

Izhodišča za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije

V izhodiščih so podani razlogi za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije, elementi prenove, koraki prenove s predvidenim časovnim okvirom, proces sodelovanja deležniki ter podrobnejša predstavitev dosedanjega izvajanja, zakonodajnega okvira, ključni problemov in izzivov prostorskega razvoja.

Namen javne obravnave izhodišč za prenovu je pridobiti potrditveni odziv deležnikov na izpostavljeno vsebino ter jih dopolniti.

1. Uvod

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SPRS) je bila sprejeta 18. junija 2004 v Državnem zboru kot temeljni strateški dokument za usmerjanje prostorskega razvoja države. Strategija je bila pripravljena kot medsektorski dokument, v katerem so bili usklajeni izhodišča, cilji, prioritete in zasnove prostorskega razvoja. Skupaj s takratno Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije je predstavljala krovni dokument za usmerjanje razvoja in osnovo za usklajevanje sektorskih politik v državi.

Ob svoji uveljavitvi v letu 2004 je bila SPRS moderen dokument, v katerem so zastavljeni še vedno aktualni in tudi v evropskem kontekstu ustrezni prostorsko razvojni cilji, ki pa bi jih bilo treba ob prenovi strategije konkretizirati in, za učinkovitejše spremljanje uresničevanja, tudi kvantificirati.

Po desetletju izvajanja je napočil čas za kritično preveritev stanja, ciljev in usmeritev ter dogovor o potrebnih spremembah. Izvajanje SPRS je deloma, ne pa v celoti, sledilo prostorskim ciljem in prioritetam ter nalogam, opredeljenih v IV. poglavju; pripravljene so bili prostorski akti za številne prostorske ureditve državnega pomena (pretežno državna infrastruktura s področja prometa in energije, pa tudi vodnih ureditev), čemur pa v enaki dinamiki niso sledile investicije; nekateri sektorji so uspešno sledili usmeritvam SPRS (npr. zmanjševanje vojaških območij v območjih poselitve), deloma pa se usmeritve tudi niso izvajale, zlasti na področju priprave programov urbanega razvoja, ali pa so se izvajale drugače, kot je bilo zastavljeno, na primer na področju mreže odlagališč komunalnih odpadkov; odsotnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja pa je najbolj opazna pri občinskih prostorskih aktih, ki so večinoma osredotočeni na izvedbene vidike prostorskega razvoja, ne upoštevajo pa širšega prostorskega okvira ali vseh usmeritev SPRS ter se pri razvojnih vprašanjih redko povezujejo s širšim prostorom; uveljavila se je sektorizacija prostora, s katero prostor postaja poligon za merjenje moči pri uveljavljanju sektorskih interesov od razvojnih do varstvenih; kriterijalni, ki smo ga uveljavili namesto rigidnih prostorskih usmeritev pristop, katerega osrednja ideja je v procesih odločanja slediti predhodno usklajenim kriterijem, ni več učinkovita; po letu 2004 je bila namreč sprejeta sektorska zakonodaja, ki je te kriterije spremenila brez predhodne uskladitve.

2. Razlogi za prenovu

V desetletju po sprejemu SPRS (2004-2014) so se v Sloveniji, Evropi in svetu še okrepili nekateri že prej prisotni izzivi, kot so velika rast tokov dobrin, energije, informacij, kapitala ter globalizacija z

vzponom novih gospodarstev. Okrepila so se razvojna žarišča na daljnem vzhodu in predlogi povezovanja z Evropo, ki zahtevajo premislek v slovenskih strateških usmeritvah glede velikih infrastruktur pri čemer je treba upoštevati tudi politične napetosti in nevarnosti oboroženih konfliktov v vzhodni Evropi in na Bližnjem vzhodu. V svetu in tudi v Evropi se krepi vloga velikih urbanih središč, ki ustvarjajo nove možnosti za doseganje prostorskih ciljev, hkrati pa odpirajo vprašanja upravljanja območij (teritorial governance) ter vlogo obstoječih upravnih struktur.

V letu 2008 je nastopila gospodarska kriza, ki je nesimetrično prizadela države in regije, drastično vplivala na migracijske tokove ter zmanjšala investicijske aktivnosti. Ugoden trend zmanjševanja razlik med evropskimi regijami v letih pred krizo se je z letom 2008 prekinil in obrnil. Ob soočanju s gospodarsko krizo so v ospredje prišla vprašanja aktiviranja notranjih prostorskih potencialov območij in regij za trajnostni razvoj in gospodarsko rast, pa tudi nekatera konceptualna vprašanja družbenega razvoja povezana s povečevanjem družbenih razlik in zmanjševanjem blaginje.

V času po sprejetju SPRS se je še povečalo zavedanje o obsegu in posledicah podnebnih sprememb s povečanjem intenzitete in številom ekstremnih vremenskih dogodkov, poplav, suš, povečevanjem škodnih dogodkov ter ogrožanjem zdravja in življenja prebivalcev. Povečalo se je tudi zavedanje o posledicah demografskih sprememb, še zlasti v državah s hitro starajočim se prebivalstvom med katere sodi tudi Slovenija, in njihovim vplivom na vzdržnost pokojninskih in zdravstvenih sistemov, zmanjševanje števila aktivnega (delovno sposobnega) prebivalstva ter prihodnje blaginje.

Spremenile so se nekatere geopolitične okoliščine. Slovenija je vstopu v EU in šengenski mejni režim postala del enotnega notranjega trga EU, vse njene državne meje so postale notranje meje EU. Izboljšanje čezmejnega sodelovanja prinaša nove priložnosti in izzive. Spremembe mejnega režima že imajo in bodo imele vpliv na spremenjeno prostorsko strukturo območij ob meji, ki se nahajajo v vplivnih območjih večjih sosednjih mest, na spremenjene in okrepljene migracijske tokove, možnosti oskrbe in priložnosti za delo prebivalcev na obeh straneh meje. Po vstopu v EU se je Slovenija vključila v nove oblike čezmejnega (instrument evropskega združenja za teritorialno sodelovanje) in makroregionalnega povezovanja (makroregije).

Med razloge za prenovu SPRS sodi tudi zavedanje o omejenem doseganju v dokumentu zastavljenih ciljev, ki so deloma povezani tudi s spremenjenim normativni okvirom tako razvojnega načrtovanja, kjer je bila SPRS uvrščena med sektorske dokumente, kar kaže na nerazumevanje vloge prostora za razvoj države, kot tudi na področju prostorskega načrtovanja z uveljavitvijo ZPNačrt (npr. opustitev prostorskega načrtovanja na regionalni ravni, kot je bila predvidena z Zakonom o urejanju prostora iz 2002, združitev strateške in izvedbene vsebine občinskih prostorskih načrtov, opustitev sistema spremljanja stanja, predviden sprejem novega državnega strateškega prostorskega načrta). Sprejete so bile druge nove oziroma prenovljene EU politike, ki zahtevajo izpolnjevanje določenih ciljev, ali vplivajo na dosedanje strateške razvojne opredelitve (npr. Strategija EU 2020, Teritorialna agenda EU2020, Direktiva o pomorskem prostorskem načrtovanju, EU prometna politika TEN – T, Podnebno-energetski program idr.).

3. Elementi prenove SPRS

SPRS izhaja iz dejstva, da je nacionalni prostor osnova za razvoj države. Razvoja države ni mogoče načrtovati in izvajati brez premislekov o prostorskih potencialih ter o njihovem vključevanju v razvoj države v dolgoročni perspektivi. Zaradi tega prenova SPRS temelji na sledečih usmeritvah:

- Trajnostna razvojna usmeritev

SPRS bo sledila trajnostni razvojni usmeritvi, ki jo bo v dolgoročni viziji prostorskega razvoja nadgradila s prostorskimi kapitali/potenciali države kot celote in njenih raznolikih območij gorskih, morskih in obalnih, ravninskih, hribovitih, kraških, gozdnatih, kmetijskih, degradiranih in naravno ohranjenih ter mest, ter načelom varčne in vzdržne rabe virov in prostora.

