



**SPRS**  
STRATEGIJA PROSTORSKEGA  
RAZVOJA SLOVENIJE



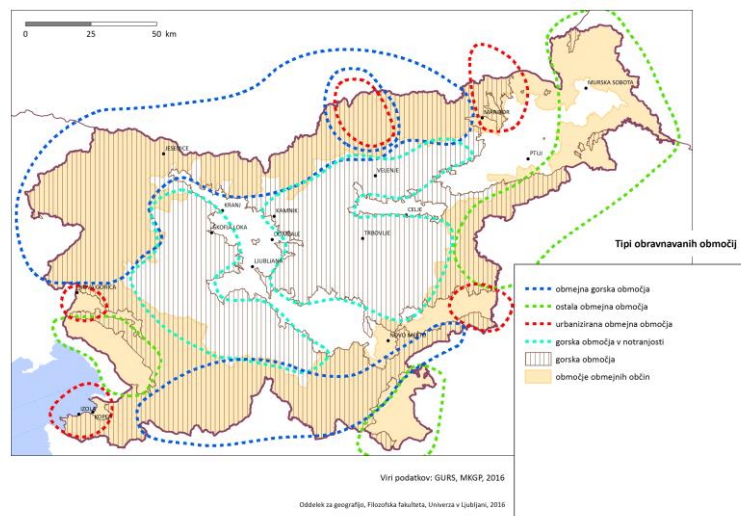
REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

## Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050

### Sklop 4

## GORSKA IN OBMEJNA OBMOČJA

### Zaključno poročilo



Ljubljana, januar 2017

**Projekt: Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave Strategije  
prostorskega razvoja Slovenije 2050  
Sklop 4: GORSKA IN OBMEJNA OBMOČJA**

**Naročnik: Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije  
Direktorat za prostor, graditev in stanovanja  
Dunajska 21, 1000 Ljubljana**

Pogodba št.: 2550-16-510028

**Odgovorna predstavница naročnika:**

Blanka Bartol

**Izvajalec projekta:**

**Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani  
Aškerčeva 2, 1000 Ljubljana**

**Odgovorna nosilka projekta:**

dr. Barbara Lampič

**Sodelavci:** dr. Dejan Cigale  
dr. Simon Kušar  
dr. Barbara Lampič  
dr. Irma Potočnik Slavič  
dr. Jernej Zupančič

**Kartografija:** Tanja Koželj, Nejc Bobovnik

# Vsebina

<b>UVOD – STRUKTURA IN VSEBINA PRIPRAVLJENEGA GRADIVA.....</b>	<b>5</b>
<b>1. GORSKA IN OBMEJNA OBMOČJA V SLOVENIJI.....</b>	<b>7</b>
1.1 OPREDELITEV GORSKIH OBMOČIJ.....	7
1.2 OPREDELITEV OBMEJNIH OBMOČIJ.....	11
1.3 OBRAVNAVA GORSKIH IN OBMEJNIH OBMOČIJ.....	15
<b>2. FUNKCIJE GORSKIH IN OBMEJNIH OBMOČIJ V SLOVENIJI.....</b>	<b>17</b>
2.1 POSELITVENA FUNKCIJA.....	17
2.2 GOSPODARSKA FUNKCIJA.....	21
2.3 KOMUNIKACIJSKA FUNKCIJA.....	33
2.4 PROSTOČASNA FUNKCIJA.....	37
2.5 PREOSTALE PODPORNE FUNKCIJE.....	39
<b>3. OCENA PROSTORSKIH UČINKOV SEKTORSKIH POLITIK.....</b>	<b>44</b>
3.1 KMETIJSKA POLITIKA IN NJENI PROSTORSKI UČINKI.....	44
3.2 REGIONALNA POLITIKA IN NJENI PROSTORSKI UČINKI.....	48
3.3 PROSTORSKI UČINKI ČEZMEJNEGA SODELOVANJA.....	50
3.5 OCENA PROSTORSKIH UČINKOV DRUGIH POLITIK.....	55
<b>4. SKLEPI.....</b>	<b>61</b>
4.1 PREDLOGI ZA OBRAVNAVO GORSKIH IN OBMEJNIH OBMOČIJ V SPRS.....	61
4.2 NAVEDBA IN OPIS PREDNOSTI IN OMEJITEV PO OBMOČJIH.....	62
4.3 USMERITVE.....	65
<b>5. LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>68</b>
<b>6. PRILOGE.....</b>	<b>75</b>

## **Kazalo slik**

Slika 1: Opredelitev obravnavanih gorskih in obmejnih območij Slovenije. ....	7
Slika 2: Slovenske občine na območju Alpske konvencije. ....	9
Slika 3: Slovenske občine, ki po kriterijih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano sodijo na »gorsko območje«. ....	10
Slika 4: Poudarjen obmejni značaj Slovenije se kaže v prikazu upoštevajoč 20-kilometerski pas. ....	13
Slika 5: V obmejni pas uvrščene slovenske občine. ....	14
Slika 6: Predlog skupne obravnave gorskih in obmejnih območjih po tipih. ....	15
Slika 7: Ključne funkcije gorskih in obmejnih območij. ....	17
Slika 8: Indeks gibanja števila prebivalcev v Sloveniji po občinah (2005-2015). ....	19
Slika 9: Gospodarska struktura občin v Sloveniji. ....	21
Slika 10: Indeks delovne migracije po slovenskih občinah. ....	22
Slika 11: Prikaz zastopanosti kmetijskih zemljišč po občinah. ....	24
Slika 12: Zastopanost gozda po Slovenskih občinah. ....	25
Slika 13: Povprečni letni dnevni promet na slovenskih državnih cestah leta 2014. ....	34
Slika 14: Oddaljenost do priključkov na avtocesto in hitro cesto. ....	35
Slika 15: Pokritost slovenskega ozemlja s širokopasovnim omrežjem. ....	36
Slika 16: Delež pozidanih površin po občinah Slovenije. ....	37
Slika 17: Prednostna območja za rekreacijo na prostem in gorska območja. ....	38
Slika 18: Delež zavarovanih območij v slovenskih občinah. ....	40
Slika 19: Novo poimenovanje obravnavanih gorskih in obmejnih območij Slovenije. ....	61

## **Kazalo preglednic**

Preglednica 1: Poselitvena funkcija obmejnih območij v Sloveniji. ....	18
Preglednica 2: Površina KZU in GERK KZU (ha) v območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost 2015. ....	25
Preglednica 3: Dinamika spreminjanja obsega KZU in števila KMG ter staleža živine v gorskih in obmejnih območjih (2000 in 2010). ....	27
Preglednica 4: Gospodarska vloga kmetijstva (PDM, usmerjenost v trženje) v gorskih in obmejnih območjih (2000 in 2010). ....	28

## Uvod – struktura in vsebina pripravljene gradiva

Končno poročilo **vsebinskega sklopa 4 »Gorska in obmejna območja«** smo pripravili v okviru projektne naloge Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050. Predstavlja osnovo za razmislek, razpravo in iskanje različnih možnosti prostorskega razvoja dveh značilnih območij Slovenije: a) gorskih in b) obmejnih.

Goratosť in obmejnost senzibilizirata slovenski prostor. To nikakor ne pomeni, da smemo zanemariti osnovno hierarhijo razvoja, ki gre od jedrnih območij navzven. Jedrna območja imajo možnost in v perspektivi tudi dolžnost generirati razvoj, »servisirati« prebivalce robnih območij. V skoraj enaki meri je razvoj jedrnih območij odvisen od gospodarske, demografske in kulturne kondicije državnega roba, v nekaterih pogledih, na primer simbolnem in identitetnem, pa je ta odnos celo strateška nuja, imperativ obstoja države in posredno tudi kulturne mozaičnosti EU.

Končno poročilo vsebuje štiri vsebinsko zaključene sklope:

1. V prvem delu podrobneje predstavljamo **različne opredelitve tako gorskih kot obmejnih območij** (skupaj z nekaterimi kvantitativnimi podatki), v zaključku poglavja pa predstavljamo skupne (štiri) **tipe (gorsko-obmejnih) območij za nadaljnjo obravnavo**, ki so služili predvsem pri povezovanju vsebin z drugimi fokusnimi skupinami. Opredeljeni tipi so rezultat obravnave ključnih gradiv, ki jih je za obravnavo predvideval že naročnik razpisa projektne naloge.
2. V drugem delu so za opredeljena gorska in obmejna območja **predstavljene njihove ključne funkcije**. Poleg osnovnih, t.i. nosilnih funkcij območij (kot so poselitvena, gospodarska (ta je še podrobneje razčlenjena) in komunikacijska), smo na kratko ovrednotili tudi npr. pristočasno, identitetno idr. funkcije, katere je prav tako potrebno razumeti in upoštevati v celovitem sistemu prostorskega razvoja.
3. V tretjem delu smo podali ocene prostorskih učinkov sektorskih politik (kmetijska politika, regionalna politika, čezmejno sodelovanje, zdravstvena, socialna, kulturna idr. politike). Vseskozi smo se posebej osredotočali na obmejni in gorski prostor.
4. V četrtem sklepnem delu so podana nekatera izhodišča za nadaljnjo razpravo – naši predlogi za nadaljnjo obravnavo gorskih in obmejnih območij v procesu priprave nove SPRS, kakšni so problemi (omejitve) in priložnosti (prednosti) po obravnavanih območjih in kje iskati rešitve (razvojne usmeritve, ukrepe). Gradivo je rezultat razprave na delavnici (tematska delavnica je bila izvedena novembra 2016), skupnega posveta (izvedenega decembra 2016) in poglobljenega analitičnega dela strokovne skupine.

Načrtno smo okrepili izbrane kvantitativne analize in grafične prikaze (tako gorskih kot obmejnih območij) ter na ta način želeli še podkrepiti nekatera ključna dejstva za razpravo ter opozoriti na nekatere nove težnje. Večina kartografskih podatkov in izračunov je bila narejena namensko, za potrebe priprave pričujočega gradiva.

Zaradi dveh uveljavljenih opredelitev gorskih območij v Sloveniji (meje Alpske konvencije in gorskih območij opredeljenih v okviru Programa razvoja podeželja) ter dodatno opredelitve obmejnih območij, smo z izračuni kot tudi kartografskimi prikazi praviloma sledili prostorskim opredelitvam.

Za boljšo vsebinsko predstavo smo v prilogi dokumentu dodatno pripravili celovite geografske orise zaokroženih in prepoznanih geografskih območij (dodatna kvalitativna oznaka, glej prilogo 2).

Namen tematskih fokusnih obravnav je izpostaviti in prepoznati posebne značilnosti prostora in prostorske vidike ter ugotoviti, ali bi bili potrebni prilagojeni ukrepi. Rezultati fokusnih skupin bodo služili kot podlaga za oblikovanje novih usmeritev za prostorski razvoj.

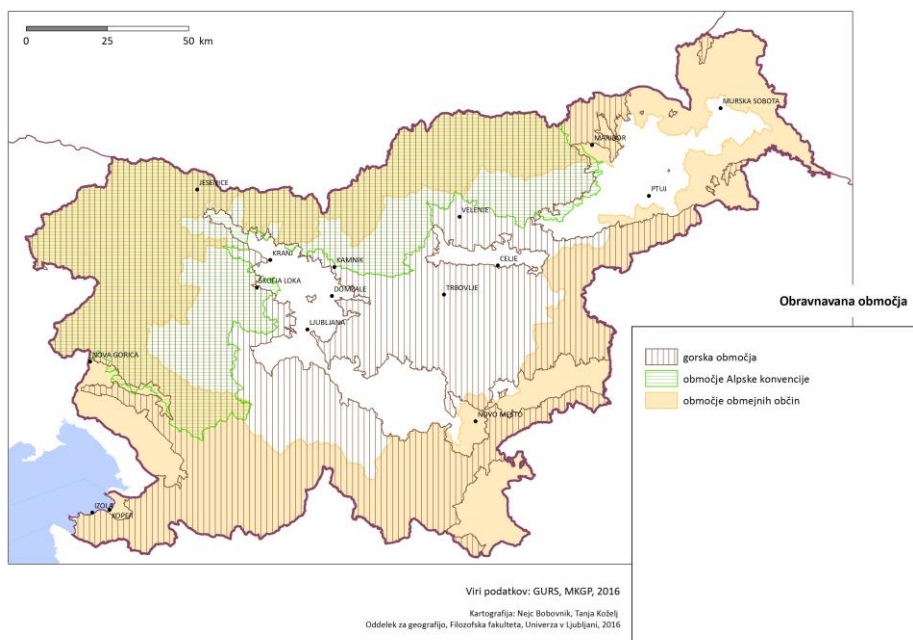
V okviru naše fokusne skupine smo torej dosegli naslednje rezultate:

- Pripravljeno in oddano pisno gradivo, ki je bilo izhodišče za razpravo deležnikov na tematski fokusni delavnici;
- Izvedba tematske fokusne delavnice »gorska in obmejna območja« v novembru;
- Aktivna udeležba na posvetu ob prenovi SPRS 13. 12. 2016 (člani projektne skupine smo nastopili v vlogi moderatorjev po omizjih);
- Priprava končnega poročila v skladu z zahtevami naročnika.

# 1. GORSKA IN OBMEJNA OBMOČJA V SLOVENIJI

**Gorska in obmejna območja** pokrivajo večji del ozemlja Slovenije in se v precejšnji meri med seboj prekrivajo: velika večina goratega sveta leži znotraj določenih obmejnih pasov, torej v bližini državne meje, kar daje gorskemu svetu dodaten značaj in vsebino, pomembno zlasti tedaj, ko vstopi v domeno upravljanja (administracije), načrtovanja in varovanja.

SLIKA 1: Opredelitev obravnavanih gorskih in obmejnih območij Slovenije.



## 1.1 OPREDELITEV GORSKIH OBMOČIJ

Gorska območja<sup>1</sup> lahko opredelimo na številne različne načine, zato se tudi podatki o njihovem obsegu lahko močno razlikujejo:

<sup>1</sup> Komac in Zorn (2007) definirata goro kot veliko, masivno, navadno manj razčlenjeno vzpetino, višjo od griča ali hriba. Po istem viru je gorovje "obsežna, medsebojno povezana skupina goratih vzpetin"; hrib "vzpetina, višja od griča in nižja od gore, pa tudi manj razsežna in bolj razčlenjena od nje"; hribovje pa "večji, povezan sistem hribov in njihovih slemen". Razmejitev (razlika) med gorami in hribi ni kvantitativno opredeljena, zato pa je v zvezi z razmejitvijo med gričem in hribom navedeno, da je grič "vzpetina, nižja od hriba, za katero je značilna višinska razlika med vrhom in vznožjem do 300 m", gričevje pa "večji sklenjeni niz gričev z relativno višinsko razliko do 300 m, katerega vrhovi pri nas segajo do nadmorske višine 600 m". Gams (1986) je glede razmejitve med griči in hribi menil, da "relativna višina 200 m deli vzpetine na gričevje in hribovje". "Gorovje z mnogimi vrhovi nad klimatsko gozdno mejo imenujemo visokogorje. Nižje gorstvo je sredogorje. Ako je fluvialno razčlenjeno, ga imenujemo hribovje" (Gams, 1986). Razlike pri razločevanju gora od drugih, nižjih vzpetin, so seveda prisotne tudi drugod po svetu (gl. npr. Europe's ecological backbone ..., 2010).

- gorska območja kot območja z omejenimi možnostmi za kmetijstvo (Program razvoja podeželja ..., 2014; Program razvoja podeželja ..., 2016) zajemajo blizu treh četrtin slovenskega državnega ozemlja;
- alpski svet, ki ga imamo običajno v mislih, kadar je govora o gorskih območjih, pa zajema precej manjši del države – po regionalizaciji sodelavcev Geografskega inštituta Antona Melika 42 % (Slovenija – pokrajine in ljudje, 1998); tako pojmovan Alpski svet zajema 8541 km<sup>2</sup>, pri čemer je njegova povprečna nadmorska višina 731,6 m, povprečni naklon pa 18,4° (Slovenija – pokrajine in ljudje, 1998).

O opredeljevanju gorskega sveta ni enotnih kriterijev ne na nacionalni in še manj na globalni ravni. Obstaja vrsta med seboj pogosto precej različnih opredelitev. Razlike med njimi so v veliki meri pogojene z različnimi nameni njihove uporabe (npr. potrebe kmetijske politike, proučevanje geografskih procesov ...). V veliki meri pa jim je skupno to, da izhajajo iz spoznanja, da imajo gorska območja podnebne in reliefne značilnosti, zaradi katerih so možnosti gospodarske (zlasti kmetijske) rabe zmanjšane.

Pristop UNEP World Conservation Monitoring Centre uporablja na območjih nad 2500 m nadmorske višine kot kriterij samó nadmorsko višino, na nadmorskih višinah med 1000 in 2500 m ta kriterij kombinira s strmino, na nižjih območjih (od 300 do 900 m) pa nastopa kot dodatni kriterij lokalna razlika v nadmorski višini (Nordregio, 2004).

V poročilu Europe's ecological backbone: recognising the true value of our mountains (2010) so bila gorska območja opredeljena ob upoštevanju nadmorske višine in reliefnih značilnosti ter ob uporabi digitalnega modela višin. Poleg tega so avtorji izključili izolirana gorska območja, ki so obsegala manj kot 10 km<sup>2</sup>. Na drugi strani so med gorska območja vključili tista, ki sicer niso ustrezala kriterijem višine in strmine, a so se nahajala sredi gorskih območij in merila manj kot 10 km<sup>2</sup>.

Tudi v okviru ESPON-ovega projekta GEOSPECS (2013) so bile gore (tj. gorska območja) razmejene ob upoštevanju nadmorske višine, razgibanosti terena in strmine, pri čemer je bil ravno tako uporabljen digitalni model višin<sup>2</sup>. Avtorji so izhajali iz raziskave, izvedene za Generalni direktorat za regionalno politiko Evropske komisije, ter prej omenjene raziskave za Evropsko okoljsko agencijo (Europe's ecological backbone ..., 2010).

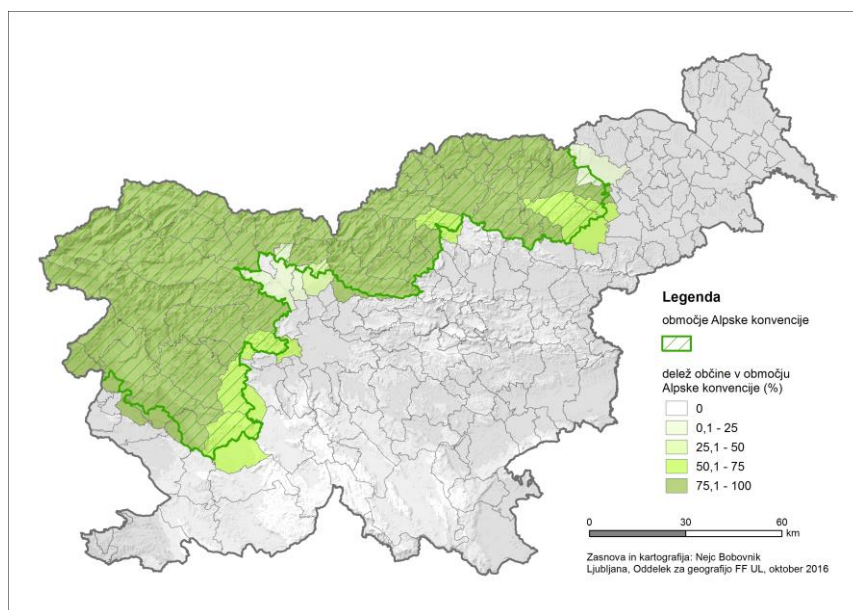
Najbolj značilna gorska območja v Sloveniji so alpska območja, ki so zajeta tudi v okviru **Alpske konvencije**. Alpski svet, kakor je zajet v mejah območja veljavnosti Alpske konvencije (Alpska konvencija, 2010), pa tudi kakor so ga definirale nekatere dosedanje regionalizacije, zajema tako visokogorski in hribovit svet kot vmesne doline, pa tudi (nekatero) obsežnejše ravnice na vznožju gorovij (npr. Gorenjske dobave in ravnine – Ilešič, 1958; Savska ravan – Slovenija – pokrajine in ljudje, 1998, str. 28).

---

<sup>2</sup> Za podrobnosti gl. ESPON GEOSPECS, 2013, str. 65.



SLIKA 2: Slovenske občine na območju Alpske konvencije.<sup>3</sup>



Za potrebe turistične statistike Statistični urad Republike Slovenije kot posebno kategorijo „turističnih občin“ ločuje tudi **gorske občine** (Nastanitvena statistika, letni ..., 2016). V to skupino sodi 35 občin, katerih skupna lastnost je, da vsaj z delom svojega ozemlja segajo tudi na območja, ki dosegajo nadmorske višine v bližini (vsaj antropogene) gozdne meje oziroma okrog 1500 m in so zaradi tega tudi bolj primerne in privlačne za nekatere oblike rekreacije na prostem (npr. planinstvo, smučanje). Te občine se v precejšnji meri ujemajo z obsegom območja Alpske konvencije, a vendarle so prisotne tudi nezanemarljive razlike, zlasti na jugozahodnem delu območja Alpske konvencije, ki zajema občine, ki niso uvrščene med gorske občine (npr. Kanal, Nova Gorica, Ajdovščina, Idrija, Žiri itd.).

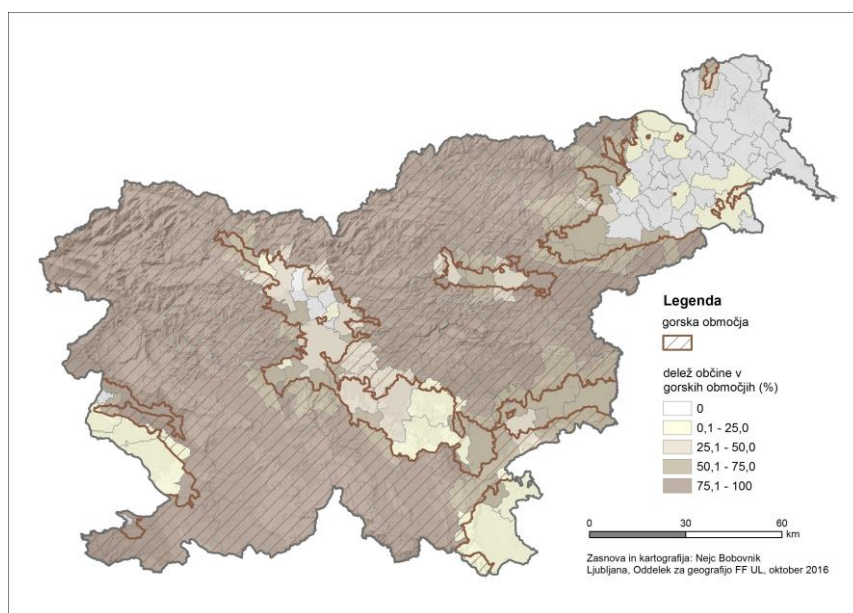
Za potrebe kmetijske politike so bila kot posebna vrsta območij z omejenimi možnostmi za kmetijstvo opredeljena tudi gorska in hribovita območja (Program razvoja podeželja ..., 2014). Sedanji program razvoja podeželja (Program razvoja podeželja ..., 2016) uporablja različna poimenovanja: "hribovsko gorska območja" (npr. str. 144), "gorska območja" (npr. str. 187), "hribovsko-gorska območja" (npr. str. 321). V nasprotju s tem *Pravilnik o razvrstitvi kmetijskih gospodarstev v območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost* (Uradni list RS, št. 12/2015) govori o "gorskem območju" (edninska oblika!).

**Gorsko območje** kot **območje z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost** (OMD) zajema velik del Slovenije (72,4 %; *Opisi območij z omejenimi ...*, 2016) oziroma večinski del vzpetega sveta. Tako je v tem okviru zajeto skoraj celotno območje Alpske konvencije. Izjema je skrajni severozahodni del Ljubljanske kotline, do manjših odstopanj pa prihaja tudi na območju Pohorskega Podravja. Poleg tega so zajeta še obsežna druga vzpeta območja. Gorsko območje je opredeljeno na podlagi povprečne

<sup>3</sup> Karta je bila pripravljena na osnovi karte, objavljene na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor RS, ki prikazuje območje veljavnosti Alpske konvencije v Sloveniji (dostopna je na naslednjem spletnem naslovu: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/mednarodno\\_sodelovanje/alpska\\_konvencija/obmocja\\_alpske\\_konvencije\\_izsek.jpg](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/mednarodno_sodelovanje/alpska_konvencija/obmocja_alpske_konvencije_izsek.jpg)). Originalna karta se nahaja tudi v prilogi 1 na koncu pričujočega besedila.

nadmorske višine in povprečnega nagiba oziroma kombinacije obojega<sup>4</sup> (Program razvoja podeželja ..., 2014; Opisi območij z omejenimi ..., 2016). Kar 166 občin je v celoti ali z delom svojega ozemlja znotraj tako opredeljenega območja. „Gorsko območje“ potemtakem večinoma zajema hribovita območja ali območja višjih kraških planot in le na severozahodu gre za prava gorska (alpska) območja.

**SLIKA 3: Slovenske občine, ki po kriterijih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano sodijo na »gorsko območje«.**



Le nekatere značilnosti gorskega sveta, kakor ga zajemajo navedene opredelitve, so skupne celotnemu območju, na drugi strani pa je znotraj tega prostora tudi zelo veliko heterogenosti. Skupne značilnosti se – med drugim – nanašajo na reliefno oblikovanost (večje strmine, večje povprečne nadmorske višine) in nekatere podnebne poteze (nižje temperature, večinoma več padavin). Oboje vpliva na slabše možnosti za kmetijstvo, zlasti poljedelstvo, in velik delež gozda, reliefne razmere pa v precejšnji meri tudi na slabšo dostopnost. Gostota poselitve je pod slovenskim povprečjem. Opazen je velik delež zavarovanih in varovanih območij, ki postavljajo različne razvojne omejitve (in so s tega vidika pogosto doživljana s strani lokalnega prebivalstva precej negativno), na drugi strani pa nudijo tudi številne potencialne in priložnosti na področju turizma, kmetijstva in drugih dejavnosti. Prisotni so tudi nekateri skupni procesi, npr. zaraščanje kmetijskih zemljišč, demografsko praznjenje, ki še vedno zaznamuje precejšen del teh območij. Te značilnosti vplivajo na to, da vendarle obstajajo tudi določeni skupni

<sup>4</sup> "Hribovska in gorska območja v Sloveniji izpolnjujejo kriterije, ki so:

- povprečna nadmorska višina najmanj 700 m ali
- povprečni nagib najmanj 20 %; najmanj 50% računane površine izpolnjuje kriterij nagiba (večje vodne površine so izključene iz preračuna) ali
- istočasno povprečna nadmorska višina najmanj 500 m in povprečni nagib najmanj 15 %"

(Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Priloga 3 ..., 2016, str. 2; podobno tudi v Opisi območij z omejenimi možnostmi ..., 2016).

potenciali, prednosti in problemi. Na drugi strani so med njimi precejšnje razlike, saj zajemajo alpske kraje, predalpske kraje, dinarske planote itd.

V nadaljevanju bomo zato govorili o gorskih območjih v ožjem smislu, pri čemer bomo imeli v mislih predvsem alpska območja, kot tudi v širšem smislu, pri čemer bomo imeli v mislih vsa gorska in hribovita območja v Sloveniji, ki se v precejšnji meri ujemajo z gorskimi OMD. V prvem primeru se bomo naslonili na meje Alpske konvencije, čeprav zajemajo tudi območja, ki po svojih značilnostih niso zares alpska (npr. občine Brda, Ajdovščina, Vipava itd.), v drugem primeru pa bomo upoštevali meje »gorskih območij" (Program razvoja podeželja ..., 2014). Zaradi pomembnih razlik med temi območji, ki vplivajo na različne procese, potencialne in ovire, bodo deloma obravnavana ločeno. Skupno obravnavanje v vseh primerih bi zbrisalo tovrstne pomembne razlike. Te razlike se odražajo tudi v predlogu členitve, ki bo predstavljena v nadaljevanju in se bo nanašala tako na gorska kot obmejna območja.

## 1.2 OPREDELITEV OBMEJNIH OBMOČIJ

**Obmejna območja** so del slovenskega državnega teritorija v pasu med mejno črto in izbrano linijo v notranjosti.<sup>5</sup> Bližina meje se smatra za politično, prostorsko, socialno in kulturno okoliščino, ki vpliva na lastnosti prostora in pogoje življenja. Obmejnost je dolgotrajna<sup>6</sup> lastnost, ki vsebinsko pomembno variira glede na relativno lego in strukturo tako lastnega obmejnega območja kakor priležnega čezmejnega prostora,<sup>7</sup> s katerim slovenski prostor oblikuje odnose od sodelovanja do konkurence.<sup>8</sup> Razvoj obmejnih območij je potrebno stalno spremljati in prilagajati tako, da zadržijo zadostno mero oskrbe in storitev za prebivalce. V pogojih odprtih evropskih meja je konkurenčnost hkrati tudi pogoj sodelovanja, zato je potrebno pri načrtovanju teh prostorov posebej skrbeti za avtonomnost obmejnih območij. Obmejna območja so v precejšnji meri – posebej ko gre za hribovita, gorska ali kraška – tudi izrazito periferna in gospodarsko odvisna. Kot taka so veliko bolj ranljiva v konkurenci s priležnimi čezmejnimi območji.

---

<sup>5</sup> Obmejno območje se določa glede na potrebe. Najobičajneje se uporablja 10- ali 20-km pas, ki predstavlja teritorij med državno mejo in 20-km odmikom, aproksimativno. Pogosto pa se uporablja tudi administrativni pristop: obmejno območje sestavljajo teritorialne enote (občine) katerih meje se stikajo z državno mejo oziroma se določijo občine glede na bližino večine površine občine ali občinskega središča v obmejnem pasu. Tako je tudi v primeru RS.

<sup>6</sup> Meje, ne glede na drobne spremembe poteka mejne črte ali spremembe mejnega režima, pustijo v strukturi in funkcijah območja precejšnje spremembe. Te spremembe ostanejo pogosto tudi še po (tudi večjih) spremembah; so torej razmeroma dolgotrajne. Trajnost je treba razumeti dinamično.

<sup>7</sup> Opredeljen je kot mejni pas po kilometrski oddaljenosti ali po izbranih (primerljivih) administrativnih enotah) v sosednji državi.

<sup>8</sup> Slovenske državne meje imajo zelo različne izkušnje mejnih politik in posledično tudi strukturo obmejnega prostora. Med morskimi obalo in Goriškimi Brdi je izrazito odprta, aktivna in sodelujoča, z Madžarsko pa še po četrto stoletje odprtosti izraža posledice skoraj polstoletnega trajanja železne zavese. Mejne politike vplivajo kratkoročno, učinki pa so lahko zelo dolgotrajni.

**Mejna črta** ali mejiščnica je politično-pravno dogovorjena črta med Republiko Slovenijo in sosednjimi državami (Italijo, Avstrijo, Madžarsko in Hrvaško) ter zvezno sledi od nulte točke na stiku najnižje povprečne morske gladine in kopnega pri Debelem rtiču (med Republiko Slovenijo in Republiko Italijo), nadalje sledi dogovorjeni liniji med navedenimi državami vse do ponovnega stika med kopnim in morjem v Piranskem zalivu.<sup>9</sup> Obalni prostor je med obmejnimi območji posebnost, ker imajo obalna območja zaradi pomorsko prometne funkcije, pa tudi drugih priložnosti, več obremenitev in interesov. V načrtovanju je (skladno tudi s pomorsko usmeritvijo RS) je zato treba šteti pomorsko-prometno funkcijo kot ključno premiso razvoja na državni ravni; ostali elementi razvoja so prilagajajočega značaja.

**Mejni prostor.** Na mejno črto kot zvezno linijo na stiku kopnega ter ozračja sega pripadajoč zračni prostor, ki ga država poseduje, upravlja, uživa, nadzoruje in brani skladno z zadevnimi mednarodnimi sporazumi o nadzoru zračnega prostora. Prav tako se smatra, da je ekonomsko dosegljiva litosferska plast od mejne črte v smeri proti Zemljinemu središču posest države z izključno posestno pravico. Enako velja tudi za kopenska vodna telesa ter litosfero pod morskim dnom na prostoru teritorialnega morja (notranje vode), dogovorjeno pa na območju drugih morskih con, kakor se eventualno postavijo. Zračni, zemeljski in vodni prostor (morski, rečni) predstavlja povezano celoto.

Smatra se, da je Slovenija s svojimi mejami del mejno odprtega evropskega prostora s svobodo in omejeno nadzorovanostjo mejne črte ter mejnega prostora v merah, načinih in postopkih kot veljajo za nadzorovanost ostalega državnega prostora. V tej konstelaciji se nadzorovanje vrši po načelu skupne evropske vzajemnosti tako, da je vsaki državi zagotovljeno polno uživanje in nadzor državnega prostora, sama mejna črta znotraj t. i. »schengenskega« prostora pa se načeloma (brez posebnih okoliščin) ne nadzira neposredno. Na zunanjih mejah<sup>10</sup> pa je potreben razmeroma strog nadzor in ga Slovenija vrši kot mejna članica.

**Mejna infrastruktura** je namenjena označitvi, kulturni, politični in ekonomski identifikaciji slovenskega državnega teritorija in pripadajočega prostora, njegovi nadzorljivosti, branljivosti, povezovalnosti in prehodnosti. Te pojme je treba upoštevati medsebojno povezano (ker vplivajo drug na drugega) ter dinamično (z oceno vsakokratne časovne in teritorialne) potrebne prilagodljivosti glede na domače ter mednarodne okoliščine. Mejno infrastrukturo sestavljajo prečno in vzdolžno na mejo potekajoče prometnice, redne in izredne, nadzorovane točke prehoda državne meje (mejni prehodi) v različnem časovnem, procesnem in tehničnem modusu nadzora in varovanja meje, oblike in načini tehničnega varovanja meje (ki se prilagaja ocenjenim okoliščinam in situacijam), pomožna mejna infrastruktura za izvajanje rednega in izrednega ekonomskega (carina), sanitarnega in varnostnega nadzora, ter je namenjena zagotovitvi uživanja služnosti mejnega prostora, ekonomske varnosti in enakopravnosti državljanov, osebne (individualne) varnosti, socialne, zdravstvene, informacijske (elektronske) varnosti, uživanja informiranosti in svobode gibanja in drugih svoboščin. Zagotavljati mora tudi vidno označenost in kulturno ter etnično obeležitev slovenskega teritorija ter njegove občje in posebne (tj. lokalne) kulturne identitete. Zagotavljanje teh postavk se izvaja neposredno, statično in fiksno z

---

<sup>9</sup> Ta točka – kakor tudi potek morske meje v Tržaškem zalivu Jadranskega morja med Republiko Slovenijo, Republiko Italijo in Republiko Hrvaško - je predmet mednarodne arbitraže in bo natančno določena, vključno z eventualnimi spremembami na kopnem ter kopenskih vodnih telesih, vključujoč tudi pripadajoče služnosti tega teritorija.

<sup>10</sup> Sedaj ima Slovenija tako mejo s Hrvaško.

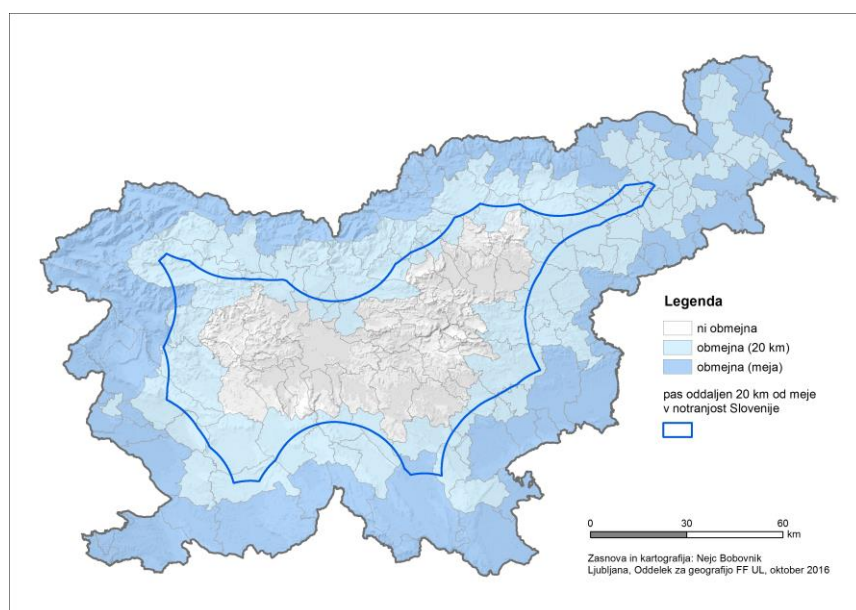
določenimi postavitvami, premično infrastrukturo ter virtualno (elektronsko, kartografsko ipd.) prezentacijo. V tem kontekstu se posebej izdvajajo območja poselitve manjšin v Sloveniji ter upoštevajo lastnosti slovenskega kulturnega prostora na priležnih čezmejnih območjih v sosednjih državah. Mejna infrastruktura se lahko uporablja oziroma spremeni v pretežno ekonomsko (na primer poslovno rabo, trgovino, promocijske centre, za potrebe turizma ipd).

