot delitev države na administrativna območja (ESDP 1999).	uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Dogovorjeno na neformalnem svetu ministrov Evropske unije, odgovornih za prostorsko planiranje. Potsdam 10. –11. maj 1999. Slovenska verzija. Ljubljana	
	-e ž (é) navadno s prilastkom 1. <i>področje, območje</i> : razdeliti državo na pet regij; koroška, obalna regija / turistična, zdravstvena regija / celjska regija	SSKJ http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html	
7. razvojna regija	funkcionalna ozemeljska celota, ki se določi skladno s predpisi s področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja	ZPNačrt http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4675	V Sloveniji ne poznamo formalne opredelitve funkcionalnih regij, kakršne obravnava prej omenjena študija OECD (2002). Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, 2004) kljub temu opredeljuje kategorijo širših mestnih območij, ki jih glede na opisane značilnosti lahko primerjamo s pojmom funkcionalnih regij. SPRS (2004) opredeli širša mestna območja kot območja več lokalnih skupnosti, ki obkrožajo mestno
	funkcionalna ozemeljska celota, ki se določi skladno s predpisi, ki urejajo skladen regionalni razvoj	Predlog ZUreP-2 http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pa/geuploads/osnutki/ZUREP_s.pdf	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	Temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja je razvojna regija (v nadaljnjem besedilu: regija), ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev. Regija obsega občine, ki so vključene v teritorialno enoto NUTS 3 v okviru statistične teritorialne členitve Republike Slovenije, določene z Uredbo Komisije	ZSRR-2 http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5801	občino. Ta območja naj bi bila tesno povezana z osrednjim mestom, v katerem so številna delovna mesta ter raznolike in raznovrstne urbane dejavnosti. Opredeljujejo jih intenzivni tokovi, kakršne so npr. močne vsakodnevne delovne in druge migracije. Strategija opredeli širša mestna območja kot območja okoli središč nacionalnega pomena, izrecno pa našteje širša mestna območja Ljubljane, Maribora, Kopra, Celja in Nove Gorice. Opredelitev širših mestnih območij v SPRS (2004) služi predvsem načrtovanju prostorskega razvoja, mnogo manj oziroma nič pa analizi stanja prostora. Usklajen razvoj širših mestnih območij je ena od osmih prioritete prostorskega razvoja Slovenije. V zvezi s tem sta določeni dve usmeritvi za razvoj: - na širšem mestnem območju, ki obsega območja več lokalnih skupnosti, se prostorske potrebe razvoja mest in drugih naselij načrtuje in ureja na osnovi medobčinskega sodelovanja, predvsem zaradi racionalizacije prometnih tokov, smotrnega

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
			razmeščanja delovnih mest, stanovanj, storitvenih in proizvodnih dejavnosti; - posebno pozornost se namenja usklajenemu razvoju širših mestnih območij središč nacionalnega pomena, predvsem zaradi velikosti, poselitvenih pritiskov, vsestranske problematike in/ali pričakovanega razvoja.
8. funkcijska (nodalna) ali funkcionalna ? regija	geografsko, funkcijsko in gospodarsko zaokroženo območje s povprečno 150.000 prebivalcev, z jasno razpoznavnim omrežjem naselij in strukturo središč ter njihovih vplivnih območij, v kateri se usklajeno razrešujejo razvojna vprašanja celotne regije in vsakega posameznega dela. Vplivno območje središča funkcijske regije zajema tudi druga regionalna območja.	SPRS http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=STRA12	Kljub temu, da v funkcionalnih regijah obstajajo številne vrste gospodarskih interakcij, kot so dnevne migracije prebivalcev, selitve, trgovina s storitvami in dobrinami, komunikacije, prometni tokovi, blagovni tokovi, storitvene povezave, cirkulacija časopisov in finančni tokovi, se za njihovo opredelitev najpogosteje uporablja podatke o dnevnih migracijah, saj praksa držav članic Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development, v nadaljevanju: OECD) kaže, da je vzorec dnevnih interakcij na trgu dela dober približek za opredelitev funkcionalne regije. V OECD-jevi študiji Prostorska
	Osnovna gospodarska funkcija veže produkcijsko različna območja v pokrajinsko enoto. Ta funkcijska vez se največkrat izraža v gravitacijski povezanosti vsega produkcijskega in storitvenega potenciala na določen center. Pri teh regijah imamo opravka z območji, kjer so različne dejavnosti ne glede na različno prostorsko razmestitev povezane na podlagi nekega skupnega sistema v celoto.	Vrišer, I., Regionalno planiranje, MK, Ljubljana, 1978	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	Vsaka funkcionalna regija je organizirana okoli vozlišča, na katerega so okoliška območja vezana s prometnimi in komunikacijskimi sistemi ali drugimi gospodarskimi povezavami, kot so proizvodnja ali trgovske mreže. Značilna funkcionalna regija je metropolitansko območje, kakor ga opredeljuje državna statistika v Združenih državah Amerike. To je povezano z vzorci dnevnih migracij, blagovnih tokov, televizijskimi in radijskimi omrežji, časopisi ter potovanji za rekreacijo in zabavo. Druge funkcionalne regije vključujejo nakupovalne regije s središčem v velikih nakupovalnih centrih, območja, ki jih pokrivajo podružnice bank, pristanišča in njihova zaledja in podobno.	http://www.nationalgeographic.com , 22. 6. 2009	redefinicija – funkcionalne regije (Redefinition Territories – The Functional regions, OECD, 2002) je ugotovljeno, da izmed dvaindvajsetih držav, ki so sodelovale v raziskavi, le pet držav ne opredeljuje regij na podlagi delovnih migracij (Japonska, Mehika, Koreja, Španija in Turčija).
	Funkcionalne regije zaznamuje visoka frekvenca notranjih regionalnih gospodarskih interakcij, kot so regionalna trgovina dobrin in storitev, delovne migracije ter nakupovanje	Johansson, B. 1998. Infrastructure, Market Potential and Endogenous Growth. Jönköping (Mimeo), Jönköping International Business School.	NUTS klasifikacija (angl. »The Nomenclature of Territorial Units for Statistics«) daje prednost upravnim (normativnim) razdelitvam teritorija, vendar uporablja tudi analitične (funkcionalne regije). Torej se izrazi lahko vsaj teritorialno prekrivajo.
	ozemlje s temeljno gospodarsko vlogo, ki povezuje proizvodno različna območja v pokrajinsko zaokroženo enoto, navadno navezano na določeno centralno naselje ali pomembno prometnico	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	po Odloku o strategiji prostorskega razvoja Slovenije, 2004 geografsko, funkcijsko in gospodarsko zaokroženo območje s povprečno 150.000 prebivalci, z jasno razpoznavnim omrežjem naselij in strukturo središč z njihovimi vplivnimi območji, v katerih se usklajeno razrešujejo razvojna vprašanja celotne regije in vsakega posameznega dela	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	
9. kohezijska regija	Kohezijske regije se ujemajo z enotami na ravni NUTS 2, te pa so določene v Uredbi 1319/2013/EU. Za izvajanje kohezijske politike EU in opravljanje drugih skupnih nalog, povezanih z razvojem, ki jih sporazumno določijo občine in država, se razvojne regije povezujejo v kohezijske regije.	ZSRR-2 http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5801	Glej tudi opombo pri opredelitvi pojma regija.
10. formalna oz. administrativna regija	Temeljijo na upravnih enotah. Kako uspešna je uporaba takšnih regij, je odvisno od številnih gospodarskih in socialnih dejavnikov. Upravne enote, določene na podlagi ekonomsko-socialnih razmer in prilagojene dinamiki družbenega razvoja, so brez dvoma z različnih vidikov izdelane planske regije. Vendar so takšni primeri redki, saj so iz različnih razlogov v številnih državah upravne enote odraz nekdanjih (historičnih) razmer.	Vrišer, I., Regionalno planiranje, MK, Ljubljana, 1978	Formalna regija (pokrajina) je upravno-politična struktura, ki ima naslednje pravno sistemske sestavine pokrajinske samouprave: – teritorialna, ki pomeni členitev državnega teritorija na območja lokalnih skupnosti, ki jim je z državnim aktom, s katerim se ustanovijo, podeljen status pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti,

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
			– organizacijska, ki pomeni opredelitev pravnega statusa pokrajine kot osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, ki je organizirana kot avtonomni teritorialni upravni sistem z lastnimi pristojnostmi in katerega naloge opravljajo prebivalci neposredno in po svojih neposredno voljenih predstavniških organih, – funkcionalna, ki pomeni opredelitev lastnega delovnega področja pokrajine, ki izraža skupne potrebe in interese njenih prebivalcev in jih pokrajina lahko samostojno opravlja ter ima zato zadostne vire financiranja in premoženje, s katerim lahko sama razpolaga, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo le zakonitost dela njenih organov.
11. statistična regija	1. regija, oblikovana zlasti zaradi statističnih obdelav, prikazov, primerjav; 2. v Sloveniji večja prostorska enota, v katero se združujejo občine in upravne enote,	Geografski terminološki slovar	Glej tudi opombo pri opredelitvi pojma regija.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	primerna zlasti za upravne zadeve, statistične primerjave, prostorsko načrtovanje	http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	Statistične regije Slovenije so ena izmed predpisanih ravni teritorialne členitve Slovenije, ki jih Statistični urad Republike Slovenije uporablja pri zbiranju in izkazovanju statističnih podatkov. Regionalni podatki se uporabljajo za podporo regionalnemu razvoju, pri strokovnem načrtovanju in merjenju učinkov regionalne politike ter za družbenogospodarske analize (opredelitev SURS).
	bolj ali manj homogena teritorialna enota, določena za potrebe zbiranja statističnih podatkov	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	
12. regionalni razvojni program	Je temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni. Z RRP se uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje. 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.	ZSRR-2 http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5801	Gre za edini razvojni dokument regije. Ima strateški in izvedbeni del, pripravlja se za 5-7 letno plansko obdobje, odvisno od finančne perspektive. Strateški del je usmeritven, izvedbeni del pa prinaša nabor projektov v planskem obdobju, odločitve o prioritetah glede dinamike izvajanja, nosilce, vire financiranja, spremljanje izvajanja kazalce. RRP Ima vsebine s področja človeških virov, gospodarstva, prostora in okolja. Strokovne podlage za RRP niso obvezne in niso predpisane.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	Sprejme se za programsko obdobje (= obdobje vsakokratne finančne perspektive EU) in mora biti usklajen s Strategijo razvoja Slovenije in zakonodajo EU.		Vsebine s področja prostora in okolja črpa iz državne SPRS in iz občinskih OPN-jev.
13. regijski projekt	razvojni projekt, ki temelji na regionalnem razvojnem programu, uresničuje razvojne prioritete razvojne regije in izkorišča njene razvojne potenciale; od lokalnega projekta se regijski razlikuje po celovitem reševanju določene problematike v okviru razvojne regije oziroma širšem razvojnem vplivu na razvojno regijo in izven nje;	ZSRR-2 http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5801	V praksi je s tem pojmom precej težav, saj ni enoznačnih meril za določitev pojma »regijski«. Praksa kaže, da se med regijskimi projekti pogosto znajdejo projekti, ki so zgolj lokalnega pomena, ker je/bo tako več možnosti za pridobitev sredstev, namenjenih razvoju regije.
14. pokrajina	143. člen (pokrajina) Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.	Ustava Republike Slovenije (URS-NPB9); čistopis https://zakonodaja.com/ustava/urs/143-clen-pokrajina	Pokrajina je pravno upravno-politična struktura (glej komentar formalna regija).

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	Območje z značilno oblikovanostjo zemeljskega površja, vegetacijo, urejenostjo in posebnimi krajinskimi značilnostmi, npr. reka, jezero, morje	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	
	Del Zemljinega površja, ki ima glede na prepletanje geografskih pojavov, prvin in součinkovanje geografskih dejavnikov svojski značaj, videz, po katerem se razlikuje od okolice.	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	
15. regionalno planiranje	<i>The primary purpose is deciding on the general distribution of new activities and developments.</i>	Glasson, J. editor, Regional planning, Routledge, 2007, NY and London	
	Načrtovanje manjših, funkcijsko ali problemsko zaokroženih območij, da se ob upoštevanju naravnih, socialnih, gospodarskih in kulturnih značilnosti zagotovijo optimalne, trajnostne razmere za nadaljnji prostorski razvoj	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	
	Sistem med seboj koordiniranih ukrepov , ki žele zagotoviti človeški družbi v določeni pokrajini ustrezne možnosti za nadaljnji razvoj in blaginjo, obenem skušamo z njim preprečiti družbeno škodo	Vrišer, I., Regionalno planiranje, MK, Ljubljana, 1978	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	in pustošenje v pokrajin (str. 14). ... Regionalno planiranje globoko posega v družbeno delovanje ter v družbeno strukturo in organizacijo v pokrajini in zato bistveno zadeva vsakega občana. Vizije o bodočem družbenem razvoju in ureditvi pokrajine (regije) in težnje po uresničevanju teh zamisli so zato nujno predmet pobud in razprav med občani, družbenimi skupnostmi, združenim delom in drugimi družbenimi organizacijami ter morajo imeti javen značaj.		
16. regionalno prostorsko planiranje	po Zakonu o regionalnem prostorskem planiranju, 1967, do 1993 sestavni del družbenega planiranja, ki usmerja gospodarski in družbeni razvoj, varovanje krajine in smotrno gospodarjenje s prostorom na celotnem območju Republike Slovenije	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	
17. regionalna politika	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja opredeljuje regionalno politiko kot strukturno politiko, ki obsega razvojne dejavnosti in programe za doseganje skladnega regionalnega razvoja in se izvaja z ukrepi endogene regionalne politike ter z usklajevanjem razvojnih politik, ki pomembno vplivajo na regionalni razvoj na podlagi teritorialnega razvojnega dialoga.	ZSRR-2 http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5801	V literaturi in v praksi ni enotne opredelitve pojma regionalna politika, saj se definicije razlikujejo v odvisnosti od teoretičnega gledanja posameznega avtorja na problematiko regionalnega razvoja, od prakse regionalne politike v posameznih državah in tudi od trenutnega družbenoekonomskega položaja.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	4. člen (pristojnost države in občin): Za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja so pristojne država in občine.		
18. regionalni razvoj	družbene spremembe, ki so z razvojnimi strategijami, politikami in ukrepi v krajšem časovnem obdobju namenjene zmanjševanju razlik v stopnji razvitosti regij, v daljšem pa njihovem odpravljanju in zmanjševanju razlik v kakovosti življenja njihovega prebivalstva	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	Ta opredelitev velja za klasično regionalno politiko, ne pa sodoben horizontalen pristop k spodbujanju regionalnega razvoja.
19. prostorski razvoj	uravnoteženo uresničevanje prostorskih potreb sedanje in prihodnjih generacij ob hkratnem upoštevanju konkurenčnosti in tržnih zakonitosti pri gospodarjenju s prostorom	ZPNačrt http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4675	
20. regionalni prostorski razvoj	spremembe v poselitvi, infrastrukturi, naravni in kulturni pokrajini na regionalni ravni, temelječe na trajnostni zasnovi rabe prostora kot omejenega razvojnega vira, kar skladno z razvojnimi cilji omogoča, spodbuja regionalne razvojne spremembe	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
21. skladen regionalni razvoj	uravnotežen prostorski in družbenogospodarski razvoj, ki temelji na načrtnih prizadevanjih za zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in življenjskih razmerah med pokrajinami določene države ali večje upravne enote, preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi, ohranjanje poseljenosti na celotnem območju, pospeševanje razvoja okolju prijaznih gospodarskih dejavnosti, varovanje naravnih virov	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	v veljavnem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR-2 ni nikjer definirano, kaj skladen regionalni razvoj je. Domnevati je mogoče, da je to zato, ker se v preteklosti nismo mogli dogovoriti kaj naj bi bil »realen« cilj regionalne politike (zmanjševanje razlik, preprečevanje nadaljnjega povečevanja, kaj je merilo, ...), kar pa posredno tudi definira, kaj je skladnost.
22. prostorski načrt/plan	14. člen: (1) Prostorske ureditve se načrtujejo s prostorskimi akti. (2) S prostorskimi akti se določajo usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste možnih posegov v prostor ter pogoji in merila za njihovo izvedbo. 15. člen: Prostorski akti vsebujejo grafični in tekstualni del.		

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	dolgoročni, razvojno in varovalno naravnan planski akt države ali lokalne skupnosti, v katerem se predvidi raba prostora glede na dolgoročne potrebe skupnosti in opredelijo stavbna zemljišča, javne površine, zemljišča, potrebna za oskrbo, promet, rekreacijo in zemljišča za kmetovanje, rast gozda	Geografski terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski#v	V praksi so uveljavljene definicije: - (predvsem) grafični prikaz kakega objekta, območja; načrt, risba - kar vnaprej določa način, kraj, čas, da bi se kako dejanje uspešno izvedlo, načrt oz. metoda kako doseči cilj - kar vnaprej določa, koliko dela mora biti v določenem času opravljenega oz. način organizacije
23. regionalni prostorski plan	dokument, ki določa družbenogospodarska izhodišča in smernice za urejanje prostora, gospodarjenje s prostorom in varovanje krajine za celotno območje Republike Slovenije	Urbanistični terminološki slovar http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/urbanisticni#v	
	Regionalni prostorski plan je strateški prostorski dokument, s katerim se država in občine na podlagi Strategije, njenega akcijskega programa, drugih razvojnih dokumentov države in razvojnih ciljev EU dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije in določijo bistvene razvojne priložnosti.	Predlog ZUreP-2	Glede na zahtevo po potrditvi RPP s strani Vladne komisije je očitno predvidena državna pristojnost?

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	(Predvidena) komisija Vlade RS za prostorski razvoj potrjuje regionalni prostorski plan.		
24. regionalni prostorski načrt	Ministrstvo in udeležene občine oziroma občina se lahko dogovorijo, da udeležene občine oziroma občina načrtujejo in sprejmejo prostorski akt za določeno prostorsko ureditev, ki je skupnega državnega in regionalnega ali državnega in lokalnega pomena, če je glede na povezanost prostorske ureditve državnega pomena s prostorsko ureditvijo regionalnega oziroma lokalnega pomena to primernejše. V primeru prostorske ureditve, ki je skupnega državnega in regionalnega pomena, jo udeležene občine načrtujejo z regionalnim prostorskim načrtom skladno z določili tega zakona.	ZPNačrt http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4675	ZPNačrt je eliminiral regionalno zasnovo prostorskega razvoja (RZPR), ki je bila z ZURP-1 definirana kot strateški prostorski akt (PA) za regijo. Za 4 statistične regije (Jugovzhodno Slovenijo, Koroško, Savinjsko in Južno Primorsko) so se izdelovale RZPR po naročilu regionalnih razvojnih agencij in s finančno podporo ter pod strokovnim nadzorstvom MOP. Vendar je bila njihova izdelava prekinjena v letu 2006 (za prve tri od zgoraj naštetih tik pred javno razgrnitvijo), ko je bilo odločeno, da se z novim ZPNačrt tak dokument sistemsko ukine.
	14. člen: (6) Medobčinski prostorski akt je regionalni prostorski načrt. 15. člen: Regionalni prostorski načrt ne sme biti v nasprotju z državnimi prostorskimi akti. 62. člen (namen RPN): (1) Za izvedbo regionalnega razvojnega programa po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki zahtevajo načrtovanje prostorskih		RPN je v ZPNačrt definiran kot izvedbeni PA za posamezne prostorske ureditev (PU) in celo kot podlaga za PGD. Tako je RPN čista paralela DPN-jem in OPPN-jem, ob tem pa nima ustreznega regijskega pripravljalca. V praksi se je ta PA izkazal kot nepotreben, saj ni razloga, da bi se sploh pripravljala: DPN in OPPN sta namreč zelo uveljavljena PA, s katerima je

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	ureditev regionalnega pomena, udeležene občine pripravijo regionalni prostorski načrt. (2) Udeležene občine ali zveza občin sklenejo dogovor o pripravi regionalnega prostorskega načrta, v katerem določijo tudi pripravljavca načrta. (3) Regionalni prostorski načrt je podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov. 65. člen (vsebina RPN): (1) Z regionalnim prostorskim načrtom se na podlagi prikaza stanja prostora, usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta in ob upoštevanju državnega prostorskega načrta in regionalnega razvojnega programa načrtujejo prostorske ureditve iz prvega odstavka 62. člena tega zakona. (2) Regionalni prostorski načrt določa namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje iz 43. člena tega zakona za načrtovanje prostorskih ureditev tako natančno, da je na njegovi podlagi mogoče pripraviti projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov. (3) Regionalni prostorski načrt nadomesti občinski prostorski načrt v delu, ki se nanaša na načrtovane prostorske ureditve.		mogoče načrtovati tudi vse prostorske ureditve (PU) regionalnega pomena. Povsem nelogična je dikcija 62. člena ZPnačrt, ki pravi, da se RPN izdela zato, da bi se lahko izvedel RRP. Objekti oz. prostorske ureditve, ki so kot investicije oz. projekti opredeljeni v RRP-jih, se namreč načrtujejo bodisi z DPN-ji, kadar gre za PU državnega pomena, bodisi z OPPN-ji, če gre za PU lokalnega/občinskega pomena. Nepotrebnost RPN-jev dokazuje tudi praksa, saj se RRP-ji oz. njihove usmeritve in načrtovani projekti izvajajo, ob tem ko je bil doslej sprejet en sam RPN.

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Pojem	Opredelitev – definicija pojma	Vir in spletna povezava	Komentar - opomba
	(4) Minister podrobneje predpiše vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega načrta.		

Viri:

1. ESDP, 1999. Evropske prostorske razvojne perspektive, V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Dogovorjeno na neformalnem svetu ministrov Evropske unije, odgovornih za prostorsko planiranje. Potsdam 10. –11. maj 1999. Slovenska verzija. Ljubljana.
2. Geografski terminološki slovar, ZRC SAZU, 2005.
3. Glasson, J. editor, Regional planning, Routledge, 2007, NY and London.
4. Johansson, B. 1998. Infrastructure, Market Potential and Endogenous Growth. Jönköping (Mimeo), Jönköping International Business School.
5. Likar, D., Arhitekturni postinformacijski sistem, doktorska disertacija, FA, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 1995.
6. OECD (2002). Redefining Territories – The functional regions. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development: 130 str.
7. Pogačnik, A., Urbanistično planiranje, FAGG Univerze v Ljubljani, 1986.
8. Pripombe skupine Odgovorno do prostora! na osnutek (predlog) Zakona urejanju prostora (ZUreP-2), november 2016.
9. Slovar slovenskega knjižnega jezika, ZRC SAZU, 2000.
10. Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004.
11. Urbanistični terminološki slovar, UI SRS, Ljubljana 1975.
12. Urbanistični terminološki slovar, ZRC SAZU, 2015.
13. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10).
14. Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 9/07).