- Dolgoročna naravnost in ciljno doseganje usmeritev v srednjeročnih obdobjih

Kljub odsotnosti skupnega razvojnega okvira države, mora SPRS podati jasen dolgoročen in strateški okvir prostorskega razvoja države do leta 2050 (vizijo prostorskega razvoja) za vse razvojne in sektorske politike na državni, regionalni in lokalni ravni ter izhodišča za vključevanje prostorskih vidikov za doseganje načel trajnostnega in vzdržnega prostorskega razvoja na različnih območjih. Za srednjeročno obdobje bo prenovljena SPRS vključevala srednjeročne merljive cilje prostorskega razvoja kot korak na poti k doseganju dolgoročnih ciljev in jih povezala z izvajanjem sektorskih politik. Za spremljanje izvajanja v srednjeročnem in dolgoročnem okviru je vzpostavljen sistem spremljanja stanja v prostoru.

- Usklajevanje politik

V procesu prenove je namen oživiti in vzpostaviti sodelovanje med različnimi akterji za oblikovanje skupne vizije in razvojnih ciljev kot okvir za ustvarjanje sinergij med politikami - v prostoru usklajen pristop. Usklajene in s prostorskimi vidiki podprte odločitve o razvoju bodo prispevale k boljšemu poslovnemu okolju in k odpravi tistih administrativnih ovir, ki izhajajo iz neusklajenosti politik.

- Celovit pristop na območje

Celovita obravnava prostorskih potencialov območij prinaša večje možnosti za ustvarjanje sinergij med njimi. Prenovljena SPRS bo vzpostavila temelje za celovito obravnavo na funkcionalnih območjih ter teritorialni dialog kot podlago za usklajeno izvajanje prostorske vizije. Pri tem se bo naslonila na dosedanje dobre izkušnje pri povezovanju prostorskega načrtovanja in regionalnega razvoja, izvajanje instrumenta urbani razvoj v okviru novega programskega obdobja ter delo koordinacijske skupine za pomorsko prostorsko načrtovanje.

- Varčna in vzdržna raba virov in prostora

Nenehna rast rabe okoljskih virov in prostora ni ključna za gospodarski razvoj in doseganje blaginje prebivalstva. Prostorska in okoljska politika že vrsto let gradita na zmanjševanju rabe virov, a večinoma neuspešno. Potrošništvo je prevladujoč življenjski in razvojni vzorec, ki ga bi radi spremenili tudi v odnosu do prostora. Vendar pa je za to potrebna tudi vključitev konceptov varčne in vzdržne rabe virov in prostora v gospodarsko in razvojno politiko države.

Predvidena struktura prenovljene SPRS:

- Prenovljena SPRS bo obdržala značaj dolgoročnega strateškega prostorskega dokumenta – krovne politike prostorskega razvoja (do 2030 z usmeritvami do 2050).
- Dolgoročni del SPRS bo vključeval vizijo prostorskega razvoja države, dolgoročne cilje ter ključne usmeritve za doseganje dolgoročnih ciljev.), s čemer se bo navezovala na Strategijo razvoja Slovenije, ki je predvidena do 2050.
- Prenovljena SPRS bo »medsektorski« dokument, kar pomeni, da bo vključil vse sektorje, brez katerih ni mogoče udejaniti skupne prostorsko razvojne vizije.
- Dokument bo izpostavil prostorske potenciale in prostorske vidike za udejanjanje sektorskih politik skozi prizmo doseganja največjih možnih sinergij z drugimi sektorskimi in razvojnimi politikami na različnih ravneh prostorskega razvoja.
- Prostorski cilji bodo oblikovani tako, da bodo vključevali različne sektorske cilje, ki so prostorsko relevantni oz. prispevajo k doseganju vizije prostorskega razvoja države.
- Pomemben del prenovljene SPRS bo tudi srednjeročni (akcijski) del v navezavi na programsko obdobje (do 2020 oz. po 2020), v katerem bodo opredeljeni merljivi srednjeročni cilji in prioritete ter ukrepi za njihovo doseganje. Zagotovljeno bo spremljanje izvajanja SPRS in doseganja ciljev.
- Prenovljena strategija bo ohranila enako razmerje do prostorskih dokumentov, ki bodo morali biti z njo skladni. Enako velja za sektorske in razvojne dokumente, njihove vsebine se bodo preverjale, ali prispevajo k udejanjanju strategije in, ali delujejo v nasprotni smeri.
- Prenovljena strategija bo vključevala podrobnejše razdelave po območjih ter področjih ali usmeritve za to, da se izdelajo naknadno. Zaenkrat so predvidene tematske razdelave za prednostna področja za stanovanjsko oskrbo v navezavi na demografski razvoj in migracije, za oskrbo z energijo iz OVE; predvidene so območne razdelave z usmeritvami za funkcionalna urbana območja ter morje in obalo (kot izvajanje Direktive o prostorskem načrtovanju in protokola o ICZM Barcelonske konvencije), obmejna in gorska območja;
- Vzpostavitev instrumentov za izvajanje v partnerstvu in podpora izvajanju na vseh ravneh - za izvajanje SRPS bo na vzpostavljena ustrezna medresorska in med-nivojska koordinacija, usposabljanje, izmenjava izkušenj, sprotno ugotavljanje problemov na podlagi poročila o prostorskem razvoju;
- Vzpostavljen je sistem spremljanja stanja, ki bo omogočal redno in periodično poročanje o prostorskem razvoju.

Priprava prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije bo potekala predvidoma v petih korakih:

- V prvem koraku bodo pripravljena izhodiščna gradiva prenove SPRS (Izhodišča za prenovu SPRS, Procesni načrt in Poročilo o prostorskem razvoju). Predvidoma bo v tem koraku znana tudi odločitev o izvedbi celovite presoje vplivov SPRS na okolje. Po pridobljenem odzivu deležnikov bodo gradiva dopolnjena. Vlada bo sprejela izhodišča za prenovu in imenovala medresorsko delovno skupino. Predviden časovni okvir: januar do sredina julija 2015.
- Drugi korak obsega strokovno delo priprave osnutka SPRS (izhodišča, vizija in cilji prostorskega razvoja, zasnova prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami in usmeritvami, osnutki razdelave po območjih oziroma temah ter kazalniki spremljanja izvajanja) ter okoljskih izhodišč . Delo bo

podprto z nekaterimi strokovnimi analizami, organizirane bodo tematske fokusne skupine z deležniki. Kot del prenove bodo v okvir nujnih sprememb prostorske in gradbene zakonodaje, ki bodo pripravljene do konca 2015, vključene tudi potrebne dopolnitve ZPNačrta, s katerimi bo ustrezneje definirana vloga SPRS v sistemu prostorskega načrtovanja. Predviden časovni okvir: sredina julija do december 2015.

- V tretjem koraku bo z deležniki opravljena razprava o osnutku SPRS in okoljskih izhodiščih, ki bo podlaga za pripravo predloga prenovljene SPRS. Predviden časovni okvir: januar do junij 2016.
- V četrtem koraku bo potekalo medresorsko usklajevanje ter javna obravnava predloga SPRS ter okoljskega poročila, ki ji bo sledila potrditev na Vladi RS. Sledi postopek sprejemanja in sprejem v Državnem zboru RS. Predviden časovni okvir: julij do december 2016.
- Peti korak je namenjen uveljavitvi prenovljene SPRS po njenem sprejemu. Pripravljena bo konferenca za pričetek izvajanja ter vzpostavljena bo platforma za koordinacijo usposabljanja za izvajanje, za izvajanje na različnih ravneh ter za spremljanje izvajanja. Predviden časovni okvir: januar – marec 2016.

4. Posvetovalni proces v podporo prenove SPRS (Procesni načrt, priloga)

- Za podporo prenovi SPRS bo vzpostavljen proces posvetovanja in sodelovanja z različnimi deležniškimi skupinami, prilagojen posameznim korakom priprave. V procesu se bodo obravnavali in uskladili vsi kritični vidiki, kar bo, tudi v primeru razhajanja mnenj, prispevalo k temu, da bodo odločitve za vse deležnike bolj razumljive in bolj sprejemljive.
- V procesu bo potekalo usklajevanje (prostorsko) relevantnih sektorskih politik in drugih javnih interesov skozi kontinuiran proces vključevanja ključnih deležnikov v niz predvidenih posvetovalnih dogodkov in aktivnosti, ki izhajajo iz posameznih vsebinskih področij in vprašanj.
- Poleg glavnih širših posvetovalnih dogodkov, ki bodo namenjeni vsem deležnikom, bodo organizirana tudi dodatna posvetovanja – fokusne skupine oz. druge oblike posvetovanj s posameznimi skupinami deležnikov, ki bodo namenjene razpravi o specifičnih vsebinskih vidikih prenove SPRS.
- Posvetovalni proces bo predvidoma najobsežnejši in najbolj interaktiven v prvih korakih prenove, ko bo potreba po informiranju, izmenjavi stališč in usklajevanju največja, proti koncu procesa priprave SPRS pa pričakujemo manjšo intenzivnost.
- Namen, cilji in metode sodelovanja so pojasnjeni v posebnem dokumentu – procesnem načrtu, ki je priloga Izhodišč za prenovu SPRS.