Obmejna območja v Sloveniji zajemajo pomemben delež površine, na katerem živi relativno majhen delež prebivalcev. Opredelitev obmejnosti se razlikuje glede na izbrane kriterije za njeno opredelitev, kriterije pa izbiramo glede na potrebe. Za prostorsko načrtovanje je pomembno opredeliti smernice razvoja javne infrastrukture, konceptov poselitve glede na lokalne posebnosti (na primer tudi kulturno dediščino manjšin) ter dejstvo, da je obmejno območje stik slovenskega prostora s sosednjim in je v stalnem odnosu konkurenčnosti. Bolj kot kriteriji zamejitve obmejnega območja je v načrtovanju potrebno upoštevati učinke obmejnosti, tako v RS kakor vplivov iz sosedstva. Veliko učinkov je posrednih, sinergetskih (z več področij se realizirajo na enem, tudi prostorskem) ter kumulativna (se seštevajo). Od dvanajstih statističnih regij v Sloveniji **le dve statistični regiji nista obmejni** (Osrednjeslovenska, Zasavska), pri čemer tudi Osrednjeslovenska statistična regija sega na svojem skrajnem severnem delu v 10-kilometrski obmejni pas.

**Obmejna območja v ožjem smislu** zajemajo vse občine ob meji. **Na sosednje države meji 75 občin** (več kot tretjina), ki zajemajo 8440,9 km<sup>2</sup> (41,6 %) površine in v katerih živi 674.977 (32,7 %) prebivalcev Slovenije; 2016). Obmejne so štiri mestne občine; delež prebivalcev v obmejnih občinah, se brez njihovega deleža zniža na 443.799 oziroma na dobro petino vseh prebivalcev v Sloveniji.

**20-kilometrski pas** marsikje sega globoko v notranjost Slovenije. Vključuje 16.691 km<sup>2</sup> (82,3 %) državnega ozemlja (ob upoštevanju površine vseh 170 občin, ki segajo v ta pas). V omenjenih 170 občinah (80 %) prebiva 1.360.822 (66 %) prebivalcev Slovenije.

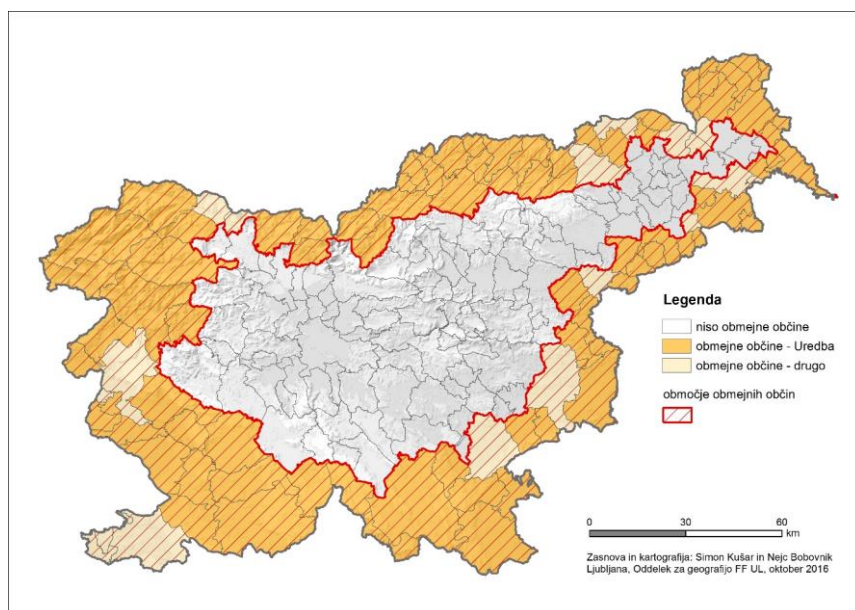
**SLIKA 4: Poudarjen obmejni značaj Slovenije se kaže v prikazu upoštevajoč 20-kilometerski pas.**



Obmejna območja so opredeljena tudi kot prednostno območje delovanja slovenske regionalne politike. V aktualnem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2, 2016) so dodatni

ukrepi za obmejna problemska območja eden od ukrepov endogene regionalne politike. Obmejna problemska območja obsegajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine. Obmejne občine so občine, v katerih več kakor 50 odstotkov prebivalcev živi v 10-kilometrskem obmejnem pasu in ki imajo primanjkljaj delovnih mest ter podpovprečno gostoto poselitve. Pri občinah, ki neposredno mejijo na obmejne občine, se kot merilo za vključitev v obmejna problemska območja upošteva več kot 45 minutna povprečna dostopnost do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste ali visok delež površine, vključene v sistem Nature 2000. Med obmejna problemska območja se uvrščajo tudi občine, ki imajo koeficient razvitosti občin po zakonu, ki ureja financiranje občin, manjši od 0,90, če mejijo na obmejne občine ali občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine.

SLIKA 5: V obmejni pas uvrščene slovenske občine.



Opomba: Kartografski prikaz obmejnih območij temelji na Uredbi o spremembi Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij; prikaz je bil nato dopolnjen z obmejnimi občinami, ki ne sodijo med obmejna problemska območja.

**Obmejna problemska območja pokrivajo skoraj polovico površine Slovenije (9601 km<sup>2</sup> oziroma 47,4 %), na kateri živi dobra petina prebivalcev države (444.878 oziroma 21,6 %).**

#### Predlog obravnave obmejnih območij

Kot obmejna območja, relevantna za obravnavo v fokusni skupini in v okviru prenovljene Strategije prostorskega razvoja Slovenije, predlagamo območje, ki zajema **občine, opredeljene kot problemska obmejna območja po uredbi o njihovi določitvi** (Uredba o spremembi Uredbe, 2015), **dopolnjeno z občinami, ki ležijo ob meji, čeprav niso opredeljene kot obmejna problemska območja**. Tako opredeljena obmejna območja zajemajo **103 občine na površini 11.498 km<sup>2</sup> (56,7 % Slovenije) z 824.172 prebivalci (39,9 % prebivalcev Slovenije)**. Predlagana opredelitev obmejnih območij v Sloveniji zajema večino državnega ozemlja v 20-kilometrskem pasu ob meji.

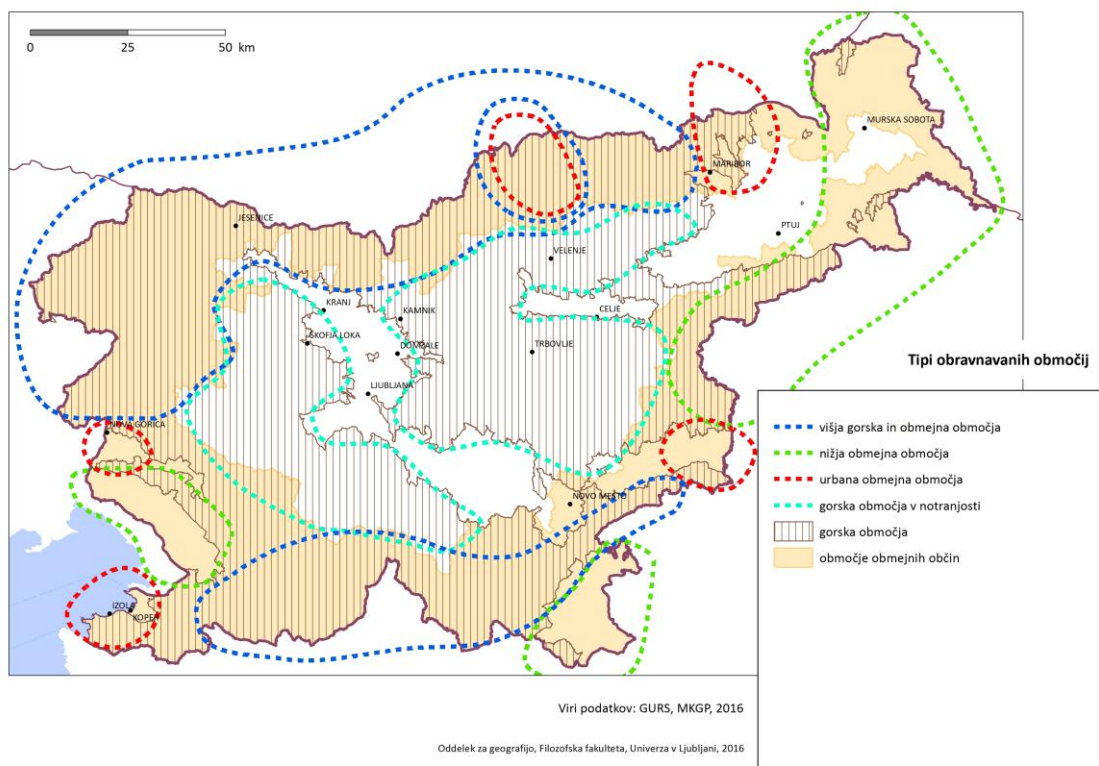
### 1.3 OBRAVNAVA GORSKIH IN OBMEJNIH OBMOČIJ

**Gorska in obmejna območja RS se v veliki meri prekrivajo:** velika večina goratega sveta leži znotraj določenih obmejnih pasov, kar daje gorskemu svetu dodaten značaj in vsebino.

Zaradi povezave z regionalno razvojno politiko se zdi smiselna obravnavana območja združiti in izzive/priložnosti v povezavi z drugimi vsebinami fokusnih skupin obravnavati na ravni naslednjih prepoznanih tipov območij:

- Višja gorska in obmejna območja;
- Nižja obmejna območja;
- Urbana obmejna območja;
- Gorska območja v notranjosti.

**Slika 6: Predlog skupne obravnave gorskih in obmejnih območij po tipih.**



Pri tem se posebej upoštevajo naslednje lastnosti: reliefna izoblikovanost z upoštevanjo geološko podlago, vodne značilnosti, gozdna pokrovnost, tipi in gostota poselitve, kulturne značilnosti prebivalstva, gostota in kakovost prometne mreže, gospodarska usmeritev ter gospodarska

infrastruktura.<sup>11</sup> Po kriterijih primerljivosti s priležnimi čezmejnimi območji so obmejna območja simetrična ali asimetrična; slednja nujno zahtevajo določene izravnalne ter/ali kompenzacijske ukrepe.

V prilogi podajamo podrobnejšo geografsko oznako območij po štirih obravnavanih tipih. Vse podrobnejše konkretne geografske predstavitve moramo razumeti kot pripomoček za boljše razumevanje predloženega gradiva in kvalitetnejšo diskusijo na fokusni skupini. (glej Prilogo 2).

---

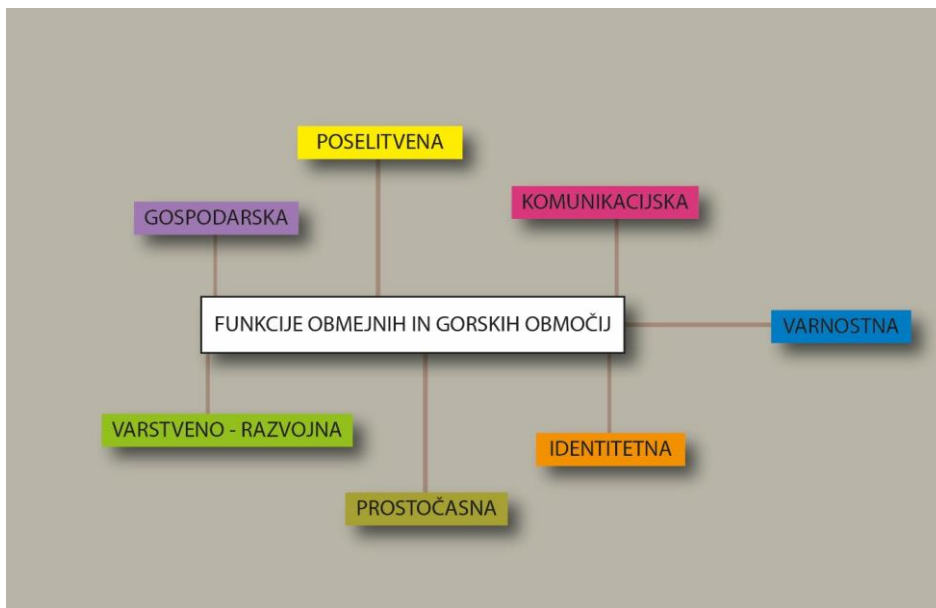
<sup>11</sup> Členitev obravnavanega obmejnega prostora tako prepozna: a) gorata, hribovita in ravninska območja glede na kriterij reliefne izoblikovanosti; b) glede na hidrografske značilnosti (npr. kraška, vodonosniki, normalno rečno površje); c) podeželska in podeželsko-mestna območja glede na tipologijo poselitve; d) periferna, centralna in vmesna območja glede na družbenogospodarske značilnosti; pri tem so periferna območja v vseh primerih tudi pasivna in s tem odvisna, centralna pa aktivna; e) odprta in polodprta območja glede na mere prehodnosti in komunikativnosti (upoštevaje tudi historiat meje oziroma mejnega območja); f) (za)varovana in nezavarovana območja glede na ukrepe varstva naravnih vrednot in kulturne in zgodovinske dediščine; g) manjšinska in ostala območja glede na navzočnost manjšinskih skupnosti.



## 2. FUNKCIJE GORSKIH IN OBMEJNIH OBMOČIJ V SLOVENIJI

Pri predstavitvi razvojnih smernic obravnavanih območij zaradi večje operativnosti izhajamo iz njihovih **ključnih funkcij**: poselitvene, gospodarske, komunikacijske, varstveno-razvojne, pristočasne, identitetne in varnostne (Slika 6). Pri tem je potrebno poudariti, da se navedene funkcije med seboj prepletajo, dopolnjujejo, pogosto tvorijo konstruktivne in tudi nekonstruktivne medsebojne povezave. Tako prihaja med gorskimi in obmejnimi območji ter njihovimi funkcijami do velike stičnosti s prostorskega, vsebinskega in razvojnega vidika.

SLIKA 7: Ključne funkcije gorskih in obmejnih območij.



Navedene funkcije seveda nimajo povsem enake teže v kontekstu vizije in ciljev Strategije prostorskega razvoja Slovenije, je pa nujno njihovo poznavanje in razumevanje za ustrežnejše vrednotenje značilnosti (in specifik) obravnavanih gorskih in obmejnih območij. Prav zato smo določene funkcije predstavili na kratko, izpostavili le izbrane elemente, spet drugim, po našem mnenju ključnim, pa smo namenili več pozornosti in jih predstavili poglobljeno in prostorsko.

### 2.1 POSELITVENA FUNKCIJA

Gorska in obmejna območja **označuje pestrost demografskih procesov in teženj**. Dobro dostopna gorska in obmejna območja so zaradi svojih fizičnih lastnosti ter socialnega in kulturnega kapitala zelo privlačen prostor za poselitev. Ta območja privlačijo tako aktivno prebivalstvo (počitniška bivališča), pogosto pa so privlačna za naselitev starejših prebivalcev. Ti procesi se ob hkratnem pomanjkanju zaposlitvenih in izobraževalnih možnosti predvsem za mlajše prebivalce izražajo v dveh tipih demografskega razvoja gorskih in obmejnih območij: stabilizacije in manjše rasti prebivalcev na eni

strani in depopulacija z visokim deležem starega prebivalstva na drugi strani. Slednji proces je značilen predvsem za manj dostopna gorska območja, ker lahko število prebivalcev upade pod kritično mejo za zagotavljanje primerno kakovostnih storitev splošnega pomena in splošnega gospodarskega pomena (ESPON GEOSPECS, 2016).

Gorska in obmejna območja imajo v Sloveniji pomembno vlogo pri poselitvi. Na obmejnih območjih prebiva namreč skoraj 40 % prebivalcev Slovenije. Kljub homogenosti z vidika obmejne lege se obmejne občine med seboj pomembno razlikujejo. Glede na število prebivalcev ima najbolj poseljena obmejna občina (Maribor – 111.832 prebivalcev) kar 300-krat več prebivalcev kot občina z najmanjšim številom prebivalcev (Osilnica – 372 prebivalcev). Obmejne občine so tudi mestne občine Maribor, Koper, Novo mesto in Nova Gorica, ki imajo v slovenskem poselitvenem sistemu vlogo središč nacionalnega pomena. V njih živi 231.178 prebivalcev oziroma 28 % prebivalcev obmejnih občin, kar pomeni, da v ostalih obmejnih občinah prebiva 592.994 prebivalcev oziroma dobra četrtina vseh prebivalcev Slovenije (28,7 %).

**Preglednica 1: Poselitvena funkcija obmejnih območij v Sloveniji.**

<b>Enota</b>	<b>Slovenija</b>	<b>Obmejna območja</b>	<b>Obmejna-delež</b>
Občine	212	102	48,1
Površina (km <sup>2</sup> )	20.273	11.498	56,7
Število prebivalcev	2,064.188	824.172	39,9
Število prebivalcev*	2,064.188	592.994	28,7
Gostota poselitve (preb./km <sup>2</sup> )	101,8	71,7	/
Število naselij	6036	2747	45,5
Gostota naselij (št. naselij/100 km <sup>2</sup> )	30	24	/
Povprečna velikost naselij	342	300	/

\* Pri izračunu števila prebivalcev in gostote poselitve nismo upoštevali prebivalcev obmejnih urbaniziranih občin Maribor, Koper, Novo mesto in Nova Gorica.

Vir podatkov: Število prebivalcev ..., SURS, 2016.

Vloga gorskih območij v poselitvi Slovenije je še pomembnejša. Gorska območja so prisotna v 166 občinah (kot gorske občine so opredeljene vse občine, v katerih so prisotna gorska območja kot so opredeljena za potrebe tega poročila; med njih se uvršča tudi Ljubljana), ki skupaj merijo 18.189 km<sup>2</sup> oziroma skoraj 90 % državnega ozemlja. V njih živi skoraj 90 % prebivalcev Slovenije. Gorska območja od ostalih poselitvenih značilnosti Slovenije ne odstopajo bistveno.

**Preglednica 2: Poselitvena funkcija gorskih območij v Sloveniji.**

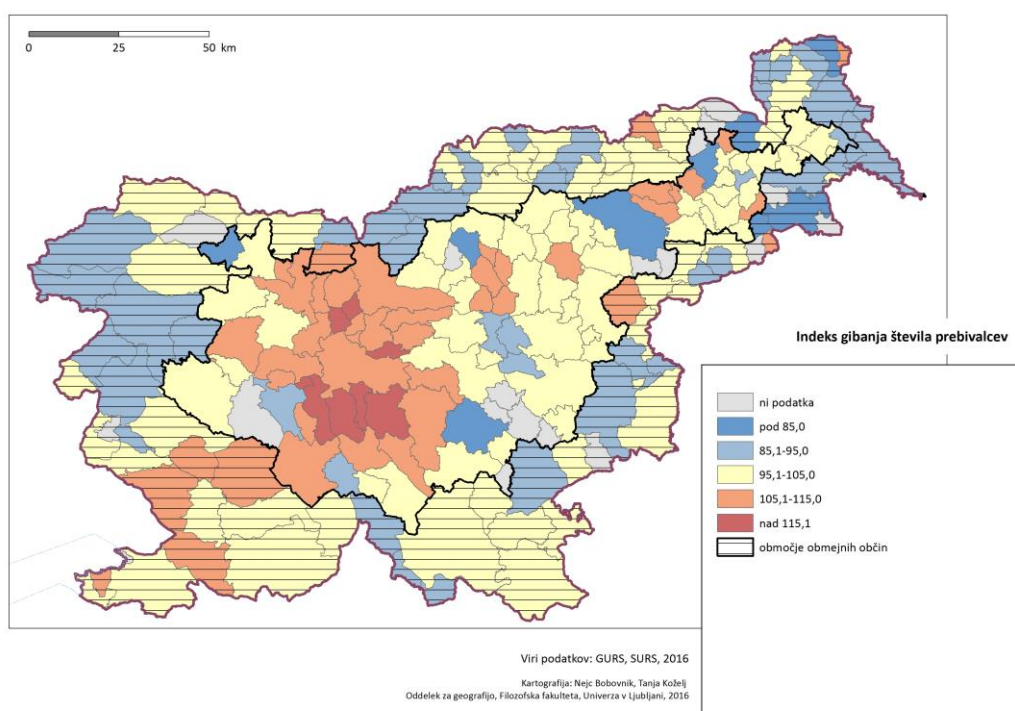
<b>Enota</b>	<b>Slovenija</b>	<b>Gorska območja</b>	<b>Gorska-delež</b>
Občine	212	166	78,3
Površina (km <sup>2</sup> )	20.273	18.189	89,7
Število prebivalcev	2,064.188	1,846.523	89,5
Gostota poselitve (preb./km <sup>2</sup> )	101,8	101,5	/
Število naselij	6036	5492	91
Gostota naselij (št. naselij/100 km <sup>2</sup> )	30	30	/
Povprečna velikost naselij	342	336	/

Vir podatkov: Število prebivalcev ..., SURS, 2016.

Obmejnih in gorskih občin hkrati je 83 (39,2 %). V njih prebiva 758.939 prebivalcev (36,8 %).

Gorska in obmejna območja so v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004) videna kot manj urbaniziran podeželski prostor z manjšimi naselji in podpovprečno gostoto poselitve. Demografska problematika gorskih in obmejnih območij se tako v kontekstu regionalne (Kušar, 2005) kot tudi prostorske politike (SPRS, 2004) nanaša predvsem na izzive, povezane s skromnimi gospodarskimi možnostmi na gorskih in obmejnih območjih, zato se pričakuje nadaljevanje procesov depopulacije in staranja prebivalstva (Kušar, 2015b). Demografski procesi vplivajo tudi na opuščanje in propadanje stavbnega fonda (Kratko poročilo ..., 2016). Prebivalci, predvsem mlajši, se z gorskih in obmejnih območij preseljujejo v bližnja zaposlitvena središča, pa tudi v bolj oddaljena (univerzitetna) središča (Poročilo ..., 2015). Pomembno vlogo v poselitvenem sistemu pa imajo tudi močnejša urbana središča zunaj Slovenije (Politika ..., 2001). Ti procesi so značilni za višja gorska in obmejna območja v Sloveniji, predvsem v Posočju, na območju Zgornje Savinjske doline, delu Mežiške doline in na Kozjaku ter v Zgornjem Pokolpju. Populacijsko se praznijo tudi območja nižjih obmejnih območij v Severovzhodni Sloveniji (Goričko, Slovenske gorice, delno Haloze).

**SLIKA 8: Indeks gibanja števila prebivalcev v Sloveniji po občinah (2005-2015).**



Demografska stabilizacija je glede na indekse gibanja števila prebivalcev v obdobju 2005-2015 značilna predvsem za višja gorska in obmejna območja v južni Sloveniji ter na območju Zgornje Gorenjske. Robni predeli gorskih območij v notranjosti pa so v zadnjih 10 letih doživeli pomembno povečanje poselitvene funkcije, saj so bile deležne intenzivnega procesa suburbanizacije v ljubljanski metropolitanski regiji in v Spodnji Savinjski dolini. Prebivalstveni upad so doživela le najbolj oddaljena območja ter gospodarska središča v strukturni krizi (zasavska mesta). Urbana obmejna območja v proučevanem obdobju zadnjih 10 let niso pridobivala na poselitveni funkciji.

V prostorski politiki se v kontekstu poselitvene funkcije in komunikacijske funkcije poudarja dostopnost do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Zadnja analiza stopnje centralnosti naselij (Nared in sod., 2016) kaže, da imajo omejen dostop do centralnih naselij 5 stopnje (središča lokalnega pomena) ali 4 stopnje (središča medobčinskega pomena), ki nudijo osnovno oskrbo s storitvami splošnega in splošnega gospodarskega pomena vsa višja gorska in obmejna območja. Zaradi redke poselitve in po površini velikih občin (kot središče lokalnega pomena so opredeljena vsaj občinska središča) so razdalje do storitev relativno velike.

V nižjih obmejnih območjih je stanje glede prisotnosti središč nižjega ranga zelo podobna, vendar so lokalna središča bolj pogosta, kar odražata tudi drugačen poselitveni vzorec in gostejša poselitev v teh območjih v primerjavi z višjimi gorskimi in obmejnimi območji. V obeh tipih pa (z izjemo Jesenic) niso prisotna centralna naselja višjih stopenj, ki bi omogočala kakovostnejšo oskrbo prebivalcev.

V nasprotju s stanjem v obmejnih območjih so gorska območja v notranjosti z nekaj izjemami (Škofjeloški hribovje, bloško-ribniško območje) zelo dobro opremljena s centralnimi naselji različnih stopenj. Le v južnem delu manjka vsaj eno središče regionalnega pomena. Ta primanjkljaj zmanjšuje kakovost oskrbe v tem delu gorskih območij v notranjosti in ga pretirano funkcijsko navezuje na Ljubljano, ki pa je od teh predelov relativno oddaljena.

Urbana obmejna območja označuje prisotnost vsaj enega središča regionalnega pomena ali še višje rangiranega središča.

Z vidika poselitvene funkcije se z največjimi izzivi srečujejo oddaljenejša, obmejna in/ali gorata območja. V njih so zabeležene trajne migracije, ki potekajo zlasti v smer večjih slovenskih mest (Analiza stanja ..., 2016). Gorska območja se zato pospešeno demografsko praznijo, prebivalstvo se stara. V teh območjih so prepoznana tudi regionalno specifična spolna neravnovesja – vrzel pri ženskah med 25 in 39 letom, kar ima negativen vpliv na rodnost. Ta pojav je značilen zlasti v občini Tolmin in na Koroškem. Odseljevanje izobraženih mlajših žensk je povezano predvsem z majhnimi zaposlitvenimi možnostmi (Izhodišča – prenova). Stopnja registrirane brezposelnosti je v teh območjih (Prekmurje, Koroška, Bela krajina in Pokolpje, Posočje ...) je pogosto višja od nacionalnega povprečja. Predvsem dobro izobraženi mladi na teh območjih težko najdejo svoji izobrazbi in interesom ustrezno zaposlitev zato se preseljujejo v urbana središča oziroma v njihovo bližino (Poročilo ..., 2016).

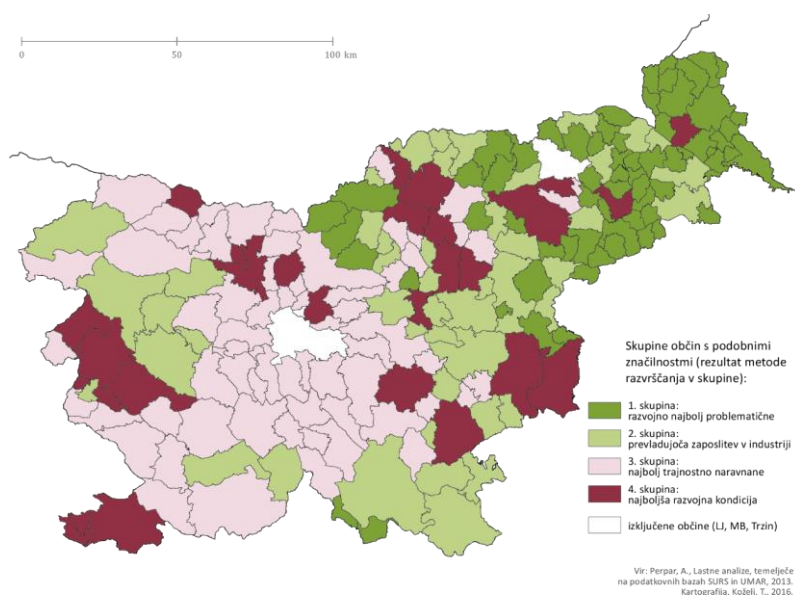
## 2.2 GOSPODARSKA FUNKCIJA

S prepletanjem interakcij med poselitveno in gospodarsko funkcijo gorskih in obmejnih območij pridemo do neskladja: poselitvena funkcija je na teh območjih precej močnejše zastopana kot gospodarska. Ob analizi številnih specifičnih območij v Evropski uniji so v okviru projekta ESPON GEOSPECS (2016) ugotovili, da gorska in obmejna območja ne izkazujejo tipične gospodarske strukture.

Za najbolj oddaljena gorska in obmejna območja je značilna **nadpovprečna vloga javnega sektorja**, pa tudi zmanjševanje števila zaposlenih zaradi racionalizacije in mehanizacije. Pretežna gospodarska funkcija takšnih območij temelji na rabi endogenih virov in na turizmu, ki pa ima izrazito sezonski značaj (ESPON GEOSPECS, 2016). Stopnja registrirane brezposelnosti je pogosto višja od nacionalnega povprečja. Predvsem dobro izobraženi mladi na teh območjih težko najdejo svoji izobrazbi in interesom ustrezno zaposlitev (Poročilo ..., 2015, str. 62). Pričakuje se nadaljnji upad števila delovnih mest (Poročilo ..., 2015, str. 62) tudi zaradi krčenja storitev kot posledice ekonomike poslovanja, s čimer se znižuje dostopnost do storitev (Kratko poročilo ..., 2016).

Višja gorska in obmejna območja v Sloveniji zajemajo tako razvojno najbolj problematična območja (Kozjak, Zgornja Savinjska dolina, Zgornje Pokolpje), območja s še vedno prevladujočo zaposlitvijo v industriji (Kočevsko, Zgornje Posočje) kot tudi območja, ki jih označuje prehod v trajnostno naravnan razvojni vzorec (Zgornja Gorenjska, večina Notranjske). V nekaterih območjih se oblikujejo »gorske« ekonomije, ki jih označuje specializacija v kmetijske dejavnosti, gozdarstvo in turizem. Takšne ekonomije imajo majhno lokalno tržišče, majhen trg delovne sile ter nizko diverzifikacijo zaposlitvenih možnosti (ESPON GEOSPECS, 2016).

SLIKA 9: Gospodarska struktura občin v Sloveniji.



Vir: Potočnik Slavič in sod., 2016.

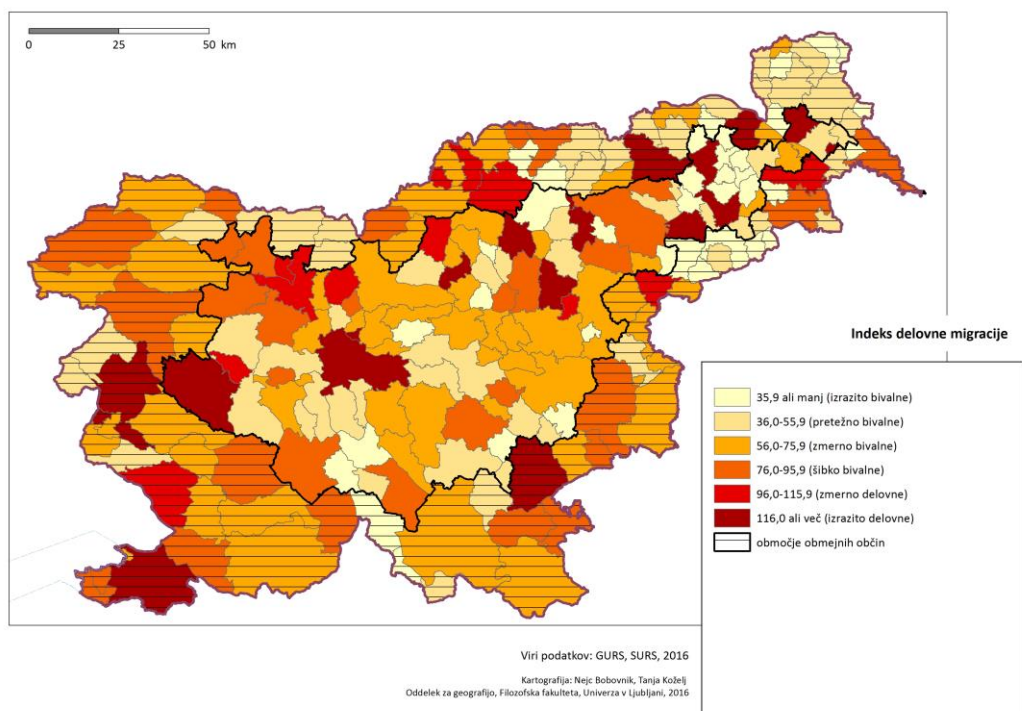
Nižja obmejna območja izkazujejo bolj homogeno gospodarsko tradicionalno strukturo, ki je z vidika prihodnjega razvoja problematična. V nasprotju z njimi pa so gorska območja v notranjosti že doživela prehod na bolj trajnostno zasnovan razvojni vzorec.

Urbana središča, ki so nosilci gospodarskega razvoja v urbanih obmejnih območjih, so nosilci konkurenčnosti v mednarodnem merilu. Gre za aglomeracije okrog Maribora, Nove Gorice, Brežic, Sežane in Gornje Radgone (Poročilo ..., 2015). Nadpovprečen razvoj zaradi obmejne (gospodarske) funkcije doživljajo tudi nekatera druga naselja, na primer Šentilj (Analiza stanja ..., 2016).

Gospodarska moč gorskih in obmejnih območij v Sloveniji je zelo raznolika, kar se relativno dobro odraža v indeksu delovne migracije. Ta je izrazito najnižji v nižjih obmejnih območjih, kjer imajo občine očitno primanjkljaj delovnih mest, kar pomeni, da v njih močno prevladuje poselitvena funkcija nad gospodarsko. Razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom glede na kraj dela in kraj bivanja je v višjih gorskih območjih, z vidika gospodarske funkcije teh območij, manj neugoden, a je gospodarska funkcija vseeno manj pomembna od poselitvene.

Gorska območja v notranjosti izkazujejo pretežno poselitveno funkcijo, saj so gospodarsko močno navezana na bližnja gospodarska središča. Urbana obmejna območja imajo pomembno gospodarsko funkcijo, saj je v občinah na teh območjih razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom glede na kraj dela in kraj bivanja izravnano (Slovenj Gradec, Mežica, Dravograd), ali pa gre celo za izrazito delovne občine (Nova Gorica, Koper, Novo mesto, Maribor, Gornja Radgona).

**Slika 10: Indeks delovne migracije po slovenskih občinah.**



Gospodarska moč je, z izjemo nižjih obmejnih območij, izrazito skoncentrirana izven gorskih in obmejnih območjih. Največja slovenska podjetja in poslovne skupine (101 podjetje analizirano v okviru

časnika Finance, 2016) so namreč locirana predvsem v Ljubljani (ena tretjina), pa tudi v središčih nacionalnega in regionalnega pomena (Kranj, Celje, Domžale). Večja koncentracija gospodarske moči je še v urbanih obmejnih območjih (Koper, Maribor, Novo mesto, Krško), medtem ko so za preostale tipe gorskih in obmejnih območij značilna razpršena manjša, pogosto enostransko razvita pomembnejša zaposlitvena središča z uspešnimi podjetji, predvsem s področja proizvodnih dejavnosti (Idrija, Anhovo, Tolmin, Železniki).

Med obmejna problemska območja se uvrščajo občine, ki imajo koeficient razvitosti manjši od 0,90 (ZSRR-2, 2016). Primanjkljaj delovnih mest se kaže skozi izrazito bivanjsko vlogo gorskih in obmejnih občin.

Prihodnja gospodarska funkcija gorskih območij bo zaznamovana z razvojem na področju oskrbe z energijo na teh območjih, zlasti obnovljivimi viri energije (lesna biomasa, Sončeva energija), nadaljnjim razvojem v trženje naravnega kmetijstva, vendar predvidene podnebne spremembe lahko ta potencial deloma zmanjšajo (Kušar, 2015b). Možnosti se kažejo tudi na področju razvoja visoko kakovostnih nišnih izdelkov.

Ključni izzivi gospodarske funkcije višjih gorskih in obmejnih območij ter nižjih obmejnih območij so povezani s procesom nadaljnega gospodarskega zastoja, ki bi se kazali preko nadaljnega upada števila delovnih mest zaradi slabo konkurenčnega gospodarstva in slabe ekonomike storitvenih dejavnosti, privlačnosti prekomejnih regionalnih središč, ponekod opuščanja obdelovanja kmetijskih zemljišč zaradi omejitvenih dejavnikov in zaraščanja z gozdom, posledično bi bila kulturna krajina slabo vzdrževana. Gorska območja v notranjosti se srečujejo s pritiski povečevanja njihove poselitvene funkcije ter izrazita navezanost na bližnja gospodarska središča. Urbana obmejna območja se srečujejo z intenzivno konkurenco, pa tudi s širšimi političnimi trendi, ki bi lahko ogrozili njihovo gospodarsko funkcijo (problematika ponovne vzpostavitve mejnega režima na notranjih mejah Evropske unije, pritiski nelegalnih migrantov na zunanjo mejo Evropske unije).

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo še kmetijsko in turistično funkcijo, ki ju prepoznamo kot bolj relevantni pri obravnavi gorskih in obmejnih območij.