15. Vrišer, I., Regionalno planiranje, MK, Ljubljana, 1978.
16. Webster's College Dictionary cit. po MVRDV 2002. RheinRuhrCity, Die Unentdeckte Metropole. The Regionmaker, Ein Leitprojekt der Initiative StadtBauKultur. NRW – Forum Kultur und Wirtschaft. Duesseldorf. Germany. Založba Hatje Cantz.
17. ZPNačrt - Zakon o prostorskem načrtovanju - (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US in 14/15 – ZUUJFO).
18. Zavodnik Lamovšek, Alma. *Regionalno prostorsko planiranje v razvitih informacijskih družbah : doktorska disertacija = Regional spatial planning in the developed information societies : doctoral thesis*. Ljubljana: [A. Zavodnik Lamovšek], 2007. XXXVI, 186 str., ilustr. 1 optični disk (CD-ROM). <http://drugg.fgg.uni-lj.si/4428/>.
19. ZUreP-2 - Zakon o urejanju prostora - (predlog, oktober 2016).
20. ZSRR-2 - Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16).
21. Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave regionalnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 99/07).

Priloga 2: Anketni vprašalnik

POVEZOVANJE RAZVOJNEGA IN PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Občina:

VPRAŠANJA

SKLOP 1: MEDOBČINSKO SODELOVANJE

1. Kako ocenjujete kakovost sodelovanja vaše občine s sosednjimi občinami? (1 – zelo slabo sodelovanje, 2 – slabo, 3 – srednje, 4 – dobro, 5 – zelo dobro sodelovanje)

	OBLIKE SODELOVANJA	Ne sodelujemo	Kakovost sodelovanja				
1.	Skupne občinske uprave	0	1	2	3	4	5
2.	Razvojni svet regije	0	1	2	3	4	5
3.	Svet regije	0	1	2	3	4	5
4.	Regionalna razvojna agencija	0	1	2	3	4	5
5.	Lokalna akcijska skupina (Program razvoja podeželja 2014-2020)	0	1	2	3	4	5
6.	Lokalna razvojna agencija	0	1	2	3	4	5
7.	Regionalna destinacijska organizacija	0	1	2	3	4	5
8.	Turistično-informacijska pisarna	0	1	2	3	4	5

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

9.	Lokalna energetska agencija	0	1	2	3	4	5
10.	Javni zavodi	0	1	2	3	4	5
11.	Javna podjetja	0	1	2	3	4	5
12.	Javni skladi	0	1	2	3	4	5
13.	Javne agencije	0	1	2	3	4	5
14.	Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS)	0	1	2	3	4	5
15.	Skupni medobčinski projekti (EU sredstva, državna sredstva)	0	1	2	3	4	5
16.	Redna neformalna srečanja med župani in drugimi predstavniki občine	0	1	2	3	4	5
17.	Druge oblike medobčinskega sodelovanja (vpišite v spodnje vrstice)						
		0	1	2	3	4	5

2. Katere so po vaših izkušnjah glavne prednosti medobčinskega sodelovanja? Ocenite njihovo pomembnost.

(0 – ni prednosti, 1 – nepomembno, 2 – malo pomembno, 3 – srednje, 4 – pomembno, 5 – zelo pomembno).

	PREDNOSTI MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA	Ni prednosti	Ocena				
1.	Ustreznejše upravljanje posameznega področja (npr. prostorsko načrtovanje)	0	1	2	3	4	5
2.	Časovno učinkovitejše izvajanje nalog	0	1	2	3	4	5
3.	Racionalnejša poraba sredstev (finance, kadri)	0	1	2	3	4	5
4.	Skladnejši razvoj med občinami	0	1	2	3	4	5

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

5.	Usklajeno načrtovanje zadev v skupnem interesu	0	1	2	3	4	5
6.	Skupno zastopanje in obramba občinskih interesov	0	1	2	3	4	5
7.	Krepitev regionalne identitete	0	1	2	3	4	5
8.	Povezovanje v funkcijsko zaključeno celoto (npr. načrtovanje celotnega povodja, javnega potniškega prometa)	0	1	2	3	4	5
9.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)						
		0	1	2	3	4	5

3. Katere so po vaših izkušnjah glavne pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja?
(0 – ni pomanjkljivosti, 1 – nepomembno, 2 – malo pomembno, 3 – srednje pomembno, 4 – pomembno, 5 – zelo pomembno).

	SLABOSTI MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA	Ni pomanjkljivosti	Ocena				
1.	Zahtevnejše usklajevanje glede financiranja nalog	0	1	2	3	4	5
2.	Zahtevnejše usklajevanje glede izvajanja nalog	0	1	2	3	4	5
3.	Dolgotrajnejši proces izvajanja nalog	0	1	2	3	4	5
4.	Prilagajanje ene občine drugi	0	1	2	3	4	5
5.	Izguba samostojnosti odločanja občine	0	1	2	3	4	5
6.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)						
		0	1	2	3	4	5

4. Katera organizacijska oblika medobčinskega sodelovanja je najbolj ustrezna/primerna za vašo občino?
(1 – ni ustrezna, 2 – ustrezna, 3 – zelo ustrezna)?

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

	OBLIKE SODELOVANJA	Ustreznost		
1.	Skupne občinske uprave	1	2	3
2.	Razvojni svet regije	1	2	3
3.	Svet regije	1	2	3
4.	Regionalna razvojna agencija	1	2	3
5.	Lokalna akcijska skupina (Program razvoja podeželja 2014-2020)	1	2	3
6.	Lokalna razvojna agencija	1	2	3
7.	Regionalna destinacijska organizacija	1	2	3
8.	Turistično-informacijska pisarna	1	2	3
9.	Lokalna energetska agencija	1	2	3
10.	Javni zavodi	1	2	3
11.	Javna podjetja	1	2	3
12.	Javni skladi	1	2	3
13.	Javne agencije	1	2	3
14.	Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS)	1	2	3
15.	Skupni medobčinski projekti (EU sredstva, državna sredstva)	1	2	3
16.	Redna neformalna srečanja med župani in drugimi predstavniki občine	1	2	3
17.	Druge oblike medobčinskega sodelovanja (vpišite v spodnje vrstice)			
		1	2	3

5. V kolikšni meri vaša občina sodeluje s sosednjimi občinami na naslednjih področjih?
 (0 – ne sodelujemo, 1 – zelo redko (vsakih nekaj let), 2 – redko (1-2x letno), 3 – pogosto (5-6x letno), 4 – zelo pogosto (mesečno), 5 – redno (dnevno, tedensko)).

	PODROČJA SODELOVANJA	Ocena					
1.	Komunalni odpadki	0	1	2	3	4	5

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

2.	Vodovod	0	1	2	3	4	5
3.	Kanalizacija	0	1	2	3	4	5
4.	Redarstvo in skupne inšpekcijske službe	0	1	2	3	4	5
5.	Prostorski informacijski sistemi	0	1	2	3	4	5
6.	Turizem in promocija	0	1	2	3	4	5
7.	Kultura	0	1	2	3	4	5
8.	Prostorsko načrtovanje	0	1	2	3	4	5
9.	Otroško varstvo	0	1	2	3	4	5
10.	Osnovno šolstvo	0	1	2	3	4	5
11.	Zdravstvo	0	1	2	3	4	5
12.	Varstvo okolja	0	1	2	3	4	5
13.	Javni potniški promet	0	1	2	3	4	5
14.	Prometna infrastruktura (npr. kolesarske steze)	0	1	2	3	4	5
15.	Športna infrastruktura	0	1	2	3	4	5
16.	Naravne vrednote	0	1	2	3	4	5
17.	Kulturna dediščina (snovna, nesnovna)	0	1	2	3	4	5
18.	Zavarovana območja narave	0	1	2	3	4	5
19.	Gospodarske/obrtne cone in promocija investicij	0	1	2	3	4	5
20.	Energetika (npr. učinkovita raba energije, obnovljivi viri energije)	0	1	2	3	4	5
21.	Projektna pisarna (za prijavo projektov)	0	1	2	3	4	5
22.	Varstvo starejših	0	1	2	3	4	5
23.	Urejanje vodotokov	0	1	2	3	4	5
24.	Skupna blagovna znamka	0	1	2	3	4	5
25.	Stanovanjska gradnja	0	1	2	3	4	5
26.	Notranje revidiranje	0	1	2	3	4	5

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

27.	Računovodstvo	0	1	2	3	4	5
28.	Občinsko pravobranilstvo	0	1	2	3	4	5
29.	Varstvo pred nesrečami	0	1	2	3	4	5
30.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)						
		0	1	2	3	4	5

6. Katere vire financiranja projektov medobčinskega sodelovanja uporabljate in kako pogosto jih uporabljate?

(0 – ne uporabljamo, 1 – zelo redko, 2 – redko, 3 – pogosto, 4 – zelo pogosto, 5 - vedno)

	VIRI FINANCIRANJA	Ocena					
1.	Lastna sredstva vključenih občin	0	1	2	3	4	5
2.	Sredstva ene občine	0	1	2	3	4	5
3.	Sofinanciranje skupne občinske uprave s strani države	0	1	2	3	4	5
4.	Državna sredstva (z ali brez sofinanciranja občine)	0	1	2	3	4	5
5.	Evropska sredstva (z ali brez sofinanciranja države/občine)	0	1	2	3	4	5
6.	Javno-zasebno partnerstvo	0	1	2	3	4	5
7.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)						
		0	1	2	3	4	5

7. V kolikšni meri navedene ovire vplivajo na medobčinsko sodelovanje?

(0 – ni vpliva, 1 – zelo šibek vpliv, 2 – šibek, 3 – srednji, 4 – močan, 5 – zelo močan vpliv).

	OVIRE	Ocena					
1.	Neustrezna/nespodbudna zakonodaja	0	1	2	3	4	5

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

2.	Premalo finančnih spodbud	0	1	2	3	4	5
3.	Različna strankarska pripadnost županov	0	1	2	3	4	5
4.	Osebna nesoglasja	0	1	2	3	4	5
5.	Tradicionalno rivalstvo med občinami	0	1	2	3	4	5
6.	Nerazumevanje pomena sodelovanja s strani drugih občin	0	1	2	3	4	5
7.	Pomanjkanje idej	0	1	2	3	4	5
8.	Pomanjkanje časa	0	1	2	3	4	5
9.	Pomanjkanje kadrov	0	1	2	3	4	5
11.	Neustrezno usmerjanje države	0	1	2	3	4	5
12.	Drugo (vpišite)						
		0	1	2	3	4	5

8. Ali lahko vaša občina s svojimi kadri izvaja naloge v pristojnosti občin? (Obkrožite.)

DA NE

V primeru odgovora NE, vas prosimo za obrazložitev zakaj in katere naloge:

9. Katere naloge iz občinske pristojnosti bi bilo najbolj smiselno izvajati na nadobčinski ravni? Označite.

	NALOGA	Ni smiselno	Funkcionalna regija (območje je lahko večje ali manjše od razvojne regije)	Razvojna regija (statistična regija)	Država
1.	Komunalni odpadki				

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

2.	Vodovod				
3.	Kanalizacija				
4.	Redarstvo in skupne inšpekcijske službe				
5.	Prostorski informacijski sistemi				
6.	Turizem in promocija				
7.	Kultura				
8.	Prostorsko načrtovanje				
9.	Otroško varstvo				
10.	Osnovno šolstvo				
11.	Zdravstvo				
12.	Varstvo okolja				
13.	Javni potniški promet				
14.	Prometna infrastruktura (npr. kolesarske steze)				
15.	Športna infrastruktura				
16.	Naravne vrednote				
17.	Kulturna dediščina (snovna, nesnovna)				
18.	Zavarovana območja narave				
19.	Gospodarske/obrtne cone in promocija investicij				
20.	Energetika (npr. učinkovita raba energije, obnovljivi viri energije)				
21.	Projektna pisarna (za prijavo projektov)				
22.	Varstvo starejših				
23.	Urejanje vodotokov				
24.	Skupna blagovna znamka				
25.	Stanovanjska gradnja				
26.	Notranje revidiranje				
27.	Računovodstvo				

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

28.	Občinsko pravobranilstvo				
29.	Varstvo pred nesrečami				
30.	Drugo (vpišite v vrstice spodaj)				

10. Kakšna naj bo prevladujoča organizacija medobčinskega sodelovanja (izberite enega):

1. Obvezna: predpisana z zakoni in podzakonskimi akti
2. Prostovoljna: prostovoljno sodelovanje med občinami v skladu s potrebami in željami občin

Prosimo, obrazložite vaš odgovor:

11. S čim bi povezovanje med občinami lahko dodatno spodbudili? Ocenite, koliko spodbudni bi bili navedeni ukrepi.

(Ocenite z 1–5; 1 – povsem nespodbudni, 2 – nespodbudni, 3 – srednje spodbudni, 4 – spodbudni, 5 – zelo spodbudni.)

- UKREPI		Ocena				
1.	Finančne spodbude	1	2	3	4	5
2.	Obvezno sodelovanje na podlagi zakona	1	2	3	4	5
3.	Prednost projektom medobčinskega sodelovanja na razpisih	1	2	3	4	5
4.	Izobraževanje in ozaveščanje o tematici	1	2	3	4	5
5.	Predstavitev primerov dobrih praks	1	2	3	4	5
6.	Drugo (vpišite v vrstice spodaj)					
		1	2	3	4	5

SKLOP 2: RAZVOJNO NAČRTOVANJE

12. Ali ima vaša občina občinski razvojni dokument (strategije razvoja, razvojni programi)?

DA NE

V primeru odgovora NE, vas prosimo za obrazložitev zakaj:

13. Katere so po vašem mnenju koristi občinskih razvojnih dokumentov (strategije razvoja, razvojni programi)? (1 – nepomembno, 2 – malo pomembno, 3 – srednje, 4 – pomembno, 5 – zelo pomembno).

- KORISTI		Ocena				
1.	Omogočajo dogovor o usmeritvah trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja občine	1	2	3	4	5
2.	Predstavljajo strokovno podlago in usmeritev za vsakoletno pripravo Načrta razvojnih programov občine in pomoč organom občine pri odločanju o prioritetah proračuna	1	2	3	4	5
3.	Priprava spodbuja vključitev občanov k skupnemu načrtovanju razvoja in izvedbi projektov	1	2	3	4	5
4.	Identifikacija in vključitev obstoječih in potencialnih partnerjev k načrtovanju in izvajanju razvojnih dejavnosti	1	2	3	4	5
5.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)					
		1	2	3	4	5

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

14. Ali je RRP (regionalni razvojni program) ustrezen razvojni dokument na regionalni ravni, ki dejansko pripomore k razvoju vaše regije?

DA NE

Prosimo, obrazložite:

15. Katere so po vašem mnenju prednosti/koristi regionalnega razvojnega programa? (1 – nepomembno, 2 – malo pomembno, 3 – srednje, 4 – pomembno, 5 – zelo pomembno).

- KORISTI		Ocena				
1.	Omogočajo dogovor o usmeritvah trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja regije	1	2	3	4	5
2.	Omogočajo identifikacijo in oblikovanje instrumentov in najbolj perspektivnih projektnih predlogov, ki bodo doprinesli razvoju regije	1	2	3	4	5
3.	Spodbujajo identifikacijo in vključitev razvojnih partnerjev k načrtovanju in izvajanju razvojnih dejavnosti v regiji	1	2	3	4	5
4.	Spodbujajo pripravo na pričakovane spremembe (tehnološke, demografske, okoljske, družbene) in s tem zmanjšujejo razvojna tveganja regije v prihodnosti					
5.	Predstavljajo strokovno podlago za pridobitev državnih in evropskih finančnih sredstev	1	2	3	4	5
6.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)					
		1	2	3	4	5

16. Kako pomembna je regionalna razvojna agencija po vašem mnenju pri usklajevanju interesov na področju spodbujanja razvoja regije?

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

(1 – nepomembna, 2 – malo pomembna, 3 – srednje pomembna, 4 – pomembna, 5 – zelo pomembna)

VPRAŠANJE		Ocena				
1.	Usklajevanje interesov med občinami	1	2	3	4	5
2.	Usklajevanju interesov med državo in občinami	1	2	3	4	5
3.	Medsektorsko usklajevanje na ravni regije	1	2	3	4	5
4.	Medregijski projekti	1	2	3	4	5
5.	Čezmejni projekti	1	2	3	4	5
6.	Drugo (vpišite v spodnje vrstice)					
		1	2	3	4	5

SKLOP 3: PROSTORSKO NAČRTOVANJE

17. Kako pomembna se vam zdi regionalna raven prostorskega načrtovanja?

(1 – nepomembno, 2 – malo pomembno, 3 – srednje, 4 – pomembno, 5 – zelo pomembno).

Pomen				
1	2	3	4	5

Utemeljitev:

18. Kdo naj skrbi za pripravo, financiranje in izvajanje regionalnih prostorskih planov?

PRISTOJNOST		Priprava	Financiranje	Izvajanje
1.	Pristojnost občin			
2.	Skupna občinska uprava			
3.	Regionalna razvojna agencija			
4.	Specializirani javni zavod na ravni regije			
5.	Specializirana javna agencija na ravni regije			

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

19. Katere razvojne naloge in naloge prostorskega načrtovanja, ki so sedaj v pristojnosti občin, bi bilo treba prenesti na regionalno raven?

NALOGA		DA	NE
1.	Izvajanje nalog, povezanih z delovanjem prostorskega informacijskega sistema		
2.	Izvajanje nalog, povezanih s spremljanjem stanja v prostoru		
3.	Priprava strokovnih podlag za regionalni prostorski plan		
4.	Priprava in izvajanje regionalnih prostorskih planov		
5.	Izdajanje mnenj in soglasij za posege v prostor		

20. Katere vsebine ocenjujete kot najbolj relevantne na regionalni ravni prostorskega načrtovanja in bi jih moral regionalni prostorski plan obvezno vsebovati?

VSEBINA		DA	NE
1.	Cilji in prioritete prostorskega razvoja regije		
2.	Zasnova razvoja poselitve (širša mestna območja, somestja, vloga naselij v omrežju naselij; prednostna razvojna območja za stanovanjsko oskrbo; zasnova stanovanjskih območij; usmeritve za urejanje posebnih oblik poselitve npr. romska naselja, počitniška naselja, vinogradniška območja; okvirna območja za dolgoročen razvoj naselij)		
3.	Zasnova razvoja družbene infrastrukture (izobraževalne in kulturne institucije; zdravstvo; uprava)		
4.	Zasnova razvoja gospodarskih con (proizvodne in storitvene cone nad 10 ha uporabne površine; večja nakupovalna središča nad 5000 m2 bruto tlorisne površine)		
5.	Zasnova prometne infrastrukture (pomembnejše ceste, železnice; pomembnejše kolesarske poti; logistični centri, intermodalni centri, prestopne točke urejanju skupnega javnega potniškega prometa)		
6.	Zasnova razvoja gospodarske javne infrastrukture (prenosna in druga pomembnejša omrežja: elektroenergetska, plinovodna, komunikacijska, vodovodna)		
7.	Zasnova razvoja turistične in prostočasne infrastrukture (turistične in rekreacijske ureditve v krajini; počitniška območja; pohodniške, izletniške poti)		
8.	Zasnova zelene infrastrukture in razvoja dejavnosti v krajini (zeleni sistem regije: ureditve na območjih rečnih dolin, ureditve na zavarovanih območjih narave; zasnova prednostnih območij za razvoj kmetijstva;		

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

	zasnova prednostnih območij za razvoj gozdarstva; zasnova ureditev za upravljanje voda; zasnova rabe mineralnih surovin)		
9.	Usmeritve za urejanje območij, pomembnih za prepoznavnost regije		
10.	Zasnova sanacij degradiranih območij		
11.	Funkcionalne povezave s sosednjimi območji/regijami		
12.	Ostalo (napišite v spodnjih vrsticah)		

21. Ali menite, da bi bilo mogoče z regionalnim strateškim prostorskim planom (ob vašem sodelovanju) nadomestiti strateški del OPN?

Odgovor	Obrazložitev
DA	
NE	

22. Na kakšen način naj se povezujeta prostorsko in razvojno načrtovanje na ravni regije?

VSEBINA		DA	NE
1.	Z oblikovanjem enotnega strateškega/razvojnega dokumenta, ki bo vseboval tako razvojne kot prostorske elemente		
2.	Z razširitvijo RPP s poglavjem o prostorskem razvoju		
3.	Z vključitvijo razvojnih komponent v regionalni prostorski plan		
4.	Z usklajenim delovanjem občin na medobčinski ravni		
5.	Z usklajenim sektorskim delovanjem pri vprašanjih regionalnega razvoja		
6.	S povezovanjem tistih sektorjev, ki so ključni za posamezna vsebinska vprašanja na regionalni ravni		
7.	Ostalo (napišite v spodnjih vrsticah)		

23. Ali nam želite sporočiti še kaj?

Priloga 3: Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni: analiza ankete med občinami

1. UVOD

Neusklajenost razvojnega in prostorskega načrtovanja predstavlja veliko oviro za celovit razvoj posamezne občine, regije in države. Celovit razvoj posameznega območja je možen le ob ustrezni povezavi prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem. Regionalna (medobčinska) raven kot vmesna raven med lokalno in državno lahko optimalno poveže lokalne potrebe z državnimi usmeritvami s strateškim in celovitim pristopom za območje.

Za tak pristop vzpostavitev regij kot administrativne ravni ni nujni pogoj, temveč so možne tudi druge, dogovorne oblike povezovanja in upravljanja na regionalni ravni. Ta partnerstva so deloma že vzpostavljena v okviru spodbujanja skladnega regionalnega razvoja in medobčinskega sodelovanja, smiselno pa jih je razširiti in oblikovati v celovitejši pristop.

Zato sta se Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo odločili za pripravo modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. V okviru priprave bo oblikovan nabor vsebin, ki so regionalnega/medobčinskega pomena, predlagan način integracije prostorskih vsebin in regionalnega razvojnega programiranja ter predlagan model upravljanja na regionalni/medobčinski ravni.

Pri pripravi modela je potrebna čim tesnejša vključitev vseh deležnikov. Ker imajo občine v spodbujanju regionalnega razvoja ključno vlogo, smo preverili poglede občin na medobčinsko sodelovanje ter povezovanje razvojnega in prostorskega načrtovanja. Anketa med občinami je pomemben vložek k oblikovanju modela povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.

