

Naročnik:

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor
Direktorat za prostor, graditev in stanovanja

Javno naročilo: 430-322/2015

Številka pogodbe: 2550 – 16 – 510009

Univerza
v Ljubljani

Biotehniška fakulteta
Oddelek za krajinsko arhitekturo



Strateško vrednotenje

Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050

Končno poročilo

Avtorji:

prof. dr. Mojca Golobič, vodja projekta
mag. Bojan Radej,
Barbara Kostanjšek,
Špela Kolarič,
mag. Alenka Cof

Biotehniška fakulteta,
Jamnikarjeva 101, 1000 Ljubljana

Ljubljana, 29. oktober 2019

Kazalo vsebine

POVZETEK	4
1 Uvod	6
2 Izhodišča	7
2.1. Interventna logika prostorske politike	7
2.2. Prostorska kohezija kot izhodišče za zasnovo in vrednotenje prostorske politike	9
2.3 Namen in pristop strateškega vrednotenja.....	12
2.4 Presečna metoda strateškega vrednotenja.....	14
2.5 Povezava strateškega vrednotenja s presojo vplivov na okolje	21
3 Rezultati.....	24
3.1 Skladnost resornih politik s cilji prostorskega razvoja.....	24
3.1.1. Ocena usklajenosti ciljev resornih politik s strategijo prostorskega razvoja.....	24
3.1.2 Presečno usklajevanje prostorskih interesov.....	28
3.1.3 Prostorska ocena vplivov (TIA) kot instrument usklajevanja resornih politik.....	31
3.2. Ocena prispevka SPRS k prostorski koheziji	34
4 Sklepne ugotovitve in priporočila.....	41
5 Viri in literatura	44
PRILOGE	47

PRILOGA 1: Strateško vrednotenje - Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, Začetno poročilo

PRILOGA 2: Strateško vrednotenje - Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, Vmesno poročilo

Kazalo preglednic in slik

KAZALO PREGLEDNIC:

Preglednica 1: Matrika ocen sovplivanja ciljev na področju okolja in prostorskega razvoja (povzeto po P4.8 v prilogi 4 poročila o SV).....	13
Preglednica 2: Sintezna ocena teženj v prostoru 2000-2010.....	16
Preglednica 3: Povzetek ugotovitev raziskave Golobič s sod., 2014.....	19
Preglednica 4: Primerjava ciljev SPRS 2004 in SPRS 2030/2050.....	30
Preglednica 5: Dokumenti za vrednotenje skladnosti ciljev po področjih.....	45
Preglednica 6: Skladnost sektorskih ciljev s Cilji nove SPRS v kontekstu zagotavljanja teritorialne kohezije, ocene od 1 (popolnoma neskladno) do 5 (popolnoma skladno).....	48

KAZALO SLIK:

Slika 1: Postopek presečne presoje učinkov (Vir: Radej in sod., 2011).....	10
Slika 2: Pristopa in povezave med SV in SPVO.....	13
Slika 3: Vennov diagram presečne predstavitve prostorske kohezije po Camagniju.....	28
Slika 4: Shema tridelnega postopka presečnega usklajevanja interesov v prostoru.....	39

POVZETEK

Strateško vrednotenje je ena od nalog v okviru prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) iz leta 2004. SPRS je temeljni strateški dokument za usmerjanje prostorskega razvoja države, s katerim se zagotovi prostorsko kohezijo na osnovi prostorskih potencialov. Nova SPRS 2030/2050 je utemeljila nov, celostni pristop k prostorskemu razvoju, ki si prizadeva za '*povezovanje med sektorji in ravni*', horizontalno in vertikalno, in teži k oblikovanju dolgoročnih ukrepov, ki zagotavljajo povečanje prostorske kohezije (in integracije) med tremi glavnimi, v jedru nasprotujočimi prostorskimi domenami; Okoljsko oz. Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G). Z vrednotenjem moramo preveriti integracijski in v tem okviru posebej kohezijski potencial učinkov SPRS in kako s tem SPRS spreminja ključne negativne trende v prostoru, ugotovljene s predhodno opravljenimi analizami stanja. Drugi namen vrednotenja je pripraviti vzorčno vrednotenje kot osnovo za izvajanje drugih nalog prostorske politike, zlasti za vrednotenje kohezijskih vplivov prostorskih ukrepov (določenih z akcijskimi načrti ter regionalnimi in občinskimi dokumenti) in ukrepov drugih resorjev pri sprejemanju njihovih politik. Osnovno orodje za strateško vrednotenje je presečna metoda, ki temelji na matričnem postopku vrednotenja.

Negativni trendi v prostoru v zadnjem desetletju in ocene uresničevanja ukrepov SPRS 2004 opozarjajo, da je za izboljšanje stanja nujno spremeniti normativno interventno logiko v prostorskem upravljanju. Takšna logika je neuspešna in neučinkovita za razmere, ko je prostorski resor šibek in pri doseganju svojih ciljev odvisen od ukrepov drugih resorjev, ki jih zelo težko neposredno uveljavlja. Vizija si zato povsem ustrezno zastavlja **strategijo preloma** in s tem želi uveljaviti drugačen model prostorskega upravljanja, ki temelji na participativnih in komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru. **Participativni pristop** od nosilca vseeno zahteva, da v sodelovalnih procesih uveljavlja prostorske interese, izhajajoče iz prednostnih strateških izzivov prostorskega razvoja.

Glavno priporočilo, ki izhaja iz strateškega vrednotenja naslavlja interventno logiko prostorske politike, ki jo je SPRS2050 sicer nakazala, vendar zahteva dosledno izpeljavo tudi v drugih dokumentih in postopkih prostorske politike, ki jih opravlja Direktorat za prostor graditev in stanovanja (DPGS) (Akcijski načrti, usklajevanje resornih dokumentov, pregled nad občinskimi akti itd.). Načelno to pomeni, da naj imajo prednost takšne razrešitve nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnosti, ukrepi), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne, tudi s pomočjo široke uporabe horizontalnih kriterijev prostorskega razvoja. **Izvedbeno pa ta prehod zahteva:**

- Poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni),
- Razširitev horizontalnega upravljanja z vključevanjem deležnikov in
- Poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani, s povečanjem nabora in raznovrstnosti uporabljenih instrumentov prostorske politike (regulativni, ekonomski, participatorni), zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih.
- Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev.

Pridobljene sintezne ugotovitve **o medsektorski skladnosti** s stališča zastavljenih ciljev SPRS, predvsem glede najslabše usklajenosti socialno-kulturnih ciljev SPRS so podlaga za priporočilo za poseben poudarek ukrepom SPRS, ki bodo uresničevali socialno-kulturnih cilje zlasti na področju okolja, družbene infrastrukture ter energetike z rudarstvom. Uvajanje koordinacijskega telesa kot je Prostorska komisija (ki jo uvaja ZUreP-2), je lahko korak v to smer, vendar Ministrstvo potrebuje operativno telo, ki bo v polni meri odgovorno Ministru in bo strokovno usposobljeno izvajati podporne analize (npr. zmožljiv oddelek ali posebna služba za prostorske analize in razvoj).

Vrednotenje prispevka SPRS k teritorialni koheziji s korelacijsko matriko prinaša zelo dobre ocene dokumenta. Ocene učinkov SPRS na tri prostorske domene so (enako) odlične, zato lahko ocenimo, da bo prispevek SPRS k doseganju **strogega ravnotežja** med prostorskimi domenami najboljši možen. Moč posrednih povezav med domenami, kot jo izražajo **sinergije** (kohezivnosti) med njimi, so ocenjene odlično za prostorsko kakovost (Pk) in prostorsko učinkovitost (Pu) ter prav dobro za prostorsko identiteto (Pi). Sklenemo, da je prispevek SPRS k prostorski koheziji vsaj prav dober. Najslabše, četudi še vedno razmeroma visoke so ocene za **šibko ravnotežje** v naravi sinergij med prostorskimi domenami: prav dobro za Pk in Pu ter dobro za Pi. V tem pogledu je prispevek SPRS k prostorski koheziji ocenjen kot kvečjemu prav dober.

Če naj SPRS 2030/2050 res postane orodje doseganja temeljnih sprememb v skladu z Vizijo, mora doseči učinke, ki so obratno sorazmerni izhodiščnim nesorazmerjem. Glede na predhodne analize je prioritarno področje Prostorske identitete, ki je presek med šibkima Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G) domeno prostora. Prispevek SPRS k S zato ne bo strukturen, saj SPRS enako pozitivne koristi obeta tudi drugim prostorskimi domenam. Zato je **skupna strukturna ocena** učinkov SPRS, glede na izhodiščna prostorska neravnovesja, le Dobra (3). Še slabša je ocena strukturnega prispevka SPRS k sestavinam **prostorske kohezije**, samo Zadostno (2), ker ima težnje poglobiti izhodiščna strukturna neskladja. Medel strukturni učinek SPRS k prostorski koheziji ogroža prelomni potencial SPRS. Te ugotovitve vodijo k priporočilu, naj prostorska politika v svojih aktivnostih, ki podpirajo in spremljajo izvajanje SPRS, dodatno pozornost nameni prav tem neskladjem. Doseganje strukturnega preloma in uveljavljanje prostorskih razvojnih prioritet pa zahteva tudi drugačen model usklajevanja, pri katerem bi vsak sektorski prostorski interes morali prevetrili v luči izhodiščnih prostorskih neskladij in zabeleženih negativnih trendov, ki jih mora SPRS preobrniti.

1 Uvod

Ministrstvo za okolje in prostor je 3. 12. 2015 objavilo Javno naročilo za strateško vrednotenje ter izdelavo strateške presoje vplivov na okolje za Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) 2050 (dokument 430-322/2015) z namenom pridobiti strokovne podlage za prenovu SPRS iz leta 2004 (ULRS 76/04) kot temeljnega strateškega dokumenta za usmerjanje prostorskega razvoja države. Priprava nove SPRS je vključevala oblikovanja vizije prostorskega razvoja države, ciljev, koncepta prostorskega razvoja ter ukrepov za doseganje prostorske kohezije, vključno z okvirom za usklajevanje prostorsko relevantnih sektorskih politik in drugih javnih interesov.

Končno poročilo strateškega vrednotenja kratko povzema ključne ugotovitve iz predhodnih poročil¹ in prinaša sklepno oceno prispevka SPRS k prostorski koheziji. Vrednotenje se nanaša na vsebino dokumenta, ki je po uskladitvi z resorji pripravljen za javno obravnavo. Upoštevana so bila tudi gradiva in strokovne podlage za pripravo SPRS: Izhodišča za prenovu SPRS (oblikovana na osnovi javnega posvetovanja v maju 2015), Poročilo o stanju prostorskega razvoja (Miklavčič, 2015) ter poročila iz tematskih (fokusnih) skupin. Končno poročilo sestavljajo:

- (1) Povzetek glavnih korakov in ugotovitev strateškega vrednotenja.
- (2) Izhodišča in metode, kjer so opisana izhodišča za vrednotenje (analiza interventne logike prostorske politike z vidika doseganja prostorske kohezije) ter namen, postopek in metoda strateškega vrednotenja.
- (3) Rezultati vrednotenja SPRS2050 so predstavljeni po ključnih vidike oz. sklopih ocenjevanja:
 - a) Skladnost resornih politik s SPRS s priporočili za presečni pristop k usklajevanju in ocenjevanju skladnosti.
 - b) Ocena učinkov SPRS z vidika prispevka k prostorski koheziji (ocena usklajenosti ukrepov oz. njihovih pričakovanih učinkov z identificiranimi prostorskimi trendi) s priporočili za oblikovanje akcijskih načrtov in spremljanje učinkov.
- (4) Sklepne ugotovitve in priporočila.

Interventna logika (skupaj z oceno skladnosti ciljev in ukrepov SPRS) ter ocena skladnosti resornih politik so podrobneje predstavljeni v **začetnem ter vmesnem poročilu** in so v tem poročilu povzeti. Celotni poročili sta dodani kot priloge. V Končnem poročilu so celovito predstavljeni rezultati ocene učinkov SPRS z vidika prispevka k prostorski koheziji skupaj s komentarji in usmeritvami. **Okoljsko poročilo** zaradi formalno ločene ureditve postopka CPVO in zahteve po usklajevanju z NUP-i ni vključeno v poročilo o strateškem vrednotenju. V metodološkem poglavju je pojasnjena povezava med SV in CPVO.

¹ Začetno poročilo je bilo oddano julija 2016 in dopolnjeno avgusta 2016; vmesno poročilo je bilo oddano novembra 2016 in dopolnjeno junija 2017.

2 Izhodišča

2.1. Interventna logika prostorske politike

Poglavje analizira **interventno logiko SPRS**, torej mehanizem doseganja njenih strateških vizij in ciljev. Potreba po proučevanju interventne logike prostorske politike je pogojena že s samo dolgoročno naravo nove SPRS, predvsem s stališča vrednotenja relevantnosti SPRS za reševanje strateških problemov prostorskega razvoja v Sloveniji in s tem posebej s stališča možnosti za uresničitev Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016). Premislek o interventni logiki implicira, da so lahko politike neuspešne že zato, ker svoj izziv razumejo preslabo in včasih celo v nasprotju s svojimi temeljnimi interesi. Zamenjava miselnosti v strateškem vodenju politik lahko sprosti velike potenciale sodelovanja v prostoru in s tem omogoči, kjer je to dobrodošlo, tudi veliko bolj multi-funkcionalno uporabo prostora.

V **analizi izvajanja SPRS (2004)** so Golobič in sod. (2014) ugotovili dokaj visoko načelno (vhodno) medsektorsko skladnost programov, ki vplivajo na prostor, prikazali so tudi velik pomen in veliko težavnost usklajevanja sektorske skladnosti razvojnih dokumentov (horizontalno) in med državo ter občinami (vertikalno). Inštrumenti za doseganje ciljev prostorske politike so prostorski akti na državni, občinski in medobčinski ravni (Miklavčič, 2015) - tako se prostorska politika oblikuje v enem resorju, izvaja pa se v veliki meri na povezanih področjih in na nižjih ravneh upravljanja in celo s strani uporabnikov prostora samih. Golobič in sod. (2014; intervjuji) navajajo dokaj razširjeno in za prostorski sektor zelo značilno mnenje, da občine samo sprejmejo občinske planske načrte, njihovo izvajanje pa naj bi bilo domena investitorjev.

Narava podedovane interventne logike politike prostorskega razvoja je vertikalna in s tem na nek način sektorska. Značilna je po sistemskem razumevanju političnih izzivov, to je od zgoraj navzdol. Najprej se določijo gradniki prostorskega sistema in nato opredelijo še vplivne povezave med njimi, slednje pa je treba optimirati s stališča upravljanja celote. Takšna logika je mehanska in povsem smiselna v razmerah, ko dobro poznamo vzvode sprememb v prostoru in se strinjamo o smeri in moči vzročno posledičnih povezav med prostorskimi procesi. Tak pristop zahteva dobro poznavanje procesov v prostoru, visoko raven notranje povezanosti prostorske stroke, visoko dodelanost pravnega reda na področju prostora in posebej visoko institucionalno operativnost prostorskega sektorja pri uveljavljanju sprememb v razmerju do drugih sektorjev.

V **začetku devetdesetih let XX. stoletja** je bil sistem prostorskega razvoja v Sloveniji urejen medsektorsko z izrazito horizontalno razsežnostjo obveznega sektorskega usklajevanja nosilcev urejanja prostora, ki pa se je obenem 'odlikoval' tudi po visoki administrativni zahtevnosti. Odtlej se je krovni prostorski zakonodajni okvir spreminjal relativno pogosto, spremembe so bile usmerjene skoraj izključno v postopkovne vidike sistema (Miklavčič, 2015). S spremembami so se iskali načini, kako postopke priprave prostorskih aktov narediti bolj racionalne in hitrejšje (krajšanje rokov, ukinjanje določenih faz, uzakonjanje molka organa ipd. (Miklavčič, 2015). Prostorska politika je v Sloveniji vse manj horizontalna, kar se najbolj izraža s skoraj prepolovitvijo števila nosilcev urejanja prostora (Izhodišča, 2015). Vseeno OECD (2015) Slovenijo še vedno uvršča med države članice, ki imajo najbolj horizontalno urejanje prostora, skupaj s Švedsko, ZDA in VB. Kljub temu pa usklajevalni napor, vloženi v pripravo dokumentov ne zagotavljajo

sinergijskih učinkov sektorskih programov v realnem prostoru (izhodno; Miklavčič, 2015, Zavodnik Lamovšek 2014, Pogačnik 2011), kar je vendar cilj usklajevanja. Poleg tega so uspehi prostorske politike v glavnem vezani na dosežke drugih, ki nastopajo v veliki meri neodvisno od nosilcev prostorske politike. Takšen posreden pristop k uresničevanju, ki temelji na ločenosti nosilcev odgovornosti in izvajalcev ukrepov, je tvegan, še zlasti za direktivno naravnane politike. Razhajanje med oceno skladnosti na vhodu in na izhodu ter ločenost med nosilci in izvajalci v ospredje postavljata vprašanje o ustreznosti prevladujoče **normativne interventne logike** dosedanje prostorske politike.

Glede na zabeležene **institucionalne slabosti prostorskega upravljanja** v zadnjem desetletju (in nasploh v celem obdobju od osamosvojitve države) so pogoji za uspešnost sektorskega pristopa in za neposredno vplivanje prostorskega sektorja na negativne trende vse prej kot izpolnjeni. Tako z **vertikalno interventno logiko nosilci prostorskega razvoja stavijo ravno na pristope, ki najbolj poudarijo njihove institucionalne slabosti**. Posledično prostorski sektor postaja vse šibkejši in vse bolj nemočen opazovalec merjenja moči pri uveljavljanju sektorskih interesov v prostoru in posledično njegove fragmentacije (Izhodišča, 2015).

SPRS (2004) obravnava **prostor kot omejeno dobro** (Miklavčič, 2015), ki ga po obsegu ne moremo povečati. Niti kriterij učinkovitosti niti varstveni kriterij pri optimiranju uporab prostora nista uporabna sama po sebi ali v kombinaciji, ampak je treba uvesti drugačno vodilno načelo. Temeljna spremenljivka prostora **ni njegov obseg ampak raznorodna uporabnost**. Če je uporaba prostora neustrezna, lahko postane vse manj funkcionalen, vse manj sposoben zagotavljati sožitje njegovih raznorodnih funkcij in s tem prepletati raznorodne interese, ki se v njem srečujejo. Če je prostorski red zelo dobro premišljen, se funkcionalnost prostora poveča, ker dopušča vključevanje vedno novih, dobro integriranih funkcij. Temeljni princip upravljanja **prostora ne kot omejenega ampak kot fiksnega vira** je potem usodno povezan z bogatitvijo multiplih funkcij prostora in zmožnosti njihovega sobivanja, multi-funkcionalnosti, kot ključne spremenljivke in kazalnika izboljševanja izrabe potencialov prostora kot vira prostorskega razvoja.

Ravno zaradi drugačne narave izziva prostorska politika ne more biti podrejena okoljski (ali katerikoli drugi) interventni logiki, kot tudi ne more uspešno delovati kot super-sektor. Vrednotenje **priporoča premisliti o oblikovanju nove nadsektorske vladne službe za prostorski razvoj**, samostojne ali v okviru že obstoječe, kot je UMAR. Potrebo po tem so dosedanje študije potrdile, vendar ne, da bi služila bolj avtoritarnem (vertikalnem) uveljavljanju prostorskih zahtev (od zgoraj) ampak v prvi vrsti za okrepitev horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer spremljanje prostorskega razvoja in njegovo vrednotenje, informacijske naloge, za strokovno podporo nosilcem prostorske politike, raziskave prostorskega razvoja, promocijo prostorskih vrednot, usposabljanje ter za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila.

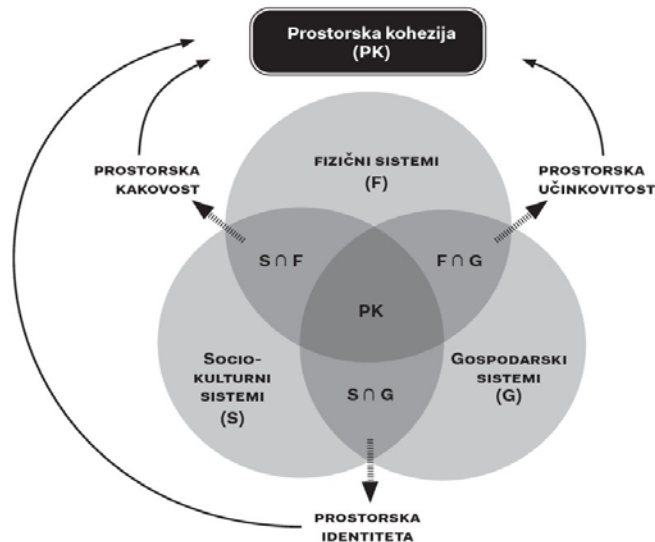
2.2. Prostorska kohezija kot izhodišče za zasnovo in vrednotenje prostorske politike

Teritorialna kohezija je poleg ekonomske in socialne (družbene) kohezije tretji podporni steber EU in v tem pogledu pomembna ne samo za prostorski sektor ampak izrazito medsektorska, celo čezsektorska, ker se prepleta z drugimi celostnimi politikami na področju okolja, narave, človekovih in medgeneracijskih pravic. Nova razvojna paradigma EU v programskem obdobju 2014-2020 prostorsko kohezijo uvršča med glavne cilje poleg pametne in vključujoče rasti.

Kljub centralnosti koncepta prostorska kohezija je njegovo razumevanje še vedno precej opisno, nenatančno in predvsem še ni dovolj razvidna njegova posebna interventna logika. Različno razumevanje kohezije je posledica inherentne dvojnosti kohezije kot ravnotežja in integracije (Gil in dr., 2011), torej na eni strani ločenosti enako pomembnih interesov v prostoru, ko gre za načelna vprašanja, na drugi njihove povezanosti in soodvisnosti – konfliktni ali sinergični – ki se udejanja v mnogih praktičnih situacijah. Zato je koncept prostorske kohezije smiselno zastaviti tako, da vsebuje obe svoji nasprotujoči vsebini, na eni strani napetost med načelnimi nasprotji, ki se hočejo drug drugemu uveljaviti kot enako pomembna, in na drugi soodvisnost v praksi, ki v prostorski politiki prevladujejo. Takšno dvojno razumevanje prostorske kohezije učinkovito upodablja ponazoritev z Vennovim diagramom preseka treh krogov (1998; ESPON 2006 projekt 3.2).

Camagni je svojo ponazoritev teritorialne kohezije podal kot izhodišče razvoja metodologije prostorskih presoj vplivov (angl. territorial impact assessment - TIA). Zanima nas samo njegova presečna shematizacija prostorske kohezije, ne pa tudi metodološka izvedba postopka presoje vplivov, ki je preveč okorna in jo je evalvacijska stroka že kritizirala (EATIA, 2011). Radej in dr. (2011) so iz njegovega definicijskega izhodišča prostorske kohezije (presečni Vennov diagram) razvili drugačen (matrični) postopek presoje prostorskih vplivov, ki ga je mogoče neposredno povezati z uveljavljenimi praksami vrednotenja učinkov javnih politik in se zato zdi primeren tudi za presojo SPRS s stališča doseganja prostorske kohezije v Sloveniji.

Po Camagniju prostorsko kohezijo dosežemo kot presečni rezultat prostorske kakovosti, P_k , prostorske učinkovitosti, P_u , in prostorske identitete, P_i . Prvo je opredelil kot presek med socialnokulturnim (S) in fizičnim (F) stebrom prostorske kohezije. P_k zajema kakovost bivalnega in delovnega okolja ter dostopnost do storitev in znanja: območja z visoko kakovostjo bodo še naprej privlačila ljudi, drugače bodo ogrožena z depopulacijo (Kasteel, 2005). Prostorska učinkovitost je presek med gospodarskim (G) in fizičnim stebrom prostorske kohezije. Nanaša se na učinkovitost rabe virov, konkurenčnost gospodarstva in privlačnost prostora ter njegovo dostopnost. Na koncu, prostorska identiteta je presek socialno-kulturnega in gospodarskega stebra in se nanaša na prisotnost 'družbenega kapitala', lokalnega znanja ter potencialov posameznega območja. G, S in F so po pomenu enakovredni ('vsi so v centru sveta', seveda vsak v svojem, saj skupen center ne obstaja) in drug do drugega uveljavljajo avtonomijo (O'Neill, 1993). Tako v ukrepih javnih politik koristi pri enem načelno ne smejo odtehtati škode pri drugem.



Slika 1: Vennov diagram presečne predstavitve prostorske kohezije (Vir: Camagni, 2007).

Da bi bolje razločili med prostorsko kohezijo v širšem (G, S, E) in v ožjem smislu (P_k , P_u in P_i) predlagamo za širše razumevanje uporabljati raje pojem '**teritorialna integracija**', za ožje razumevanja, ki se nanaša le na preseke med G, S in F (P_k , P_u in P_i), pa '**teritorialna kohezija**' (Radej, Golobič, 2011). Potem lahko rečemo, da višjo prostorsko integracijo dobimo kot rezultanto višjega prostorskega ravnotežja med G, S in F in višje prostorske kohezije, ki opisuje moč presekov P_k , P_u in P_i . Presečni pristop je za ponazoritev prostorskega upravljanja primeren zato, ker opisuje ravno situacijo, ki je zanj najbolj značilna zaradi prepletanja prostorskih funkcij, kar je v modelu prikazano s presečno triangulacijo treh domen. Interesov je lahko tudi več, ampak zaradi metodoloških razlogov zagotavljanja enostavnosti izvedbe modela, ki ni namenjen znanstveni uporabi ampak upravljavski podpori, je nadvse priporočljivo, da so interesi v vsakem konkretnem primeru strukturirani na tri (G, S, F), največ štiri glavne skupine.

Sprejem koncepta prostorske kohezije za podlago prostorskega razvoja Slovenije do 2050 zahteva uveljaviti novo interventno logiko prostorskega razvoja, ki temelji na iskanju in izrabi presečnih interesov v prostoru. Sedanji pristop prostorske politike je treba z novo usmeritvijo nadgraditi v iskanje priložnosti za sinergije na podlagi multi-funkcionalnih rešitev v prostoru. To bi **zahtevalo, da bodo dileme prostorskega razvoja poslej razrešene v prid alternativam, ki se izkažejo za najbolj presečne med tremi stebri teritorialne kohezije**. Sprememba interventne logike prostorske politike je povezana tudi s spremembo prevladujočega načina prostorskega upravljanja. Nova Vizija bi zahtevala razširitev njegovih instrumentov, poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni), razširitev horizontalnega upravljanja z vključevanjem deležnikov in poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani zagotavljanja sinergij in kohezije interesov v prostoru.

Instrumenti prostorske politike so orodja za uveljavljanje teritorialnega razvoja. Pahljača instrumentov predhodnega SPRS (2004) je, kot ugotavljajo predhodno opravljene analize, ozka in skromna, prevladujejo normativni instrumenti, primanjkuje pa ekonomskih, razvojnih in participativnih instrumentov, ki bi lahko prispevali k bolj usklajenim posegom v prostor. Že nabor planskih in normativnih instrumentov prostorske politike v Sloveniji je ozek; zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih sektorjev. Predvsem je potrebna razširitev

nabora instrumentov nove SPRS tako, da bo poleg normativnih zajela tudi ekonomske in razvojne instrumente, ki v primerjavi z normativni instrumenti učinkujejo bolj posredno, saj se uporabniki prostora večinoma niso prisiljeni ravnati po njih. Ekonomski instrumenti so večinoma fiskalni ali spodbujevalni, kot na primer:

- Davek na nepremičnine in drugi instrumenti zemljiške politike
- Subvencije za realizacijo ciljev prostorskega razvoja (Fiselier, Oosterberg, 2004) in davčne olajšave (OECD, 2015).
- Nepovratna plačila tistim, ki uveljavljajo projekte urbane regeneracije, uvajajo teritorialna partnerstva in izvajajo integralne projekte (Westphal in dr., 2003).
- Delitev koristi od povišanja ekonomske cene lokacij, ki jim cena raste zaradi prostorskih ureditev (ECE, 2008).
- Naprtitev škod prostorskih preureditev z dajatvami na negativne vplive za povzročitelje degradacij (OECD, 2015).
- Spodbude za povečanje ponudbe zemljišč (OECD, 2015). Na primer zmanjšanje državnega financiranja občin in drugih ustanov, ki upravljajo javno premoženje, če je to neaktivno.
- Spodbude in olajšave za sanacijo in ponoven razvoj degradiranih ('brownfield') območij, zlasti v mestih (OECD, 2015).
- Olajšave za prenovo zgodovinskih objektov (OECD, 2015).

Za večino navedenih instrumentov je ključna ureditev evidenc zemljišč, ki se sicer vzpostavlja, to je pomembno tudi za spremljanje učinkov politik in korekcije ukrepov.

Nova SPRS tudi ne bi smela zanemariti možnosti **uporabe razvojnih instrumentov EU** na primer za financiranje priprave in preizkus novih prostorskih ukrepov kot so URBAN, URBACT, JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, LEADER, INTERREG, Kohezijski sklad, ERDF, ESF, EAFRD, European Neighbourhood Instrument – ENI. Posebno pomembna za prostorski razvoj sta instrumenta 'pametne rasti' ITI – Integrirane teritorialne naložbe in CLLD – Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ker poudarjata ravno horizontalni vidik usklajevanja razvojnih interesov v prostoru. Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev, da bi bili bolj prostorsko naravnani.