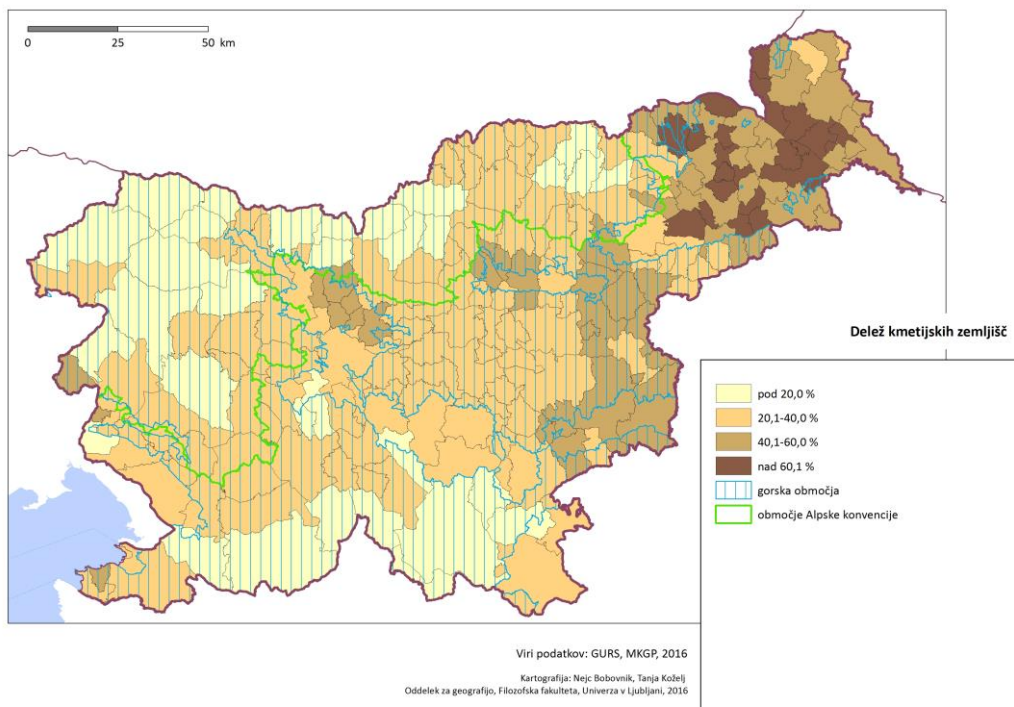
### **Kmetijska (pridelovalna) funkcija**

Ne glede na specifične naravne razmere (gorska območja) in perifernost (obmejna območja) kmetijstvo, kot večfunkcijska dejavnost, na obeh obravnavanih območjih igra pomembno (razvojno) vlogo. Kljub slabšim pridelovalnim pogojenem na npr. gorskih območjih ne smemo zanemariti njegove pridelovalne, še manj pa pomembne družbeno-gospodarske (ohranjanje poselitve, zagotavljanje določenega števila delovnih mest), okoljske (preprečevanje zaraščanja, varstvene, ekosistemske), ohranjanje kulturne pokrajine in številne druge funkcije. Kljub, že pred časom uveljavljene večfunkcijske vloge kmetijstva pa **pridelovalna ostaja njegova osrednja funkcija**. Zaradi specifičnosti naloge je posebej potrebno opozoriti na osnovni potencial za izvajanje kmetijske dejavnosti – razpoložljivost kmetijskih in gozdnih zemljišč (Evidenca dejanske rabe ..., MKGP, 2016) ter obsege in spreminjanje površin kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU) (Kmetijska gospodarstva po vrsti rabe zemljišč ..., SURS, 2016).

Razpoložljive površine kmetijskih zemljišč in gozda predstavljajo temelj kmetijski dejavnosti. Ob razvojnem načrtovanju same dejavnosti vse izraziteje prihaja v ospredje njihov omejen obseg (Potočnik Slavič in sod., 2016; Slabe Erker in sod., 2015; Slabe, 2015). Skupen obseg tako KZU kot kmetijskih zemljišč evidentiranih po Evidenci dejanske rabe (MKGP) se v Sloveniji še vedno zmanjšuje, čeprav so ti trendi razmeroma umirjeni in regionalno različni. Po podatkih Statističnega urada RS se obseg kmetijskih površin v uporabi (v nadaljevanju KZU) zadnjih nekaj let bistveno ne spreminja. **Osnovni naravni proizvodni vir torej ostaja razmeroma stabilen.** Celoten obseg kmetijskih zemljišč se je v zadnjih trinajstih letih postopoma zmanjševal in v letu 2013 smo prvič zabeležili manj kot 500.000 ha kmetijskih zemljišč skupaj. (Potočnik Slavič in sod., 2016)

V povezavi z dostopnostjo kmetijskih zemljišč (za kmetovalce) moramo opozoriti še na obseg in delež najetih KZU ter probleme vezane na ta segment. Različne raziskave namreč kažejo, da je problem dostopnosti ustreznih kmetijskih površin na ravni individualne kmetije vse bolj akuten problem slovenskega kmeta (Lampič in sod., 2013; Slabe, 2015). Po uradni statistiki v strukturi KZU najeta zemljišča predstavljajo že skoraj tretjino vseh zemljišč. Načrtovanje razvoja dejavnosti na ravni kmetije je veliko težje, bolj tvegano, če kmet nima zagotovljenega osnovnega pridelovalnega vira – ustreznih površin zemljišč. Še posebej so občutljive razmere za nekatere oblike kmetovanja (npr. za ekološke pridelovalce).

**SLIKA 11: Prikaz zastopanosti kmetijskih zemljišč po občinah.**





**PREGLEDNICA 2: Površina KZU in GERK KZU (ha) v območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost 2015.**

	Skupaj	Hribovsko-gorska	Druga	Posebne omejitve	SKUPAJ OMD
Skupna površina		1.467.573	81.196	202.482	1.751.251
KZU – dejanska raba	<b>609.014</b>	340.223	21.508	97.706	459.437
GERK KZU	<b>482.439</b>	263.004	17.032	79.531	359.567

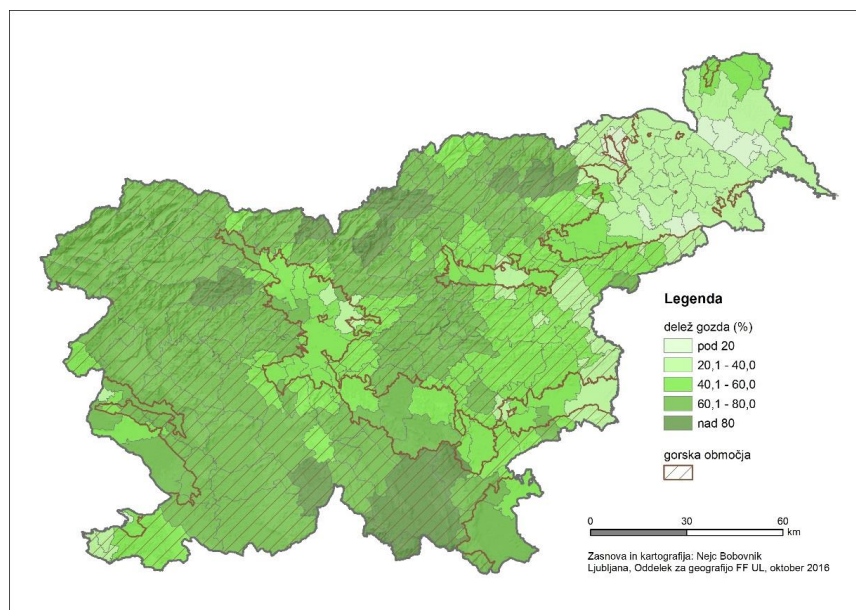
Vir: Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva in gozdarstva ..., 2016.

KZU (GERK) v gorskih območjih predstavljajo 54,5 % vseh zemljišč (skupaj vsa OMD pa dobrih 74 % KZU).

Prostorska razporeditev kmetijskih zemljišč v Sloveniji je značilna; v strukturi rabe izrazito prevladujejo v vzhodni Sloveniji, kjer se njihova zastopanost lepo odraža v prikazanem deležu kmetijskih zemljišč na ravni posamezne občine. Še bolj izrazito občine vzhodne Slovenije (torej tudi obmejne občine tega dela Slovenije) odstopajo po visokem deležu obdelovalnih površin (ki jih sicer v Sloveniji primanjkuje). Za območja z višjim deležem kmetijskih površin kmetijstvo predstavlja razvojni potencial tako v smislu večje intenzivnejše pridelave, omogoča pa tudi diverzifikacijo dohodka z različnimi oblikami dopolnilnih dejavnosti (različne vrste predelave, trženja idr.).

Podatki dejanske rabe zemljišč ter preračuni na ravni občine kažejo, da so skoraj vse občine gorskih območij izrazito gozdnote in razpolagajo z visokim deležem gozdnih površin. Na račun gozda te občine razpolagajo s skromnejšim obsegom kmetijskih zemljišč; v praksi na teh območjih kmetije kombinirajo (razmeroma uspešno) kmetijsko in gozdarsko dejavnost skupaj z različnimi oblikami dopolnilnih dejavnost.

**SLIKA 12: Zastopanost gozda po Slovenskih občinah.**



Vir: Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, MKGP, 2016.

Ker tudi gozd uvrščamo med naravne vire, moramo opozoriti še na postopno zmanjševanje obsega gozda v lasti kmetijskih gospodarstev. Zadnja leta gozd oz. njegov lesni proizvodni potencial pogosto prepoznavamo kot ena ključnih razvojnih priložnosti Slovenije. Vendar moramo opozoriti na nekaj dodatnih vidikov; Zmanjšanje tega proizvodnega potenciala (po obsegu) do leta 2013 znaša skoraj 20.000 ha. Dodatno je potrebno opozoriti še na posledice naravne nesreče, žledoloma v februarju 2014, ki je pomembno prizadel obsežne površine gozdov Slovenije in predvsem zmanjšal proizvodni potencial gozdov za prihodnja leta (Potočnik Slavič in sod., 2016). Trenutno ne razpolagamo z ustreznimi številčnimi podatki

Bolj očitno kot obseg razpoložljivih kmetijskih zemljišč v Sloveniji **upada število kmetijskih gospodarstev**. Proces je le deloma vezan na strukturne spremembe v kmetijstvu. S strukturnimi spremembami tako prihaja do postopne koncentracije zemljišč in izboljševanje **velikostne strukture slovenskih kmetij**, vendar je z upadanjem števila kmetijskih gospodarstev (ki se je samo v medpopisnem obdobju (2000–2010) zmanjšalo za skoraj 11.800, do leta 2013 pa še za nadaljnjih 2269 (Kmetijska gospodarstva, skupni KZU ..., 2015) predvsem v obmejnih območjih (glej preglednico 2), povezan z negativnimi demografskimi trendi in opuščanjem kmetijske rabe. Proces se še nadaljuje in tovrstne strukturne spremembe imajo tudi prostorski učinek.

Ne le z gospodarskega, tudi s prostorskega vidika so pomembne **spremembe v številu večjih kmetij in obsegu zemljišč**, ki jih te kmetije obdelujejo. Delež kmetijskih gospodarstev, ki razpolagajo z več kot 10 ha kmetijskih zemljišč, je v obdobju 2000–2013 z 12,7 % porasel na 15,7 %. Več kot podvojilo se je tudi število velikih kmetijskih gospodarstev z več kot 20 ha kmetijske zemlje (skupaj leta 2013 predstavljajo že 4,8 % vseh gospodarstev), ki obdelujejo 31 % vseh površin KZU. (Potočnik Slavič, 2016) Zaradi še vedno razdrobljene posestne strukture te kmetije obdelujejo zemljišča na zelo različnih lokacijah (prometne povezave in dostopnost), spreminja pa se tudi značilna podoba kulturne krajine (mešana raba ipd.). So pa ti procesi bolj izraziti v nižinskem delu Slovenije in niso značilni za gorska območja, za obmejna pa bolj v SV delu Slovenije.

Naravne razmere pogojujejo tudi **usmeritev kmetijske pridelave**. Vse omenjene spremembe in drugi dejavniki so vplivali na premik, ki se kaže pri tipu kmetovanja. Medtem ko je vzorčni Popis kmetijskih gospodarstev leta 2003 zabeležil 43,5 % specializiranih kmetijskih gospodarstev (Cunder 2007), pa so podatki Popisa kmetijskih gospodarstev 2010, zabeležili že 71 % takih kmetij (Kmetijska gospodarstva po tipu kmetovanja ..., SURS 2016). Podobno kot večanje kmetij specializacija pridelave vpliva na značilen krajinski vzorec, dodatno pa nove specializirane oblike kmetovanja v naselja (in na njihova obrobja) pripeljejo nove, modernejšje in večje kmetijske objekte (tudi na značilnih podeželskih območjih). Še vedno prevladuje usmeritev v živinorejo (s 40 % kmetijskih gospodarstev), preko 17 % vseh kmetij je že usmerjenih v pridelavo poljščin, kmetij z nekdanj prevladujočo mešano rastlinsko pridelavo in živinorejo pa je le še 15 %. Očitna je večja specializacija na področju pridelave poljščin in vrtnarstva ter razvoj pašne živinoreje na račun upada mešane rastlinske pridelave in mešane živinoreje. Spremembe v usmeritvi se odražajo tudi v skupnem številu GVŽ, ki se je v medpopisnem obdobju zmanjšalo s 470.488 na 421.083 GVŽ (Kmetijska gospodarstva, skupni KZU, GVŽ ..., SURS, 2016).

**PREGLEDNICA 3: Dinamika spreminjanja obsega KZU in števila KMG ter staleža živine v gorskih in obmejnih območjih (2000 in 2010).**

	Število KMG 2010	Število KMG 2000	Delež KMG 2010	Indeks spreminjanja št. KMG	Obseg KZU 2010	Obseg KZU 2000	Delež KZU 2010	Indeks spreminjanja KZU	Indeks gibanja št. GVŽ
<b>Obmejna območja</b>									
ni obmejno	36.613,0	41.957,0	49,0	87,3	243.244,0	251.918,0	52,5	<b>96,6</b>	<b>91,4</b>
območje Uredbe	28.329,0	32.824,0	38,0	86,3	172.899,0	182.375,0	37,3	94,8	88,3
druga obmejna	9.704,0	11.686,0	13,0	83,0	47.278,0	51.594,0	10,2	91,6	80,8
OBM skupaj	38.033,0	44.510,0	<b>51,0</b>	85,4	220.177,0	233.969,0	<b>47,5</b>	<b>94,1</b>	<b>86,6</b>
<b>Slovenija</b>	<b>74.646,0</b>	<b>86.467,0</b>		<b>86,3</b>	<b>463.421,0</b>	<b>485.879,0</b>		<b>95,4</b>	<b>89,5</b>
<b>Alpska konvencija</b>									
ni AK	55.375,0	65.011,0	74,2	85,2	336.439,0	350.992,0	72,6	<b>95,9</b>	<b>86,0</b>
območje AK	11.197,0	12.225,0	15,0	91,6	71.016,0	77.826,0	15,3	91,2	96,6
deloma območje AK	8.074,0	9.231,0	10,8	87,5	55.966,0	57.069,0	12,1	98,1	100,0
AK skupaj	19.271,0	21.456,0	<b>25,8</b>	89,8	126.982,0	134.895,0	<b>27,4</b>	<b>94,1</b>	<b>98,1</b>
<b>Slovenija</b>	<b>74.646,0</b>	<b>86.467,0</b>		<b>86,3</b>	<b>463.421,0</b>	<b>485.879,0</b>		<b>95,4</b>	<b>89,5</b>
<b>Gorska območja (OMD)</b>									
ni GO	12.235,0	15.985,0	16,4	76,5	84.912,0	94.585,0	18,3	<b>89,8</b>	<b>77,4</b>
območje GO	24.967,0	26.804,0	33,4	93,1	155.242,0	160.130,0	33,5	96,9	93,2
deloma območje GO	37.444,0	43.678,0	50,2	85,7	223.267,0	231.172,0	48,2	96,6	92,1
GO Skupaj	62.411,0	70.482,0	<b>83,6</b>	88,5	378.509,0	391.302,0	<b>81,7</b>	<b>96,7</b>	<b>92,6</b>
<b>Slovenija</b>	<b>74.646,0</b>	<b>86.467,0</b>		<b>86,3</b>	<b>463.421,0</b>	<b>485.879,0</b>		<b>95,4</b>	<b>89,5</b>

Vir: Kmetijska gospodarstva, skupni KZU, GVŽ in povprečni GVŽ ..., SURS, 2016.

*Opomba: Pri navajanju skupnih površin KZU se številke ne ujemajo, saj na ravni občin nekateri statistični podatki niso bili dostopni (zaupni). Dejanski obseg KZU leta 2010 v Sloveniji je 474.432 ha (izračun 463.421 ha).*

Upoštevajoč glavne proizvodne usmeritve največji delež k skupnemu standardnemu prihodu slovenskega kmetijstva prispevajo kmetije s pašno živinorejo (39 % kmetij prispeva 50 %) ter kmetije usmerjene v mešano rastlinsko pridelavo-živinorejo (14 % kmetij prispeva 13 %) (Poročilo o stanju kmetijstva ..., 2015).

Na nekoliko »stabilnejše« razmere v kmetijstvu kaže podatek, da se po letu 2010 postopoma povečuje število zaposlenih v kmetijstvu (merjeno v PDM). Vzrokov za povečanje vložka dela v kmetijstvu je verjetno več, pomembno vlogo pa je gotovo odigrala gospodarska kriza z zmanjšanjem števila delovnih mest v gospodarstvu.

Skupni vložek dela v kmetijstvu v letu 2010, izražen v polnovrednih delovnih močeh (PDM), je znašal 77.012 PDM ali 0,16 PDM na ha KZU, do leta 2013 pa se je nekoliko povečal (za 7 %), na 0,17 PDM. Vrednost vložka dela na enoto površine se praviloma vrednoti kot ocena stopnje intenzifikacije, njeno zmanjševanje (ki je bilo na slovenskih gospodarstvih izrazito v obdobju 2000–2010) pa kaže tudi na racionalizacijo kmetijske pridelave.

Popisni podatki o namenu kmetijske pridelave (za leto 2010) po družinskih kmetijah kažejo, da v celotni strukturi 40 % kmetijskih gospodarstev prideluje pretežno za prodajo, po regijah pa je delež teh kmetij v Koroški (53 %), Goriški (49 %) in Pomurski (47 %) regiji še pomembno višji (Namen kmetijske pridelave, 2015). Ta skupina »tržno orientiranih« kmetij že sedaj obdeluje 73 % vseh KZU. Kmetijska gospodarstva, katerih ekonomska velikost presega 25.000 EUR, so v letu 2013 ustvarila 60 % celotnega standardnega prihodka v kmetijstvu.

**PREGLEDNICA 4: Gospodarska vloga kmetijstva (PDM, usmerjenost v trženje) v gorskih in obmejnih območjih (2000 in 2010).**

	PDM/KMG 2010	Skupne PDM 2010	Skupne PDM 2000	Indeks gibanja PDM 2000- 2010	Prideluje za prodajo (št. KMG)	Struktura KMG Prodaja	Delež KMG Prodaja
<b>Obmejna območja</b>							
ni obmejno	1,1	41.168,0	56.091,0	73,4	15.428,0	51,4	42,1
območje Uredbe	1,0	26.359,0	38.546,0	68,4	11.072,0	36,9	39,1
druga obmejna	0,9	9.368,0	13.172,0	71,1	3.499,0	11,7	36,1
<b>OBM skupaj</b>		<b>35.727,0</b>	<b>51.718,0</b>	<b>69,1</b>	<b>14.571,0</b>	<b>48,6</b>	<b>38,3</b>
<b>Slovenija</b>	<b>1,0</b>	<b>76.895,0</b>	<b>107.809,0</b>	<b>71,3</b>	<b>29.999,0</b>	<b>100,0</b>	<b>40,2</b>
<b>Alpska konvencija</b>							
ni AK	1,0	56.230,0	80.938,0	69,5	20.555,0	68,5	37,1
območje AK	1,1	11.712,0	15.358,0	76,3	5.386,0	18,0	48,1
deloma območje AK	1,2	8.953,0	11.513,0	77,8	4.058,0	13,5	50,3
<b>AK skupaj</b>		<b>20.665,0</b>	<b>26.871,0</b>	<b>76,9</b>	<b>9.444,0</b>	<b>31,5</b>	<b>49,0</b>
<b>Slovenija</b>	<b>1,0</b>	<b>76.895,0</b>	<b>107.809,0</b>	<b>71,3</b>	<b>29.999,0</b>	<b>100,0</b>	<b>40,2</b>
<b>Gorska območja (OMD)</b>							
ni GO	1,0	12.098,0	19.792,0	61,1	5.718,0	19,1	46,7
območje GO	1,0	25.208,0	33.441,0	75,4	9.771,0	32,6	39,1
deloma območje GO	1,1	39.589,0	54.576,0	72,5	14.510,0	48,4	38,8
<b>GO Skupaj</b>		<b>64.797,0</b>	<b>88.017,0</b>	<b>73,6</b>	<b>24.281,0</b>	<b>80,9</b>	<b>38,9</b>
<b>Slovenija</b>	<b>1,0</b>	<b>76.895,0</b>	<b>107.809,0</b>	<b>71,3</b>	<b>29.999,0</b>	<b>100,0</b>	<b>40,2</b>

Vir: Kmetijska gospodarstva, ekonomska velikost, KZU, GVŽ in PDM ..., SURS, 2016; Kmetijska gospodarstva – splošni pregled ..., SURS, 2016.

*Opomba: Pri navajanju skupnih PDM se številke ne ujemajo, saj na ravni občin nekateri statistični podatki niso bili dostopni (zaupni). Dejanski obseg PDM leta 2010 v Sloveniji je 77.012 (izračun 76.895).*

Glede na predstavljene značilnosti in preglednice z izračunanimi podatki po obravnavanih območjih v nadaljevanju navajamo nekaj poudarkov. Pri **obmejnih območjih** smo, glede na slovenske razmere, zabeležili še večje upadanje števila KMG (indeks 85,4) kot v Sloveniji sicer (86,3), podobna slika se kaže tudi pri upadanju KZU. Sicer je v obmejnih območjih, ki obsegajo 57 % ozemlja, leta 2010 zabeleženih več kot polovica vseh KMG ki obdelujejo skupaj 47 % vseh KZU v Sloveniji, zaradi kombinacije različnih dejavnikov pa je težnja po večjem upadanju števila kmetij in kmetijskih zemljišč v uporabi pričakovan. Posebej je izrazito upadanje števila živine na obmejnih območjih. Posledično so tudi podatki, ki nakazujejo gospodarski vidik razvoja dejavnosti, slabši. Nadpovprečno zmanjševanje skupne vsote polnovrednih delovnih moči (PDM) v obmejnih območjih ni odraz večje specializacije v kmetijstvu ampak predvsem kaže zmanjšanje števila delovno aktivnih. Zanimivo je, da je statistika zabeležila 48 % vseh kmetij, ki pridelujejo pretežno za prodajo, na obmejnih območjih. Glede na vse kmetije pa je delež tistih, ki pridelujejo za trg, še nižji (38,3 %) od že tako skromnega slovenskega (40,2 %).

**Alpska območja**, ki obsegajo tretjino (33,4 %) celotnega ozemlja, sicer povezujemo s kmetijsko, predvsem živinorejsko dejavnostjo, zaradi neugodnih naravnih razmer ter obsežnega dela goratega sveta pa je del območja neprimeren za izvajanje kmetijske dejavnosti. Kljub temu se na območju občin Alpske konvencije nahaja četrtnina vseh kmetijskih gospodarstev ki obdelujejo 27,4 % KZU. Statistični podatki kažejo, da se število kmetij v alpskem svetu zmanjšuje z nižjim tempom, posebej stabilne so razmere v občinah, ki so v celoti vključene v območje Alpske konvencije. Še bolj vzpodbudni so podatki

o staležu živine ki kažejo, da se število živine teh območij skorajda ni spremenilo (indeks 98,1), ne glede na intenzivne trende zmanjševanja na nacionalni ravni (indeks 89,5). Predvsem kmetije tega območja odlikuje nadpovprečna tržna usmerjenost, saj kar 49 % vseh pretežno prideluje za trg (Slovenija zgolj 40 %).

Najbolj neposredna povezava med kmetijsko dejavnostjo in opredelitvijo območja pa je prav pri gorskih območjih. **Gorska in hribovita območja** so bila opredeljena prav z namenom ciljnega spodbujanja kmetijske dejavnosti na sicer za kmetijstvo manj ugodnih območjih. Glede na podatke na teh območjih, ki zavzemajo kar 72 % države, kmetijstvo ostaja ključna dejavnost. Tu se nahaja skoraj 82 % vseh KZU ki jih obdeluje skoraj 84 % vseh kmetij Slovenije. Tako število kmetij kot obseg KZU se, podobno kot v alpskih območjih, zmanjšujeta manj intenzivno kot sicer v Sloveniji. Tudi upad števila živine je zmeren. Takšna slika je gotovo povezana z izvajanjem kmetijskih ukrepov sedaj že tretje generacije PRP. Kmetijski ukrepi so se prav na gorskih (in tudi obmejnih) območjih pokazali kot najbolj ciljni in učinkoviti. Podobno kot v prej omenjenem alpskem svetu je tudi zmanjšanje PDM v kmetijstvu zmernejše (in najmanjše prav na območju občin, ki so v celoti uvrščene med OMD gorska območja). Samo trženje na kmetijah pa je rahlo pod slovenskim povprečjem.

### **Izzivi in priložnosti kmetijstva**

Kljub velikim spremembam, ki jih doživlja kmetijski sektor v zadnjih desetletjih, pa se predvsem v gorskih območjih kažejo določene pozitivne težnje, ki jih lahko deloma pripišemo izvajanju različnih ukrepov (v prvi vrsti ukrepov PRP (Slabe Erker in sod., 2015)). Izpostavimo lahko npr.:

- Nekoliko hitrejše upadanje števila KMG in tudi obsega KZU na obmejnih območjih;
- Nadpovprečen delež tržno naravnanih kmetij na alpskih območjih, ki jih lahko vsaj deloma povezujemo tudi z izrazito usmeritvijo v turizem ipd.;
- Večja diverzifikacija dohodka na kmetijah v gorskih območjih;
- Obseg KZU se očitno zmanjšuje v čistih alpskih območjih (zaraščanje?);
- Zmernejše upadanja KMG na območjih s težjimi pridelovalnimi pogoji (glede na slovenske razmere);
- Stabilnejše razmere na področju živinoreje v gorskih območjih (počasnejše upadanje);
- Večja občutljivost kmetijskih območij na t. i. nižjih obmejnih območjih na podnebne spremembe (poljedelsko usmerjeni, izrazitejši učinki povečevanja temperatur, poletnih vročinskih stresov, ujm).

Poudariti velja, da se prav ustrezno prepoznavanje ter sposobnost aktiviranja in povezovanja naravnih, človeških in finančnih virov kmetije (kmetijstva) odražata v proizvodnih kapacitetah kmetije, slednje pa so ključne za drugačno pozicioniranje dejavnosti v prihodnjem gospodarskem in družbenem kontekstu (Potočnik Slavič in sod., 2016). Kljub nakazani dinamiki sta tako kmetijska kot gozdna pokrajina gorskih in obmejnih območij izjemno fragmentirani. Z vidika prostorskega razvoja bo zlasti potrebno pripraviti ukrepe celovitejšega upravljanja razdrobljenih posesti (ki »gradi pokrajinsko identiteto« podeželskega prostora predvsem gorskih območij), ukrepe za usklajevanje interesov kmetijstva in gozdarstva z (za)varovanimi območji, turistično in prostočasno funkcijo gorskih in obmejnih območij.

**Turizem** v Sloveniji je pomemben tako z gospodarskega vidika kot tudi kot preoblikovalec prostora. To velja tudi za gorska in obmejna območja, kjer je krajina za turizem in rekreacijo na prostem nadpovprečno privlačna (in primerna). Praktično vsa območja, ki jih je Jeršič (1999) označil kot

prednostna območja za rekreacijo na prostem, se nahajajo znotraj gorskih in hribovskih območij. Strategija prostorskega razvoja (SPRS, 2004) je zagovarjala omogočanje prostorskega razvoja predvsem v okviru "temeljnih turističnih območij", med katerimi so bila v zelo veliki meri zastopana tista, ki so locirana na obmejnih in gorskih območjih (npr. Julijske Alpe, Goriška, Kras, Pomurje, Obsotelje ...).

Na številnih gorskih območjih je turizem nadpovprečno pomembna dejavnost, kar je marsikdaj povezano tudi s slabšimi možnostmi za druge gospodarske dejavnosti. Turizem na gorskih območjih se je (s posameznimi izjemami) najprej začel razvijati na alpskih območjih in danes v številnih alpskih krajih v pomembni meri zaznamuje gospodarsko strukturo in zunanjo podobo krajev oziroma posameznih območij. Turistični obisk na gorskih območjih pa ni pomemben samo zaradi svojih neposrednih gospodarskih učinkov, ampak tudi omogoča obstoj storitev, ki drugače zaradi premajhnega števila uporabnikov/potrošnikov ne bi mogle obstati. Problem pa je lahko le sezonsko povečano povpraševanje. Na drugi strani je dostopnost storitev pomembna tudi za razvoj turizma. Čedalje bolj pomembna je tudi prisotnost informacijskih in komunikacijskih omrežij, ki omogočajo uspešno turistično poslovanje tudi manjšim ponudnikom in so hkrati predpogoj zanj.

Za vsa gorska in hribovska območja je značilen velik delež (za)varovanih območij, zato je posebej relevantno vprašanje sobivanja varstva narave ter turizma in rekreacije na (za)varovanih območjih, ki predstavljajo posebej kakovosten prostor tudi z vidika turizma. Tudi osnutek vizije prostorskega razvoja Slovenije (Vizija in cilji ..., 2016) opozarja na pomen ohranjene naravne in kulturne dediščine za razvoj turizma. Predvsem Triglavski narodni park (TNP) je postal mednarodno prepoznavno zavarovano območje, ki pritegne veliko število tujih obiskovalcev. Zanesljivih podatkov sicer ni (velik del obiska je enodnevnege), a že podatki o turističnih prenočitvah v občinah, ki ležijo na območju TNP, kaže na naraščanje obiska (v obdobju 2008–2015 se je povečalo število prihodov turistov v občini Bohinj s 105.242 na 139.274, v občini Bovec kljub začasnemu prenehanju obratovanja kaninskega smučišča in posledičnem izpadu zimske sezone z 79.215 na 80.395, v Kranjski Gori s 146.655 na 191.400, v Kobaridu s 24.843 na 42.248 itd.).

Tudi z vidika turizma kaže poudariti dvojnost gorskih območij. Na eni strani so alpska območja, ki so nadpovprečno obiskana (kar velja zlasti za občine, ki zajemajo tudi visokogorski svet), na drugi strani obsežna hribovita območja, ki so višja od okolice, strmejša, slabše dostopna, nadpovprečno gozdnata in privlačna predvsem za lokalni in regionalni turistični/prostočasni obisk. V slednjem primeru je turistični obisk skoncentriran le na lokacijah, kjer je prisotna kakšna posebna turistična privlačnost (npr. izviri termomineralne vode). Na alpskih območjih imamo tako na razmeroma majhnem prostoru nekaj največjih turističnih centrov v državi (Bled, Bohinj, Kranjska Gora), na drugih območjih pa so takšni centri precej bolj razpršeni, čeprav – zaradi velikega obsega teh območij – nič manj številni.

Tudi narava turistične ponudbe se na alpskih ter na drugih gorskih in hribovskih območjih precej razlikuje. Na alpskih območjih je pogosto zelo pomembno alpsko smučanje, v veliki meri so prisotne tudi dejavnosti, ki bi jih lahko uvrstili med dejavnosti pustolovske rekreacije in ki jih pogosto označujejo z nazivom adrenalinske dejavnosti (npr. soteskanje, rafting, alpinizem ipd.), a tudi bolj tradicionalne dejavnosti (npr. pohodništvo, planinstvo) ohranjajo svoj pomen. V nekaterih primerih je opazen nadpovprečen pomen zimskega turizma (npr. Kranjska Gora, Krvavec, območje Pohorja), čeprav je tudi v takšnih krajih običajno poletna sezona dobro razvita.

Dejavnosti, ki so prisotne na hribovitih območjih zunaj Alp, so večinoma prisotne tudi na alpskih območjih, njihova značilnost pa je med drugim to, da ne potrebujejo posebej zahtevne

infrastrukture/pokrajinske opremljenosti (npr. pohodništvo). Turistična ponudba je na zunajalpskih hribovitih območjih zelo heterogena. Turizem v več občinah temelji na zdraviliškem turizmu (npr. Dolenjske Toplice, Podčetrtek, Rogaška Slatina, Dobrna itd.). V okviru turistične statistike SURS so te občine uvrščene med zdraviliške in ne med gorske. Zaradi zelo širokega razumevanja gorskih in hribovskih območij v Programu razvoja podeželja (Program razvoja podeželja ..., 2014) sta del teh območij tudi občini Izola in Piran, kjer gre za tipičen primer obmorskega turizma. V večini hribovskih občin je težišče na malo intenzivnem podeželskem ali pa tranzitnem turizmu. Potemtakem lahko o "gorskem turizmu" govorimo le v navezavi na alpska območja (občine Alpske konvencije), drugod pa gre za raznolik turizem, ki je bolj pomemben le v majhnem delu občin. Zaradi navedenega se nekatere pomembnejše značilnosti enih in drugih območij precej razlikujejo.

**Alpska območja in turizem.** Turizem na alpskih območjih je nadpovprečno pomemben. V občinah, ki ležijo na območju Alpske konvencije, je bilo leta 2015 zabeleženih več kot tretjina prenočitev v državi. 49 občin, za katere je SURS objavil podatke o turističnem obisku, je zabeležilo leta 2015 3.603.833 prenočitev, kar je bilo 34,8 % vseh v državi (podatki za ostale občine niso bili objavljeni zaradi varovanja individualnih podatkov). Tudi "gorske občine" (35 občin ali 16,5 % vseh), ki še v večji meri kot občine Alpske konvencije zajemajo samo "prave" alpske občine, so leta 2015 zabeležile 2.554.359 prenočitev, kar je bilo 24,7 % vseh. Na alpskih območjih gre tudi za prepletanje turističnega obiska (obiskovalci od drugod) in prostočasnega obiska (gorski svet kot prostor bližnje rekreacije oziroma prostor, v katerem preživlja svoj prosti čas lokalno prebivalstvo in prebivalstvo bližnjih ali razmeroma bližnjih urbanih središč). Zaradi tega ta prostor ni pomemben zgolj z vidika turizma, temveč tudi z vidika kakovosti življenja slovenskega prebivalstva. Poleg tega je za številna alpska območja značilna tudi nadpovprečna bivalna privlačnost, ki se kaže v zgoščitvah sekundarnih počitniških bivališč ter višjih cenah nepremičnin na bolj slikovitih in turistično prepoznavnih območjih.

Tudi znotraj tega območja pa je prisotna velika koncentracija obiska. Tako je med "gorskimi občinami" 6 najbolj obiskanih (od 35; tj. 17,1 % vseh gorskih občin) v letu 2015 prispevalo kar 80,8 % vseh prenočitev. Te občine (Bled, Kranjska Gora, Bohinj, Bovec, Radovljica in Kobarid) so edine zabeležile več kot 100.000 prenočitev. V 49 občinah z območja Alpske konvencije, za katere so podatki za I. 2015, je bilo zabeleženih 3.603.833 prenočitev, od tega v obeh najbolj obiskanih občinah več kot tretjina vseh (34,7 %), v desetih najbolj obiskanih pa skoraj štiri petine (78,7 %). Potemtakem vendarle ni povsem umestno govoriti o splošni nadpovprečni turistični privlačnosti alpskega sveta.

Za alpska območja je značilna tudi nadpovprečna rast turističnega obiska. V obdobju 2008–2015 se je število prenočitev v Sloveniji povečalo za 11,0 %, v gorskih občinah pa za 17,6 %. Za primerjavo je mogoče navesti podatek, da je v zdraviliških in obmorskih občinah v istem obdobju turistični obisk stagniral (povečanje za 0,8 % in 0,3 %).

Po Strategiji prostorskega razvoja iz I. 2004 (SPRS, 2004) naj bi se turistične dejavnosti usmerjalo tako, da bi bilo v turistično ponudbo vključenih kar se da veliko število območij z regionalnimi posebnostmi. Dolgoročni trendi na področju turizma sicer kažejo na širjenje in razpršitev turistične ponudbe tudi na nova območja, na katerih v preteklosti ni bilo turistične ponudbe, kar se tiče turističnega obiska pa je vendarle prisotno ohranjanje ali celo povečevanje koncentracije le v nekaj največjih turističnih centrih. Rast je bila tako nadpovprečna na najbolj priljubljenih območjih. V desetih gorskih občinah, ki so bile v letu 2015 najbolj obiskane (Bled, Kranjska Gora, Bohinj, Bovec, Radovljica, Kobarid, Tolmin, Kamnik, Cerklje na Gorenjskem, Cerklje), se je povečalo število prenočitev kar za 19,8 %.

Za občine z razvitim zimskim turizmom je značilna velika odvisnost od alpskega smučanja, a smučišča so slabo konkurenčna tujim (nizke nadmorske višine, majhne višinske razlike, skromen obseg dejanskih in potencialnih smučarskih prog). Splošen problem so učinki podnebnih sprememb, zaradi katerih so številna smučišča že zgodaj poskrbela za sisteme za umetno zasneževanje, ki pa dražijo obratovanje in ne zagotavljajo snežne odeje v vseh vremenskih situacijah. Drugačne strategije spoprijemanja z učinki podnebnih sprememb imajo zaenkrat omejen doseg.

Gorski turistični kraji so običajno v večji meri odvisni od rekreacijske ponudbe in rekreacijskih možnosti v svoji okolici kot npr. obmorski in zdraviliški kraji ali mesta. Z vidika razvoja turizma je torej pomembna opremljenost okolice turističnih središč s prostočasno infrastrukturo, ki pa ne sme agresivno posegati v okolje in ki ne zmanjšuje okoljske kakovosti in krajinske privlačnosti.