2. ANALIZA ANKETE MED OBČINAMI

2.1. Podatki in metoda

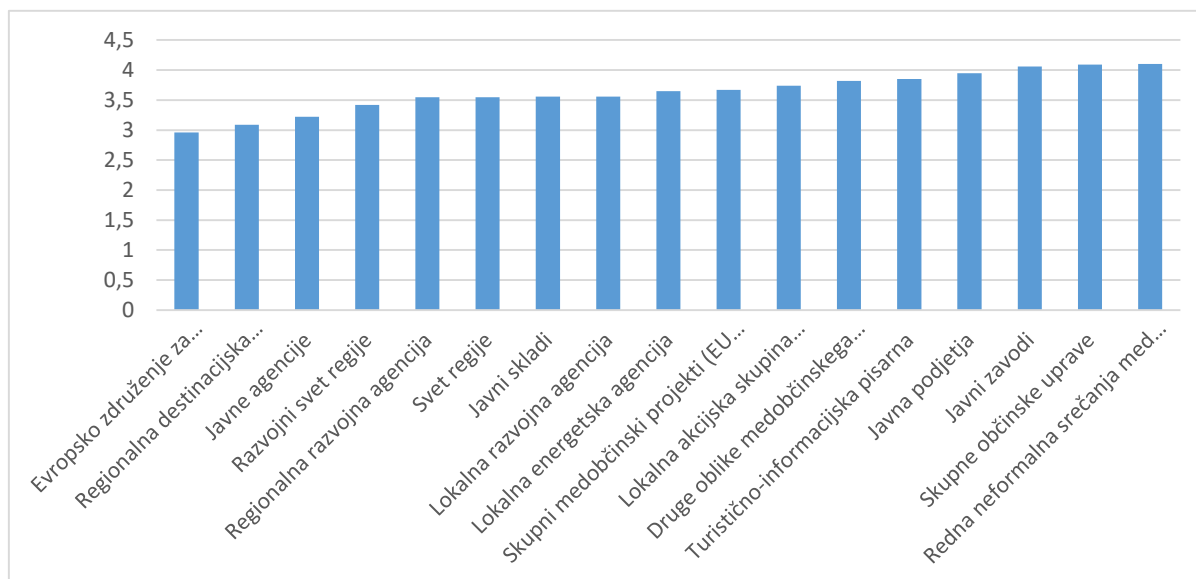
Anketa je bila poslana vsem, torej 212 občinam po Sloveniji, nanjo pa je odgovorilo 77 občin (35,8 odstotka), od tega 10 mestnih občin. Potrebno je opozoriti, da je kar nekaj vprašalnikov zelo pomanjkljivo izpolnjenih in da je na veliko večino odgovorov odgovorilo med 80 in 87 % občin, ki so izpolnile vprašalnik. Med občinami, ki so pomanjkljivo odgovorile, so tudi mestne občine. Natančno število občin, ki so odgovorile na posamezno vprašanje, podajamo pri vsakem odgovoru sproti, kjer je tudi podano, kakšen je delež občin, ki so na posamezno vprašanje odgovorile (glede na 77 občin, ki so se odzvale). Odstotek občin, ki so odgovorile z določeno vrednostjo, se nanaša na občine, ki so odgovorile na posamezno (pod)vprašanje.

2.2. Rezultati

2.2.1. Kakovost posameznih oblik sodelovanja s sosednjimi občinami

Na to vprašanje je odgovorilo 66 občin (85,7 odstotka). Občine so morale opredeliti kakovost sodelovanja na določenih področjih s sosednjimi občinami. Sodelovanje so lahko označile z 1 kot zelo slabo, 2 kot slabo, 3 kot srednje, 4 kot dobro in 5 kot zelo dobro.

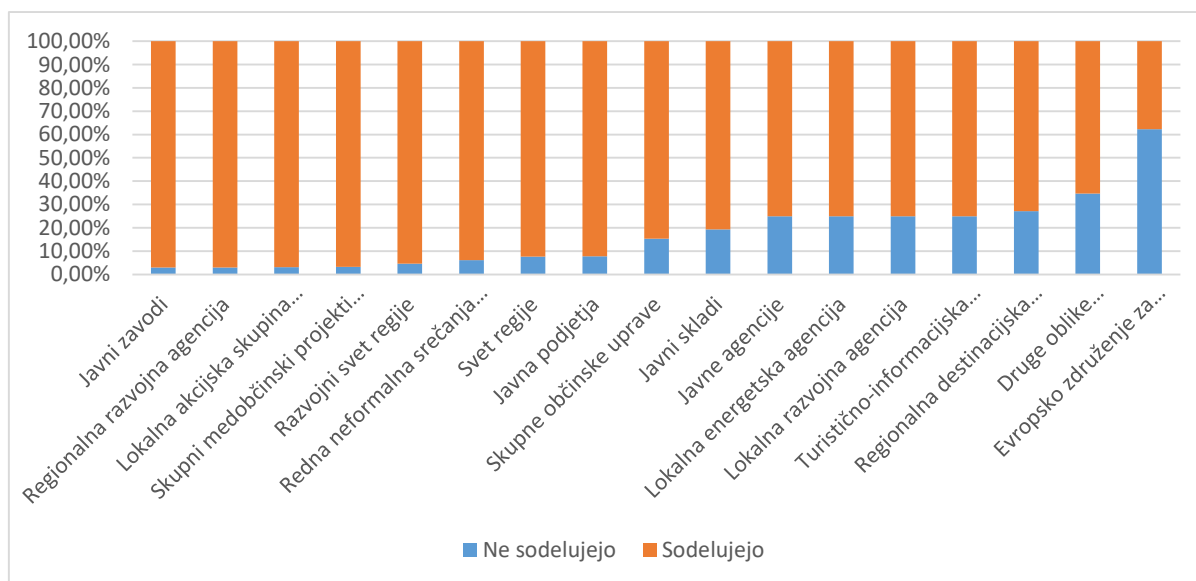
Slika 1: Kakovost posameznih oblik sodelovanja s sosednjimi občinami



Občine med seboj najboljše sodelujejo pri rednih neformalnih srečanjih med župani in drugimi predstavniki občine, skupni občinski upravi in javnih zavodih. Najslabše sodelujejo pri Evropskem združenju za teritorialno sodelovanje ter regionalni destinacijski organizaciji. Občine na splošno dobro sodelujejo, saj je povprečje odgovorov 3,6.

Občine so se lahko odločile tudi za možnost »Ne sodelujemo.« Občine veliko sodelujejo na večini področij, razen pri Evropskem združenju za teritorialno sodelovanje (EZTS), kjer se je za to možnost odločilo 38 (62,3 odstotka) občin. Občine pa manj sodelujejo tudi pri lokalni razvojni agenciji, regionalni destinacijski organizaciji, turistično-informacijskih pisarnah ter lokalni energetske agenciji, saj se je za možnost »Ne sodelujemo« odločilo okoli 25 odstotkov občin.

Slika 2: Razmerje med sodelujočimi in nesodelujočimi občinami na določenih področjih



Odgovori kažejo, da zaposleni na občinah (odgovorni za urejanje prostora), ki so izpolnjevale vprašalnike, niso seznanjene s področjem razvojnega načrtovanja. Tako so v skladu z veljavnim

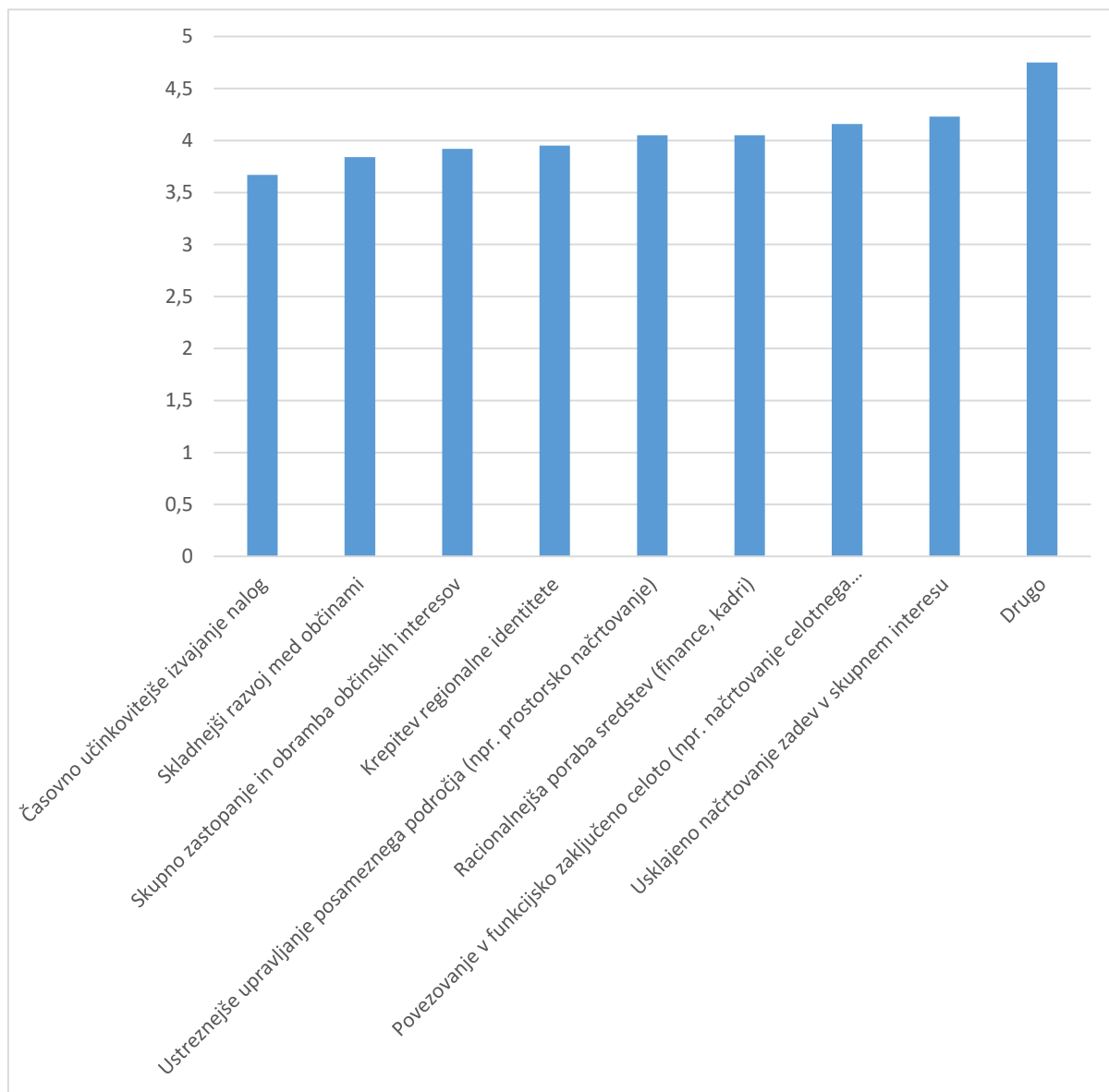
Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja vse občine vključene v Svet regije, medtem ko je članic Evropskih združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS) v Sloveniji le pet, čeprav je kar 38 občin označilo omenjeno obliko sodelovanja. Članice EZTS so Mestna občina Nova Gorica in Občina Šempeter-Vrtojba (EZTS), Občina Lendava in Mestna občina Ptuj (PANNON EZTS) in Občina Dobrovnik (MASH EZTS).

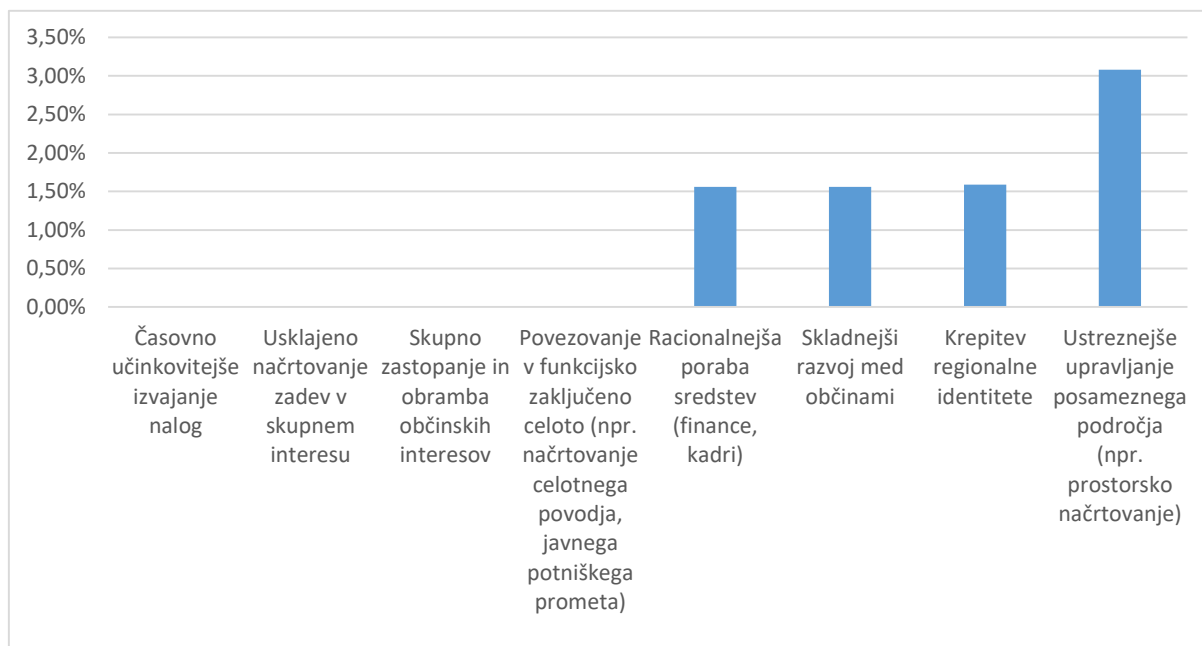
2.2.2. Prednosti medobčinskega sodelovanja

Na to vprašanje je odgovorilo 65 občin (84,4 odstotka). Pomembnost sodelovanja so občine lahko označile z 1 kot nepomembno, 2 kot malo pomembno, 3 kot srednje pomembno, 4 kot pomembno in 5 kot zelo pomembno.

Občinam se najmanj pomembno zdi sodelovanje za časovno učinkovitejše izvajanje nalog, najbolj pa usklajeno načrtovanje zadev v skupnem interesu. Možnost »Drugo« so izbrale 4 občine in dopisale »skladen standard javnih storitev v regiji,« »sodelovanje pri turističnih dejavnostih,« »varovanje kulturne in naravne dediščine« ter »izvajanje javnih služb.«

Slika 3: Glavne prednosti medobčinskega sodelovanja

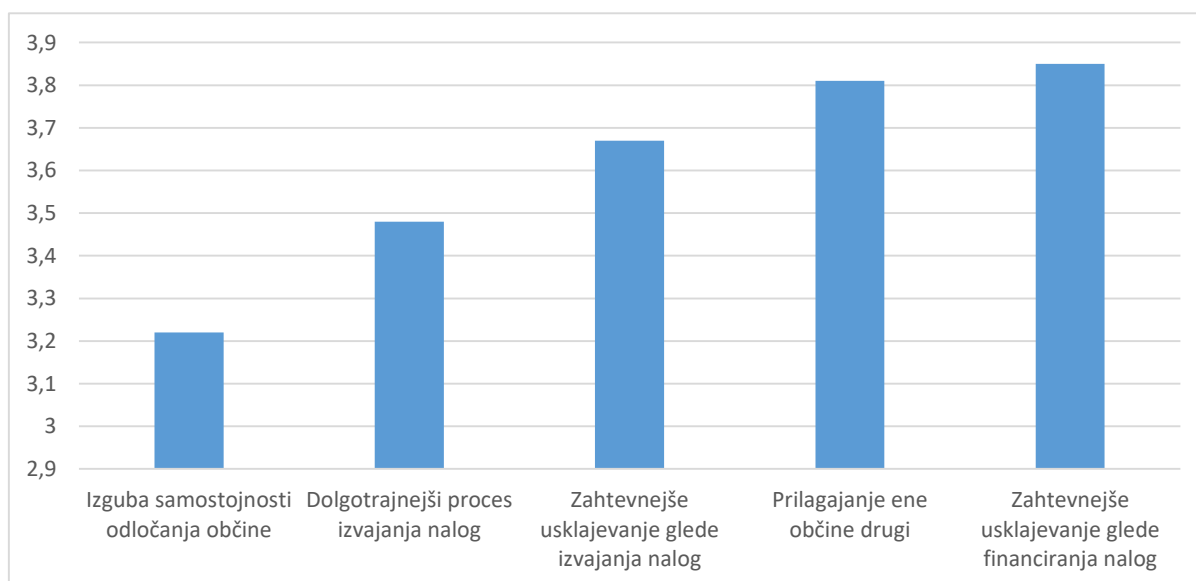


Slika 4: Delež odgovorov "Ni prednosti"

Največji delež občin je označil da ni prednosti pri sodelovanju pri ustrežnejšem upravljanju posameznega področja (npr. prostorskem načrtovanju), ampak tudi tu le 3,08 odstotka. Večina občin meni, da je medobčinsko sodelovanje pomembno in potrebno.

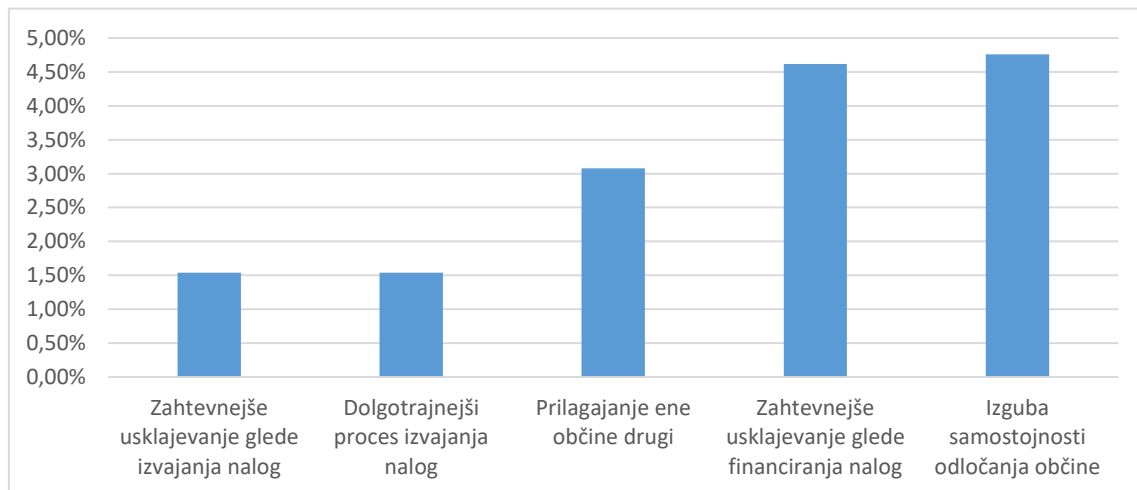
2.2.3. Pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja

Na to vprašanje je odgovorilo 65 občin (84,4 odstotka). Pomankljivost sodelovanja so občine lahko označile z 1 kot nepomembno, 2 kot malo pomembno, 3 kot srednje pomembno, 4 kot pomembno in 5 kot zelo pomembno.

Slika 5: Glavne pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja

Občine menijo, da je največja pomanjkljivost zahtevnejše usklajevanje glede financiranja nalog, najmanjša pa izguba samostojnosti odločanja občine. Za možnost »Drugo« se je odločila le ena občina vendar niso opredelili svojega razloga, zato odgovora nismo upoštevali.

Slika 6: Delež odgovorov "Ni pomanjkljivosti"

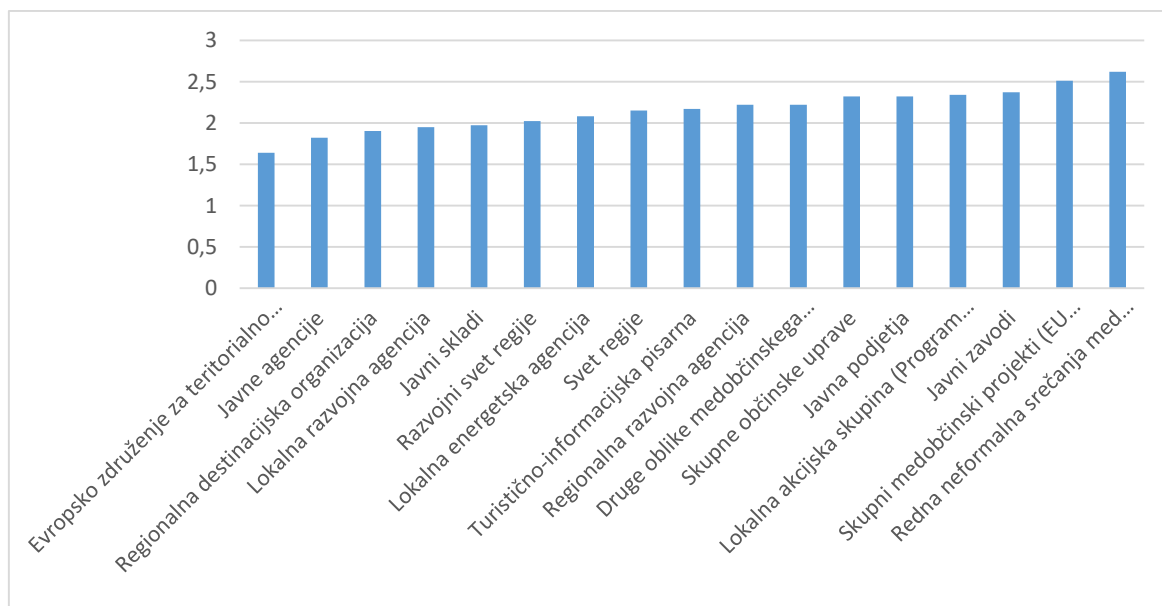


Največ občin meni, da ni pomanjkljivosti medobčinskega sodelovanja pri izgubi samostojnosti odločanja občine in zahtevnejšem usklajevanju glede financiranja nalog, najmanj pa pri zahtevnejšem usklajevanju glede izvajanja nalog in dolgotrajnejšem procesu izvajanja.

2.2.4. Ustreznost organizacijskih oblik medobčinskega sodelovanja

Na to vprašanje je odgovorilo 66 občin (85,7 odstotka). Občine so morale oceniti ustreznost organizacijskih oblik medobčinskega sodelovanja. Na izbiro so imele 1 kot neustrezno, 2 kot ustrezno in 3 kot zelo ustrezno.