Instrumenti so sicer materija, ki jo je treba urediti (tudi) v zakonodaji, vendar mora biti SPRS ambicioznejša od trenutne zakonske ureditve in dajati pobudo in usmeritve za njeno spremembo. Preden se rešitve uvajajo v zakonodajo, jih je treba testirati, najmanj kot simulacije a tudi v praksi; in SPRS bi na tem področju lahko bila eden od inovativnih poskusov. Spodaj so komentirane nekatere rešitve v ZUreP-2 z vidika prenove SPRS oz. širše prostorske politike:

- Uvajanje koordinacijskih teles kot sta **Prostorska komisija** in **Prostorski svet**. Prva je politični organ in je smiselni forum za izvajanje »presečnega usklajevanja interesov«, kakor je prikazano v poglavju 4.2, a le v primeru, da bodo njeni predstavniki v resnici osebe z odločevalskimi kompetencami in z močno analitično (raziskovalno) podporo. Prostorski svet, kot je zamišljen, je nepotreben in bo neučinkovit. Ministrstvo potrebuje operativno telo, ki bo v polni meri odgovorno Ministru in bo strokovno usposobljeno izvajati podporne analize (npr. oddelek za prostorske analize in razvoj).

- **Regionalna raven načrtovanja**, ki jo uvaja ZUreP-2, je sicer dobrodošla, vendar premalo jasno določena glede odgovornosti za pripravo RPP ter odnosom med organi, postopki, dokumenti na ravni regije ter države in lokalnih skupnosti.
- **Ukrepi zemljiške politike** so v predlogu ZUreP bistveno bolj urejeni kot do sedaj, vendar niso preverjeni in ustrezno sistemsko vpeti v ostale predpise glede finančnih mehanizmov, obligacijskih razmerij, evidentiranja nepremičnin, množičnega vrednotenja nepremičnin, varstvenih režimov, okoljskih predpisov ipd.
- Ohraniti oziroma izboljšati je treba **fleksibilnost davčnih instrumentov** zemljiške politike (davek na nepremičnine?), kot je današnji NUSZ, s katerim se višina dajatve na stavbna zemljišča prilagaja glede na njihovo smotrno uporabo in izkoriščenost ('pametni instrumenti').
- ZUREP2 ne vsebuje določb o **razvojnih nalogah prostorske politike**. To je zelo problematično in velika težava glede na: (i) ambicije prostorske politike postati nadsektorska in (ii) tudi glede na ambicije povečanja kapacitet prostorske politike za boljše obvladovanje nasprotij med razvojem in varovanjem.

2.3 Namen in pristop strateškega vrednotenja

SPRS je utemeljila nov, celostni pristop k prostorskemu razvoju, ki si prizadeva za '*povezovanje med sektorji in ravnmi*', horizontalno in vertikalno, in teži k oblikovanju dolgoročnih ukrepov, ki zagotavljajo povečanje prostorske kohezije (oz. integracije) med tremi glavnimi, v jedru nasprotujočimi prostorskimi domenami; Okoljsko oz. Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G). F, S in G so integralni stebri prostorskega razvoja, zato mora SPRS prispevati k enakomernem napredku vseh treh na koheziven način, pri tem pa odpravljati podedovana strukturna nesorazmerja v prostoru. Z vrednotenjem moramo preveriti **integracijski in v tem okviru posebej kohezijski potencial učinkov SPRS in kako s tem SPRS spreminja ključne negativne trende v prostoru**, ugotovljene s predhodno opravljenimi analizami stanja. Drugi namen vrednotenja je pripraviti **vzorčno vrednotenje** kot osnovo za oblikovanje navodil za vrednotenje kohezijskih vplivov prostorskih ukrepov (t. im. 'TIA' – prostorska presoja vplivov) v prihodnje pri pripravi in izvajanju ukrepov SPRS ter za vrednotenje kohezijskih vplivov neprostorskih ukrepov oz. ukrepov drugih resorjev pri sprejemanju njihovih politik.

Ker zastavljena Vizija prostorskega razvoja Slovenije zahteva bistveno večjo ustreznost, uspešnost in učinkovitost prostorske politike in s tem spremembe v njeni interventni logiki, bo namen vrednotenja dosežen le, če ugotovitve vplivajo na vsebino vrednotenega dokumenta (SPRS2050) in način delovanja prostorskega resorja. S tem namenom je bilo vzpostavljeno intenzivno sodelovanje z naročnikom, katerega kratko kronologijo povzemamo v nadaljevanju:

- 18. 5. 2016: uvodni sestanek; dogovor o načinu dela ter vsebini ter rokih za oddajo posameznih sklopov gradiv (poročil) naloge.
- 19. 7. 2016: predstavitev začetnega poročila strateškega vrednotenja ter dogovor o nadaljnjih aktivnostih projekta.
- 29.8.2016: potrditev začetnega poročila.
- 19. 9. 2016: (1) uskladitev nekaterih vidikov prenove SPRS, (2) uskladitev glede načina sodelovanja izvajalca strateške in okoljske presoje v tematskih (fokusnih) skupinah, (3)

- dogovor glede zasnove vsebinskih vprašanj za obravnavo na tematskih (fokusnih) skupinah ter (4) Vključitev izhodišč za CPVO v vmesnem poročilu.
- 19.10.2016: rezultati prvega kroga fokusnih skupin (FS) in predlogi vprašanj za drugi krog; predlogi izdelovalca za popravke gradiv in pripravo poročil s FS; pripravijo naj se cilji, kazalniki (na dveh ravneh, stanje in spremembe), ukrepi; usmeritve za območja; povezave ZUREP-2 s SPRS;
 - Maj 2018 razprava o pripombah in vprašanjih naročnika k vmesnemu poročilu ter odgovorih in pojasnilih izdelovalca; dogovor o dopolnitvi vmesnega poročila.
 - 30. 11. 2018 sestanek z namenom predstavitve preliminarne osnutka Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 za izvedbo strateškega vrednotenja in strateške presoje vplivov na okolje,
 - 29. 1. 2019 sestanek z naročnikom v zvezi s Pripombami izvajalca strateškega vrednotenja na preliminarni osnutek SPRS 2050 z vidika doseganja celovitosti in konsistentnosti dokumenta. MOP DzPGS je nanj odgovoril z dopisom, s katerim je podal stališča in pojasnila na nekatere pripombe, za nekatere pripombe pa je presodil, da bi jih morali zaradi njihove kompleksnosti podrobneje obravnavati na sestanku. Na sestanku je bilo dogovorjeno, da MOP DzPGS z namenom doseganja celovitosti in konsistentnosti dokumenta dopolni oziroma preuredi osnutek SPRS z vsebinami, ki pojasnjujejo novo interventno logiko prostorske kohezije v posamezna poglavja SPRS. Predvidene dopolnitve obsegajo dopolnitev vizije, pripravo ocene stanja, določitev prioritet, preureditev ciljev, dopolnitev usmeritev in ukrepov za izvajanje SPRS, vključno z navedbo instrumentov za izvajanje prostorskega razvoja. MOP DzPGS iz seznama kazalnikov SPRS 2050 in seznama ukrepov za izvajanje določi tiste, ki so najbolj relevantni in jih razvrsti po domenah PK (G, D, F).
 - 4. 6. 2019 sestanek z naročnikom o pripravi zaključnega poročila strateškega vrednotenja ter Seznanitev izdelovalca o spremenjenih okoliščinah, ki vplivajo na končni rok izvedbe naloge. Poleg vsebine in rokov za izdelavo končnega poročila je bilo (ponovno) dogovorjeno, da za izvedbo vrednotenja usklajenosti ciljev (prioritet) in ukrepov SPRS 2050 naročnik posreduje izdelovalcu strateškega vrednotenja razporeditev prioritet in ukrepov iz SPRS 2050 po domenah teritorialne kohezije (S – socio-kulturni sistem, F – fizični sistem (prostor), G – gospodarski sistem).
 - 3.7. 2019 delavnica, kjer je izvajalec predstavil načina izvedbe vrednotenja, sledilo pa ji je ekspertno ocenjevanje, kjer so poleg predstavnikov izdelovalca sodelovali člani strokovne skupine pripravljalca SPRS (MOP DzPGS). Na podlagi ekspertnih ocen je izvajalec izdelal končno oceno SPRS 2050.

Predstavniki izvajalca so sodelovali tudi na uvodnem sestanku izvajalcev strokovne podpore fokusnih skupin 9.9.2016 s predstavitvijo vsebin iz Začetnega poročila, na delavnicah 5., 6., 18., 19., 20., ter na skupnem sestanku izvajalcev strokovne podpore 26. 10.2016. Sodelovali so na predstavitev modela (koncepta) prostorskega razvoja Slovenije 17.9.2017 in 14.11.2017 ter predstavitve izhodišč za izdelavo okoljskega poročila, 20. 12. 2017.

Priporočila, ki so bila zapisana v začetnem in vmesnem poročilu ter naročniku predstavljena na sestankih, so bila v večji ali manjši meri upoštevana v verziji SPRS za javno obravnavo. Tako so bili za zagotovitev večje skladnosti med cilji, izzivi ukrepi in kazalniki ti razporejeni na temeljne domene F, G in S, kar je omogočilo pregled nad uravnoteženostjo po domenah ter potrebne

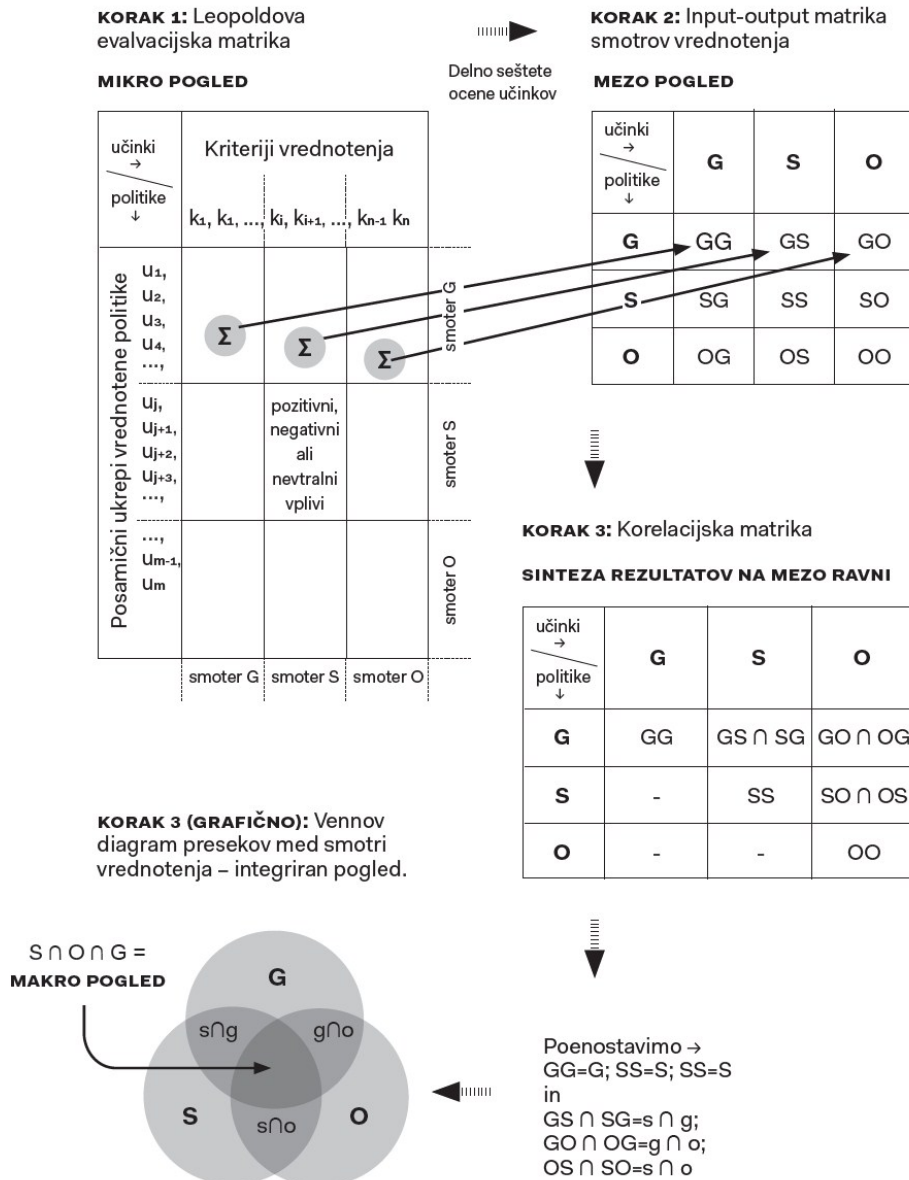
dopolnitve. Po drugi strani na tej ravni (še) ni bilo upoštevano priporočilo o bolj jasni in konkretni opredelitvi ter razširitvi nabora instrumentov za izvajanje ter o izdelavi načrta virov, predvsem finančnega proračuna za njihovo izvajanje. Ta vsebina naj bi se konkretnije obravnavala v akcijskih programih. Nekatera od priporočil se nanašajo na implementacijo SPRS (skozi akcijske programe, usklajevanje z drugimi resornimi politikami, popravke zakonodaje itd.). Zato Poročilo o strateškem vrednotenju ni le evalvacija dokumenta (SPRS20150), temveč podaja podlage za celovito prenovu prostorske politike in njeno izvajanja za doseganje Vizije.

2.4 Presečna metoda strateškega vrednotenja

Osnovno orodje za strateško vrednotenje je **presečna metoda** (Radej in sod., 2011), ki temelji na **matričnem postopku** vrednotenja. Matrični pristop je najbolj primeren za presojo teritorialnih vplivov (DG Regio, 2004), ker razlikuje med neposrednimi in posrednimi vpliv, kar omogoča ugotavljanje sinergij in kohezije. Postopek vrednotenja zajema tri korake (Shema 1, spodaj, na primeru trajnostnega razvoja). Začne se z Leopoldovo matriko² sovplivanj med ukrepi/cilji prostorske oz. resornih politik na kriterije (cilje) prostorskega razvoja (sklopa 3 in 4) (Korak 1 v Shemi 1).³ Ukrepi in kriteriji se nato razdelijo v tri skupine, ena za vsako domeno teritorialne kohezije: gospodarsko-prostorsko, socialno (družbeno)-prostorsko in fizično-prostorsko. Nato ocenjene vplive iz Leopoldove matrike agregiramo po vrsti in področju vpliva v kvadratno input-output matriko vplivov med tremi domenami vrednotenja (Korak 2). V njenih vrsticah so prostorski ukrepi, v stolpcih pa kriteriji vrednotenja teritorialnih vplivov (gospodarsko, socialno (družbeno), fizično-prostorski). Na diagonali matrike so torej zabeleženi teritorialni dosežki po treh domenah (gospodarske na gospodarsko, socialne na socialno in prostorske/okoljske na prostorsko/okoljsko), nediagonalna polja pa prikazujejo medsektorske vplive med različnimi domenami teritorialne kohezije SPRS.

² Uporaba Leopoldove matrike ima v Sloveniji tradicijo. Že od začetka sedemdesetih let je sledila njenem uveljavljanju v ZDA. Zasluge gredo naravovarstveniku Peterlinu na takratnem Zavodu za varstvo narave, ki je s sodelavci to matriko uspešno uporabil pri vrednotenju pozitivnih in zlasti negativnih učinkov predlogov za izgradnjo verige hidroelektrarn na Soči in rafinerije nafte na obrobju Ljubljane.

³ Analogen pristop je bil uporabljen za skop 2, kjer ocenjujemo vplive ukrepov enega programa na cilje drugega programa (med-sektorska razmerja) in za sklop 3, kjer ocenjujemo 'vplive' ukrepov prostorske politike določenega programa na kriterije istega programa, torej s tem merimo konsistenco ukrepov s programskimi cilji.



Slika 2: Postopek presečne presoje učinkov (Vir: Radej in sod., 2011)

Na **diagonalo simetrično ležeče** pare (nediagonalnih) polj lahko agregiramo še naprej s postopkom korelacije (Korak 3). Rezultat je ocena treh presekov med tremi domenami teritorialne kohezije: teritorialna identiteta, teritorialna kakovost in teritorialna učinkovitost – grafično prikazani z Vennovim diagramom.

Tako urejeni rezultati presoje omogočijo sinergije vrednotiti s tremi merami: **strogo ravnotežje, kohezija in šibko ravnotežje**. S takšnim postopkom vrednotenja dobimo podlage za poseben način prostorskega upravljanja, ki podpira kohezivno presečne rešitve nasprotij v prostoru, to pa doseže z multi-funkcionalnim usklajevanjem interesov v prostoru. Ni *a priori* dobrih ali slabih interesov, za upravljanje so najbolj zanimivi tisti, ki so najbolj povezovalni za različne funkcije

prostora. Bolj multi-funkcionalno upravljanje pa je orodje aktiviranja doslej neizrabljenih prostorskih potencialov družbenega razvoja.

Ocena prostorske skladnosti relevantnih politik drugih resorjev je bila izvedena na ravni vizij in na ravni glavnih operativnih ciljev. V stolpcih je 5 ciljev SPRS 2050: C1: Racionalen in učinkovit prostorski razvoj, C2: Večja konkurenčnost slovenskih mest, C3: Kvaliteta življenja v mestih in na podeželju, C4: Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije, C5: Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere. V vrsticah matrice so cilji resornih politik, ki so bili povzeti iz strateških dokumentov (Strategije, Programi, Politike). Vsi cilji so razdeljeni v tri skupine glede na to ali jih lahko uvrstimo med gospodarske, socialne (družbene) ali fizično-prostorske vidike teritorialne kohezije. Skladnost ciljev smo ocenjevali s pomočjo tri-stopenjske lestvice, kjer posamezne ocene pomenijo:

- + cilji so skladni (se povezujejo in/ali dopolnjujejo),
- o cilji so nevtralni (med njimi ni interakcij),
- - cilji med seboj niso skladni (se ne podpirajo in/ali se ne dopolnjujejo in/ali so si nasprotujoči). V matriki je zapisana podana ocena s kratko argumentacijo.

Takšen pristop omogoča primerjavo teritorialne skladnosti sektorskih strategij in skupno oceno teritorialne skladnosti sektorjev. Rezultati kažejo, koliko sedanje politike resorjev podpirajo izvajanje SPRS ter dajejo izhodišča za pogovore o morebitnih prilagoditvah sektorskih politik v smislu podpiranja teritorialne kohezije.

Prispevek SPRS k prostorski integraciji smo vrednotili s pomočjo treh mer:

- (a) **Mera strogega ravnotežja**, meri neposredne učinke prostorskih ukrepov na tri komponente: Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G).
- (b) **Mera prostorske kohezije**, ki meri moč povezav med prostorskimi domenami zaradi sinergičnih stranskih učinkov prostorskih ukrepov.
- (c) **Mere šibkega ravnotežja** – ali so povezave simetrične ali ne, vzajemno ali le enostransko koristne za vse povezane s stranskimi učinki.

Prostorsko kohezijo sestavljajo tri vrste presekov med prostorskimi domenami (Camagni, 2005):

- (a) **Prostorska kakovost**, Pk, je presek med S in F prostorskim stebrom. Pk zajema kakovost bivalnega in delovnega okolja ter dostopnost do storitev in znanja: območja z visoko kakovostjo bodo še naprej privlačila ljudi, drugače bodo ogrožena z depopulacijo.
- (b) **Prostorska identiteta**, Pi, je presek med G in S prostorskim stebrom ter se nanaša na prisotnost 'družbenega kapitala', lokalnega znanja ter potencialov posameznega območja.
- (c) **Prostorska učinkovitost**, Pu, je presek G in F stebra. Nanaša se na učinkovitost rabe virov, konkurenčnost gospodarstva in privlačnost prostora ter njegovo dostopnost.

Vrednotenje je opravljeno ekspertno po postopku '**hitrega ocenjevanja**'. To je evalvacijska metoda, ki s skromnimi vendar pa kakovostnimi viri lahko v kratkem času poda orientacijsko oceno ključnih potez vrednotenega pojava. Podrobno ocenjevanje učinkov SPRS na ravni strateškega dokumenta za

obdobje 30 let ne bi bilo realistično. Analitično vrednotenje učinkov bo v večji meri omogočeno šele s pripravo podrobnejših in operativno razdelanih Akcijskih načrtov za izvedbo SPRS.

Matrično vrednotenje predvideva tri korake.

V prvem oblikujemo **Leopoldovo matriko** za ocenjevanje učinkov *ukrepov* SPRS na kazalnike SPRS za vsako od treh domen prostorske integracije. Ocene učinkov so podane ob predpostavki, da bodo predvideni ukrepi izvedeni v celoti. Zaradi zelo velikodušne predpostavke⁴ je bilo potrebno oceniti tudi tveganje neizvajanja ukrepov in sicer v odvisnosti od neposrednega vpliva nosilca priprave SPRS na izvajanje teh ukrepov, ki je popolna (netvegana), če je ukrep v celoti v pristojnosti nosilca priprave SPRS, delna ali šibka (visoko tvegana), kadar je ukrep v pristojnosti drugih resorjev.

Leopoldova Matrika učinkov je **izpolnjena ekspertno** po metodi preglasovanja v skupini 8 oseb, ki je vključevala visoko usposobljene in dobro informirane poznavalke in poznavalce z naslednjih področij: arhitektura, krajinska arhitektura, geografija, geodezija, urbanizem, prostorsko načrtovanje, makroekonomija). Eksperti/nje so vplive ocenili na petstopenjski lestvici od zelo močno negativno, srednje močno negativno, nevtralno ali odsotno, srednje močno pozitivno in zelo močno pozitivno. Pridobljene ocene posameznih učinkov so **v drugem koraku** matričnega postopka agregirane po domenah prostorske integracije. To pretvori Leopoldovo matriko v agregirano kvadratno vhodno-izhodno matriko s samo tremi vrsticami in tremi stolpci, ki predstavljajo tri domene prostorske integracije. Vhodno-izhodna matrika prikazuje, kakšna razmerja med domenami prostorske integracije vzpostavlja SPRS: kako močno so ti odnosi povezovalni ali nasprotujoči. To ugotavljamo **v tretjem koraku** s korelacijsko matriko, ki jo dobimo s korelacijo ne-diagonalnih simetrično ležečih polj vhodno-izhodne matrike.

Naročnik je za vrednotenje opredelil 12 ukrepov (Okvir 1) in 12 kazalnikov (Okvir 2), ki so bili razvrščeni po treh domenah prostorske integracije (G, S, F).

OKVIR 1: Vrednoteni prostorski ukrepi
Prostorska domena: F
1. Uveljavljanje sistemskih ukrepov za doseganje teritorialne kohezije
2. Prostorski ukrepi: prostorski akti
3. Prostorski ukrepi: državni prostorski red /DPR
4. Prostorski ukrepi: prevlada javne koristi
5. Instrumenti vzpostavitve sistema zelene infrastrukture. in zagotavljanja ekološke. povezljivosti
Prostorska domena: G
6. Instrumenti spodbujanja urbanega razvoja
7. Povezava med sektorskimi in prostorskimi instrumenti
8. Širša mestna območja
9. ZUREP-2, 66. člen - Razvojni dokumenti posameznih področij in dejavnosti ne smejo biti v nasprotju s Strategijo
Prostorska domena: S
10. Specifični ukrepi za odmaknjena in gorska območja
11. Ukrepi krepitve strokovne usposobljenosti
12. Organizacije in delovna telesa v podporo odločanju

⁴ Predhodne študije (npr. Golobič in sod., 2014) ugotavljajo, da je izvajanje predhodne SPRS (2004) šibko, tudi in še zlasti na področju prostorskih instrumentov.

OKVIR 2: VKLIJUČENI PROSTORSKI KAZALNIKI
Prostorska domena: F
<ol style="list-style-type: none"> 1. Višja gostota poselitve na urbanih območjih (samo urbana naselja) 2. Znižanje/zmanjšanje površine stavbnih zemljišč na prebivalca v občini (vsa stavbna zemljišča po posameznih namenskih rabah) 3. Zmanjšanje letnega neto prirasta pozidanih zemljišč do 0% v letu 2050 (dejanska raba) 4. Povečanje deleža javnih odprtih zelenih površin v naselju (vsaj 40 % ureditvenega območja) 5. Zmanjšanje deleža razvrstjenih območij po naseljih
Prostorska domena: G
<ol style="list-style-type: none"> 6. Zmanjšanje št. osebnih vozil na 100 prebivalcev v občini 7. Rast št. mednarodnih ustanov, med. šol, sedežev med. podjetij v središčih (do I. ravni) 8. Obseg FUU posameznega središča (zmanjšanje)
Prostorska domena: S
<ol style="list-style-type: none"> 9. Rast deleža prebivalcev v radiu 1 km od postajališča JPP z zadovoljivo in primerno frekvenco 10. Doseganje ustrezne ravni opremljenosti središč– do IV. ravni 11. Ohraniti delež prebivalcev znotraj radija dostopnosti po cestnem omrežju do središča izbrane ravni 12. Povečanje št. / deleža javnih najemnih stanovanj glede na leto

Z določitvijo in razvrstitvijo ukrepov in kazalnikov je bilo mogoče oblikovati Leopoldovo matriko učinkov. Nato so eksperti/nje **ocenili/e učinke** za vsak predviden ukrep posebej glede na vsak kazalnik in ocene vnesli/e v Leopoldovo matriko. Vsa polja matrike se niso pokazala kot relevantna – ali je to posledica neoptimalnega izbora kazalnikov ali res ne obstaja vsebinska povezava nismo proučili, bi pa bilo v prihodnje smiselno oblikovati pravila ali prakso, ki naj določi kdaj je primerno uporabljati označbo **n.r.** pri ocenjevanju učinkov – primerno le kadar ni logične povezave, ne kadar gre za nekaj, česar ne cenimo, ker je postranskega pomena (saj stranske učinke želimo meriti).

Posebno pozornost je bilo treba nameniti ocenjevanju učinkov z **oceno 0**. Izkazalo se je, da je učinek pogosto težko oceniti kot zgolj pozitiven ali negativen in ne bi bilo dobro, da ocena 0 opisuje situacije, ko so ocenjevalci neodločni, ker smer neto učinka ni jasna. Pogosto bo prostorski učinek mogoče predvideti šele, ko bo znano, kako bo ukrep izveden, na primer, ko bi vedeli, kateri javni interes bo prevladoval pri razreševanju medsektorskih nasprotij.⁵ Upoštevati je tudi treba, da ocena 0 opiše samo odsotnost ali nevtralizacijo skromno pozitivnih in skromno negativnih neposrednih učinkov, ne pa tudi odsotnosti posrednih učinkov. Vendar je obenem res, da so posamični posredni učinki po svoji naravi vedno majhni v primerjavi z neposrednimi učinki. Veliko odsotnih učinkov v Leopoldovi matriki bi lahko bil znak globljih težav, morda zaradi neustreznih kazalnikov ocenjevanja učinkov ali zaradi premalo povezovalnih ali celo neustreznih ukrepov.

Sprva je bilo ocenjevanje učinkov zasnovano s **tri-stopenjsko ocenjevalno lestvico** (+, -, 0), ki pa se je v prvem krogu ocenjevanja slabo izkazala, ker je še okrepila siceršnjo grobost ocenjevalnega modela (z razmeroma majhnim naborom ocenjenih ukrepov in kazalnikov vrednotenja). Zato je bila Leopoldova matrika dopolnjena s tremi novimi ukrepi (dva za S, eden za G) in enim dodatnim

⁵ Instrument prevlade ene javne koristi nad drugo priporočamo proučiti s stališča njegove ustreznosti – saj instrument v tem primeru ne določa prevlade javnega interesa (kot v primeru, kadar prevlada nad zasebnimi interesi) ampak prevlado enega sektorskega interesa nad drugim. Za takšne situacije bi se morale uveljavljati neadministrativne rešitve, z močnimi elementi demokratičnega oblikovanja odločitev.

kazalnikom (za G). V dopolnilnem krogu ocenjevanja je bila uporabljena tudi občutljivejša, **pet-stopenjska ocenjevalna lestvica**, zaradi katere je bilo več prvotnih ocen 0 spremenjenih v ocene + ali – za srednje pozitiven/negativen učinek.

Rezultati ponovljenega ocenjevanja so izboljšali skupno oceno neposrednih učinkov SPRS, zlasti za S, to pa ni zadoščalo za spremembo prvotnih strukturnih ugotovitev in usmeritev za ključna priporočila vrednotenja v zvezi s kohezijskim prispevkom SPRS.

Naročnik je opozoril na problematične vidike načrtanega okvira vrednotenja učinkov SPRS:

- Glede kazalnikov: Za vrednotenje učinkov so izbrani kazalniki, ki niso nujno optimalni – izbor je bil odvisen od omejenih razpoložljivih možnosti. Kazalniki so poleg tega izraženi le na državni ravni, kar pa ni najbolj primerno za prikaz prostorskih sprememb in razmerij. Posebno vrednost bi imeli kazalniki, ki bi jih lahko prikazali tudi na nižjih prostorskih ravneh, pa tudi po demografskih, socialnih in gospodarskih enotah, kjer je to smiselno.
- Glede ukrepov: Učinkov Ukrepa 4 'Prevlada javne koristi' na prostor zaradi nedodelanih določb Zurep-2 ni mogoče predvideti. Zakon ne določita niti nujne izvedbe izravnalnih ukrepov za prostor. Pri Ukrepu 6 'Drugi prostorski ukrepi: Instrumenti spodbujanja urbanega razvoja' bi bilo treba zajeti tudi ukrepe zemljiške politike.
- Glede opredelitve prostorske kohezije po Camagniju (G, S, F in Pi, Pu, Pk). Presečna ideja, na kateri počiva opredelitev je smiselna, vprašljiva pa je Camagnijeva operacionalizacija. Naročnik je imel nemalokrat težave pri razvrščanju ukrepov v G, S in F, saj so prostorski ukrepi SPRS zasnovani zelo horizontalno in njihov primarni namen učinkovanja ni vedno enolično razviden. To je bilo pričakovano, saj je prostorsko načrtovanje svojo identiteto tradicionalno gradilo kot »horizontalen« oz. »nad- sektor«, in skladno s tem oblikovalo svoje ukrepe kot horizontalne, ki ne naslavlajo stebrov G, S ali F, temveč presečna polja. Vendar je horizontalne vsebine večinoma uveljavljalo vertikalno, s predpisi in usmeritvami 'od zgoraj', torej na enostranski način, ne z vzajemnimi sinergijami, horizontalno. Predmet teoretske razprave (ali empirične raziskave) je, ali je dosedanja slaba učinkovitost prostorskega načrtovanja posledica prav te nadsektorske opredelitve, ali vendarle česa drugega.