**Druga gorska in hribovska območja.** Gorska oziroma hribovska območja zunaj Alp se po naravi svoje turistične ponudbe notranje bolj razlikujejo kot alpska območja, kar je povezano tudi z njihovo krajinsko raznolikostjo, saj sodijo v različne slovenske pokrajinske tipe oziroma makroregije (Predalpske, Dinarskokraške, Obsredozemske in Obpanonske pokrajine). Ker vsa gorska in hribovska območja (po Programu razvoja podeželja; Program razvoja ..., 2014) zajemajo (ali segajo na ozemlje) kar 166 občin (med njimi tudi takšne, kot sta Ljubljana in Maribor), bi bilo nesmiselno navajanje sumarnih podatkov o turizmu na teh območjih. Bolj kaže opozoriti na velike razlike v turističnem obisku zunajalpskih hribovskih občin. Med njimi sta tako obe najbolj obiskani v Sloveniji (Piran in Ljubljana) kot tudi številne tiste, ki turističnega obiska sploh ne beležijo oziroma – po podatkih SURS – niti ne razpolagajo z nastanitvenimi zmogljivostmi/turističnimi ležišči (npr. Kozje, Šmartno ob Paki, Žetale) ali pa je število ponudnikov tako majhno, da SURS za te občine ne objavlja podatkov (npr. Loški Potok, Lukovica, Radeče itd.). Velik delež teh območij/občin sodi med tiste, v katerih je nadpovprečno pomemben turizem na kmetiji, ki sicer pritegne le razmeroma skromno število turistov, zato pa je pomemben z vidika ohranjanja poselitve posameznih podeželskih območij. Hkrati tudi marsikje predstavlja (skoraj) edino obliko nastanitvenih objektov na posameznih območjih. Gre tudi za obliko turizma, ki je običajno še posebej tesno vpeta v lokalno okolje, zato tudi s tega vidika gospodarski učinki niso zanemarljivi (Potočnik Slavič s sod., 2016). Že Strategija prostorskega razvoja iz l. 2004 (SPRS, 2004) se je na takšnih območjih zavzemala za povezovanje kmetijske dejavnosti (tudi) s trajnostno naravnanim turizmom, slednji pa je postavljen tudi v ospredje še vedno aktualne slovenske strategije turizma (Strategija razvoja slovenskega ..., 2012).

**Problemi in izzivi.** Težava na večini gorskih in hribovskih območij ostaja sezonska narava turizma (čeprav sta ponekod prisotni dve sezoni, kar vendarle predstavlja prednost). V gorskih občinah je bilo leta 2015 v štirimesečnem obdobju junij–september zabeleženih kar 60,2 % vseh prenočitev. Že razporeditev prostega časa večine potencialnih turistov (letni ritem razporeditve dela in izobraževanja, ki se kaže v poletnih dopustih in počitnicah) v kombinaciji z dejstvom, da večina turistov preživlja dopust v družbi (družinski člani, partner) nujno vpliva na to, da se sezonskosti ni mogoče v večji meri izogniti, mogoče pa jo je ublažiti z razvojem ustrezne zunajsezonske turistične ponudbe in s pritegnitvijo ustreznih skupin turistov, ki so bolj fleksibilni glede razporeditve svojega prostega časa.

Pogosta slabost je pomanjkljiv javni prevoz, ki je sicer moteč tako za domače kot tuje goste, še zlasti pa za tiste tuje turiste, ki prihajajo brez lastnega prevoza. Nekatero tovrstno povezavo so le sezonske narave (npr. avtobus Kranjska Gora-Bovec), kar lahko dodatno spodbuja problem sezonskosti



turističnega obiska. Bolj pogost je obraten problem: pogostejše avtobusne povezave so le v obdobju zunaj časa počitnic/dopustov, kar pomeni, da povezav z javnim prevozom ni ravno v času viška sezone.

Ponekod se na področju razvoja turizma pojavljajo nekateri specifični problemi. Tako imamo več primerov propadanja turističnih objektov na opaznih in privlačnih lokacijah (npr. Hotel Zlatorog v Bohinju, Hotel Kazina na Jezerskem, grad Borl na obrobju Haloz itd.), ki kazijo podobo kraja in turizma v kraju (prazni, neurejeni, propadajoči objekti in zemljišča), na drugi strani pa ponujajo tudi prostor za nove investicije. Opravka imamo tudi z neaktivnimi smučišči (Kobla, Kanin, Zelenica, Zatrnik, Gače ipd.), od katerih so se (ali se bodo) nekatera spet reaktivirala, nekatera pa so bila verjetno za stalno opuščena (tudi zaradi manj ugodnih naravnogeografskih pogojev za njihovo delovanje).

**Turizem na obmejnih območjih in nekatere njegove posebnosti.** Povsem natančno kvantitativno ovrednotenje vloge obmejnih območij s tega vidika ni mogoče, saj SURS za 23 obmejnih občin – od 102 – za l. 2015 ni objavil podatkov o turističnem obisku, čeprav razpolagajo s turističnimi ležišči, a pri tem gre le za občine, ki z vidika turizma niso bolj pomembne. V ostalih 79 občinah je bilo l. 2015 zabeleženih 6.589.331 prenočitev, kar je bilo 63,7 % vseh v državi.

Na obmejnih območjih oziroma v neposredni bližini meje je vrsta pomembnih turističnih krajev (npr. Bovec, Kranjska Gora, Moravske Toplice, Podčetrtek, Čatež, Portorož), vendar na njihov nastanek in delovanje bližina meje ni imela ključnega vpliva. Delež tujih prenočitev v obmejnih občinah (tistih, za katere so objavljeni podatki) je celo manjši kot v Sloveniji nasploh. V Sloveniji je leta 2015 ta delež znašal 63,96 %, v obmejnih občinah (tistih, za katere so objavljeni podatki) pa 58,7 %. Razlog za to se skriva v veliki meri v tem, da sta oba globalno najbolj prepoznavna turistična cilja (Ljubljana, Bled) zunaj obmejnega pasu, na drugi strani pa se v obmejnih občinah nahajajo številni dobro obiskani turistični kraji (turistične občine), ki so že tradicionalno v večji meri zanimivi za domače goste (npr. obmorski kraji).

Kljub temu lahko opazimo nekatere specifične turističnega obiska na obmejnih območjih. Gostinstvo je bilo že tradicionalno v precejšnji meri navezano na goste iz sosednjih držav. To navezanost je mogoče opaziti tudi pri turističnih prenočitvah in pogosto so turisti z bližnjih območij onstran meje (iz sosednje države) najbolj številni gosti v obmejnih občinah. Tako prevladujejo italijanski gosti v številnih občinah na jugozahodu države, na severovzhodu pa so med gosti zdraviliških turističnih krajev pogosto v ospredju avstrijski turisti. Opravka imamo tudi z nekaterimi drugačnimi primeri izkoriščanja obmejnosti (npr. razvoj igralnštva v Novi Gorici). Obstajajo tudi dobri primeri čezmejnega sodelovanja (npr. Alpe Adria Trail, sodelovanje smučišč na območju Kanina), čeprav so razmeroma redki. Na drugi strani se je v nekaterih primerih izkazala obmejna lega kot ovira, npr. v primeru meje s Hrvaško, ki ni članica schengenskega območja, ali pa v primeru izrednih dogodkov v letu 2015 (ograja/žica ob meji v Beli krajini).

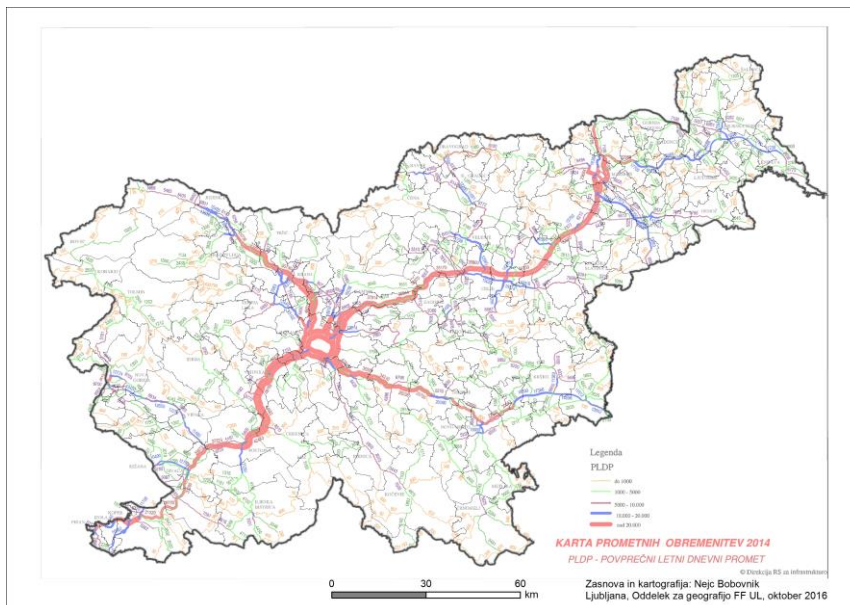
## 2.3 KOMUNIKACIJSKA FUNKCIJA

Na področje komunikacijske funkcije sodijo različni elementi tehnične (prometna, energetska ipd.) ter oblike informacijske infrastrukture (širokopasovni internet, kabelsko omrežje z ustreznimi postajami, mreža telefonske pokritosti).

Gorska in obmejna območja zaznamuje periferna lega glede na ključne prometne koridorje, slaba infrastrukturna opremljenost, slabša prometna dostopnost (na primer do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste) ter slabo vzdrževana lokalna infrastruktura (SPRS, 2004). Slabša dostopnost (oddaljenost) do urbanih središč in letališč je glavni prostorski razvojni problem večine gorskih in obmejnih območij, kar povzroča višje proizvodne stroške ter višje stroške zagotavljanja storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena (ESPON GEOSPECS, 2016).

Analiza potovalnih časov z lokacij v Sloveniji do najbližjega priključka na avtocesto oziroma hitro cesto (Drobne, 2014), ki omogoča dostop do središč nacionalnega in regionalnega pomena, do notranjosti države ter do prometnic za daljinski promet, kaže, da so najslabše dostopna višja gorska in obmejna območja, kjer je čas potovanja do priključka na avtocesto in hitro cesto lahko tudi daljši od ure in pol. Ti časi so najdaljši v občinah na Koroškem, v Zgornji Savinjski dolini, Zgornjem Pokolpju, na Kočevskem ter v Posočju oziroma v občinah Osilnica, Kostel, Prevalje, Mežica, Bovec, Ribnica na Pohorju, Kobarid, Ravne na Koroškem, Solčava, Dravograd, Črna na Koroškem, Kočevje, Črnomelj, Loški Potok in Tolmin (opozarjamo pa, da tu niso upoštevane povezave do priključkov na avtoceste v sosednjih državah npr. Avstriji in Italiji). Izjema je območje Zgornje Gorenjske, kjer prometno dostopnost močno izboljšuje mednarodni koridor, ki pod Karavankami povezuje Slovenijo z Avstrijsko Koroško. Na teh območjih je promet redek, kar negativno vpliva pri določanju prioritet za investicije v prometno infrastrukturo.

**SLIKA 13: Povprečni letni dnevni promet na slovenskih državnih cestah leta 2014.**



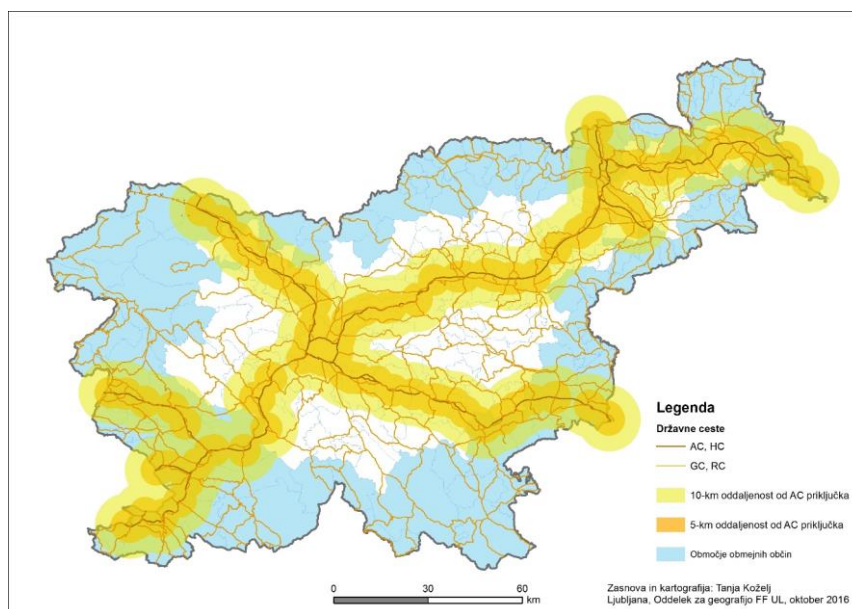
Gorska območja v notranjosti sekajo glavne prometnice slovenskega avtocestnega križa, zato je dostopnost teh območij relativno dobra. Razmeroma slabo dostopnost imajo posamezna (otočna) območja, predvsem na območju Škofjeloškega, Idrijsko-Cerkljanskega in Posavskega hribovja.

Nižja obmejna območja izkazujejo večinoma do 45 minutno dostopnost do priključkov na avtocesto oziroma hitro cesto, vendar so med njimi tudi območja z izrazito slabšo dostopnostjo (Bela krajina, Goričko). Najbolje so dostopna urbana obmejna območja, ki so s pomembnimi (in obremenjenimi)

prometnicami povezana tako v notranjost države kot tudi preko meje. Izjema je Koroška, čez katero ne poteka pomembnejša prometnica, ki bi bila del evropskih transportnih koridorjev, posledično je nižja tudi gostota prometa na tamkajšnjih cestah.

Z vidika prometa imajo gorska in obmejna območja manj pomembno funkcijo z izjemo območij, ki jih sekajo mednarodni koridorji (Baltsko-jadranski, Mediteranski), ki so hkrati del slovenskega (avtocestnega) križa. Dostopnost višjih gorskih in obmejnih območij ob notranjih mejah Evropske unije se je zaradi ukinitve carinskih in policijskih kontrol delno izboljšala, saj so hitreje in lažje dostopna preko sosednjih držav (Zgornje Posočje, Koroška – Analiza stanja ..., 2016). Ključni izzivi prostorskega razvoja v gorskih in obmejnih območjih je slabo razvita in vzdrževana lokalna infrastruktura, slabša prometna povezanost z osrednjeslovenskim prostorom ter zniževanje dostopnosti do storitev, kar še posebej velja za višja gorska in obmejna območja.

**SLIKA 14: Oddaljenost do priključkov na avtocesto in hitro cesto.**



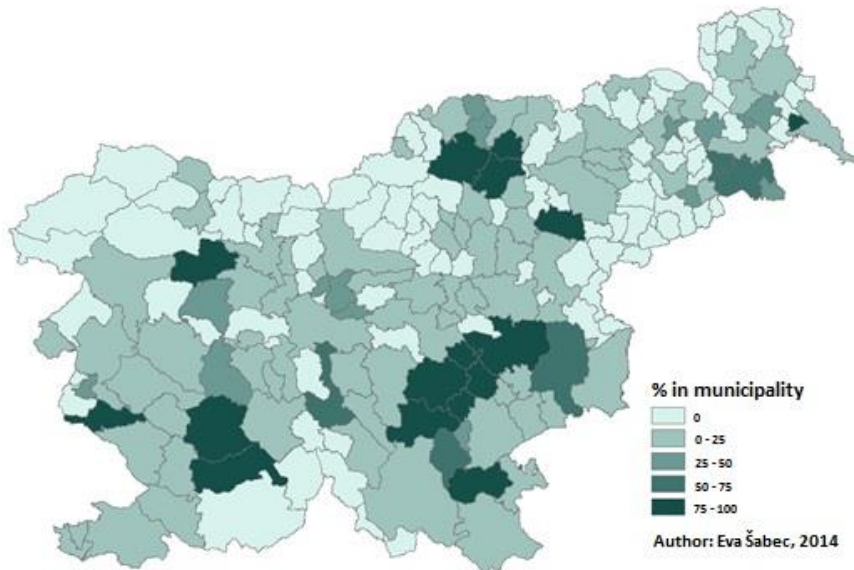
Sodobna **informacijska in komunikacijska infrastruktura** lahko pomembno izboljša potencial za blaženje perifernosti, slabše dostopnosti ter pomanjkanje storitev splošnega pomena (ESPON GEOSPECS, 2016). Ti drugi vidiki komunikacije so informativni, raven internetizacije, širokopasovni dostop, mobilna telefonija, medijska vozlišča, način informiranja. Kot posebno okoliščino lahko izpostavimo, da se informativnost javlja kot nuja podpora turističnega razvoja, kar pa dostikrat zahteva ne le široko dosegajočo državno, institucionalno podporo, ampak je potrebno poskrbeti tudi za vozlišča lokalnega pomena. Tu lahko ponudimo »nujo« po oblikovanju lokalnih info-centrov, ter alociranje teh na meji ter npr. v šolah na podeželju obmejnega prostora. Tem se prizna več (realnih) vlog in spodbujanje različnih oblike lokalnega sodelovanja in partnerstva. Povezovanje, souporaba, prilagojeni načini izvajanja, prilagojeni standardi: vse to govori o tem, kako zelo široka je lahko ta funkcija.

Najslabša pokritost s širokopasovnim omrežjem je značilna za višja gorska in obmejna območja ter za nekatera nižja obmejna območja (Posotelje, Haloze, Goričko). Najboljša pokritost (tudi do 100 %) je

opazna v izbranih občinah/območjih gorskih območij v notranjosti, predvsem na območju južnega Pohorja, južnega Posavskega hribovja, na Notranjskem ter v občinah na območju Škofjeloškega hribovja.

Prisotnost širokopasovnega omrežja je pogosto rezultat prizadevanj občin za pridobitev evropskih sredstev za namen širjenja le-tega.

**SLIKA 15: Pokritost slovenskega ozemlja s širokopasovnim omrežjem.**



Vir: Cosier in sod., 2014.

Vizija SPRS 2050 poudarja dobro povezanost s centralnimi naselji, v katerih so dostopne storitve splošnega javnega in splošnega gospodarskega pomena, ter dostopnost do modernih informacijskih omrežij in tehnologij na vseh območjih.

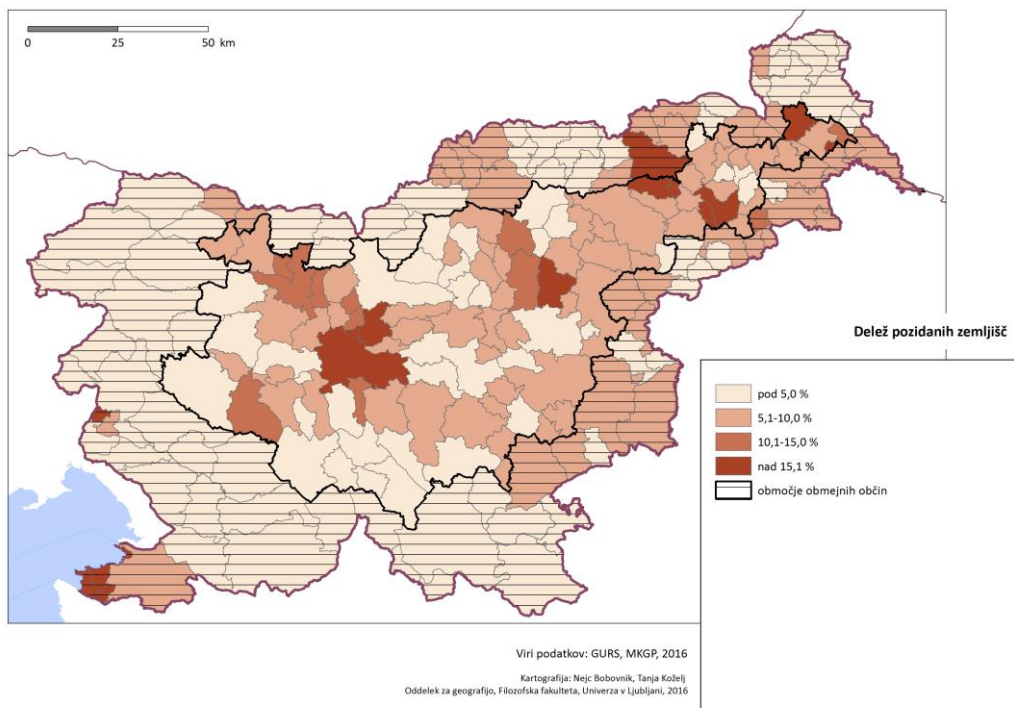
Cilji prostorskega razvoja nove Strategije prostorskega razvoja Slovenije na področju komunikacijske funkcije gorskih in obmejnih območij se nanašajo predvsem na ustrezno navezanost na središča v urbanem sistemu. Periferna območja bi približali tudi s podporo informacijski in komunikacijski tehnologiji, ki bi podpirala razvoj gospodarstva ter dostop do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena.

Razvojno usklajen pristop bi narekoval celovit pristop, določeno povezanost in standardizacijo; poenotenje racionalizira stroške in olajša rabo, kar je pri redko naseljenih perifernih predelih na gorskem in obmejnem območju lahko zelo pomemben motiv.

Drugo vprašanje so informacijske točke za potrebe informiranja specifičnih skupin ljudi, na primer obiskovalcev gorskih in zavarovanih območij, pa tudi širše (npr. potnikov, ki prečkajo mejo). Ker ni neposrednega nadzora, je informativni kanal lahko vzporedna, bolj ekonomsko in informacijsko kot varnostno naravnana infrastruktura. Povezovanje funkcij na točkovno, linijsko in pasovno nastopanje

je smiselno in potrebno tudi zaradi oblik racionalne rabe, ki obenem povečuje tudi medsebojno povezanost ljudi.

SLIKA 16: Delež pozidanih površin po občinah Slovenije.



Vir: Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, MKGP, 2016.

V kontekstu razumevanja gospodarske, poselitvene in komunikacijske funkcije je zanimiv tudi prostorski prikaz že pozidanih (zasedenih) površin (delež pozidanih površin po občinah), ki odraža dosedanji (prostorski) razvoj, naravne razmere, opozarja pa tudi na potrebo po razmisleku o nadaljnjem načrtovanju dejavnosti (funkcij). Če smo predhodno poudarjali potrebo po spodbujanju gospodarskega razvoja, zagotavljanju delovnih mest, razvoju infrastrukture in izboljšanju dostopnosti itd. – kar nujno prinaša nadaljnjo spremembo rabe in tudi »odpiranje prostora z vsemi negativnimi posledicami« – razpršena gradnja, suburbanizacija, nadaljnja izguba (kmetijskih) površin, izguba identitete prostora itd., moramo pri nadaljnjem razmisleku o ukrepih upoštevati tudi koncept trajnostne rabe prostora.

## 2.4 PROSTOČASNA FUNKCIJA

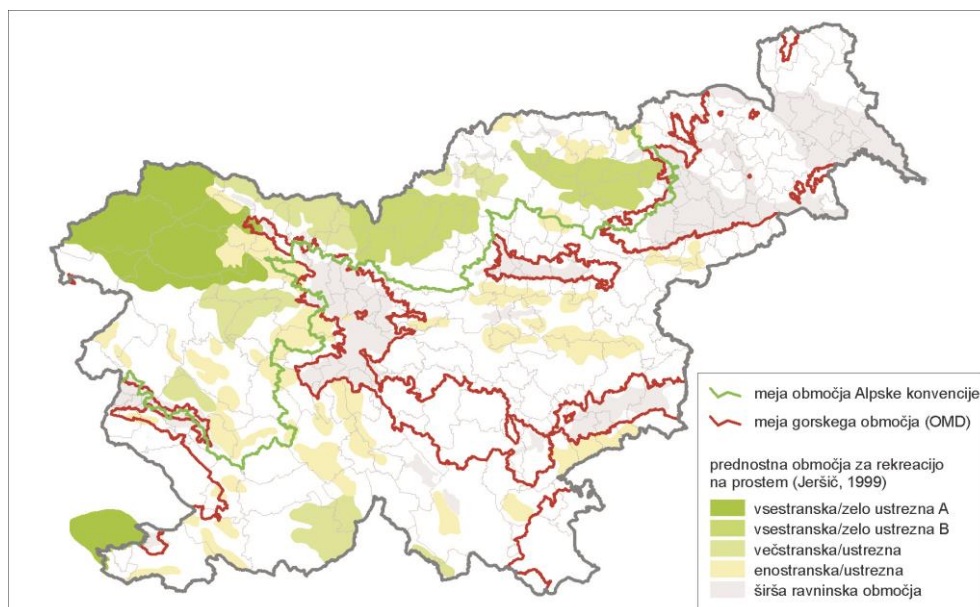
V osnutku ciljev prostorskega razvoja 2050 (Vizija in cilji ..., 2016) je kot poseben cilj (Cilj 3) izpostavljena "kakovost življenja v mestih in na podeželju". Pomemben sestavni del kvalitete življenja so tudi ustrezne možnosti za kakovostno preživljanje prostega časa, saj prostočasne dejavnosti

predstavljajo pomemben vir zadovoljstva z življenjem (Balatsky in Diener, 1993; Černigoj Sadar, 1998), hkrati pa so z njimi povezani tudi pozitivni učinki na zdravje (npr. Černigoj Sadar, 1998; Vuillemin in sod., 2005; Wendel-Vos in sod., 2004).

Že zaradi svoje prostorske razširjenosti so gorska in hribovita območja nujno tudi pomemben prostočasni prostor slovenskega prebivalstva. Gorska območja so hkrati v veliki meri tudi območja nadpovprečno ohranjene (pretežno) naravne krajine. Tudi zaradi tega so že zgodaj postala priljubljen prostočasni cilj čedalje bolj številnih obiskovalcev. Dodatno je k temu prispevalo tudi dejstvo, da je gora (Triglav) slovenski nacionalni simbol. Tekom desetletij se je oblikovalo razmeroma gosto omrežje označenih planinskih poti in planinskih koč, ki ni osredotočeno samo na alpski svet (čeprav je tam zgoščeno), ampak razprostranjeno po vseh slovenskih gorskih in hribovitih območjih.

Prebivalci Slovenije pogosteje izbirajo športnorekreacijske dejavnosti, s katerimi se lahko ukvarjajo v neposrednem bivalnem okolju, ki so cenovno dostopne, poleg tega pa se je z njimi mogoče ukvarjati vse leto in do pozne starosti. Že vrsto let so hoja (sprehodi), plavanje, kolesarjenje, alpsko smučanje in planinarjenje na vodilnih mestih po priljubljenosti (Pori, Sila, 2010). Leta 2008 so se prebivalci Slovenije v največji meri ukvarjali z naslednjimi športnorekreacijskimi dejavnostmi: hoja, sprehodi (58,0 % prebivalcev, starih 15 let in več), plavanje (34,8 %), cestno kolesarstvo (24,9 %), alpsko smučanje (16,6 %), planinstvo, gorništvo (14,6 %), tek (v naravi) (11,7 %), nogomet (11,5 %), ples (11,4 %), fitnes (9,7 %), badminton (8,9 %), košarka (8,5 %), jutranja gimnastika (8,4 %), aerobika (7,7 %), odbojka (7,2 %), rolanje (6,1 %) ter gorsko kolesarstvo (6,1 % prebivalcev, starih 15 let in več) (Pori, Sila, 2010). Med njimi so torej dobro zastopane dejavnosti, ki so ali izrecno vezane na gorski in hribovit svet (alpsko smučanje, planinstvo/gorništvo, gorsko kolesarstvo), saj reliefne razmere pozitivno vplivajo na možnosti za ukvarjanje z njimi, ali pa so tam zanje vsaj nadpovprečno ugodne razmere (tek v naravi).

**SLIKA 17: Prednostna območja za rekreacijo na prostem in gorska območja.**



K priljubljenosti gorskih in hribovskih območij kot prostočasnega prostora prispeva tudi njihova bližina večjim prebivalstvenim aglomeracijam, ki je tudi posledica velike prostorske razširjenosti teh območij. Hkrati dajejo prostor številnim dejavnostim, ki so malo zahtevne, kar se tiče infrastrukturne opremljenosti in opreme, ki je potrebna za ukvarjanje z njimi. S številnimi prostočasnimi dejavnostmi, ki se odvijajo v gorskem svetu, je mogoče tudi različno intenzivno ukvarjanje, zato so zanimive za široke kroge prebivalstva in sodijo med najbolj priljubljene športnorekreativne aktivnosti slovenskega prebivalstva. Gorska območja (oziroma njihovi posamezni deli) postajajo tudi prizorišče ukvarjanja s številnimi novimi (pogosto modnimi) prostočasnimi dejavnostmi, ki so še zlasti razširjene na bolj priljubljenih turističnih območjih in so včasih lahko tudi vir konfliktov.

Gorska območja so tako prizorišče čedalje večjega števila športnorekreativnih dejavnosti, ki so pomembne z vidika kakovosti življenja tako lokalnega in okoliškega prebivalstva kot turistov. Kakovostne možnosti za rekreacijo na prostem so pomembne še zlasti v zaledju mest oziroma v bližini večjih prebivalstvenih zgostitev, kjer je smiselno potrebe rekreativne rabe obravnavati prednostno. Na drugi strani je že Strategija prostorskega razvoja iz l. 2004 (SPRS, 2004) zagovarjala enakomerno razporeditev prostočasnih dejavnosti v prostoru, da se zagotovi približevanje prostočasne ponudbe prebivalcem ter prepreči pretirane zgostitve, kar je enako aktualno tudi danes.

Z vidika prostočasne rabe obmejnost večinoma ni posebej relevanten dejavnik, je pa za številna obmejna območja značilno, da se je naravna krajina na njih nadpovprečno ohranila (o čemer priča tudi velik delež zavarovanih območij) in so s tega vidika posebej primerna tudi za prostočasno rabo. To deloma izkoriščajo tudi prebivalci sosednjih območij v drugih državah, ki so pogosti prostočasni obiskovalci teh območij (poldnevni, enodnevni izleti). V nekaterih primerih je čezmejno sodelovanje na področju turizma prispevalo tudi k boljšim možnostim za preživljanje prostega časa lokalnega prebivalstva. Na drugi strani je lahko meja (npr. v primeru meje s Hrvaško) tudi svojevrstna ovira za prostočasno udejstvovanje.

## 2.5 PREOSTALE PODPORNE FUNKCIJE

Če smo poselitveno, gospodarsko in komunikacijsko funkcijo obravnavali kot nosilne funkcije, predhodno predstavljena prostočasna in v tem poglavju na kratko opredeljene varstveno-razvojna, identitetna in varnostna predstavljajo t. i. podporne funkcije.

T. i. varstveno-razvojno funkcijo na tem mestu le na kratko omenjamo, saj so območja varovanja in njihova vloga podrobno obdelana v samostojnem poglavju sklopa »Podeželje in zelena infrastruktura«.

Varovana območja (zavarovana območja, ekološko pomembna območja in posebna ekološka območja - območja Natura 2000) so posebna prostorska in razvojna »priložnost«, ki so v Sloveniji prostorsko izjemno pomembno zastopana (13 % zavarovanih območij; s priključitvijo še ostalih varovanih območij se ta delež približa skoraj 40 % državnega ozemlja; Trajnostni razvoj varovanih območij, 2008, ARSO, 2016). Zelo velik delež (za)varovanih območij se nahaja prav na obravnavanih gorskih in obmejnih območjih.

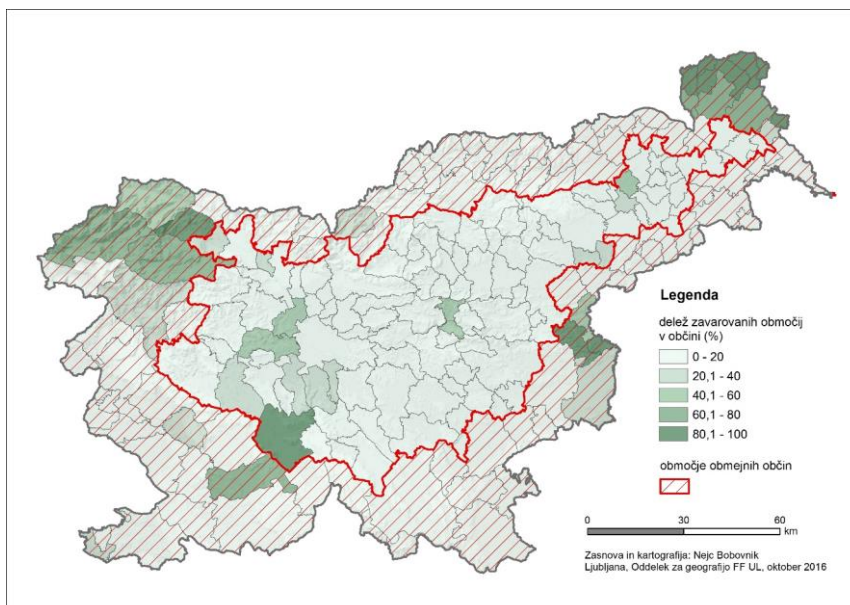
**Varovana območja so torej prednostna območja ohranjanja narave, vendar zato niso negospodarska, neekonomska območja.** Obravnavati jih je potrebno kot območja prednostnega

varovanja in hkrati kot specifična razvojna območja. Ker so varovana območja postala izključno zaradi izjemnih naravnih vrednot in velike biotske raznovrstnosti, so med endogenimi razvojnimi viri (Potočnik Slavič, 2010) najbolj dragoceni naravni viri, zlasti zaradi izjemne in nenadomestljive ekosistemske vloge. Odkrivanje in ovrednotenje ekosistemskih funkcij (za)varovanih območij, njihovega pomena za dvig blagostanja prebivalcev in hkratnega trajnega delovanja vseh naravnih procesov in ohranjanja biološke integritete je pomembna varovalna in razvojna naloga (Leveque in Mounolou, 2003; cv. Trajnostni razvoj varovanih območij, 2008).

Zavarovana in varovana območja so v Sloveniji še vedno slabše poznana in cenjena – predvsem njihove vrste in obseg, varovalni režimi, še posebej pa namen (za)varovanja. Izkazalo se je, da se domačini pri razvoju zavarovanih območij večinoma odločajo za pasivno vlogo, le redki posamezniki so v razvoj že aktivno vključeni. Večja vključenost lokalnega prebivalstva je značilna za manjša zavarovana območja, pri tem pa je nekaj primerov (npr. Krajinski park Logarska dolina), kjer je v delovanje in razvoj parka aktivno vključena večina domačinov.

Formalno zavarovana območja pomembno odstopajo prav na obravnavanih obmejnih območjih (na ravni Slovenije je zavarovanih dobrih 13 % površin, podobno tudi v gorskih območjih). Delež zavarovanih območij tako presega 17 % (in je celo višji kot na obravnavanem območju Alpske konvencije).

**SLIKA 18: Delež zavarovanih območij v slovenskih občinah.**



S pomočjo sonaravno zasnovanega aktiviranja endogenih razvojnih potencialov in lokalnih razvojnih virov naj bi bil opravljen zahteven **prehod od pasivnega k aktivnemu varovanju okolja in narave** in **prehod k sonaravnemu regionalnemu razvoju** varovanih območij različnih varovalnih režimov. Sonaravno aktiviranje, prepoznavanje in povečevanje večplastnega razvojnega potenciala (kapitala) varovanih območij je po našem mnenju ključni praktični regionalni vzvod za doseganje varovalno-



razvojnih ciljev, pri katerem je zelo pomembna tudi podpora države z različnimi razvojnimi instrumenti ter ukrepi.

V Sloveniji prevladujejo zavarovane kategorije, ki omogočajo razvojno naravnost območij (obsežna območja Natura 2000) oz. kjer naj bi bili obe funkciji – varstvena in razvojna, v ravnovesju (obsežna območja krajinskih parkov (KO Goriško, Kozjanski RP idr.).

Ostali dve funkciji sta **identitetna in varnostna**, ki sta, za razliko od ostalih (poselitev, komunikacija, gospodarstvo idr. ) obe izrecno omenjeni prav v kontekstu obmejnega območja. Obmejna območja so v tem oziru najprej prostor stika, a je še bolj kot to v funkciji povezovanja z jedrom. So torej funkcijsko razširjen jedrni prostor. Njegova vitalnost in gospodarsko-socialna avtonomija pogojuje (povečuje) ali zagotavlja opravljanje določenih vlog (kljub majhnosti in skromnosti) ter s tem služi jedrnim območjem. Identitetni pomen ni le v prostorski identiteti, simboliki, temveč tudi v reprezentativnosti države na conah stika in v prostoru tega stika.

Prepoznana **identitetna funkcija** gorskih in obmejnih območij je specifična in vezana na tri področja, ki izhajajo iz dejstva, da je obmejni prostor cona neposrednega stika in ima zato nadpovprečen simbolni in identitetni pomen. V prostorskem smislu ima posreden in neposreden pomen. Doslej se je ta vidik obmejnosti skoraj v celoti zanemarjal.