Slika 7: Ocena ustreznosti posameznih organizacijskih oblik medobčinskega sodelovanja

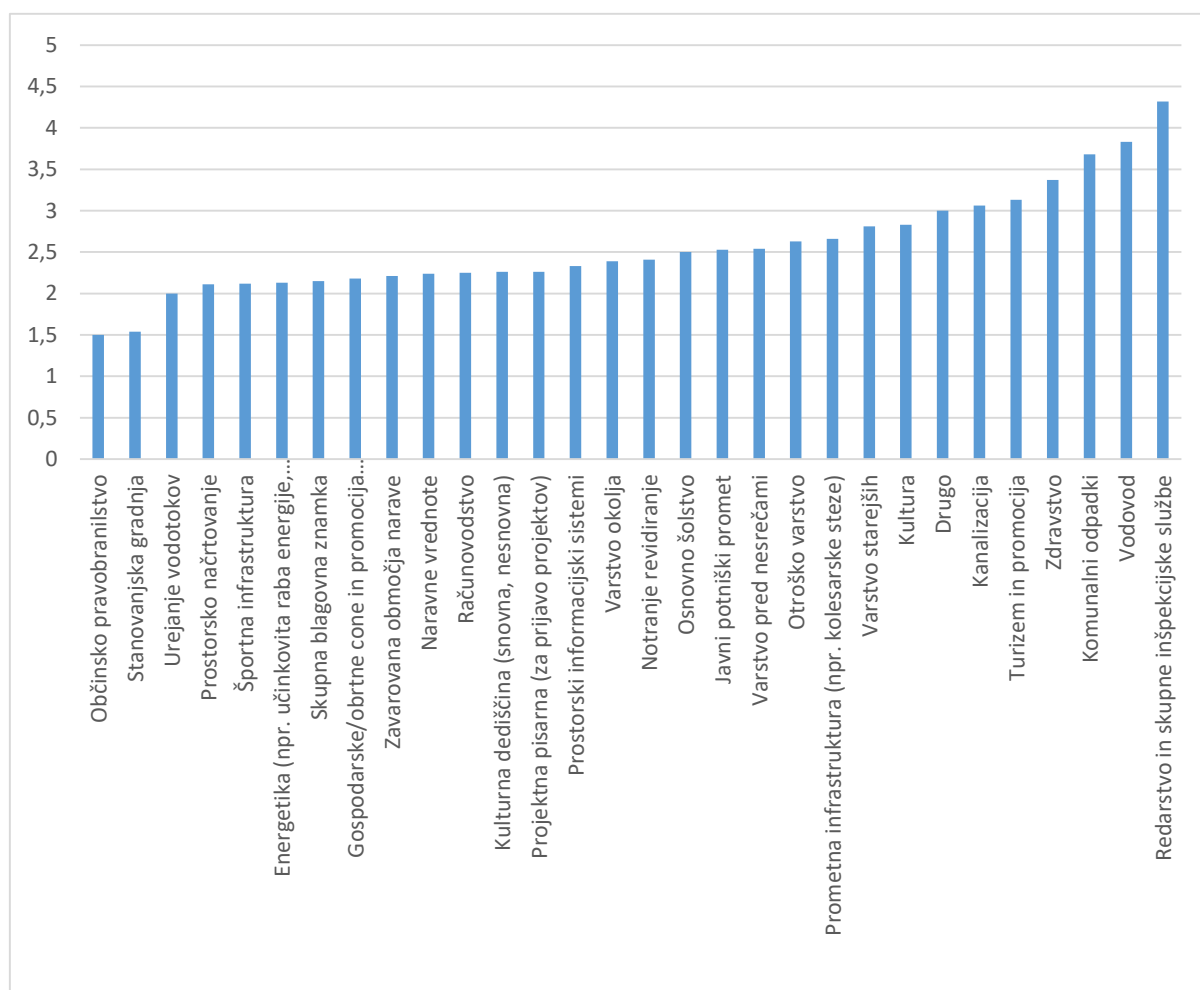


Najmanj ustrezno organizacijska oblika medobčinskega sodelovanja je po mnenju občin Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS), kjer je povprečna ustreznost le 1,64. Najbolj ustrezna pa se občinam zdijo redna neformalna srečanja med župani in drugimi predstavniki občine, kjer je ustreznost 2,62. Pod »druge oblike medobčinskega sodelovanja« so občine navedle odgovora »regije« in »medobčinski inšpektorat«. Na to vprašanje je odgovorilo 9 občin.

2.2.5. Pogostost sodelovanja med sosednjimi občinami

Na to vprašanje je odgovorilo 66 občin (85,7 odstotka). Za odgovor so lahko izbrale 1 kot zelo redko (vsakih nekaj let), 2 kot redko (1-2x letno), 3 kot pogosto (5-6x letno), 4 kot zelo pogosto (mesečno) in 5 kot redno (dnevno, tedensko).

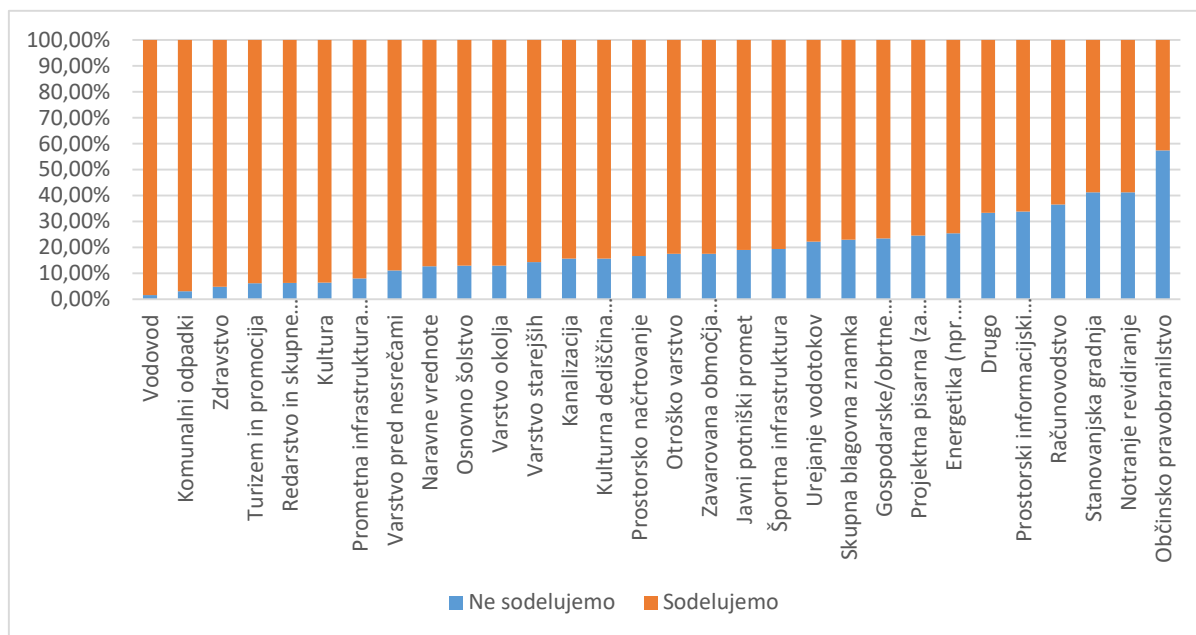
Slika 8: Pogostost sodelovanja



Občine med seboj najpogosteje sodelujejo pri redarstvu in skupnih inšpekcijskih službah (povprečno 4,32), veliko pa sodelujejo tudi pri vodovodih, komunalnih odpadkih in zdravstvu. Najmanj pogosto sosednje občine med seboj sodelujejo na področju občinskega pravobranilstva in stanovanjskih gradenj (povprečje približno 1,5). Občine so imele tudi možnost »Drugo,« za katero so se odločile 3 občine in dopisale, da gre za medobčinski inšpektorat, kar pa je že vključeno v področje Redarstvo in skupne inšpekcijske službe.

Anketirane občine so lahko izbrale odgovor »Ne sodelujemo.«

Slika 9: Sodelovanje občin na določenih področjih



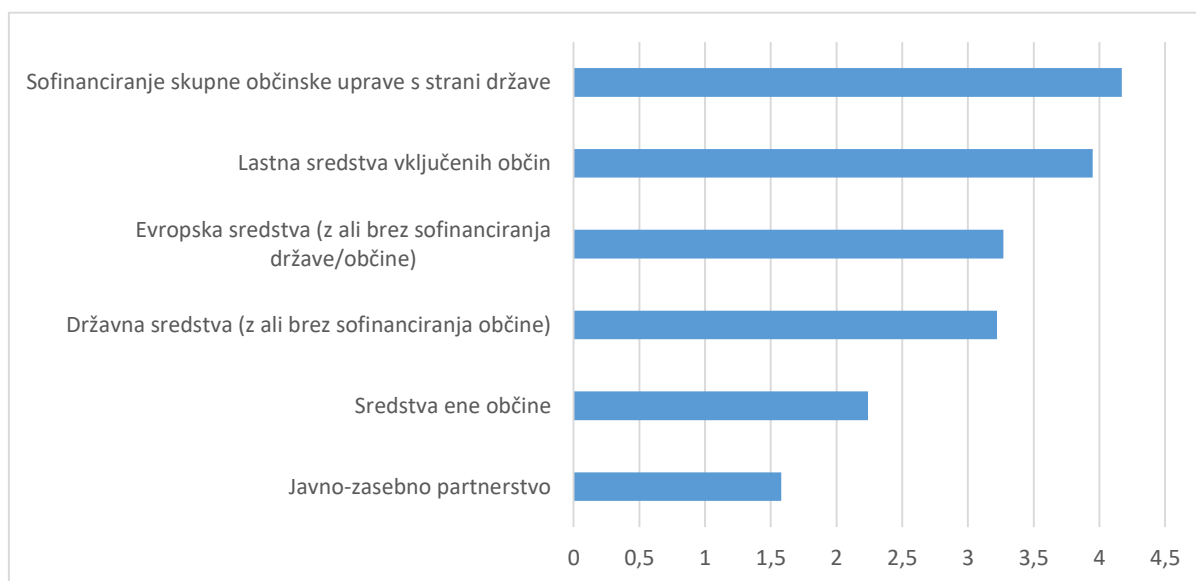
Najmanj občin med seboj sodeluje pri občinskem pravobranilstvu (57,4 odstotka), skoraj vse pa sodelujejo na področju vodovodov, komunalnih odpadkov in zdravstvu (med seboj sodeluje približno 95 odstotkov občin).

2.2.6. Pogostost uporabljanja virov financiranja projektov medobčinskega sodelovanja

Na to vprašanje je odgovorilo 64 občin (83,1 %). Lahko so izbirale med 1 kot zelo redko, 2 kot redko, 3 kot pogosto, 4 kot zelo pogosto in 5 kot vedno.

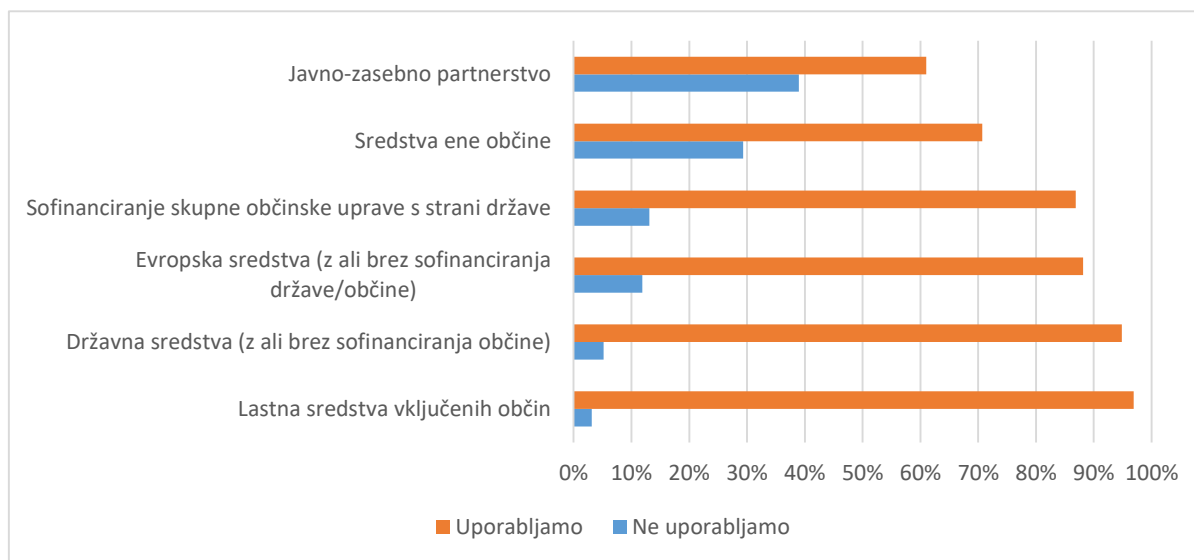
Občine največkrat uporabljajo vire sofinanciranja skupne občinske uprave s strani države, tej sledijo lastna sredstva vključenih občin (povprečje je približno 4 , torej zelo pogosto). Manjkrat uporabljajo evropska ali državna sredstva, še redkeje sredstva ene občine, najmanjkrat pa sredstva javno-zasebnega partnerstva.

Slika 10: Pogostost uporabljanja virov financiranja



Ugotovili smo, da največ občin pri financiranju projektov medobčinskega sodelovanja uporablja lastna sredstva vključenih občin, sledijo pa jim državna sredstva (v približno 95 odstotkov primerov). Manj občin uporablja evropska sredstva in sredstva sofinanciranja skupne občinske uprave s strani države (dobrih 87 odstotkov), še manj sredstva ene občine (70 odstotkov), najmanj pa sredstva javno-zasebnega partnerstva (le 61 odstotkov anketiranih). Kljub dejstvu, da so občine označile, da pri financiranju projektov medobčinskega sodelovanja najmanj uporabljajo sredstva javno-zasebnega partnerstva, pa je 61 odstotkov izredno veliko, saj so projekti javno-zasebnega partnerstva v Sloveniji izredno redki, tako na nacionalni kot na lokalni ravni.

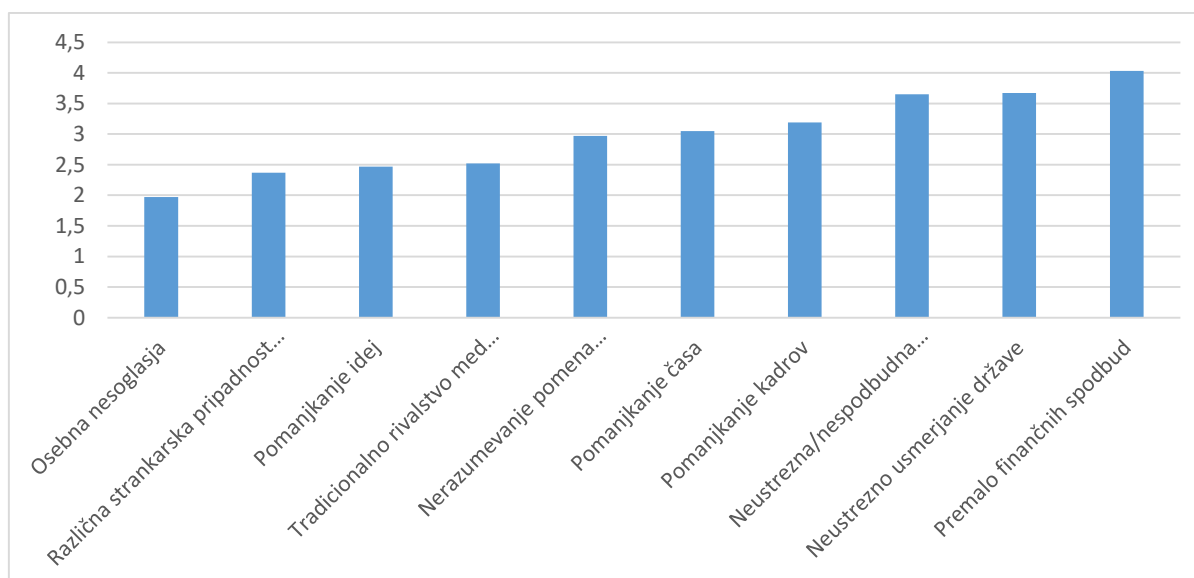
Slika 11: Uporaba sredstev financiranja



2.2.7. Vpliv ovir na medobčinsko sodelovanje

Na to vprašanje je odgovorilo 63 občin, kar znaša 81,8 odstotka občin. Občine so morale opredeliti jakost ovir, ki vplivajo na medobčinsko sodelovanje. Lahko so izbrale med 0 kot ni vpliva, 1 kot zelo šibek vpliv, 2 kot šibek vpliv, 3 kot srednji vpliv, 4 kot močan vpliv in 5 kot zelo močan vpliv.

Slika 12: Vpliv ovir na sodelovanje občin

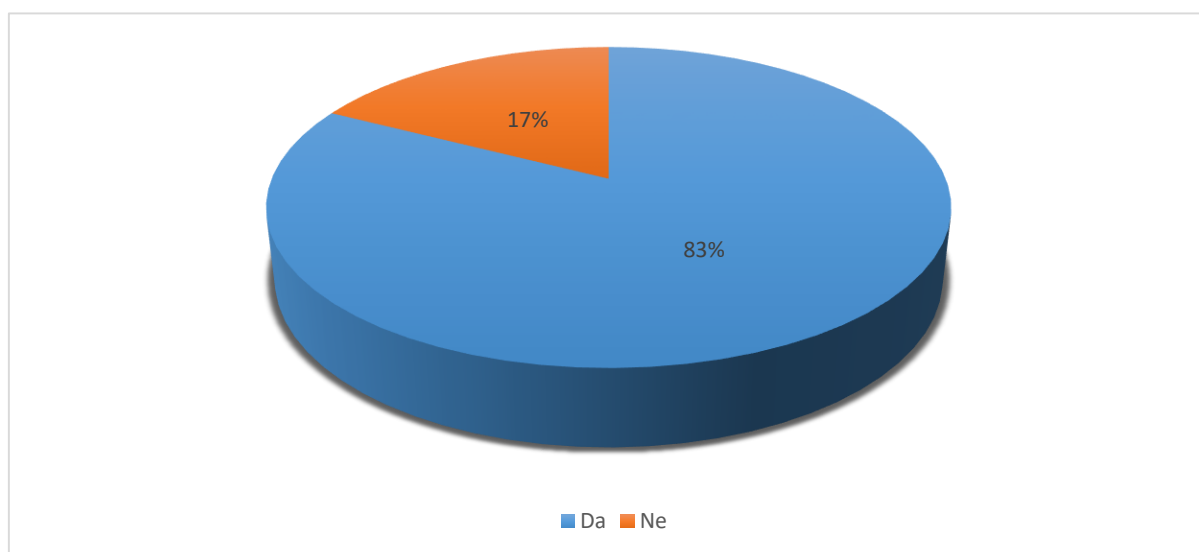


Občine menijo, da je največja ovira premalo finančnih spodbud (najpogostejši odgovor je bil »močan vpliv,« oziroma povprečje 4,03), sledita pa neustrezno usmerjanje države in pa neustrezna ali nesposobna zakonodaja. Kot oviro občine smatrajo tudi pomanjkanje kadrov ter pomanjkanje časa. Najmanjša ovira se občinam zdijo osebna nesoglasja takoj za njimi pa različna strankarska pripadnost županov, in pomanjkanje idej (najbolj pogosta odgovora sta bila »šibek vpliv« in »srednji vpliv.«)

2.2.8. Zmožnost občinskih kadrov za izvajanje nalog v njihovi pristojnosti

Na to vprašanje je odgovorilo 63 občin, kar je 81,8 odstotka anketirancev. Občine so se odločale med odgovoroma da ali ne. Za slednjega se je odločilo 17,46 odstotka, za odgovor da pa 82,54 odstotka občin. Če so občine odgovorile z ne, je bila zaželeno tudi obrazložitev zakaj in katerih nalog niso zmožni opravljati. Najpogostejša obrazložitev je preobremenjenost kadrov in obseg nalog, ki o jim dodeljene, zato naloge rešujejo prednostno, včasih pa tudi s zunanjimi izvajalci.

Slika 13: Zmožnost izvajanja nalog

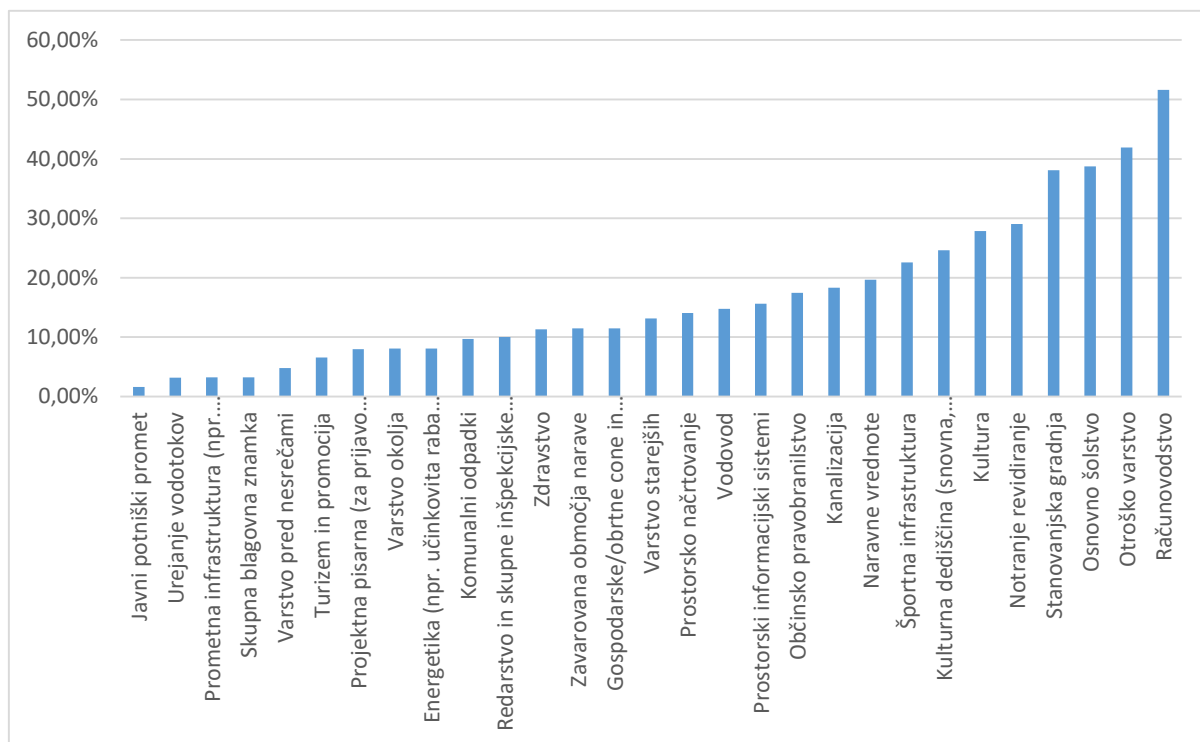


2.2.9. Smiselnost izvajanja nalog iz občinske pristojnosti na nadobčinski ravni

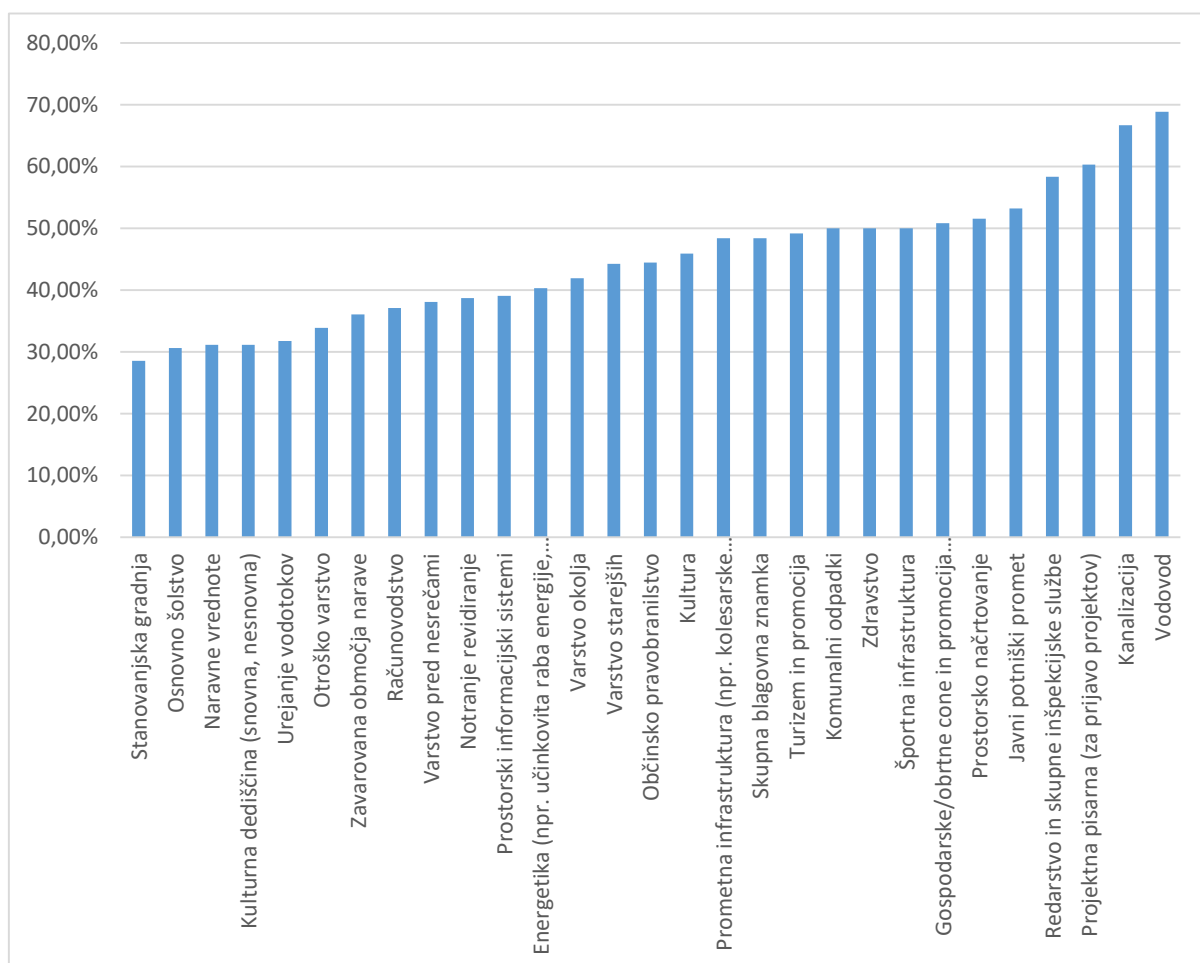
Na to vprašanje je odgovorilo 64 občin, kar je 83,1 odstotka vseh respondentov. Občine so se lahko odločale med »Ni smiselno,« »Funkcionalna regija (območje je lahko večje ali manjše od razvojne regije),« »Razvojna regija (statistična regija)« in »Država.«

Občine menijo, da bi bilo najbolj nesmiselno na nadobčinski ravni izvajati računovodstvo (51,6 odstotka), za otroško varstvo, osnovno šolstvo in stanovanjske gradnje, pa se je odločilo približno 40 odstotkov anketirancev. Najbolj smiselno se občinam zdi na nadobčinski ravni izvajanje javnega potniškega prometa, saj le 1,61 odstotka vprašanih meni, da bi bilo to nesmiselno. Temu sledijo urejanje vodotokov, prometna infrastruktura in skupna blagovna znamka z dobrimi tremi odstotki.