Za namene vrednotenja smo Camagnijevo (ESPON) opredelitev ohranili zaradi njene primerljivosti z evropskimi praksami na področju teorije vrednotenja in v pomanjkanju druge operativnejše konceptualizacije. Sedanja operacionalizacija koncepta prostorska kohezija nikakor ni zavezujoča za slovensko prostorsko prakso, ampak je celo priporočljivo oblikovati operacionalizacijo, ki bo ustrezna posebej za slovenske razmere. Na primer izhajajoč iz tridelnega prostorskega modela SPRS ali kaj drugega, kar bi določila prostorska stroka? Pri tem pa poudarjamo, da mora biti nova operacionalizacija izpeljana logično konsistentno (sredinsko, Vennov diagram) in celovito – tudi za preseke, da bi lahko ohranili tukaj razvit postopek vrednotenja prostorske kohezije, ker je zelo zmožljiv, posebej glede na svojo enostavnost.

Rezultate ocenjevanja učinkov SPRS moramo na koncu **primerjati z zahtevami, ki jih postavljajo izhodiščne razmere**, ocenjene v predhodnih analizah teženj v prostoru (povzeto v Poročilo o

prostorskem razvoju, 2015) kar narekuje vrstni red prostorskih priorit. Z vrednotenjem ocenjujemo ali SPRS uveljavlja ukrepe z učinki, ki so **obratno sorazmerni izhodiščnim nesorazmerjem** – torej da so najbolj v prid najšibkejšim sestavinam prostorske integracije.

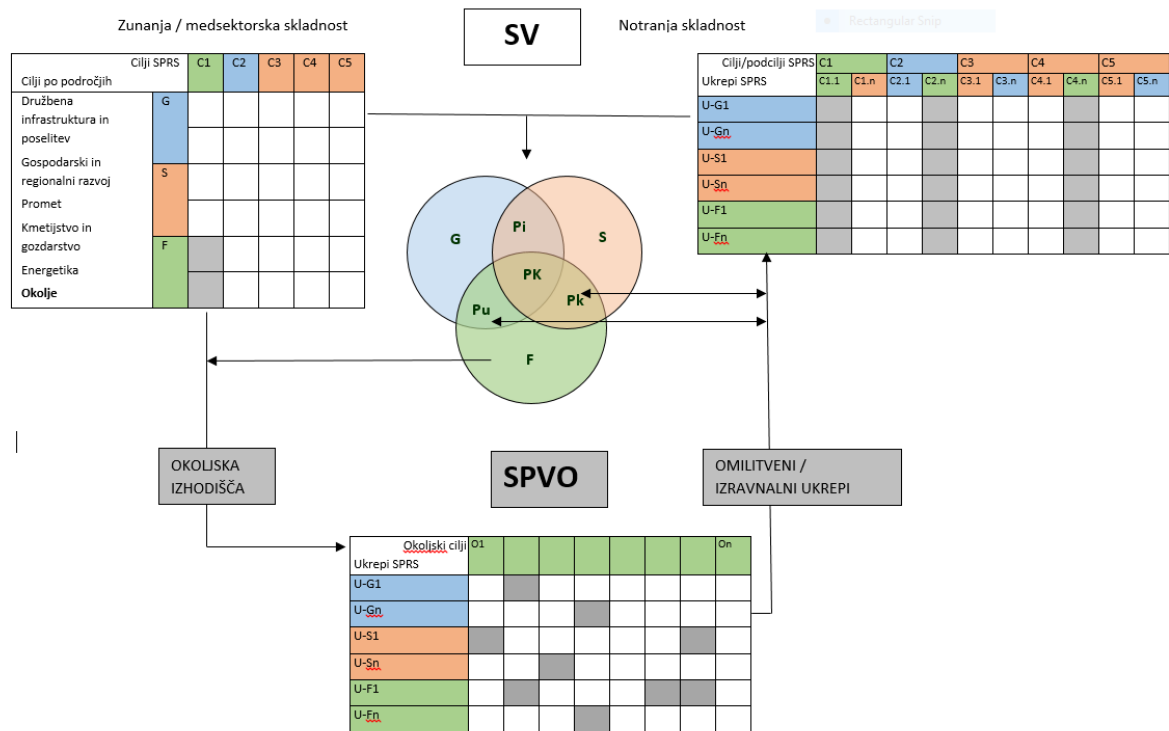
2.5 Povezava strateškega vrednotenja s presojo vplivov na okolje

Ministrstvo za okolje in prostor je naročilo strateško vrednotenje (SV) in strateško okoljsko presojo (SPVO) kot strokovno podporo pri pripravi Strategije prostorskega razvoja (SPRS 2050). Namen skupne izdelave je v preučitvi možnosti za boljšo integracijo prostorskih in okoljskih vsebin ter za predlog metodoloških rešitev, ki bi tako integracijo izboljšali.

Obe presoji imata več stičnih točk, npr. ex-ante pristop, ugotavljanje presekov, ki temelji na matričnem postopku vrednotenja, ter težnja po optimizaciji presojanega dokumenta. Imata pa tudi nekaj ključnih konceptualnih (in vsebinskih) razlik, zaradi katerih morata ostati tako postopkovno kot vsebinsko ločeni entiteti. Osnovni namen SV je prispevati h konsistentnosti in celovitosti SPRS (ciljev, ukrepov, usmeritev) ter k sinergijski povezanosti med prostorsko ter drugimi politikami. Zlasti slednje je ključno za zagotovitev prostorske kohezije (PK), ki je izhodiščni koncept tako za SV kot tudi za pripravo SPRS. Kohezija je rezultat ravnotežja med posameznimi prostorskimi sistemi (Fizični, Gospodarski, Socialni) v pomembnosti in medsebojnem upoštevanju in kakovosti medsebojnih povezav (presečnost; Pi, Pk in Pu). Tako SV kot SPVO identificirata presečne vsebine, pri čemer se iščejo rešitve za konfliktno in oblikujejo predlogi za sinergijske povezave. S SV in SPVO se zagotavlja, da SPRS daje prednost takšni razrešitvi nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnostim, ukrepom), ki se dokažejo kot bolj (sinergijsko) presečne. Predvsem gre za multi-funkcionalne prostorske alternative, s katerimi se izboljša uporaba prostorskih potencialov, oziroma v primeru okolja tiste, ki obenem prispevajo k uresničevanju okoljskih ciljev. Konfliktno presečnosti SPVO rešuje z omilitvenimi ukrepi. PK torej zahteva, da okolje ostaja entiteta z lastno integriteto in ne more (sme) biti v celoti integrirana s socialnim in/ali gospodarskim sistemom. Potrebe po popolni integraciji ne vidimo tudi v institucionalnem (postopkovnem) smislu, saj gre za dve različni področji s svojo upravljaljsko strukturo in interventno logiko.

Za strateško vrednotenje je uporabljena presečna metoda, s katero se ugotavlja obseg in vrsta povezav med prostorsko in drugimi politikami (zunanja skladnost) ter med ukrepi in cilji prostorske politike (notranja skladnost). Zanima nas, ali je narava teh povezav sinergijska (+) ali potencialno konfliktna (-), ter h kateremu od stebrov PK prispevajo (identiteta, kakovost, učinkovitost).

Za SPVO bo uporabljena metodologija za pripravo okoljskega poročila (OP), ki je zahtevana v skladu z veljavno zakonodajo za celovite presoje vplivov na okolje (CPVO). Strateškost CPVO oz. OP bo zagotovljena s povezavami s SV, ki so podrobneje opisane v nadaljevanju in prikazane na spodnji shemi. Oba pristopa (SV in SPVO) razmerje med prostorom in okoljem pokrijeta celovito; na vseh ravneh in obojesmerno.



Slika 3: Pristopa in povezave med SV in SPVO

Zunanja skladnost se v SV ocenjuje na ravni ciljev politik; 5 splošnih ciljev, kakor so bili opredeljeni v tej fazi SPRS ter cilji ključnih področij (sektorskih politik) kakor so opredeljeni v strateških dokumentih. Matrika je bila pripravljena za vsako od obravnavanih področij; primer za okolje je prikazan spodaj. Zaradi celovitosti obravnave v SV ni mogoča ocena skladnosti na ravni ukrepov, ki bi z večjo gotovostjo in stopnjo konkretnosti omogočili identifikacijo konfliktov oz. sinergij. Je pa to v okviru SPVO mogoče narediti za področje okolja.

Preglednica 1: Matrika ocen sovplivanja ciljev na področju okolja in prostorskega razvoja (povzeto po P4.8 v prilogi 4 poročila o SV)

		F	G	S		
	SPRS okolje	C1	C2	C3	C4	C5
F	O2	+	+	+	+	+
	O3	+	+	+	+	+
	O5	+	+	+	+	+
	O6	-	-	+	+	+
	O11	+	+	+	+	+
G	O1	+	+	+	+	+
S	O4	+	+	+	+	+
	O7	+	+	+	o	+
	O8	+	+	+	+	+
	O9	+	+	+	+	+
	O10	+	+	+	+	o

Zgornja preglednica in njene korelacijske izpeljanke (P4.8 – P4.10 v prilogi 4 poročila o SV) so izhodišče za ocenjevanje vplivov na okolje, saj opozarjajo na (potencialno) konfliktna razmerja med prostorom in okoljem. V okviru SV je bila med področji okolja in prostora večina ciljev ocenjenih kot skladnih oziroma celo sinergijskih. Kot (potencialno) konfliktna so se pokazala razmerja med ciljem, ki se nanaša na ohranjanje celovitosti (za)varovanih območij, in racionalnim prostorskim razvojem in razvojem (konkurenčnosti) mest. Ukrepi za ohranjanje celovitosti (za)varovanih območij doseganje teh dveh ciljev lahko ovira posebej ker so prostorsko obsežna in imajo v nekaterih primerih stroge varstvene režime oziroma zahtevajo dolgotrajne in zapletene postopke z negotovimi izidi.

V SV se povezave preučujejo obojestransko, oziroma v primeru konfliktnih nas primarno zanimajo ovire, ki jih sektorske politike pomenijo za doseganje ciljev SPRS (in s tem PK). Konflikti iz obratnega razmerja, ki izhajajo iz potencialno negativnih vplivov prostorskega razvoja (kot ga predvideva SPRS z vsemi svojimi sestavinami; cilji, modelom, ukrepi, usmeritvami) na okolje, bodo podrobneje identificirani v SPVO. Tam bodo predlagani tudi popravljalni (omilitveni in izravnalni) ukrepi, s katerimi bi pretvorili konfliktna razmerja v sinergijska. Izhodišča zanje je možno iskati tudi med že identificiranimi sinergijami v preglednici P4.8.

Informacije o popravljalnih ukrepih iz OP je možno povratno uporabiti v interpretaciji rezultatov strateškega vrednotenja. S popravljalnimi ukrepi so ustvarjeni pozitivni učinki, ki nevtralizirajo negativne vplive sektorskih posegov. Na ta način se z njimi sicer odstranijo nepomirljiva nasprotja iz sistema, vendar se ustvarijo notranje napetosti⁶. V agregatnem pogledu vključitev popravljalnih ukrepov poveča območje, kjer bodo ocene presekov izničene. Posledica obsežnega vključevanja popravljalnih ukrepov torej ne bo razvidna iz ocene skupnih vplivov, ki se bodo v agregatu znižali, ampak z oceno šibkega ravnotežja v kazalniku kohezije med teritorialnimi domenami. Na primer, razlikovati moramo situacije, ko bomo neko raven kohezivnosti dosegli brez popravljalnih ukrepov od situacij s pogosto uporabo tega instrumenta. V prvem primeru, ko bodo PU samo izjema, bodo povezave močne z obeh strani povezanih teritorialnih domen, takrat bo raven vzajemnosti kot sestavine teritorialne kohezije bolj spontano trajnostna, kot v primerih, ko posegamo po zasilnih nadomestnih rešitvah (PU). Učinke PU bomo vrednotili z analizo šibkega ravnotežja med teritorialnimi domenami in ne s presojo tega ali so verjetni učinki ukrepov SPRS na kriterije vrednotenja bolj ali manj pozitivni. Zanimalo nas bo, kako uporaba PU vpliva na teritorialno kohezijo, ne na neko boljše ali slabšo, v vsakem primeru pa zgolj zamišljeno in abstraktno oceno skupne kakovosti okolja v Sloveniji.

⁶ Popravljalni ukrepi namreč niso (skoraj) nikoli nevtralni: bodisi zmanjšajo (ekonomski, socialni) učinek prostorskega posega (npr. biološki minimum v vodotoku); bodisi vpliv razpršijo na več vrst (manjših) vplivov (npr. protihrupne ograje zmanjšajo hrup, na račun kakovosti krajinske slike in zasedanja prostora). Še izrazitejši je ta učinek pri izravnalnih ukrepih, zaradi (večinoma zmotne) predpostavke, da so vrednosti, ki jih kompenziramo, komenzurabilne oz. zamenljive (kmetijsko zemljišče za gozd ali en habitat za drugega).

3 Rezultati

3.1 Skladnost resornih politik s cilji prostorskega razvoja

3.1.1. Ocena usklajenosti ciljev resornih politik s strategijo prostorskega razvoja

V tem poglavju je predstavljena **ocena usklajenosti medsektorskih razmerij** in skladnosti ciljev sektorskih oziroma področnih politik s prostorsko politiko, kot je zajeta v 5 glavnih ciljeh SPRS. Zbrani in ocenjeni so bili razvojni dokumenti in strategije posameznih sektorjev, s področij okolja, prometa in infrastrukture, energetike, stanovanj, kmetijstva ter človeških virov. Iz teh dokumentov so bili povzeti njihovi ključni cilji in nameni, ki smo jih nato ocenili s stališča skladnosti s Cilji SPRS⁷. Slednje so povzete in sintezno ocenjene v Preglednici 2 spodaj.

Preglednica 2: Skladnost sektorskih ciljev s Cilji nove SPRS v kontekstu zagotavljanja teritorialne kohezije, ocene od 1 (popolnoma neskladno) do 5 (popolnoma skladno)

Sektor	Rezultat presoje skladnosti	Komentar
Promet in trajnostna mobilnost		Popolna skladnost načrtovanih ciljev Prometa in SPRS.
Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo		Edini nasprotujoč odnos je ocenjen med ciljem SPRS C4 (Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije; S) in ciljem K2 (Spodbujanje sektorja pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe; G). Prehod sektorja na nove tehnologije namreč lahko pomembno vpliva na prostorsko identiteto Slovenije (novi načini obdelovanja zemlje, »fizična zaščita polj pred vremenskimi vplivi, ...).
Okolje		Cilji so večino skladni, izrazito neskladje pri cilju O6 (Ohranjanje celovitosti območij z naravovarstvenim statusom z ohranitvijo lastnosti in procesov, zaradi katerih so območja varovana) s SPRS ciljem C1 (Racionalen in učinkovit prostorski razvoj) ter C2 (Večja konkurenčnost slovenskih mest) in z razvojem in konkurenčnostjo mest. Ohranjanje namreč otežuje razvoj

⁷ Seznam dokumentov ter podrobni rezultati presoje skladnosti po področjih skupaj s podrobnimi deskriptivnimi ocenami in s kvantitativnimi ocenami, so predstavljeni v Prilogi 2, Vmesno poročilo.

Sektor	Rezultat presoje skladnosti	Komentar
Družbena infrastruktura in poselitev (stanovanja, zdravstvo, šolstvo, varstvo kulturne dediščine)		<p>infrastrukturnih sistemov in deluje zaviralno na racionalni prostorski razvoj.</p> <p>Sektorski cilji so večinoma skladni. Najbolj skladen je cilj D1: Kvalitetna arhitektura ter uravnotežena ponudba primernih stanovanj, ostali so večinoma skladni, oziroma nevtralni z enim ali največ dvema ciljema socialne komponente.</p>
Energetika in rudarstvo		<p>Pri socialni komponenti teritorialne kohezije nikoli ni popolnega ujemanja med cilji SPRS in področnimi cilji, ne glede na to ali so ti opredeljeni kot F, G ali S. Ujemanje je popolno le med vsemi kombinacijami ciljev komponente G. Bolj neskladni ali nepovezani so področni cilji komponente G (E3, E4, E5 in E6) s socialno komponento ciljev SPRS.</p>
Gospodarski in regionalni razvoj		<p>Pri socialni komponenti nikoli ni popolnega ujemanja med cilji SPRS in področnimi cilji, ne glede na to ali so ti opredeljeni kot F, G ali S. Ujemanje je popolno le med vsemi kombinacijami ciljev komponente G. Bolj neskladni ali nepovezani so področni cilji komponente G (G3, G4, G5 in G6) s socialno komponento (S) ciljev SPRS.</p>
Skupaj (ocena povprečne medsektorske skladnosti ciljev)		<p>Največja skladnost med vsemi obravnavanimi programi je dosežena za področje fizičnega podsistema prostora, najnižji za socialno-kulturni podsistem. S stališča teritorialne kohezije je najskladnejši dejavnik Prostorske učinkovitosti (4,4 od 5), najšibkejši (3,8 od 5) pa Prostorska kakovost.</p>

Vir podatkov: Priloga 4 Vmesnega poročila.

Ocena sektorske skladnosti s Cilji nove SPRS je po pričakovanju visoka (ocena 4,1 od 5 možnih), saj gre za presojo po normativni plati, ki kaže predvsem skladnost dobrih namenov in zavez. V prevladujočih razmerah visokega implementacijskega deficita pri izpolnjevanju normativnih usmeritev je **vrednost ugotovitev o visoki medsektorski skladnosti SPRS sorazmerno majhna**. S stališča teritorialne kohezije (presečno: Pk, Pu, Pi) so ocene skladnosti v povprečju nižje kot s stališča treh podsistemov prostora (nepresečno), kar potrjuje, da so medsektorske povezave v resnici šibkešje kot kaže skladnost za vse tri podsisteme prostora (G, F, S). Ob tem je treba poudariti, da je dosežena medsektorska skladnost **daleč najslabša za socialno-kulturni podsistem prostora**. Med šestimi proučenimi tematskimi področji obstajajo opazne razlike v medsektorski

skladnosti, od popolne skladnosti za področje Prometa in trajnostne mobilnosti do zgolj srednje velike skladnosti za področje Gospodarskega in Regionalnega razvoja.

Med najbolj problematičnimi področji s stališča zagotavljanja medsektorske skladnosti opravljena presoja izdvaža naslednje negativne povezave (neskladnosti):

- Matrika skladnosti ciljev na področju okolja s cilji SPRS 2050 kaže, da so cilji večino skladni, izrazito neskladje je opaziti pri cilju O6: Ohranjanje celovitosti območij z naravovarstvenim statusom z ohranitvijo lastnosti in procesov, zaradi katerih so območja varovana. Cilj O6 ni skladen kar z dvema ciljema SPRS, in sicer ciljem C1: Racionalen in učinkovit prostorski razvoj ter ciljem C2: Večja konkurenčnost slovenskih mest. Ohranjanje oziroma doseganje ugodnega stanja ogroženih vrst in habitatnih tipov, zaradi njihovega velikega prostorskega obsega in strogih varstvenih režimov otežuje razvoj potrebnih infrastrukturnih sistemov in deluje zaviralno na racionalni prostorski razvoj.
- Kot neskladni (-) s ciljem SPRS C4 -Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije so ocenjeni cilji E1, E3, E4, ki se nanašajo na energetska učinkovitost stavb, izboljšanje energetske učinkovitosti Slovenije ter povečanje proizvodnje in uporabe energije iz OVE. Energetska prenova stavb, ter proizvodnja in uporaba OVE (postavitve infrastrukture npr. sončnih in vetrnih elektrarn) namreč lahko pomembno vplivata na izgled arhitekturnih objektov ter podobo naselji in krajine.
- S ciljem SPRS C1- Racionalen in učinkovit prostorski razvoj sta v neskladju (-) cilja E5 (Zagotovljena zanesljiva in kakovostna oskrba z električno energijo) in E6 (Konkurenčna sposobnost sektorja mineralnih surovin in uravnotežena oskrba mineralnih surovin iz domačih virov). Gradnja novih delov električnega omrežja za zagotavljanje električne energije lahko pomembno vpliva na racionalen in učinkovit prostorski razvoj (npr. določitev primernih zemljišč, umeščanje infrastrukture v prostor, konflikti med različnimi rabami in dejavnostmi v prostoru). Prav tako lahko z odpiranjem novih ali širjenjem obstoječih kamnolomov na prostorski razvoj pomembno vpliva povečanje ali ohranjanje konkurenčne sposobnosti sektorja mineralnih surovin.
- Edini nasprotujoč odnos med cilji (-) za področje Kmetijstva, gozdarstva in ribištva je ocenjen za razmerje med ciljem SPRS C4- Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije (socialna komponenta- S) in področnim ciljem K2- Spodbujanje kmetijskega, živilskega, gozdarskega in ribiškega sektorja pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe (gospodarska komponenta- G). Prehod kmetijstva, živilstva in ribištva na nove tehnologije namreč lahko pomembno vpliva na prostorsko identiteto Slovenije (novi načini obdelovanja zemlje, »fizična« zaščita pred vremenskimi vplivi, ...).
- S ciljem SPRS C1- Racionalen in učinkovit prostorski razvoj sta v neskladju (-) cilja Energetike in rudarstva E5 (Zagotovljena zanesljiva in kakovostna oskrba z električno energijo) in E6 (Konkurenčna sposobnost sektorja mineralnih surovin in uravnotežena oskrba mineralnih surovin iz domačih virov). Gradnja novih delov električnega omrežja za zagotavljanje električne energije lahko pomembno vpliva na racionalen in učinkovit prostorski razvoj (npr. določitev primernih zemljišč, umeščanje infrastrukture v prostor, konflikti med različnimi rabami in dejavnostmi v prostoru). Prav tako lahko z odpiranjem novih ali širjenjem obstoječih

kamnolomov na prostorski razvoj pomembno vpliva povečanje ali ohranjanje konkurenčne sposobnosti sektorja mineralnih surovin.

- Kot neskladni (-) s ciljem SPRS C4- Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije so ocenjeni cilji Gospodarstva G2, G3 in G5. Cilj G2 je opredeljen kot fizična komponenta (F) in se nanaša na spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam in prehoda na nizkoogljično družbo. Ocenjeno je, da prilagajanje podnebnim spremembam in prehod na nizkoogljično gospodarstvo lahko pomembno vplivata na prostorsko identiteto Slovenije predvsem z vzpostavitvijo infrastrukture za pridobivanje in uporabo OVE (vetrne in sončne elektrarne) ter spremenjenim izgledom stavb zaradi ukrepov energetske učinkovitosti. Prav tako je ocenjeno, da cilj G3- krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij ter prehod na digitalno družbo, ki spada pod gospodarsko komponento (G), lahko pomembno vpliva na podobo Slovenije predvsem z uporabo novih tehnologij v kmetijstvu pa tudi energetiki. Gospodarski cilj G5- razvoj, pa čeprav trajnostnega prometa lahko z gradnjo prometnih poti in koridorjev (cest, železnic, letališč) pomembno vpliva na zagotavljanje prostorske identitete Slovenije (C4).

3.1.2 Presečno usklajevanje prostorskih interesov

Neučinkovitost medsektorskega usklajevanja interesov v prostoru je po doslej opravljenih raziskavah ocenjena kot ena najbolj akutnih slabosti instrumentov prostorskega razvoja v Sloveniji. Predhodne študije ne kažejo, da bi v Sloveniji težave usklajevanja tičale v premajhni pozornosti, namenjeni usklajevanju. Po nekaterih mnenjih gre v Sloveniji celo za hipertrofijo usklajevanja. Če ne drugega, je usklajevanja veliko že zaradi akutne nedodelanosti predpisov, neskladij v zakonodaji različnih resorjev in s tem nujno povezanega slabega izvajanja predpisov in posledično visokega implementacijskega deficita. Na eni strani je torej 'količina usklajevanja', merjena kot količina resursov vloženih v to več kot zadostna. Težave so v zelo nizki kakovosti usklajevanja in njegovih pičlih rezultatih.

Analize so odkrile več **razlogov za slabo usklajevanje interesov** v prostoru. Delno gre za sistemske omejitve usklajevanja, povezane z omejitvami nabora formalnih nosilcev urejanja prostora, delno za način usklajevanja, na primer zgolj prek izdaje pisnih smernic namesto z usklajevalnimi sestanki. To ne omogoča zadostne izmenjave različnih pogledov in mnenj, kot bi jo zahtevalo razreševanje nasprotij povezanih z urejanjem prostora (Miklavčič, 2015). Koordinacijo nadalje močno ovira pretirana regulacija, prenormiranost (Golobič in sod., 2014). Normativizem razvojne izzive prostora danes najprej razdrobi na formalno ustrezne fragmente rešitev, ti fragmenti pa pogosto niso več zadostni, ker ne prestanejo preizkusa kompleksnosti realnega življenja. Usklajenost je reducirana na normativizem, ne na učinke za uporabnike. Pri visokem implementacijskem deficitu prostorske politike formalna usklajenost z ničemer ne more zagotoviti sinergičnih učinkov izvedenih ukrepov za uporabnike. Usklajevalni formalizem (kot tudi evalvacijski formalizem, kot je CPVO) je povsem skladen z normativno interventno logiko prostorskega razvoja. Tako imamo situacijo, ko **so formalne medsektorske skladnosti visoke, prostorski procesi pa so še naprej nesinergični**. Usklajevanje pogosto obtiči v formalnih razrešitvah, kljub načelni participativni zasnovi prostorskih procesov odločanja. Končne odločitve so kljub temu sistematično v prid resorjev, ki v danem kontekstu lažje uveljavljajo svoje interese (pristojnosti), to pa odpira pot predvsem netransparentnem razreševanju prostorskih nasprotij iz ozadja (v pisarnah predstojnikov, namesto participativno). Zato tudi nosilci politik in uporabniki prostora opredeljujejo prostorske izzive in potrebne ukrepe povsem drugače.

Izboljšanje prostorskega usklajevanja je strateškega pomena za novo SPRS (Miklavčič, 2015). Kako lahko pri tem pomaga presečna interventna logika? **Presečni postopek usklajevanja interesov v prostoru** bi lahko opravili v treh korakih.

V **prvem** koraku nosilci nasprotnih interesov (resorji, NVO, občine...) utemeljijo kaj je primarnega pomena za vsakogar z opredelitvijo svojih prioritet in ključnih stališč. Sodelujoči v usklajevanju drug drugemu potrdijo ali problematizirajo prioritete s stališča ustreznosti za uresničevanje ključnih usmeritev prostorskega sistema kot celote, na primer s stališča zagotavljanja kohezivnosti ali trajnosti... Usklajevanje poteka dokler na mizi ne ostanejo samo tiste prioritete vsakega akterja in vsakega kohezijskega stebra (G, S, F), ki so jih sodelujoči prepoznali kot legitimne s stališča prostorskega razvoja. Na primer, da mora biti prostorski razvoj multifuncionalen (vidik F), učinkovit (vidik G) in družbeno utemeljen (vidik S).

V prvem koraku usklajevalci dosežejo medsebojno priznanje legitimnosti različnih interesov v prostoru. V **drugem koraku** si usklajevanje prizadeva opredeliti presečna področja, kjer se porajajo hibridne vsebine prostorskega razvoja, torej Pk, Pu in Pi. Preseki pokrivajo situacije, ki so lahko konfliktne (zmagovalec-poraženec, igra ničelne vsote), kot tudi situacije, v katerih so akterji usklajevanja sinergično povezani (zmagovalec-zmagovalec, vsota je večja od delov). Povezave v prostoru so večstranske in mrežne, tako da je delno vsak deležnik v konfliktnih in delno v sinergičnih odnosih z vsakim drugim deležnikom, zato ni verjetno, da bi v odprtem postopku prišlo do skrajnih zaostritev v katerem koli posamičnem nasprotju interesov. V drugem koraku usklajevanja se udeleženci zavedo mnogovrstnih načinov, na katere so posredno povezani, kar je v demokratično odprtem pluralnem vzdušju povsem dovolj za trdno prostorsko kohezijo. Prostorske rešitve, ki izhajajo iz odkritja presečnih povezav, potem udeleženci usklajevanja materializirajo v **tretjem koraku** usklajevanja, ko na osnovi presečnih interesov skupaj zasnujejo razrešitve konkretnih dilem v prostoru. Tako bodo na koncu usklajevanja zmagovalne rešitve, ki najboljše služijo potrebam različnih uporabnikov in različnim prostorskim funkcijam.

Nova interventna logika ne bo zahtevala le drugačnega pristopa k horizontalnem usklajevanju med resorji, ampak tudi **vertikalno med državno in občinsko ravno**. Danes sta občina in država povezani v hierarhičnem odnosu od zgoraj navzdol, značilnem za prevladujočo normativno interventno logiko. Glede na kompleksnost izzivov v prostoru je to do določene mere nedvomno potrebno, še zlasti v pogledu države, vendar tudi popolnoma nezadostno za koheziven prostorski razvoj v duhu Vizije. Ko so enkrat v prostoru systemske zadolžitve različnih ravni uveljavljene in mehanizmi sodelovanja delujejo dobro, takrat med ravnmi upravljanja postanejo pomembna predvsem presečna vprašanja, ki višjo in nižjo raven povezujejo na 'sredinski način'. Ta se pojavlja med makro pristopom, ki je izoblikovan v pogledu države (mehansko) ter mikro pristopom v pogledu občin in posamičnih uporabnikov prostora (organsko).

Čeprav je v Sloveniji uveljavljen makro pristop, pa so neodvisne mikroskopske silnice v prostoru vseeno močne ter nedvomno predstavljajo ključen dejavnik prostorskega razvoja, vendar pa jih državna prostorska politika slabo obvladuje. Posledično je **sedanji hierarhičen način usklajevanja dokaj neuspešen tudi v vertikalni smeri**. Vse ključne študije, na katere se naslanjamo (Pogačnik, Lamovšek, Golobič, Miklavčič, s sod.), so v ugotovitvah problematizirale odsotnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja v Sloveniji, kot vmesnika med občinsko in državno ravno. Kaj pomaga, če so subjekti v prostoru usklajeni na podlagi, ki ni skladna z naravo prostorskih izzivov?