5. Podrobnejša obrazložitev in vprašanja za razpravo

5.1. Dosedanje izvajanje SPRS, 2004

SPRS vključuje 12 prostorskih ciljev, 8 prioritete, usmeritve za razvoj prostorskih sistemov, poselitve, infrastrukture in krajine na regionalni in lokalni ravni ter ukrepe za izvajanje (IV. poglavje). To poglavje vključuje 4 vrste ukrepov (Programi, pomembni za izvajanje prostorske strategije, Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje prostorske strategije, Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo, Spremljanje izvajanja prostorske strategije). Ocena izvajanja SPRS je zato podana skozi oceno

doseganja ciljev, prioritet in upoštevanja prostorskih usmeritev pri načrtovanju na drugih ravneh ter skozi oceno izvajanje ukrepov iz IV. poglavja. Ugotovitve so podrobneje predstavljene v Poročilu o prostorskem razvoju, ki je spremljajoči dokument izhodišč za prenovo.

Ugotovitve¹ kažejo, da so se **ukrepi za izvajanje SPRS** v obdobju 2004-2013, opredeljeni v IV. poglavju, z redkimi izjemami izvajali **srednje dobro ali slabo**. Dokaj ugodno je stanje na področju programov v podporo izvajanju strategije, saj večina takih programov obstaja, razvidna je tudi določena usklajenost s SPRS. Vendar glede na druge ugotovitve lahko trdimo, da je ta usklajenost bolj posledica naključja in vpetosti vseh dokumentov v isti širši okvir, kot pa načrtno priprave in učinkovitega usklajevanja teh dokumentov s SPRS. Izstopa tudi, da v podporo izvajanju SPRS niso bili pripravljene programi na področju urbane prenove in zemljiške politike, s katerimi bi lahko odločilno podprli izvajanje koncepta policentričnega urbanega razvoja.

Pri izvajanju SPRS sodelujejo nosilci urejanja prostora (NUP), ki so svoje naloge opravljali delno ali v celoti. V SPRS je navedenih 30 nosilcev urejanja prostora, vendar se je njihovo število med letoma 2004 in 2013 zaradi spreminjanja zakonodaje ter preoblikovanja posameznih sektorjev in združevanju področij precej spreminjalo. Seznam državnih NUP za leto 2013 vsebuje 17 NUP, med njimi pa ni več področij, kot so npr. zdravstveno varstvo, šolstvo in šport, socialne zadeve, družbeni razvoj in varstvo ter turizem, torej tistih, ki so ključna za zagotavljanje kakovostnega in zdravega bivalnega okolja ter blaginje prebivalstva.

Manj uspešne so pri opravljanju svojih nalog lokalne skupnosti, ki **zamujejo s sprejemanjem prostorskih aktov**. Ti tudi niso v celoti skladni z usmeritvami na strateški ravni. Kot neuspešno pri izvajanju svojih nalog je bilo ocenjeno ministrstvo, pristojno za prostor, ki je delno uspešno le na področjih informiranja, promocije prostorskega načrtovanja in sodelovanja javnosti, neuspešno pa pri spremljanju stanja na področju urejanja prostora, čeprav so ravno na tem področju v zadnjem obdobju bile izvedene nekatere aktivnosti (npr. priprava poročila). Okrnjeno izvajanje teh nalog je deloma posledica spremenjene zakonodaje, deloma organizacijskih sprememb, ki so vplivale na spremenjen obseg nalog ministrstva. Ministrstvo, pristojno za prostor, je **neuspešno** tudi pri svoji osnovni nalogi, to je **koordinaciji aktivnosti urejanja prostora**, kjer je zaradi sprememb zakonodaje, zlasti evropskih direktiv in načina dela, ki temelji na pisnih stališčih, usklajevanje med posameznimi vsebinami in nosilci urejanja prostora postalo praktično nemogoče. Ministrstvo po spremembi zakonodaje koordinira samo še pripravo državnih prostorskih načrtov, pri pripravi občinskih prostorskih načrtov se morajo občine usklajevati z vsakim od nosilcev urejanja prostora posebej, kar v postopke vnaša določeno negotovost in jih podaljšuje. V postopku usklajevanja so kot enako neuspešna ocenjena še druga ministrstva in Vlada RS. Odsotnost usklajevanja in pomanjkljiva priprava ustreznih strokovnih podlag so dodaten razlog za slabo usklajenost prostorskih aktov na državni in občinski ravni z usmeritvami v SPRS, pri čemer je stanje na področju državnih prostorskih načrtov ocenjeno kot boljše. Pri občinskih prostorskih načrtih je usklajenost na načelni ravni zadovoljiva, na izvedbeni pa se kaže neusklajenost zlasti pri opredelitvi omrežja naselij in posegih zunaj poselitvenih območij.

¹ Ocena izvajanja politike je povzeta po sklepnem poročilu: SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Univerza v Ljubljani, ACER Novo mesto d.o.o, 2014

SPRS za zagotavljanje usklajenosti razvojnih dokumentov s prostorsko strategijo predvideva aktivnosti treh deležnikov: ministrstev (kot nosilci priprave), pripravljavca SPRS ter Vlade RS. Ugotavljanje skladnosti razvojnih aktov je omejeno na postopek medsektorskega usklajevanja v postopku priprave dokumentov, kar je vsebinsko gledano, premalo. Cilji SPRS so formalno vključeni v državne razvojne in sektorske dokumente.

Kot razlogi oziroma **sistemske ovire** pri uresničevanju ukrepov za izvajanje SPRS so: pomanjkanje koordinacije in sodelovanja, zlasti pri nekaterih NUP. Primeri so okoljevarstvene omejitve pri izvajanju ukrepov ali nepovezано delovanje oddelkov za gospodarsko javno infrastrukturo in promet. Dodatni razlogi so v načinu dela, ki poteka prevladujoče prek izdaje pisnih smernic in mnenj in le redkokdaj dopušča ali izrecno predvideva skupne usklajevalne sestanke; spremembe področne zakonodaje (tudi zaradi zahtev EU), ki povzročajo težave pri usklajevanju nalog NUP in spreminjajo njihove pristojnosti; pomanjkanje finančnih sredstev; odsotnost regionalne ravni, prevelik preskok med državno in lokalno ravno, kadrovska podhranjenost občin na področju prostorskega načrtovanja; odsotnost inštrumentov in podrobnejših predpisov; pomanjkljive evidence; zastarele opredelitve v SPRS, npr. kot posledica vmesnih sprememb zakonodaje, na primer na področju varstva kulturne dediščine, ali zaradi nejasnih oz. pomanjkljivih opredelitev posameznih prostorskih kategorij, pojavov, na primer kakovost bivanja, poselitev.

5. 2 Prostorski razvoj po uveljavitvi SPRS (povzeto po Poročilu o prostorskem razvoju, 2015)

Prostor se zaradi družbenih in gospodarskih razlogov in potreb, ki se odražajo skozi antropogene posege, ter naravnih procesov, **neprestano spreminja**. Prostorsko razvojni trendi na različnih vrstah območij se med seboj razlikujejo.

Težnje prostorskega razvoja Slovenije so bile preučene in opisane že ob pripravi Politike prostorskega razvoja RS – dokumenta, ki ga je v letu 2001 sprejela Vlada RS. Preobrazba slovenskega prostora v obdobju pred pripravo Politike prostorskega razvoja RS je bila ocenjena kot **stihijska**, z značilnostmi **nesmotrne razpršene gradnje** zunaj strjenih naselij ter razvrednotenjem kulturne krajine in naselbinske dediščine, pri čemer k vidni preobrazbi slovenskega prostora pa prispevata še **zaraščanje** kmetijskih zemljišč ter gradnja prometne in energetske infrastrukture (Politika ..., 2002). Kljub temu pa je bil slovenski prostor ocenjen kot **razmeroma kakovosten**, izpostavljeni so: raznovrstnost poselitvenih struktur, razmeroma kakovostno okolje in dobra prometna povezanost.