Slika 14: Nesmiselnost izvajanja nalog na nadobčinski ravni



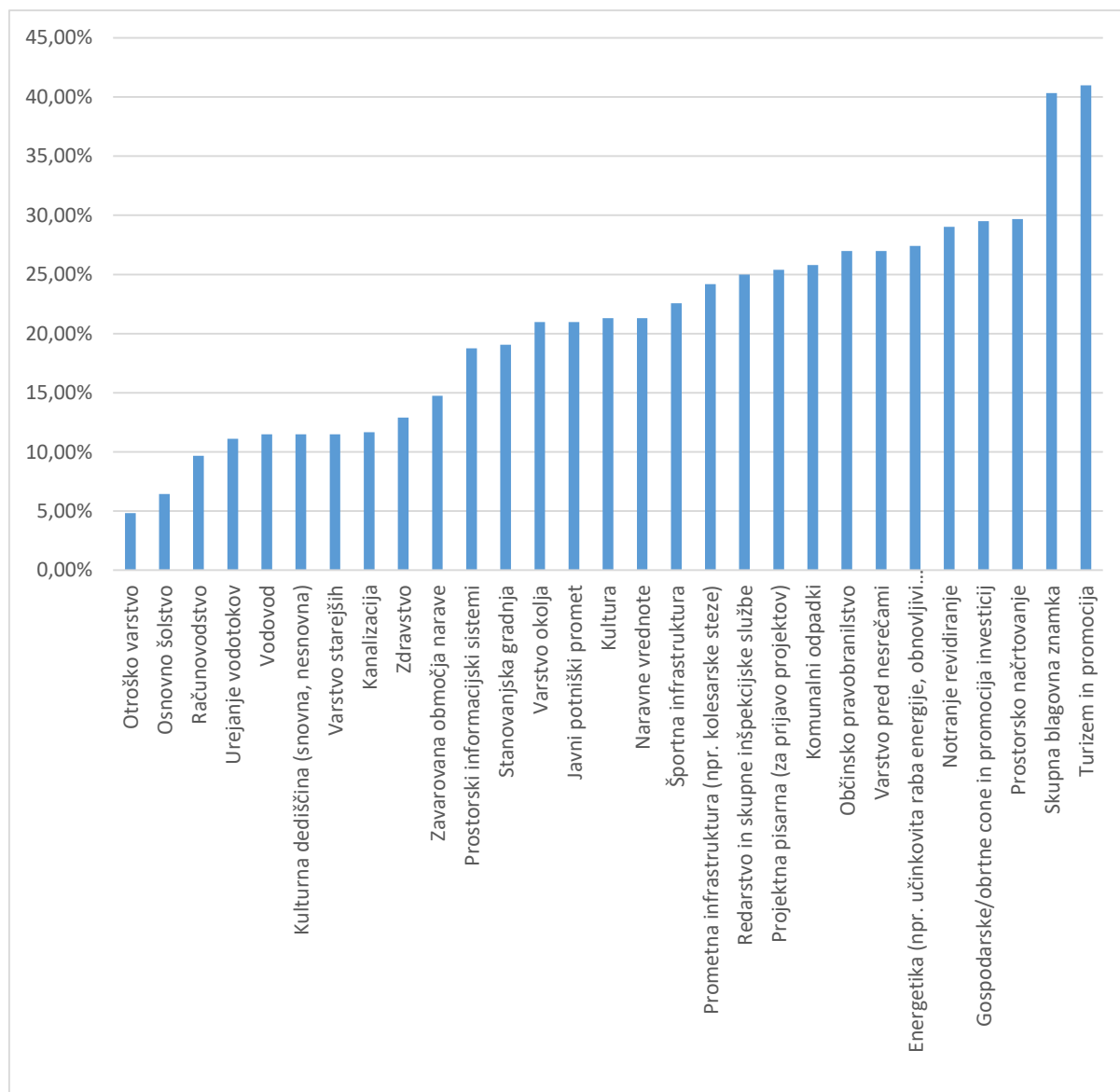
Slika 15: Smiselnost izvajanja nalog na ravni funkcionalne regije



MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Slabih 70 odstotkov občin meni, da bi bilo smiselno izvajanje vodovoda na ravni funkcionalne regije, temu sledita kanalizacija s 66,7 odstotka. Najmanj občin misli, da bi bilo na ravni funkcionalne regije dobro izvajati stanovanjske gradnje (28,6 odstotka vprašanih), takoj za tem pa tudi osnovno šolstvo, upravljanje naravnih vrednot, upravljanje kulturne dediščine in urejanje vodotokov, za kar se je odločilo dobrih 30 odstotkov.

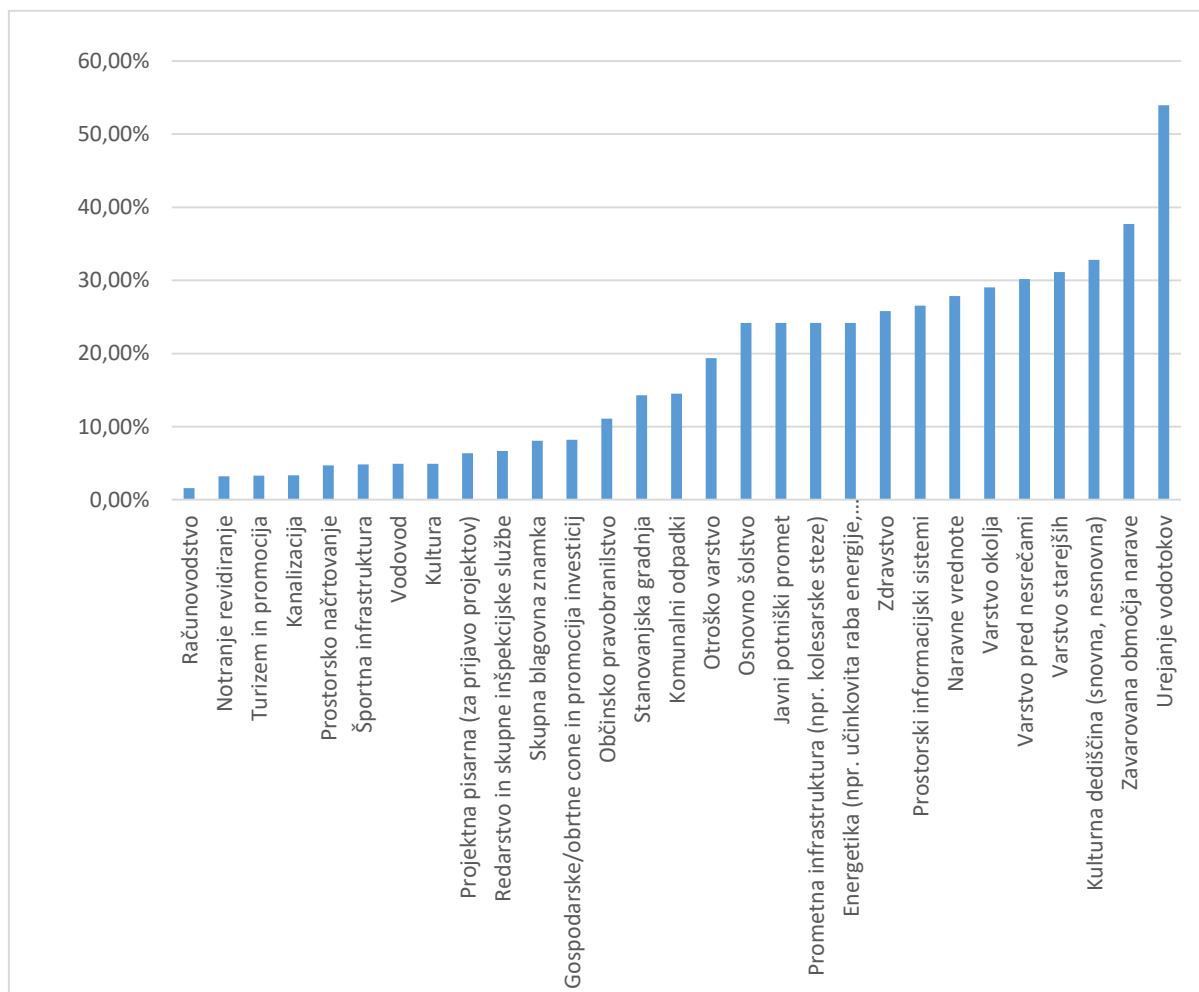
Slika 16: Smiselnost izvajanja nalog na ravni razvojne regije



Dobrih 40 odstotkov občin misli, da bi bilo na razvojni regiji smiselno izvajati turizem in promocijo ter skupno blagovno znamko, medtem pa se je le 4,8 odstotka občin odločilo za otroško varstvo in 6,5 odstotka za osnovno šolstvo. Med vodilnima dvema in ostalimi nalogami je velika razlika, več kot 10 odstotnih točk.

Občine so imele možnost, da napišejo katere naloge bi bilo smiselno izvajati na ravni države. Kar 53,97 odstotka občin meni, da bi morala država poskrbeti za urejanje vodotokov, 37,70 odstotka 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 (1,6 odstotka), notranje revidiranje, turizem in promocijo ter kanalizacijo (približno 3 odstotka).

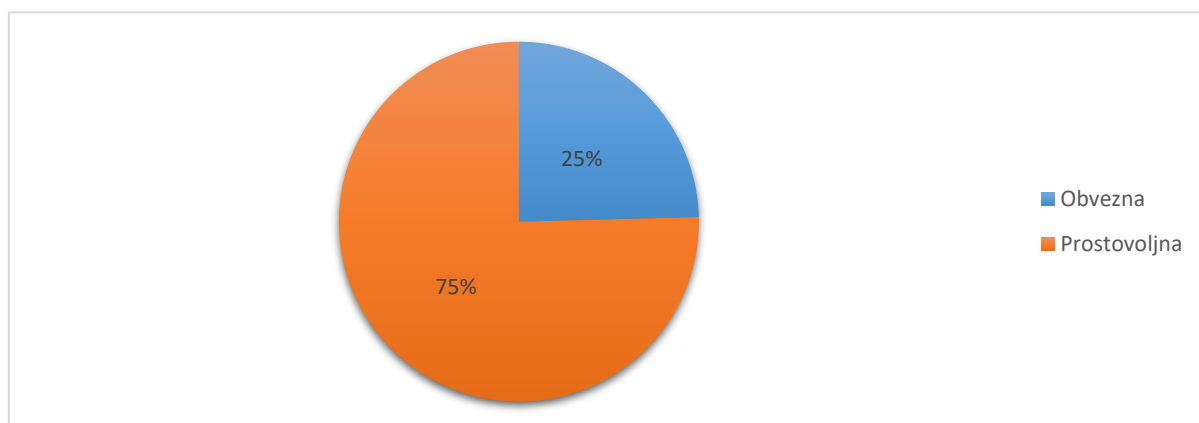
Slika 17: Smiselnost izvajanja nalog na ravni države



2.2.10. Organizacija medobčinskega sodelovanja

Na to vprašanje je odgovorilo 61 občin, kar je 79,2 odstotka. Izbirale so med obvezano organizacijo, torej predpisano z zakoni in podzakonskimi akti ali pa prostovoljno oziroma prostovoljno sodelovanje med občinami v skladu s potrebami.

Slika 18: Organizacija medobčinskega sodelovanja



MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Za obvezno organizacijo medobčinskega sodelovanja se je odločilo le 24,59 odstotka občin, za prostovoljno pa kar 75,41 odstotka. Priporočljivo je bilo tudi, da občine podajo razlog za svojo odločitev. Tisti, ki so se odločili za obvezno, so podali naslednje razloge:

- Na območju celotne države mora biti organizacija enotno regulirana. V nasprotnem primeru bi prišlo do zlorab.
- Lažje je doseganje ciljev, če gre za predpisan način sodelovanja, npr. pri obnovi lokalne ceste, ki poteka na območju vsaj dveh sosednjih občin, je smiselno zagotoviti istočasno načrtovanje te obnove in zagotovi sredstva v proračunu. Gre tudi za racionalno rabo prostora (ena deponija za celo regijo, izkoriščanje potenciala urbanih središč, varovanje in trajnostni razvoj podeželja), izkoriščanje naravnih virov (pri vodovodu), izvajanje ukrepov trajnostne mobilnosti (JPP, kolesarske steze, skupna parkirišča P + R, ipd.) .
- Prostovoljno sodelovanje se že trenutno ne kaže kot izvedljivo. Sodelovanje poteka le na področjih, kjer so interesi. Tam kjer jih ni, se tudi sodelovanje med občinami ne dogaja, kljub nujnosti.
- Za transparentno in usklajeno morajo biti pravila določena z zakoni in drugimi predpisi.
- Glede na stanje in organiziranost lokalne samouprave bi morala biti prevladujoča organizacija medobčinskega sodelovanja obvezna ter predpisana z zakoni in podzakonskimi akti. S tem bi bile občine prisiljene sodelovati ter prevzemati odgovornost za razvoj širšega in ne le ožjega lokalnega območja (znotraj občinske meje). Če bi o tem razmišljali ob reformi lokalne samouprave, ne bi bilo stanja, kot je, ko so občine, ki so se ločile od matične občine, ostale pri sodelovanju, ki jim je ustrezalo, vse ostalo pa je ostalo na matični občini, ob tem pa bi koristile vse usluge in imele koristi od projektov, ki jih financirajo matične občine nekdanje skupne občine. V ozadju so seveda finance, ki jih majhne občine za večje medobčinske projekte nimajo, zato se postavlja vprašanje sedanje organiziranosti lokalne samouprave in števila občin, kar je še posebej vidno v Podravju in Pomurju. Z zakonsko predpisano organizacijo medobčinskega sodelovanja in financiranja medobčinskih projektov bi se verjetno hitro pokazala zmožnost preživetja majhnih občin, katere običajno merijo svoj razvoj v metrih asfalta, štirih svetilkah javne razsvetljave in dveh prepleksanih učilnicah osnovne šole.
- Obvezna, sicer se ne bo vzpostavila na številnih področjih iz različnih razlogov...

Tisti, ki pa so odgovorili s prostovoljno, pa so našli razloge:

- Vendar ustrezno stimulirana, da se občinam enostavno splača.
- Z zakonom predpisana prevladujoča oblika medobčinskega sodelovanja bi lahko pomenila poseg v ustavno avtonomijo samoupravne lokalne skupnosti. Prostovoljna je zagotovo zelo šibak pojem, bolje bi bilo razmišljati o tretji varianti - "usmerjenim in vzpodbudnim sodelovanjem" s strani države.
- Prevelika nehomogenost občin.
- Združevanje v skladu z interesi in dejanskimi potrebami.
- Nobena »vsiljena« organizacija ni ali pa ne deluje dobro, saj občine to pojmujejo kot poseg v njihovo suverenost. Stanje, kot je sedaj v naši skupni občinski upravi, je dobro in temelji izključno na potrebah in željah občin. Sami izbiramo področja, na katerih želimo skupno sodelovanje.
- Prisila doseže nasprotne učinke.
- Vsaka vrsta regionalizacije je vnaprej obsojena na propad zaradi politične ne-volje, je pa nujna in mora bazirati na zakonskih osnovah države. Enostavno je preveč občin, ki vsaka gleda svoj lastni interes!
- Naj se povezujejo tiste občine, ki najdejo skupne interese. Najslabše je združevati nekaj na silo.

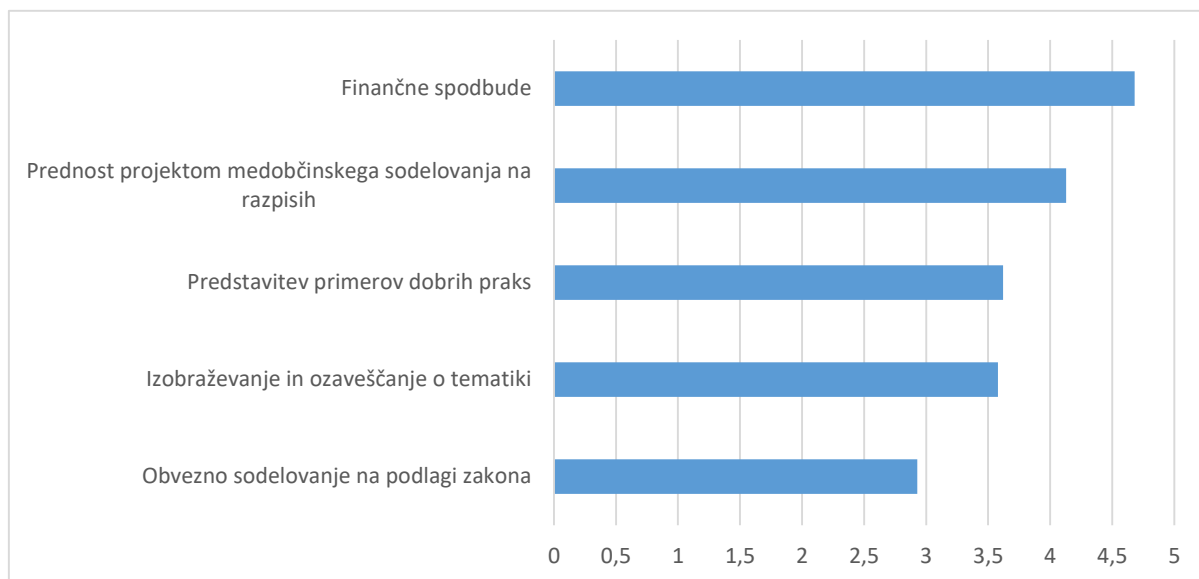
- Občine najbolj poznamo lastne probleme.
- Odločitev o vključitvi v medobčinsko sodelovanje naj bo prepuščena občinam. Namesto medobčinskega sodelovanja (obveznega), naj bo določeno področje podrejeno urejanju na ravni države in tudi izvajanju na ravni države.
- Pogostokrat se izpostavlja, da majhne občine ne morejo konkurirati večjim in mestnim občinam. Menim, da temu še zdaleč ni tako. V majhnih občinah so se kadri prilagodili potrebam in usposobili za delo na več področjih, kar vzpostavlja prednost pri reševanju posameznih zadev in vprašanj. Tako so pogostokrat znanje in izkušnje manjših občin v reševanju posameznih skupnih vprašanj ključnega pomena.
- Težko doseči konsenz med občinami.
- Postopki morajo vedno teči od spodaj navzgor.
- Združevanje po interesu, problemih, skupnih projektih, tradiciji, zavesti vpliva in pripadnosti.
- Menim, da bi delno morala biti organizacija urejena na prostovoljni in delno na obvezni ravni razvidno iz prejšnje tabele.
- Če je obvezna, ne potrebujemo občin.
- Potrebe občin so običajno dobro profilirane in je zato tudi povezovanje stvar izraženih interesov občin.
- Občine se glede na potrebe in želje prostovoljno povezujejo.
- Glede na potrebe občine se organizira medsebojno sodelovanje.
- Odgovor ni enoznačen, določene pristojnosti bi morale biti predpisane z zakonom (npr. urejanje vodotokov po porečjih in podobno), večina sodelovanja pa bi morala biti prostovoljna in spodbujena s strani države.
- Občine se med sabo najbolj dogovorimo, kje so stične točke našega delovanja.
- Občine pri povezovanju izbirajo glede na svojo demografsko lokacijo, glede na posamezne podobne značilnosti, izbira se vrši glede na analizo težav, s katerimi se srečuje občina in se povezuje s sorodno, v teh točkah podobno občino. Zakoni in podzakonski akti pa natančno določijo pogoje za povezovanje, kar v več primerih nikakor ni izvedljivo. Slovenija je tako različna - če gledamo naravne danosti, nekje manj, nekje bolj poseljena in posamezen zakon nikakor ne more pravično in tudi dejansko izpeljivo določiti sodelovanje med občinami. To lahko le one same.