Izboljšanje vertikalnega usklajevanja ne zahteva le uvedbo srednje ravni usklajevanja ampak še veliko več. V bistvu mora vsaka raven upravljanja delovati kot srednja raven. Ko občina načrtuje prostorsko ureditev, so vse manjše prostorske enote, ki jih pri tem upošteva, zanjo mikro raven. Obenem upošteva usmeritve države, ki so zanjo makro raven. Občina torej pri pripravi svojega načrta deluje na sredini med nižjo in višjo ravno, torej z mezo ravni. Podobno je z državo. Ko država načrtuje svoje programske usmeritve so v njenem pogledu občine na mikro ravni, evropske usmeritve pa so na makro ravni. Tako tudi država pri izvajanju svojih prostorskih pristojnosti deluje s sredine, mezoskopsko. Odnos med občino in državo torej ni mikro-makro, podrejeni-nadrejeni ampak v veliki meri odnos med višjo ravno posredovanja in nižjo ravno posredovanja (prim. z Güntner v Grisel, van de Waart, 2001). Kaj je v konkretnem primeru mikro in kaj makro raven je v celoti odvisno od tega, od kje pojave opazujemo.

Sredinska zastavitev interventne logike večnivojskega usklajevanja konkretno pomeni, da mora biti prostorsko upravljanje organizirano vsaj na treh ravneh (mikro-mezo-makro oz. višja-srednja-nižja) in ga je mogoče dobro opraviti le s srednje oziroma mezo ravni. Torej imajo zagovorniki uvedbe regionalne ravni prostorskega planiranja v Sloveniji prav samo deloma – regija je temeljna za posredovalen način usklajevanja interesov v prostoru med državo in občinami, ne bo pa zadoščala za uveljavitev presečnih načel, zato je treba **v luči ambicij Vizije narediti več, kot samo uvesti tretjo raven prostorske politike. Potrebne so (vsaj) tri ravni politike, kjer vsaka raven sama pri sebi uveljavi mezo posredniški pristop k usklajevanju interesov v prostoru med nižjo in višjo ravno.**

Na mezo ravni se usklajevanje interesov konkretno opravi tako, kot je opisano pri horizontalnem usklajevanju. **Vertikalno usklajevanje torej ni ločeno od horizontalnega usklajevanja.** Vertikalna razsežnost je samo drugi obraz istega izziva, saj zahteva samo, da mora biti horizontalno usklajevanje med sektorji vedno opravljeno tako, da prispeva k premostitvi prepada med nižjo in višjo ravno. Na primer pri umeščanju trase nove ceste je treba upoštevati ne le agregatne kazalnike njenega vpliva na izboljšanje dostopnosti za večino referenčne populacije ampak tudi specifične kazalnike škod in poslabšanj, ki jih nova cesta povzroči zaradi spreminjanja funkcionalnosti prostora za najbolj izpostavljene okoliške kmete in druge prebivalce. Takšen pristop se sicer že upošteva pri pripravi primerjalnih študij variant in sicer dosledno za vse projekte državnega pomena. Poslej bi tak pogled uveljavili tudi v programiranju na strateški ravni in v postopkih usklajevanja.

Uveljavitev **presečno-sredinskega pristopa k usklajevanju** kompleksnih procesov v prostoru bi zahtevala prelom z doslej prevladujočim enostranskim, kvečjemu multi-kriterialnim (nekompleksnem, zgolj 'kompliciranim') razumevanjem procesov v prostoru. Prelom bi bil upravičen ne le zaradi že večkrat evidentirane neuspešnosti sedanjega prostorskega modela ampak tudi v pogledu dolgoročne perspektive SPRS, ki zahteva odziv na radikalno spremenjene razmere dolgega prehoda, ki ga je sprožilo sovpadanje megatrendov (globalizacija, tehnologija, interesi trajnosti, pravičnosti ...). Zato je zelo tvegano določati konkretne cilje glede stanja v prostoru za 30 ali več let, ampak naj bodo ti procesne, transformativne narave – na primer povečanje kohezije ob povečanju multifunkcionalnosti prostora pri vse bolj demokratičnem postopku. Konkretni cilji naj se znotraj tega določajo za krajše roke in sproti dopolnjujejo glede na nova spoznanja in ambicije. Tako bodo cilji lahko fleksibilni in obenem zavezujoči. Kar veliko bolj potrebujemo, je procesno zasnovana strategija dolgoročnega prehoda, da bomo kot narod, država, sektor in kot državljani lahko okrepili svojo odpornost (resilienco), se pravi zadržali izbrano smer razvoja kljub negotovostim, ki nujno spremljajo dolgoročni razvoj v tako prevratnih časih.

Če na tridelni postopek usklajevanja horizontalnih in vertikalnih nasprotij pogledamo s stališča njegove kratkoročne učinkovitosti (napora potrebnega za doseg takojšnjega učinka), je **nov postopek nedvomno zahtevnejši in bolj potraten od veljavnega.** Zato se moramo vprašati ali ni na novi interventni logiki utemeljen usklajevalni postopek nesmotrn, ali nas ne vrača v razmere (in čase) usklajevalne hipertrofije, iz katere se v prvi vrsti želimo izviti? Trdimo, da ne! Nov pristop bo sicer res zahteval veliko 'več dela' vendar v tem primeru dodatno vlagamo zgolj

kreativne in komunikacijske vire, ki so v osnovi obilni in zdaj še večinoma slabo izkoriščeni. Usklajevanje interesov v prostoru ne prinese le bolj integralnih prostorskih posegov ampak razvija tudi usklajevalne sposobnosti vključenih in socialni kapital nosilcev urejanja prostora. Ti z novimi izkušnjami prostorske kohezije vseskozi nadgrajujejo uspešnost svojega usklajevanja. Medtem ko **sedanji način usklajevanja izčrpava svoje udeležence, jih nov pristop polni s sinergijami**. Zato več presečnega usklajevanja nikakor ne pomeni več birokracije, prav nasprotno, saj gradi sposobnost samoregulacije in delitev odgovornosti med nosilci urejanja prostora – kar bi zahtevalo razširitev njihovih pristojnosti, vendar obenem dokazati tudi višje kompetence in višjo strokovno (in tudi osebne) integriteto. Nov načina usklajevanja tako z inoviranjem interventne logike prostorskega upravljanja obljublja postati eden ključnih vzvodov za zmanjšane normativizacije prostorskega upravljanja.

3.1.3 Prostorska ocena vplivov (TIA) kot instrument usklajevanja resornih politik

Med instrumenti za izvajanje SPRS je tudi uporaba določila iz Zakona o urejanju prostora (ZURP-2), da razvojni dokumenti posameznih področij in dejavnosti **niso v nasprotju s Strategijo** (66. člen ZUPreP-2). Za izvajanje tega določila je treba zagotoviti sistemsko ureditev s postopkovnimi in metodološkimi priporočili. V nadaljevanju povzemamo postopek Presoje učinkov na prostor (Territorial impact assessment, TIA), kot je bil zasnovan v projektu EATIA (Fischer in sod., 2012), kjer je bila med partnerji poleg Portugalske, Velike Britanije in Nizozemske tudi Slovenija. Pri implementaciji bi se lahko oprli tudi na rezultate nacionalnih projektov, ki so se ukvarjali s to tematiko; zlasti *Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik* (Golobič in sod., 2008) ter *Prostorski vplivi sektorskih politik : pričakovane spremembe prostora in napoved posledične preobrazbe mestnega in podeželskega prostora z modelom za podporo odločanju* (Golobič in sod., 2005). V zadnjem projektu je bila razvita aplikacija za vnos in shranjevanje ocen ter komentarjev, kar omogoča interaktivno ocenjevanje in lažjo obdelavo.

Presoja učinkov na prostor (Territorial impact assessment, TIA) je orodje, ki ga Evropska unija razvija v okviru programa ESPON in Direktorata za regionalni razvoj. Gre za predhodni (ex-ante) pristop za ugotavljanje prostorskih učinkov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni v državah članicah, ki omogoča odkrivanje potencialnih konfliktov in neskladnosti med politikami ali neskladje s cilji prostorske politike. Namenjena je predvsem državam članicam za pripravo odzivov na predloge predpisov na EU ravni ter priporočilom za implementacijo v nacionalnem in nižjih ravneh. Posebnost TIA v primerjavi z drugimi tipi presoj je, da se lahko napoved in vrednotenje opravi za različne prostorske enote in se s tem ugotavlja tudi prostorsko neenakomernost učinkov resorne politike. Ocenjujemo, da bi se pristop TIA lahko smiselno uporabil za izvajanje 66. člena ZURP, ob upoštevanju splošnih smernic za usklajevanje (v prejšnjem poglavju). Torej, postopek bi bilo treba izvajati relativno kmalu v oblikovanju resornega dokumenta ter ob polnem in dejavnem sodelovanju vpletenih.

Procesne sestavine so štiri glavni koraki postopka TIA:

- (1) Ugotavljanje potrebe po TIA;

- (2) Določanje vsebine in poudarkov TIA;
- (3) Napoved in opis učinkov;
- (4) Vrednotenje učinkov;
- (5) Sinteza ugotovitev in priporočila.

Ugotavljanje potrebe po TIA: namen te faze je ugotoviti potrebnost TIA za vsak posamičen primer predloga politike. Ugotavljamo torej, če bo imela predlagana politika pomemben učinek z vidika izbranih kriterijev⁸. TIA je koristna predvsem v primeru pričakovanih večjih nenačrtovanih in/ali neželenih učinkov, in še posebej, če so ti v različnih prostorskih enotah različno izraženi. Uporabimo lahko orodja analize politik kot so *logične verige*, s katerimi ukrepe politike in predvidene učinke v shematskem prikazu povežemo po načelu vzrokov in posledic. *Kontrolni seznam* vsebuje nabor vnaprej izbranih prostorskih kriterijev izhajajočih in prostorske politike (SPRS2050). Pristop je najbolj učinkovit, kadar se izvaja v skupinski delavnici.

Določanje vsebine in poudarkov TIA. V tem koraku se določi kakšen bo značaj teh učinkov ter kje (v kakšnih tipih območij) bodo nastali. Kot prostorska enota so lahko uporabijo administrativne enote (regije, občine) ali druge prostorske enote. Če število območij obvladljivo lahko ocenjujemo učinke v vsaki od teh enot, lahko pa izberemo vzorec tistih, za katera pričakujemo, da bodo najbolj izpostavljena učinkom predpisa. Ocenjujemo lahko tudi po tipih območij (v primeru SPRS: ŠMO; podeželje, zelena infrastruktura, obala, turistična območja), ki imajo podobne lastnosti. Rezultat tega koraka je zasnova matrike učinkov, ki jo pripravimo s pomočjo seznama identificiranih relevantnih ukrepov presojane politike ter kriterijev (ciljev) prostorskega razvoja. Z vidika vrednotena učinka na prostorsko kohezijo je ključno, da so ukrepi in kriteriji grupirani po domenah (F, S in G), kar nam omogoča oceniti vse mere prostorske integracije in kohezije: *strogo ravnotežje*, oz. neposredne učinke ukrepov na tri komponente, *prostorsko kohezijo*, oz. moč povezav med prostorskimi domenami zaradi sinergičnih stranskih učinkov ukrepov oz. učinkov na Pi, Pu in Pk ter *šibko ravnotežje*, torej vzajemnost oz. enostransko korist.

Prva dva koraka (ugotavljanje potrebe po TIA ter določanje vsebine in poudarkov TIA) je mogoče opraviti v poldnevni delavnici, kar zahteva interdisciplinarno skupino, ki je motivirana za sodelovanje, seznanjena z obravnavano politiko ter ima znanje in izkušnje na področju ocenjevanja politik, zlasti njihovih prostorskih vidikov. Faza določanja obsega in poudarkov se izvaja v skupini, kjer sodelujoči prispevajo različna znanja, ki so potrebna za zanesljivo ugotavljanje učinkov glede na izbrana merila. Pomembno je, da imamo na voljo izhodiščne podatke o stanju in scenarijske oziroma modelne prikaze prihodnjega razvoja. Ker bo taka skupina sestavljena iz predstavnikov različnih oddelkov / ministrstev, je pomembna tudi motivacija in odprtost za skupno delo.

⁸ Pomen učinka je odvisen od njegovega obsega, verjetnosti pojavljanja itd. in konteksta, kot ga opredeljujejo cilji prostorske kohezije. Upoštevamo tako pozitivne kot negativne učinke, saj sta obe informaciji pomembni v pogajanjih o oblikovanju predloga politike.

Napoved in opis učinkov ter Vrednotenje učinkov. V tej fazi bodo ocenjevalci izpolnjevali matriko učinkov, ki je bila zasnovana v prejšnjem koraku. Pri tem bodo presojali učinek (ukrepa) politike na posamezno merilo presoje v izbrani prostorski enoti (skupini/tipu enot). Opis učinka se nanaša na njegove značilnosti, kot so vrsta, obseg, trajanje in verjetnost pojavljanja, ter glede na lastnosti prostora, v katerem se učinek pojavi. Če je faza napovedovanja in opisovanja učinkov namenjena razumevanju potencialnega učinka, je faza vrednotenja namenjena določanju vrednosti tega učinka glede na postavljene cilje. Poleg tega ugotovljamo, v kolikšni meri in na kakšen način jih je mogoče omiliti (negativne) oziroma okrepiti (pozitivne) bodisi s spremembami predlaganega dokumenta bodisi s prilagoditvami prostorskih instrumentov. Da bi to dosegli, moramo v matriki vrednotenja soočiti ugotovljene učinke z izbranimi cilji prostorskih politik. Za vsakega od identificiranih ciljev ovrednotimo pomen vsakega učinka. Učinke se oceni na petstopenjski lestvici (npr. -2 (zelo negativno), -1 (srednje negativno), 0 (nevtralno), +1 (srednje pozitivno), +2 (močno pozitivno) ali 1 (nezadostno), 2 (zadostno), 3 (dobro), 4 (prav dobro), 5 (odlično)), s katero se ovrednoti smer in velikost vpliva. Pomembno je, da zabeležimo utemeljitev ocene in komentarje glede omilitve negativnih oziroma krepitev pozitivnih učinkov. Nato se po presečni metodi ovrednotijo vse tri mere učinkov: strogo in šibko ravnotežje ter kohezija⁹.

Ocenjevanje naj poteka v skupini na osnovi soglasja ali preglasovanja¹⁰, doseženega skozi poglobljeno razpravo med raznorodnimi deležniki. Alternativno je mogoče skupinsko razpravo opraviti z Delfi postopkom. Čeprav je predvideno, da vrednotenje učinkov izvede pristojen urad na državni ravni, se lahko v vrednotenje vključijo tudi predstavniki regij in občin. Pri opisovanju se opremo na vse razpoložljive vire, predvsem rezultate prejšnjih faz. Korak je mogoče izvesti brez zahtevnega zbiranja podatkov na osnovi znanja in izkušenj strokovnjakov, ki so vključeni v ocenjevanje. Vsekakor je dobrodošlo, da napovedi in opise podpremo z dodatnimi študijami vselej, kadar nam viri to omogočajo.

⁹ Za metodološko izpeljavo glej poglavje 2.3 ter Vmesno poročilo.

¹⁰ Metoda s preglasovanjem legitimna; z njo se v nekaterih primerih lahko izognemo prevladi najmočnejšega akterja, ki se lahko pojavi pri metodi soglasja.

3.2. Ocena prispevka SPRS k prostorski koheziji

Rezultate ocenjevanja učinkov SPRS prikazuje Preglednica 3 (Leopoldova matrika). Rezultati so z osenčenjem polj vizualno ločeni po prostorskih domenah. Dodane je tudi ocena tveganja za popolno uresničitev predvidenih ukrepov.

Na diagonalnih presečnih poljih (FF, GG in SS) so ocenjeni **neposredni učinki** ukrepov določene domene na kazalnike lastne domene. To so klasični kazalniki uspešnosti SPRS. Na nediagonalnih poljih so navedeni **stranski oz. posredni učinki SPRS**, v smislu da ukrepi ene domene učinkujejo na kazalnike drugih dveh prostorskih domen.

Najbolj pozitivno učinkujejo ukrepi 6, 8, 9 (vsi iz domene G) pa tudi 2, 11 in 12, ki skoraj pri vseh kazalnikih dosežejo močno pozitivne učinke. **Najšibkejši** po učinku so ukrepi 4, 5 in 10, ki dosežejo pozitivne učinke na manj kot polovici ocenjenih področij, bodisi zaradi ocen 0, -, ali n.r. **Najbolj vplivan je kazalnik 5** (Zmanjšanje deleža razvrednotenih območij po naseljih), na katerega vsi ukrepi učinkujejo najbolj pozitivno; zelo dobri kazalniki s tega stališča so še 4, 11, 1, 8 in 9, najmanj vplivani pa so kazalniki 7, 6, in 12.

Preglednica 3: Učinki ukrepov na kazalnike (Leopoldova matrika)

Kazalniki SPRS*			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ukrepi SPRS	Stopnja nadzora MOP nad doseganjem cilja **	Prostorska domena	F					G			S			
1	2	F	++	+	++	++	++	+	+	++	+	++	++	++
2	1		++	++	++	++	++	+	+	++	++	++	++	++
3	1		++	++	++	++	++	++	n.r.	++	++	n.r.	++	0
4	3		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	++	+	n.r.	+	+	+	+	+
5	2		++	+	+	++	++	n.r.	n.r.	+	+	n.r.	n.r.	n.r.
6	1	G	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
7	3		+	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	+
8	2		++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
9	1		++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
10	3	S	+	0	+	+	++	--	n.r.	n.r.	+	++	++	n.r.
11	1		++	++	++	++	++	+	+	++	++	++	++	++
12	1		++	++	++	++	++	+	+	++	++	++	++	++

Vir podatkov: Ekspertno ocenjevanje. Legenda:

*** Lestvica ocenjevanja učinkov:**

- ++ Ukrep močno pozitivno prispeva k doseganju ciljne vrednosti kazalnika
- + Učinek je malo do srednje pozitiven
- 0 Učinka ni.
- Učinek je malo do srednje negativen
- Ukrep močno ovira doseganje ciljne vrednosti kazalnika
- n.r. Ni relevantno, ker ni neposredne povezave med ukrepom in kazalnikom

**** Lestvica ocenjevanja stopnje nadzora nad doseganjem cilja:**

- 1 Visoko. Doseganje cilja je v domeni prostorskega resorja.
- 2 Srednje. Doseganje ciljev je deloma v odvisnosti prostorskega resorja in deloma v odvisnosti od ostalih sektorjev.
- 3 Nizko. Doseganje cilja je v odvisnosti od drugih resorjev.

Zaradi predpostavke pri ocenjevanju učinkov, da so ti posledica popolne izvedbe ukrepov, je smiselno opraviti **analizo tveganj** uresničitve predvidenih ukrepov. Tveganje je ocenjeno glede na to, kako močno je MOP vpet v uresničitev ukrepa. Analiza kaže, da so za vse tri prostorske domene skupaj in posebej za vsako domeno najmanjša tveganja povezana z najbolj pozitivno ocenjenimi učinki ukrepov (od 94% realizacije v primeru ukrepov, ki so pod neposrednim nadzorom MOP, do 62% realizacije maksimalno pozitivnih učinkov, ki jih bodo izvajali drugi nosilci urejanja prostora, najslabše za S, s samo 44% realizacijo ocenjenih pozitivnih učinkov. To pomeni, da je uresničevanje zastavljenih nalog SPRS verjetno z visoko stopnjo zaupanja; vseeno pa ocena kaže, da bi bilo potrebno izboljšati izvedbene zmogljivosti drugih nosilcev urejanja prostora, morda z zagotavljanjem izvajalske podpore.

Za vrednotenje sinergij oz. oceno kohezivnosti SPRS je treba zgoraj dobljene ocene agregirati na način, ki ga določa izhodiščna presečno tridelna opredelitev prostorske kohezije. Rezultati agregacije učinkov po prostorskih domenah so prikazani v Preglednici 4 v obliki vhodno-izhodne matrike učinkov SPRS na tri prostorske domene.

Preglednica 4: Učinek ukrepov SPRS na tri prostorske domene (Vhodno-izhodna matrika)

Kazalniki SPRS \ Ukrepi SPRS	F	G	S
F	5 odlično	4 prav dobro	4 prav dobro
G	5 odlično	5 odlično	5 odlično
S	5 odlično	3 dobro	5 odlično

Vir podatkov: Preglednica 3. Legenda: Postopek agregacije in lestvica ocen, po poljih matrike:

- FF (število vseh polj na preseku FF v Leopoldovi matriki 5*5 polj - 4 nr); (39 plusov) / (21 polj x 2 plusa maksimalno možno) → $39/42 = 0,93 =$ ocena 5, odlično.
- FG=5*3 polj - 4 nr; 15 plusov → $15/22 = 0,68 =$ ocena 4, prav dobro
- FS=5*4 polj - 4 nr; 24 plusov → $24/32 = 0,75 =$ ocena 4, prav dobro
- GF=4*5 polj; 37 plusov → $37/40 = 0,93 =$ ocena 5, odlično
- GG=4*3 polj; 24 plusov; → $24/24 = 1,00 =$ ocena 5, odlično
- GS=4*4 polj; 31 plusov; → $31/32 = 0,97 =$ ocena 5, odlično
- SF=3*5 polj; 25 plusov; → $25/30 = 0,83 =$ ocena 5, odlično
- SG=3*3 polj - 2n.r.; 8 plusov - 2 minusa; → $6/14 = 0,42 =$ ocena 3, dobro
- SS=3*4 polj - 1 n.r.; 21 plusov → $21/22 = 0,95 =$ ocena 5, odlično

Odlične ocene na diagonali vhodno-izhodne matrike pričajo o tem, da SPRS upošteva primarne interese sektorjev v celoti. To je posledica načina priprave SPRS, ki je bila odprta in je medsektorsko usklajena. Očitno pa to ne zadošča za enako odlične ocene posrednih učinkov SPRS, ki so podlaga njene kohezivnosti. Visoka dosežena raven ravnotežja prostorskih domen kot stebrov prostorskega razvoja še ne zadošča za visoko prostorsko kohezijo, dokler ne dosežemo presekov med prostorskimi domenami.

Za proučevanje kohezivnosti SPRS so ključnega pomena predvsem razmerja med posrednimi učinki, ki jih prikazuje **korelacijska matrika** s primerjavo simetričnih parov posrednih učinkov, na primer posredne učinke ukrepov S na kriterije G korelacijska matrika poveže s posrednimi učinki ukrepov G na kriterije S (Preglednica 5).

Preglednica 5: Ocena presekov (Korelacijska matrika)

	F	G	S
F	5, odlično	(Pu=ocena 4 + ocena 5 = Zelo močno presečno (ocena 5, odlično) & Malo neuravnoteženo v škodo G (ocena 4, prav dobro)	(Pk=4+5). Zelo močno presečno (ocena 5, odlično) & Malo neuravnoteženo v škodo S (ocena 4, prav dobro)
G	-	5, odlično	(Pi=5+3). Močno presečno (ocena 4, prav dobro) & Srednje neuravnoteženo v škodo G (ocena 3, Dobro)
S	-	-	5, odlično

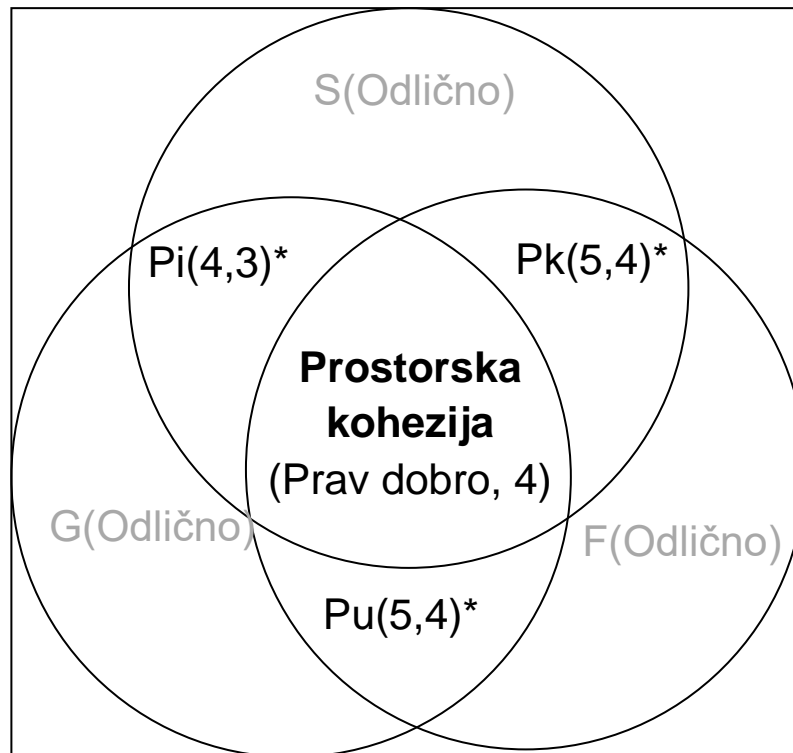
Vir podatkov: Preglednica 4. Legenda: Lestvica ocenjevanja treh sestavin prostorske kohezije (Pi, Pu, Pk):

- **Ocena moči preseka:** Odlična ocena, 5, če sta oceni obeh presekov odlični; Prav dobra ocena, 4, če je vsota ocen presekov vsaj 8; ocena Dobro 3, če je vsota ocen vsaj 6; Zadostno, če je vsota ocen vsaj 4, sicer ocena nezadostno, 1.
- **Ocena šibkega ravnovesja** (v preseku prostorskih domen) je odlična, če so dosežene ocene za oba preseka enake; ocena je prav dobro, 4, če so dosežene ocene nižje od najbližjega ravnotežja za 1 točko (npr. če je dosežena ocena presekov 4 in 5, je najbližje ravnotežje 4,4 ali 5,5 in odstopanje 1 točka); Dobro, 3, če je razlika do najbližjega ravnotežja 2 točki; zadostno, 2, razlika do najbližjega ravnotežja 3 točke; nezadostno, 1, razlika do najbližjega ravnotežja 4 točke.

Iz korelacijske matrike razberemo naslednja **glavna evalvacijska sporočila:**

1. Ker so ocene učinkov SPRS na tri prostorske domene enako odlične, kar je razvidno iz primerjave treh diagonalnih vrednosti korelacijske matrike, lahko ocenimo, da bo prispevek SPRS k doseganju strogega ravnotežja med prostorskimi domenami najboljši možen.
2. Moč posrednih povezav med domenami, kot jo izražajo sinergije med njimi, so ocenjene odlično za Pk in Pu ter prav dobro za Pi. Sklenemo, da je prispevek SPRS k prostorski koheziji vsaj prav dober.
3. Najslabše, četudi še vedno razmeroma visoke so ocene za šibko ravnotežje v naravi sinergij med prostorskimi domenami: prav dobro za Pk in Pu ter dobro za Pi. Zato je prispevek SPRS k prostorski koheziji ocenjen kot kvečjemu prav dober.

Slika 4 prikazuje rezultate vrednotenja učinkov s pomočjo Vennovega diagrama, s pomočjo katerega je prostorska kohezija tudi opredeljena.



Slika 4: Rezultati vrednotenja kohezivnosti učinkov SPRS

Vir podatkov: Preglednica 4. Legenda: * Prva ocena se nanaša na kohezijo, druga na šibko ravnotežje

Rezultati vrednotenja učinkov kažejo, da doseganje primarnih interesov sektorjev (neposrednih učinkov na ciljnih področjih SPRS) samo po sebi še ne zagotavlja visoke kohezije in visoka kohezija sama po sebi še ne zagotavlja vzajemne koristnosti sinergij, saj so sinergije lahko iz različnih razlogov enostranske, nesimetrične in posledično vprašljivo trajnostne. Zato smo tudi uvodoma predvideli, da je mera šibkega ravnotežja osrednji kazalnik napredka nove povezovalne miselnosti prostorskega razvoja. Ugotavljamo pa, da je **vpliv SPRS na šibko prostorsko ravnotežje sicer visoko pozitiven, a kljub temu najnižje ocenjen.**

SPRS je orodje doseganja temeljnih sprememb, zato bi morali biti njegovi učinki ovrednoteni ne le na razmerja med prostorskimi domenami, ki so teoretično zamišljena, ampak je treba učinke, skozi ta razmerja ovrednotiti predvsem glede na izhodiščne razlike, ki strateške izzive sploh opredeljujejo (Preglednica 6). Rezultate ocenjevanja učinkov SPRS zato na koncu primerjamo z zahtevami, ki jih postavljajo izhodiščne razmere, ocenjene v predhodnih analizah teženj v prostoru (Kostanjšek, 2019; Vmesno poročilo, 2017) kar narekuje vrstni red prostorskih priorit. SPRS mora uveljaviti ukrepe z učinki, ki so obratno sorazmerni izhodiščnim nesorazmerjem – torej da so najbolj v prid najšibkejšim sestavinam prostorske integracije (Preglednica 6). Tak strukturni preobrat je nujen v skladu z Vizijo, ki nalaga SPRS doseči prelomne spremembe v prostoru.

Preglednica 6: Sintezna ocena prostorskih prioritet iz analize teženj v prostoru, po prostorskih domenah

	Ocena prostorskih teženj (v povprečju ocen Trendov kazalnikov)	Ocena skladnosti sektorskih politik s SPRS, na lestvici od 1 (nezadostno) do 5 (odlično; Analiza skladnosti)	Skupaj ocena prioritet po domenah prostorske integracije
I Domene prostorske integracije			
S	2,2	3,8	Prva prioriteta
G	2,4	4,6	Druga prioriteta
F	3,2	4,8	Tretja prioriteta
II Domene prostorske kohezije			
Pi	Prva prioriteta (presek med najslabše ocenjenimi trendi v prostoru, S in G)	3,8	Prva prioriteta
Pk	Druga prioriteta (presek med srednje in najboljše ocenjenimi težnjami v prostoru, F in S)	4,2	Druga prioriteta
Pu	Tretja prioriteta (presek med dvema najboljše ocenjenima težnjama v prostoru, G in F)	4,4	Tretja prioriteta

Vir podatkov: Kostanjšek, 2019; Vmesno poročilo, Preglednica 4.