Drugi vidik identitetne funkcije je neposredno namenjen etničnim vidikom, tako manjšinam (ki imajo tudi izrecno manjšinsko pravno varstvo) kakor tudi večini v stiku. Prostorski in etnični elementi se močno prepletajo in kljub temu, da se prepoznava bolj posredno (prek učinkov), jih velja konceptualno upoštevati tudi v SPRS. Z identiteto se izraža subjektiviteta države v mednarodnem prostoru. Prostorski elementi jo nezamenljivo podpirajo.

a) **Označenost, simbolnost mejne črte** kot stika Republike Slovenije s sosedi ter s tem povezana mednarodna predstavljalnost Slovenije. Se visoko pokriva tudi s področjem turizma, delno zajema razvoj perifernih območij in se ujema tudi z merami nadzorljivosti in obrambnosti (varnosti) države na stičnem (mejnem) pasu. To pomeni v praksi predvsem nadgradnjo mejne infrastrukture ter smiselno uporabo stavbne in druge dediščine, ki je zaradi različnih razlogov opuščena, ali pa se zgradi tudi povsem na novo. Centri dobrodošlice, informacijska jedra, promocijske točke ipd. so lahko oblike, ki se vežejo tudi na npr. lokalne šole, društvene prostore ipd. pogodbeno ali celo redno, posebej to velja za redko naseljena periferna območja, ki s tem dobijo (se jim priznajo) posebne funkcije. Poseben del se veže na prometno označevanje.<sup>12</sup>

Posebno vprašanje so lokacije mejnih prehodov in pogoste prakse kombinirane rabe s sosedi (posebej s Hrvaško). Da je osebje obeh strani samo na slovenski strani, je nesprejemljivo. Mejna črta in mejna

---

<sup>12</sup>Uveljaviti je treba enotne, transparentne, piramidalne pristope, ki po eni strani povečujejo jasnost (sporočilnost) prometnih usmeritev (napisi), po drugi pa identificirajo prostor glede na pomen. Delno in dolgoročno ima to tudi vzgojni pomen in boljše prostorsko zaznavo najpomembnejših točk ter hierarhijo v prostoru. Dejansko je to eden bolj učinkovitih prijemov za uveljavljanje elementov prostorske dojemljivosti. Označevanje se posredno in neposredno povezuje z rabo slovenskega jezika in njegove navzočnosti na lokacijah vstopnih točk v državo ter vzdolž koridorjev. Medtem ko je v uradni rabi in zakonskih diktiranih jasno izražen kot obvezen in pomemben element, praksa to neredko obide. Enako velja tudi za pisanje krajevnih imen oziroma toponomastike v celoti, kar je še posebej izraženo v turističnih krajih, kjer so izrazi tujeslužnosti (in to avtomatično pomeni tudi zanemarjanje lastne jezikovne prezentacije in rabe) več kot očitni. Velja tudi za orto- in hidronime ter ledinska imena.

infrastruktura so obenem simbolne točke, ki začetno identificirajo prostor slovenske države, ga označijo. Identično velja za dogovorjene in/ali zakonsko opredeljene oblike manjšinske jezikovne in simbolne prezentacije, ki je za italijansko in madžarsko manjšino uveljavljena in uresničena. Pisanje slovenskih imen v sosednjih državah je še pogosta težava, čeprav obstajajo ustaljene oblike tovrstne jezikovne opravičnosti, ki jo je mogoče uporabiti tudi za primere manjšin.

b) **Kulturna in naravna dediščina** v obmejnem in gorskem predelu, poleg tipične pokrajinske zasnove, gradi (predstavlja) podobo Republike Slovenije, ki opominja na njeno veliko raznolikost. Vendar je pomemben tudi njen razvojni vidik, torej dopustnost inovativnosti in ne le konservativni pristop, ki varuje tradicionalne oblike. Pomembne so mere določene, regijam prilagojene homogenizacije (poenotenje na pokrajinskih ravneh povečuje prepoznavnost). Ta del se pokriva tudi s turistično oziroma gospodarsko funkcijo gorskih in obmejnih območij. Poseben segment predstavljajo (za)varovana območja ter kompromisi, nadomestni in kompenzacijski ukrepi, ki naj veljajo za lokalno prebivalstvo, da se poveča njihova mera sodelovanja in identifikacije z omejitvami v prostoru. Posebno pozornost velja nameniti tudi virtualnim oblikam prostorske identifikacije, na primer na kartah.

Prostorska identiteta<sup>13</sup> se odraža in tudi ekonomsko izkorišča s primerno označitvijo, prezentacijo, interpretacijo in rabo npr. stavbne dediščine ter splošneje za določene predele značilne arhitekture, ki poleg starega pozna tudi nove inovativne oblike, vendar skladne z izročilom in tradicijo. Samovolje na tem področju je precej, posebej na podeželju, v počitniških naseljih ipd. S tem se odraža določena prostorska harmonija, enotnost, ki podpira identifikacijo in obenem olajšuje identiteto prostora v celoti. Na zavarovanih, gorskih in obmejnih območjih je to še posebej izpostavljeno.

Slovenija je zelo raznolika tudi v kulturnem pogledu; ta je vsaj deloma izraz prilagoditev; določene kulturno-prostorske tradicije so večgeneracijski odgovor na izzive okolja, gospodarstva in političnih razmer in obenem neločljivi element lokalne in regionalne identitete.

c) **Manjšine** po kulturni izoblikovanosti so poseben del, dejansko zavarovan oziroma pogojen z bilateralnimi in mednarodnimi sporazumi. Poleg ustavnih manjšin (Madžari, Italijani) so na določenih območjih še druge skupine, od Srbov v Beli krajini, nemške kočevske dediščine na Kočevskem in delno Beli krajini, območja Romov v Beli krajini, na Dolenjskem, Kočevskem, v Posavju in Prekmurju. Na drugi je potrebno zaradi interesov po čezmejnem sodelovanju upoštevati območja poselitve Slovencev v sosednjih državah. Omenjene prvine javne vidne navzočnosti jezika so tukaj posebej izpostavljene, ne gre pa zanemariti tudi kulturne dediščine in določene tradicije. Tak primer so na primer romska naselja ter druga marginalna območja (ruralni in urbani slumi), posebej značilna za panonski in obpanonski predel v Prekmurju, Posavju in Dolenjskem, Beli krajini ter na Kočevskem. Pri načrtovanju zlasti romskih naselij (velika večina jih je v obmejnem območju) je zaradi njihovih dosedanjih razvojnih posebnosti, precejšnje mere izolacije / getoizacije, potreben poseben pristop v načrtovanju, usmerjen k integraciji teh prostorov v lokalno okolje.

Posebno mesto ima tudi t. i. **varnostna funkcija**. Varnostni vidiki obmejnih območij obsegajo predvsem upoštevanje strukturnih elementov slovenskih obmejnih območij, torej morfološko izoblikovanost, prometne (tudi lokalne) tokove, opremljenost in prehodnost, gostoto in strukturo poselitve ter oblike

---

<sup>13</sup> Prostorska identiteta predstavlja vez med prostorom (po)krajino kot fizičnim prizoriščem in prebivalci, ki so lastniki, uporabniki, dediči. P. identiteta je kolektivna in vedno nanašajoča se tudi na populacijo kot nosilca razvoja.

nadzorovanja meje in mejnega območja. Širše gledano je pomembno malodane vse, v ožjem in bolj operativnem smislu pa se je mogoče nasloniti predvsem na elemente, ki posredno in neposredno podpirajo **varnost kot vrednoto in razvojno kategorijo**.

V pogojih odprtih meja EU je varovanje meje neposredno z vojaškimi in policijskimi sredstvi manj prikladen, le obdobjno – situacijsko sprejemljiv način. Primerno bi bilo, da Republika Slovenija razvije zadostne mere varovanja lastnega prostora in ga tesneje poveže z elementi varovanja ljudi in premoženja tudi za primere naravnih nesreč ter oskrbo prebivalstva na manj ugodnih območjih. Gorato, redkeje naseljeno, periferno obmejno območje pa za to daje kar nekaj tehtnih premislekov. V prvi vrsti mora obmejni prostor ostati poseljen in gospodarsko aktiven.

V pogojih odprtosti je ključni pogoj preglednosti in branljivosti ter nadzorljivosti perifernega mejnega območja zadostna mera naseljenosti, z aktivno (ali normalno) starostno sestavo oz. distribucijo, primerno organizacijo civilne družbe (ki lahko časovno omejeno nadomestijo institucionalizirane oblike delovanja), obstojem minimalne mreže na lokalni ravni (šola, pošta, zdravstvena in socialna oskrba), ustrezne prometnice, organiziranost in navzočnost oblik organizirane javnosti oz. civilne družbe (planinska, ribiška, lovska, taborniška oz. skavtska društva ipd.) ter ustrezna prometna oskrba in infrastruktura. V tem segmentu se varnostna in regionalno-razvojna paradigma tudi najbolj pokrivata.

Opozoriti je treba še na dva vidika: **naravne nesreče** in s tem povezana tveganja ter **varnostna tveganja**, ki jih sprožajo ljudje. Prvih ni mogoče ne natančno predvideti, ne povsem preprečiti, močno pa je mogoče zmanjšati kvarne posledice (ob obstoječem poznavanju razmer in sistemih spremljanja). Druge je mogoče učinkovito preprečevati, pa tudi sanirati morebitne škodne posledice. Usmerjanje poselitve, oblikovanje ustrezne arhitekture in gradnje, varovalni zaščitni ukrepi (npr. nasipi), čiščenje vodotokov, varovalni zeleni pasovi, različni sistemi za zgodnje opozarjanje in drugi ukrepi sodijo neposredno v načrtovalske ukrepe in s tem povezano »pametno« gospodarjenje, deloma pa imajo tudi identitetno funkcijo. Urejeni deli so bolj estetski in imajo privlačnejši videz in so zato tudi določena podoba, identiteta kraja (na primer »kranjska stena« pri urejanju in regulaciji vodotokov) (Kranjska stena v Klemenčevem..., 2015).

### 3. OCENA PROSTORSKIH UČINKOV SEKTORSKIH POLITIK

Pri načrtovanju prostorskega razvoja moramo upoštevati tudi vlogo oz. učinke izvajanja drugih sektorskih politik. V nadaljevanju se osredotočamo na **krajšo predstavitev dejanskih (tudi potencialnih) prostorskih učinkov predvsem tistih politik, ki glede na cilje izvajanja različnih strategij in izvedbenih dokumentov (oz. ukrepov) vplivajo na procese in spremembe v prostoru** (regionalne politike, različne oblike čezmejnega sodelovanja, kmetijske politike, socialne politike v povezavi s šolstvom, zdravstvene politike, obrambne politike (v povezavi s predhodno že omenjeno pomembno varstveno funkcijo prostora) ter na koncu tudi kulturne politike). Če lahko pri določenih sektorskih politikah razmeroma hitro potegnemo vzporednice z njihovim prostorskimi učinki (npr. določenimi ukrepi kmetijske politike), pa je pri drugih nekoliko manj očitna neposredna povezava, kažejo pa se določene soodvisnosti, ki z razvojnega vidika niso nič manj pomembne.

Za ocene prostorskih učinkov sektorskih politik smo se morali nasloniti na dosedanja izvajanja le-teh (praviloma preteklo programsko obdobje), seveda pa smo, kjer je le mogoče, preverili tudi aktualne politike in nakazali njihove pričakovane učinke.

#### 3.1 KMETIJSKA POLITIKA IN NJENI PROSTORSKI UČINKI

Številni ukrepi kmetijske politike se odražajo tudi prostorsko, zato velja prav njihovim prostorskim učinkom v okviru priprave prenove SPRS nameniti nekoliko večjo pozornost.

Slovenija je s pristopom v EU na področju kmetijstva bila primorana zelo korenito spremeniti oz. prilagoditi dotedanje politike. Nekatero spremembe so imele razmeroma hitre in neposredne učinke. Ukrepi kmetijske politike so heterogeni, različno ciljno naravnani, v nadaljevanju pa bomo posebno pozornost namenili predvsem tistim, za katere ocenjujemo, da je njihov učinek v prostoru najbolj očitno, neposreden. Kljub pristopu Slovenije k EU in prevzemu modela skupne evropske kmetijske politike pa velja kmetijsko politiko še vedno obravnavati ločeno in sicer:

- a) **Politike, ki se navezuje na ukrepe skupne kmetijske politike EU in**
- b) **Druge (nacionalne) ukrepe kmetijske politike**

**Drugi (nacionalni) ukrepi kmetijske politike** po obsegu (predvsem financiranja) postopoma izgubljajo na pomenu. Po vstopu v EU se število ukrepov, ki se v celoti financirajo iz državnega proračuna, zmanjšuje. Predvsem govorimo o ukrepih, ki **dopolnjujejo ukrepe skupne kmetijske politike** in sicer tiste, ki se izvajajo v okviru državnih pomoči, se pa ti ukrepi spreminjajo (mednje sodijo npr. sofinanciranje zavarovalnih premij za zavarovanje posevkov pred različnimi naravnimi nesrečami (točo, pozebo, poplavami, ujmani) in zavarovanjem živali pred nevarnostjo pogina). Med državne ukrepe sodi tudi podpora promocijskim in tržnim dejavnostim, obe skupini ukrepov pa nimata prostorskih učinkov. **Precej lokalno in v omejenem obsegu lahko prostorske učinke pripišemo npr. ukrepom oz. sredstvom, ki so namenjena zemljiškim operacijam (komasacije, vzdrževanje javnih hidromelioracijskih sistemov).**

Bistveno večji pa je pomen (in vpliv) **ukrepov skupne kmetijske politike**. Obravnavamo jih kot:

- a) **Ukrepe v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov.**

- b) **Neposredna plačila proizvajalcem (proizvodno nevezana in proizvodno vezana plačila).**
- c) **Politika razvoja podeželja - Program razvoja podeželja (razlikuje se med programskimi obdobji).**
- d) **Drugi programi podprti s sredstvi EU.**

#### **Ad a) Ukrepi v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov**

Ta skupina ukrepov postopoma izgublja na pomenu na ravni EU. Večina ukrepov je promocijskih (shema šolskega sadja, mleka, akcije informiranja in promocije za ugled kmetijskih proizvodov z oznako EU), večjih prostorskih učinkov nimajo, omeniti pa velja npr. podpore prestrukturiranju vinogradniških površin in pa promocije slovenskih vin na tujih, tretjih trgih (povečanje prepoznavnosti), ki se odražajo tudi v prostoru (spremenjeni kmetijski rabi). V okviru te skupine ukrepov je smiselno izpostaviti začasne izredne pomoči za sektorja mlečne pridelave in prašičereje (septembra 2015). **V sektorju mleka se je kmetijskim gospodarstvom namenila določena pomoč (glede na oddano količino mleka), kar je bilo predvsem pomembno za gorska območja, kjer prevladuje živinoreja in prirreja mleka.**

#### **Ad b) Neposredna plačila proizvajalcem (proizvodno nevezana in proizvodno vezana plačila)**

Tudi ta sklop ukrepov skupne kmetijske politike je bil podvržen precejšnjim spremembam, trenutno gre reforma v smeri poenotenja višine plačil med državami EU (do leta 2019). Skupna sredstva neposrednih plačil za Slovenijo se bodo v obstoječem programskem obdobju (do leta 2019) postopno nekoliko zmanjšala.

Znotraj neposrednih plačil bodo tudi v novem programskem obdobju prevladovala proizvodno nevezana plačila (pred reformo bilo teh 94 %, sedaj 85 %), proizvodno vezanih plačil je še vedno bistveno manj (prej 6 %, sedaj 15 %). Poleg tega so se zgodile še nekatere druge spremembe: a) upravičenost do teh plačil se je zaostрила, vstopni prag za kmetije se je povečal iz 0,3 na 1 ha; b) nova delitev proizvodno nevezanih plačil (na osnovno plačilo, zeleno komponento in dodatek za mlade kmete); c) poenotenje plačil na ha; d) več sredstev za proizvodno vezana plačila in e) možnost vstopa v poenostavljeno shemo za male kmete. Vse te spremembe vplivajo na distribucijo plačil za kmetijska gospodarstva, s tem pa vplivajo tudi na delovanje kmetij. **Ocenjujemo pa, da imajo prostorski učinki neposrednih plačil skupaj s spremembami v novem programskem obdobju, na prostorski razvoj neposredni in posredni vpliv v omejenem obsegu.**

Največ sredstev še vedno ostaja v t.i. **osnovnem plačilu**, do katerega so upravičena vsa kmetijska gospodarstva, ki izpolnjujejo splošne pogoje za dodelitev teh pravic. Skupna vrednost osnovnega plačila na gospodarstvo je v obdobju 2015-2020 odvisna od upravičenih površin v določenem letu. Ta osnovna plačila tako najbolj naslavlajo, podpirajo velike kmetije in razvoj močnih kmetijskih gospodarstev (intenzivne specializirane kmetije, ki se praviloma nahajajo na kmetijsko najbolj primernih območjih).

V novem programskem obdobju se kot dodatek osnovnemu plačilu šteje tudi **plačilo za zeleno komponento**. Ta ukrep je namenjen izvajanju kmetijskih praks, ki ugodno vlivajo na podnebje in okolje (vključuje diverzifikacijo kmetijskih površin, ohranjanje površin z ekološkim pomenom, ohranjanje okoljsko občutljivega travinja). Zavezanci so velike kmetije (z več kot 10 ha oz. več kot 15 ha njiv; upravičeni tudi manjši, ki jim kmetijskih praks zelene komponente ni potrebno izvajati). Na ta način predvsem velike pridelovalce (na ravninah, monokulture) plačila zavežejo k osnovni diverzifikaciji kmetijskih rastlin (dve oz. tri zastopane kmet. rastline na njivskih površinah, del njivskih površin v prahi, prepoved spreminjanja okoljsko občutljivega travinja). **Učinki tega ukrepa so prostorsko-okoljski, vendar so pogoji izvajanja, ki bi vodili v dejanske pozitivne učinke, preveč ohlapni.**

V okviru neposrednih plačil je razvojno naravnano tudi **plačilo za mlade kmete** (namenjeno nosilcem kmetijskih gospodarstev, ki ob predložitvi vloge niso starejši od 40 let). Plačila za mlade kmete se izračuna kot dodatek k njihovim plačilnim pravicam, posamezno kmetijsko gospodarstvo pa tovrstna plačila prejema največ pet let. **Ta ukrep nima neposrednih prostorskih učinkov, s pospeševanjem prenosa lastništva (in odgovornosti) na mlajše kmete pa se spodbuja tudi večja dinamika v delovanju kmetije, spodbujanje novih, inovativnih praks, zanesljivejše odločitve mladih, da ostanejo na kmetiji ipd. Poleg razvojnega vidika (za samo kmetijsko pridelavo) ima ta ukrep torej tudi posredne prostorske učinke.**

V novem programskem obdobju je znotraj neposrednih plačil na voljo tudi **shema za male kmete**. Vključitev v ta ukrep za kmete pomeni, da bodo v času sodelovanja v shemi vsaj ohranili obseg upravičenih kmetijskih površin. Tem kmetom ni potrebno izvajati zelene komponente in navzkrižne skladnosti. Ta ukrep naslavlja male kmetije in za te male kmete prinaša precej poenostavitve pri uveljavljanju neposrednih plačil, zato je prav za naše manjše kmetije toliko bolj zanimiv. Prostorsko je težko opredeliti, katera območja bodo na ta način največ pridobila, saj so t.i. mali kmetje prisotni tako na območjih z omejitvami kot tudi kmetijsko primernejši vzhodni Sloveniji.

Z vidika ohranjanja kmetijstva, kulturne krajine in poselitve predvsem gorskih območij imajo določen vpliv znotraj neposrednih plačil gotovo **proizvodno vezana plačila**. V obdobju 2015–2020 se namenajo pridelavi strnih žit, beljakovinskih rastlin in zelenjadnic ter reji govedi in prireji mleka v gorskih območjih (znotraj sheme namenjenih 15 % sredstev). **Pomembno je, da uveljavljanje teh plačil ni vezano na upravičenost do sheme osnovnega plačila, ni vstopnega praga najmanj 1 ha upravičenih kmetijskih površin – torej predstavlja podporo tudi manjšim kmetom – pomemben vidik ohranjanja poselitve in vzdrževanja kulturne krajine.**

#### **Ad c) Politika razvoja podeželja**

Tudi v tem segmentu kmetijske politike je prišlo z novim programskim obdobjem do precejšnjih sprememb. V preteklem programskem obdobju je bilo za njegovo izvajanje namenjenih 1,2 milijarde EUR, od tega so bila sredstva po oseh razporejena na sledeč način:

- Izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva 32 %;
- Ohranjanje kulturne krajine in varovanju okolja 53 %;
- Izboljšanje kakovosti življenja in diverzifikacija dejavnosti (11 %);
- Spodbujanje delovanja lokalnih zmogljivosti (program Leader) in tehnična pomoč 4 %.

V nadaljevanju samo na kratko predstavljamo ključne ukrepe (po oseh), ki imajo po našem mnenju bolj prepoznane prostorske učinke.

#### **Izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva**

10 ukrepov je bilo znotraj prve osi namenjenih izboljšanju konkurenčnosti celotnega sektorja. Med ukrepi, ki imajo posreden prostorski učinek in so ključni za ohranjanje poseljenosti podeželskega prostora, sta pomembna predvsem pomoč mladim prevzemnikom kmetij in ukrep zgodnjega upokojevanja. Znotraj prvega je bilo odobrenih 2.651 vlog, znotraj drugega pa se je upokojilo le 210 gospodarjev. Enkratna finančna pomoč mladim prevzemnikom omogoča določeno investicijo, morda razvoj neke nove dejavnosti na kmetiji, nakup opreme ipd., skratka zagon in vzpodbudo za nadaljnji razvoj kmetije. Ukrep zgodnje upokojevanje vzpodbudi kmete k hitrejšemu prepisu kmetije na mlajšega naslednika, vendar se je ukrep izvajal zelo omejeno in mu ne moremo pripisati pomembnejših učinkov.

V tej skupini velja med ukrepi izpostaviti še ukrep posodabljanja kmetijskih gospodarstev, kjer gre predvsem za investicije v kmetijsko mehanizacijo, opremo ter naložbe v zgradbe. V skromnejšem obsegu se s tega ukrepa financirajo nakup in izboljšanje kmetijskih zemljišč (kar predstavlja neposreden učinek v prostoru). Podobno velja tudi za ukrep izboljšanje infrastrukture povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva (naložbe v komasacije, izgradnjo novih namakalnih sistemov), ki pa zaradi majhnega števila investicij (42 naložb), razen lokalno, nimajo širših prostorskih učinkov.

Določen prostorski učinek (včasih tudi negativen) je imel tudi ukrep povečanje gospodarske vrednosti gozdov. Izvedlo se je preko 1330 naložb, večina je šla v izgradnjo gozdne infrastrukture (gradnjo vlak za lažje spravilo lesa) in nakup gozdarske mehanizacije. Ostali ukrepi znotraj te osi nimajo prostorskih učinkov.

### **Ohranjanje kulturne krajine in varovanje okolja**

V okviru druge osi, ki je z ukrepi prvenstveno naslavljala ohranjanje kulturne krajine in varovanje okolja, je bilo v preteklem programskem obdobju namenjenih preko polovico vseh sredstev PRP. **Gre za ukrepe, ki najbolj neposredno vplivajo na prostor – ukrepe za kmetovanje na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijstvo in kmetijsko-okoljski ukrepe**. PRP 2007-2013 se je poleg izravnalnih plačil kmetom za OMD izvajal tudi ukrep KOP s podukrepi. Podukrepi KOP znotraj PRP so pomenili nadstandard izvajanja kmetijske prakse. Vključitev v podukrepe KOP je pomenil za kmetovalce obvezo za izvajanje nadstandardne kmetijske prakse in upravičenost do finančnega nadomestila (Program razvoja ..., 2014, Uredba o plačilih ..., 2013). Delež vključenih KZU v vsaj en podukrep KOP v letu 2009 je bil v Sloveniji 45,5 % in v je bil v primerjavi z državami EU relativno visok (Volk, 2011). Po podatkih statistike EU je bil delež površin z ukrepi KOP v letu 2009 v primerjavi s Slovenijo višji v šestih državah EU (Luksemburg, Finska, Švedska, Avstrija, Estonija, Združeno kraljestvo) (Agri-environmental..., 2012).

V kmetijsko-okoljske ukrepe je bilo v preteklem programskem obdobju vključenih skoraj 28.000 KMG, dejansko pa so se ukrepi izvajali (vsaj eno leto v celotnem programskem obdobju) na 275.259 ha kmetijskih zemljišč. Gre za ukrepe, ki imajo prvenstveno okoljske učinke (npr. ekološko kmetovanje z manjšimi snovno-energetskimi vnosi, ohranjanje kolobarja, pokritost tal na vodovarstvenih območjih), nekateri med njimi pa tudi prostorske (npr. košnja strmih travnikov ipd., katerih učinki se odražajo v ohranjanju kulturne krajine).

Tudi v novem programskem obdobju **izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost predstavljajo najpomembnejši del izplačil**, hkrati pa še vedno vključujejo preko 46.500 KMG (leta 2015). Sama opredelitev OMD se v novem programskem obdobju ni spremenila, se pa je nekoliko zmanjšal obseg sredstev za ta ukrep, kar se odraža v vrednosti nadomestil na hektar na območjih OMD (za približno 7 %). Plačila za območja OMD so namenjena izravnavi višjih stroškov pridelave (v gorskih in drugih območjih z omejenimi dejavniki), od skupaj 351 mio EUR jih je bilo kar 272 mio EUR namenjenih za gorska območja. Gre torej za ukrep, ki je prostorsko usmerjen, ciljno naravnano. Izračuni v prvem delu gradiva pa nakazujejo, da imajo prav ti ukrepi dejanski (pozitiven) učinek na kmetijstvo (in prostor) gorskih območij.

### **Izboljšanje kakovosti življenja in diverzifikacija dejavnosti**

Osnovni namen ukrepov te tretje osi PRP je bil izboljšanje kakovosti življenja na podeželju. Za vse ukrepe (diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti, podpora ustanavljanju mikropodjetij, osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo, obnova in razvoj vasi ter ohranjanje dediščine podeželja) skupaj je bilo v celotnem programskem obdobju odobrenih 1240 vlog. V okviru diverzifikacije v nekmetijske dejavnosti so prevladovale naložbe v gostinstvo in turizem na kmetijskih gospodarstvih

(52 %), kar 30 % vlog pa so predstavljale naložbe v obnovljive vire energije. Ta ukrep ima tako neposredne kot posredne prostorske učinke, zaradi števila upravičencev (325) pa je učinek lokalnega značaja. Podpore razvoju mikropodjetij (izvedlo jih je 425 podjetij) bile zelo raznovrstne (naložbe podjetjem za izdelavo kovinskih izdelkov, turizem, proizvodnjo pohištva...), imajo tako pomemben gospodarski kot tudi prostorski učinek. Prostorsko je pomemben še ukrep obnova in razvoj vasi, kjer je bila večina podprtih vlog usmerjena v obnovo in izgradnjo večnamenskih stavb skupnega pomena, izgradnjo infrastrukture in urejanje vaških jeder – skupaj odobrenih 278 vlog z neposrednim prostorskim učinkom na podeželski prostor (v 270 naseljih).

### **Spodbujanje delovanja lokalnih zmogljivosti - LEADER**

Z združevanjem lokalnega prebivalstva v lokalne akcijske skupine se je v okviru tega ukrepa spodbujalo pobude lokalnega prebivalstva. V preteklem programskem obdobju je v Sloveniji delovalo 33 LAS, ki so prostorsko pokrivala 19.350 km<sup>2</sup> (vključevala 1269.000 preb.), za izvajanje projektov pa bilo namenjenih 30,8 mio. EUR. Po vsebini so prevladovali predvsem inovativni projekti, ki so prispevali k razvoju turizma na podeželju, ohranjanju naravne in kulturne dediščine ipd. **Tem ukrepom vseeno velja pripisati določen prostorski učinek (na lokalni ravni), njihov pomen pa bo v novem programskem obdobju še večji.**

Razporeditev in obseg sredstev nakazuje velik pomen ukrepov Programa razvoja podeželja za sam prostorski razvoj. V predhodnih poglavjih smo na osnovi nekaterih kvantitativnih analiz nakazali nekatere pozitivne učinke izvajanja določenih ukrepov PRP (npr. zmanjševanje zaraščanja v precejšnjem delu gorskih območij, manjše upadanje kmetij, kmetijstva v gorskih območjih ipd.).

Omeniti pa je potrebno tudi nekatere spremembe PRP 2014–2020. Usmeritve politike razvoja podeželja so se nekoliko spremenile, obseg financiranja ostaja skoraj nespremenjen (1,1 milijarde EUR). Večina ukrepov po ciljnih in vsebini pomeni nadaljevanje ukrepov preteklega programskega obdobja. Na novo uvedeni ukrepi praviloma nimajo neposrednih prostorskih učinkov, so bolj tehnične, organizacijsko-promocijske narave.

### **Ad d) Preostali programi podprti s sredstvi EU**

Skupina ukrepov, ki v razmeroma skromnem obsegu sofinancira še druge ukrepe kot so npr. tiste na področju veterinarstva, varstva rastlin in npr. mreže za vzdrževanje računovodskih podatkov o poslovanju kmetijskih gospodarstev, nimajo učinkov v prostoru in jih na tem mestu ni potrebno obravnavati.

## **3.2 REGIONALNA POLITIKA IN NJENI PROSTORSKI UČINKI**

### **Ocena prostorskih učinkov regionalne politike do sprejema Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja leta 2011**

Prostorska in razvojna problematika gorskih in obmejnih območij je bila prepoznana vse od začetkov **regionalne politike** v Sloveniji. V prvem obdobju pospeševanja razvoja manj razvitih območij (od leta 1971 dalje) problematika obmejnosti ni bila posebej izpostavljena, a med manj razvita območja so se uvrščala posamezna obmejna območja (Pomurje, Spodnje Posavje, Bela krajina). V obdobju po letu 1980 so bila manj razvita obmejna območja poseben tip manj razvitih območij. Na podlagi kombinacije ekonomskih, demografskih, socialnih in prostorskih meril so se med manj razvita območja uvrščala



naslednja obmejna območja: Pomurje, Haloze, Posotelje, Tolminsko, Zgornje Pokolpje in Bela krajina. Prednost pri razvojnih ukrepih tradicionalne regionalne politike so torej imela tradicionalna manj razvita periferna, s slabo razvito infrastrukturo in demografskimi problemi zaznamovana obmejna območja. V tem času gorska območja niso bila posebej izpostavljena in se v večji meri niso uvrščala med manj razvita območja z izjemo Zgornje Soške doline in Zgornje Savinjske doline, delno območje Kozjaka ter Kočevsko-pokolpsko območje (Kušar, 2005). Na koncu tega obdobja so bili zaznani določeni uspehi, saj se je število in površina manj razvitih (obmejnih) območij zmanjšal. Manj razvita so ostala tradicionalno manj razvita obmejna območja, kot so Haloze, Goričko, Kozjansko in Posotelje.

V obdobju spodbujanja demografsko ogroženih območij (1991–1999) je bila problematika obmejnih območij in gorskih območij izpostavljena v kontekstu demografskih izzivov povezanih z depopulacijo in staranjem prebivalcev. Med tipi demografsko ogroženih območij sta bila tudi demografsko ogrožena obmejna območja (10-kilometrski pas ob meji) ter gorsko višinska območja (območja z naravnimi omejitvami za razvoj kmetijstva - območja naselij z nadmorsko višino nad 600 metrov) (Kušar, 2005). V tem obdobju je bilo za stabiliziranje neugodnih demografskih procesov iz naslova ukrepov za razvoj demografsko ogroženih obmejnih in gorsko hribovskih območij izvedenih veliko investicij v infrastrukturo (asfaltiranje cest, gradnja vodovodov, napeljava telefona).

V obdobju veljavnosti prvega zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (1999–2005) je bila določitev prednostnih območij delovanja regionalne politike v Sloveniji v znamenju strukturnih problemov starih industrijskih območij in območij s pomembnim deležem kmetijstva. Posebej je bila izpostavljena problematika obmejnih območij, gorska območja pa so bila posredno vključena v ostale (pod)tipe območij s posebnimi razvojnimi problemi zaradi njihovih strukturnih slabosti (visoka stopnja brezposelnosti oziroma visok delež delovno aktivnega prebivalstva v primarnem sektorju) oziroma preko opredelitve območij z omejenimi dejavniki, ki je izhajala iz omejitev za kmetijsko dejavnost (Kušar, 2005). Vrednotenje ukrepov endogene regionalne politike je temeljilo predvsem na finančnem področju, v veliko manjši meri pa so se analizirali prostorski učinki regionalne politike.

V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja sprejetem leta 2005 (ZSRR-1) prednostna območja delovanja regionalne politike niso bila posebej specificirana.

### **Gorska in obmejna območja v aktualnem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2)**

V aktualnem zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) so **dodatni ukrepi za obmejna problemska območja eden od ukrepov endogene regionalne politike**. Obmejna problemska območja obsegajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine. Obmejne občine so občine, v katerih več kakor 50 odstotkov prebivalcev živi v 10 kilometrskem obmejnem pasu in ki imajo primanjkljaj delovnih mest ter podpovprečno gostoto poselitve. Pri občinah, ki neposredno mejijo na obmejne občine, se kot merilo za vključitev v obmejna problemska območja upošteva več kot 45 minutna povprečna dostopnost do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste ali visok delež površine vključene v območje Nature 2000. Med obmejna problemska območja se uvrščajo tudi občine, ki imajo koeficient razvitosti občin po zakonu, ki ureja financiranje občin, manjši od 0,90, če mejijo na obmejne občine ali občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine (ZSRR-2, 24. člen). Obmejna problemska območja pokrivajo skoraj polovico površine Slovenije, na kateri živi približno četrтина prebivalcev države.

Razvojna sredstva na obmejnih problemskih območjih se dodeljujejo z javnimi razpisi, pri čemer se poleg meril za doseganje ciljev posebnih ukrepov in shem državnih pomoči uporabljata še dve merili: število izpolnjenih meril, ki določajo problemska obmejna območja ter lega območja v Triglavskem narodnem parku (Uredba o ..., 2017). **Ključni razvojni ukrep na teh območjih je ustvarjanje novih delovnih mest s spodbujanjem investicij podjetij.**

V programskem obdobju 2007-2013 je Slovenski regionalno razvojni sklad objavil le en razpis za sofinanciranje začetnih investicij in ustvarjanja novih delovnih mest na obmejnih problemskih območjih v skupni vrednosti skoraj 15 mio eur. Sredstva so bila porabljena v letih 2011 in 2012; podprtih je bilo 69 projektov, predvsem za nakup strojev, tehnološko prenavo proizvodnih linij, nakup ali obnovo poslovnih/proizvodnih prostorov, gradnjo turistične infrastrukture. Sklad vsako leto nudi ugodne posojila za občine, ki se uporabijo za opravljanje osnovnih nalog občin (gradnja/obnova infrastrukture, šol in vrtcev ter urejanje infrastrukture za šport in rekreacijo) in urejanje vaških/občinskih središč (Slovenski ..., 2017).

**Obmejna območja naj bi bila prednostno območje vseh razvojnih politik.** Del sredstev razpisov, ki so namenjeni za celotno državo, naj bi bilo namenjeno obmejnemu območju ali pa naj bi obmejna območja dobila dodatno število točk (ZSRR-2, 24. člen).

V programskem obdobju 2007–2013 so le razpisi s področja programa razvoja podeželja (nosilec Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) upoštevali lego občin v obmejnem problemskem območju. V aktualnem programskem obdobju pri razpisih zaenkrat še nobena sektorska razvojna politika ni upoštevala obmejnosti kot posebnega kriterija (Topolšek, 2017).

Obmejna območja, ki so vključena v katero od problemskih območij z visoko brezposelnostjo oziroma so vključena v Pomurski zakon, ne morejo pridobiti razvojnih sredstev iz naslova pomoči obmejnemu območju (ZSRR-2, 24. člen). Gre za obmejne občine Pomurske regije (Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010-2017), vse občine na območju Pokolpja in obmejne občine na območju Maribora s širšo okolico. Začasni ukrepi razvojne podpore so namenjeni predvsem spodbujanju konkurenčnosti teh območij, pridobivanju novih investicij, spodbujanju trajnostnega razvoja podeželja v okviru izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ter razvoju prometne in energetske infrastrukture (Sklep ..., 2016).

Analiza razvojnih programov kaže, da so bili doseženi določeni razvojni premiki, tudi na področju infrastrukturne opremljenosti prostora (Problemska območja ..., 2017).

### 3.3 PROSTORSKI UČINKI ČEZMEJNEGA SODELOVANJA

Do 31. 3. 2017 mora Slovenija pripraviti zaključna poročila za posamezen program za obdobje 2007–2013 in jih posredovati na Evropski Komisiji, tako da se sedaj pospešeno pripravljajo. Na čezmejnih programih SI-AT in SI-HU naj bi bili že precej v končni fazi, prvi osnutki so bili predvideni za september 2016. Na SI-IT programu so zamude in v teh dneh pregledujejo zaključna poročila vodilnega partnerja, pri izdelavi zaključnega poročila jih zavezuje enak rok kot ostale (31. 3. 2017). Na SI-HR imajo rok šele naslednje leto (31. 3. 2018), ker so nekaj časa imeli še IPA sredstva, zato imajo na voljo daljše obdobje. Kratki pregledi temeljijo na **dostopnih poročilih za SI-AT in SI-HU**, kjer smo lahko upoštevali zaključno poročilo obdobja 2007–2013. Za SI-IT in SI-HR kratkih pregledov nismo mogli opraviti zaradi nedostopnosti zaključnih poročil.

1. Podatki o **čezmejnem sodelovanju med Slovenijo in Avstrijo** temeljijo na evalvaciji Operativnega programa (OP) čezmejnega sodelovanja med Avstrijo in Slovenijo v obdobju 2007-2013, objavljeni leta 2015 (<http://84.39.218.252/wp-content/uploads/2016/11/Final-evaluation-report.pdf>; citirano 17. 01. 2016). Čezmejni OP je imel sledeči **prednostni nalogi** (skupaj razpoložljivih ok. 67 mio € iz ERDF): **konkurenčnost, znanje in gospodarsko sodelovanje** (razvoj malih in srednje velikih podjetij, turizma, podpora gospodarstvu, temelječemu na znanju); **trajnostni in uravnotežen razvoj** (upravljanje z naravnimi viri, okolje in energija, razvoj mest in regionalni razvoj, družbeni in kulturni razvoj).

**Čezmejno območje** je v **Avstriji** vključevalo: Štajersko (vzhod, zahod, jug), Koroško (Celovec-Beljak, jug), Gradiščansko (jug); v **Sloveniji**: Gorenjsko, Koroško, Savinjsko, Podravske, Pomursko, Osrednjeslovensko statistično regijo. V programskem obdobju sta bila izvedena dva javna razpisa: skupaj je bilo financiranih 89 projektov, kar je precej manj, kot je bilo načrtovano v pripravljalnem obdobju. Na avstrijski strani je bila razvojna os Celovec – Beljak najbolj aktivna pri izvajanju projektov (78 partnerstev), sledil je Gradec (53). Na slovenski strani pa je bila najbolj aktivna Podravska statistična regija (80), sledile so ji Osrednjeslovenska (47), Gorenjska (46), Pomurska (42), Koroška (31), Savinjska (26). Tako pri številu vodilnih partnerjev kot pri številu projektov so bila veliko **bolj aktivna mesta**: zlasti v avstrijskem delu upravičenega območja je prišlo do geografske prevlade mest (zlasti Celovca, Beljaka in Gradca), v Sloveniji je bilo najbolj aktivno mesto Maribor; opaziti je **relativno neaktivnost obmejnega podeželskega prostora**.