2.2.11. Spodbuda za medobčinsko povezovanje

Na to vprašanje je odgovorilo 63, torej 81,8 odstotka občin. Izbirale so med odgovori 1 kot povsem nespodbudni, 2 kot nespodbudni, 3 kot srednje spodbudni, 4 kot spodbudni in 5 kot zelo spodbudni.

Občine mislijo, da jih najbolj prepričajo finančne spodbude, kjer se je kar 76 odstotkov občin odločilo za odgovor »Zelo spodbudno.« Temu odgovoru sledi prednost projektom medobčinskega sodelovanja na razpisih, kjer je povprečje 4,13. Anketirane občine menijo, da je najmanj spodbudno obvezno sodelovanje na podlagi zakona, kjer se je več kot polovica občin odločila za odgovor »Nespodbudno« in »Srednje spodbudno.« Za izobraževanje in ozaveščanje o tematiki ter predstavitev primerov dobrih praks pa občine smatrajo za enako spodbudne (povprečje dobrih 3,5).

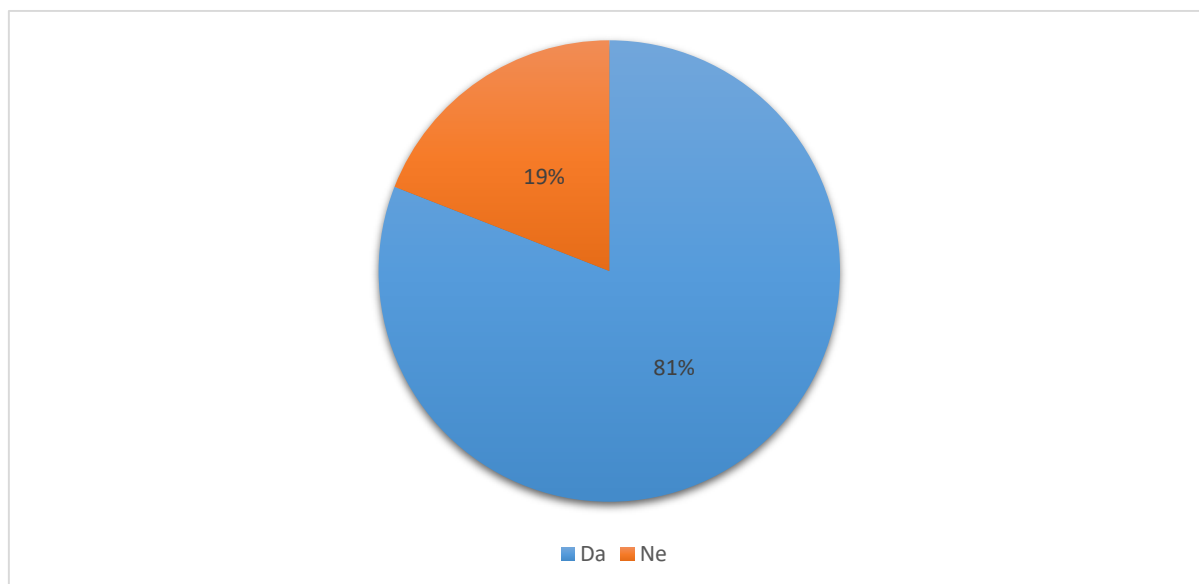
Slika 19: Spodbuda za povezovanje



2.2.12. Občinski razvojni dokument (strategije razvoja in razvojni programi)

Na to vprašanje je odgovorilo 63 oz. 81,8 odstotka občin. Občine smo vprašali o obstoju občinskega razvojnega dokumenta. 80,95 odstotka vprašanih občin je izbralo odgovor da, torej ga že imajo, 19,05 odstotka pa je izbralo odgovor ne. Slednje smo prosili za obrazložitev. Večina teh občin ima razvojni dokument še v pripravi, ena pa meni, da do tedaj še ni bilo izražene potrebe po njem.

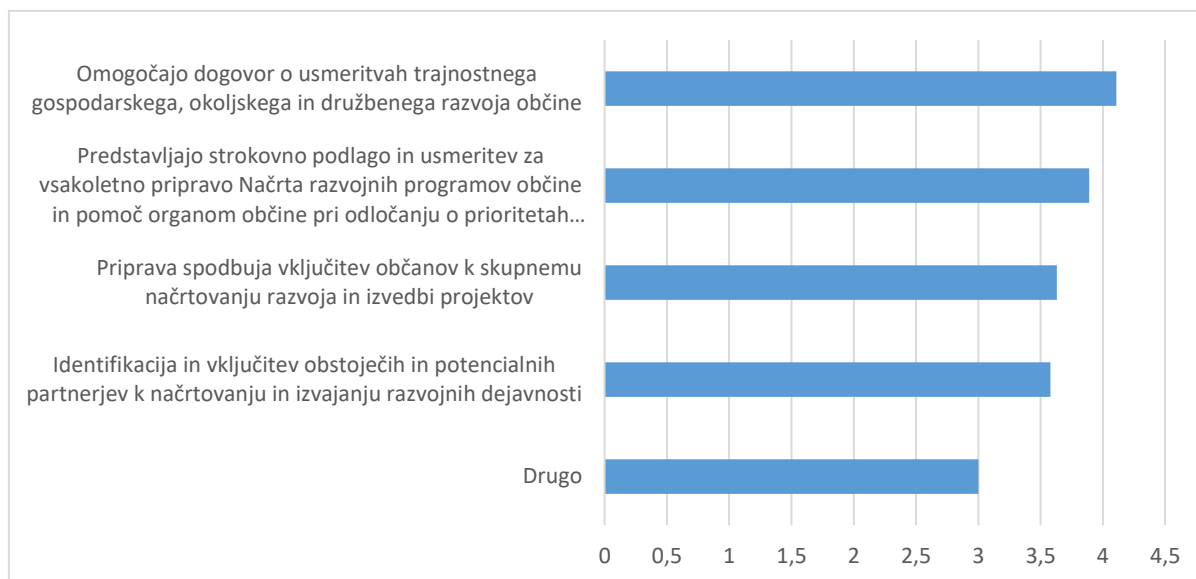
Slika 20: Obstoj občinskega razvojnega dokumenta



2.2.13. Koristi občinskih razvojnih dokumentov

Na to vprašanje je odgovorilo 63 anketirancev, kar predstavlja 81,8 odstotka občin, ki so odgovorile na anketo. Občine so izbirale med 1 kot nepomembno, 2 kot malo pomembno, 3 kot srednje pomembno, 4 kot pomembno in 5 kot zelo pomembno.

Slika 21: Pomembnost koristi občinskih razvojnih dokumentov



Občine mislijo, da je najpomembnejša korist občinskih razvojnih dokumentov, da omogočajo dogovor o usmeritvah trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja občine, kot drugo najbolj pomembno so občine označile, da predstavljajo strokovno podlago in usmeritev za vsakoletno pripravo Načrta razvojnih programov občine in pomoč organom občine pri odločanju o prioritetah proračuna. Za možnost »Drugo« so se odločile 4 občine, 2 pa sta podali tudi obrazložitev. Prva je napisala, da je korist občinskih razvojnih dokumentov tudi, da omogočajo načrtovanje dela občinske uprave, drugi pa, da usklajujejo stroko in politiko.

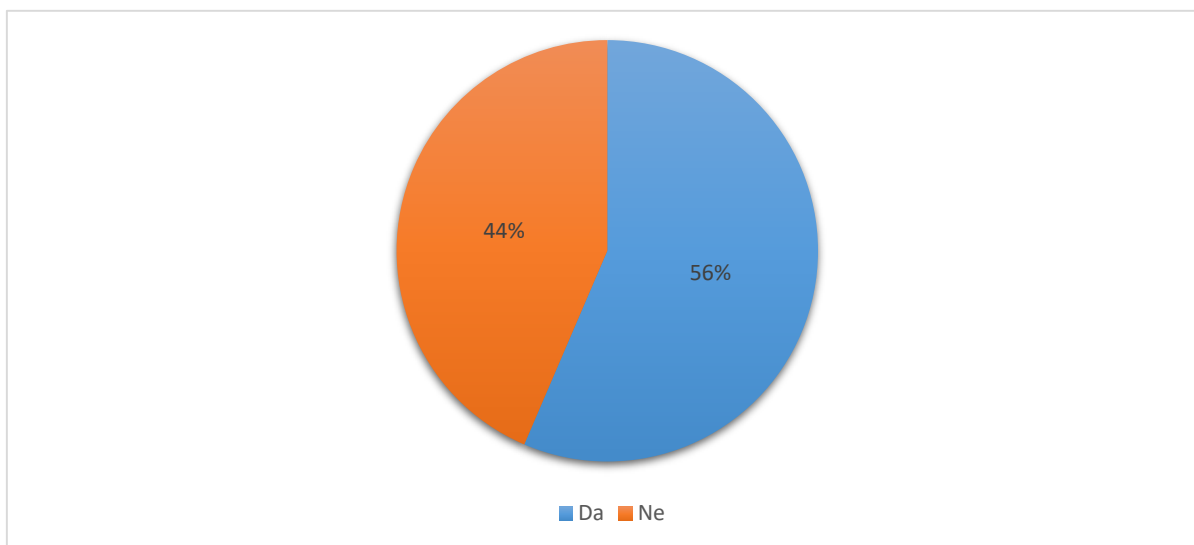
2.2.14. Ustreznost Regionalnega razvojnega programa (RRP) na regionalni ravni

Na to vprašanje je odgovorilo 62 oz. 80,5 odstotka občin. Občine so se morale opredeliti, ali RRP dejansko pripomore k razvoju njihove regije. Odgovor da je izbralo 56,45 odstotka občin, ne pa 43,55 odstotka.

Občine smo prosili tudi za obrazložitev. Občine, ki so odgovorile z da, so napisale:

- RRP je krovni razvojni dokument na ravni regije in obsega ključne razvojne usmeritve občin, na osnovi katerih je mogoče razmišljati, razvijati in graditi skupno sodelovanje.
- Z njegovim sprejemom se občine zavežejo, da bodo dejansko financirale in izvedle projekte in aktivnosti, zapisane v RRP.
- Regionalni razvojni program vključuje potrebe občine. Na osnovi tega se pripravi dogovor za razvoj regije, ki se medresorsko teritorialno usklajuje na državni ravni, kjer se zagotavljajo sredstva za prioritete posamezne regije.

Slika 22: Ustreznost RRP



Občine, ki so odgovorile z ne, so dodale:

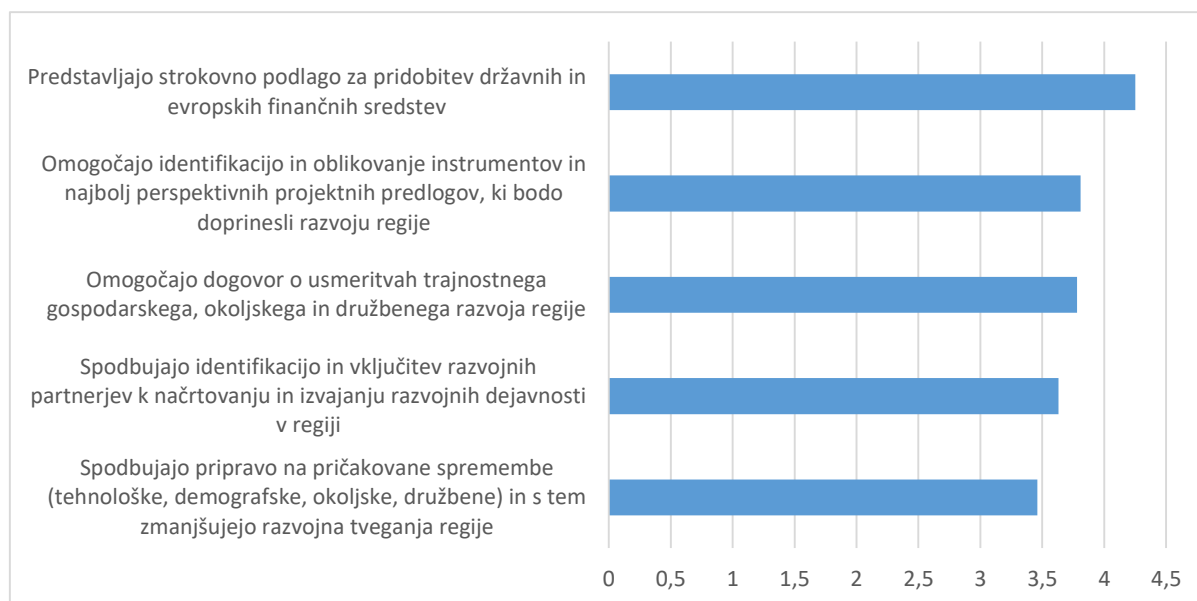
- Gre za edini dokument, ki je sprejet na medobčinski ravni razvojne regije. Omogoča sofinanciranje pomembnih projektov, hkrati vzpodbuja strokovno delo na programiranju projektov in spremljanju učinkov. Vsebinsko pa dokument ni "regionalni razvojni program", ker v celoti manjkajo vse vsebine "regionalnih razvojnih projektov" države (katere ceste se bodo gradile, kateri vodotoki urejali, kateri energetske vodi, kakšna je zasnova državnega javnega potniškega prometa ...).
- Dokument je razvojen, če so projekti občine vključeni.
- V tej finančni perspektivi občine praktično nimamo možnosti kandidirati s svojimi projekti, ker sredstev za vlaganje v infrastrukturo ni. Sicer pa tudi drugače ne občutimo, da bi se s trenutnim RRP-jem naša regija razvila. Kvečjemu stagniramo za razliko od prej.
- Dokler nimamo oblikovanega regionalnega nivoja prostorskega načrtovanja, takšni dokumenti nimajo pravega učinka na razvoj regije.
- Zaradi težavnega določanja ciljev in projektov v novi perspektivi.
- Žal je le nabor želja posameznih občin - ni celovite skupne strategije na regionalni ravni.
- Problematika RRP-jev je, da so bili v preteklosti podlaga za financiranje iz EU sredstev, danes pa temu žal ni tako in so po našem mnenju bolj črka na papirju, kot pa resna podlaga za razvojno načrtovanje.
Splošna pripomba: ni pomembno zgolj načrtovanje, temveč tudi izvajanje in nadzor nad izvajanjem – za to je potrebno zagotoviti dodatne finančne vire, saj občine ne (z)morejo dodatno financirati regijskih projektov, če nimajo neposrednega interesa.
- Premalo sredstev za projekte, ki pripomorejo razvoju občine.
- Ne upošteva potreb vseh občin in ne zmanjšuje nerazvitosti občin.
- K razvoju regije pripomorejo različni dejavniki. Trditev, da RRP dejansko pripomore k razvoju regije, oziroma da je RRP ustrezen razvojni dokument na ravni regije, je težko dokazljiva.
- Trenutni RRP brez finančne podlage ne pripomore k razvoju regije.
- Ker je s strani države vsiljen.

- RRP je žal bolj podoben spisku želja posameznih občin. Malo je res regionalnih projektov, ki bi jih pričakovali v takšnem dokumentu. Ravno tako so projekti slabo preverjeni z vidika vpliva na razvoj regije in nujnosti posameznih projektov.
- Pri končni selekciji programov, ki so uvrščeni v RRP, je prisoten osebni vpliv - interes pripravljavcev.
- V razvojnih programih se moramo prilagajati ciljem RS in EU, kar pa ni vedno skladno z razvojnimi cilji občine.
- Regionalni razvojni program zajema celotno regijo, ki pokriva veliko območje in med seboj različne občine (ob bolj do manj razvitih) in težko je na ta način sodelovati.
- Samo delno, ker je v veliki meri kompromis med posamičnimi željami in ne odraža resnično jasne vizije in strategije regije.

2.2.15. Prednosti Regionalnega razvojnega programa

Na to vprašanje je odgovorilo 63 občin, kar predstavlja 81,8 odstotka anketiranih. Občine so ocenjevale pomembnost koristi Regionalnega razvojnega programa (RRP). Ocenile so ga lahko z 1 kot nepomembno, 2 kot malo pomembno, 3 kot srednje pomembno, 4 kot pomembno in 5 kot zelo pomembno.

Slika 23: Prednosti RRP



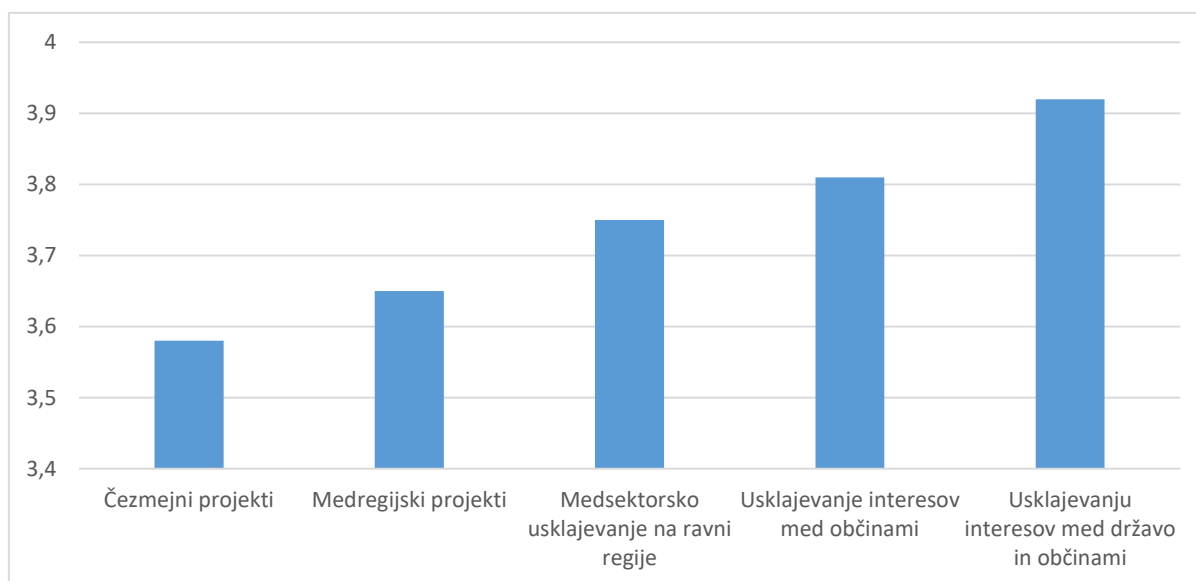
Občine menijo, da je največja korist RRP, da predstavlja strokovno podlago za pridobitev državnih in evropskih finančnih sredstev (kjer se je 53 občin odločilo za odgovora »Pomembno« ali »Zelo pomembno«). Malenkost manj pomembno se jim zdi, da omogoča identifikacijo in oblikovanje instrumentov najbolj perspektivnih projektnih predlogov, ki bodo doprinesli k razvoju regije ter da omogočajo dogovor o usmeritvah trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja regije. Najmanj pomembno se jim zdi, da spodbujajo pripravo na pričakovane spremembe (tehnološke, demografske, okoljske, družbene) in s tem zmanjšujejo razvojna tveganja regije.

2.2.16. Pomembnost regionalne razvojne agencije pri usklajevanju interesov na področju spodbujanja razvoja regije

Na to vprašanje je odgovorilo 63 občin, se pravi 81,8 odstotka. Občine so se morale opredeliti glede pomembnosti regionalne razvojne agencije, in sicer z 1 kot nepomembna, 2 kot malo pomembna, 3 kot srednje pomembna, 4 kot pomembna in 5 kot zelo pomembna.

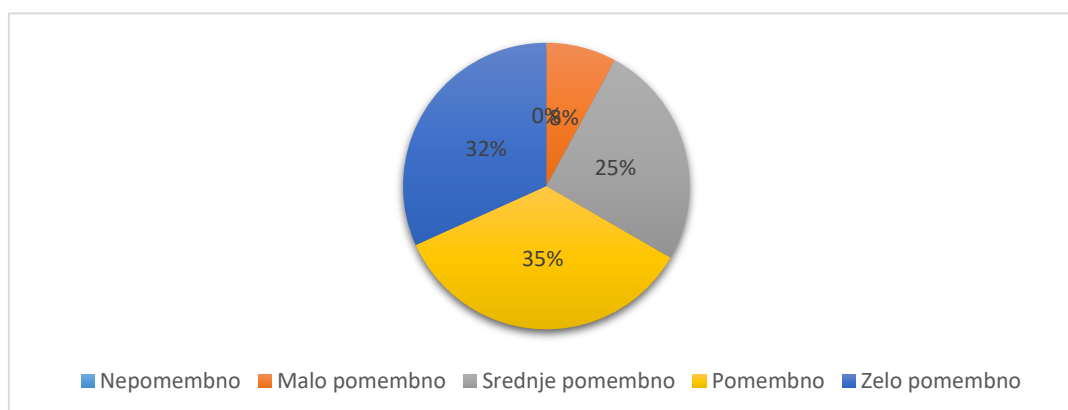
Po mnenju občin je regionalna razvojna agencija najpomembnejša pri usklajevanju interesov med državo in občinami (slabih 70 odstotkov občin se je odločilo za odgovora »Pomembno« ali »Zelo pomembno«). Sledi usklajevanje interesov med občinami, nato medsektorsko usklajevanje na ravni regije, vendar so razlike med pomembnostjo zelo majhne.

Slika 24: Pomembnost regionalne razvojne agencije

**2.2.17. Pomembnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja**

Na to vprašanje je odgovorilo 63, torej 81,8 odstotka občin. Ocenile so, kako pomembna je regionalna raven prostorskega načrtovanja in to tudi utemeljile. Izbirale so med 1 kot nepomembna, 2 kot malo pomembna, 3 kot srednje pomembna, 4 kot pomembna in 5 kot zelo pomembna.

Slika 25: Kako pomembna je regionalna raven prostorskega načrtovanja?



MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Za odgovor »nepomembno« se ni odločila nobena občina, 5 občin se je odločilo za »malo pomembno,« 16 za »srednje pomembno,« 22 za »pomembno« in 20 za »zelo pomembno.«

Kot utemeljitve so občine zapisale:

- Za doseganje bistvenih razvojnih ciljev (okoljski cilji, konkurenčnost, bivalna kakovost) je regionalna raven najpomembnejša. Morebitni problemi na ravni posamičnih občin ali državni ravni manj ogrožajo dolgoročne razvojne cilje od problemov načrtovanja prostora na ravni regije. Tega pojma pa v Sloveniji ne prakticiramo, ker država prostorsko načrtuje regionalne vsebine v državnih dokumentih, občine pa za regionalne vsebine praktično nimajo pristojnosti niti virov.
- Glede na to, da smo haloška občina, bi bilo smiselno raven prostorskega načrtovanja dvigniti na nivo vseh sedmih haloških občin, saj se vsi soočamo z bolj ali manj istim prostorom in ostalo enako problematiko, ki je nižinski del občin nima in jih naše težave tudi ne zanimajo.
- Slovenija je tako majhna, da jo moramo gledati kot celoto in tako tudi prostorsko načrtovati.
- Prostor kot celoto bi morali oblikovati celovito, premišljeno in skupaj glede na potrebe in razpoložljive danosti posamezne občine.
- Nujnost skupnega načrtovanja (krajinski park, obrtne cone, deponije).
- Sinhronizacija interesov med občinami.
- Z regionalnim prostorskim načrtovanjem bi se oblikovale celovite strokovne osnove za razvoj zaključenega regionalnega območja. Večje možnosti pri sofinanciranju iz sredstev oz. virov EU.
- Razvojni prostor ni in ne sme biti vezan na administrativno območje občine.
- Usklajen prostorski razvoj na ravni regije.
- Z združevanjem regij se odpre možnost izvajanja večjih projektov.
- Slabe izkušnje pri izdelavi Regionalne prostorske zasnove - interesi posameznih občinskih projektov so prevladali nad skupnimi in zaradi tega ni prišlo do sprejetja.
- Regijsko načrtovanje prostora je nujno. Posamezne občine načrtujejo prostor skladno z lastnimi vizijami, ki so med občinami neusklajene. Regija bi morala preko prostorskega načrtovanja usmerjati razvoj turizma, gospodarstva, infrastrukture, družbene infrastrukture in vseh ostalih področij, ki so soodvisne in si ne smejo konkurirati na nivojih občine, ampak bi se morale usklajeno razvijati.
- Prostorsko načrtovanje na regionalni ravni bi pomenilo enotno načrtovanje, sprejemanje predpisov in enoten prostorski razvoj celotne regije.
- Šele regijsko načrtovanje bo omogočalo ustrezno razporeditev dejavnosti in racionalno rabo prostora ter bolj usklajen prostorski razvoj.
- Določene aktivnosti bi bilo smiselno načrtovati na regionalni ravni (npr. promet, protipoplavni ukrepi, poslovne cone ...), druge pa ni smiselno (npr. stanovanjska območja, širitve kmetij, manjša turistična območja ...)
- Regionalna raven prostorskega načrtovanja je pomembna za skladen razvoj, oziroma urejanja prostora sosednjih občin, ob tem, da se ohranja lokalna raven načrtovanja za prostorsko urejanje, ki ne sega (nima vplivov) preko občinskih mej, oziroma predstavlja nadgradnjo planiranja na regionalni ravni.
- Prostor naj ne loči občinska meja, ampak naravne prepreke. Občane ne zanima, kje je občinska meja.
- Regionalna raven prostorskega načrtovanja je smiselna za regionalne projekte, ostalo prostorsko načrtovanje pa je pristojnost občin. Postopek priprave regionalnega prostorskega plana bi lahko

vodila ena izmed občin, ki bi jo izbrale občine, ki sodelujejo pri regionalnem prostorskem planu. Pripravljeni regionalni prostorski plan bi nato morale izvajati vse sodelujoče občine. V povezavi z naslednjim vprašanjem menim, da ni namen regionalnih razvojnih agencij priprava prostorskih planov, ustanavljanje specializiranih javnih zavodov ali javnih agencij na ravni regije pa nepotrebno povečevanje birokracije in podaljševanje že tako dolgih postopkov priprave prostorskih aktov. S tem, ko občina (so)financira nek načrt, bo verjetno zainteresirana za njegovo izvajanje, če pa bi se financiral iz drugih virov, pa je vprašanje ali bi bilo temu tako.

- Kot že navedeno, težko je uvrščati stvari v prostor glede na razgibanost okolja regije.
- Zaradi različnih prostorskih režimov na nekaj kilometrih opazamo zelo različne prakse (npr. oglaševanje ob cestah), kar daje slab vtis o regionalni prostorski politiki oz. spodbuja slabe zglede.
- Zelo pomembna, vendar pa se bolj malo izvaja.

2.2.18. Skrb za pripravo, financiranje in izvajanje regionalnih prostorskih planov

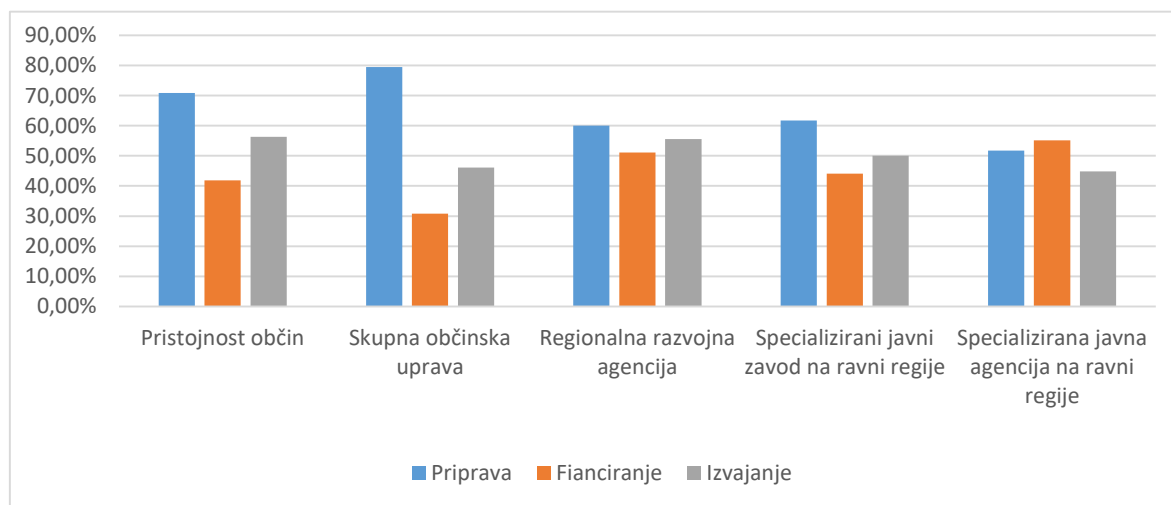
Na to vprašanje je odgovorilo 60 občin, kar predstavlja 77,9 odstotka anketiranih. Občine so morale izraziti svoje mnenje glede skrbi za pripravo, financiranje in izvajanje regionalnih prostorskih planov. Izbirale so lahko med pristojnostjo občin, skupne občinske uprave, regionalne razvojne agencije, specializiranega javnega zavoda na ravni regije in pa specializirane javne agencije na ravni regije. Občine so lahko izbrale več odgovorov.

79,49 odstotka občin meni, da bi za pripravo regionalnih prostorskih planov morala skrbeti skupna občinska uprava, 70,91 odstotka, da bi za to morale skrbeti občine, približno 60 odstotkov jih meni, da naj za to poskrbi regionalna razvojna agencija ali specializirani javni zavodi na ravni regije, 51,72 odstotka pa da je to skrb specializirane javne agencije na ravni regije.

Približno 55 odstotkov respondentov meni, da bi za financiranje regionalnih prostorskih planov skrbele specializirane javne agencije, dobra polovica pa, da je to skrb regionalne razvojne agencije. Dobrih 40 odstotkov so mnenja, da bi to moralo biti v pristojnosti občin oziroma, da je to skrb specializiranega javnega zavoda na ravni regije. Najmanj občin misli, da naj bo financiranje v pristojnosti skupne občinske uprave.

Dobra polovica občin misli, da je izvajanje v pristojnosti občin in pa regionalne razvojne agencije. Natanko polovica vprašanih se je odločila za specializirani javni zavod, približno 45 odstotkov pa, da je to skrb skupne občinske uprave in specializirane javne agencije.

Slika 26: Skrb za regionalne prostorske plane

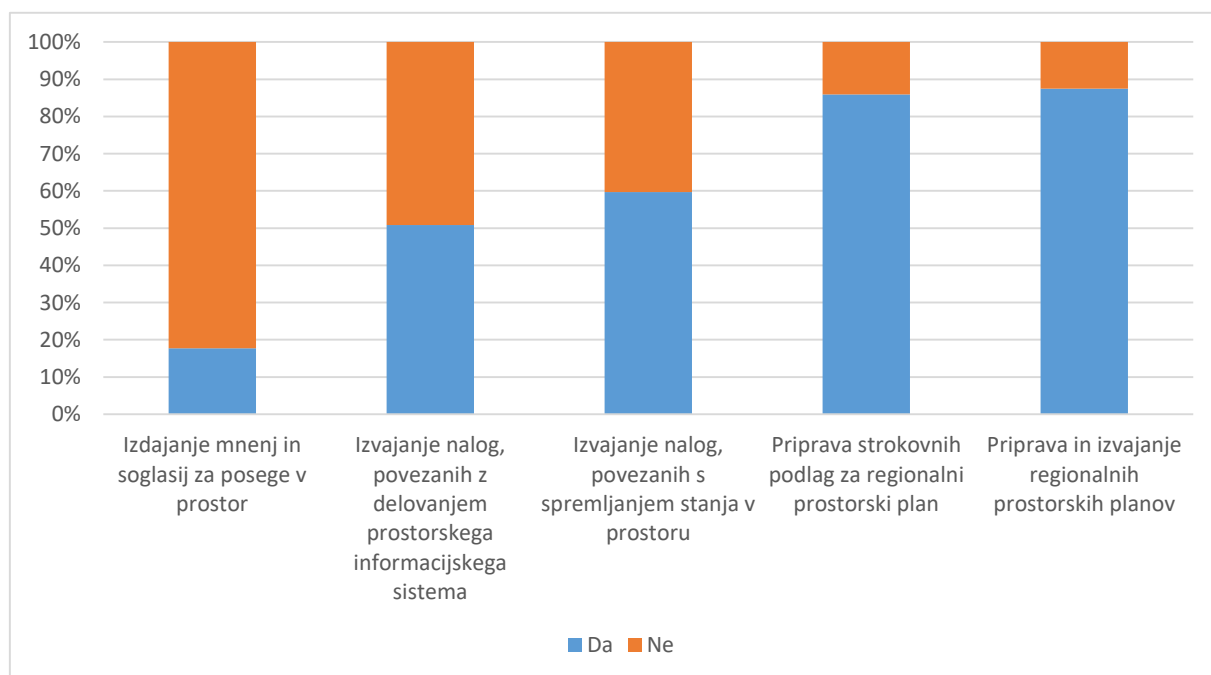


2.2.19. Prenos pristojnosti občin na regionalno raven

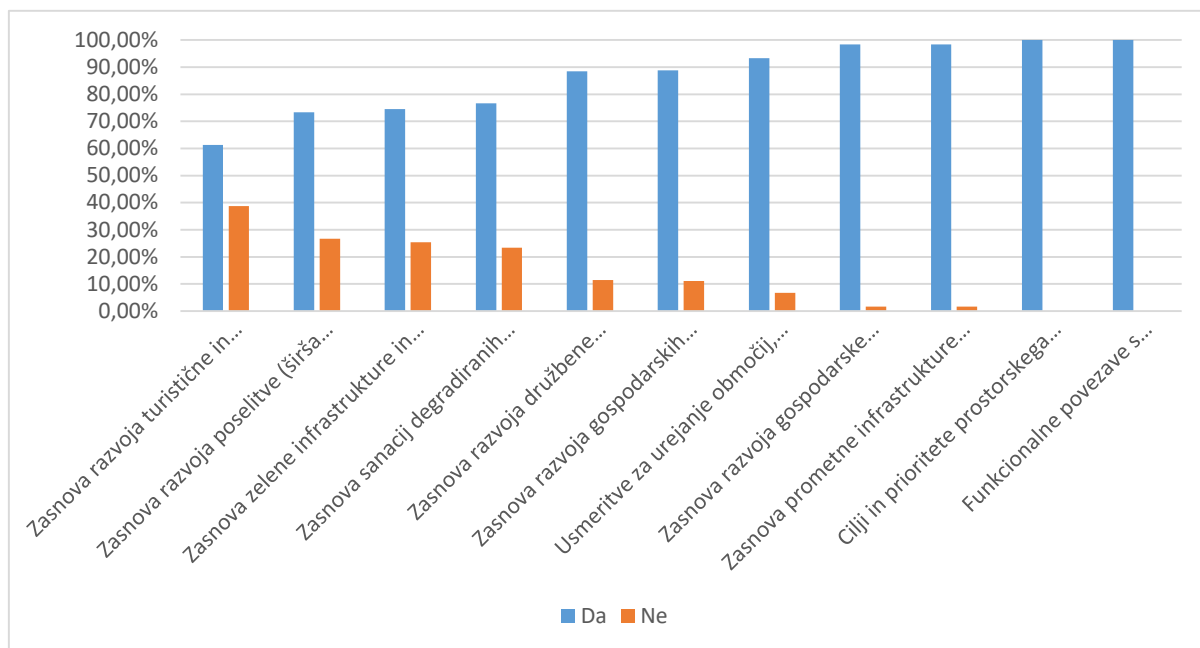
Na to vprašanje je odgovorilo 64 občin, torej 83,1 odstotka. Občine so morale izraziti svoje mnenje glede prenosa nalog občine na regionalno raven. Podali smo jim naloge, one pa so se odločale med da ali ne.

Večina občin meni, da naj izdajanje mnenj in soglasij za posege v prostor ostane v pristojnosti občin, saj se je 82 odstotka občin odločilo za »Ne.« Občine so najbolj razdeljene pri izvajanju nalog, povezanih z delovanjem prostorskega informacijskega sistema, saj je rezultat skoraj neodločen. Pri naslednjih treh nalogah občine menijo, da bi jih morali prenesti na regionalno raven. Približno 60 odstotkov občin se je strinjalo za prenos izvajanja nalog, povezanih s spremljanjem stanja v prostoru. Slabih 90 odstotkov pa je mišljenja, da bi se morala priprava in izvajanje regionalnih prostorskih planov ter priprava strokovnih podlag za regionalni prostorski plan izvajati na regionalni ravni.

Slika 27: Prenos nalog občin

**2.2.20. Relevantnost vsebin na regionalni ravni prostorskega načrtovanja**

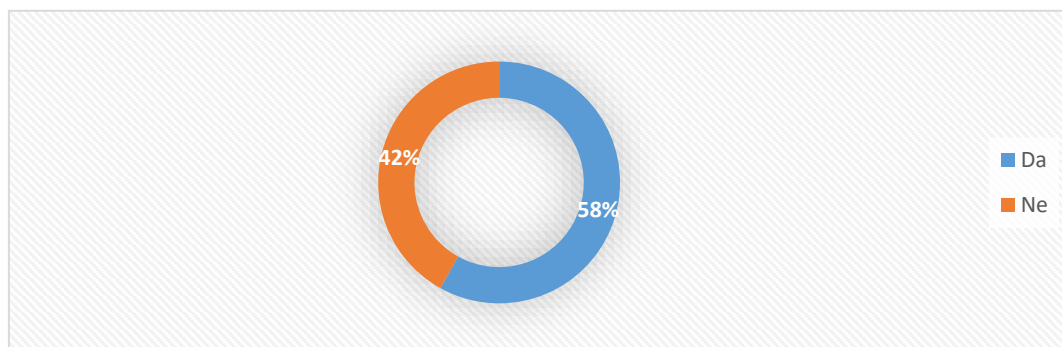
Na to vprašanje je odgovorilo 63 občin, kar predstavlja 81,8 odstotka respondentov. Občine so morale oceniti relevantnost vsebin na regionalni ravni, ki bi jih regionalni prostorski plan nujno moral vsebovati. Za podane vsebine so se morale odločati med da ali ne.

Slika 28: Nujnost vsebin regionalnega prostorskega načrtovanja

Dobrih 60 odstotkov občin meni, da bi moral regionalni prostorski načrt vsebovati zasnovo razvoja turistične in prostočasne infrastrukture, približno tri četrtine občin, da bi moral vsebovati zasnovo razvoja poselitve, zasnovo zelene infrastrukture in razvoja dejavnosti v krajini ter zasnovo sanacij degradiranih območij. Da bi zasnova razvoja družbene infrastrukture in gospodarskih con ter usmeritve za urejanje območij, pomembnih za prepoznavnost regije morale biti del regionalnega prostorskega načrta, meni približno 90 odstotkov občin. Skoraj vse občine so mnenja, da naj načrt vsebuje zasnovo razvoja gospodarske javne infrastrukture in zasnovo prometne infrastrukture, čisto vse pa mislijo, da naj bodo cilji in prioritete prostorskega razvoja regije ter funkcionalne povezave s sosednjimi območji/regijami del načrta.

2.2.21. Nadomestitev strateškega dela OPN z regionalnim strateškim prostorskim planom

Na to vprašanje je odgovorilo 62 občin kar predstavlja 80,5 odstotka. Občine smo prosili, da izrazijo svoje mnenje glede nadomestitve strateškega dela OPN z regionalnim strateškim prostorskim planom in jih prosili na obrazložitev.

Slika 29: Strinjanje občin z nadomestitvijo OPN

MODEL POVEZOVANJA PROSTORSKEGA IN RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA NA REGIONALNI RAVNI

Za nadomestitev strateškega dela OPN z regionalnim strateškim prostorskim planom se strinja 58 odstotkov, medtem ko se jih 42 ne strinja.

Obrazložitev za da:

- Tako bi strateški del OPN-ja bistveno pridobil na kvaliteti in veljavi.
- Če bi bil pripravljen v sodelovanju z občino.
- Vse vsebine, ki so navedene v 20. točki, so v bistvu strateški del OPN, in bi jih bilo smiselno načrtovati na regionalnem nivoju.
- Samo na takšen način je možno prometno infrastrukturo reševati celovito.
- Omogočal bi boljšo umestitev vseh dejavnosti v prostoru.
- Ob primernih vsebinah bi to lahko naredili.
- Strateški deli OPN občin v regiji naj se uskladijo do te mere, da bo regionalni strateški prostorski plan predstavljal usklajen krovni dokument strateških usmeritev vseh občin znotraj območja.
- Da, saj so v njem zapisane predvsem splošne usmeritve.
- Strateški del obsega neke splošne usmeritve, ki bi brez dvoma lahko veljale za vso regijo in ne le za posamezno občino.

Občine, ki pa so izbrale odgovor ne, pa so dopisale:

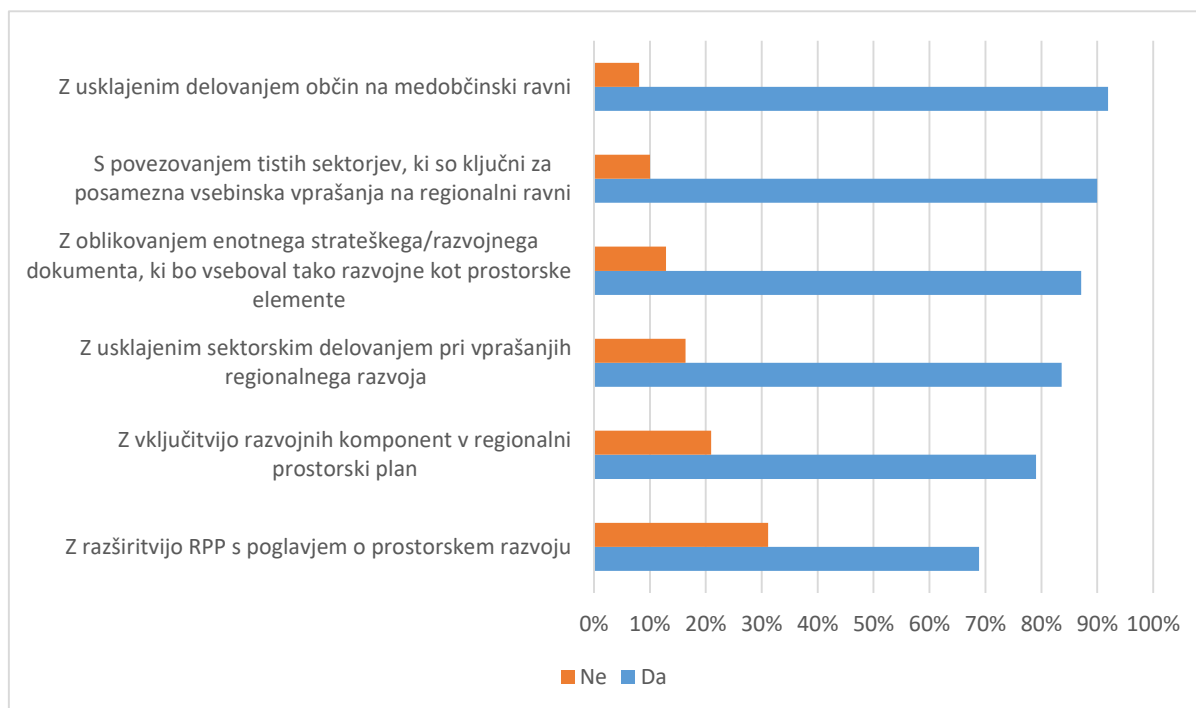
- Določene vsebine strateškega dela OPN bi bilo treba prenesti na regionalni strateški prostorski plan, vse pa zagotovo ne.
- Regija ne more zaznati in poznati lokalnih vplivov in potreb.
- Strateški del OPN je nujen sestavni del, ki vsebuje podlago za izvedbeni del (katerega koli OPN).
- Občina mora imeti ključne vzvode urejanja prostora na svojem območju. Vsaka centralizacija bo imela izrazito negativne vplive.
- Premalo podroben za nadaljevanje z OPN.
- V nasprotju z idejo o občini.
- Strateški del OPN je lahko osnova za pripravo regionalnega strateškega prostorskega plana, ne more pa ga nadomestiti, kvečjemu ga lahko nadgradi.
- Strateški del na nivoju občine je lahko veliko bolj detajlen kot bi bil na regionalni ravni. Ni pa nujno.
- Sedanji strateški del v občinskem prostorskem načrtu (OPN) bi bilo mogoče vključiti v regionalni strateški plan, možna pa bi bila tudi obratna smer. Menim, da regionalni strateški prostorski plan ni potreben, saj sedanja struktura in vsebina OPN ustrezno vključuje tudi možnost regionalnega sodelovanja in priprave regionalnih prostorskih načrtov. Regionalni strateški prostorski načrt verjetno ne bi prinesel nič novega, saj bi bil le zbirka strateških usmeritev občin, zato se postavlja smiselnost takega plana. Vprašanje je tudi koliko svobode bi imele regije ob dejstvu, da je potrebno upoštevati strateške prostorske akte države, ki so občinskim in regijskim nadrejeni.

2.2.22. Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na ravni regije

Na to vprašanje je odgovorilo 64 občin, se pravi 83,1 odstotka. Občine so se morale opredeliti o načinih povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na ravni regije.

Občine menijo, da naj se prostorsko in razvojno načrtovanje povezuje z usklajenim delovanjem občin na medobčinski ravni, s povezovanjem tistih sektorjev, ki so ključni za posamezna vsebinska vprašanja na regionalni ravni ter z oblikovanjem enotnega strateškega oz. razvojnega dokumenta, ki bo vseboval tako razvojne kot prostorske elemente, saj se s tem strinja 90 odstotkov občin. Manj občin podpira povezovanje z usklajenim sektorskim delovanjem pri vprašanjih regionalnega razvoja ter z vključitvijo razvojnih komponent v regionalni prostorski plan. Najmanjšo podporo pa uživa povezovanje z razširitvijo RRP s poglavjem o prostorskem razvoju, saj se s tem strinja slabih 70 odstotkov respondentov.