Kot prva prioriteta **prostorske integracije** se torej v izhodišču nakazuje potreba po izboljšanju Socialno-kulturne domene prostora (S), ki ji sledi Gospodarska (G) prioriteta. Med tremi sestavinami **prostorske kohezije** pa se nakazuje prioriteten področje Prostorske identitete, ker je to presek domen z negativnimi prostorskimi težnjami, poleg tega pa je ravno ta vidik kohezije najslabše ocenjen s stališča skladnosti drugih razvojnih dokumentov s cilji nove SPRS. Če naj bo SPRS prelomen dokument v smislu uresničevanja svoje Vizije, potem bodo morali njegovi učinki odgovoriti strukturno na nakazana izhodiščna strukturna neskladja v prostoru. Odstopanja od tega končnega cilja bodo na koncu določila glavna priporočila tega vrednotenja.

SPRS mora kot strategija preloma delovati natančno v nasprotni smeri kot delujejo dolgoročni negativni trendi v prostoru. SPRS mora obstoječa prostorska nasprotja izzivati in preobraziti, ne jih umirjati z zagotavljanjem enakosti (ravnotežja med prostorskimi domenami) v prihodnje s pozicij obstoječih neenakosti. V tem smislu mora biti SPRS s svojimi ukrepi čim bolj natančna zrcalna podoba izhodiščnih strukturnih neravnovesij v prostoru. Ugotovitve primerjave tukaj ocenjenih kohezijskih učinkov SPRS z izhodiščnimi izzivi prostorskega razvoja iz Analize teženj v prostoru so prikazane v Preglednici 7.

Preglednica 7: Sintezna ocena učinkov SPRS glede na prioritete iz Analize teženj v prostoru

	Skupaj ocena prioritet po domenah prostorske integracije iz Analize stanja	Ex-ante ocena učinkov SPRS, 1-5	Odstopanje učinkov SPRS od potrebne smeri strukturnih sprememb, v točkah odstopanja (večje odstopanje pomeni slabšo oceno)
	A	B	c=b-a
I. Domene prostorske integracije			
F	Tretja prioriteta (3 točke)	Ocena učinka SPRS = 5 (se pravi, Najboljši možni učinki, 1 točka)	razlika znaša 2 točki (Tretja prioriteta si obeta najboljše pozitivne učinke SPRS; strukturna ocena Slabo, 1)
G	Druga prioriteta (2 točki)	Ocena učinka SPRS = 5 (Najboljši učinki, 1 točka)	razlika znaša 1 točka (Druga prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; strukturna ocena Dobro, 3)
S	Prva prioriteta (1 točka)	Ocena učinka SPRS = 5 (Najboljši učinki, 1 točka)	razlika znaša 0 točk (Prva prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; strukturna ocena Odlično, 5)
Skupaj: Strukturna ocena učinkov SPRS na prostorsko ravnotežje (F, S, G, s stališča prioritet glede na izhodiščno stanje) **			DOBRO (3)
II. Domene prostorske kohezije			
Pu	Tretja prioriteta (3 točke)	Ocena učinka SPRS = 4 (Razmeroma najboljše učinki, 1 točka)	razlika znaša 2 točki (Tretja prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; ocena Nezadostno, 1)
Pk	Druga prioriteta (2 točki)	Ocena učinka SPRS = 4 (Razmeroma najboljše učinki, 1 točka)	razlika znaša 1 točka (Druga prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; ocena Dobro, 3)
Pi	Prva prioriteta (1 točka)	Ocena učinka SPRS = 3 (Razmeroma najmanj pozitivni učinki, 3 točke)	razlika znaša 2 točki (Prva prioriteta si obeta tretje po velikosti pozitivne učinke SPRS; ocena Nezadostno, 1)
Skupaj: Strukturna ocena učinkov SPRS na prostorsko kohezijo (Pi, Pk, Pu, s stališča prioritet glede na izhodiščno stanje) **			ZADOSTNO (2)
Skupaj prispevek SPRS k prostorski integraciji glede na izhodiščno stanje, povprečje vseh 6 ocen za F, S, G, Pi, Pk, Pu **			DOBRO (3)

Vir podatkov: Kostanjek, 2019; Vmesno poročilo, Preglednica 5; Preglednica 3. **Legenda:**

* **Lestvica za Strukturno oceno učinkov SPRS:** Ocena Odlično, če so učinki SPRS najugodnejši tam, kjer so najbolj potrebni; Ocena Dobro, če učinki SPRS odstopajo od vrstnega reda po prioritetah glede na analizo stanja za 1 točko; Ocena Nezadostno, če učinki SPRS odstopajo od vrstnega reda po prioritetah glede na analizo stanja za 2 točki.

** **Lestvica za skupni prispevek SPRS:** Aritmetično povprečje šestih področnih ocen na lestvici od 1-5.

Dejstvo, da SPRS obeta odličen napredek S kot izhodiščno najšibkejšim členom prostorskega razvoja precej zbledi ob opažanju, da prispevek SPRS k S ne bo strukturen, saj SPRS enako pozitivne koristi obeta tudi drugim prostorskim domenam. Z drugimi besedami to pomeni, da bo **strukturni položaj S še naprej ostal slabši** kot F in G. Zato je skupna strukturna ocena učinkov SPRS, glede na izhodiščna prostorska neravnovesja, le Dobra (3).

Še slabša je ocena strukturnega prispevka SPRS k trem sestavinam prostorske kohezije, samo Zadostno (2), ker ima težnje poglobiti izhodiščna strukturna neskladja. **Medel strukturni učinek SPRS k prostorski koheziji ogroža prelomni potencial SPRS.**

Nezadovoljivo strukturno oceno kohezijskega prispevka SPRS je po naši oceni mogoče povezati z načinom njene priprave. Postopek priprave SPRS je bil kar se da vključen in odprt za potrebe vseh ključnih deležnikov. V procesu priprave je vsak nosilec lahko uveljavil svoje dosedanje interese, kar pa v ničemer ne zagotavlja možnosti uresničitve prelomnih dosežkov v prostoru. Sprašujemo se torej ali ni bil morda **postopek priprave SPRS odprt na neoptimalen način** v smislu, da ni dovolj uveljavil 'lastnega' vertikalnega interesa prostorskega resorja glede uveljavljanja prostorskih razvojnih prioritet kot izhajajo iz Analize teženj v prostoru. Vertikalno uveljavljanje interesov prostorskega sektorja bi tako **zahtevalo vsak sektorski prostorski interes prevetriti v luči izhodiščnih prostorskih neskladij in zabeleženih negativnih trendov**, ki jih mora SPRS preobrniti.

4 Sklepne ugotovitve in priporočila

Negativni trendi v prostoru v zadnjih desetletjih in kritične ocene uresničevanja ukrepov SPRS 2004 opozarjajo, da je za izboljšanje stanja **nujno spremeniti prevladujočo normativno interventno logiko v prostorskem upravljanju** in zlasti vertikalno uveljavljanje horizontalnih usmeritev prostorskega razvoja. Takšna logika je neučinkovita za razmere, ko je prostorski resor šibek in pri doseganju svojih ciljev odvisen od ukrepov drugih resorjev, ki jih zelo težko neposredno uveljavlja. To je še posebej kritično v situaciji, ko so nesoglasja zaostrena, postopki usklajevanja interesov vse bolj zoženi in omejeni, administrativne ovire visoke in pogoste. Zato je kljub intenzivnosti usklajevalnih procesov občutek vključenosti sodelujočih šibek in temu ustrezno je občutek skupnih ciljev in odgovornosti za njihovo doseganje skromen.

Vizija nove SPRS si zato povsem ustrezno zastavlja strategijo preloma in s tem želi uveljaviti drugačen model prostorskega upravljanja, ki temelji na participativnih in komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru. Naloga, ki jo mora izpolniti SPRS za prehod med nezadovoljivimi trendi v prostoru in začrtano svetlo prihodnostjo, je predvsem izoblikovati **strategijo prehoda z uveljavitvijo transformacijskih ukrepov, ki bodo preobrazili prostorski model** iz normativnega v komunikacijskega. SPRS lahko to doseže z novo interventno logiko, ki je sredinsko-presečna. Ta pristop je skladen in utemeljen v konceptu prostorske kohezije, ki skladno poudarja horizontalno in vertikalno integracijo ter ustvarjanje presečnih sinergij med različnimi prostorskimi domenami. Povečanje teritorialne kohezije zagotavlja višjo raven in kakovost sodelovanja med deležniki urejanja prostora, kar je predpogoj za odkrivanje multi-funkcionalnih prostorskih alternativ, s katerimi se izboljša uporaba prostorskih potencialov.

Glavno priporočilo, ki izhaja iz strateškega vrednotenja naslavlja interventno logiko prostorske politike, ki jo je SPRS sicer nakazala, vendar zahteva dosledno izpeljavo tudi v drugih dokumentih in postopkih prostorske politike, ki jih opravlja DPGS kot NUP za prostor (Akcijski načrti, usklajevanje resornih dokumentov, pregled nad občinskimi akti itd.). Vsebinsko to pomeni, da **naj imajo načelno prednost takšne razrešitve nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnosti, ukrepi), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne**, tudi s pomočjo široke uporabe horizontalnih kriterijev prostorskega razvoja (npr. regionalna konvergenca, multifunkcionalnost rešitev, znanje in inovacije, vključevanje šibkejših skupin...). Izvedbeno pa ta prehod zahteva **poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni), razširitev horizontalnega upravljanja** z vključevanjem deležnikov in poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani, s povečanjem nabora in raznovrstnosti uporabljenih instrumentov prostorske politike (regulativni, ekonomski, participatorni), zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih. Med temi so zlasti **instrument zemljiške politike**, pri čemer je treba ohraniti možnost prilagajanja dajatev glede na racionalnost rabe zemljišč ter uveljaviti vračanje dela dobička iz povečanja razvojnih stopenj (»prirastkarnina«). Za učinkovitost večine instrumentov je ključna ureditev evidenc zemljišč, ki se sicer vzpostavlja, to je pomembno tudi za spremljanje učinkov politik in njene korekcije. Poleg urejanja z zakonodajo je treba instrumente testirati in ustrezno sistemsko vpeti v ostale predpise. Zlasti to velja za ukrepe zemljiške politike, ki morajo biti preverjeni glede finančnih mehanizmov in posledic, obligacijskih razmerij, evidentiranja in množičnega vrednotenja nepremičnin, varstvenih režimov, okoljskih predpisov ipd. Ključnega pomena so

ukrepi SPRS, ki bodo izboljšali izvajanje zakonodaje, kar bo olajšalo prevajanje normativnih usmeritev v realne dosežke, med njimi tudi dosledno spremljanje izvajanja SPRS in prostorske zakonodaje s sprotnim prilagajanjem ugotovitvam.

Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev, da bi bili bolj prostorsko naravnani. Pridobljene sintezne ugotovitve o medsektorski skladnosti s stališča zastavljenih ciljev SPRS, predvsem glede najslabše usklajenosti socialno-kulturnih ciljev SPRS so podlaga za priporočilo za **poseben poudarek ukrepom SPRS, ki bodo uresničevali socialno-kulturnih cilje** zlasti na področju okolja, družbene infrastrukture ter energetike z rudarstvom. Izboljšanje skladnosti okoljskih in prostorskih ciljev mora biti ena od prednostnih kohezijskih nalog SPRS že glede na to, da sta oba sektorja vodena v istem Vladnem resorju in sta dokaj izviren pokazatelj zmožnosti obeh sektorjev za medsektorsko povezovanje. Uvajanje koordinacijskega telesa kot je Prostorska komisija (ki jo uvaja ZUreP-2), je lahko korak v to smer, vendar Ministrstvo strateško potrebuje operativno telo, ki bo v polni meri odgovorno Ministru in bo strokovno usposobljeno izvajati podporne analize (npr. oddelek za prostorske analize in razvoj).

Vrednotenje prispevka SPRS k teritorialni koheziji s korelacijsko matriko prinaša **zelo dobre ocene dokumenta**. Ocene učinkov SPRS na tri prostorske domene so (enako) odlične, kar je razvidno iz primerjave treh diagonalnih vrednosti korelacijske matrike, zato lahko ocenimo, da bo prispevek SPRS k doseganju strogega ravnotežja med prostorskimi domenami najboljši možen. Moč posrednih povezav med domenami, kot jo izražajo sinergije med njimi, so ocenjene odlično za Pk in Pu ter prav dobro za Pi. Sklenemo, da je prispevek SPRS k prostorski koheziji vsaj prav dober. Najslabše, četudi še vedno razmeroma visoke so ocene za šibko ravnotežje v naravi sinergij med prostorskimi domenami: prav dobro za Pk in Pu ter dobro za Pi. Zato je prispevek SPRS k prostorski koheziji ocenjen kot kvečjemu prav dober.

Če naj bo SPRS orodje doseganja temeljnih sprememb v skladu z Vizijo, mora doseči učinke, ki so obratno sorazmerni izhodiščnim nesorazmerjem – torej da so najbolj v prid najšibkejšim sestavinam prostorske integracije. Zato je treba učinke ovrednotiti predvsem glede na strateške izzive in prioritete **prostorske integracije**. Glede na **predhodne analize** se nakazuje potreba po izboljšanju Socialno-kulturne domene prostora (S), ki ji sledi Gospodarska (G) prioriteta; med tremi sestavinami **prostorske kohezije** pa je prioriteto področje Prostorske identitete.

Dejstvo, da SPRS obeta odličen napredek S kot izhodiščno najšibkejšim členom prostorskega razvoja precej zbledi ob opažanju, da prispevek SPRS k S ne bo strukturen, saj SPRS enako pozitivne koristi obeta tudi drugim prostorskimi domenam. Z drugimi besedami to pomeni, da bo **strukturni položaj S še naprej ostal slabši** kot F in G. Zato je skupna strukturna ocena učinkov SPRS, glede na izhodiščna prostorska neravnovesja, le Dobra (3). Še slabša je ocena strukturnega prispevka SPRS k sestavinam prostorske kohezije, samo Zadostno (2), ker ima **težnje poglobiti izhodiščna strukturna neskladja**. Medel strukturni učinek SPRS k prostorski koheziji ogroža prelomni potencial SPRS.

Te ugotovitve vodijo k priporočilu, naj prostorska politika v svojih aktivnostih, ki podpirajo in spremljajo izvajanje SPRS, več pozornosti nameni prav odpravljanju teh neskladij s prerazporeditvami, zlasti z dopolnitvijo ukrepov v prid ugotovljenih kritičnih sestavin prostorske kohezije ali/in s prerazporeditvijo prioritet SPRS v prid trenutno šibkejših sestavin prostorske kohezije. Velja tudi kritično premisliti model participacije, ki je bil uporabljen v procesu priprave SPRS2050 in kjer je vsak nosilec lahko uveljavil svoje doseganje interese. Tak proces je po naši oceni otežil doseganje strukturnega preloma in uveljavljanje prostorskih razvojnih prioritet. Vertikalno uveljavljanje interesov prostorskega sektorja bi tako zahtevalo vsak sektorski prostorski interes prevetrili v luči izhodiščnih prostorskih neskladij in zabeleženih negativnih trendov, ki jih mora SPRS preobrniti.

5 Viri in literatura

- Ankersmit F. Political Monadology. *Project MUSE: Theory & Event*, 8/3(2005):1-58.
- Bartol B., L. Humerca Šolar, T. Miklavčič. (ur.) 2016. Slovenski prostor 2050: vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor.
- Burchell G., C. Gordon, P. Miller (eds). 1991. *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 303 str.
- Camagni R. 2007. The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society, in A. Faludi (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Camagni R. 2010, v Medeiros E. 2011. *Territorial Cohesion: a conceptual analysis*. Lizbona: Centro de Estudos Geográficos (CEG), Lisbon University.
- CEMAT. 2014. Napflion declaration: Promoting territorial democracy in spatial planning. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning 16th session, Napflion, 17 June 2014.
- Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. Bruselj, COM(2005) 0299.
- Commission Communication to the European Council in Cardiff on Partnership for Integration, Cardiff, June 1998, COM (98)333.
- De Boe Ph., C. Grasland, A. Healy. 1999. Spatial integration. A paper presented by the coordinating workgroup 1.4: Belgium, France, Portugal, United Kingdom, Study programme on European spatial planning Strand 1.4.
- DG Regio. 2004. Interim territorial cohesion report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies).
- EATIA. 2011. ESPON and Territorial Impact Assessment. Interim Report, Targeted Analysis 2013/2/9, 29/08/2011.
- ECE. 2008. Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. Geneva: UN Economic Commission for Europe.
- ESPON - 3.1, Part A. 2006. *Integrated Tools for European Spatial Development*, Final Report, str. 3-106.
- ESPON, 2014. *Making Europe Open and Polycentric, Visions and Scenarios for the European Territory towards 2050*, Luxembourg.
- Faludi A. 2004. "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?" *Urban Studies* 41(7):1349-65.
- Farinós Dasí J. (ur). ESPON. 2006. ESPON project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report. University of Valencia.
- Fiselier J., W. Oosterberg. 2004. A quick scan of spatial measures and instruments for flood risk reduction in selected EU countries. Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Directorate-General of Public Works and Water Management. RIZA Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment. RIZA work document 2004.068x.
- Fischer, T., Gore, T., Sykes, O., Pinho, P., Golobič, M., Zonneveld, W., Waterhout, B., Perdicoulis, T., Marot, N., Kolarič, Š., Singleton, A., Onyango, V., Batista, L., Azevedo, R. ESPON

- and territorial impact assessment : EATIA : final report. [S. l.]: ESPON: University of Liverpool, 29. 06. 2012. 129 str., ilustr. ISBN 978-2-919777-20-4.
- Golobič, M., Gantar, D., Zakrajšek, F., Vodeb, V., Marušič, J., Udovč, A., Vahtar, M., Kovač, M., Cof, A., Vodnik, M.. Prostorski vplivi sektorskih politik : pričakovane spremembe prostora in napoved posledične preobrazbe mestnega in podeželskega prostora z modelom za podporo odločanju : ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2001-2006 : končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije, 2005.
 - Golobič, M., Marot, N., Radej, B., Tomšič, M. G., Kontič, B., Gulič, A. 2008. UIRS - Urbanistični inštitut RS. 2007. Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik. Ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«, Končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični Inštitut RS, 137 str.
 - Golobič M., N. Marot, A. Cof, M. Bantan, J. Hudoklin, I. Hočevnar. 2014. SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Sklepno poročilo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, ACER d.o.o. Novo mesto.
 - Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology 91(1985):481-510.
 - Güntner S. Multilevel Governance – A Brief Look at the Current Debate, v Grisel M., F. van de Waart (ur). 2001. Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together Methods, Instruments and Practices. The Hague: European Urban Knowledge Network.
 - Hardin G. 1968. The Tragedy of the Commons. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248.
 - Izhodišča za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije. MOP, 22. maj 2015.
 - Kasteel H. 2005. Spatial Quality of Interreg Projects. Groningen, Workshop report 1.
 - Miklavčič T. (ur). 2015. Poročilo o prostorskem razvoju. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za strateški prostorski razvoj.
 - Miklavčič T., M. Fonda, B. Jerebic, Š. Komac- Sušnik, S. Peršak- Cvar . 2014. Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.
 - MK Projekt, Greta Associati, Metis, B. Radej, M. Dolinšek. 2012. Vrednotenje ukrepov za spodbujanje raziskovalno razvojnih aktivnosti v gospodarstvu in institucijah znanja (Mid-term evaluation of measures for stimulation of research and development activities in companies and in institutions of knowledge). Ljubljana, Final report.
 - MOP. 2016. Vizija in cilji prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.
 - Mouffe C. 2010. From antagonistic politics to an agonistic public space. An interview to Gia Galati and Konstantin Kastrissianakis, Re-Public, Special Issue – Cities in turmoil, September 2010.
 - Mouffe C. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? Social Research 66(1999):745-58.
 - OECD. 2015. Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries. Pariz: OECD - Environment Directorate, ENV/EPOC/WPIEEP(2015)8.
 - O'Neill J. 1993. Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World. Routledge and Kegan Paul, London., 230 str.

- Oven I.A., I. Lupše, B. Bartol. 2014. Poročilo s posveta »Slovenski prostor v prihodnje – možnosti in priložnosti«, Narodni muzej – Metelkova. MOP - Direktorat za prostor, 21. oktober.
- Pogačnik A., M. Foški, S. Drobne, M. Konjar, K. Soss, M. Brilly, A. Vidmar, A. Juvanc, T. Maher, P. Lipar, R. Marsetič, S. Detellbach, I. Strnad, D. Šemrov, M. Gorišek, K. Jankovič, M. Fatur, M. Sitar, I. Lavrač. 2011. Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013« v letu 2010, Projekt št. V5-1092, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo - Katedra za prostorsko planiranje, Inštitut za prostorski razvoj, Univerza v Mariboru - Fakulteta za gradbeništvo, Univerza v Ljubljani - Ekonomska fakulteta.
- Radej B. 2011. Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE 3/4(2011), 59 str.
- Radej B., M. Golobič. Delna celota: primer prostorske kohezije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 5, št. 2 (avgust 2012).
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
- Westphal C., A.Otto, S. von Löwis, C. Smaniotto Costa, P. Bielawska-Roepke. 2003. Appraisal of planning regulations regarding large urban distressed areas in European countries. IOER-LUDA, Deliverable 3.
- Zavodnik Lamovšek A., M. Foški, S. Drobne, N. Kmetič, K. Soss.2014. Priprava predloga sistema spremljanja prostorskega razvoja. Projekt Attract-SEE, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550.

PRILOGE

Priloga 1:

Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050

Začetno poročilo

Naročnik:

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor
Direktorata za prostor, graditev in stanovanja

Javno naročilo: 430-322/2015

Številka pogodbe: 2550 – 16 – 510009

Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050

Začetno poročilo

Avtorice in avtorji:

Biotehniška fakulteta UL, Oddelek za krajinsko arhitekturo, Ljubljana

Prof. dr. Mojca Golobič, vodja projekta

Alenka Cof

Špela Kolarič

in

Mag. Bojan Radej, Ljubljana

Naslov nosilca študije: Biotehniška fakulteta, Jamnikarjeva 101, 1000 Ljubljana, zanjo:

Mojca Golobič, mojca.golobic@bf.uni-lj.si

Ljubljana, 19. julij 2016

Kazalo poročila

1. Uvod	4
2. Metoda dela	6
3. Strateško vrednotenje vpliva SPRS na teritorialno kohezijo	8
3.1 Ocena vloge prostorske politike v dosedanjem prostorskem razvoju Slovenije	8
3.1.1 Razvoj v prostoru 2000-2010	8
3.1.2 Interventna logika prostorske politike	15
3.1.3 Prostorska kohezija kot okvir prostorske politike	18
3.1.4 Vizija nove SPRS	20
3.1.5 Instrumenti presečne teritorialne integracije in kohezije	24
3.1.6 Sklepne ugotovitve in priporočila	29
3.2 Vrednotenje skladnosti sektorskih politik s stališča doseganja prostorskega razvoja	30
3.3 Cilji in kazalniki: Ocena možnosti za doseganje skladnosti	35
Uporabljeni viri	37
PRILOGA 1: Preglednica: Ocena teženj v slovenskem prostoru 2000-2010	39
PRILOGA 2: Cilji SPRS (MOP, 2015) in kazalniki	46
PRILOGA 3: Seznam dokumentov za presojo SPRS	58

Kazalo preglednic in slik

PREGLEDNICE

Preglednica 1: Sintezna ocena teženj v prostoru 2000-2010	9
Preglednica 2: Povzetek ugotovitev raziskave Golobič s sod., 2014	12
Preglednica 3: Primerjava ciljev SPRS 2004 in SPRS 2030/2050	21
Preglednica 4: Leopoldova matrika skladnosti ciljev Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji (julij 2015) s cilji opredeljenimi v SPRS 2050 (MOP, 2015)	31
Preglednica 5: Input-output matrika skladnosti ciljev med Strategijo razvoja prometa in SPRS, ocene skladnosti od 1 do 5 (od nezadostno do odlično)	33
Preglednica 6: Korelacijska matrika skladnosti ciljev med Strategijo razvoja prometa in SPRS, ocene skladnosti od 1 do 5 (od nezadostno do odlično)	33

SLIKE

Slika 1: Vennov diagram presečne predstavitve prostorske kohezije, po Camagniju	20
Slika 2: Rezultati: Vennov diagram skladnosti ciljev med Strategijo razvoja prometa in SPRS	34

1. Uvod

Ministrstvo za okolje in prostor je 3. XII 2015 objavilo Javno naročilo za strateško vrednotenje ter izdelavo strateške presoje vplivov na okolje za Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) 2050 (dokument 430-322/2015). Ministrstvo je pristopilo k prenovi SPRS iz leta 2004 (ULRS 76/04) kot temeljnega strateškega dokumenta za usmerjanje prostorskega razvoja države. Priprave nove SPRS je načrtovana kot proces oblikovanja vizije prostorskega razvoja države, ciljev ter ukrepov za doseganje prostorske kohezije, vključno z okvirom za usklajevanje prostorsko relevantnih sektorskih politik in drugih javnih interesov.

Cilj nove SPRS je pripraviti celovit dokument, ki na strateški ravni podaja integrirane in usklajene prostorsko razvojne cilje, ukrepe in usmeritve, ki povezujejo in ustvarjajo pogoje za sinergije med prostorsko relevantnimi sektorskimi politikami.

Na podlagi javnega posvetovanja (maj 2015) je Ministrstvo oblikovalo Izhodišča za prenovu SPRS, ter jih objavilo skupaj s Poročilom o stanju prostorskega razvoja (Miklavčič, 2015) in Procesnim načrtom vključevanja javnosti v prenovu SPRS.

Namen vrednotenja je zagotovitev prostorske kohezije na osnovi prostorskih potencialov. To bo doseženo s strateškim vrednotenjem vplivov SPRS in oceno vplivov SPRS na okolje (CPVO), vključno s presojo sprejemljivosti vplivov izvedbe na varovana območja (predmet vrednotenja). Vrednotenje mora prispevati k doseganju konsistentnosti in celovitosti dokumenta (ciljev, ukrepov, usmeritev) ter k sinergijski povezanosti med ukrepi prostorske ter drugih politik, še zlasti prometne, energetske, okoljske, regionalne in področje javne uprave.

Začetno poročilo zajema aktivnosti, opravljene v obdobju od 20. maja do 19. julija 2016 in obravnava naloge, določene v projektni prijavi (Projektna prijava, Načrt izvedbe; Tč 1. Predpriprava: izhodišča in proces prenove SPRS, Priprava podlag). Pripravljeno je na osnovi do sedaj dostopnih gradiv SPRS, torej Izhodišč, Vizije in ciljev. V nadaljevanju bodo poglavja po potrebi ustrezno dopolnjena glede na druge vsebine SPRS. Sebina Začetnega poročila zajema:

(1) **Pregled gradiv** s povzetkom analize uresničevanja SPRS iz l. 2004 in opredelitev izhodiščnega stanja. V poglavju 3.1 so predstavljeni rezultati proučitve ključnih gradiv (Pogačnik in sod., 2011; Zavodnik Lamovšek in sod., 2014, Golobič in sod., 2014; Miklavčič, 2015; Bartol in sod., 2016, Miklavčič in sod., 2016; MOP, 2016 in Izhodišča za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije).

(2) **Uskladitev izhodišč** z naročnikom glede opredelitve stanja, programske strukture SPRS, programske teorije SPRS ter načrta vrednotenja. Usklajevanje izhodišč v zvezi z nalogo je bilo izvedeno 18. maja 2016. Namen sestanka je bil dogovor o načinu dela ter vsebini ter rokih za oddajo posameznih sklopov gradiv (poročil) naloge. Naročnik je predstavil proces priprave SPRS in navedel, s katerimi dokumenti in rezultati procesov se bodo podlage vrednotenja SPRS postopno dopolnjevale. Za organiziranje dela projektne ekipe bi bilo nadvse dobrodošlo, če bi se lahko opredelili terminski roki, katerim bi prilagodili terminsko izvajanje projekta.

Strateško vrednotenje se izvede po presečnem postopku (Camagnijeva opredelitev teritorialne kohezije v presečnem Vennovem diagramu), s standardno večkriterialno presojo vplivov (presečna množica gospodarskih, socialnih in okoljskih vplivov). CPVO se opravi posebej, v skladu z veljavnimi predpisi, ki določaj njen postopek in vsebine.

Naslednji sestanek naročnika in izvajalca bo predvidoma v septembru 2016, ko bodo oblikovane fokusne (tematske) skupine in bo izdelano izhodiščno gradivo za delo s fokusnimi (tematskimi) skupinami.

Začetno poročilo vsebuje tudi predstavitev **metode dela** (poglavje 2). Podroben načrt izvedbe naloge ni del izhodiščnega poročila, saj v tem trenutku niso znani natančnejši roki in vsebine SPRS, ki jih namerava naročnik izdelati, zato načrta izvedbe od prijave ni bilo mogoče/smiselno dopolnjevati. Poleg tega Začetno poročilo zajema nekatere vsebine, zajete v tč 2 iz Načrta izvedbe, Priprava osnutka SPRS, ki spadajo že v vmesno fazo študije:

- Oblikovanje konsistentne programske strukture SPRS; Priprava programske teorije SPRS s stališča prispevka SPRS k prostorski koheziji (Poglavje 2.1).
- Strateška definicija izzivov, vizija, potenciali (Poglavje 2.1)
- Strateški in glavni operativni cilji (Poglavje 2.1)
- Vrednotenje skladnosti sektorskih politik z vidika ciljev prostorske kohezije – na primeru teritorialne skladnosti Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji (julij 2015) (Poglavje 2.2) in Priloga 3: Izhodiščni seznam dokumentov za presojo skkladnosti SPRS s sektorskimi politikami.
- Kazalniki: Presoja njihove ustreznost glede na cilje (Poglavje 2.3).