Več kot desetletje po pripravi Politike prostorskega razvoja ugotavljamo, da so se takrat opisane **težnje prostorskega razvoja nadaljevale** tudi v zadnjem desetletju. Nadaljevali so se mnogi negativni pojavi in procesi v prostoru, so pa bili doseženi nekateri uspehi predvsem na področju izboljšanja komunalne javne infrastrukture in kakovosti nekaterih sestavin okolja (npr. kakovost površinskih voda).

V Politiki prostorskega razvoja izpostavljen trend nesmotrne razpršene gradnje, se je nadaljeval tudi v prejšnjem desetletju. Deloma je k temu prispevala gradnja nezakonitih objektov pogosto na kmetijskih zemljiščih, večinoma gre pa za legalno zgrajene objekte na stavbnih zemljiščih določenih v

veljavnih prostorskih aktih občin. Nadaljeval se je trend suburbanizacije slovenskega prostora predvsem v funkcionalnih območjih večjih mest.

V mestih – urbanih naseljih – so zgoščena delovna mesta ter storitve javnega družbenega pomena. Večja mestna naselja demografsko stagnirajo – število prebivalcev v mestnih naseljih **se povečuje počasneje** od državnega povprečja. Storitvene in oskrbne dejavnosti se iz mestnih središč selijo na njihovo obrobje, pogosto v neposredno bližino obvoznih cest ter avtocestnih priključkov, saj so te lokacije ekonomsko zanimive. **Selitev** teh dejavnosti **na obrobje** vsebinsko siromaši mestna središča, povzroča njihovo praznjenje ter prebivalcem slabša možnosti za oskrbo.

Pritiski suburbanizacije so še posebej močni ob avtocestnem križu oz. na območjih, ki s cestno infrastrukturo dobro povezana. Privlačnost suburbanih naselij povečujejo visoke cene stanovanjskih nepremičnin v mestih, saj so cene zemljišč in nepremičnin ugodnejše, kot v mestnih središčih, visoka stopnja mobilnosti prebivalstva (število osebnih vozil na prebivalca) ter dobro razvejana cestna infrastruktura. Pomanjkanje dostopnih najemnih stanovanj vpliva na nizko stopnjo stanovanjske mobilnosti ter na način reševanja stanovanjske stiske prebivalcev z gradnjo stanovanj v lastni režiji. Investitorji v stanovanjske objekte so še posebej po letu 2008 v pretežnem delu fizične osebe, prevladujoč tip novozgrajenih stanovanjskih stavb so enostanovanjske stavbe. Prebivalstvo v suburbanih in periurbanih naseljih je mlajše od nacionalnega povprečja, selitveni saldo pozitiven, stopnja delovne aktivnosti praviloma višja kot v bližnjem nacionalnem oziroma regionalnem središču.

Po obdobju visoke gospodarske rasti in zniževanja ravni brezposelnosti med letoma 2002 in 2008, je obdobje gospodarske krize prineslo upad bruto družbenega proizvoda (BDP), zmanjšanje števila delovnih mest in visoko rast brezposelnosti. **Zmanjšanje števila delovnih mest** po začetku gospodarske krize je bilo v suburbanih območjih Slovenije nižje kot v nacionalnih središčih ter v obmejnih in perifernih območjih Slovenije. V nekaterih suburbanih območjih se je v času gospodarske krize število delovnih mest tudi nekoliko povečalo. Število dnevnih **delovnih migrantov** proti urbanim središčem se povečuje, povečujejo se tudi obratni dnevni migracijski tokovi – iz smeri središč proti manjšim naseljem v njihovi okolici. Indeks delovne mobilnosti se je med leti 2007 in 2012 povečal v vseh mestnih občinah razen v MO Kranj in MO Koper, povečeval pa se je tudi delež delovnih migrantov. Obratni migracijski tokovi so posledica zmanjševanja števila delovnih mest v tradicionalnih zaposlitvenih središčih ter povečevanja števila delovnih mest v suburbanih občinah, kjer so bile v zadnjih dveh desetletjih načrtovane in zgrajene številne poslovne cone, v katerih so prostor našla številna podjetja v zelo raznolikih dejavnostih (proizvodnja, trgovina, logistika, storitve ...). Od začetka gospodarske krize se je povečalo tudi število čezmejnih delovnih migrantov. Povečalo se je predvsem število migrantov v Avstrijo, katerih število se je po letu 2010 podvojilo, medtem ko je število migrantov v Italijo v tem obdobju nekoliko upadlo.

Bolj oddaljena, obmejna ali gorata podeželska območja **se pospešeno demografsko praznijo**, prebivalstvo se stara. Stopnja registrirane brezposelnosti je pogosto višja od nacionalnega povprečja (Prekmurje, Koroška, Bela krajina in Pokolpje, Posočje ...). Predvsem dobro izobraženi mladi na teh območjih težko najdejo svoji izobrazbi in interesom ustrezno zaposlitev, zato se preseljujejo v urbana središča oz. v njihovo bližino.

5.3. Predlogi za ukrepanje ((povzeto po Poročilu o prostorskem razvoju, 2015)

Na podlagi ugotovitev poročilo podaja **predloge za izboljšanje** na področjih usklajevanje med interesi v prostoru, na področju zemljiške politike in urbane prenove ter pri spremljanje izvajanja prostorske politike in stanja v prostoru. Jasneje bi bilo treba jasneje določiti cilje in ukrepe za njihovo izvajanje.

V SPRS bi morali **ločiti strateški – dolgoročni del od srednjeročnega – izvedbenega**. Slednji mora biti v večji meri kot sedaj povezan z drugimi razvojnimi državnimi dokumenti. Koordinacijo in izvajanje na lokalni ravni bi lahko izboljšali z vsebinami, ki bi bile do določene mere obravnavane tudi na regionalni ravni. Dokument in proces njegove priprave je treba ustrezno umesti v sistem razvojnega načrtovanja ter mu s tem zagotoviti ustrezno veljavo in prepoznavnost med različnimi deležniki v prostoru. Za uresničevanje ciljev SPRS bi morali je že v fazi njene priprave intenzivno vključevati različne deležnike ter tako doseči njeno »ponotranjenje«. Obenem bi se bilo treba dosledneje sklicevati na SPRS v medresorski koordinaciji pri pripravi državnih razvojnih dokumentov in predpisov. Potrebno je opredeliti, kdo in na kakšen način skrbi za izvajanje strategije, in hkrati ustrezne deležnike zavezati k rednemu spremljanju in poročanju stanja na področju prostora. Nujna bi bila večja promocija dokumenta in na splošno prostorskega načrtovanja. Ozaveščanje in izobraževanje o pomenu prostora in o družbeni odgovornosti deležnikov bi morala potekati pri odločevalcih (na državnem in lokalnem nivoju), splošni javnosti in z vključevanjem v učne programe. K temu bi pripomogli tudi z izdajo priporočil v obliki priročnikov kot spremljevalnega gradiva SPRS.

SPRS (2004) v četrtem poglavju navaja, da izvajanje prostorske strategije poteka preko sistema spremljanja stanja, kakor je bilo zastavljeno v 155. členu takrat veljavnega Zakona o urejanju prostora (ZureP-1) in podzakonskih aktih (o sistemu zbirk prostorskih podatkov, Uredba o obveznih kazalnikih). S spremembo zakonodaje v letu 2007 je bila ta pravna podlaga odpravljena. Med pripravo nove strategije prostorskega razvoja je treba že ob sami opredelitvi prostorsko razvojnih ciljev te oblikovati tako, da bo omogočeno spremljanje njihovega doseganja. Cilji je treba v čim večji meri **kvantificirati in opredeliti ciljne vrednosti**, predvsem pa opredeliti kriterije za njihovo vrednotenje. Pri prostorskih ciljih, kjer je to le mogoče, se uporabijo kazalniki za spremljanje stanja in trendov prostorskega razvoja, opredeljeni v tem poročilu. Kjer to ni mogoče ali so na voljo primernejši kazalniki, se glede na izbrane cilje strategije vključi morebitne dodatne kazalnike. Nabor kazalnikov naj se na ustrezen način (ločeno poglavje, prilog ali spremni dokument) navede v novi strategiji.