Slika 30: Načini povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja



2.2.23. Komentar

V zadnjem vprašanju so lahko respondenti pripisali lastna razmišljanja glede povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Odgovorilo je 10 občin. Povzemamo njihove komentarje:

- Čedalje bolj so vidni znaki "ne" planiranja regionalnega razvoja. Država spodbuja medobčinsko sodelovanje, vendar z medobčinskim sodelovanjem ni mogoče razvojno planirati razvojnih vsebin, ki v teoriji sodijo v nabor regionalnih vsebin. V državi manjka analiza "regionalnih vsebin", ki jih je najbolj učinkovito načrtovati na ravni regije. Taka analiza bi zagotovo pokazala, da je večina vsebin v pristojnosti resorjev, ki pri svojih razvojnih strategijah medsebojno slabo sodelujejo, še slabše pa z občinami. Potrebna je torej "regionalizacija" državnega razvojnega načrtovanja. To ne pomeni ustanavljanje tretje administrativne oblasti ali prenos na medobčinske uprave. To prej pomeni prenos pristojnosti odločanja o financiranju in prioritetah regionalnih vsebin na regionalne izpostave ministrstev, z zakonsko zagotovljeno avtonomijo odločanja.
- Pri navedenih področjih je vsekakor potrebno upoštevati specifično občin ter njihove potrebe. Razpršena poselitev, ki je nezaželena na ministrstvu, pristojnem za prostor, je v nekaterih občinah neizbežna zaradi reliefa. Večje in predvsem ravninske občine se teh težav ne zavedajo, zato se je težko vključiti v regionalni prostorski plan. Prostorski plan bi morali narediti za sorodne občine.

- Regionalizacija je nujna, še posebej na področju prostorskega načrtovanja in varstva okolja, ki ne sme biti omejeno z občinskimi mejami, kar je danes uveljavljena praksa. Opažamo ogromen primanjkljaj usposobljenih kadrov s področja urbanizma in prostorskega načrtovanja na nivoju občinskih uprav; v manjših občinah je to pomanjkanje pereče že od uvedbe lokalne samouprave.
- V trenutnem sistemu prostorskega in razvojnega načrtovanja se razlike med občinami povečujejo, torej je sistem koristen le za nekatera območja.
- Medobčinsko sodelovanje ni isto kot regionalno sodelovanje.
- Nosilce urejanja prostora bi bilo potrebno regijsko pravilno pozicionirati glede na področje urejanja. Državna raven bi morala določene pristojnosti prenesti na regionalno raven (kmetijstvo, ZVKD, ARSO ...).
- Prostorsko načrtovanje bo moralo nujno postati regionalno. Občine same niso zmožne izvajati kompleksnih analiz prostora in jih prenesti v svoje akte. Preveč je izigravanja lokalnega vpliva, pritiskov na določena zemljišča, s čimer se dela škoda v prostoru in prihaja do neracionalne rabe prostora.
- Regionalno načrtovanje ni smiselno, dokler so koristi od npr. poslovne cone omejene na eno občino. To je smiselno, če bi se več občin lahko na primer skupno dogovorilo za sofinanciranje komunalne infrastrukture v eni občini, potema pa bi se koristi (komunalni prispevek, NUSZ) prenesle na vse občine sofinancerke.
- Kaže se potreba po ustanovitvi pokrajin/regij. Brez pokrajin je regionalno prostorsko in razvojno načrtovanje nekoristno.

3. ZAKLJUČKI ANALIZE ANKETE MED OBČINAMI

V zaključku podajamo glavne ugotovitve iz analize ankete med občinami.

Večina občin meni, da je medobčinsko sodelovanje pomembno in potrebno. Občine med seboj najbolj sodelujejo pri rednih neformalnih srečanjih med župani in drugimi predstavniki občine, skupni občinski upravi in javnih zavodih. Najpomembnejša prednost medobčinskega sodelovanja je usklajeno načrtovanje zadev v skupnem interesu, največji pomanjkljivosti pa zahtevnejše usklajevanje glede financiranja nalog in prilagajanje ene občine drugi.

Najbolj ustrezna oblika sodelovanja se občinam zdijo redna neformalna srečanja med župani in drugimi predstavniki občine ter skupni projekti. Občine med seboj najpogosteje sodelujejo pri redarstvu in skupnih inšpekcijskih službah (tedensko), večkrat letno pa pri vodovodih, komunalnih odpadkih in zdravstvu, kjer sodelujejo skoraj vse občine.

Za financiranje medobčinskega sodelovanja občine največkrat uporabljajo vire sofinanciranja skupne občinske uprave s strani države, tej sledijo lastna sredstva vključenih občin. Največ občin pri financiranju projektov medobčinskega sodelovanja uporablja lastna sredstva vključenih občin, sledijo pa jim državna sredstva (v približno 95 odstotkov primerov). Manj občin uporablja evropska sredstva in sredstva sofinanciranja skupne občinske uprave s strani države (dobrih 87 odstotkov).

Občine menijo, da je največja ovira premalo finančnih spodbud (najpogostejši odgovor je bil »močan vpliv,« oziroma povprečje 4,03), sledita pa neustrezno usmerjanje države in pa neustrezna ali nesposobna zakonodaja. Kot oviro občine smatrajo tudi pomanjkanje kadrov ter pomanjkanje časa.

Večina občin se čuti sposobna, da opravljajo naloge v njihovi pristojnosti (čez 80 odstotkov), občine, ki tega niso sposobne, pa kot glavni razlog navajajo preobremenjenost kadrov in obseg nalog, ki o jim dodeljene, zato naloge rešujejo prednostno, včasih pa tudi s zunanjimi izvajalci.

Na vprašanje glede izvajanja nalog iz občinske pristojnosti na nadobčinski ravni so občine ocenile, katere naloge občin je smiselno opravljati na nadobčinski ravni, katera je najbolj ustrezna nadobčinska raven in katere občinske naloge bi morala prevzeti država:

- Občine menijo, da bi bilo najbolj nesmiselno na nadobčinski ravni izvajati računovodstvo (51,6 odstotka), za otroško varstvo, osnovno šolstvo in stanovanjske gradnje, pa se je odločilo približno 40 odstotkov anketirancev. Najbolj smiselno se občinam zdi na nadobčinski ravni izvajanje javnega potniškega prometa, saj le 1,61 odstotka vprašanih meni, da bi bilo to nesmiselno. Temu sledijo urejanje vodotokov, prometna infrastruktura in skupna blagovna znamka z dobrimi tremi odstotki.
- Slabih 70 odstotkov občin meni, da bi bilo smiselno izvajanje vodovoda na ravni funkcionalne regije, temu sledita kanalizacija s 66,7 odstotka. Najmanj občin misli, da bi bilo na ravni funkcionalne regije dobro izvajati stanovanjske gradnje (28,6 odstotka vprašanih), takoj za tem pa tudi osnovno šolstvo, upravljanje naravnih vrednot, upravljanje kulturne dediščine in urejanje vodotokov, za kar se je odločilo dobrih 30 odstotkov.
- Dobrih 40 odstotkov občin misli, da bi bilo na razvojni regiji smiselno izvajati turizem in promocijo in skupno blagovno znamko, medtem pa se je le 4,8 odstotka občin odločilo za otroško varstvo in 6,5 odstotka za osnovno šolstvo. Med vodilnima dvema in ostalimi analogami je velika razlika, več kot 10 odstotnih točk.
- Skoraj 54 odstotka občin meni, da bi morala država poskrbeti za urejanje vodotokov, sledi upravljanje zavarovanih območij narave. Sledijo jima upravljanje kulturne dediščine, varstvo starejših in varstvo pred nesrečami. Občine menijo, da ni smiselno da država poskrbi za računovodstvo (1,6 odstotka), notranje revidiranje, turizem in promocijo ter kanalizacijo (približno 3 odstotka).

Kar tri četrtine občin meni, da bi morale biti organiziranje medobčinskega sodelovanja prostovoljno. Največji motiv občinam za medobčinsko sodelovanje so finančne spodbude, sledi prednost projektom medobčinskega sodelovanja na razpisih.

Več kot 80 odstotkov sodelujočih občin ima občinski razvojni dokument. Občine mislijo, da je najpomembnejša korist občinskih razvojnih dokumentov, da omogočajo dogovor o usmeritvah trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja občine, kot drugo najbolj pomembno so občine označile, da predstavljajo strokovno podlago in usmeritev za vsakoletno pripravo Načrta razvojnih programov občine in pomoč organom občine pri odločanju o prioritetah proračuna. Le nekaj več kot polovica občin meni, da regionalni razvojni program dejansko pripomore k razvoju njihove regije. Občine imajo pomisleke glede (ne)strateške usmerjenosti RRP, nezadostne vključenosti projektov občin in nezmožnosti financiranja projektov v obdobju 2014–2020, saj občine vidijo največjo korist RRP, da predstavlja strokovno podlago za pridobitev državnih in evropskih finančnih sredstev. Malenkost manj pomembno se jim zdi, da omogoča identifikacijo in oblikovanje instrumentov najbolj perspektivnih projektnih predlogov, ki bodo doprinesli k razvoju regije ter da omogočajo dogovor o usmeritvah trajnostnega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja regije.

Pri usklajevanju razvoja regije imajo pomembno vlogo regionalne razvojne agencije. Po mnenju občin je najpomembnejša vloga regionalne razvojne agencije usklajevanju interesov med državo in občinami, sledi usklajevanje interesov med občinami.

Skoraj 70 odstotkov vključenih občin meni, da je regionalna raven prostorskega načrtovanja pomembna oz. zelo pomembna. Glede skrbi za pripravo, financiranje in izvajanje regionalnih prostorskih planov občine menijo, da bi za pripravo regionalnih prostorskih planov morala skrbeti skupna občinska uprava, financiranje priprave naj bi bila odgovornost specializirane javne agencije ali regionalne razvojne agencije. Po mnenju občin bi morale biti izvajanje regionalnih prostorskih planov predvsem v pristojnosti občin.

Glede nalog prostorskega načrtovanja, ki so sedaj v pristojnosti občin, bi bilo treba prenesti na regionalno raven pripravo in izvajanje regionalnih prostorskih planov ter pripravo strokovnih podlag za regionalni prostorski plan. Na regionalno raven bi bilo smiselno prenesti tudi izvajanja nalog, povezanih s spremljanjem stanja v prostoru, medtem, ko naj izdajanje mnenj in soglasij za posege v prostor ostane v pristojnosti občin.

Občine so morale oceniti relevantnost vsebin na regionalni ravni, ki bi jih regionalni prostorski plan nujno moral vsebovati. Dobrih 60 odstotkov anketiranih meni, da bi moral regionalni prostorski načrt

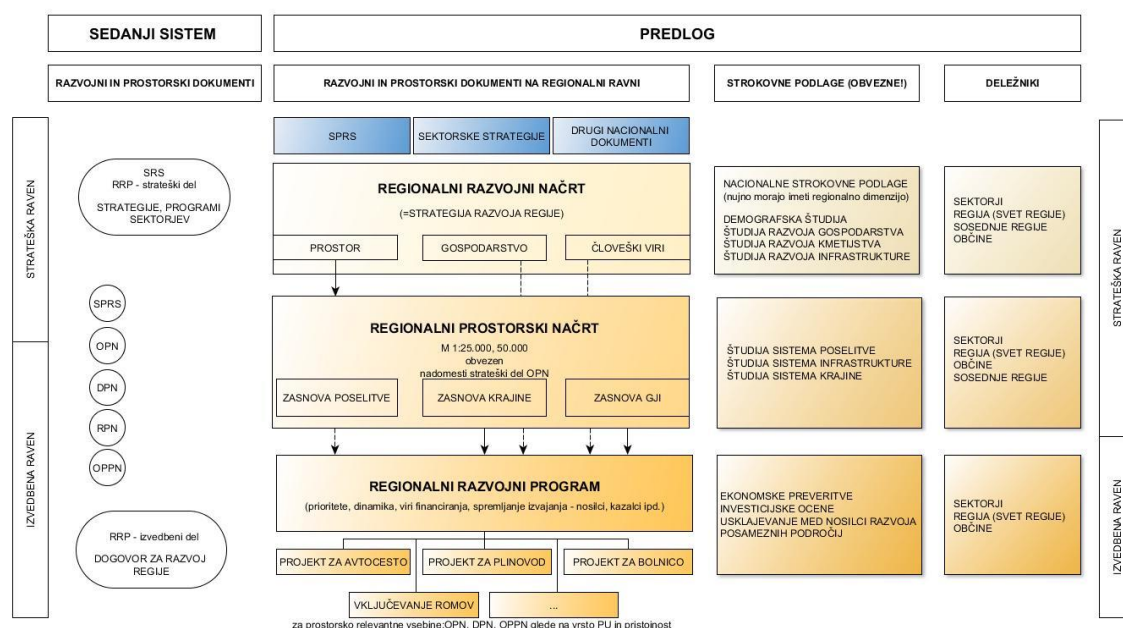
vsebovati zasnovo razvoja turistične in prostočasne infrastrukture, približno tri četrtine občin, da bi moral vsebovati zasnovo razvoja poselitve, zasnovo zelene infrastrukture in razvoja dejavnosti v krajini ter zasnovo sanacij degradiranih območij. Da bi zasnova razvoja družbene infrastrukture in gospodarskih con ter usmeritve za urejanje območij, pomembnih za prepoznavnost regije morale biti del regionalnega prostorskega načrta, meni približno 90 odstotkov občin. Skoraj vse občine so mnenja, da naj načrt vsebuje zasnovo razvoja gospodarske javne infrastrukture in zasnovo prometne infrastrukture, čisto vse pa mislijo, da naj bodo cilji in prioritete prostorskega razvoja regije ter funkcionalne povezave s sosednjimi območji/regijami del načrta.

Več kot polovica občin meni, da je nadomestitev strateškega dela OPN z regionalnim strateškim prostorskim planom ustrezna. Glede načina povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanje na ravni regije pa občine menijo, da naj se prostorsko in razvojno načrtovanje povezuje z usklajenim delovanjem občin na medobčinski ravni, s povezovanjem tistih sektorjev, ki so ključni za posamezno vsebinska vprašanja na regionalni ravni ter z oblikovanjem enotnega strateškega oz. razvojnega dokumenta, ki bo vseboval tako razvojne kot prostorske elemente. Najmanjšo podporo uživa povezovanje z razširitvijo RRP s poglavjem o prostorskem razvoju.

Priloga 4: Pripombe na predlog ZUREP v zvezi z opredelitvijo regionalnega prostorskega plana

Pozdravljamo namero zakonodajalca, da uvede strateški prostorski planski akt za regionalno raven, izpostavljamo pa nekaj nedorečenih oz. vprašljivih rešitev, vezanih tako na vsebino kot postopek in pristojnosti.

V tej zvezi prilagamo osnutek sheme s prikazom RPP v sistemu drugih dokumentov, strokovnih podlag in deležnikov.



PRIPOMBE IN PREDLOGI

1. TERMINOLOGIJA

Predlog zakona uvaja razlikovanje med načrtom in planom, kar je po našem mnenju nesmiselno in gre za sopomenki. Izhajajoč iz delitve na načrtovanje in planiranje je v predlogu zakona več nedoslednosti, kar že nakazuje na problematičnost pripisovanja različnih konotacij sopomenkam.

2. RAZMERJE MED (STRATEŠKIM) OBČINSKIM PROSTORSKIM PLANOM IN REGIONALNIM PROSTORSKIM PLANOM

Smiselno je, da RPP nadomesti potrebo po OPP. Jasno je treba opredeliti, kdaj je občinski prostorski plan obvezen in kdaj ne (zlasti v navezavi na regionalni prostorski plan), in sicer je treba preprečiti, da bi občina ostala brez strateškega plana (npr. ker regijski prostorski plan še ne bi bil pripravljen). Občinski strateški prostorski planski akt mora biti obvezen, vse dokler za regijo ne bo sprejet regionalni strateški prostorski planski akt.

Prav tako je treba določiti razmerje med RPP in OPP - kaj določa prvi in kaj drugi, če bosta obstajala oba? Verjetno bo OPP poleg vsebin iz RPP navedel še druge ureditve, oz. usmeritve, ki so pomembne za občino, ne pa tudi za regionalno raven.

3. RAZMERJE MED RRP IN RPP

Jasno je treba vzpostaviti razmerje med obema dokumentoma.

RPP bi moral biti strateški, dolgoročen, celovit prostorski akt za območje celotne regije, ter s tem dajati usmeritve za prostorsko relevantne vsebine v RRP, ki naj bo (kot že je danes) izvedben, kratkoročen dokument oz. celo akcijski načrt za regijo, v katerem bodo tudi prostorsko relevantne vsebine. V nobenem primeru ne bi smela imeti oba iste ročnosti. V zakonu naj se jasno določi ročnost za RPP (predlagamo 15–25 let), saj je zdaj časovni okvir posredno določen le v določbi o obvezni reviziji vsakih 15 let.

4. ODSOTNOST USTREZNIH STROKOVNIH PODLAG

Eno od izhodišč za pripravo RPP je, da imajo RRP strokovne podlage, ki bi jih RPP lahko izkoristili. Pri tem gre za dve sporni dejstvi, in sicer, da naj bi se dokumenta pripravljala istočasno (problem ročnosti posameznega dokumenta), drugo pa je, da bi se morali RRP (akcijski, izvedbeni dokument, kratkoročen, vezan na finančno perspektivo) glede prostorskih vsebin »napajati« iz RPP (strateški, dolgoročen) in ne obratno. Pripominjamo še, da so RRP v praksi pogosto zasnovani na pomanjkljivih strokovnih podlagah, brez konsistentnih analiz in torej ne morejo biti dobro izhodišče za pripravo RPP.

Sedanji RRP vsebujejo strateški in izvedbeni del ter poleg gospodarstva in človeških virov tudi prostorsko relevantne vsebine (ponavadi prostor, okolje, infrastruktura). Predlagamo, da se v prihodnje RRP definira kot samo izvedbeni dokument oz. akcijski načrt za izvajanje RPP (in za neprostorski del tudi za izvajanje drugih strateških dokumentov regije).

Predlagamo, da se sedanji strateški del RRP nadgradi in razvije v regionalni razvojni načrt (glej shemo), ki bo strateški razvojni dokument regije za vsa področja, ne le prostor. Za prostorsko relevantne vsebine se pripravi strateški prostorski planski akt regije - RPP (morda bolje: regionalna ... zasnova).

Pregled prakse v Sloveniji (RZPR za 4 regije in strateški deli številnih OPN) kaže, da bi bilo nujno treba predpisati oz. zahtevati izdelavo nekaterih strokovnih podlag: demografska študija, študija potreb po stanovanjih, študija razvoja gospodarstva, vrednotenje krajin in krajinske zasnove, npr. za varovana območja ali za območje rečne doline ali pogorja... ter študije variant za načrtovanje različnih regijskih prostorskih/državnih ureditev na ustrezni ravni oz. podrobnosti). V ta namen je treba doreči tudi nosilce in način financiranja teh podlag.

Zakon bi moral predvideti rešitve oz. ukrepe, ki bodo zagotovili aktivno vključevanje sektorjev. Ti danes v postopkih prostorskega načrtovanja nastopajo predvsem v vlogi omejevanja razvoja (varstveni režimi...), bistveno manj pa prispevajo iz naslova svojih razvojnih potreb in planov, ki pa bodo ravno za RPP bistvenega pomena (npr. sistemi namakanja kmetijskih zemljišč v regiji, večji infrastrukturni objekti...). V RPP se bodo morali sektorji pojaviti s svojimi dolgoročnimi potrebami, cilji, plani, strokovnimi podlagami – to pa bo na strani NUP-ov zahtevalo veliko časa, kadra in znanja in sprejemanja odločitev - kar je danes najpogostejši vzrok za časovno zaostajanje.

5. NEUSTREZNOST PREDPOSTAVKE O USPOSOBLJENIH KADRIH ZA PROSTORSKO NAČRTOVANJE NA REGIONALNI RAVNI

Zakon navaja, da so regionalne razvojne agencije kadrovsko usposobljene za pripravo prostorskih dokumentov, kar ne drži povsod in v celoti. Nasprotno, le redke RRA imajo v svoji kadrovski strukturi tudi prostorske načrtovalce. Obstaja tudi nevarnost, da bodo v želji po preživetju (skladno z načinom njihovega financiranja) glavnino načrtovalskih nalog opravili na RRA, kar zaradi pomanjkanja prostorskih načrtovalcev v kadrovski strukturi RRAjev ne bi bilo optimalno. Poleg tega poudarjamo, da je za kakovostno prostorsko načrtovanje na strateški ravni nujno treba zagotoviti primerno usposobljeno interdisciplinarno delovno skupino, ki bi morala biti zagotovljena za izdelavo RPP.

6. KDO JE PRIPRAVLJALEC IN KDO IZDELOVALEC RPP

Skladno z zakonom bi bila lahko pripravljavec RPP (torej pravna oseba, ki vodi postopek priprave in sprejemanja) vsaka javna RRA, ki bi bila cenovno ugodna in bi lahko pripravljala RPP za katerokoli regijo, kar je zaradi narave dela lahko sporno. Po tej logiki bi bila lahko pripravljalec RPP katerakoli RRA – npr. RRA Koroške bi pripravljala RPP za Zasavje, kar je popolnoma nelogično in nesprejemljivo.

Obstoječa rešitev, ko je prostorsko planiranje na regionalni ravni opredeljeno v 19. členu »regionalnega« zakona (ZSRR-2), ki predvideva javni razpis, je neustrezna. 2. Odstavek 19. člena ZSRR-2 pravi, da se za izvedbo nalog iz prejšnjega odstavka izvede 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. Zato bi bilo dobro, da se v ZUREP napiše, da RPP za razvojno regijo pripravi RRA, ki je izbrana v regiji (ob pogoju, da ima ustrezne kadre), s tem bi se izognili javnemu razpisu za pripravo RPP.

V zvezi s tem je treba opozoriti tudi na siceršnjo nedorečenost glede delitve pristojnosti v zvezi s pripravo in izvajanjem RPP. V postopkih priprave in sprejemanja RPP sta nejasni tako vloga države kot lokalne skupnosti. Zakonske rešitve bi bilo smiselno uskladiti z nedavno sprejeto Strategijo razvoja lokalne samouprave v Sloveniji do leta 2020.

7. SPREJEMANJE RPP

Sprejem RPP je predviden najkasneje do januarja 2023, kar pomeni, da tudi naslednja generacija RPP ne bo imela ustrezne prostorske komponente. Obdobje za pripravo in sprejem je absolutno predolgo.

Glede na to, da nimamo regij kot administrativnih enot, je treba jasno določiti odločevalce in pristojnosti za sprejemanje in izvajanje RPP – to nikakor ne morejo biti občine.

Za sprejemanje RPP naj bo pristojen Svet regije in ne Razvojni svet regije.

Pripravili:

Projektna skupina CRP: Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni: dr. Janez Nared, dr. Alma Zavodnik Lamovšek, mag. Jelka Hudoklin, mag. Irena Hočvar, dr. Damjan Kavaš