2. Metoda dela

Projektna prijava v Načrtu izvedbe (Tč 1. Predpriprava: izhodišča in proces prenove SPRS, Priprava podlag) predvideva podrobnejšo razdelavo metodologije raziskave v začetni fazi priprave na vrednotenje. Metodologija izvedbe CPVO je bila že v projektni prijavi podrobno podana, zato se omejujemo le na podrobnejšo predstavitev metodologije strateškega vrednotenja vplivov. Strateško vrednotenje vplivov bo opravljeno s **presečno metodo** (Radej in dr., 2011), ki temelji na **matričnem postopku** vrednotenja. Matrični pristop je najbolj primeren za presojo teritorialnih vplivov (DG Regio, 2004), ker razlikuje med neposrednimi in posrednimi vpliv, kar omogoča ugotavljanje sinergij in kohezije. Matrični pristop zagovarja tudi Program ESPON (ESPON 2006 project 3.2), kar izraža s ponazoritvijo svojo interventne logike s hiperkocko, kot tridimenzionalno mrežo, ki jo tvorijo tri osi vrednotenja – politike in njihovi ukrepi, teritorialni cilji in prostorske enote. Po matričnem postopku je bilo v Sloveniji doslej opravljeno vrednotenje vplivov Nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (Golobič in dr., 2008) ter pri vrednotenju vplivov inovacijske politike v Sloveniji (2007-2012; MK Projekt, 2012).

Presečno metodo vrednotenja teritorialnih vplivov je v okviru Programa ESPON predlagal Camagni (2007, 2010) z Vennovim diagramom preseka med tremi domenami teritorialne kohezije. Tukaj uporabljamo samo njegovo presečno shematizacijo, ne pa tudi izvedbo postopka vrednotenja, ker ga je stroka ocenila za prezapleten, premalo transparenten in preveč občutljiv na pravilnost vhodnih predpostavk (Farinós, 2006). Radej in dr. (2011) so iz njegove posrečene shematske zastavitve izpeljali drugačen postopek, ki je veliko enostavnejši, ne zahteva diskrecijskih posegov in je logično bolj razviden.

Postopek vrednotenja zajema tri korake (Shema 1, spodaj, na primeru trajnostnega razvoja). Začne se z Leopoldovo matriko vplivov prostorskih ukrepov na kriterije (cilje) prostorskega razvoja (Korak 1 v Shemi 1).¹¹ Ukrepi in kriteriji se nato razdelijo v tri skupine, ena za vsako domeno teritorialne kohezije: gospodarsko-prostorsko, socialno-prostorsko in fizično-prostorsko. Nato ocenjene vplive iz Leopoldove matrike agregiramo po vrsti in področju vpliva v kvadratno input-output matriko vplivov med tremi domenami vrednotenja (Korak 2). V njenih vrsticah so prostorski ukrepi, v stolpcih pa kriteriji vrednotenja teritorialnih vplivov (gospodarsko, socialno-, fizično-prostorski). Na diagonali matrike so torej zabeleženi teritorialni dosežki po treh domenah (gospodarske na gospodarsko, socialne na socialno in prostorske na okoljsko), nediagonalna polja pa prikazujejo vplive med različnimi domenami teritorialne kohezije SPRS.

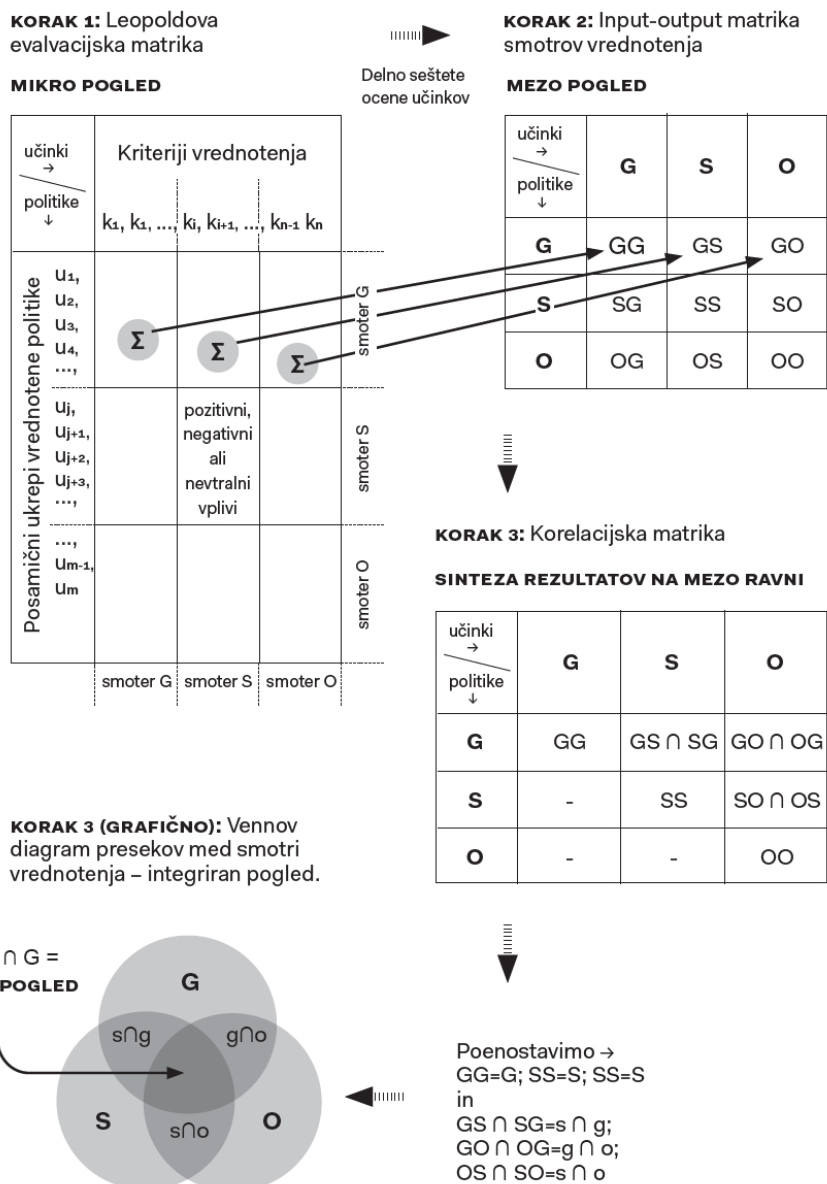
Na **diagonalo simetrično ležeče** pare (nediagonalnih) polj lahko agregiramo še naprej s postopkom korelacije (Korak 3). Rezultat je ocena treh presekov med tremi domenami teritorialne kohezije: teritorialna identiteta, teritorialna kakovost in teritorialna učinkovitost – grafično prikazani z Vennovim diagramom.

Tako urejeni rezultati presoje omogočijo sinergije vrednotiti s tremi merami. Prva je **strogo ravnotežje**, ki pokaže, ali so s SPRS vse tri domene enako pozitivno vplivane. Druga je **mera kohezije** ali moči presekov med domenami. Tretja **mera je šibko ravnotežje**, ki pove, ali je dosežena kohezije enostranska (na primer zaradi tržnih interesov ali zaradi zahtev predpisov) ali obojestranska in v tem primeru veliko bolj spontana in trajnostna.

¹¹ Če bi bili bolj natančni, bi razločili med 'vplivi' določenega programa na kriterije istega programa, torej s tem merimo konsistenco ukrepov s kriteriji vrednotenja in tako s programskimi cilji, in 'vplive' ukrepov enega programa na cilje drugega programa (med-sektorska razmerja).

S takšnim postopkom vrednotenja dobimo podlage za **poseben način prostorskega upravljanja**, ki podpira kohezivno presečne rešitve nasprotij v prostoru, to pa doseže z multi-funkcionalnim usklajevanjem interesov v prostoru. Ni *a priori* dobrih ali slabih interesov, za upravljanje so najbolj zanimivi tisti, ki so najbolj povezovalni za različne funkcije prostora. Bolj multi-funkcionalno upravljanje pa je orodje aktiviranja doslej neizrabljenih prostorskih potencialov družbenega razvoja.

Schema 1: Postopek presečne presoje učinkov



Vir: Radej in sod., 2011.

Ocena sektorske skladnosti bo izvedena matrično, na ravni vizij in na ravni glavnih operativnih ciljev. V stolpcih bo 5 ciljev SPRS 2050: C1: Racionalen in učinkovit prostorski razvoj, C2: Večja konkurenčnost slovenskih mest, C3: Kvaliteta življenja v mestih in na podeželju, C4: Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije, C5: Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere. V vrsticah matrike bodo sektorski cilji, ki bodo povzeti iz strateških dokumentov (Strategije, Programi, Politike). Izhodiščni seznam dokumentov za presojo skladnosti SPRS s sektorskimi politikami je v Prilogi 3. Vsi cilji bodo razdeljeni v tri skupine glede na to ali jih lahko uvrstimo med

gospodarske, socialne ali fizično-prostorske vidike teritorialne kohezije. Skladnost ciljev bomo ocenjevali s pomočjo tri-stopenjske lestvice, kjer posamezne ocene pomenijo:

- + cilji so skladni (se povezujejo in/ali dopolnjujejo),
- o cilji so nevtralni (med njimi ni interakcij),
- - cilji med seboj niso skladni (se ne podpirajo in/ali se ne dopolnjujejo in/ali so si nasprotujoči). V matriki je zapisana podana ocena s kratko argumentacijo.

Takšen pristop omogoča primerjavo teritorialne skladnosti sektorskih strategij in skupno oceno teritorialne skladnosti sektorjev. Rezultati bodo omogočili oceniti, koliko sedanje politike sektorjev podpirajo izvajanje SPRS ter dali izhodišča za pogovore o morebitnih prilagoditvah sektorskih politik v smislu podpiranja teritorialne kohezije.

3. Strateško vrednotenje vpliva SPRS na teritorialno kohezijo

Projektna prijava v Tč. 2. 'Priprava osnutka SPRS', in v Tč. 2.1. 'Oblikovanje konsistentne programske strukture SPRS; Priprava programske teorije SPRS s stališča prispevka SPRS k prostorski koheziji', med drugim predvideva ovrednotenje:

- Strateške definicije izzivov, vizije, potencialov.
- Strateške in glavne operativne cilje SPRS

Navedeni vsebini sta obdelani integralno v poglavju o interventni logiki SPRS (2.1) in v poglavju o kazalnikih (2.2) v nadaljevanju.

3.1 Ocena vloge prostorske politike v dosedanjem prostorskem razvoju Slovenije

Projektna naloga zahteva pripravo programske teorije (oziroma interventne logike) SPRS s stališča njenega prispevka k prostorski koheziji. To zahteva preveriti strateško definicijo izzivov, vizijo, in opredelitev prostorskih potencialov.

Poglavje analizira interventno logiko SPRS, torej mehanizem doseganja njenih strateških vizij in ciljev. Potreba po **proučevanju interventne logike prostorske politike** je pogojena že s samo dolgoročno naravo nove SPRS, predvsem s stališča vrednotenja relevantnosti SPRS za reševanje strateških problemov prostorskega razvoja v Sloveniji in s tem posebej s stališča možnosti za uresničitev Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016). Drugi, nič manj pomemben razlog za osvetlitev interventne logike prostorskega razvoja je opažanje, da v Sloveniji obstaja znaten razkorak med oceno (ne)ugodnosti desetletnih trendov v prostoru in oceno uresničevanja predvidenih ukrepov predhodnega SPRS 2004.

Premislek o interventni logiki implicira, da so lahko politike neuspešne že zato, ker svoj izziv razumejo preslabo in včasih celo v nasprotju s svojimi temeljnimi interesi. Zamenjava miselnosti v strateškem vodenju politik lahko sprosti velike potenciale sodelovanja v prostoru in s tem omogoči, kjer je to dobrodošlo, tudi veliko bolj multi-funkcionalno uporabo prostora.

3.1.1 Razvoj v prostoru 2000-2010

Od leta 2011 so bile opravljene tri podrobne študije, ki so neodvisno proučile razvoj ključnih trendov v prostoru in ocenile izvajalske procese pri uresničevanju SPRS 2004.

Poglobljeno sistematično oceno teženj v prostoru 2000-2010 so v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta pripravili Pogačnik s sod. (2011). Študija je nedvomno temeljno delo, ki bo obvezna referenca vsakemu proučevalcu sprememb v slovenskem prostoru v prvem desetletju XXI stoletja. Iz zelo raznorodnih virov so pridobili podatke o spremembah v prostoru, v povzetku ključnih ugotovitev pa navedejo okoli 80 kazalnikov prostorskega razvoja, ki so združeni v več skupin (Preglednica 1). Na podlagi ugotovljenega stanja v prostoru predlagajo vrsto usmeritev za prostorsko politiko v naslednjem dolgoročnem obdobju.

Ocena trendov v prostoru je negativna, saj so se v proučenem obdobju trendi v prostoru v povprečju poslabšali. Zabeleženi trendi sicer ne morejo služiti za oceno uspešnosti SPRS 2004 ampak pričajo

kvečjemu o vplivih vseh sektorskih politik s prostorskimi učinki (in neidentificiranih zunanjih dejavnikov).

V Pogačnikovi študiji izstopa poslabšanje prostorskih dejavnikov v povezavi s prostorskimi vplivi gospodarskega razvoja, razvojem omrežja mest in drugih naselij, prestrukturiranjem podeželja, prometno in energetska infrastrukturo, naravnimi in kulturnimi dobrinami ter institucionalnim razvojem na področju prostorskega planiranja. Imamo sicer precejšnje zadržke do ustreznosti poimenovanja skupin kazalnikov, zlasti za 6. in 7. področje teritorialnega razvoja v Preglednici 1, glede na zajete kazalnike, ki za imenovana področja niso reprezentativni – razumemo pa, da je to pogojeno z nedostopnostjo ustrežnejših kazalnikov.

V obravnavanem desetletju so se v dolgoročni perspektivi spreminjali mnogi trendi (25 kazalnikov), ki jih brez konkretnega konteksta ni mogoče označiti kot dobre ali slabe. Razmere v prostoru se spreminjajo tudi onkraj tega, kar lahko enolično zabeležimo kot pozitivni ali negativni trend oziroma vpliv politik.

Preglednica 1: Sintezna ocena teženj v prostoru 2000-2010

Kazalniki ocene teženj v prostoru	Št. kazalnikov	Trendi kazalnikov				Težnje v prostoru *
		1. Negativni	2. Nevtralni	3. Pozitivni	4. Rezultat (4=3-1)	
1. Dejavniki prostorskega razvoja:	17	8	7	6	-2	Negativne
- Demografski razvoj (1a)	8	2	4	4	+2	Srednje pozitivne
- Gospodarski razvoj (1b)	9	6	3	2	-4	Negativne
2. Razporeditev dejavnosti	10	6	3	7	+1	Šibko pozitivne
3. Razvoj omrežja mest in drugih naselij	10	7	4	6	-1	Negativne
4. Prestrukturiranje podeželja	10	7	4	4	-3	Negativne
5. Infrastrukturalna opremljenost:	16	10	2	11	+1	Šibko pozitivne
- Prometne povezave	5	5	1	2	-3	Negativne
- Telekomunikacije	2	0	0	2	+2	Močno pozitivne
- Oskrba z energijo	2	2	1	0	-2	Negativne
- Oskrba s pitno vodo	5	1	0	4	+4	Močno pozitivne
- Ravnanje z odpadki	3	2	0	3	+1	Srednje pozitivne
6. Naravne in kulturne dobrine	7	4	4	1	-3	Negativne
7. Krajinske značilnosti prostora	5	0	0	5	+5	Močno pozitivne
8. Prostorsko planiranje, instituci. razvoj	7	7	1	2	-5	Negativne
Skupaj težnje v prostoru, od tega:	82	51	25	42	-9	Negativne
Gospodarsko-prostorski vidik (=1b)	9	6	3	2	-4	Negativne
Družbeno-prostorski vidik (=1a+2+3+4+5+8)	61	41	18	34	-7	Negativno
Fizično-prostorski vidik (=6+7)	12	4	4	6	+2	Šibko pozitivno

Vir podatkov: Priloga 1. Legenda: * Močno pozitivno (Presežek pozitivnih nad negativnimi trendi v vsaj 75% števila zajetih kazalnikov); Dokaj pozitivno (50 do 75% presežka); Srednje pozitivno (25 do 50% presežka); Šibko pozitivno (največ 25% presežka); Negativno (Presežek negativnih nad pozitivnimi trendi). Vplivi so lahko za isto kategorijo ocenjevanja tako pozitivni kot negativni, zato se seštevek negativnih, nevtralnih in pozitivnih kazalnikov večinoma ne sešteje v prikazano skupno število analiziranih kazalnikov.

Zavodnik Lamovšek (2013), ki je delno črpala iz Pogačnikove študije, je stanje v prostoru opisala z naslednjimi ključnimi ugotovitvami:

- Obstajajo velike razlike v prostorskem razvoju regij, predvsem na račun krepitve Ljubljanskega urbanega območja,
- Neenakomeren urbani razvoj, povezan s pomanjkanjem učinkovitih instrumentov zemljiške in stanovanjske politike (hkrati pa se ne izvajajo niti instrumenti, ki so že sprejeti),
- Pritiski suburbanizacije ob avtocestnem križu ter hkratno praznjenje mestnih središč,
- Stihijska in nenadzorovana razpršena gradnja, degradirana urbana in druga območja,
- Nenačrtna in pomanjkljiva prenova mestnih jeder,
- Slaba infrastrukturna opremljenost naselij,
- Prestrukturiranje podeželskega prostora zaradi spremenjene vloge kmetijstva,
- Obsežno zaraščanje kmetijskih površin z gozdom,
- Slabe prometne povezave ob sicer razvejanem cestnem omrežju,
- Premajhen poudarek na železniškem prometu in nezadostna mreža javnih prevoznih sredstev,
- Slaba sistemska rešitev varstva kmetijskih zemljišč,
- Nespoštovanje in neupoštevanje predpisov o urejanju prostora,
- Pomanjkanje regionalne ravni kot vmesnega člana med državno in lokalno upravno organiziranostjo,
- Pomanjkanje ustreznih kadrov ter nepovezano delovanje sektorjev.

Negativni trendi v prostoru korelirajo z negativno oceno dosežkov institucionalnega razvoja na področju prostorskega planiranja (Vrstica 8 v Preglednici 1). Negativne ocene upravljanja so bile podane na sedmih področjih: neučinkovit sistem planiranja, odsotnost regionalne členitve, slabosti zemljiške in stanovanjske politike, šibkost lokalnih skupnosti in preslabo vključevanje javnosti. Zavodnik Lamovšek s sodelavkami (2014) so v projektu Attract-SEE, katerega naročnik je bilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, proučili še en vidik institucionalnih slabosti prostorske politike in sicer sistem spremljanja prostorskega razvoja.

Zavodnik Lamovšek s sod. ugotavlja, da Slovenija nima vzpostavljenega sistema stalnega spremljanja prostorskega razvoja. Po trenutno veljavni zakonodaji je sistem spremljanja preohlapno opredeljen. Neposredno ne predpisuje izvedbe analiz o stanju v prostoru, prostorskem razvoju ter analiz prostorskih trendov, niti ne predpisuje priprave ocen izvajanja prostorskih politik ali drugih politik z vplivom na prostor. Področni zakon (86. členu ZPNačrt, 2007) pripravljavce prostorskih aktov zavezuje le k pripravi prikaza stanja prostora, ki se izdelava na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema in je podrobneje predpisan v Pravilniku o prikazu stanja prostora (Ur. l. RS, št. 50/2008). Prikaz stanja prostora je strokovna podlaga za pripravo prostorskih aktov ter nima značaja poročila. Tako sta bili v zadnjih dveh desetletjih sprejeti le dve formalni poročili o stanju v prostoru (2001, 2014, MOP).

Z namenom oblikovanja predloga sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja so Lamovšek in sod. (2014) analizirale okoli 100 kazalnikov za spremljanje prostorskega razvoja. Z analizo kazalnikov so identificirali naslednje razloge za institucionalne slabosti na področju urejanja prostora in prostorskega planiranja:

- Prepogosto spreminjanje prostorske zakonodaje, ki ni vzpostavila kontinuitete prostorskega načrtovanja in spremljanja prostorskega razvoja.

- Usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami pogosto ni uspešno, kar vodi v sprejemanje enostranskih in neuskklajenih odločitev.
- Odsotnost regionalne ravni in s tem prevelik razpon med lokalno in državno ravno odločanja, kar lahko na eni strani povzroča predimenzioniranje posameznih dejavnosti v regiji (npr. gospodarske cone, ki so načrtovane v vsaki občini) ali popolno odsotnost posamezne dejavnosti na drugi strani.
- Odsotnost vrednotenja sprejetih državnih politik in programov, ki v večini primerov prostorskega vidika sploh ne vključujejo in s tem ne preverjajo njihovega izpolnjevanja in skladnosti z zastavljenimi cilji.
- Odsotnost spremljanja izvajanja zastavljenih ciljev in stanja v prostoru in s tem povezanega vzdrževanja podatkovnih zbirk, ki dolgoročno omogočajo večji nadzor nad stanjem v prostoru in s tem višjo kakovost izvedenih posegov v prostor, ki so načrtovani v skladu z zastavljenimi cilji.
- Prepozno vključevanje in komuniciranje z javnostjo, kar pogosto vpliva na trajanje in končni rezultat projektov in s tem posledično na izvedbo projekta in stanje v prostoru.
- Premajhna skrb za izobraževanje kadrov in raziskovalno dejavnost. Posebej se to odraža na lokalni ravni, kjer občine pogosto nimajo zaposlenega ustreznega kadra za področje urejanja prostora. Posledice tega so lahko tudi sprejete nestrokovne odločitve.

V tretji študiji so Golobič in sod. (2014) po naročilu Ministrstva za infrastrukturo in prostor raziskale izvajanja SPRS 2004 s procesne plati. Predmet raziskave so bili izvedeni ukrepi (realizacija) in sicer: (1) Programi, pomembni za izvajanje SPRS, (2) Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje SPRS, (3) Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s SPRS ter (4) Spremljanje izvajanja SPRS. Raziskava je osvetlila postopkovni vidik; torej v kolikšni meri se ukrepi izvajajo, ne pa učinkov teh ukrepov na stanje v prostoru. Študija ob tem izoblikuje podlago za strateški pogled prostorske politike v prihodnost in poda tudi priporočila za njihovo doseganje z novo SPRS.

Rezultati raziskave so povzeti v Preglednici 2. Raziskava ugotavlja, da se ukrepi SPRS z redkimi izjemami izvajajo srednje dobro ali slabo. Dokaj ugodno je stanje na področju programov, ki podpirajo izvajanje strategije, saj večina takih programov obstaja, razvidna je tudi določena usklajenost s SPRS. Vendar glede na druge ugotovitve trdijo, da je medsektorska usklajenost bolj posledica naključja in vpetosti vseh dokumentov v isti širši okvir, kot pa načrtnega in učinkovitega usklajevanja teh dokumentov s prostorsko strategijo (Golobič in dr, 2014).

Preglednica 2: Povzetek ugotovitev raziskave Golobič s sod., 2014

Ukrep/aktivnosti	Povzetek ugotovitev	Ocena izvajanja *
Programi, pomembnih za izvajanje prostorske strategije		Delno
Udejanjanje načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni	Načela in cilji prostorskega razvoja so vključeni v pregledane prostorske akte in razvojne programe.	Da
Izvajanje zasnove prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami in usmeritvami za razvoj posameznih prostorskih sistemov: poselitve, gospodarske javne infrastrukture in krajine	Prioritete in usmeritve za razvoj prostorskih sistemov se uresničujejo preko različnih programov, projektov in prostorskih ureditev.	Da
Izvajanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih obveznosti ter vključevanje v mednarodne prostorsko naravnane programe	Mednarodne pogodbe se izvajajo v različnem obsegu, vendar le posredno učinkujejo na izvajanje SPRS.	Delno
Pridobivanje razvojnih sredstev Evropskih skupnosti ali drugih sredstev naddržavnih organizacij.	Pridobivanje EU sredstev največkrat ni navezano na SPRS – SPRS služi kot osnova za pridobivanje EU sredstev le v primerih infrastrukture, vendar je tudi v tem primeru podlaga operativni program.	Delno
Izvajanje programov, opredeljenih v SPRS	Obstaja 15 od 24 programov, manjkajo zlasti programi s področja razvoja mest.	Delno
Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje prostorske strategije		Delno
Izvajanje naloge NUP	Devet od desetih intervjuvanih NUP-ov izvaja ali delno izvaja svoje naloge.	Da
Dejavnosti ministrstva, pristojnega za prostor	Ministrstvo izvaja eno od osmih nalog, in sicer omogočanje sodelovanja javnosti v zadevah urejanja prostora (primer priprave DPN-jev), delno izvaja informiranje javnosti in nadzor nad zakonitostjo aktov (odvisno od časa, ki je na voljo), slabše pa (ne)opravlja koordinacije, promocije prostorskega načrtovanja in dokumentov. Še vedno ni bilo vzpostavljeno spremljanje stanja ali pripravljena poročila o stanju na področju urejanja prostora.	Ne
Dejavnosti lokalnih skupnosti	Vse lokalne skupnosti še vedno nimajo pripravljenih občinskih prostorskih aktov. Postopki priprave (tudi mnenja) kažejo na to, da določila občin niso vedno v skladu s strateškimi usmeritvami države. Občine ne pripravljajo poročil o stanju na področju urejanja prostora.	Delno
Dejavnosti finančnega ministrstva	Finančni, davčni mehanizmi in sistemi državne pomoči obstajajo v okrnjeni obliki.	Ne
Dejavnosti izobraževanje in raziskovalnih institucij	Inštitucije izvajajo svoje naloge, saj imajo v študijskih programih ustrezne teme s področja urejanja prostora, študente učijo potrebna praktična znanja in sodelujejo v domačih/mednarodnih raziskovalnih projektih.	Da

Ukrep/aktivnosti	Povzetek ugotovitev	Ocena izvajanja *
Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo		Delno
Ugotavljanje upoštevanja usmeritev za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev	Pri usklajevanju razvojnih in varstvenih zahtev zaradi strogih režimov in EU zakonodaje največkrat prevladajo varstvene zahteve. Študije variant, primerjalne študije, strokovne podlage, študije ranljivosti in primernosti niso pripravljene v vseh primerih, kot bi to bilo potrebno.	Delno
Ugotavljanje skladnosti prostorskih aktov s SPRS	Analiza skladnosti prostorskih aktov je pokazala, da so akti v načelnih določilih (načela, cilji) skladni s Strategijo in da prispevajo k uresničitvi prioritet, zapisanih v strategiji. Manjka pa operacionalizacija ukrepov za izvajanje SPRS, ki bi morala biti zapisana v posameznem prostorskem aktu.	Delno
Ugotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov s SPRS	Skrbnik SPRS ni aktiven pri spremljanju razvojnih dokumentov posameznih območij in dejavnosti, je pa analiza programov pokazala, da ti načelno in v ciljih SPRS upoštevajo. V praksi pa sektorji sami pripravljajo predpise brez posvetovanja z ministrstvom, pristojnim za prostor, kot je opredeljeno v SPRS.	Ne
Spremljanje izvajanja SPRS		Ne
Priprava poročila o stanju na področju urejanja prostora	Pripravljeno ni bilo nobeno poročilo.	Ne
Priprava obveznih minimalnih enotnih kazalnikov kot podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja ter za analizo izvajanja SPRS	Uredba je bila sprejeta, vendar se ne izvaja.	Delno
Vzpostavitev učinkovitega spremljanja stanja na področju urejanja prostora.	Sistem za spremljanje stanja na področju urejanja prostora ni vzpostavljen.	Ne

Vir: Golobič in sod., Preglednica 29. Legenda: * Tristopenjska lestvica: Da, Delno, Ne.

Ugotovili so, da (Golobič in dr, 2014):

- Nosilci urejanja prostora svoje naloge kot so navedene v SPRS opravljajo delno ali v celoti. Manj uspešne so pri opravljanju svojih nalog lokalne skupnosti, ki zamujajo s sprejemanjem prostorskih aktov, ti pa niso v celoti skladni z usmeritvami na strateški ravni.
- Ministrstvo, pristojno za prostor, je delno uspešno le na področjih informiranja, promocije prostorskega načrtovanja in sodelovanja javnosti. Neuspešno je 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 koordinira samo še pripravo državnih prostorskih načrtov, pri pripravi občinskih prostorskih načrtov se morajo tako občine usklajevati z vsakim od nosilcev urejanja prostora posebej. Medsektorsko koordinacijo ocenjujejo kot najšibkejši člen prostorske politike.
 - spremljanju stanja na področju urejanja prostora
- Na osnovi analizi bo morala nova strategija doseči izboljšavo treh kritičnih področjih:

- usklajevanje med interesi v prostoru,
- zemljiška politika in urbana prenova ter
- spremljanje izvajanja in stanja v prostoru.

Procesna ocena politik (srednje dobro ali slabo; Golobič s sod., 2014) je torej ugodnejša od ocene trendov v prostoru (negativno; po Pogačnik s sod., 2011). Razhajanje ocen opozarja, da iz procesnega vrednotenja ne moremo sklepati na uspešnost prostorskega razvoja, kot tudi obratno. V Golobič in sod. (2014) so ugotovili dokaj visoko načelno (vhodno) medsektorsko skladnost programov, ki vplivajo na prostor, prikazali so tudi velik pomen in veliko težavnost usklajevanja sektorske skladnosti razvojnih dokumentov (horizontalno) in med državo ter občinami (vertikalno). Inštrumenti za doseganje ciljev prostorske politike so prostorski akti na državni, občinski in medobčinski ravni (Miklavčič, 2015) - tako se prostorska politika oblikuje v enem resorju, izvaja pa se v veliki meri na povezanih področjih in na nižjih ravneh upravljanja in celo s strani uporabnikov prostora samih. Golobič in sod. (2014; intervjuji) navajajo dokaj razširjeno in za prostorski sektor zelo značilno mnenje, da občine samo sprejmejo občinske planske načrte, njihovo izvajanje pa naj bi bilo domena investitorjev.