**OP je bil precej široko zasnovan**, da bi lahko podprl raznovrstna področja čezmejnega regionalnega razvoja. Sistem indikatorjev uspešnosti OP se je skoraj v celoti osredotočal na **število izvedenih projektov na posameznem tematskem področju**. Večina izvedenih projektov je dosegla in zelo presegla predvidene cilje čezmejnega sodelovanja. Le-te so merili s: skupno rabo infrastrukture (npr. Euroregion – Healthy region), sodelovanjem pri javnih storitvah (npr. City impulses: 32 avstrijskih in slovenskih mest uporablja projekte za čezmejno izgradnjo znanja), preseganjem izoliranosti z izboljšanjem dostopnosti, z IKT rešitvami (IKT mreže in storitve za povečanje dostopnosti, mrež in storitev), s skupnim varovanjem in upravljanjem okolja, s številom ljudi, ki so sodelovali v izobraževanju oz. spopolnjevanju, s številom projektov z dvojezičnimi proizvodi (npr. Vino Cool), z digitalizacijo člankov in publikacij. V primerjavi z načrti so bila premalo vključena mala in srednje velika podjetja. Pri vrednotenju OP so se osredotočali tudi na **tipične čezmejne učinke**, posebno dodano vrednost so prispevali programi izobraževanja/spopolnjevanja, pilotske investicije, vzpostavitev raziskovalnih in kompetenčnih centrov, info točke, nakup vozil, opremljeni laboratoriji, sistemi certificiranja, sodelovanje pri raziskavah na področju podjetništva, skupna vlaganja, turistične poti, poenotene oznake poti, skupni nastopi na sejmih, razvojni dokumenti, načrti, filmi, regionalni centri za interpretacijo, opazovalne postaje, delavnice, zemljevidi, obiski, energetska učinkovitost javnih stavb, centri aktivnosti, izmenjave na področju medijev ipd.

85 % projektov je proizvedlo nove študije, 86 % delavnice, 81 % različne sestanke, 34 % nove storitve oz. proizvode. Skoraj 40 % projektov je preseglo zastavljene cilje. Potrebno je izpostaviti zelo dobro porabo sredstev, na tem področju skoraj ni razlik med vključenima državama. **Čezmejno sodelovanje je regionalno in lokalno operativno sredstvo**. Z administrativnega vidika je bila v Avstriji raven SKTE 2 najbolj operativna, v Sloveniji pa podjetniško podporne strukture na ravni SKTE 3. Pri izvedbi projektov so se v Sloveniji dobro odrezale univerze, slabše pa javne nacionalne ustanove. Skoraj polovica projektov je imela finančne deviacije (povezane s plačami, zunanji izvajalci, investicijami, administracijo). Več kot polovica projektov je izkazovala časovne zaostanke: sprememba partnerjev, zamenjave ljudi, problemi predfinanciranja, zamude pri poročanju, javna naročila, zemljišča (v povprečju 1–6 mesecev).

88 % projektov je imelo **vidne rezultate**: nova cesta, rekonstrukcija urbanega območja, oblikovani novi študijski programi, platforma za mreženje, prenos dobrih praks, novi tržni proizvodi in storitve, dokumentarni filmi, ustanovitev novih podjetij. Dodana vrednost čezmejnih projektov je tudi v **težje merljivih rezultatih**, kot so: prenos znanja, mreženje, dviganje zavedanja, nove ideje in rešitve, graditev zmožnosti, graditev zaupanja in samozavesti, nove dejavnosti, prihranek pri stroških ipd. Razviden je doprinos projektov k horizontalnim temam: mreženje, sonaravni razvoj, zaostajalo je področje inovacij in človeških virov.

2. Podatki o **čezmejnem sodelovanju med Slovenijo In Madžarsko** temeljijo na vrednotenju OP 2007-2013 (<http://www.si-hu.eu/download/Zakljucna%20evalvacija%20OP%20SI-HU%202007-2013%20-%20kopija.pdf>, citirano 20. 1. 2017). OP se je osredotočil na **devet prednostih nalog** (razvoj konkurenčnega in trajno sodelujočega območja, ki omogoča dostop do dela in pridobitve dohodka; ustvarjanje predpogojev za pozitivne učinke na področju razvoja podeželja in turizma ipd.; skupaj razpoložljivih ok. 30 mio iz ERDF). Nabor le-teh je **prevelik**, zato se predlaga, da naslednji OP naslovi **resnične potrebe čezmejnega območja (manj prednostnih nalog, fokusirana relevantna težišča**; uskladijo naj se gospodarske potrebe in okoljski vidiki). Vključeval je dve statistični regiji v **Sloveniji** (Pomurje in Podravje) in dve županiji na **Madžarskem** (Vas, Zala). Ključna strateška usmeritev OP je bila umestitev **čezmejnega območja na evropski zemljevid kot kulturnega, zdravega, naravno dragocenega območja za življenje in delo**. Na dveh razpisih je bilo odobrenih 43 projektov, dodatno so na razpisu za strateške projekte odobrili še dva projekta. Skoraj četrtnina odobrenih projektov je bila s področja **razvoja skupnih turističnih destinacij**, enak delež je bil usmerjen k **ohranjanju in razvoju kulture**. 64 % vseh projektov je bilo izvedenih v Pomurski statistični regiji, od koder je prihajalo tudi največ projektnih partnerjev. Podravska regija, ki je bila v OP vključena po določilu fleksibilnosti, je bila vključena v pet projektov. 43 vodilnih partnerjev je prihajalo iz Slovenije (63 %), kjer sta bila javni in zasebni sektor enakovredno zastopana; na madžarski strani je bil bolj aktiven javni sektor. Predlagajo vključitev SME kot upravičenih partnerjev (ne vodilnih).

Poročilo ocenjuje, da je bil OP **zelo uspešen** z vidika naslavljanja potreb in pri doseganju pričakovanih učinkov na področju **turizma in zdravja**, pri krepitvi **regionalnih identitet in regionalnem razvoju**. Manj učinkovit je bil na področju varovanja okolja, rabi OVE, izboljšanju čezmejne dostopnosti in prometa, razvoju skupnih upravljaljskih sposobnosti za varovanje in ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Primerjava zapisanih prednostnih nalog OP in dejanske finančne razporeditve sredstev odobrenih projektov pokaže na **neskladje: na določenih tematskih področjih je bil OP manj učinkovit**, saj določene teme niso bile ali pa so bile zelo skromno financirane (promet in okolje).

Evalvacija navaja, da je bilo z OP ustvarjenih 20 novih delovnih mest, ki so se hranila tudi po zaključenem izvajanju OP; velik poudarek pa je bil v programskem obdobju namenjen krepitvi kompetenc vključenih. Kot pozitivne ocenjujejo **zdravstvene projekte** pri izboljšanju telesnih in duševnih pogojev širokega kroga družbenih skupin. **Vpliv OP na izboljšanje čezmejnih prometnih razmer je zanemarljiv** (slaba javni prevoz in železniška povezava). Vidna so prizadevanja 3D zavarovanega območja za **ohranjanje biotske raznovrstnosti**; na drugih okoljskih področjih na celotnem upravičenem območju je učinek zelo skromen. Tudi učinkovita poraba OVE in energetska učinkovitost sta bila v tem programskem obdobju skromno naslovljeni. Evalvacija je čezmejno sodelovanje izpostavila kot močno dodatno vrednost OP, kar se odraža v vzpostavitvi struktur in krepitvi kompetenc za prihodnji razvoj podeželja, turizma in zdravja.

Poročilo izpostavlja **administrativne ovire** (dolgotrajni postopki, zakasnitve pri odločevalskem procesu in podpisovanju pogodb, potrjevanje izdatkov, poenostavljanje prvostopenjske kontrole). Predlagajo usklajen postopek od prijave do izvedbe programa, e-sistem, poenostavitev prijavnih obrazcev,

določitev optimalnega števila partnerjev, **podpirati je potrebno projekte, ki naglašujejo trajnost vsebin, ustanov in naslavlja relevantne probleme.**

**Primeri uspešnih in odmevnih projektov:** Via Savaria (skupna kulturna dediščina, vključena tako v turistično ponudbo in življenje lokalnega prebivalstva), LQ-Celiac (vključevanje prepoznanih restavracij v izvajanje delavnic za pripravo brezglutenske hrane z in za bolnike s celiakijo), AC (inventarizacija nesnovne kulturne dediščine, ustanovitev galerije, izoblikovanje sodobnih proizvodov), UPKAČ (čezmejni okoljski učinki na primeru visokodebelnih sadovnjakov), ATT (skupni projekti spopolnjevanja na srednjih šolah).

### 3.4 PODROČJE VARNOSTI

**Varnostni vidik je v obmejnih območjih posebej poudarjen,** čeprav ni izrecno v domeni prostorskega načrtovanja. Vendar veljajo varnostni sistemi zaradi svoje obsežnosti in rabe prostora vsekakor med pomembne sogovornike tudi v kontekstu načrtovalskih procesov. Pojem varnosti je širok in zajema, poleg ožjega področja osebne, civilne in nacionalne varnosti tudi ekonomsko, elektronsko, kulturno, socialno ipd. Vendar o vseh ni mogoče in glede na potrebe v tem dokumentu tudi ne smiselno oziroma potrebno razpravljati.

**Področje varnosti zajema tri temeljna polja: pred naravnimi nesrečami, področje civilne varnosti in področje teritorialne varnosti.** Prvo polje pokriva civilna zaščita v institucijskem ter po potrebi v omejenem obsegu tudi druge oblike organiziranosti (na primer gasilstvo). Področje civilne varnosti je v domeni resorja za notranje zadeve (MNZ) (to je sicer bistveno širše in vsebuje mdr. tudi javne evidence in širok informacijski spekter). Deloma bi vsaj za nadzor meje in vprašanja meddržavnih odnosov morali šteti tudi Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ); slednje je vezano predvsem mejnih politik po načinu in oblikah dela. Tveganja zaradi domačega in predvsem tujega (zunanjega) ogrožanja pa je področje ministrstva za obrambo (MO) oziroma vojske kot njegove oborožene in izurjene strukture. Ta področja (resorji oz. sektorji) so tudi referenčna v odnosu do prostorskih politik, saj je zlasti MO tudi v večini držav znaten porabnik prostora in s tem nujno tudi sogovornik v načrtovalskem procesu. Pri presoji učinkov se je mogoče bolj kot na akcijske načrte zanesti na organizacijske strukture, njihove opredelitve in namen ter oceno kapacitet, pa tudi povzeti določene izkušnje dosedanjega delovanja. Po naravi so vsa tri področja služnostna razmeram in politikam na drugih področjih ter morajo ter odzivnostna: v prvi vrsti slediti izzivom ter nanje odgovarjati preventivno, proaktivno in selektivno. In končno so te strukture, še posebej obramba oziroma vojska kot njen najpomembnejši organiziran sestav, tudi v vlogi mednarodnega dejavnika. Slovenija je članica NATO in članica EU, članica držav »schengenske« Evrope in ob tem tudi skupne evropske valute (EUR).

#### **Značaj slovenskega državnega prostora pod vidikom varnosti**

Državni prostor je po definiciji nedeljiva celota. Toda glavna operacij varnostne narave ter nadzor državnega prostora se zagotavlja v obmejnih območjih. Državni pomorski in zračni prostor sta posebno poglavje.

Področje mejnih politik in varnosti ima pred drugimi sektorji več posebnosti zaradi narave tege področja. **Slovenske meje se strukturno, infrastrukturno ter fizično razlikujejo med seboj; različne pa so tudi problematike obmejnih območij na obeh straneh meje** (glej poglavje o strukturi obmejnih

območij). Poleg tega je **mejna politika izrecno v domeni države in ne more biti prepuščena lokalnim ali regionalnim ravnam**. Državne institucije imajo dolžnost učinkovitega nadzora in sicer ekonomsko in varnostno. Mejna črta in obmejna cona sta obenem primerni prizorišči za informacijsko in simbolno prezentacijo države in njenih prednosti (priložnosti). Prav tako bistveno določajo mejne politike sprejete bilateralne in mednarodne pogodbe ter vsakokratne okoliščine. Poleg tega ima Slovenija s Hrvaško še odprta vprašanja mejne črte na kopnem in na morju. Na nekaterih odsekih, predvsem ob Dravi in Muri, to postavlja zadrege lastnikom zemljišč, pa tudi upravljalcem vodotokov. Zato je opuščanje rabe zemljišč v diskutabilnih mejnih conah in prav tako tudi odsotnost protipoplavne zaščite v novejšem času značilna posledica teh pravnih stanj.

## **Ocena področij delovanja**

**Civilna zaščita** in je organizirano v okviru ministrstva za obrambo (MO) in sicer kot Uprava RS za zaščito in reševanje (Civilna zaščita, 2017). Organizacijska struktura je vezana na naselbinski sistem in geografske značilnosti območja in je posebej poudarjeno na območjih s povečanim tveganjem plazov, usadov, nesreč v gorah, v nižjem pa predvsem tveganj zaradi poplav. Tako je pomemben del obmejnih in še posebej v tem okviru gorskih območij zajetih v organizacijsko strukturo. Neposrednega učinka na prostor nima, vendar je organiziranost glede na pričakovana / ocenjena tveganja ustrezen odgovor na izzive in tveganja, kar pa mora do neke mere upoštevati tudi prostorsko načrtovanje. Ker je za krizno odzivanje ključen predvsem čas, ki vpliva tako na ekonomiko redne (pripravljenosti) organizacije kakor interventnega delovanja, je upoštevanje tega bistveno tudi, ko upoštevamo teritorialne vidike organiziranosti in delovanja ter sektorjev, s katerimi se lahko v pripravah povezujejo, dopolnjujejo in sodelujejo. Na obmejnih in gorskih območjih je to še posebej izpostavljeno, ker je sodelovanje z domačim prebivalstvom (če ni že samo udeleženo kot akter, organizirano prek prostovoljnih asociacij) ključno za uspeh. Enako velja tudi za nižinska obmejna območja, na primer ob rekah, kjer se pojavlja poplavna nevarnost in je potreben sistem spremljanja, obveščanje in po potrebi alarmiranja, evakuacije in sanacije. Za to so potrebne ustrezne prostorske kapacitete, bodisi kot stavbe z ustrežno infrastrukturo, če te že obstajajo (na primer prazen oziroma nerabljen stanovanjski ali drug gradbeni fond). Dosedanje prakse intervencijskega delovanja so se večinoma izkazali kot uspešni. Poseben izziv je potres, saj je RS potresno izpostavljena. Zaradi verjetno velikega obsega potresne škode in dolgotrajnosti popotresne obnove je organiziranost določenih rezervnih mobilnih kapacitet nujna. Vendar pa ni vezana izrecno le na gorska in obmejna območja.

**Varovanje meje** in obmejnega prostora je v običajnih razmerah predvsem domena mejne policije, ki opravlja nadzor na točkah prehoda in širše v globini celotnega državnega ozemlja, najbolj intenzivno in pozorno pa v robni coni, operativno prilagojeni značilnosti poselitve, konfiguracije zemljišča in tudi administrativne organiziranosti (Mejne zadeve in tujci, 2016). Razdeljenost na regionalne uprave se je izkazala za ustrezno v razmerah običajnih obremenitev in izzivov. Racionalizacija mreže policijskih postaj v obdobju od 2004 (vstop RS v EU) in dalje je šla večidel v smer centralizacije, mejne postaje so se z mejne črte in prehodov sploh umaknile, medtem ko je bila na južni (na meji s HR) povečana zaradi zahtev varovanja »schengenske« meje. To je poleg ostalega vneslo več delovnih mest v mejni coni. Toda spremenjene mednarodne okoliščine z nujo povečanega nadzora meje in mejnega pasu narekuje ponovno pozornost tudi temi območji / področji. Zaradi zakonskih določil je skoraj nemogoče prenesti obveznosti z policijsko-varnostnega področja na druge strukture, razen morda na profesionalne dele vojaških sil), čeprav je za učinkovito nadzorljivost meje vsaj v kriznih razmerah in povečanih tveganjih ustrezna in učinkovita, ne pa tudi zakonsko podprta možnost sodelovanja tudi obmejnega civilnega prebivalstva, predvsem organiziranih struktur.

**Vojaški nadzor** meje je po vstopu v NATO *de facto* precej omejen, saj je navzočnost vojske na meji in v obmejnem predelu slej ko prej izjema in rezervirana za primere in situacije izrednih političnih razmer. Predhodna vojaška struktura je izšla iz tradicije teritorialno (ali lokalno) organizirane Teritorialne obrambe RS, ki je nasledila TO SRS iz socialistične dobe v okviru jugoslovanske zvezne armade v sicer povsem drugačnih geopolitičnih okoliščinah. Bistvena sprememba je bila profesionalizacija vojske, s čimer so se prostorske potrebe zmanjšale in obenem se morale prilagoditi na nove razmere (ob hkratni vključitvi v NATO). Prehodi niso bili enostavni in tudi niso razrešili vseh dilem in problemov nacionalne varnosti. Sedaj le izjemoma obstaja infrastruktura, ki bi jo kot izvorno vojaško domeno koristili v druge namene. Zgrajenih ali obnovljenih je bilo nekaj cest ob južni meji, zgrajeno in opremljeno vojaško letališče (Cerklje ob Krki) ki lahko sprejme tudi potniški promet. Poleg delovnih mest neposredno in posredno (zaradi različnih servisov) kaže regionalno pozitiven učinek. Vendar dejavnost ni kompatibilna z vsemi ostalimi gospodarskimi dejavnostmi v okolici, kar je potrebno upoštevati, še posebej v primerih angažiranosti večjih vojaških (tudi tujih) kontingentov na omejenih območjih. Enote so organizirane mobilno ter prilagojene tako domačim kakor mednarodnim izzivom. Dokument izrecno izpostavlja tudi vlogo blažilca težav v primerih npr. nesreč ali – kot je bilo 2015 in 2016 – velikih selitvenih tokov (Sklepi strateškega pregleda obrambe 2016). V gorskem svetu je po potrebi na razpolago za reševanje letalska – helikopterska podpora. Po drugi strani pa organizacija MO ter namen in poslanstvo obrambnih sil poudarja sodelovanje vojaških in civilnih resursov RS v primeru npr. naravnih katastrof (Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, 2010) ter sodelovanje na varnostnem področju z drugimi silami NATO. Ta okvir utruje kulturno-civilizacijske vezi in izpostavlja identiteto nacije in državnega prostora, ga promovira. Vendar pa je lahko – paradoksalno – tudi sam vir ogrožanja. Za nadzor in obrambo zračnega prostora so zadolžena središča v sosednjih treh državah.

Posebnosti, vsaj kar zadeva varovanje meje, je razkrila migracijska kriza v letih 2015 in dalje. Policijske sile za učinkovit nadzor niso bile ne kadrovske in ne materialno zadostne, mreža / žica na meji (kar nesporno ima tudi ekonomske in posredno dalje tudi prostorske učinke) je bila ne le posledica mednarodnih pritiskov in dilem, temveč tudi uvid v nezadostne strukture za primere ogrožanja te vrste, po svoji naravi pa dejansko kompenzacija in izhod v sili. Migracijski pritisk je tudi po dolgoročnejših učinkih vplival posebej na obmejna območja in to je mogoče pričakovati tudi v prihodnje.

Ob tem so, vsaj kar se prostorskih vidikov tiče, pomembne tudi prostorske kapacitete, ki so v lasti in pod nadzorom MO. Večidel (ali praktično v celoti) gre za dediščino armade prejšnje države (skladišča itn.), ki predstavljajo prostorsko rezervo načeloma za vojaške, ob ustrezni konverziji pa tudi za civilne potrebe. Del teh je tudi v obliki prostorskih kapacitet na mejnih prehodih, kjer se ti ne uporabljajo več ali ne v enaki meri. Ob tem je treba računati tudi na možnosti mednarodnega sodelovanja, kar izpostavlja dodatne prostorske zahteve (potrebe).

## 3.5 OCENA PROSTORSKIH UČINKOV DRUGIH POLITIK

### Področje zdravstva

Javna zdravstvena mreža je razdeljena na primarno, sekundarno in terciarno. **Primarno raven** sestavljajo zdravstvene službe splošne medicine – specialisti splošne in družinske medicine, pediatrije, ginekologije ter zobozdravstvo (Zakon o zdravstveni dejavnosti, 2005–2008). **Na primarni ravni naj bi bila mreža čim bližje prebivalstvu, da je omogočena hitra in enostavna dostopnost.** Pri tem so upoštevane geografska razporeditev, razporeditev osnovnih dejavnosti primarnega zdravstvenega varstva in ustrezna časovna dostopnost zdravstvene službe (Javna mreža primarne ..., 2013). Mrežo na

primarni ravni oblikuje in uresničuje občina (Zakon o zdravstveni dejavnosti, 2005–2008). Če je v gravitacijskem območju zdravstvenega doma več občin, se o tem med seboj dogovorijo. Primarna raven je organizirana v zdravstvene domove in zdravstvene postaje, ki so vezane na najbližji zdravstveni dom. Skupaj je v državi 62 zdravstvenih domov, del javne zdravstvene mreže pa so tudi zasebni izvajalci s koncesijo (Javna mreža primarne ..., 2013). Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008–2013 (Resolucija o nacionalnem ..., 2008) navaja, da glede na spremembe, ki so nastale po letu 1992, precejšnje število zdravstvenih domov nima več vseh dejavnosti, ki jih opredeljuje zakon (Resolucija o nacionalnem ..., 2008). Pomemben del dejavnosti preventive in zdravljenja na domu opravljajo patronažne medicinske sestre, ki so samostojne nosilke dejavnosti (Resolucija o nacionalnem ..., 2008).

Zdravstvena dejavnost na **sekundarni ravni** vključuje specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost. **Sedanje stanje na sekundarni ravni temelji na regijskem načelu.**

Najvišja, **terciarna raven** (zahtevne in redke bolezni in stanja, raziskovanje in učenje) v zdravstveni mreži se opravlja v obeh univerzitetnih kliničnih centrih ter na Psihiatrični kliniki Ljubljana, Inštitutu za rehabilitacijo RS, Inštitutu za varovanje zdravja RS, Bolnišnici Golnik - Kliničnem oddelku za pljučne bolezni in alergijo in na Onkološkem inštitutu v Ljubljani (Zakon o zdravstveni dejavnosti, 2005–2008; Resolucija o nacionalnem ..., 2008).

Poleg tega Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008–2013 (2008) opozarja na pomen uvajanja telemedicine, telenege, telefarmacije in drugih informacijskih tehnologij, kar naj bi omogočilo, da bodo „specializirani vrhunski strokovnjaki v zdravstvu prevzemali vlogo konzultantov in usklajevalcev ter s tem dvignili kakovost, varnost in obseg zdravstvenih storitev“.

**Zlasti na primarni ravni naj bi torej razmeroma gosta mreža zagotavljala dobro dostopnost zdravstvenih storitev.** V Resoluciji o nacionalnem planu 2008 je poudarjeno tudi zagotavljanje razvoja zdravstvenega varstva na demografsko ogroženih območjih. Podobno nova Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 (2016) med vrednotami sistema zdravstvenega varstva omeni dostopnost (geografsko, do kakovostnih storitev, finančno). Ne glede na to dokument Javna mreža primarne zdravstvene dejavnosti v Republiki Sloveniji (2013) opozarja na nekatere probleme. Tako navaja, da "se v Sloveniji **soočamo s slabo pokritostjo nekaterih regij z zdravniki.**" Opozarja tudi na to, da je v nekaterih regijah še posebej težko pridobiti nove specialiste družinske medicine. Med drugim v zvezi s področjem pediatrije navaja, da prihaja do nesorazmerne razbremenitve večine sekundarnih in terciarnih centrov na račun primarne ravni. Nadalje navaja, da organizacija pediatrične službe ni sledila družbenoekonomski situaciji, ki je povzročila selitev mladih družin iz večjih mest na podeželje. **Tako je prišlo do stanja, ko so večji centri dovolj ali celo prekomerno preskrbljeni s programi, periferija (Koroška, Kozjansko, Lenart, deli Gorenjske in Primorske ...) pa je izrazito podhranjena. Ta "podhranjenost" je potemtakem značilna tudi za precejšen del gorskih in obmejnih območij.**

Eden izmed znakov, ki opozarja na medregionalne razlike, so tudi razlike v čakalnih dobah po regijah, vendar pri tem ni vedno periferija tisti prostor, na katerem je stanje najslabše (Zavod za zdravstveno ..., 2017).

Za sistem zdravstvenega varstva do leta 2020 bo velik izziv predvsem "učinkovitejša poraba sredstev in posledično tudi racionalizacija zdravstvenega sistema, ne da bi se pri tem poslabšala dostopnost in kakovost storitev, potrebnih za zdravje, ali zdravstveni kazalci" (Javna mreža primarne zdravstvene dejavnosti v Republiki Sloveniji, 2013). Optimizacija sistema naj bi vzpostavila ravnotežje med čim večjo dostopnostjo prebivalcev do zdravstvenih storitev na eni strani in ustrezno stopnjo koncentracije in integracije zdravstvenih dejavnosti, ki z doseganjem optimalne velikosti izvajalcev zagotavljata njihovo učinkovitost na drugi strani. ... Optimalno, racionalno in ekonomsko opravičljivo bi bilo, na podlagi ustreznih analiz, združiti nekatere zavode. Sistem naj bi postal bolj kadrovske fleksibilen in racionalen



(izvajanje dežurstev, izogibanje podvajanju določenih služb in specialističnih ambulant) (Javna mreža ..., 2013).

Da gre pri dostopnosti zdravstvenih storitev za vprašanje, ki ga javnost vrednoti kot zelo pomembno, med drugim kaže npr. tudi razprava o **Pravilniku nujne medicinske pomoči (2015), ki je bila zelo odmevna in občasno čustvena (gl. npr. B. V., L. L. 2015; Čebokli, 2015)**. Številna med obmejnimi in gorskimi območji imajo nadpovprečno staro prebivalstvo, ki pogosteje in v večji meri potrebuje zdravstvene storitve. Zaradi tega je dobra dostopnost zdravstvenih storitev za ta območja še posebej pomembna, jo je pa zaradi naravnogeografskih razmer in odsotnosti večjih centrov težko zagotoviti. **Ob upoštevanju negativnih demografskih in gospodarskih procesov na številnih območjih** bi bilo zaželeno, da "optimizacija" zdravstvenega sistema zlasti na obmejnih gorskih območjih ne bi šla na račun prostorske in časovne dostopnosti do zdravstvenih storitev, saj bi to izrazito negativno vplivalo na kakovost življenja starejšega prebivalstva, negativno pa bi vplivalo tudi na izseljevanje mladih družin in nadaljnje demografsko praznjenje prostora. Tudi mobilne in spletne zdravstvene storitve lahko le deloma nadomestijo dobro dostopno stacionarno zdravstveno mrežo.

### **Področje kulture in šolstva ter socialnih dejavnosti**

Če skušamo iz današnje perspektive na kratko povzeti glavne izkušnje in predvsem evidentirati prostorske učinke preteklih politik, je potrebno imeti pred očmi specifičen položaj Slovenije v bližnji preteklosti, razdeljeni na socialistično periodo in čas po osamosvojitvi. Čeprav je predmet predvsem zadnje obdobje, je treba upoštevati, da je izgradnja modela poselitve in povezujoče infrastrukture nastala v desetletjih poprej. Forsirana industrializacija pod državno taktirko, sorazmerno skromna urbanizacija in izgradnja družbene infrastrukture v okvirih velikih občin (z veliko upravno-administrativno močjo) je oblikoval model lokalizirane države, ki je v temeljnih principih ostal prevladujoči način razmišljanja in delovanja tudi po vseh upravnih reformah v neodvisni Sloveniji. Število občin se je povečalo (212 občin). Obravnavani gorski in obmejni prostor sestavljajo občine z manjšim številom prebivalstva in šibkejšimi občinskimi jedri: tipičen odraz (in rezultat) prevladujočih procesov periferizacije skozi daljše obdobje. Močnejša regionalna središča so izjema; to je strukturni primanjkljaj, nastal zaradi koncepta policentričnega razvoja brez dodatne težnje po načrtnem razvoju močnejših regionalnih središč. Upošteva primerljive paralelne administrativno-upravne strukture v priležnih območjih slovenskih sosed Italije, Avstrije, Madžarske in Hrvaške je videti simetričen. Toda vse sosednje države imajo uveljavljeno določeno (različno od države do države) upravno hierarhijo in občine niso edina raven upravljanja in odločanja, v Sloveniji pa so. Zato so predvsem prostorske politike ter politike, ki imajo posredne učinke na prostor, ki se odvijajo delno ali v celoti na ravni občin, odločilne. Pomembno je naglasiti, da izrecen šibkim obmejnimi območjem namenjen državni načrt ni obstajal (prim. Topolšek, 2017); tudi zato ne, ker so bile politike po pristopih predvsem sektorske, po načinu delovanja normativne in po namenu kompenzacijske.

**Področje izobraževanja, kulture in socialnih dejavnosti se povezuje med seboj**, zato jih je smiselno obravnavati skupaj. Po namenu predstavljajo predvsem storitev, servis prebivalstvu, ki naj bi bil kritičnim skupinam dostopen enakovredno. Zato je logična in tudi zakonska predpostavka (prim. Grafenauer, 2000), da so upravne enote osnovne ravni organizirane teritorialno-proporcionalno glede na prebivalstvene gostote in mere teritorialne celovitosti, upošteva pri tem do neke mere tudi identiteto lokalno zaokroženih okolij (prim. Zakon o lokalni samoupravi RS – ZLS, 2007), čeprav se v interpretacijah ter praksi ta določila dejansko različno tolmačijo in izvajajo. Čeprav zakon sugerira minimalne prebivalstvene kriterije za oblikovanje občin (5000 prebivalcev), je bilo oblikovanje občin primarno odvisno od referendumsko izražene volje lokalne skupnosti (kar je izhodiščni kriterij) in zmožnosti, da bi občine razpolagale s kapacitetami za osnovne družbene dejavnosti, elementarno šolanje in vzgojno-varstveno dejavnost, komunalno ureditev in storitve, pošto, bančne in oskrbne

storitve. Tak imperativ je, zlasti male občine s šibkimi lokalnimi središči, postavil pred zahtevo po dodatni izgradnji in ureditvi teh kapacitet, da bi zadoščale kriterijem ter oskrbi prebivalstva. **Administrativna razdrobljenost je, čeprav draga, dejansko stimulirala oblikovanje in vzdrževanje nujne lokalne oskrbne mreže ter izkazuje tudi večjo senzibilnost za ohranjanje le-te kljub skromnim kadrovskim, finančnim in prostorskim kapacitetam** (Benkovič, 2005). Predvsem podeželski prostor je z ukrepi lokalne politike razširil oskrbno mrežo in poleg boljše oskrbe lokalnega prebivalstva temu omogočil tudi nekaj delovnih mest, povečal medsebojno interakcijo in poskrbel za mere centralnosti, kar naj bi načeloma povečevalo tudi privlačnost lokalnih središč na različnih področjih – npr. tudi pri varstvu kulturne in zgodovinske dediščine ter naravnih vrednot ter posredno stimuliral lokalno prebivalstvo k večji angažiranosti za svoje lastno okolje. To je mogoče šteti kot povečevanje človeškega in socialnega kapitala, ki bolje kakor višje regionalne in državne ravni motivira domačine, da so na področjih socialnih dejavnosti, kulture, športa, pa tudi turizma in socialnega podjetništva, ne le bolj motivirani, iznajdljivi in na splošno aktivni, temveč tudi ekonomsko racionalni (Benkovič, 2006). Lokalizacija države je imela po drugi strani – poleg izrazite druginje – tudi več hib in očitnih slabosti, ki se izkažejo morda še bolj zaradi odsotnosti naslednje ravni javnega servisa, ki ga lahko nudijo le večje, ekonomsko, kadrovske in institucionalno močnejše enote. Toda RS ni razvila mreže formalnih regionalnih središč (okrajev, regij ipd.) deloma tudi zaradi pretiranih političnih ambicij v zvezi z regionalizacijo države. Upravne enote so bile takojšnja in dejansko le vmesna, začasna in prehodna rešitev, ki pa se je institucijsko in kadrovske situirala na lokacija nekdanjih uprav starih občin ter do neke mere opravlja vlogo načrtovanih regij. V praksi pa so morale večino prostorskih odločitev (razen državne infrastrukture) prevzeti na svoja pleča občine, tudi najmanjše.

Policentrični pristopi so posredno zaslužni za oblikovanje gostoti poselitve prilagojene šolske mreže; naslonjene na »logiko« lokalnih središč in gravitacijske kriterije. Mreža osnovnih šol ima na podeželju tudi podružnične šole, tudi sorazmerno zelo majhne. Gostota šolskih ustanov v glavnem ustreza gostoti poselitve in je navzoča tudi v odmaknjenih hribovitih in gorskih predelih ter obmejnih območjih (Rus, 1998, 252-255). **Lokalne šole so neredko edini javni zborni prostor, zato je ohranjanje njihovega obstoja – tudi ob različnih kombinacijah – pomembne za socialno vzdržnost lokalnih okolij.** Kulturne ustanove imajo bolj regionalni karakter in se lokacijsko držijo nekoliko večjih lokalnih in regionalnih jeder (Turel Faleskini, 1998, 258-261), vendar so se poleg tega razvile tudi druge lokalne in zasebne zbirke ter ustanove tudi v izrazito obmejnih in perifernih območjih. Mreža kinematografov je bila še v devetdesetih letih dokaj široko razpredena tudi v lokalnih središčih na podeželju (Natek, 1998, 368) in torej tudi na obsežnih obmejnih območjih. Občine so razvile tiskane in elektronske oblike medijev za lokalno obveščanje in tudi za promocijo občin ter posamezne vsebine športa, kulture in drugih dejavnosti.

RS je od devetdesetih let dalje uveljavljala koncept devetletnega obveznega šolanja, naslanjajoč se na **Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju 2011** (1995 je bila izdana prva in na ocenah te je potem sledil razvoj devetletke kot ključne spremembe v sistemu izobraževanja). Dokument analitično in taksonomsko podrobneje prikazuje zasnove in realizirane šolske politike ter izobraževalne pristope, razvoj kurikulumov ter še posebej normativne zahteve in priporočila glede tega sektorja, vendar učinkov prostorskega razvoja ne omenja. O njem je mogoče presoditi le posredno. Prav tako se ne izpostavlja posebej medsektorsko povezovanje, čeprav je uvodoma funkcija šole kot institucije izražena kot nukleus lokalnih okolij. Utrjuje se vtis, da je izobraževalno vzgojni steber praktično neodvisen, pa tudi že precej kritiziran; del kritik je mogoče vzeti tudi kot (pretežno slabše) prostorske učinke, predvsem v smislu povezanosti z lokalnim okoljem (Musek-Kritika devetletke, 2015).

Razvoj šolskega kurikulumu je temeljil na predpostavki vsebinske in stopenjske diverzifikacije ter širjenja ponudb učencem glede na njihov interes, možnosti in tudi potrebe okolja. Večje šole so lahko ponudile sorazmerno širok nabor dodatnih vsebin in s tem obogatile izobraževalno ponudbo, manjše podeželske šole so bile pri teh možnostih bolj omejene tako finančno kot predvsem kadrovske. Po drugi strani so učenci postavljeni pred normative, ki jim omogočajo širino izbire izobraževanja naslednjih

stopenj srednjega in poklicnega izobraževanja. Izpolnjevanje normativov je za te šole praktično težje. Te omejitve so ob standardizaciji vsebin in tudi načina izvajanja dejansko posredno zahtevale centralizacijo šolskega sistema. V zadnjih desetletjih je število prebivalstva skoraj povsod v gorskem in v večini podeželskih obmejnih območjih nazadovalo, tako da preti tem šolam omejitev in zapiranje zaradi majhnega števila šoloobveznih otrok. Marsikje se je to že zgodilo in lokalna okolja zaradi racionalizacije ostanejo praktično brez javne institucije (šole so največkrat zadnje ustanove, ki «ugasnejo» ob demografskem nazadovanju). Ostale storitve na lokalni ravni (pošta, banka, trgovine, gostinski lokali) navadno klonejo že prej. **Ti procesi še povečujejo možnost oblikovanja obmejnega vakuuma – (skoraj) praznega (nenaseljenega) prostora v nekaterih predelih gorskih in obmejnih območij.** Taka tveganja obstajajo za območja Idrijsko-Cerkljanskega hribovja, Zgornjesoške doline, Vzhodnih Karavank, nekaterih predelov Pohorja, mestoma v Slovenskih goricah in na Goričkem, Halozah, na Kozjanskem in zgornjem Pokolpju.

Drugo področje zadeva predvsem **šolstvo na območjih in za potrebe manjšin.** Za madžarsko in italijansko narodno skupnost je ta regulirana najprej v krovnem zakonu, ki podrobneje določajo načine izvajanja tega izobraževanja. Čeprav je del javnega izobraževalnega sistema, se po vsebinah, deloma po oblikah ter po standardih razlikuje od ostalega. Manjšinsko šolstvo pa je s tem dodatno okrepilo vlogo lokalnih središč (predvsem je z opazno pri Lendavi, manj pa v Kopru (za italijansko skupnost) ker je ta sicer učinkovito regionalno središče). Za romsko etnijo je bil 2007 sprejet zakon (ZRom-S-1), ki omenja tudi izobraževanje in kulturo. Mreža vrtcev se počasi uveljavlja in ima večidel zelo pozitivne učinke na lokalni razvoj teh naselij, vendar so številna vprašanja še odprta. V zvezi z omenjenimi normativi je težava predvsem v izrazito šibki receptivni možnosti Romov vseh generacij, kar pa kurikulumi izrecno ne navajajo (glej v: Bela knjiga... 2011). Izrecno pa ga izdvaja Program ukrepov (2016), analizirajoč slovenske izkušnje v zadnjem desetletju (Četrto periodično poročilo VRS, 2016). Vlada in resorno ministrstvo za področje izobraževanja ima izdelan program izobraževanja tudi za spreminjajoče se razmere, vezane na morebitno navzočnost otrok migrantov in beguncev s kriznih območij oziroma iz konteksta transkontinentalnih kriznih migracij. Ta so vezana predvsem na izbrana mestna okolja. Druga težava teh območij je vezana predvsem na razvoj čezmejnih odnosov v času po vstopu Slovenije v EU. S tem nastopajo nove možnosti čezmejnega šolanja, kar prinaša tudi nekaj dilem finančne in strokovne narave ter vprašanje verifikacije listin ter strokovnih in jezikovnih kompetenc. V njih so udeleženi tudi pripadniki manjšin, kar jim izboljšuje jezikovne in kulturne kompetence na področju lastnega jezika, ne zagotavlja pa vedno tudi enakovrednih kompetenc v slovenskem jeziku.