5. 4. Vloga SPRS v razvojnem načrtovanju in do drugih sektorskih dokumentov

SPRS je uveljavila **načelo vzdržnega prostorskega razvoja**, kar postavlja zahteve po doseganju konkurenčnosti v odnos do racionalne rabe virov, med njimi prostora in energije, ob hkratnem doseganju maksimalnih učinkov. Učinki morajo biti prostorsko optimizirani, to je nadgrajevati in razvijati obstoječe danosti, ne da bi jih kakovostno ali količinsko ogrozili ali uničili. S tem dodaja trajnostnemu razvoju ključni premislek, saj njegovo uresničevanje zahteva aplikacijo na vseh ravneh in v vsakem območju, kar pa ni mogoče brez **upoštevanja prostorske dimenzije**, tako v politikah kot tudi programih in načrtih. To pa pomeni, da nujnost, da so prostorske vsebine vključene v razvojne in

sektorske politike na način, da lahko prispevajo k njihovi optimizaciji, sinergijam in izvedljivosti. To je tudi največja garancija za odpravo tistih administrativnih ovir pri umeščanju objektov v prostor, ki izhajajo iz neustreznega prepoznavanja problemov in potencialov ali neusklajenosti z drugimi politikami zaradi česar ob svojem izvajanju trčijo v nepremostljive ali časovno zamudne ovire, zlasti kadar je za izvedbo potrebna sprememba občinskega prostorskega načrta.

5.5. Vloga SPRS v zakonodaji

- Zakon o prostorskem načrtovanju in vloga strateškega prostorskega dokumenta;

V letu 2007 je bil sprejet novi **Zakon o prostorskem načrtovanju**, ki ureja pretežno prostorsko načrtovanje na različnih ravneh in namenja malo pozornosti vprašanju prostorskega razvoja države, kljub temu, da je Vlada RS v letu 2001 sprejela Politiko urejanja prostora v Sloveniji, s katero je začrtala reformo urejanja prostora in vodila za pripravo Prostorske zasnove Slovenije v novem sistemu demokratične ureditve in tržnega gospodarstva po osamosvojitvi. Z njo je začrtala smeri nadaljnega urejanja prostora, dosegla soglasje o najpomembnejših ciljih urejanja prostora in o tem, kako jih uresničiti na državni, regionalni in občinski ravni. Pomeni tudi okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost, varnost, blaginjo in zdravje prebivalcev ter okoljsko sprejemljivost posegov v prostor ob spoštovanju pravnega reda države, kulturne identitete in različnosti ter življenjskih interesov vseh državljanov.

Zakon o prostorskem načrtovanju je na državni ravni predvidel zamenjavo Strategije prostorskega razvoja Slovenije z Državnim prostorskim načrtom (DSPN), ki naj bi, glede na opredeljeno vsebino, sicer vseboval strateške prostorske vidike razvoja države, njegova prvenstvena naloga pa naj bi bila v prostoru povezati sektorske programe, kar postavlja DSPN na raven izvedbenega dokumenta sektorskih politik, hkrati pa je prostorska uskladitev sprejetih sektorskih programov (nekateri so sprejeti v Državnem zboru) praktično neizvedljiva. Ker naj bi po veljavni zakonodaji DSPN nadomestil SPRS, bi to pomenilo, da bi država ostala brez strateške vizije prostorskega razvoja.

Zaradi tega je bila ob interventni spremembi Zakona o prostorskem načrtovanju v letu 2011 v prehodne določbe vključeno določilo (vključitev bolj celovitih določil zaradi hitrega postopka narave sprememb ni bilo mogoče), s katerim je bilo omogočeno razmišljanje o spremembah in dopolnitvah SPRS. Vendar ima tudi ta sprememba določene omejitve. Premisleki gredo namreč v smeri nadgradnje obstoječega dokumenta, in sicer na način, da bi vključeval dolgoročni strateški okvir za prostorski razvoj do 2030 z vizijo do 2050 ter bil akcijsko naraven in osredotočen na programsko obdobje do leta 2020.

Na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije (sklep št. 02402-2/2011/8, točka 4.) je medresorska delovna skupina za oblikovanje načina povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni pripravila skupna izhodišča, kot podlago za spremembo zakonodaje na področju regionalnega razvoja in prostorskega načrtovanja. Med zaključnimi ugotovitvami je medresorska delovna skupina poudarila nujnost tesnejše povezanosti razvojnega in prostorskega načrtovanja, zaradi potrebe po vsebinski in časovni usklajenosti med razvojnimi načrti in prostorskim načrtovanjem, izpostavila problem neusklajenosti razvojnih teženj na regionalni ravni in potrebo po bolj strateškem pristopu pri usklajevanju in uresničevanju razvojnih potreb. Izpostavila je problem

odsotnost dolgoročne razvojne vizije države ter izpostavila veljavno Strategijo prostorskega razvoja Slovenije kot edini dolgoročni dokument države z dolgoročno vizijo. Ocenila je, da za povezovanje prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni ni potrebna institucionalizacija regij (pokrajin), kar omenjajo tudi priporočila OECD, pač pa je smiselno področji povezati v okviru priprave regionalnih razvojnih programov na način, da RRP vsebuje tudi obvezni prostorski del.

Ministrstvo, pristojno za prostor je na osnovi skupnih izhodišč medresorske delovne skupine ter spremenjene zakonodaje s področja skladnega regionalnega razvoja v letu 2013 pripravilo prostorske smernice, ki so bile vključene v pripravo regionalnih razvojnih programov. S tem je bila dana možnost za večje vključevanje prostorskih vidikov v razvojno vizijo posamezne regije in priprava podlag za integralne prostorske investicije. V smernicah so bile poudarjene teme: urbana središča in njihova vloga za razvoj regije (energetska in funkcionalna prenova, stanovanja, ustrezna povezanost in dostopnost kot podpora trajnostni mobilnosti, delovna mesta in območja za gospodarske dejavnosti, storitve splošnega pomena), urbano – ruralno povezovanje (storitve, dejavnosti, turizem in vrednote).

Te usmeritve se navezujejo tudi na izhodišča normativnih sprememb in področju urejanja prostora in graditve objektov, ki jih je 14. 11. 2013 sprejela vlada RS, katerih cilj je vzpostavitev preglednega in stabilnega sistema za zagotavljanje javnega interesa na področju urejanja prostora na eni strani, ter razumljivega, relativno enostavnega in varnega investicijskega okolja za zasebni interes in gospodarsko pobudo na drugi strani.

Obsegale bodo spremembe na naslednjih področjih:

- prenovu strateških izhodišč opredeljenih v SPRS v smeri povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja;
- ureditev razmerij med javno pravnimi režimi v prostoru, katerih pogoji so pogosto v medsebojni koliziji;
- ureditev sistema pristojnosti in organizacije deležnikov v procesu urejanja prostora, izboljšanje procesa usklajevanja različnih sektorskih interesov;
- uvajanje in okrepitev principov regionalizma pri prostorskem načrtovanju s povezovanjem prostorskega in razvojnega načrtovanja;
- poenotenje minimalnih zahtev prostorskega načrtovanja za celotno državo;
- integracija postopkov prostorskega načrtovanja in dovoljevanja s postopki okoljskih presoj;
- poenotenje standarda sodelovanja javnosti v procesu prostorskega načrtovanja na vseh teritorialnih ravneh;
- preoblikovanje procesa umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena;
- prenova prostorskih ukrepov in uvajanje mehanizmov aktivne zemljiške politike;
- ponovna uvedba dovoljenja za nekatere posege v prostor, ki niso gradnja objektov, lahko pa predstavljajo veliko tveganje za degradacijo prostora (npr. nasipavanja, zasipavanja, melioracije, postavitve premičnih ali začasnih objektov kot so kontejnerji, kioski in podobno);
- sprememba načina izdajanja dovoljenja za gradnjo stavb in izvajanje vzdrževalnih del;
- preoblikovanje sistema nadzora pri graditvi objektov;
- preнове pogojev za gradnjo objektov z izboljšanjem preglednosti evidence zgrajenih objektov in opravljenih del;

- integracija izdajanja soglasij soglasodajalcev v postopek izdajanje gradbenih dovoljenj;
- nadomestitev postopka izdajanja uporabnega dovoljenja z izdajo certifikata za zgrajeni objekt;
- prenova sistema licenc in podeljevanje javnih pooblastil;
- reševanje problematike nedovoljenih gradenj.