Usklajevalni napor, vložen v pripravo dokumentov torej ne zagotavlja sinergijskih učinkov sektorskih programov v realnem prostoru (izhodno; Pogačnik, Lamovšek), kar je vendar cilj usklajevanja. Poleg tega so uspehi prostorske politike v glavnem vezani na dosežke drugih, ki nastopajo v veliki meri neodvisno od nosilcev prostorske politike. Takšen posreden pristop k uresničevanju, ki temelji na ločenosti nosilcev odgovornosti in izvajalcev ukrepov, kar je lahko sporno, še zlasti za direktivno naravnane politike. Razhajanje med oceno skladnosti na vhodu in na izhodu ter ločenost med nosilci in izvajalci v ospredje postavljata vprašanje o ustreznosti prevladujoče normativne interventne logike dosedanje prostorske politike.

Sporno je zaupanje nosilcev urejanja prostora v normativne in s tem tipične sektorske in vertikalno naravnane mehanizme pretvarjanja prostorskih ukrepov v prostorske učinke v smeri od zgoraj navzdol (top-down). Interventna logika prostorskega razvoja je vertikalna v dveh smislih. Prvič zato, ker je dvo-nivojska, z dvema dokaj avtonomnima nivojema prostorskega upravljanja, državnim in občinskim. Drugič zato, ker v obeh primerih nastopa od zgoraj navzdol, hierarhično. Težava normativnega pristopa je, da se prostorska ureditev ali strateški program ne more enostavno naprtiti od zgoraj, kot se lahko zakonodaja, saj ne razpolaga niti z represivnimi in celo niti z destimulativnimi instrumenti. Spornost normativnega pristopa dobro ponazori izjava iz intervjujev na primeru konzervatorskih presojev: »Sedaj, a se želiš izpostaviti kot kompletni konservator, se pravi, nam je vseč tako kot je in nič se ne sme spreminjati. Potem ne rabimo institucij, samo zakonodajo napišimo in je to, to« (Golobič in sod., 2014).

Zato se zastavlja vprašanje, ali je veljavna normativna interventna logika prostorske politike res najbolj ustrezna, tako s stališča notranje logike prostorskega razvoja v Sloveniji kot tudi s stališča optimalne izrabe izvajalskih kapacitet prostorske politike. Ali ni ravno neprimeren pristop in s tem neustrezen način interveniranja eden od vzrokov za neuspešnost prostorskih instrumentov in za nadaljevanje negativnih prostorskih trendov v Sloveniji. Tako nas zanima ali bi prostorsko upravljanje z ustrežnejšim razumevanjem izzivov lahko v novi SPRS povečalo svojo kapaciteto vplivanja na prostorske trende.

3.1.2 Interventna logika prostorske politike

Narava normativne logike politike prostorskega razvoja je vertikalna in s tem na nek način sektorska. Značilna je po sistemskem razumevanju političnih izzivov, to je od zgoraj navzdol. Najprej se določijo gradniki prostorskega sistema in nato opredelijo še vplivne povezave med njimi, slednje pa je treba optimirati s stališča upravljanja celote. Takšna logika je mehanska in povsem smiselna v razmerah, ko dobro poznamo vzvode sprememb v prostoru in se strinjamo o smeri in moči vzročno posledičnih povezav med prostorskimi procesi. Tak pristop zahteva dobro poznavanje procesov v prostoru, visoko raven notranje povezanosti prostorske stroke, visoko dodelanost pravnega reda na področju prostora in posebej visoko institucionalno operativnost prostorskega sektorja pri uveljavljanju sprememb v razmerju do drugih sektorjev. Če naj bo prostorska problematika urejena sektorsko normativno potem morajo biti izzivi takšni, da jih lahko soglasno opredelimo in jih je možno razrešiti, s prisposobijo, na enak način kot popraviti avtomobil, to je s posegom v problematični del sistema in z zamenjavo nefunkcionalnih delov (zakonov, planov) z novimi. Ni pa se treba ukvarjati z zdravjem sistema kot celote.

Glede na zabeležene institucionalne slabosti prostorskega upravljanja v zadnjem desetletju (in nasploh v celem obdobju od osamosvojitve države) so pogoji za uspešnost sektorskega pristopa in za neposredno vplivanje na negativne trende vse prej kot izpolnjeni. Tako z vertikalno interventno logiko nosilci prostorskega razvoja stavijo ravno na pristope, ki najbolj poudarijo njihove institucionalne slabosti. Z novodobno evropsko razvojno terminologijo bi takšno logiko morali imeti za ne(s)-pametno. Posledično prostorski sektor postaja vse šibkejši in vse bolj nemočen opazovalec merjenja moči pri uveljavljanju sektorskih interesov v prostoru in posledično njegove fragmentacije (Izhodišča, 2015).

V začetku devetdesetih let XX stoletja je bil sistem prostorskega razvoja v Sloveniji urejen medsektorsko z izrazito horizontalno razsežnostjo obveznega sektorskega usklajevanja nosilcev urejanja prostora, ki pa se je obenem 'odlikoval' tudi po visoki administrativni zahtevnosti. Odtlej se je krovni prostorski zakonodajni okvir spreminjal relativno pogosto, spremembe so bile usmerjene skoraj izključno v postopkovne vidike sistema (Miklavčič, 2015). S spremembami so se iskali načini, kako postopke priprave prostorskih aktov narediti bolj racionalne in hitrejše (krajšanje rokov, ukinjanje določenih faz, uzakonjanje molka organa ipd. (Miklavčič, 2015). Prostorska politika je v Sloveniji vse manj horizontalna, kar se najbolj izraža s skoraj prepolovitvijo števila nosilcev urejanja prostora (Izhodišča, 2015). Vseeno OECD (2015) Slovenijo še vedno uvršča med države članice, ki imajo najbolj horizontalno urejanje prostora, skupaj s Švedsko, ZDA in VB.

Na drugi strani je prostorski sektor relativno izgubljal tudi v vertikalni smeri. Postopno izgubljanje kapacitete prostorske politike za sektorsko uveljavljanje sprememb lahko danes ilustriramo z inverzijo družbene moči med okoljskim in prostorskim sektorjem v primerjavi z začetkom devetdesetih let. Do sredine 90. let je bila prostorska politika eden ključnih sistemskih branikov uveljavljanja okoljskih interesov splošnega družbenega razvoja. Danes so prostorske vsebine postopkovno in v svoji upravljavski praksi pogosto podrejene okoljskem sektorju. Drug primer je obveznost izdelave celovite presoje okoljskih vplivov SPRS, saj obratna obveznost priprave študije prostorskih vplivov nacionalnega programa varstva okolja ne obstaja.¹² Še ostrejšje je Poročilo o

¹² V Sloveniji predpisani format celovitih presoj vplivov na okolje je v nekaterih delih (na primer uvrščanje v razrede vplivov in določanje sprejemljivosti) uvedel pristop, s katerim je presegel osnovni namen presojanja, to je optimizacija posegov v prostor in podpora odločanju in s tem posegel v razvojne odločitve. Poleg

prostorskem razvoju (Miklavčič, 2015), ki navaja pogoste primere '(pre)strogih okoljevarstvenih omejitev' kot ene glavnih ovir boljšem načrtovanju in izvajanju posegov v prostor.

Pretirano konflikten odnos med okoljem in prostorom je tem bolj izpoveden, ker se odvija med področjema javnega upravljanja, ki sta v primerjavi z veliko večino drugih vladnih področij izrazito celostno naravnani in bi pričakovali, da bo zato njun odnos izrazito naklonjen in medsebojno podporen.

Napet odnos med okoljem in prostorom je morda presenetljiv in celo paradoksalen, a v resnici je to povsem logična posledica normativnega pristopa okolja in prostora k urejanju celostnih vprašanj. Tisto, kar se na površini zdi paradoksalno, v sebi skriva pomembna sporočila o zelo posebni naravi upravljanja celostnih izzivov v javnih politikah, ki je zelo drugačna od sektorskih predstav, uveljavljenih v prevladujoče normativnih modelih javnega upravljanja.

Za razjasnitev različnosti okoljskega in prostorskega koncepta celovitosti je morda najbolje uporabiti konceptualen primer, četudi zahteva napraviti manjši ovinek. Razvojno gledano se javne politike ukvarjajo z upravljanjem treh vrst popolnoma različnih virov: s primanjkujočimi, fiksnimi in z obilnimi. Okoljski resor se najbolj ukvarja z upravljanjem absolutno primanjkujočih virov, katerih naravna stopnja obnove znaša nič (gledano v časovni perspektivi ene človeške generacije), kot so na primer neonesnaženo okolje, naravne vrednote, biotska raznovrstnost, celo voda. Ker je teh virov vse manj, čim bolj jih uporabljamo, je za temeljni cilj okoljskega upravljanja smiselno postaviti varstveni cilj zmanjšanja njihove porabe. Ravno zato okoljsko politiko označujemo kot varstveno, ohranjevalno oziroma konzervativno.

A vsi viri, ki so integralno pomembni za celostno blaginjo, niso absolutno primanjkujoči, ampak samo relativno, to je glede na obseg njihove porabe, kakor prikazuje metafora srenjskega pašnika (Hardin, 1986). Veliko tovrstnih virov je okoljskih (gozd, ribje zaloge...). Upravljanje tovrstnih virov mora uskladiti stopnjo njihove izrabe s stopnjo njihove naravne obnove (v praksi ni vedno določljive, zato je v uporabi previdnostno načelo). Izravnavo dosežemo z omejevanjem rabe ali z nihanjem cene teh virov. Veliko relativno primanjkujočih virov namreč uporablja gospodarstvo. Gospodarski vir je relativno primanjkujoč glede na ceno, saj če je cena zelo visoka, je zanimanje zanj veliko nižje in ga veliko ostane na voljo. Pritisk visoke cene lahko zbije le višja učinkovitost pridobivanja in uporabe takega vira. Tako je relativno primanjkujoče vire najbolj smiselno upravljati po relativnem kriteriju ekonomske učinkovitosti.

Tako kot varstveni kriterij tudi kriterij učinkovitosti ni splošno uporaben niti znanstveno upravičen za usmerjanje vseh vrst virov, s katerimi razpolaga država. Razen njune razvidne neprimernosti za usmerjanje upravljanja absolutno primanjkujočih virov, je načelo učinkovitosti nesmotrno tudi za usmerjanje uporab obilnih virov. Obilni so tisti viri, ki jih je vse manj, čim manj jih uporabljamo – na primer znanje in zaupanje, ki je jedro socialnega kapitala.

Zadnja in za konkretni namen najpomembnejša vrsta virov so fiksni viri ali danosti. Določa jih, da se njihov obseg z uporabo ohranja kot na primer površina države ali število njenih prebivalcev ali katerakoli drug dejavnik razvoja, ki ga obravnavamo kot danost kot na primer prostor. SPRS (2004) obravnava prostor kot omejeno dobro (Miklavčič, 2015), ki ga po obsegu ne moremo povečati. Niti

spornosti nekaterih metodoloških določb je predpisani postopek CPVO tako zahteven, podroben in usmerjevalen, da je v nekaterih primerih zaradi tega onemogoča racionalno umeščanje posegov v prostor. Postopek CPVO bi bilo smiselno spremeniti z upoštevanjem evalvacijske teorije in prakse.

kriterij učinkovitosti niti varstveni kriterij pri optimiranju uporab prostora nista uporabna sama po sebi ali v kombinaciji, ampak je treba uvesti drugačno vodilno načelo. Temeljna spremenljivka prostora ni njegov obseg ampak raznorodna uporabnost. Če je uporaba prostora neustrezna, lahko postane vse manj funkcionalen, vse manj sposoben zagotavljati sožitje njegovih raznorodnih funkcij in s tem prepletati raznorodne interese, ki se v njem srečujejo. Če je prostorski red zelo dobro premišljen, se funkcionalnost prostora poveča, ker dopušča vključevanje vedno novih, dobro integriranih funkcij. Temeljni princip upravljanja fiksnih virov je potem usodno povezan z bogatitvijo multiplih funkcij prostora in zmožnosti njihovega sobivanja, multi-funkcionalnosti, kot ključne spremenljivke in kazalnika izboljševanja izrabe potencialov prostora kot vira prostorskega razvoja.

Če povzamemo: okoljska celovitost se po svoji izvorni naravi gradi konzervativno na vrednotah varovanja najbolj dragocenih virov. Prostorski sektor svojo idejo celovitosti gradi povsem drugače, 'družbeno', kolektivno, z usklajevanjem in sodelovanjem raznorodnih uporabnikov v prostoru, ki upravljajo tako primanjkuje kot obilne in fiksne vire. Napet odnos med okoljem in prostorom opozarja, da je treba v javnem upravljanju računati na to, da je predstav o tem kaj je celostno več in da so si zelo nasprotujoče (še bolj se situacija zaplete, če v prostorsko-okoljsko enačbo uvedemo naravo z njenim konceptom celovitosti). Za celovitost blaginje ljudi in kakovosti življenja, sta okoljski in prostorski vidik celovitosti enako nepogrešljiva (in še mnogi, mnogi drugi, ki jih tukaj ne omenjamo). Čeprav lahko zdaj oba vidika celovitosti jasno razlikujemo, med njima ni resničnega spora, razen sektorske enostranskosti, s katero okolje in prostor obravnavata drug drugega, ko izhajata iz svoje povsem posebne ideje celovitosti.

V jedro problema, ki ga sproža vse bolj razprostranjena težnja raznorodnih družbenih prizadevanj za celovitost, zadene za vertikalni pristop k urejanju prostora značilna izjava, ki je pridobljena v intervjuju v Golobič in sod. (2015). Glavna ovira v usklajevanju medsektorskih interesov v prostoru je to, da je: »Teško ... seveda vsakomur dopovedati, da ni ravno center sveta«. Implikacija intervjuvanke je, da prostorska politika usklajuje parcialne interese, sama pa je celovita. Ravno zaradi takšnih predpostavk je usklajevanje med prostorom in 'sektorji' lažje kot med prostorom in okoljem. V slednjem ni treba uveljaviti razrešitve razmerja celovito – parcialno ampak moramo razrešiti nasprotje med dvema v osnovi nasprotujočima vidikoma celovitosti.

Ravno zaradi drugačne narave izziva prostorska politika ne more biti podrejena okoljski interventni logiki, kot tudi ne more uspešno delovati kot super-sektor. Nad-sektorska pozicija neke nove vladne službe za prostorski razvoj, samostojne ali v okviru že obstoječe, kot je UMAR, bi bila smiselna in so dosedanje študije potrebo po njej potrdile, vendar ne, da bi služila bolj avtoritarnem (vertikalnem) uveljavljanju prostorskih zahtev (od zgoraj) ampak v prvi vrsti za okrepitev horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer spremljanje prostorskega razvoja in njegovo vrednotenje, informacijske naloge, za strokovno podporo nosilcem prostorske politike, raziskave prostorskega razvoja, promocijo prostorskih vrednot, usposabljanje ter za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila.

Sprememba interventne logike prostorske politike je povezana s spremembo prevladujočega načina prostorskega upravljanja. Sprememba zajema potrebno razširitev njegovih instrumentov (Poglavje 4), poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni), razširitev horizontalnega upravljanja z vključevanjem deležnikov in poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani zagotavljanja sinergij in kohezije interesov v prostoru.

Ravno k slednjem pozivajo osnovne intence novega koncepta prostorskega upravljanja v EU, ki je zaobjet v konceptu prostorske kohezije.

3.1.3 Prostorska kohezija kot okvir prostorske politike

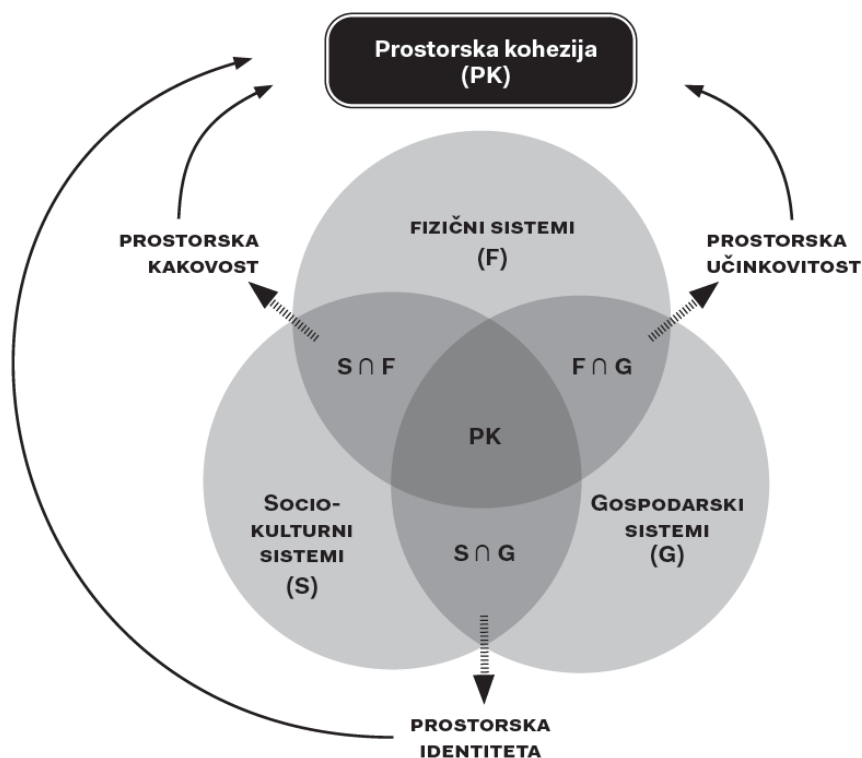
Poleg ekonomske in socialne je prostorska kohezija tretji podporni steber EU in v tem pogledu pomembna ne samo za prostorski sektor ampak izrazito medsektorska, celo čezsektorska, ker se prepleta z drugimi celostnimi politikami na področju okolja, narave, človekovih in medgeneracijskih pravic... Nova razvojna paradigma EU v programskem obdobju 2014-2020 povezuje tri glavne cilje: pametno rast, vključujočo rast in prostorsko kohezijo. Rast je pametna, kadar izhaja iz povezanega uresničevanja različnih nacionalnih prioritiet na načine, ki so skladni s prostorskimi potenciali zadevnega območja. Nova razvojna paradigma EU torej širi pomen in vplivnost prostorskega upravljanja, ki jo lahko primerjamo z vlogo, ki jo je prostorsko planiranje v Sloveniji nekdanje imelo.

Kljub centralnosti koncepta prostorska kohezija je njegovo razumevanje še vedno precej opisno, nenatančno in predvsem še ni dovolj razvidna njegova posebna interventna logika. Nejasnost koncepta je gotovo povezana že s tem, da je to predvsem politični koncept in se njegova znanstvena opredelitev šele razvija (Faludi, 2004).

Različno razumevanje lepo ilustrirajo nasprotujoče opredelitve koncepta v različnih dokumentih EU – prostorska kohezija je bodisi dosežek uravnovešanja njenih temeljnih stebrov (COM/2004/394; De Boe in dr., 1999; Interim territorial cohesion report, 2004, Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550; Community Strategic Guidelines, 2005; Territorial Agenda Background document, 2011), ali njihove integracije (COM (98)333; Camagni, 2010, v Medeiros), zagotavljanja enakosti (KOM(2004)0107), harmonizacije med njimi (2010/C 175/02) ali koherence (EC, 2006)...

Različno razumevanje kohezije je posledica inherentne dvojnosti kohezije kot ravnotežja in integracije (Gil in dr., 2011), torej na eni strani ločenosti enako pomembnih interesov v prostoru, ko gre za načelna vprašanja, na drugi njihove povezanosti in soodvisnosti – konfliktni ali sinergični – ki se udejanja v mnogih praktičnih situacijah. Zato je koncept prostorske kohezije smiselno zastaviti tako, da vsebuje obe svoji nasprotujoči vsebini, na eni strani napetost med načelnimi nasprotji, ki se hočejo drug drugemu uveljaviti kot enako pomembna, in na drugi soodvisnost v praksi, ki v prostorski politiki prevladujejo. Takšno dvojno razumevanje prostorske kohezije učinkovito upodablja Camagnijeva ponazoritev koncepta z Vennovim diagramom preseka treh krogov (1998; ESPON 2006 project 3.2), ki predstavljajo tri stebre prostorske kohezije kot nepremostljiva in nepresečna načelna nasprotja, ki so presečna le marginalno, torej v nenačelnih situacijah.

Camagni je svojo ponazoritev teritorialne kohezije podal kot izhodišče razvoja metodologije prostorskih presoj vplivov (angl. territorial impact assessment - TIA). Zanima nas samo njegova presečna shematizacija prostorske kohezije, ne pa tudi metodološka izvedba postopka presoje vplivov, ki je preveč okorna in jo je evalvacijska stroka že kritizirala (EATIA, 2011). Radej (2011a) je iz njegovega definicijskega izhodišča prostorske kohezije (presečni Vennov diagram) razvil drugačen postopek presoje prostorskih vplivov, ki ga je mogoče neposredno povezati z uveljavljenimi praksami vrednotenja učinkov javnih politik in se zato zdi primeren tudi za presojo SPRS s stališča doseganja prostorske kohezije v Sloveniji.



Slika 1: Vennov diagram presečne predstavitve prostorske kohezije, po Camagniju

Vir: Camagni, 2007.

Po Camagniju prostorsko kohezijo dosežemo kot presečni rezultat prostorske kakovosti, P_k , prostorske učinkovitosti, P_u , in prostorske identitete, P_i . Prvo je opredelil kot presek med socialno-kulturnim (S) in fizičnim (F) stebrom prostorske kohezije. P_k zajema kakovost bivalnega in delovnega okolja ter dostopnost do storitev in znanja: območja z visoko kakovostjo bodo še naprej privlačila ljudi, drugače bodo ogrožena z depopulacijo (Kasteel, 2005). Prostorska učinkovitost je presek med gospodarskim (G) in fizičnim stebrom prostorske kohezije. Nanaša se na učinkovitost rabe virov, konkurenčnost gospodarstva in privlačnost prostora ter njegovo dostopnost. Na koncu, prostorska identiteta je presek socialnega in gospodarskega stebra in se nanaša na prisotnost 'družbenega kapitala', lokalnega znanja ter potencialov posameznega območja. G, S in F so po pomenu enakovredni ('vsi so v centru sveta', seveda vsak v svojem, saj skupen center ne obstaja) in drug do drugega uveljavljajo avtonomijo (O'Neill, 1993). Tako v ukrepih javnih politik koristi pri enem načelno ne smejo odtehtati škode pri drugem.

Da bi bolje razločili med prostorsko kohezijo v širšem (G, S, E) in v ožjem smislu (P_k , P_u in P_i) predlagamo za širše razumevanje uporabljati raje pojem 'teritorialna integracija', za ožje razumevanja, ki se nanaša le na preseke med G, S in F (P_k , P_u in P_i), pa 'teritorialna kohezija' (Radej, Golobič, 2011). Potem lahko rečemo, da višjo prostorsko integracijo dobimo kot rezultanto višjega prostorskega ravnotežja med G, S in F in višje prostorske kohezije, ki opisuje moč presekov P_k , P_u in P_i .

Presečni pristop je za ponazoritev prostorskega upravljanja primeren zato, ker opisuje ravno situacijo, ki je zanj najbolj značilna zaradi prepletanja prostorskih funkcij, kar je v modelu prikazano s presečno triangulacijo treh domen. Interesov je lahko tudi več, ampak zaradi metodoloških razlogov zagotavljanja enostavnosti izvedbe modela, ki ni namenjen znanstveni uporabi ampak upravljavski

podpori, je nadvse priporočljivo, da so interesi v vsakem konkretnem primeru strukturirani na tri (G, S, F), največ štiri glavne skupine.

Camagnijeva ponazoritev sicer ni edina na voljo in verjetno niti ne najbolj odmevna. V konceptualizaciji teritorialne kohezije se je še bolj uveljavil ESPON-ov koncept tridimenzionalne 'hiperkočke' (Program ESPON, 3.2, 2006, Vol. 5, 'hiper' zato, ker je mišljena v času). Dve dimenziji kočke sta identični podlagam, s katerim pridemo do Camagnijeve ponazoritve in sicer tisti dve, ki jih določa Leopoldova matrika vplivov prostorskih ukrepov na kriterije vrednotenja prostorskega razvoja. Tretja dimenzija kočke so prostorske enote, po katerih je treba proučiti vsak prostorski pojav. To pomeni, da bi hiperkočko lahko prevedli v niz Vennovih diagramov za vsako prostorsko enoto eden. Ker je Camagnijeva predstavitev osnovnejša od hiperkočke, moramo zaradi enostavnosti ostati pri njegovi ponazoritvi, pod pogojem, da se uporabi za različne prostorske enote in za različna časovna obdobja.¹³

Sprejem koncepta prostorske kohezije za podlago prostorskega razvoja Slovenije do 2050 zahteva uveljaviti novo interventno logiko prostorskega razvoja, ki temelji na iskanju in izrabi presečnih interesov v prostoru. Sedanji pristop prostorske politike je treba z novo usmeritvijo nadgraditi v iskanje priložnosti za sinergije na podlagi multi-funkcionalnih rešitev v prostoru. To bi zahtevalo, da bodo dileme prostorskega razvoja poslej razrešene v prid alternativam, ki se izkažejo za najbolj presečne med tremi stebri teritorialne kohezije.

Z izhodišča nove interventne logike se v nadaljevanju lotimo dveh ključnih vprašanj za pripravo nove SPRS prostorskega razvoja in sicer možnosti za presečno implementacijo Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016) in zasnovo presečnega postopka usklajevanja interesov v prostoru.

3.1.4 Vizija nove SPRS

Ministrstvo za okolje in prostor je v pripravah na oblikovanje nove SPRS že opredelilo Vizijo prostorske politike v Sloveniji. Podaja jo kot opis zelene podobe prostora ob koncu uresničevanja SPRS 2030/2050, ki predstavlja najboljšo možno situacijo za dobrobit in blaginjo družbe (MOP, 2016; Bartol in dr., 2016). Osrednji cilj vizije je bistveno prispevati k visoki blaginji, ki omogoča visoko kakovost življenja in je utemeljena na varčni rabi virov, varovanju krajine in ohranjanju dediščine. Zanamci bodo živeli samozavestno in samopreskrbno v tesnem stiku z naravo tako v mestu kot na podeželju, ki bosta povezana z zeleno infrastrukturo. Prostorska politika bo zagotavljala enakopraven dostop do kvalitetnih dobrin splošnega družbenega pomena s policentričnim razvojem države, kjer prevladujejo manjša naselja in nekaj večjih urbanih centrov, ki se med seboj dobro dopolnjujejo. Proces suburbanizacije se bo zaustavljala, dnevne migracije pa se bodo občutno zmanjšale. Proizvodnja bo v veliki meri vezana na lokalne vire in izrabo neizkoriščenih notranjih potencialov. Podeželska naselja se fizično ne bodo širila, gradnja bo potekala znotraj obstoječih meja naselij, obstoječ stavbni fond bo funkcionalno prilagojen potrebam prebivalcev. Slovenski infrastrukturni sistemi bodo dobro povezani s sistemi drugih držav. Razvoj mest in transporta bo samo še minimalno vplival na degradacijo prostora. Med središči je organiziran hiter in učinkovit

¹³ Po našem mnenju je predpona 'hiper' povsem nepotrebna, saj je časovna komponenta presoj vsebovana že v domenah teritorialne kohezije. Ne samo, da je čas že vključen, ampak še pomembnejše, vključen je kot soočenje različnih časovnih okvirov: kratkoročni za gospodarsko domeno, dolgoročni za fizično domeno in srednjeročni za družbeno domeno teritorialne kohezije. Ne gre torej samo za proučevanje pojavov v času ampak morajo biti časovni okviri primerjave diferencirani, če želimo presojsati celostno.

javni potniški promet z minimalnimi emisijami v okolje. Železniško omrežje je razvejano, promet je urejen, pogost in hiter, tranzitni tovorni promet poteka po železnici. Zagotovilo takšnega prostorskega razvoja bo uspešno prostorsko upravljanje interesov, ki bo prežeto s sodelovanjem vseh deležnikov in stroko pri oblikovanju javne politike urejanja prostora in njenem izvajanju.

Zarisana Vizija priključuje podobo prihodnosti, ki bi jo danes lahko imeli za idilično, ker bo razrešila antagonistična nasprotja interesov v prostoru s tem, ko jih bo združila okoli najvišjih prostorskih vrednot. Vrednote predstavljene vizije so konzervativne v smislu podpiranja prostorskega razvoja, ki ohranja pridobitve, uveljavlja danosti in teži k zasledovanju vrednot stroge trajnosti z minimiziranjem ireverzibilnih izgub v okolju in prostoru. Uresničitev vizije je pogojena s komunikacijskimi mehanizmi participativnega soupravljanja prostorskih funkcij s strani njihovih uporabnikov.

Tako zarisano vizijo prostorskega razvoja je smiselno ovrednotiti glede na dolgoročno oceno sedanjih razmer v prostoru, saj sta ocena sedanjega stanja in vizija prihodnosti dva bregova reke, ki ju mora nova SPRS premostiti.