### **Področje kulture in kulturne dediščine**

Vprašanje kulture in kulturne dediščine (skupaj z naravnimi vrednotami) se izpostavlja v diskusijah predvsem kot potencial za razvoj turizma. Ta dediščina predstavlja obenem pomembno materialno podporo za identiteto prostora in ljudi v obmejnih območjih, kar pa je v prvi vrstni stvar nacionalnih vrednot kot takih in šele potem tudi turistično-razvojni potencial. Pri tem imajo posebno težo tudi vsebine, pomembne za ohranjanje in razvoj identitete slovenskih manjšin v sosednjih državah in imajo slovenska obmejna območja z neposrednim teritorialnim stikom z območji manjšin v sosednjih državah poseben pomen. Enako velja potem tudi za italijansko in madžarsko manjšino v Sloveniji. Administrativna razdrobljenost je večinoma delovala spodbujevalno na oblikovanje, ohranjanje in tudi promocijo kulturne dediščine. Štejemo lahko, da je Slovenija tudi v robnih predelih (obmejna območja) kulturno bogata in reprezentativna. Vendar se javljata dva problema: enotnost in povezanost promocije kulturne dediščine (kar zaradi slabše prepoznavnosti zmanjšuje ekonomsko učinkovitost teh elementov) in drugič, zaradi pomanjkljive hierarhije kulturnih elementov v prostoru (ki jo je mogoče vsaj grobo, okvirno določiti glede na simbolni pomen), s tem stimulirati smer interpretacije in ekonomske ter simbolne rabe. V nekaterih primerih gre tudi za zelo različne, celo nasprotno interpretacije te dediščine (na primer tista izza druga svetovne vojne ali elemente slovenske nacionalne

zgodovine in kulturne zavesti na območju poselitve manjšin. Poleg tega je dojemanje slovenske nacionalne kulturne dediščine izrazito etnično in skoraj v celoti ignorira teritorialno načelo. Tako so na primer elementi dediščine manjšin le redko promovirani kot lastnost teritorija (npr. dediščina Romov, Nemcev ipd.). To je predvsem stvar principov, ki jih Slovenija še ni izoblikovala sistematično in v zadostni meri.

Prostorski kontekst kulture oziroma kulturne dediščine je posreden, saj potrebuje poleg lokacij tudi povezovani (komunikacijski) prostor in / ali priložnosti ter okoliščine za prezentacijo svoje simbolne veljave in prepoznavnost. Prav v tej točki se kulturni elementi lahko vežejo na prostore na centralnih lokacijah v (tudi na primer šolah) ter na območjih npr. ob prometnih koridorjih, na mejnih prehodih. Oblikovanje informacijskih točk na že obstoječih mrežah je racionalna in verjetno dovolj učinkovita.

## 4. SKLEPI

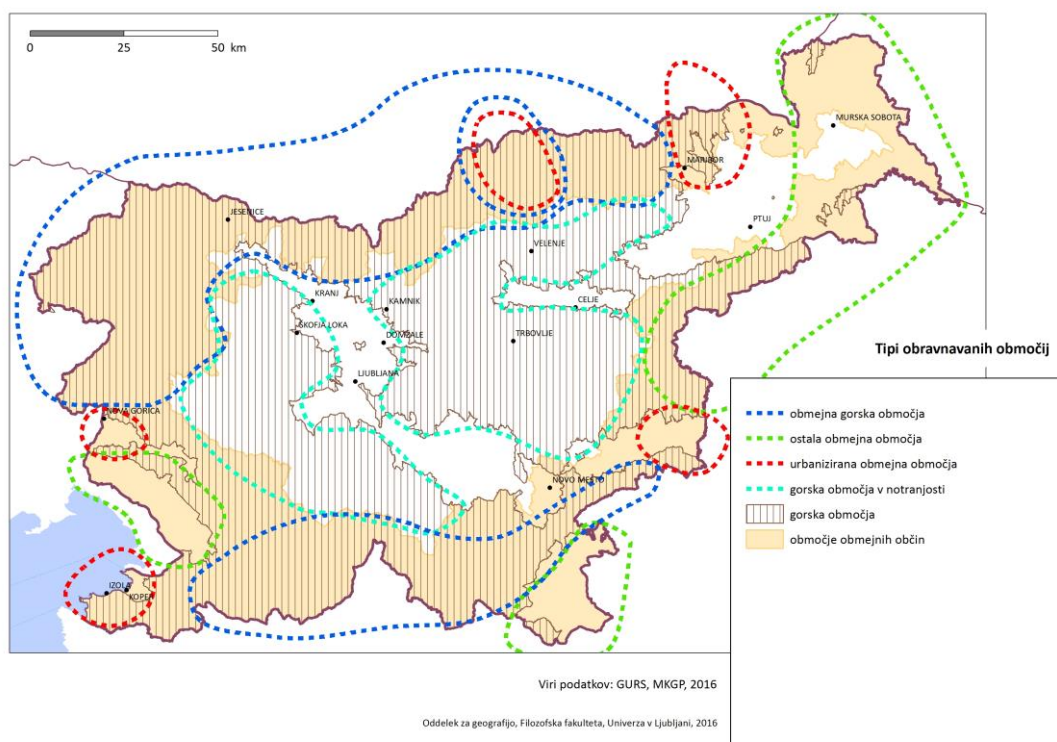
### 4.1 PREDLOGI ZA OBRAVNAVO GORSKIH IN OBMEJNIH OBMOČIJ V SPRS

V teku priprave pričujočega gradiva smo izhajali iz besedila projektne naloge<sup>14</sup>, ki se je nanašalo na gorska in obmejna območja, ter predlogov predstavnikov naročnika (Ministrstva za okolje in prostor). Rezultat je bila členitev na štiri "tipe" gorskih in obmejnih območij: obmejna gorska območja, gorska območja v notranjosti, nižja obmejna območja in urbana območja.

Nadaljnje delo je opozorilo na to, da bi bilo v nekaterih primerih vsebinsko bolj ustrezno nekoliko drugačno poimenovanje, zato v nadaljevanju uporabljamo naslednje oznake:

- obmejna gorska območja (namesto višja gorska in obmejna območja),
- gorska območja v notranjosti,
- ostala obmejna območja (namesto nižja obmejna območja) in
- urbanizirana obmejna območja (namesto urbana obmejna območja).

SLIKA 19: Novo poimenovanje obravnavanih gorskih in obmejnih območij Slovenije.



Analize so pokazale, da bi posebna obravnava gorskih območij v notranjosti v okviru strategije prostorskega razvoja ne bila upravičena. Gre za zelo obsežen in heterogen del Slovenije, ki se v veliki

<sup>14</sup> Javno naročilo za strokovno podporo fokusnim skupinam v sklopu priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 – Sklop (4): Gorska in obmejna območja.

meri prekriva s podeželskimi območji (slednja so predmet obravnave druge projektne naloge – Podeželje in zelena infrastruktura), posebnosti teh območij pa so v veliki meri obravnavane v okviru kmetijske politike (gorsko območje kot območje z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost – OMD). Pri drugih treh tipih območij je posebna obravnava smiselna tudi v okviru SPRS, saj značilna kombinacija naravno- in družbenogeografskih dejavnikov vpliva na oblikovanje večstranskih razvojnih specifik.

Tako **gorska obmejna območja** označujejo značilnosti, ki jih je na eni strani mogoče razumeti kot omejitve (obrobnost, najvišje povprečne nadmorske višine, izrazita reliefna razgibanost, negativni demografski procesi, podpovprečna dostopnost ...), na drugi strani pa so z njimi povezani tudi različni razvojni potenciali (zlasti na področju nekaterih oblik turizma, za katere so drugod po Sloveniji slabše možnosti, in rabe obnovljivih virov energije). Tudi **urbanizirana obmejna območja** imajo več posebnosti, ki so zaradi svoje narave relevantne tudi v okviru prostorske politike (prisotnost centrov, ki igrajo vlogo regionalnih gospodarskih in oskrbnih središč, potenciali in izkušnje na področju čezmejnega sodelovanja ...). Ta območja oziroma njihovi centri predstavljajo pomembna razvojna žarišča. Njihov razvoj bi bilo smiselno spodbujati tudi z ukrepi prostorske politike (npr. vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja, okrepitev prostorskega načrtovanja na nacionalni ravni, večja vloga OPN pri razvojnem načrtovanju, zemljiška in urbana politika ...). **Ostala obmejna območja** so sicer notranje raznolika, v veliki meri pa so jim – poleg obmejne lege – skupni precejšnja gospodarska šibkost, nadpovprečen pomen kmetijstva, neugodni demografski procesi, razpršena poselitev, veliko število razmeroma majhnih, a z razvojnega vidika dragocenih lokalnih središč.

Za navedena območja naj se oblikuje poseben nabor prostorskih ukrepov in instrumentov oziroma naj se k uresničevanju prostorske politike pristopa s specifičnimi, regionalnim tipom prilagojenimi merili.

## 4.2 NAVEDBA IN OPIS PREDNOSTI IN OMEJITEV PO OBMOČJIH

Prednosti in omejitve obravnavanih tipov smo oblikovali na podlagi strokovnih gradiv pripravljenih za srečanje fokusne skupine z dne 14.11.2016 in poročila s posveta vseh fokusnih skupin z dne 13. 12. 2016.

### **Obmejna gorska območja**

#### Prednosti

**Prednost 1: Prostorski pogoji za razvoj specifičnih oblik gospodarskih dejavnosti;** Naravne značilnosti območja so pomemben potencial za gospodarsko usmeritev območij. Poleg tradicionalne usmeritve v zimsko-športni in poletni turizem so prisotni prostorski potenciali tudi za razvoj novih oblik turistične ponudbe (npr. razvoj kolesarskih poti v navezavi na prekomejne regije in tudi širše v evropskem makro-regionalnem kontekstu) v navezavi z obstoječo infrastrukturo (Bohinjska železniška proga) ter kakovostnih nišnih izdelkov: predelava lesa in kmetijskih pridelkov, novi izdelki z oplemenitenjem tradicionalnih znanj. Mogoča je večsezonskost turizma.

**Prednost 2: Ugodni prostorski pogoji za rabo obnovljivih virov energije;** Naravne značilnosti območja in tradicija ponujata ugodne možnosti za rabo obnovljivih virov energije, predvsem vodne, biomase in vetrne.

**Prednost 3: Ugodna struktura kmetijstva;** Kljub naravnim omejitvam za razvoj kmetijskih dejavnosti obmejna gorska območja izkazujejo v številnih elementih nadpovprečne rezultate: kmetijstvo je pretežno tržno naravnano, delno usmerjeno v razvoj ekološke pridelave, prisotne so dopolnilne dejavnosti, ki se povezujejo z dobro razvito turistično ponudbo na tem območju.

**Prednost 4: Prekomejno sodelovanje;** Na obravnavanem tipu območij so že prisotne dobre prakse čezmejnega sodelovanja, k prekomejnemu sodelovanju močno pripomore tudi slovenska manjšina v Italiji in Avstriji.

**Prednost 5: Prehod na trajnostno zasnovan razvojni vzorec;** Ta temelji na številnih primerih uspešnega usklajevanja med gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki razvoja.

#### Omejitve

**Omejitev 1: Demografsko praznjenje;** Kljub deloma doseženi demografski stabilizaciji je demografski dejavnik eden od ključnih razvojnih ovir v obmejnih gorskih območjih. Število prebivalcev se v najbolj perifernih območjih še naprej zmanjšuje, prebivalstvo se intenzivno stara. Zlasti mlajše prebivalstvo se odseljuje, kar še dodatno potencira demografsko problematiko.

**Omejitev 2: Redka in razpršena poselitev;** Redka in razpršena poselitev povzročata visoke stroške zagotavljanja storitev; zaradi racionalizacije na državni ravni se opremljenost prostora s storitvami splošnega in splošnega gospodarskega pomena (osnovne šole, pošte, banke) zmanjšuje. Zaradi razdalj in slabše razvite infrastrukture je otežen dostop do funkcij, ki jih ponujajo lokalna in medobčinska središča (problematično je tudi šolstvo na srednji ravni), središča višjega ranga so zelo oddaljena. V ospredje stopa problematika vzdrževanja lokalne infrastrukture. Še vedno obstajajo območja, ki so slabo vpeta na prometni križ Slovenije. Pojavljajo se težave zaradi enotnih zahtev za ureditev infrastrukture (npr. kanalizacija, čistilne naprave).

**Omejitev 3: Skromnejše gospodarske možnosti;** Bivanjska vloga prevladuje nad zaposlitveno. Zaposlitve so predvsem v manjših zaposlitvenih centrih. Gospodarstvo je pogosto enostransko razvito in izrazito sezonske narave (vezano na turistično sezono). Diverzifikacija zaposlitvenih možnosti je nizka. Skromnejše gospodarske možnosti vplivajo na višjo stopnjo brezposelnosti, pričakovati je nadaljnje gospodarsko zaostajanje in zmanjševanje števila delovnih mest.

**Omejitev 4: Upravljalški pristopi;** Problematično je upravljanje s prometom v času turistične sezone, različni pristopi k upravljanju varstvenih območij na obeh straneh meje, nedokončani projekti (npr. kolesarske poti).

**Omejitev 5: Izzivi podnebnih sprememb;** Pričakovane podnebne spremembe bodo vplivale na zmanjšanje potencialov za rabo obnovljivih virov energije, ki je ena od ključnih razvojnih prednosti obravnavanega območja. Povečujejo se tveganja za naravne nesreče.

**Omejitev 6: Varnostni izzivi;** Gorska obmejna območja na jugu države se srečujejo z zaostrovanjem varnostne situacije zaradi ilegalnih prehodov meje. Migrantska kriza spreminja strukturo do sedaj zelo liberalnega mejnega režima na notranjih mejah Evropske unije, kar lahko zmanjša razvojne možnosti predvsem na področju turizma.

#### **Urbanizirana obmejna območja**

##### Prednosti

**Prednost 1: Regionalna vloga;** Poselitveni sistem na območjih temelji na središčih nacionalnega pomena, ki imajo pomembno vlogo tudi v širšem policentričnem urbanem sistemu v Sloveniji.

**Prednost 2: Nadpovprečen gospodarski razvoj;** Območje ima solidno gospodarsko moč z večjimi zaposlitvenimi središči in aglomeracijami na lokalni ravni. Specializacija območij v specifično gospodarsko dejavnost.

**Prednost 3: Vpetost v mednarodne koridorje;** Območje sekajo prometni koridorji evropskega pomena (izjema je Koroška, ki pa ima dostop do koridorja na avstrijski strani meje), ki povezujejo območja z notranjostjo Slovenije in preko meje.

**Prednost 4: Odprtost;** Tradicija prekomejnega sodelovanja, dobre prakse na evropski ravni (Gorica – Nova Gorica). S spremembami v ustroju Evropske unije se možnosti za prekomejno sodelovanje še povečujejo. Oblikovanje prekomejnih policentričnih poselitvenih in gospodarskih sistemov.

#### Omejitve

**Omejitev 1: Demografska stagnacija;** Območje bolj pridobiva na gospodarski vlogi kot na poselitveni funkciji.

**Omejitev 2: Konkurenčne prednosti območij na drugi strani meje;** Slabša konkurenčnost kot območja na drugi strani meje in intenzivna konkurenca središč preko meje. Njihovo gravitacijsko zaledje se je razširilo tudi na slovensko stran meje – intenzivni dnevni delovni tokovi v zaposlitvena središča preko meje, tam tudi oskrba. Novi izzivi ob predstavitvi šengenske meje na hrvaško južno mejo (privlačnost Zagreba z aglomeracijo).

**Omejitev 3: Nedokončana preobrazba gospodarstva;** Urbanizirana obmejna območja imajo stare industrijske centre (Koroška, Maribor) ali pa je območje doživelo gospodarske težave ob preobrazbi.

#### **Ostala obmejna območja**

##### Prednosti

**Prednost 1: Potenciali za razvoj kmetijstva in turistične dejavnosti;** Naravne razmere ponujajo raznolike možnosti za razvoj kmetijstva: intenzivna-specializirana pridelava, ekološko kmetijstvo, možnosti za povezovanje kmetijstva – turizma in zavarovanih območij, dopolnilne dejavnosti. Razvite so nekatere oblike turizma (zdraviliški turizem), potencial za razvoj novih oblik turizma (kulturni).

**Prednost 2: Bližina prometnih koridorjev;** Območje označuje relativna bližina pomembnih koridorjev, a tudi izjeme (Bela krajina, Goričko).

**Prednost 3: Gosta mreža središč nižje stopnje;** Območje ima gosto mrežo lokalnih središč, ki so ob reformi lokalne samouprave pridobila na pomenu omogoča dobro osnovo dostopnost do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Središča višjih stopenj dobro dostopna.

**Prednost 4: Prisotnost zavarovanih območij;** Omogočajo prehod na trajnostno zaznamovan razvojni vzorec ter so osnova za prekomejno upravljanje s prostorom (iskanje sinergij).

**Prednost 5: Koordinirani ukrepi za razvoj;** Na posameznih območjih so se oblikovali koordinirani ukrepi različnih sektorjev z namenom spodbujanja regionalnega razvoja (Haloze, Pomurje), ki kažejo določene uspehe na področju spodbujanja konkurenčnosti in infrastrukture opremljenosti prostora. Gre za (sub)regionalnim razmeram prilagojene pristope

#### Omejitve

**Omejitev 1: Demografska problematika;** Območje se pretežno demografsko prazni, prebivalstvo se stara, tudi zaradi odhoda mladih, ki na območju ne dobijo primerne zaposlitve.



**Omejitev 2: Šibka gospodarska moč;** Bivanjska vloga močno prevladuje nad zaposlitveno. Območje ima problematično tradicionalno kmetijsko in industrijsko strukturo z le manjšimi zaposlitvenimi središči, prisotno je opuščanje kmetijskih zemljišč. Šibko gospodarsko moč imajo tudi večja zaposlitvena in oskrbna središča, na katere so območja pomembno navezana.

**Omejitev 3: Slabšanje dostopnosti do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena;** Nivo storitev se zmanjšuje zaradi racionalizacije: večja gostota lokalnih središč, šibka gospodarska moč prebivalstva, staranje prebivalstva, ki potrebuje specifične oblike storitev. Sodobna tehnologija zaradi obstoječe strukture prebivalstva ne more nadomestiti prisotnosti storitev v prostoru.

**Omejitev 4: Razvojna raznolikost in navzkrižja interesov pri upravljanju s prostorom;** Območje sestavljajo razvojno raznolika območja s svojo identiteto, ki so tradicionalno najmanj razvita območja v Sloveniji (Haloze, Kozjansko, Goričko, Bela krajina). Pojavljajo se navzkrižja deležnikov pri upravljanju s prostorom, predvsem v zavarovanih območjih.

**Omejitev 5: Izostreni varnostni problemi;** Lahka prehodnost meje je privlačno za nelegalne prehode meje ob hkratnem zmanjševanju prisotnosti varnostnih organov.

## 4. 3 USMERITVE

Pri pripravi usmeritev je naša skupina izhajala iz analiziranih študij, fokusnih delavnic in javnih posvetovanj ob prenovi SPRS ter ocene stanja. Navajamo ključne usmeritve za usmerjanje razvoja gorskih in obmejnih območij Slovenije.

### a. Prilagoditev ukrepov.

**Specifična problemska območja zahtevajo prednostno obravnavo.** Ocena prostorskih učinkov regionalne politike kaže, da regionalna politika obravnava problematiko obmejnih območij univerzalno, medtem ko bi bila zaradi njihovih specifičnih geografskih in razvojnih značilnosti potrebna individualna obravnava. Prostorski učinki regionalne politike so večji in neposredni v zaključenih prostorskih enotah (na primer problemskih regijah), v katerih je bil pripravljen usklajen nabor razvojnih ukrepov in instrumentov različnih sektorjev, predvsem prostorskega, kmetijskega in regionalno-razvojnega. Ocena prostorskih učinkov regionalne politike na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo kaže na učinkovitejši in uspešnejši pristop kot pa univerzalna obravnavo obmejnih območij, vseeno pa bi se morala oba pristopa dopolnjevati.

### b. Iskanje sinergij med ukrepi.

Smiselno je pristopiti medsektorsko in na razvojno šibkih obmejnih in gorskih območjih iskati sinergije med različnimi področji, ko gre za rabo prostora, naravnih in ustvarjenih dobrin ter človeških virov. S povezanim ukrepanjem je mogoče doseči troje: večjo učinkovitost investicij, bolj racionalno rabo dobrin (vključno s tistimi, ki so predmet investicij) in povečati empatijo lokalnega prebivalstva ter dvigniti raven sodelovanja. Slednje lahko velja tudi za institucionalno interventno delovanje (ki ga izvajajo državne institucije). Poleg tega se na ta način poveča zaupanje v pripravljenost države (institucij) med lokalnim prebivalstvom. To pa je potrebno za večjo prožnost in prilagodljivost na hitro se spreminjajoče okoliščine v mednarodnem okolju.

### c. Predlogi prostorskih ukrepov.

Slaba dostopnost do gorskih in večine obmejnih območij zahteva njihovo **učinkovito navezavo na prometne koridorje oziroma do regionalnih in propulzivnih gospodarskih središč** v Sloveniji ne glede na ekonomičnost povezav. S tem se omogoči dnevna migracija; prebivalstvo bi kljub odsotnosti kakovostnih delovnih mest ostajalo (varnostni vidik, ohranjanje kulturne krajine – v manjši meri). Res pa je, da bi takšen ukrep pomenil notranjo prostorsko segmentacijo, ki bi izostril odnos med pol-periferijo in periferijo.

Intenzivnejše čezmejno sodelovanje na področju prostorskega in gospodarskega razvoja bi zahtevalo **usposobitev lokalnih deležnikov za izvajanje teh politik**.

**Krepitev medobčinskih središč**, ki imajo v svojem gravitacijskem zaledju pomemben delež gorskih in/ali obmejnih območij, z oblikovanjem območij proizvodnih dejavnosti, prednostnimi območji za stanovanjske potrebe, spodbujanjem različnih oblik gospodarstva (drobno podjetništvo – kombinacija z investicijami večjih podjetij oziroma poslovnih skupin) in ustrezno navezavo na mednarodne koridorje.

Uresničevanje strategije za **prehod v zeleno gospodarstvo** (Okvirni program ..., 2015) bi prineslo gorskim in obmejnimi območjem pomembne razvojne prednosti (ekološko kmetovanje, gozdarstvo, obnovljivi viri energije ipd.).

Najbolj prepoznavni in do neke mere tudi že merljivi učinki **kmetijske politike** so posledica **politike razvoja podeželja**: v programskem obdobju 2007–2013 je bila to 2. os (Ohranjanje kulturne krajine in varovanje okolja), v aktualnem programskem obdobju 2014–2020 pa ukrepi M13 (Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami) in M10 (kmetijsko-okoljska-podnebna plačila), ki so pomembni tudi z vidika njihove razširjenosti na gorskih in obmejnih območjih oz. po vsej državi. Tudi nekaj drugih ukrepov (na primer M04 Naložbe v osnovna sredstva, M06 Razvoj kmetij in podjetij, M19 Leader idr.) ima neposredne prostorske učinke. Za preostale ukrepe zaradi obsega izvajanja sodimo, da so z vidika prostorsko-razvojnih učinkov na državni ravni manj pomembni. Tako na primer finančne spodbude (investicije v gradnje, komasacije ipd.) imajo neposredne učinke v prostoru v obliki novih gradenj ipd., so pa maloštevilne, zato nimajo večje teže na državni ravni, so pa lahko pomemben razvojni impulz na lokalni/regionalni ravni. Pri prostorskih učinkih kmetijske politike in politike razvoja podeželja je še posebej potrebno izpostaviti sinergetske učinke, saj ne gre le za kmetijsko pridelavo, ampak tudi za vpliv na strukturo rabe zemljišč, privlačnost kmetijske pokrajine za potrebe turizma in preživljanja prostega časa ipd.

**Področje civilne zaščite** je izrazito regionalno in prilagojeno oblikam in stopnjam morebitnega ogrožanja. Nanaša se na celoten državni teritorij (ali bolje: prostor). Kapacitete praznega zgrajenega fonda je primerno in morda racionalno vzdrževati tudi za te intervencijske potrebe.

**Področje policijske (osebne, civilne) varnosti** mejnih območij je mogoče le do neke mere vezati na lokalne strukture. Drugače je na gorskih obmejnih območjih, kjer so lahko na razpolago tudi naravovarstveniki, redarji itn.

**Vojaški del** angažira redno ali rezervno prazne ali neuporabljene prostorske kapacitete oziroma tudi obratno, tj. da so za vojaške potrebe primerne nekdanje »civilne« kapacitete ter npr. tudi na mejnih prehodih (čakajo več let prazne).

### d. Pomanjkljivosti obstoječega upravljanja.

Sedanje stanje na obmejnih in gorskih območjih Slovenije izkazuje **znake nepovezanega upravljanja**, ki so razvidni iz:

- **pomanjklivega usklajevanja aktivnosti in udeleženih institucij:** potrebno je vključiti nove in relevantne akterje ter dobro poznati razvojne težnje obmejnih in gorskih območij;
- **skromnega povezovanja sektorskih politik:** pogosto je primanjkljaj posledica obstoječe neprožne strukture institucij, obenem je očitna nepretočnost sektorskih razvojnih vizij;
- **nezadostnega vključevanja akterjev:** neustrezno in pomanjkljivo naslavljanje različnih ciljnih skupin in njihovih dejanskih potreb, problematično premagovanje neaktivnosti med prebivalci gorskih in obmejnih območij;
- **pomanjkanje prožnosti/prilagodljivosti glede na spreminjajoče razmere:** pomanjkanje institucionalne, programske, izvedbene prožnosti ter medsebojnega sodelovanja;
- **ažurno in celovito spremljanje ter upoštevanje teritorialnih posebnosti in učinkov politik:** premalo ciljno naravnano delo z raznovrstnimi skupinami in tudi njihovo medsebojno povezovanje; skromna pripravljenost za učenje in izpopolnjevanje pri akterjih in institucijah, nadgradnja sistemov vrednotenja učinkov politik.

**Tovrstni znaki vodijo k povečevanju neenakosti znotraj gorskih in obmejnih območij, na območju čezmejnega sodelovanja kot tudi v širšem regionalnem in državnem kontekstu.**

#### **e. Pomanjkanje podatkov.**

Pripravljavci gradiva se zavedamo, da so naše ocene nesistematične, pogosto pomanjkljive in necelovite. Ta kritična ugotovitev izhaja iz dejstva, da oprijemljivih, ažuriranih podatkov z dolgo časovno vrsto, ki bi posegali na obmejni in čezmejni prostor, ni na voljo. Zato bi bila ena prvih nalog medsektorskega pristopa ravno vzpostavitev relevantne podatkovne baze, ki bi potem omogočala sistematično analizo in vrednotenje prostorskih učinkov sektorskih politik in bila lahko boljše izhodišče za pripravo SPRS.

Problematičen je tudi neizgrajen sistem spremljanja in vrednotenja politik s pomembnimi prostorskimi učinki. Vrednoti se predvsem finančni vidik, prostorski učinki se ne merijo. Zgolj finančna narava ukrepov ni v zadostni meri predstavljiva, zato pogosto ni sprejeta in podprta s strani uporabnikov oziroma ciljnih skupin.

## 5. LITERATURA IN VIRI

Agri-environmental indicator-commitments, 2012. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental\\_indicator\\_-\\_commitments](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_commitments) (citirano 15. 1. 2017).

Alpska konvencija : Priročnik, 2. izdaja, 2010. Alpski signali, 1. Innsbruck, Stalni sekretariat Alpske konvencije, 270 str.

Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski\\_razvoj/FGG\\_analiza\\_stanja\\_sprs.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/FGG_analiza_stanja_sprs.pdf) (Citirano 3. 11. 2016).

B. V., L. L., 2015. V Mežiški dolini s podpisi proti ukinitvi urgence. Posavce moti združitev urgenc. URL: <https://www.rtvlo.si/lokalne-novice/v-meziski-dolini-s-podpisi-proti-ukinitvi-urgence-posavce-moti-zdruzitev-urgenc/365611> (18. 1. 2017).

Balatsky, G., Diener, E., 1993. Subjective Well-Being among Russian Students. *Social Indicators Research*, 28, 3, str. 225–243.

Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju 2011. Ur. Metljak, M. Krek, M, 2011, Ljubljana. Nacionalna strokovna skupina za pripravo bele knjige. URL: [http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela\\_knjiga\\_2011.pdf](http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf) (citirano 23. 1. 2017)

Benkovič Krašovec, M. 2005. Razvojne možnosti naselij na depopulacijskih območjih glede na starostno sestavo gospodinjstev. *Geografski vestnik*, 77, št. 2, str. 81-93.

Benkovič Krašovec, M. 2006. Vloga majhnih občin pri razvoju slovenskega podeželja. *Dela*, 25, str. 223-243.

Bufon, M. 2008. Na obrobju ali v osredju, *Annales*, Koper.

Civilna zaščita, 2016. URL: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=cz1.htm> (citirano 24. 1. 2017)

Cosier, K., Šabec, E., Verlič, L., Ponikvar, A., Jenko, I., Klemenčič, K., Gostonj, U., Kežar, M., Gamse, M., Uršič, K., Pavlovič, J., Potočnik Slavič, I., 2014. Understanding disparities in Slovenian rural areas: various new indicators. *Geoadria*, 19, 2, str. 149–164.

Cunder, T. 2007. Kazalci okolja v Sloveniji. <http://kazalci.arso.gov.si/> (Citirano 24. 5. 2016)

Čebokli, A., 2015. Največ skrbi, da bo reorganizacija prinesla slabšo dostopnost zdravstva. URL: <https://www.rtvlo.si/zdravje/novice/najvec-skrbi-da-bo-reorganizacija-prinesla-slabso-dostopnost-zdravstva/365696> (18. 1. 2017).

Černigoj Sadar, N., 1998. Od časa, ki ostaja, do blagostanja. *Družboslovne razprave*, 14, 27/28, str. 86–97.

Četrto periodično poročilo Vlade Republike Slovenije o izvajanju Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin v Republiki Sloveniji, (10. november 2016).

Drobne, S., 2014. Izračun povprečne dostopnosti do najbližjega priključka na avtocesto ali hitro cesto po občinah Republike Slovenije v letu 2013. URL: [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni\\_razvoj/RR2015/Dostopnost\\_2013\\_do\\_AC\\_in\\_HC\\_prikljuckov.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni_razvoj/RR2015/Dostopnost_2013_do_AC_in_HC_prikljuckov.pdf) (Citirano 4. 11. 2016).

ESPON GEOSPECS. URL: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2013Projects/Menu\\_AppliedResearch/geospecs.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2013Projects/Menu_AppliedResearch/geospecs.html) (Citirano 3. 11. 2016).

ESPON ULYSSES. URL:  
[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/ULYSSES/Ulysses\\_Final\\_Report\\_2013\\_01\\_25.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/ULYSSES/Ulysses_Final_Report_2013_01_25.pdf) (Citirano 3. 11. 2016).

ESPON, Science and support of european territorial development nad cohesion, 2013. URL:  
[http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ScientificReports/SecondFebruary2014/ESPON\\_SCIENTIFIC\\_REPORT\\_2.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ScientificReports/SecondFebruary2014/ESPON_SCIENTIFIC_REPORT_2.pdf) (Citirano 2. 11. 2016).

Europe's ecological backbone: recognising the true value of our mountains. EEA report No. 6/2010. København, European Environment Agency.

Evaluation of the Operational Programme Cross-Border Cooperation Slovenia-Hungary 2007-2013, 2016. 138 s. URL: <http://www.si-hu.eu/download/Zakljucna%20evalvacija%20OP%20SI-HU%202007-2013%20-%20kopija.pdf>, (citirano 20. 1. 2017).

Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2016.

Ex-Post Evaluation of the Operational Programme of Cross-Border Cooperation Slovenia-Austria 2007-2013, 2015. Maribor-Pecs, November 2015. 135 s. URL: <http://84.39.218.252/wp-content/uploads/2016/11/Final-evaluation-report.pdf> (citirano 17. 1. 2017).

Gams I., 1986. Za kvantitativno razmejitev med pojmi gričevje, hribovje in gorovje. Geografski vestnik, 58, str. 77–81.

Grafenauer B., 2000. Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture. Pravna fakulteta UMB, Maribor, 496 str.

Hribar s sod., 2011. Premislek o razvoju in zavarovanih območjih. Razvoj zavarovanih območij v Sloveniji, GIAM ZRC SAZU, 11–25.

Ilešič S., 1958. Problemi geografske rajonizacije ob primeru Slovenije. Geografski vestnik, 29/30, str. 83–140.

Izhodišča za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije, 22. maj 2015. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski\\_razvoj/izhodišca\\_prenova\\_sprs\\_gradivo\\_posvet\\_22maj2015.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/izhodišca_prenova_sprs_gradivo_posvet_22maj2015.pdf) (Citirano 5. 11. 2016).

Javna mreža primarne zdravstvene dejavnosti v Republiki Sloveniji. 2013. Republika Slovenija, Ministrstvo za zdravje. 70 str. URL: [http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/mreza\\_na\\_primarni\\_\\_sekundarni\\_in\\_terciar\\_ni\\_ravni/Mreza\\_za\\_ZS\\_13-11-2013-lektorirano.pdf](http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/mreza_na_primarni__sekundarni_in_terciar_ni_ravni/Mreza_za_ZS_13-11-2013-lektorirano.pdf) (18.1.2017).

Jeršič, M., 1999. Prostorsko planiranje rekreacije na prostem. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje, 135 str.

Kmetijska gospodarstva – splošni pregled po statističnih regijah, 2000 in 2010. Statistični urad Republike Slovenije. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Kmetijstvo\\_2010/01\\_Splosni\\_pregled/01\\_15P02\\_kohez\\_regije/01\\_15P02\\_kohez\\_regije.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Kmetijstvo_2010/01_Splosni_pregled/01_15P02_kohez_regije/01_15P02_kohez_regije.asp) (citirano 25. 10. 2016).

Kmetijska gospodarstva po tipu kmetovanja in statističnih regijah. Statistični urad Republike Slovenije. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1573808S&ti=&path=../Database/Okolje/15\\_kmetijstvo\\_ribistvo/03\\_kmetijska\\_gospod/08\\_15738\\_kmet\\_gosp\\_stat\\_reg/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1573808S&ti=&path=../Database/Okolje/15_kmetijstvo_ribistvo/03_kmetijska_gospod/08_15738_kmet_gosp_stat_reg/&lang=2) (citirano 21. 10. 2016).

Kmetijska gospodarstva po vrsti rabe vseh zemljišč v uporabi. Statistični urad Republike Slovenije. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=15P2112S&ti=&path=../Database/Kmetijstvo\\_2010/03\\_zemljisca\\_raba/02\\_15P21\\_stat\\_regije/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=15P2112S&ti=&path=../Database/Kmetijstvo_2010/03_zemljisca_raba/02_15P21_stat_regije/&lang=2) (citirano 22. 10. 2016).

Kmetijska gospodarstva, ekonomska velikost, KZU, GVŽ in PDM po velikostnih razredih ekonomske velikosti. Statistični urad Republike Slovenije. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=15P7101S&ti=&path=../Database/Kmetijstvo\\_2010/07\\_Tipologija/02\\_15P71\\_stat\\_regije/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=15P7101S&ti=&path=../Database/Kmetijstvo_2010/07_Tipologija/02_15P71_stat_regije/&lang=2) (citirano 25. 2. 2012).

Kmetijska gospodarstva, skupni KZU, GVŽ in povprečni GVŽ na ha KZU. Statistični urad Republike Slovenije. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=15P0314S&ti=&path=../Database/Kmetijstvo\\_2010/01\\_Splosni\\_pregled/03\\_15P03\\_stat\\_regije/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=15P0314S&ti=&path=../Database/Kmetijstvo_2010/01_Splosni_pregled/03_15P03_stat_regije/&lang=2) (citirano 25. 10. 2016).

Komac B., Zorn, M., 2007. Pobočni procesi in človek. Ljubljana, Založba ZRC, 217 str.

Kranjska stena v Klemenčevam, 2015. Hidrotehnik. URL: <http://www.hidrotehnik.si/zadnji-izvedeni-projekti/kranjska-stena-v-klemencevem> (citirano 27. 1. 2017).

Kratko poročilo o obravnavi in upoštevanju rezultatov 2. posvetovanja v prenovi SPRS. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski\\_razvoj/kratko\\_poro\\_cilo\\_2\\_posvetovanja\\_s\\_prilogami.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/kratko_poro_cilo_2_posvetovanja_s_prilogami.pdf) (Citirano 7. 11. 2016).

Kušar, S., 2005. Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. Dela, 24, str. 113-124.