V letu 2015 in prvi polovici 2016 bodo potekale nekatere nujne spremembe zakonodaje, v katere bodo vključene nujne spremembe, ki jih narekuje koncept prenovljene SPRS, do 2018 pa bo opravljena celovita prenova zakonodajnega okvira.

5. 6. Vloga prostora v EU in v nekaterih državah članicah

Od zgodnjih 70-let do danes, ko je pričela nastajati prostorska zakonodaja, je bil prostor prepoznan kot eden od ključnih dejavnikov razvoja družbe in integracije politik s prostorskimi učinki. Jugoslovanska praksa obravnave vseh treh komponent razvoja države, družbene, gospodarske in prostorske v sistemu družbenega planiranja je bil neke vrste predhodnica pojmovanju trajnostnega razvoja. Prepoznana so bila ključna načela prostorskega planiranja, ki mora biti demokratičen, celovit, funkcionalen in dolgoročen. V evropskem merilu naj bi prostorsko planiranje prispevalo k boljši prostorski organizaciji in iskanju odgovorov na vprašanja, ki gredo preko nacionalnih okvirov (Svet Evrope, Priporočila ministrov, pristojnih za regionalni in prostorski razvoj). Kljub temu, da na ravni Evropske unije prostorsko planiranje ni predmet aquis-ja, temveč je v pristojnosti držav članic, pa so se ministri držav članic dogovorili o prioritetenih vsebinah oziroma področjih (EU Teritorialna agenda 2020) h katerim naj bi prispevale EU in nacionalne politike. V zadnjem letu se je pričela intenzivirati razprava o večji vlogi mest in o potrebi po urbani agendi EU. Mesta prevzemajo svojo vlogo (skozi instrument urbanega razvoja v okviru kohezijske politike), ki bo svojevrstno testno obdobje, hkrati pa bo potekala tudi razprava o tem, kako se na to odzvati z novimi instrumenti na ravni EU in posledično v DČ. SPRS naj bi vključevala tudi že ključne usmeritve v tem smislu.

Okvirna izhodišča za prostorski razvoj posamezne države izvajajo glede na svoj notranji ustroj, vsebino prostorskih dokumentov in sistem pa prilagajajo glede na ključne notranje in zunanje okoliščine.

Ureditev prostorskega planiranja je odvisna od državne ureditve in od t.i. kulture planiranja v posamezni državi. Zvezne države z močno regionalno ravniyo (dežele oziroma regije) pogosto nimajo obvezujočega strateškega prostorskega dokumenta na tej ravni, nekatere od njih (npr. Avstrija) pa imajo vzpostavljene mehanizme oblikovanja skupnih izhodišč kot vodilo za enoten pristop na regionalni ravni. V Avstriji tako koordinacijo predstavlja ÖROK (Avstrijska konferenca za prostorsko urejanje), ki pripravlja skupen neobvezujoč dokument ÖREK (Avstrijski koncept prostorskega razvoja). Povsem drugačen je primer Danske, ki strateškega prostorskega dokumenta nima, ima pa prostorski načrt, ki je vezan na mandat vlade. Ob menjavi vlade se pripravi nacionalno poročilo, na podlagi katerega se opredeli nacionalne prostorske interese in nacionalne smernice načrtovanja v okviru procesa, ki je voden od spodaj navzgor. Nekatere države so na podlagi večletnih izkušenj in prakse prešle na integralni prostorski dokument. Nizozemska v svoji strategiji in prostorskem planu integrira prometne, prostorske, strukturno programske, vojaške in krajinske oz. naravovarstvene vsebine, določa nacionalne interese, ki jih morajo upoštevati na drugih ravneh, regionalni in lokalni, država pa ima pristojnost pregleda nad izvajanjem, a tudi skupno delo. Nekatere države so reformirale celotno

strukturo priprave politik in zmanjšale njihovo število ter povečale povezanost med njimi: Poljska ima po novem namesto stotine različnih strategij 9 novih strategij, med njimi tudi državni prostorsko-razvojni koncept 2030. Bolgarija je sprejela srednjeročni strateški dokument, ki je pripravljen kot okvir za sektorske investicije za konkretno programsko obdobje. Hrvaška ima državno prostorsko strategijo, program za izvajanje ter poročilo o stanju prostora (zadnje 2008-2012). Prostorski načrt Republike Srbije je razvojni dokument s poudarkom na regionalnem razvoju, ki ga spremlja spisak projektov.

5. 7. Ključni problemi in izzivi prostorskega razvoja

V desetletju po vključitvi v EU se je zgodilo veliko sprememb, ki so zaznamovale slovenski prostor in se kažejo v prostorskih procesih, drugačnih od usmeritev strategije. V tem času so bili zaznani tudi novi, v času sprejema strategije manj poudarjeni izzivi, ki bodo vplivali na prihodnji 'prostorski razvoj države. Nova SPRS se mora odzvati na spremenjene mednarodne okoliščine ter socialne in ekonomske trenda, ki imajo regionalne in prostorske učinke tako na ravni EU kot v Sloveniji in sicer:

- demografske spremembe,
- zmanjševanje energetske odvisnosti Slovenije od fosilnih goriv in prehod v nizkoogljično družbo,
- globalizacija gospodarstva,
- podnebne spremembe z regionalno specifičnimi vplivi,
- nova vloga mest,
- večja vloga povezovanja v čezmejnem in širšem makroregionalnem prostoru.

Poleg navedenih izzivov pa bo na prenovu SPRS vplivala tudi sledeča dejstva:

- odsotnost strateške razvojne vizije v državi ter pomanjkanje razumevanja, kako sektorji prispevajo k skupni viziji s svojimi politikami ;
- razdrobljenost upravljanja z viri
- in prostorom, ki se kaže v pritisku na prostor s strani investitorjev, sektorjev in lokalnih skupnosti;
- pomanjkanje strateškega pristopa na vseh upravljaljskih ravneh.

Prenova SPRS ne bo odgovorila na vse navedene izzive, pomembno pa je izpostaviti prostorsko dimenzijo razvojnih politik – za čim bolj zgodnjo vključitev in uspešno izvajanje.

Podnebne spremembe, ki imajo regionalno specifične vplive, večji ko so vplivi, večje so potrebe po prilagajanju; Slovenija je prepoznana kot območje, kjer bodo posledice vpliva podnebnih sprememb v prihodnje velike, kar je posledica njenega geografskega položaja v južnem delu Alp in goratosti ozemlja (sprememba padavinskih vzorcev, povečanje pojavnosti suš, zmanjševanje snežne odeje, vročinski valovi)..

Ključen izziv prostorskega razvoja: zmanjšanje ranljivosti prostora s prilagajanjem pričakovanim prihodnjih učinkov podnebnih sprememb.

Demografske spremembe: splošen trend je povečevanje starostne odvisnosti prebivalstva, zmanjševanje deleža mladih, upadanje naravnega prirasta; migracije prebivalstva načeloma

predstavljajo potencial za razvoj, a so lahko hkrati tudi vir neravnovesij (makroregionalno gledano so regije izvora pretežno na vzhodu EU/regije ponora pretežno na zahodu, a tudi na jugu; na nižji ravni, pa se poteka praznjenje odmaknjenih, obmejnih, pa tudi goratih predelov, prepoznana so tudi regionalno specifična spolna neravnovesja – manko žensk med 25 in 39 letom, kar vpliv na rodnost -v Sloveniji, npr. občina Tolmin in Koroške občine beležijo upad števila žensk v tem obdobju – odseljevanje izobraženih mlajših žensk, kar je povezano z majhnimi zaposlitvenimi možnostmi);

Ključen izziv prostorskega razvoja: S kakšnim konceptom prostorskega razvoja lahko učinkovito vplivamo na ustavitev trendov praznjenja različnih vrst območij? Kako lahko s prostorskimi sredstvi povečamo privlačnost slovenskega prostora za delovno silo ustreznih kvalifikacij?