Kušar, S., 2005. Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. Dela, 24, str. 113-124.

Kušar, S., 2015a. Ranljivost na prihodnje razvojne izzive – poskus primerjalne analize razvojnih regij v Sloveniji. Regionalni razvoj, 5 (Globalni izzivi in regionalni razvoj), str. 21-29.

Kušar, S., 2015b. System of indicators for assessing vulnerability of regions on future development challenges: The case of development regions in Slovenia. Geografski pregled, 37, str. 103-121. URL: <http://geografskipregled.geodrustvo.ba/pregledi/37/6.Kusar.pdf> (Citirano 20. 8. 2016).

Lampič B., Mrak I., 2008. Vrednote, vrednosti in razvojni potenciali območij varovanja, Dela 32, Ljubljana, str. 145-159.

Lampič, B., Slabe, A., Mrak, I., Šebenik, U., 2013. Ekonomika ekoloških kmetij v Sloveniji - končno poročilo (del ULFF in ITR). Ljubljana, Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta: Inštitut za trajnostni razvoj, 56 str.

Mejne zadeve in tujci. URL: <http://www.policija.si/index.php/delovna-podroja/mejne-zadeve-in-tujci> (citirano 22. 1. 2016)

Ministrstvo za okolje in prostor, 2016. Območje Alpske konvencije. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/mednarodno\\_sodelovanje/alpska\\_konvencija/obmocja\\_alpske\\_konvencije\\_izsek.jpg](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/mednarodno_sodelovanje/alpska_konvencija/obmocja_alpske_konvencije_izsek.jpg) (2. 11. 2016)

Musek J., 2015. Kritika devetletke. URL: <http://kje-vas-cevelj-zuli-solstvo.blogspot.si/2016/01/kritika-devetletke.html> (citirano 23. 1. 2017)

Nacionalni atlas Slovenije, 2001, Rokus, Ljubljana.

Nared in sod., 2016. Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalstva do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Ljubljana, Znanstvenoraziskovalni center slovenske akademije znanosti in umetnosti, 203 str.

Nastanitvena statistika, letni podatki – vsi objekti. Statistični urad Republike Slovenije. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Ekonomsko/21\\_gostinstvo\\_turizem/02\\_21645\\_nastanitev\\_letno/02\\_21645\\_nastanitev\\_letno.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Ekonomsko/21_gostinstvo_turizem/02_21645_nastanitev_letno/02_21645_nastanitev_letno.asp) (citirano 25. 10. 2016).

Natek, K., Natek, M., 1998. Slovenija. Geografska, zgodovinska, pravna politična, ekonomska in kulturna podoba Slovenije, Založba Mladinska knjiga, Ljubljana, 419 str.

Nordregio, 2004. Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries. Final report. URL:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf) (25. 10. 2016).

Okvirni program za prehod v zeleno gospodarstvo – OPZG z Akcijskim načrtom izvajanja OPZG (Ani OPZG) in Načrtom aktivnosti ministrstev in vladnih služb (NAMVS) 2015-2016. 2015. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni\\_dokumenti/opzg\\_akcijski\\_na crt\\_in\\_nacr\\_aktivnosti.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/opzg_akcijski_na crt_in_nacr_aktivnosti.pdf) (Citirano 20. 8. 2016).

Opisi območij z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 15 str. URL: [http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA\\_STRAN\\_PRP\\_NOVA/1\\_PRP\\_2014-2020/1\\_1\\_Kaj\\_je\\_program\\_razvoja\\_pode%C5%BElja/1\\_sprememba\\_PRP\\_2014-2020\\_potrjen\\_23.3.2016/Opis\\_obmo%C4%8Dij\\_za\\_ukrep\\_M13\\_OMD.pdf](http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/1_PRP_2014-2020/1_1_Kaj_je_program_razvoja_pode%C5%BElja/1_sprememba_PRP_2014-2020_potrjen_23.3.2016/Opis_obmo%C4%8Dij_za_ukrep_M13_OMD.pdf) (20. 10. 2016).

Piry, I. B., 2007. Regionalni razvoj obmejnih območij Slovenije: magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, 152 str.

Politika urejanja prostora Republike Slovenije. 2001. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 14 str.

Pori, M., Sila B., 2010a. S katerimi športnorekreativnimi dejavnostmi se Slovenci najraje ukvarjamo? Šport : revija za teoretična in praktična vprašanja športa, 58, 1/2, str. 105–107.

Poročilo o prostorskem razvoju, 2016. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski\\_razvoj/proocilo\\_o\\_prostorskem\\_razvoju.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/proocilo_o_prostorskem_razvoju.pdf) (25. 10. 2016)

Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva v letu 2015, 2016. Kmetijski inštitut Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 259 str. URL: [http://www.kis.si/f/docs/Porocila\\_o\\_stanju\\_v\\_kmetijstvu\\_OEK/ZP-2015-splisnopriloge-NET.pdf](http://www.kis.si/f/docs/Porocila_o_stanju_v_kmetijstvu_OEK/ZP-2015-splisnopriloge-NET.pdf) (citirano 12. 1. 2017).

Potočnik Slavič s sod., 2016. (Ne)raba razpoložljivih virov na kmetijah v Sloveniji, (GeograFF 19). Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete, 166 str.

Potočnik Slavič, I. 2010. Endogeni razvojni potenciali slovenskega podeželja, (GeograFF, 7). Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete, 131 str.

Povzetek mnenj in predlogov deležnikov o izhodiščih za prenovo SPRS, zbranih v okviru prvega javnega posvetovanja. URL: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski\\_razvoj/1posvetovane\\_povzetek\\_mnenj.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/1posvetovane_povzetek_mnenj.pdf) (Citirano 20. 8. 2016).

Pravilnik o razvrstitvi kmetijskih gospodarstev v območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Uradni list RS, št. 12/2015.

Pravilnik o službi nujne medicinske pomoči. Uradni list RS, št. 81/2015.

Prikaz stanja na problemskem območju Haloz (s predlogom ukrepov in instrumentov). 2015. Ptuj, delovna skupina za razvoj Haloz, 67 str.

Prikaz stanja na problemskem območju Haloz (s predlogom ukrepov in instrumentov). 2015. Ptuj, delovna skupina za razvoj Haloz, 67 str.

Problemska območja z visoko brezposelnostjo. URL: [http://www.mgrt.gov.si/si/delovna\\_podrocja/regionalni\\_razvoj/regionalna\\_politika/problemska\\_obmocja\\_z\\_visoko\\_brezposelnostjo/](http://www.mgrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/regionalna_politika/problemska_obmocja_z_visoko_brezposelnostjo/) (Citirano 20.1.2017).

Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Priloga 3: Opis območij z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. 15 str. URL: <http://www.program->

podezelja.si/images/phocadownload/priloga\_3-opis%20obmoij%20z%20omejenimi%20monostmi%20za%20kmetijsko%20dejavnost.pdf (20. 10. 2016).

Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020. 2016. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. URL: [http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA\\_STRAN\\_PRP\\_NOVA/1\\_PRP\\_2014-2020/1\\_1\\_Kaj\\_je\\_program\\_razvoja\\_pode%20elja/1.\\_sprememba\\_PRP\\_2014-2020\\_potrjen\\_23.3.2016/PRP\\_2014-2020\\_1.SPREMENBA\\_POTRJENA\\_S\\_STRANI\\_EK.pdf](http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/1_PRP_2014-2020/1_1_Kaj_je_program_razvoja_pode%20elja/1._sprememba_PRP_2014-2020_potrjen_23.3.2016/PRP_2014-2020_1.SPREMENBA_POTRJENA_S_STRANI_EK.pdf) (2. 11. 2016)

Program ukrepov za Rome, 2016 URL: [http://www.un.gov.si/fileadmin/un.gov.si/pageuploads/Program\\_ukrepov.pdf](http://www.un.gov.si/fileadmin/un.gov.si/pageuploads/Program_ukrepov.pdf) (citirano 23. 1. 2017)

Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2008-2013 "Zadovoljni uporabniki in izvajalci zdravstvenih storitev". Uradni list RS, št. 72/08 in 47/08.

Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (ReNPZV16–25). Uradni list RS, št. 25/2016

Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (ReNPZV16–25). Uradni list RS, št. 25/2016.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 27/10).

Rus, A., 1998. Vzgoja in izobraževanje. V: Geografski atlas Slovenije. Država v prostoru in času, DZS, Ljubljana, 1. izd. 360 str.

Rutar, A., 2016. Ocena okoljske trajnosti kmetijstva na podzemnih vodnih telesih v Sloveniji. Magistrsko delo, Biotehniška fakulteta, Ljubljana, 126. str.

Sklep o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo. Uradni list RS, št. 36/2016.

Sklepi strateškega pregleda obrambe 2016, Slovenska vojska, 2017, 1, str. 21-32

Slabe Erker, R., Lampič, B., Cunder, T., Bedrač, M., 2015. Opredelitev in merjenje trajnosti v kmetijstvu. GeograFF 16, Ljubljana, Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, 154 str.

Slabe, A., 2015. Razvojni potencial ekološkega kmetijstva v Sloveniji v povezavi z doseganjem trajnostne samooskrbe s hrano. Doktorska disertacija, Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, 203 str.

Slovenija - pokrajine in ljudje, 1998. Ljubljana, Mladinska knjiga, 735 str.

Slovenski regionalno razvojni sklad – Rezultati razpisov. URL: <http://www.regionalnisklad.si/razpisi/rezultati-razpisov> (Citirano 19.1.2017).

SPRS: Strategija prostorskega razvoja Slovenije. 2004. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 75 str.

Strategija razvoja slovenskega turizma 2012-2016. Partnerstvo za trajnostni razvoj slovenskega turizma. 2012. Vlada RS, 113 str. URL: [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/turizem/Turizem-strategije\\_politike/Strategija\\_turizem\\_sprejeto\\_7.6.2012.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/turizem/Turizem-strategije_politike/Strategija_turizem_sprejeto_7.6.2012.pdf) (20. 10. 2016).



Število prebivalcev ..., Statistični urad RS. URL: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/05\\_prebivalstvo/10\\_stevilo\\_preb/05\\_05C10\\_prebivalstvo\\_kohez/05\\_05C10\\_prebivalstvo\\_kohez.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/05_05C10_prebivalstvo_kohez/05_05C10_prebivalstvo_kohez.asp) (Citirano 22. 10. 2016)

Topolšek Janez, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – ustni vir (Pridobljeno 19.1.2017).

Trajnostni razvoj varovanih območij - celostni pristop in aktivna vloga države, 2008. Trajnostno gospodarjenje v varovanih območjih z vidika doseganja skladnejšega regionalnega razvoja (št. V5 – 0298). CRP Konkurenčnost Slovenije 2006-2013. Končno poročilo, Oddelek za geografijo FF UL, 188 str.

Turel Faleskini, A., 1998. Kultura. Geografski atlas Slovenije. Država v prostoru in času, DZS, Ljubljana, 1. izd. 360 str.

Uredba o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike. URL: [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni\\_razvoj/Uredba\\_endogena-npb1.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni_razvoj/Uredba_endogena-npb1.pdf) (Citirano 19.1.2017).

Uredba o spremembi Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij. Uradni list RS, št. 24/2015.

Ustava Republike Slovenije. URL: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (Citirano 20. 8. 2016).

Vizija in cilji prostorskega razvoja Slovenije (interno gradivo), 2016. RS, Ministrstvo za okolje in prostor, 8 str.

Volk, T., 2011. KM03. Površine zemljišč s kmetijsko-okoljskimi ukrepi. Ljubljana. Agencija RS za okolje. URL: [http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind\\_id=288](http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=288) (citirano 15. 1. 2017).

Vuillemin, A., Boini, S., Bertrais, S., Tessier, S., Oppert, J.-M., Hercberg, S., Guillemin, F., Briançon, S., 2005. Leisure time physical activity and health-related quality of life. Preventive Medicine, 41, str. 562–569.

Wendel-Vos, G. C. W., Schuit, A. J., Tijhuis, M.A.R., Kromhout, D., 2004. Leisure time physical activity and health-related quality of life: Cross-sectional and longitudinal associations. Quality of Life Research, 13, str. 667–677.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US) URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (citirano 23. 1.2017)

Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (ZRom-S-1), Uradni list RS, št. 33/07) , URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4405> (citirano 23. 1. 2017)

Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-UPB2). Uradni list RS, št. 23/05, 15/08 in 23/08.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Seznam čakalnih dob po izbranih zdravstvenih storitvah. URL: <http://www.zzzs.si/cakdobe> (18. 1. 2017).

Značilnosti obmejnih problemskih območij. URL: [http://www.mgrt.gov.si/si/delovna\\_podrocja/regionalni\\_razvoj/regionalna\\_politika/znacilnosti\\_obmejnih\\_problemskih\\_obmocij/](http://www.mgrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/regionalna_politika/znacilnosti_obmejnih_problemskih_obmocij/) (Citirano 19.1.2017).

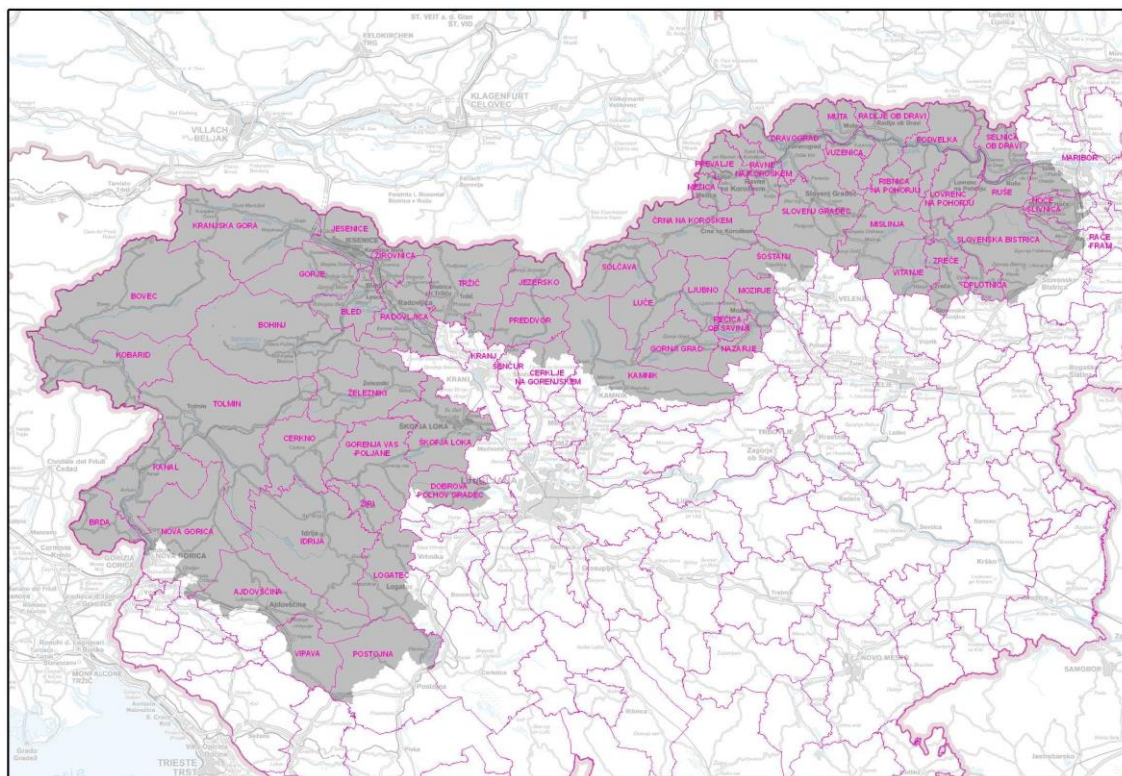
ZSRR-2: Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja: neuradno prečiščeno besedilo. URL: [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni\\_razvoj/RR2015/ZSRR-2\\_17.8.2016.doc](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Regionalni_razvoj/RR2015/ZSRR-2_17.8.2016.doc) (Citirano 19.8.2016).

Zupančič J., 2014. Romi in romska naselja v Sloveniji, Znanstvena tžaložba FF, Ljubljana.



## 6. Priloge

### PRILOGA 1: SLOVENSKE OBČINE NA OBMOČJU ALPSKE KONVENCIJE.



Vir: Ministrstvo za okolje in prostor, 2016  
([http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/mednarodno\\_sodelovanje/alpska\\_konvencija/obmocja\\_alpske\\_konvencije\\_izsek.jpg](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/mednarodno_sodelovanje/alpska_konvencija/obmocja_alpske_konvencije_izsek.jpg)).

### **Višja gorska in obmejna območja**

Gorska območja Slovenije obsegajo dva geomorfološko različna sistema: alpskega in dinarskega. Stikata se na območju t. i. predalpskih hribovij (Idrijsko-Škofjeloško in Posavsko) v notranjosti države.

**Alpski del** slovensko-italijanskega mejnega stika od Brd do Tromeje na stiku Savske, Ziljske in Kanalske doline, je pretežno visokogorski ali hribovit v pasu poteka meje, s sledečo dolino in potem naslednjim gorskim nizom. Območje je redkeje naseljeno, v veliki meri zavarovano, pasivno in mestoma celo kritično demografsko ogroženo. Oblike čezmejnega sodelovanja obstajajo in predstavljajo ob simetriji pomemben razvojni moment. Mejnih prehodov je manj v primerjavi z mejo na Goriškem, redki so dolinski, medtem ko se gorski uveljavljajo kot oblike skupnega trženja in obenem varovanja gorskega predela. Ta prostor je že sodelujoč: kompleks zavarovanih območij, starih rudarsko-industrijskih kompleksov, novih turističnih (letnih in zimskih) turističnih središč, dopolnjen s kopališči, športnimi središči in drugimi oblikami terciarne rabe, lahko predstavlja potencial trajnostne rabe. Izpostaviti velja tudi izjemno kulturno in zgodovinsko dediščino, deloma že urejeno in koriščenno, v veliki meri pa le v začetkih. Predstavlja lahko tudi evropsko pomembno zgodovinsko dediščino. Visok delež zavarovanih območij je po drugi strani tudi določena omejitev, ki potrebuje nadomestne, izravnalne ukrepe za ekonomizacijo občutljivega alpskega prostora.

**Karavanke** so dolg gorski masiv, po katerem poteka slovensko-avstrijska meja in je primer razmejitve po razvodnici in obenem stari črti administrativnih meja. Vendar je populacijsko in kulturno pretežno homogeno zaradi podobne kulturne in prostorske identitete. Slovenska manjšina je močan dejavnik povezovanja. Čeprav je izrazito gorato in gozdnato območje redkeje naseljeno, pa z bližnjim ter gosteje poseljenim ter pretežno urbaniziranim dolinskim (kotlinskim) zaledjem tvori morfološko simetrično in funkcijsko asimetrično obmejno območje. Goratost premagujejo prometnice, sicer ne najbolj optimalno, vendar zadostno. Avstrijski (koroški) del je bil istočasno industrializiran, a vsaj za čas ene generacije prej terciariziran, kar ustvarja nekaj asimetrije v pogledu gospodarskega sodelovanja in primerjave. Pretežni del območja je zavarovan po različnih merilih in načinih varovanja, kar lahko služi tudi kot vzor učinkovitega varovanja narave in kulture, njene promocije in ekonomske, sonaravne trajnostne rabe. Pomemben del tega so tudi sanirana in turistično urejena rudišča v obeh državah, ki se harmonično vključujejo v novo terciarizirano stvarnost.

**Kozjak** je strukturno homogen hribovit do sredogorski predel, ki ga državna meja po razvodnici loči v dve simetrični ruralni polovici, za katerima je na slovenski strani vzdolžna Dravska dolina s prometnim koridorjem in industrijsko-terciarnimi urbaniziranimi jedri lokalnega pomena; na avstrijski strani pa je gosteje naseljen podeželski predel s konfiguracijo, usmerjeno prečno na Kozjak in mejišče.

Dinarski del obmejnega gorskega in višjega sveta sestavljajo Gorjanci, Rog, Snežnik in prek nižje Pivke še Čičarija s Slavnikom.

**Gorjanci** oziroma Žumberak tvorijo kraški, hribovit do gorat, redko naseljen in gozdnat predel simetričnega značaja, ki razen gozdnih poti praktično nima mejnih prehodov. Gozdno bogastvo je ključni vir gospodarskega razvoja nižjega zaledja v dolini Krke.

**Kočevsko, Pokolpje in Snežnik** tvorijo eno daljših in sorazmerno homogenih obmejnih in čezmejnih območij. V večjem delu spremlja globoko in ozko dolino Kolpe, ki večinoma deluje kot učinkovito, ozko mejišče; v zahodnem delu pa je prav dolina stičišče in zato učinkuje kot

povezovališče. Predel je redko naseljen, izrazito gozdat, hribovit do gorat, precej kraški. Manjšine,<sup>15</sup> čeprav maloštevične, predstavljajo pomembno sestavino na segmentu dediščine. Gozdni potencial je velik, izjemen tudi v evropskem merilu, s prisotnostjo velikih zveri dinarskega gorskega sistema, ohranjenostjo habitatov in pogojev zanje pa predstavlja posebnost<sup>16</sup> tudi širše. Enako velja tudi za Čičarijo s Slavnikom, ki zamejuje celinski del Slovenije proti morju.

### **Nižja obmejna območja**

**Mursko obmejno območje** sledi liniji med Slovenskimi gorami in priležnim avstrijskim delom; meja poteka ob izravnani liniji reke Mure, kjer je meja po vodnem telesu. Nižinski in ravninski ter zaledno gričevnat predel ima razpršeno in pretežno slemensko poselitvev. Na avstrijski strani je poseljena tudi murska obrečna ravnina z večjimi strnjjenimi naselji. Zato je mejnih prehodov manj, tudi mera sodelovanja med območjema je skromna. Območji sta podeželski, gosteje naseljeni, kmetijski in večinoma pasivni. Izjemo tvorita mejni mesti Radgona (Avstrija) in Gornja Radgona, ki pa imata zaradi majhnosti le omejen lokalni vpliv. Prostor maloštevilčnih manjšin.

**Prekmurje** je trojno obmejno območje in predstavlja tudi zaradi zgodovinske izkušnje robno in periferno, podeželsko in kmetijsko obmejno območje z gostejšo poselitvijo. Reka Mura s širšim obrečnim gozdnim pasom tvori vizualno in tudi funkcijsko pregrajo med »štajerskim« in prekmurskim delom. Šibko urbano jedro ima premalo urbanih centralnih funkcij. Vendar je tudi na drugih straneh (avstrijski, hrvaški, madžarski) območje pasivno, periferno, kar pa še pogloblja perifernost tega predela v celoti. Pristopi z zavarovanjem (trideželni Krajinski park Goričko/Raab/Oerseg) ter podaljševanjem manj uspešne tekstilne in živilske industrije se niso obnesli, tj. niso prinesli niti vzdrževanja razvojnega tempa, temveč zastoj in celo nazadovanje oziroma periferizacijo. Obmejni značaj je bil pri tem okoliščina, ki jo državne strategije doslej niso dojele kot dejavnika nazadovanja oziroma niso iskale nadomestnih in komplementarnih rešitev. Raven čezmejnega sodelovanja je razmeroma šibka. Manjšine (Madžari in Romi v Sloveniji, Slovenci na Madžarskem) imajo na območju pomembno vlogo pri bilateralnem sporazumevanju.

**Dravsko-Murski** mejni rob je zgodovinsko različen, dominantni predstavljata reki Mura in Drava z značilnim nižniskim meandrastim tokom, vzdolž katerega sledi niz galerijskega gozda z mrtvicami, jezeri rečnega nastanka in močvirji. Ta biotopsko raznolik ter zato bogat svet je obenem naravna pregraja med obema stranema. Ob slovensko-hrvaški meji je območje skoraj simetrično, ravno in zatem gričevanto (na hrvaški strani večinoma nizko in ravno) z gostejšo strnjeno poselitvijo na ravnini ter nekoliko redkejšo in razpršeno (zaselki, manjša naselja, veliko nestanovanjskih objektov, tj. hrami, zidanice ipd.) v gričevnatem zaledju Slovenskih goric. Industrializacija je bila skromna, sporadična in v obliki podružnic, zato tudi manj stabilna v času tranzicije. Območje je sedaj gospodarsko pasivno, demografsko regresivno. Vzpostavitev vzhodno-zahodno potekajočega prometnega koridorja (avtocesta) ni močnejše regenerirala razvoja. Med območjema je veliko medčloveških vezi, tudi sorodstvenih in posledično posestnih. Vendar pa zaradi rečne pregraje število mejnih prehodov ni zelo veliko. Gradnja elektrarn z akumulacijami, koriščenje peska, prod, vode v vodonosnikih, ribiške in turistične rabe postavlja območje v položaj določene potencialne soodvisnosti, ker se opisane oblike večinoma vežejo na neposredno bližino reke in s tem mejne črte. V arbitražnem postopku je več odprtih vprašanj o poteku mejne črte.

**Haloze in Donačka gora** predstavljata manjši, a dokaj specifičen obmejni svet. Namesto mejne reke igra vlogo razvodnica, ki loči dve gričevanti do hriboviti simetrični območji s pretežno

---

<sup>15</sup> Romi, Kočevski Nemci (Črmošnjiška dolina), Srbi oz. uiasi v Beli krajini ne sodijo med ustavne manjšine, a je smiselno tudi pri prostorskem načrtovanju upoštevati prvine kulturne (arhitekturne) dediščine kot lastnost slovenskega državnega prostora. Etnični pristop je smiselno zamenjati z državnim – teritorialnim.

<sup>16</sup> Gre za velike zveri in sesalce širše; ohranjanje habitata je obenem tudi varovanje lesnih zalog kot ključnega regionalnega trajnostnega vira.

kmetijskim, v vinogradništvo usmerjenim predelom. Mreža čezmejnih poti in prehodov po lokalnih poteh je gosta in zaradi značaja lokalnega pomena. Širše se komunikativnost izkazuje s Pyrnskim koridorjem, ki pa je doslej v obmejni prostor vnesel le malo. To je kmetijsko, podeželsko, večinoma razpršeno poseljeno območje, ki je ostalo pasivno in odvisno.

**Posotelje** sledi reki Sotli kot osrednji, a po obsegu, pretokih in gospodarskem pomenu precej skromni reki. Gričevnati predel na Posotelskem obmejnem območju ter skoraj podobno tudi na priležni hrvaški strani je gosto naseljeno, s številnimi oblikami osebnih čezmejnih vezi in skromnimi infrastrukturnimi povezovalnimi možnostmi. Po reki Sotli poteka (in jo večkrat prečka) železnica, v Sloveniji je velik del območja v okvirih zavarovane narave (Regijski park Kozjansko) z nekaj dobrimi praksami. Sicer je gospodarsko pasivno in na slovenski strani bolj regresivno, kar je skladno s tem, da ima Kozjansko na slovenski strani regionalna in nacionalno središče (jedro Slovenije) precej daleč, hrvaški del obmejnega območja pa ima zagrebško mestno aglomeracijo dokaj blizu.

Kraški del nižjega (podeželskega) obmejnega območja sestavljata Bela krajina v subpanonskem in Kras v submediteranskem delu RS.

**Bela krajina** je razen na vzhodni (gorjanski ali žumberški) strani vezana na tok mejne reke Kolpe, reke kraškega značaja. Območje je redkeje poseljeno in vezano močneje na robni pas med nizkimi ravniki in rečnimi dolinami na eni ter vzpetim gričevjem in pobočji Gorjancev in Roga. Območje je na lokalno-regionalni ravni simetrično, širše pa tudi, če štejemo še vključenost in vplivnost Novega mesta. Prisotnostne so manjšinske skupnosti (Romi, Srbi, Nemci), ki so maloštevilne in imajo skromen družbeni učinek, pri varovanju arhitekturne dediščine pa je to primerno upoštevati.

**Kras** je mejni predel s kraško gričevnato do hribovito reliefno konfiguracijo. Mejna črta poteka po višjem grebenu in deli pokrajino na: italijanski ožji del z obalo in večji slovenski podeželski del z redko do srednje gosto poselitvijo. Območji sta izrazito asimetrični v grobem, a v podrobnostih je podeželski del v Italiji malodane identičen, tudi s pretežno slovensko poselitvijo. Kras (v obeh državah) ima mnoge skupne poteze glede izoblikovanosti kulturne pokrajine. Italijanski del je urbaniziran, z velikim mestom (Trst), ki ima pomembne terciarne dejavnosti, še posebej razvito transportno in industrijsko funkcijo, medtem ko ima slovenski Kras podeželski značaj. Med obema so zgodovinske vezi tesne povezanosti tudi zaradi slovenske manjšine v Italiji, še posebej v celotnem podeželskem predelu. Gosta je mreža lokalnih mejnih prehodov ter velik transportni koridor (avtocestni, železniški), ki ni zadostno moderniziran. Povezanost med mestom in zaledjem je delovala celo v času veliko večje oviranosti. Podeželski območji sta simetrični in v visoki meri sodelujoči, realno pa je nekoliko manj povezan Trst, tudi zaradi političnih odnosov.

### **Urbana obmejna območja**

Kot poseben tip moramo ločeno obravnavati t. i. urbana obmejna območja, med katere lahko uvrstimo naslednjih pet zaokroženih območij:

**Goriška** je specifična obmejna regija s simetričnim čezmejnim območjem. V ožjem obsegu tri sektorje: podeželski v gričevnatem delu Brd, mestni v osrednjem delu med Gorico in Novo Gorico ter suburbani v delu Vipavske doline in zahodnega Krasa. Nizko, ravno površje, gosta naseljenost na obeh straneh in sorodna, a polifunkcijska gospodarska usmerjenost, tvorita Goriško kot arhetip učinkovite čezmejne regije z mnogimi vezmi, povsem brez dodatnih »evropskih« projektnih stimulansov (Bufon, 2008). Nesporno je to najbolj prehodni del slovenske meje. Mejna črta poteka po naseljenih predelih. Velik je pomen slovenske manjšine v Italiji. Vendar se v podrobnostih mesti tudi pomembno razlikujeta in je namera skupnega upravljanja mest zelo težka, če ne iluzorna. Asimetričnost pa se kaže ob upoštevanju širšega zaledja. S slovenski strani je to visoki gozdni in redko naseljeni kras visokih kraških planot, na italijanski strani pa gosto naseljena Furlanska nižina z regionalnim jedrom Videm. Območje Brd je kmetijsko specializirano in zaradi gričevnate terasirane kulturne pokrajine turistično privlačna ter vrednota že samo po sebi in se dobro navezuje na dolino Soče ter visoke kraške planote (tri zelo različne, a povezane pokrajine).

**Koroška vrata** povezujejo Mislinjsko, Mežiško in Dravsko dolino, ki je zgodovinsko del dežele Koroške. Mejna črta poteka po razvodnici in prečka doline. Poselitev je dolinska in urbanizirana z industrijo kot glavno dosedanjo paradigmo razvoja, na višjih nadmorskih višinah so samotne kmetije. Gozdnatost je pomembna prvina in bistvena sestavina lokalne ekonomije. Zaton rudarstva in industrije se nadomešča z nekaterimi drugimi panogami; slovenski del je gosteje naseljen in bolj industrializiran kot koroški (avstrijski). V Podjuni se nahaja populacijsko jedro slovenske manjšine z izjemnim skupnim vseslovenskim pomenom, pa tudi s precejšnjo mero sodelovanja.

**Mariborska vrata** so predel v spoju širih različnih morfoloških enot, sredi katerih je mariborska mestna aglomeracija osrednje populacijsko jedro. To sta a) Kozjak in Pohorje z b) vmesno ozko Dravsko dolino na zahodu, c) terciarno gričevje Slovenskih goric z vmesnimi dolinami na vzhodu ter d) Dravsko in Ptujsko polje kot del obpanonske široke obrečne doline s Ptujem kot sodelujočim in obenem konkurenčnim središčem. Maribor je mesto s podeželsko-kmetijskim zaledjem ter zaradi bližine avstrijske meje tudi obmejno mesto. Desetletja se je razvijalo ob malodane izključni industrijski paradigmi (uspešno), po njenem zatonu tega pa je postalo ob odprtih mejah v predelu t. i. Pyrnskega prometnega koridorja zelo ranljivo in po funkcijah dejansko privesek urbanega jedra v avstrijskem Gradcu. Maribor je tudi v predelu, kjer se centralni del Slovenije izklini in preoblikuje v izrazit in izključen obmejni pas, torej tudi proti Hrvaški in Madžarski. Načeloma je videti Maribor v odnosu do Gradca kot simetrično obmejno območje, funkcijsko in po gospodarski strukturi pa ne in vse bolj postaja odvisen od avstrijskega dela. Maribor slabo koristi obmejno lego, ker je zapustitev (nekritična in kontekstualna s splošnimi gospodarskimi procesi v Republiki Sloveniji tekom tranzicije) industrijske paradigme zapustila zaposlitveni in s tem gospodarsko-socialni vakuum. Smer proti Madžarski se je razvila pozno in nepopolno ter s premajhnimi logističnimi središči. Pyrnška avtocesta je prišla pozno.

**Posavski koridor** je manjši, a za Slovenijo v več ozirih ključen prometni koridor ob reki Savi. Območje je pretežno ravninsko z gričevjem v zaledju in se odpira po dolini Save, Krke in Sotle, na hrvaški strani pa sledi do zagrebške aglomeracije. Zato je izrazito asimetrično, z lokalnimi središči skromna slovenska stran je v položaju šibkejšega napram hrvaškemu in zato ob odprtih mejah predstavlja odvisno in komplementarno območje. Iz komplemetarnosti izhaja tudi več priložnosti. Slovenska stran razpolaga s strateško pomembnimi infrastrukturnimi energetskimi objekti, vojaško-civilnim letališčem (brez pomembnejšega zaledja in z veliko konkurenčnejšima letališčema pri Zagrebu).

Med urbana obmejna območja lahko uvrstimo tudi **Slovensko Istro, t. i.** dvomejni in hkrati obalni prostor Republike Slovenije s posebej poudarjenim prometno-transportnim (in s tem strateškim) pomenom. Slednji je nosilen in vodilen; torej generira razvoj tako slovenskega obalnega predela kakor tudi njegovega zaledja. Po morfologiji je gričevnat do hribovit, z izoliranim drobnim vodnim omrežjem, usmerjenim k obali Jadranskega morja. Obalni pas je gosto naseljen, multifunkcijski in urbaniziran v vezano somestje, a po prevladujočih funkcijah različno ter zato v določeni interni prostorski konkurenci. Zaledni del je izrazito podeželski, redkeje naseljen, med seboj slabo povezan in z zelo nizko stopnjo lokalne središčnosti, kar ga postavlja v položaj izrazite periferije, odvisne skoraj izključno od obalnega somestja. Proti notranjosti (v smeri poteka dominantnih prometnih in gospodarskih tokov) je strmi kraški rob ter širši pas višjega, kraškega in redko naseljenega sveta, kar postavlja območje Slovenske Istre v položaj določene izoliranosti. Le-to je mogoče zelo učinkovito premagati. Priležna čezmejna območja na Hrvaškem so pretežno podeželska, s šibkimi lokalnimi središči, gospodarsko pasivna in usmerjena predvsem v obalni turizem (notranji, podeželski je v razvoju, vendar perspektiven). Stopnja čezmejne povezanosti je ob številnih lokalnih prehodih dokaj šibka, čeprav jo javno deklarirajo kot »regionalno potrebo«, vezano tudi na istrsko regionalno identiteto. Območje je varovano z Naturo 2000, večji je Krajinski park Sečoveljske soline, preko in mimo katerega vodijo prometnice; tu se nahaja letališče in turistična infrastruktura. Na severni strani proti Italiji je območje odprto in prepredeno z gosto mrežo frekventnih prometnic. Trst je konkurenčna in hkrati sodelujoča luka; to je okoliščina, ki lahko ob primerni delitvi dela pripomore k večji strateški teži predvsem slovenskega jedra z Ljubljano. Šibko je zaradi manj ugodne lege ljubljanskega letališča, ki mu konkurirajo Ronke (Italija). Trst je obenem območje največje koncentracije slovenske manjšine v sosedstvu, kar predstavlja dodaten argument sodelovanja najmanj za to ter sosednjo obmejno območje. Slovenska Istra je tako obmejno območje z občutnimi

asimetrijami tako do hrvaškega dela Istre (kjer se slovenski del izkazuje kot močnejši) ter do italijanskega (tržaškega), od katerega je slovenski del primerjalno šibkejši. Manjšine so pomemben dejavnik tudi v Republiki Sloveniji (Italijani). Krajinska izoblikovanost je posebna, v arhitekturnih pogledih ter ob vinogradniški usmeritvi celo izjemna vrednota oblikovane kulturne pokrajine, a večinoma prezrta ali vsaj slabo promovirana.

### **Gorska območja v notranjosti**

Kot četrti tip smo opredelili še gorska območja v notranjosti države. Zajemajo Cerkljansko-Idrijsko hribovje, Škofjeloško in Polhograjsko hribovje, Posavsko hribovje, del Zgornje Savinjske doline, Šaleško dolino, Vitanjske Karavanke in južni del Pohorja s predgorjem ter Krimsko višavje in Bloško planoto. Gostota prebivalcev teh območij je podpovprečna. Poselitev je zgoščena v dnu dolin, v manjših kotlinah in na manjših uravnavah, kjer se nahajajo tudi centralna naselja in manjša industrijska središča. V hribovitem delu je poselitev razpršena. Dolinska naselja ter naselja, ki so bližje večjim urbanim naseljem, se relativno hitro demografsko razvijajo. V bližini so večja urbana naselja (Ljubljana, Kranj, Celje). Infrastruktura je dobro razvita, saj območje sekajo najpomembnejši prometni koridorji. Kljub temu so znotraj tega tipa posamezna območja, ki zaostajajo v demografskem razvoju in so slabše dostopna. V gorskih območjih v notranjosti so manjša zavarovana in varovana območja.