Oskrba z energijo in prehod v nizkoogljično družbo: težnja zmanjšanja energetske odvisnosti od fosilnih goriv na eni strani, na drugi strani pa povečanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov; rast cen fosilnih goriv pomeni večjo izpostavljenost energetske revščini; uravnotežiti potrebe po energiji s povečanjem energetske učinkovitosti stavbnega fonda, izboljšanjem trajnostne mobilnosti (javni promet) ter novimi koncepti energetske učinkovitega prostorskega načrtovanja in urbanizma.

Ključni izziv prostorskega razvoja: Kako izkoristiti prostorske pristope za zmanjšanje odvisnosti od fosilnih goriv v Sloveniji? Kje so prostorski potenciali za povečanje oskrbe z energijo iz obnovljivih virov? Kje prostorsko izboljšati energetske učinkovitost? Kakšne so prostorske možnosti za uveljavitev koncepta skoraj nič energijskih hiš? Kako lahko uveljavimo energetske (snovno) varčno prostorsko načrtovanje? Kakšen koncept poselitve za doseg večje stopnje nizkoogljičnosti in manjše družbene stroške glede mobilnosti?

Globalizacija: na osnovi ključnih teritorialnih faktorjev, ki so vitalni ekonomski viri, zlasti povezave, prednosti urbanih območij, privlačno okolje in procesi teritorialnega sodelovanja so ključne svetovne vstopne točke (prometna vozlišča, središča globalnih finančnih sistemov ali gostitelji R&D centrov...): London in New York, v EU pa še Pariz, Milano, konurbacija v Porurju, v soseščini Carigrad, Moskva.

Ključni izziv prostorskega razvoja: na kakšen način se lahko Slovenija navezuje na ključne svetovne vstopne točke? Katere vrste infrastrukture je potrebna?

Vpetost v mednarodni prostor: Slovenija je na stičišču velikih evropskih regij, zato je poseben izziv, kako geografsko lego vpeti v razvojno in prostorsko razvojno politiko države. V makroregionalnem povezovanju, ki se je pričelo pred slabimi petimi leti strategije EU so nastale na pobudo nekaterih držav članic s ciljem lažjega in bolj prilagojenega izvajanja politike EU. Gre torej za procese medvladnega sodelovanja, v katerem države uveljavljajo nacionalne interese na področjih, kjer je možno usklajeno delovanje. Slovenija je vključena v tri makroregionalne strategije: EU Strategijo za Podonavje, EU Strategijo za Jadransko Jonsko regijo in EU Strategijo za Alpsko regijo. Svoje interese je prepoznala na področjih gospodarskega sodelovanja in inovacij, povezljivosti regij na področju prometa in energije, varstvu okolja ter obvladovanju tveganj, trajnostnem turizmu ter institucionalne krepitve in sodelovanja. Nekateri deli države so bolj odprti v sosednji prostor, zato so bolj odprti čezmejnemu povezovanju in reševanju problemov zaposlitve, migracij ali storitev.

Ključen izziv prostorskega razvoja: Kateri so ključni prostorski vidiki na katere bi se morala Slovenija nasloniti pri vključevanju v mednarodni prostor? Kateri so ključni prostorski potenciali, ki zagotavljajo podporo enakovrednemu vključevanju? Kakšna institucionalna podpora je za to potrebna oziroma, katere institucije bi bilo treba okrepiti in na katerih ravneh?

Nova vloga mest

Pričakovati je, da bodo imela mesta veliko večjo vlogo v prihodnjem razvoju Evrope kot do sedaj. Mesta so namreč gonilna sila evropskega in nacionalnih gospodarstev, saj se v urbanih območjih ustvari več kot dve tretjini BDP na EU ravni, so središča za delovna mesta, ustvarjalnost in inovativnost. V mestih so zgoščene človekove dejavnosti, pa tudi problemi in izzivi. Čeprav so za uspešnost spoprijemanja z izzivi in problemi nujne usklajene javne politike, pa se po drugi strani večina politik izvaja na lokalni ravni, kar zahteva skrb za ustrezno usposobljenost in zmogljivost na tej ravni. Mesta naj bi v prihodnosti bila prostori socialnega napredka, platforme demokracije, kulturnega dialoga, središča zelene in ekološke ter okoljske prenove, ki privabljajo in spodbujajo gospodarsko rast. Ob tem pa naj bi razvoj mest upošteval določena načela, zlasti policentrično prostorsko organizacijo, dobro dostopnost do storitev splošnega pomena, strnjenost urbane strukture ter visoko raven varstva okolja in kakovosti v mestih in njihovi okolici. Slovenska mesta so v primerjavi z evropskimi majhna, a zato za uravnotežen prostorski razvoj države nič manj pomembna. Med njimi izstopajo Ljubljana, obalno somestje ter Maribor, ki imajo vlogo tudi v mednarodnem prostoru, pa tudi druga mesta, ki imajo del svojega zaledje v čezmejnem prostoru (npr. Nova Gorica). Slovenska mesta so zaposlitvena središča za 94 % vseh zaposlenih prebivalcev in življenjski prostor za 70 % prebivalcev Slovenije z višjo ali visoko izobrazbo.

Ključni izziv prostorskega razvoja: Kakšno vlogo lahko imajo slovenska mesta v čezmejnem in mednarodnem prostoru? Kako spodbuditi boljše sodelovanje med mesti, da se bodo dopolnjevala in si ne konkurirala? Kako povečati privlačnost mest in kakovost bivanja v mestih? Kakšni so izzivi sodelovanja med mesti in njihovim zaledjem? Kako zmanjšati ogljični odtis mest?

5. 8. Predvidene rešitve

Slovenija je zavezana trajnostni razvojni paradigmi, k čemur je SPRS dodala načelo vzdržnega prostorskega razvoja, kar je postavilo zahteve po doseganju večje gospodarske konkurenčnosti ter okoljske in socialne trajnosti v dinamičen odnos s prostorskimi potenciali. Upoštevanje prostorske dimenzije na vseh ravneh, tako v politikah kot tudi programih in načrtih, lahko prispeva k večjemu doseganju sinergij med politikami pri njihovem izvajanju na različnih območjih. To je tudi največja priložnost za odpravo tistih administrativnih ovir v državi, ki izhajajo iz neustreznega prepoznavanja problemov in potencialov, zaradi česar izvajanje marsikatere politike trči v nepremostljive ali zamudne ovire.

Prenovljena SPRS naj bi torej podala jasen dolgoročen strateški okvir prostorskega razvoja države za razvojne in sektorske politike na državni, regionalni in lokalni ravni, zlasti za tiste s prostorskimi učinki, ter izhodišča za vključevanje prostorskih vidikov s ciljem optimalnega doseganja principov trajnostnega (in vzdržnega) prostorskega razvoja na različnih območjih. Prenovljena SPRS naj bi vključevala srednjeročna vsebinska izhodišča, kot korak na poti k doseganju dolgoročnih ciljev, ki bi povezovala merljive cilje prostorskega razvoja z izvajanjem sektorskih politik v konkretnem programskem obdobju.

5. 9. Postopek priprave

Priprava prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije bo potekala predvidoma v petih korakih:

- V prvem koraku bodo pripravljena izhodiščna gradiva prenove SPRS (Izhodišča za prenovu SPRS, Procesni načrt in Poročilo o stanju prostora). Izhodišča za prenovu bodo podlaga za odločitev o potrebnosti izvedbe celovite prenove vplivov na okolje. Poročilo o stanju prostorskega razvoja, izhodišča za prenovu ter predviden proces z vključevanjem deležnikov bodo predstavljena javnosti z namenom pridobiti odzive in dodatne predloge. Prvi korak s potrditvijo izhodiščnih dokumentov na Vladi RS ter vzpostavitvijo medresorske delovne skupine. V tem koraku se pripravijo tudi predlogi za dopolnitev Zakona o prostorskem načrtovanju, ki bodo vključene v spremembe zakonodaje v prvi fazi (do spomladi 2016), s katerimi bo ustrezneje definirana vloga SPRS v prostorski politiki države, pa tudi način njenega spreminjanja in dopolnjevanja.
- V drugem koraku bo potekalo oblikovanje osnutka SPRS, ki bo vključeval izhodišča, vizijo in cilje prostorskega razvoja, zasnovo prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami in usmeritvami, predlogom razdelave po območjih oziroma temah ter kazalniki spremljanja izvajanja. V tem koraku se bo predvidoma pričela priprava okoljskega poročila (okoljska izhodišča) v skladu z določili Zakona o varstvu okolja in postopkom celovite presoje vplivov na okolje. Pripravljene bodo tudi nekatere strokovne analize, zlasti na področju opremljenosti s storitvami javnega pomena, po specifičnih temah bodo organizirane tudi fokusne skupine za poglobljeno obravnavo določenih prostorsko razvojnih vprašanj s predstavniki resorjev in drugih relevantnih institucij in nevladnih organizacij.
- V tretjem koraku bo predstavljen osnutek SPRS in okoljska izhodišča . V najširšem krogu deležnikov bo opravljena vsebinska razprava, na podlagi zaključkov bo pripravljen predlog prenovljene SPRS.
- V četrtem koraku bo prenova SPRS vključena v normativni program Vlade RS, potekalo bo medresorsko usklajevanje ter javna obravnava predloga ter okoljskega poročila, ki ji bo sledila potrditev na Vladi RS. Sledi postopek sprejemanja in sprejem v Državnem zboru RS
- Peti korak je namenjen uveljavitvi prenovljene SPRS po njenem sprejemu, ki bo pripravljen kot konferenca za pričetek izvajanja na kateri bodo predstavljena ključna vsebinska izhodišča ter platforma za koordinacija izvajanja na ravni vlade in na regionalni ravni. Vzpostavljen bo sistem usposabljanje deležnikov za izvajanje.

5. 10. Vključevanje deležnikov

Procesni načrt je zasnovan kot celosten posvetovalni proces, ki podpira posamezne korake prenove SPRS. V procesu bo potekalo usklajevanje (prostorsko) relevantnih sektorskih politik in drugih javnih interesov skozi kontinuiran proces vključevanja ključnih deležnikov v niz predvidenih posvetovalnih dogodkov in aktivnosti. Namen celostnega posvetovalnega procesa je omogočiti deležnikom seznanitev z informacijami o prenovi SPRS, stanju prostora, razvojnih izzivih in predlogi, ki jih v proces prinašajo drugi sektorji oz. drugi deležniki ter omogočiti razpravo in uskladitev o ključnih vsebinskih vprašanjih, ob tem pa zagotoviti smotrno raba finančnih in človeških virov ter časa.

Procesni načrt je zasnovan v podporo priprave prenove SPRS. To pomeni, da predvideni posvetovalni dogodki prvenstveno izhajajo iz potreb po obravnavi posameznih vsebinskih področij in vprašanj. Poleg glavnih širših posvetovalnih dogodkov, ki bodo namenjeni vsem deležnikom, bodo organizirana

tudi dodatna posvetovanja – fokusne skupine oz. druge oblike posvetovanj s posameznimi skupinami deležnikov, ki bodo namenjene razpravi o specifičnih vsebinskih vidikih prenove SPRS. Predvideni dogodki in aktivnosti v zasnovanem posvetovalnem procesu (od širšega vključevanja vseh deležnikov do ožjega posvetovanja z izbranimi skupinami deležnikov) odpirajo možnost za odprto razpravo, medsebojno soočenje in preveritev različnih vsebinskih in interesnih izhodišč, predvsem pa pripravo vsebinsko usklajenega dokumenta, ki bo sprejet in podprt s strani vseh relevantnih (ključnih) deležnikov.

Izhajamo iz tega, da bo potreba po informiranju, izmenjavi stališč in usklajevanju na začetku in na sredini procesa priprave SPRS večja, zato bo takrat tudi vključevanje deležnikov in pogostost dogodkov intenzivnejša in se bo zmanjševala proti koncu procesa priprave SPRS. Zgodnje in kontinuirano vključevanje različnih skupin deležnikov v proces prenove SPRS bo omogočilo, da se relevantni podatki, informacije in predlogi deležnikov vključijo v vsebinsko pripravo dokumenta že od samega začetka, tako pri definiranju krovnih ciljev, ugotavljanju in izražanju potreb, oblikovanju usmeritev in prioritet ter ukrepov za izvajanje SPRS. Proces posvetovanj želimo usmerjati tako, da bo tako postopoma - proti zaključku procesa - vse manj potreb po usklajevanju, saj je cilj, da se v procesu doseže največji možni konsenz o dokumentu in podporo s strani deležnikov. Predvideno je, da se v procesu obravnava in uskladi vsi kritični vidiki, kar bo, tudi v primeru razhajanja mnenj prispevalo k temu, da bodo odločitve za vse deležnike bolj razumljive in bolj sprejemljive.

Zagotovitev vključenosti javnosti in deležnikov v proces prenove SPRS ima tudi obvezujočo pravno podlago v Aarhuski konvenciji – konvenciji o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Ur.l.RS, št.62/04), v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJ-UPB2 (Ur.l.RS, št. 51/06) in v resoluciji o normativni dejavnosti (Ur.l.RS št. 95/09).

Eden od ključnih namenov procesnega načrta usklajevanja politik v procesu prenove SPRS je zagotovitev ustreznega in učinkovitega sodelovanja vseh relevantnih deležnikov in različnih skupin javnosti. To je ključni pogoj za doseganje višje stopnje legitimnosti in sprejemljivosti dokumenta, za uveljavljanja interesov različnih javnosti, kakor tudi sredstvo za izboljšanje doseganje ciljev politike skozi ukrepe, ki jih bodo izvajali tudi deležniki skozi izvajanje svojih – sektorskih politik, programov ali načrtov, ali deležniki, ki izvajanje lahko podprejo skozi svoje strokovno delo ali aktivnosti nevladnih organizacij.

Za uspešnost sodelovanja je še zlasti pomembno, da se deležniki in javnost v postopek prenove SPRS vključijo že v začetni fazi priprave izhodišč za prenovu dokumenta. Praksa vključevanja javnosti pri pripravi prostorskih dokumentov je pokazala, da je organizirano neformalno vključevanje zaželeno zaradi boljše uskladitve ciljev, preveritve tez, predvsem pa zaradi večanja legitimnosti strateškega dokumenta in sprejemljivosti ključnih ciljev prostorske politike.

Proces priprave oz. prenove SPRS je odprt za vse vrste deležnikov in javnosti, vendar bo zaradi široke vsebinskega nabora SPRS in zagotovitve racionalnosti dela v procesu prenove SPRS, število in vrsta vključenih deležnikov v posameznih fazah procesnega načrta različna.

Osnovni cilji procesa usklajevanja javnih politik z vključevanjem deležnikov so:

- v pripravo prenove SPRS vključiti znanje, izkušnje, podatke in informacije iz relevantnih sektorskih politik ter posledično omogočiti dobro usklajenost izhodišč, krovnih ciljev, prioritet in strateških usmeritev SPRS z drugimi relevantnimi politikami, ter s tem boljšo umeščenost strategije v razvojno politiko države ter doseganje boljših učinkov in sinergij na vseh ravneh;
- v pripravo SPRS vključiti podatke, znanje in predloge predstavnikov javne uprave, odločevalcev na različnih ravneh in z različnimi odgovornostmi, ter oblikovalcev in izvajalcev regionalnih politik, kar bo posledično prispevalo k izboljšanju kakovosti strategije in njene izvedljivost v praksi;
- v pripravo SPRS vključiti podatke, znanje in predloge tudi drugih deležnikov, kar bo strategijo bolj približalo dejanskim potrebam, prioritetam in vrednotam v družbi;
- krepiti skupno in individualno ozaveščenost in znanje udeleženi, povezano s SPRS;
- izboljšati skupno razumevanje stanja prostora in problemov ter doseči konsenz glede vizije, ciljev, prioritet in usmeritev ter s tem doseči boljšo izvedljivost;
- izboljšati pogoje za izvedbo SPRS v praksi in učinkovitejšo rabo človeških, finančnih in drugih virov;
- povezati različne deležnike in krepiti medsebojno zaupanje;
- povečati občutek pripadnosti in solastništva SPRS in s tem krepiti širšo sprejemljivost strategije ter večjo podporo in sodelovanje deležnikov pri njenem izvajanju;
- prispevati k doseganju prostorske kohezije in prostorskih razvojnih ciljev;
- pritegnitev vseh ključnih deležnikov k aktivni soudeležbi pri prenovi SPRS in vzpostavitve trajnega dialoga in sodelovanja pri nadaljnjem izvajanju.