Preglednica 3: Primerjava ciljev SPRS 2004 in SPRS 2030/2050

Ključni cilji SPRS 2004	Ključni cilji SPRS 2030/2050 (MOP, maj 2016)
1 Racionalen in učinkovit prostorski razvoj	C 1 Racionalen in učinkovit prostorski razvoj
2 Razvoj policentričnega omrežja mest in naselij	
3 Večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru	C 2 Večja konkurenčnost slovenskih mest C 2.1 Konkurenčnost in primerljivost v ponudbi in storitvah z mesti izven države (čezmejni, makroregionalni EU prostor in soseščina).
Kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter drugih naselij	C 2.5 Kakovostno bivalno in delovno okolje v mestih C 3.1 Kvaliteta in dostopnost storitev javnega in javnega gospodarskega pomena v središčih v navezavi na gravitacijsko območje C 3.5 Bivalni pogoji in stanovanja:
Skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi	C 2.2 Povezovanje med mesti na regionalni ravni za doseganje kritične mase (glede infrastrukturne opremljenosti in storitev ter ponudbe delovne sile)
Medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij	C 1.2 Funkcionalno dopolnjevanje dejavnosti, storitev in funkcij med naselji, med občinami, med urbanih in podeželskimi območji za doseganje kritične mase uporabnikov.
4 Povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistem	C 1.1.1 Povezati območja koncentracije med MB, LJ in KP in povezati ta območja tudi čezmejno
5 Preudarna raba naravnih virov	C 1.7 racionalna in inovativna raba virov (zemljišč in drugih virov)
6 Prostorski razvoj usklajen s prostorskimi omejitvami	C 1.4 navezava na prostorske potenciale (specializacija) C 2.4 Osredotočenost in razvoj specifičnih primerjalnih prednosti

Ključni cilji SPRS 2004	Ključni cilji SPRS 2030/2050 (MOP, maj 2016)
7 Kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti	C 4 Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije
8 Ohranjanje narave	C 3.4 Kvaliteta okolja: zrak, voda (reke in jezera), naravna ohranjenost.
9 Varstvo okolja	
-	C 5 Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere C 1.3 razvoj modelov javnih storitev za odmaknjena/oddaljena območja, s katerimi se lahko premošča oddaljenost od bolje opremljenih urbanih središč

Vir: SPRS 2004, MOP, 2016.

Primerjava ciljev SPRS 2004 in 2050 kaže, da SPRS 2050 v pretežni meri nadaljuje strateške cilje predhodne SPRS, saj razen prerazporeditve zaradi zmanjšanja števila glavnih ciljev z 12 na 5 in zato spremenjene hierarhije glavnih in podrejenih ciljev doseže samo en ključen premik in sicer uvede cilj izboljšanja prostorskega upravljanja za obvladanje njegovih doslej odkritih slabosti. Sodeč po primerjavi ciljev bo SPRS 2030/2050 v glavnem vsebinsko nadaljevala dosednji model prostorskega razvoja (v novi SPRS so dodani še podcilji: Zmanjšana potreba po mobilnosti, prometu; Varnost življenja; Lokalna zaposlenost z visoko dodano vrednostjo).

Zasnova prihodnjega prostorskega razvoja v kontinuiteti z dosedanjim je problematična že zaradi dokazane neuspešnosti sedanjega modela pri spreminjanju dolgoročnih prostorskih trendov. Poleg tega se je stari SPRS nanašal na veliko krajše obdobje kot novi, torej bi pričakovali ambicioznejši pristop, ki bo sprožil korenite spremembe. V ciljih nove SPRS ni razvidno, kako naj bi prišlo do preloma negativnih trendov in stare interventne logike.

V terminologiji, s katero operirajo Golobič in sod. (2014), bi bilo treba glavne cilje SPRS 2030/2050 naravnati veliko bolj procesno, ker so dolgoročni izziv prostorskega razvoja v Sloveniji, glede na vizijo, transformacijski, kar v prostoru narekuje strategijo prehoda, ne končnega stanja. Pod določenimi dodatnimi pogoji, konkretna podoba končnega stanja za dolgoročne politike ni tako pomembna kot pri kratkoročnih politikah. Če se zavežemo, da bodo odslej vsi prostorski posegi obravnavani presečno, potem nobena od možnih prihodnosti ne bo prizadela ključnih legitimnih interesov v prostoru in bi potemtakem morala biti sprejemljiva za vse deležnike. Opredeljevanja ciljev v smislu vsebinskega opisa prihodnjega stanja torej postane postranskega pomena. Nikakor s tem ne želimo reči, da postavljanje ciljev, njihovo merjenje in vrednotenje ni potrebno, ampak da je veliko premalo, in v tem smislu ni bistveno, ne moremo se s tem že zadovoljiti. Danes so cilji že postavljeni, nekateri se celo merijo in vrednotijo, vendar se stanje v prostoru še ne izboljšuje. Na to opozarjajo Golobič in sod., ko poudarjajo pomen procesnega vrednotenja, torej ne le golo doseganje ciljev ampak kako se izvedene aktivnosti pretvarjajo v učinke, na primer ali so zato kaj bolj izrabljeni potenciali, ali je multifunkcionalnost večja ali je politika kaj bolj učinkovita, ali so dosežene sinergije.

Vizija nalaga transformacijsko zasnovo SPRS, ki predvideva premik mehanizmov urejanja prostora od normativnih h komunikacijskim (Habermas). To sta skrajni logiki, prva se odvija v luči mehanskega načina integracije v prostoru (od zgoraj, kakor je dobro za delovanje sistema kot celote) in druga v luči organske integracije v prostoru (od spodaj, kot narekujejo potrebe uporabnikov). Normativna logika je instrumentalna, racionalistična, podrejena je realizaciji v naprej določenih ciljev, ki jih izostri analiza stanja, ne sprašuje pa se temeljnih vprašanj o sistemu kot celoti in o njegovih temeljnih

mehanizmih in vrednotah. V takšnih razmerah lahko vključevanje deležnikov in usklajevanje vpliva samo na razmeroma drobne rešitve. Uveljavljanja sektorskih interesov je po normativnem modelu prostorskega upravljanja veliko uspešnejše, če se odvija 'na politični ravni' in tako mimo sodelovanja javnosti in vzporedno z uradnimi usklajevalnimi procesi. Zato je tudi motivacija za usklajevanje deležnikov v participativnih procesih ustrezno nižja.

Komunikacijska interventna logika prostorske integracije na drugi strani zagotavlja rešitve prostorskih nasprotij, ki so emancipatorne za vse udeležene. V veliki večini primerov nobena rešitev v prostoru ne more biti idealna in edina možna. Ne le ker ideali nimajo konkretne podobe ampak samo zamišljeno, tudi zato, ker je možnih več rešitev, ki so s stališča celote približno enako dobre. 'Idealna' v realnosti je podmnožica možnosti z najbolj presečnimi rešitvami.

Komunikacijski pristop interese v prostoru povezuje s pomočjo kritično usmerjenega vendar spoštljivega 'agonističnega' dialoga. Tak dialog temelji na neizključevalnem nestrinjanju. Agonistična zasnova usklajevanja nasprotij je nasprotje antagonistične zasnove, temelječi na črno-beli obravnavi dilem, ki izključuje nasprotna stališča kot napačna in celo sovražna. Agonistično gledano so nasprotja opredeljena drugače, predvsem pluralno, to je kot nasprotja, ki se medsebojno upoštevajo in spoštujejo. Legitimna nasprotja v prostoru nikoli ne bodo razrešena, saj so načelna. A to ne pomeni, da ni mogoče poiskati skupnega okvira za njihovo obravnavo – skupnega na tak način, da bo okvir konstrukt tistih, ki jih to zadeva. Za oblikovanje takšnega okvira ni več mogoče prepričevati nasprotnikov v svoj prav, ampak je treba ustvariti demokratično vzdušje, 'katerega dosežek ni soglasje, ampak odnos' (Mouffe, 1999). Saj, kot ista avtorica pravi drugje, 'glavna naloga demokracije ni doseči soglasje, ampak upravljati nesoglasja z medsebojnim upoštevanjem' (Mouffe, 2010). Naloga demokracije je ravno to, z agonistično organiziranimi razmerji izgraditi zmogljivosti, s katerimi lahko vidimo svet v legitimni perspektivi drugega (Ankersmit, 2005). To je namreč pogoj za iskanje presečnih možnosti, ki vsaj v omejenih vprašanih omogočajo kompromis, ki je za določen čas dovolj dober za vse.

V soočanju nasprotnih stališč nosilci interesov drug pri drugem ne preverijo le to, ali ti govorijo resnico ampak tudi meje veljavnosti vsake resnice. Na primer, ekonomski argument je utemeljen, vendar pa ni splošen, zato je v usklajevanju interesov treba ne samo rpeveriti ekonomskih izračunov ampak tudi jasno začrtati meje relevantnosti ekonomskih argumentov. Iz pomena kriterija učinkovitosti za gospodarstvo ne moremo izpeljati enakega pomena istega kriterija za prostor, zato tudi ločimo med ekonomsko in teritorialno učinkovitostjo. Analogno, utemeljenosti konzervatorskega kriterija na področju narave ni mogoče posplošiti na gospodarstvo, vsaj dokler zagovarjamo pomen materialnega napredka za družbo kot celoto.

V agonističnem usklajevanju torej udeleženci drug drugega omejijo pri posploševanju njihovih argumentov na prostorske zadeve. Skozi dialog udeleženci drug drugemu predvsem pokažejo, da je veljavnost argumentov vedno ožja kot misli vsak protagonist. V agonističnem dialogu se tako naučijo, da so njihovi argumenti omejeni in da se pogovarjajo o kompleksnih zadevah, kjer ni veljavna le ena resnica ampak je resnic vedno več, in so samo omejeno veljavne. Ni nobene centralne resnice, so le področna ujemanja med delnimi resnicami, ki jih imamo edine lahko za zaplate skupne resnice – kar pa je povsem dovolj, da se razrešijo situacije, ki niso načelne ampak 'samo' življenjske, praktične, torej niso trajne in se lahko spremenijo takoj, ko je to smiselno in mogoče. V usklajevanju deležniki s komunikacijo gradijo svoj socialni kapital, ki ublaži začetno

ostrino nasprotij. Spoznavajo naravo razlik med sabo, ki so sicer načelne, vendar pa **dokler niso posplošene, si niso sovražne**.

Ker Vizija določa, da bo politika prostorskega razvoja uveljavljala strateške cilje participatorno, torej s komunikacijsko interventno logiko, potem to pomeni, da mora biti SPRS zasnovan kot dokument prehoda iz obstoječega normativnega v prihodnji komunikacijski mehanizem doseganja sprememb v prostoru. SPRS mora biti strateško gledano zasnovana transformativno, da bo uvedla prelom splošnih trendov v prostoru iz negativnih v pozitivne.

V luči zgornjih ugotovitev o transformacijski naravi prostorskega izziva se vračamo k zasnovi vizije nove SPRS (MOP; 2016) in jo skušamo preoblikovati v jedrnat, enostavčen izraz: »Vizija nove SPRS je prostorska kohezija kot podlaga kakovosti bivanja, utemeljena na sodelovanju deležnikov v vseh fazah prostorske politike z namenom identifikacije in izrabe notranjih potencialov prostora z bogatitvijo multi-funkcionalnosti njihovih uporab«. S tem strateški prostorski razvoj zagotavljamo presečno (cilj), to je s sinergijo med dejavniki prostorske kohezije kot temelja za uresničevanje vizije prostorskega razvoja Slovenije. Druga plat iste strateške orientacije je, da prostorski razvoj razumemo kot množitev prostorskih funkcij in prostorske funkcionalnosti na koheziven način – to je z dajanjem prioritete presečnim rešitvam v prostoru. Takšna zastavitev, pri kateri je identifikacija novih in polnejša izraba obstoječih potencialov vzvod prostorskega razvoja, je načeloma skladna z opredelitvijo MOP, da se prostorsko načrtovanje ukvarja z načrtovanjem rabe prostora ter z razporejanjem in usmerjanjem različnih dejavnosti v prostoru (Miklavčič in dr., 2014).

3.1.5 Instrumenti presečne teritorialne integracije in kohezije

Instrumenti prostorske politike so orodja za uveljavljanje teritorialnega razvoja in jih zato lahko obravnavamo kot njegova gibala. Pahljača instrumentov predhodnega SPRS (2004) je ozka in skromna, prevladujejo normativni instrumenti, vsaj v dosedanjem dvajsetletnem razvoju pa primanjkuje ekonomskih, razvojnih in participativnih instrumentov, ki bi lahko prispevali k bolj usklajenim posegom v prostor.

Simptomatičen je že ozek nabor planskih in normativnih instrumentov prostorske politike v Sloveniji; zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih sektorjev. V večini držav članic OECD so v uporabi raznorodni regulativni instrumenti prostorske politike kot na primer zeleni pasovi, politika zoniranja, razvojni moratoriji, nadzor stopenj rasti (na primer suburbanizacije), omejitev rasti mest z njihovo zamejitvijo in omejitev preskrbe urbanih storitev izven teh območij (OECD, 2015).

Predvsem pa je potrebna razširitev pahljače tako, da bo nova SPRS poleg normativnih zajel tudi ekonomske in razvojne instrumente, ki v primerjavi z normativni instrumenti učinkujejo bolj posredno, saj se uporabniki prostora večinoma niso prisiljeni ravnati po njih. Ekonomski instrumenti so večinoma fiskalni ali spodbujevalni, kot na primer:

- Davek na nepremičnine in drugi instrumenti zemljiške politike
- Subvencije za realizacijo ciljev prostorskega razvoja (Fiselier, Oosterberg, 2004) in davčne olajšave (OECD, 2015).
- Nepovratna plačila tistim, ki uveljavljajo projekte urbane regeneracije, uvajajo teritorialna partnerstva in izvajajo integralne projekte (Westphal in dr., 2003).
- Delitev koristi od povišanja ekonomske cene lokacij, ki jim cena raste zaradi prostorskih ureditev (ECE, 2008).

- Naprtitev škod prostorskih preureditev z dajatvami na negativne vplive za povzročitelje degradacij (OECD, 2015).
- Spodbude za povečanje ponudbe zemljišč (OECD, 2015). Na primer zmanjšanje državnega financiranja občin in drugih ustanov, ki upravljajo javno premoženje, če je to neaktivno.
- Spodbude in olajšave za sanacijo in ponoven razvoj degradiranih ('brownfield') območij, zlasti v mestih (OECD, 2015).
- Olajšave za rehabilitacijo zgodovinskih objektov (OECD, 2015).

Nova SPRS tudi ne bi smela zanemariti možnosti uporabe razvojnih instrumentov EU na primer za financiranje priprave in preizkus novih prostorskih ukrepov kot so URBAN, URBACT, JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, LEADER, INTERREG, Kohezijski sklad, ERDF, ESF, EAFRD, European Neighbourhood Instrument – ENI. Posebno pomembna sta instrumenta 'pametne rasti' ITI – Integrirane teritorialne naložbe in CLLD – Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ker poudarjata ravno horizontalni vidik usklajevanja razvojnih interesov v prostoru.

Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev, da bi bili bolj prostorsko naravnani.

3.1.6 Presečno usklajevanje prostorskih interesov

Slabosti medsektorskega usklajevanja interesov v prostoru so po doslej opravljenih raziskavah ocenjene kot ena najbolj akutnih slabosti institucij prostorskega razvoja v Sloveniji. Predhodne študije ne kažejo, da bi v Sloveniji težave usklajevanja tičale v premajhni pozornosti, namenjeni usklajevanju, saj mu je v resnici namenjene veliko pozornosti. Po nekaterih mnenjih gre v Sloveniji celo za hipertrofijo usklajevanja, ne samo na prostorskem področju, ampak celo v interesno manj izpostavljenih sektorjih. Če ne drugega je usklajevanja veliko že zaradi akutne nedodolnosti predpisov, neskladij v zakonodaji različnih resorjev in s tem nujno povezanega slabega izvajanja predpisov in posledično visokega implementacijskega deficita.

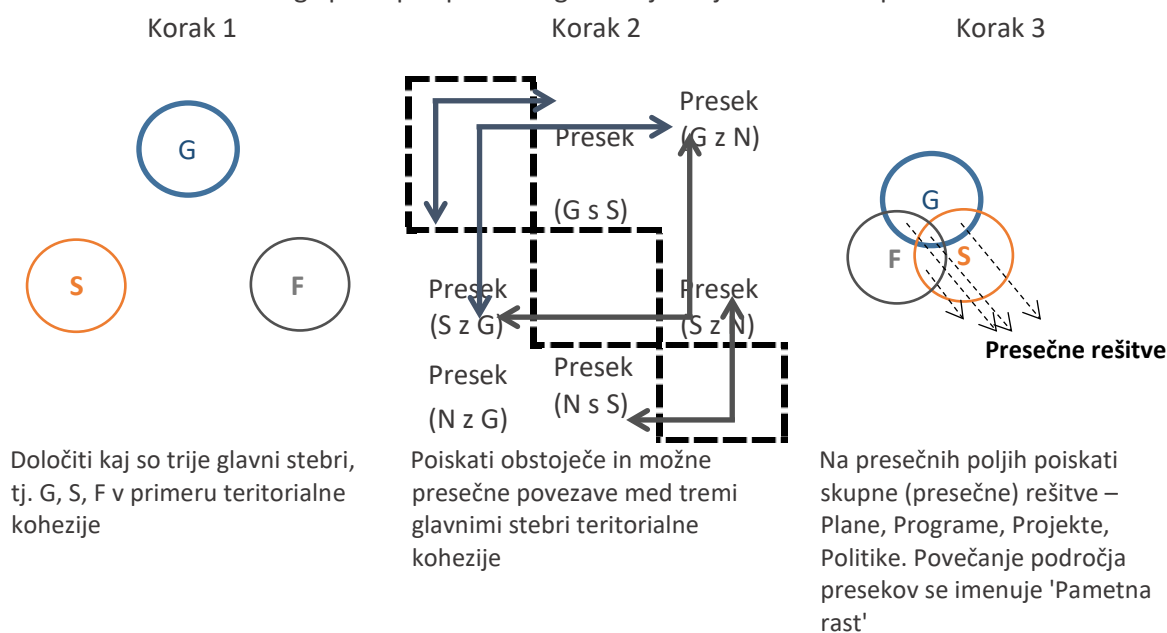
Analize so odkrile več razlogov za slabo usklajevanje. Delno gre za sistemske omejitve usklajevanja, povezane z omejitvami nabora formalnih nosilcev urejanja prostora, delno za omejitve v načinu usklajevanja, ki ne omogoča zadostne izmenjave različnih pogledov, ki bi jo zahtevalo razreševanje nasprotij povezanih z urejanjem prostora, na primer prek izdaje pisnih smernic in mnenj namesto z usklajevalnimi sestanki (Miklavčič, 2015). Koordinacijo nadalje močno ovira pretirana regulacija, prenormiranost (Golobič in sod., 2014). Normativizem razvojne izzive prostora danes najprej razdrobi na formalno ustrezne fragmente rešitev, ti fragmenti pa pogosto niso več zadostni, ker ne prestanejo preizkusa kompleksnosti v realnem življenju. Nazadnje so tukaj še težave zaradi pogoste odsotnosti usklajevanja za doseganje sinergijskih učinkov sektorskih politik.

Usklajevanje pogosto obtiči v formalnih razrešitvah, ki so praviloma v prid sektorja, ki v danem kontekstu lažje uveljavlja svoje interese (pristojnosti). Takšen pristop k usklajevanju kljub načelni participativni zasnovi odpira pot predvsem netransparentnemu razreševanju prostorskih nasprotij iz ozadja. Formalizacija postopkov usklajevanja interesov (kot tudi formalizacija postopkov vrednotenja učinkov, kot je CPVO) je sicer povsem skladna z normativno interventno logiko prostorskega razvoja, vendar pa to ne more zagotoviti učinkovite podlage za dovolj vplivno vključevanje deležnikov za doseganje korenitih preobratov na bolje, ki jih zahteva nova vizija prostorskega razvoja in njen imperativ prostorske kohezije.

Kakovostni predpisi so potreben, ne pa tudi zadosten pogoj bolj kvalitetnega usklajevanja interesov. Predpisi nikoli ne bodo tako dobri, da bi zmanjšali potrebo po usklajevanju, prav nasprotno: z boljšim pravnim varstvom interesov v prostoru se bo potreba po usklajevanju povečala, ker se bo povečala možnost njihovega uveljavljanja. Še dodatno bo potreba po usklajevanju večja zaradi imperativa povečanja multi-funkcionalnosti rešitev v prostoru.

Izboljšanje procesa usklajevanja v prostoru je strateškega pomena za novo SPRS (Miklavčič, 2015). Kako lahko pri tem pomaga presečna interventna logika? Z novo, presečno interventno logiko bi bilo možno zarisati tudi nov, presečni postopek usklajevanja sektorskih interesov v prostoru, horizontalno in vertikalno. Opravili bi ga lahko v treh korakih.

Shema 2: Shema tridelnega postopka presečnega usklajevanja interesov v prostoru



V **prvem** koraku nosilci nasprotnih interesov utemeljijo kaj je primarnega pomena za vsak sodelujoči sektor z opredelitvijo sektorskih prioritete in ključnih ciljev. Ob pripravi SPRS naj vsak nosilec urejanja prostora, kot predlagajo Golobič in sod., predstavi strateško analizo stanja na svojem področju in utemelji strukturo ciljev po pomembnosti. Sodelujoči v usklajevanju drug drugemu potrdijo ali problematizirajo sektorske prioritete s stališča ustreznosti za uresničevanje interesov prostorskega sistema kot celote, na primer s stališča zagotavljanje kohezivnosti ali trajnosti... Usklajevanje poteka, dokler na mizi ne ostanejo samo tiste prioritete vsakega vladnega sektorja in vsakega kohezijskega stebra (G, S, F), ki so jih vsi drugi sektorji/stebri prepoznali kot utemeljene s stališča prostorskega razvoja. S tem usklajevalci dosežejo medsebojno priznanje legitimnosti različnih interesov v prostoru in zagotovijo, da bodo v vsakem primeru na koncu usklajevanja za vsak sektor/steber upoštevani njegovi primarni interesi v prostoru. Konkretno, da noben končni rezultat usklajevanja ne bo gospodarsko neučinkovit, niti nekoheziven niti prostorsko nefunkcionalen.

S tem udeleženi najširše zarišejo polje možnih uskladitev, ki pa ne morejo biti dosežene na tem, kar je za vsak stebri prostorske kohezije načelne narave, ampak samo v 'nenačelnih vsebinah' – v praksi in v konkretnem prostoru. To, kar je za vsak sektor primarnega pomena obstaja samo v njegovi ozki racionalnosti in se ne prepleta z drugimi stebri. V tem polju tudi niso možne kompenzacije (trade-offs), ali pa so vsiljene, kadar je to nujno zaradi zagotavljanja višjega javnega interesa (krize, katastrofe...). Pogostejše so situacije, kjer se različna načela prepletajo in se raznorodne

racionalnosti mešajo v neke nove hibridne 'strukture nenačelnosti', ki sicer niso ideološko korektne, vendar pa dobro povzemajo izzive v praksi. Zato so včasih lahko posredni vplivi, to je kako različni vidiki prostorske politike vplivajo drug na drugega, pomembnejši za spremembe prostorskih trendov kot formalna izpolnjenost načelnih zahtev nosilcev ključnih interesov v prostoru. Presečna področja kjer se porajajo hibridne vsebine prostorskega razvoja, torej Pk, Pu in Pi, je treba poiskati v drugem koraku usklajevanja.

Presečna področja pokrivajo situacije, ki so med sektorji konfliktne (zmagovalec-poraženec, igra ničelne vsote), kot tudi situacije, v katerih so sektorji sinergično povezani (zmagovalec-zmagovalec, vsota je večja od delov). Torej tudi presečno si sektorji lahko nasprotujejo, vendar pa ne več v načelnih zadevah, ki so bile razrešene v prvem koraku, ampak le v življenjskih situacijah, kjer so vedno možne različne razrešitve, ki vključujejo tudi sprejemljive kompenzacije.

Na primer, nek negativni vpliv lahko sektor, ki je na slabšem, sprejme, če bodo uveljavljeni nadomestni ali popravljalni ukrepi in so uvedene ustrezne oblike povračil za škodo ali rent za (reverzibilno) izgubo funkcionalnosti prostora in seveda če nikakor ni ogrožena njegova družbena moč (porok za to so rezultati usklajevanja v prvem koraku). Povezave v prostoru so večstranske in mrežne, tako da je delno vsak deležnik v konfliktnih in delno v sinergičnih odnosih z vsakim drugim deležnikom, zato ni verjetno, da bi prišlo do skrajnih zaostritev v katerem koli posamičnem nasprotju interesov. V takšnih razmerah ne more prevladati nobena črno-bela rešitev in s tem interes močnejšega, ker tisti, ki je močnejši, ne more nikoli nadzorovati celotne mreže procesov, katerih razvoj je usodnega pomena za uveljavitev njegovih enostranskih interesov. Dokaze za to, da se v kompleksnih razmerah moč sprevrže v nemoč je med drugim podala študija vmesnega vrednotenje vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (Golobič in sod., 2008).

V drugem koraku usklajevanja se udeleženci zavedo mnogovrstnih načinov, na katere so posredno povezani, kar je v demokratično odprtem pluralnem vzdušju povsem dovolj za kohezijo v prostoru (Granovetter, 1985, je pisal o veliki moči vseh šibkih vezi med člani družbe in s tem o ključnem pomenu šibkih vezi za trdno povezanost družbe). Prostorske rešitve, ki izhajajo iz odkritja presečnih sektorskih povezav, potem udeleženci usklajevanja materializirajo v tretjem koraku usklajevanja, ko deležniki na osnovi presečnih interesov sami zasnujejo razrešitve konkretnih dilem v prostoru. Tako bodo na koncu usklajevanja zmagovalne rešitve, ki ne zahtevajo veliko birokratskega poseganja, saj prostorske interese povezujejo presečno.

Nova interventna logika ne zahteva le drugačnega pristopa k horizontalnem usklajevanju med sektorji (zgoraj), ampak tudi v vertikalnem usklajevanju med državno in občinsko ravno. Danes sta občina in država povezani v hierarhičnem odnosu od zgoraj navzdol, značilnem za prevladujočo normativno interventno logiko, ko nižja raven izpolnjuje usmeritve višje ravni. Glede na kompleksnost izzivov v prostoru je to do določene mere nedvomno potrebno, še zlasti v pogledu države, vendar tudi popolnoma nezadostno za progresiven prostorski razvoj v duhu Vizije. Ko so enkrat v prostoru sistemske zadolžitve različnih ravni uveljavljene in mehanizmi sodelovanja dobro delujoči, takrat med ravnimi upravljanja postanejo pomembna predvsem presečna vprašanja, ki višjo in nižjo raven povezujejo povsem na nov način, ki ga imenujemo 'sredinsko povezovanje'.

'Sredinsko' usklajevanje različnih upravljavskih ravni je mišljeno kot vmesni pristop k prostorskem upravljanju med makro in mikro pristopom. Makro pristop je izoblikovan v pogledu države (mehansko), mikro v pogledu občin in posamičnih uporabnikov prostora (organsko). Čeprav je v

Sloveniji uveljavljen makro pristop, pa so neodvisne mikroskopske silnice v prostoru dokaj močne ter nedvomno predstavljajo ključen dejavnik prostorskega razvoja, vendar pa jih prostorska politika slabo obvladuje. Tako je sedanji način usklajevanja dokaj neuspešen tudi v vertikalni smeri.

Vse tri ključne študije, na katere se naslanjamo (Pogačnik, Lamovšek, Golobič, s sod.), so v ugotovitvah problematizirale odsotnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja v Sloveniji, kot vmesnika med občinsko in državno ravno. Regionalni pristop se nahaja na mezo ravni, ki je na sredini med mikro in makro, ker posreduje med njima in blaži ostrino njunega hierarhičnega odnosa. Namesto mikro – makro strukturiranja prostorskih izzivov razvoja, bi bilo potrebno uveljaviti mikro-mezo-makro pristop, da se proces vertikalnega usklajevanja bolje približa večnivojski strukturi prostorskih izzivov.

Radej (2015) stopi še korak naprej, ko trdi, da so hierarhični odnosi kompleksnih procesov kot so prostorski, urejeni kot mezo-mezo-mezo sekvence, kar utegne biti za področje hierarhičnega usklajevanja prostorskih vprašanj ključna razlika. Pojasnimo! Ko občina načrtuje prostorsko ureditev, so vse manjše prostorske enote, ki jih pri tem upošteva, zanjo mikro raven. Obenem upošteva usmeritve države, ki so zanjo makro raven. Občina torej pri pripravi svojega načrta deluje na sredini med nižjo in višjo ravno, torej z mezo ravni. Podobno je z državo. Ko država načrtuje svoje programske usmeritve so na mikro ravni občine, evropske usmeritve pa so na makro ravni. Tako tudi država pri izvajanju svojih prostorskih pristojnosti deluje s sredine, mezoskopsko. Odnos med občino in državo torej ni mikro-makro, podrejeni-nadrejeni ampak v veliki meri odnos med dvema enotama, ki v okviru svojih avtonomnih zadolžitev delujeta posredniško na mezo ravni (prim. z Güntner v Grisel, van de Waart, 2001). V veliki meri ju povezuje poslanstvo in sposobnost premoščanja nasprotij med nižjo in višjo ravno prostorskega upravljanja. Kaj je mikro in kaj makro raven je tako v celoti odvisno od tega, od kje pojave opazujemo.

Sredinska zastavitev interventne logike večnivojskega usklajevanja konkretno pomeni, da mora biti prostorsko upravljanje organizirano vsaj na treh ravneh (mikro-mezo-makro oz. višja-srednja-nižja) in ga je mogoče dobro opraviti le s srednje oziroma mezo ravni. Torej imajo zagovorniki uvedbe regionalne ravni prostorskega planiranja v Sloveniji prav samo deloma – regija je temeljna za posredovalen način usklajevanja interesov v prostoru med državo in občinami, vendar pa nikoli ne more pomagati pri boljšem upravljanju zadev, ki izvirno spadajo k državi ali občini – in ravno tukaj so prepreke boljšem upravljanju danes največje. V zvezi z uvajanjem regionalne ravni teritorialnega upravljanja so potrebne vse tri ravni, država-regija-občina in vsaka raven sama pri sebi uveljavi mezo posredniški pristop k usklajevanju interesov v prostoru med nižjo in višjo ravno.

Na mezo ravni se usklajevanje interesov konkretno opravi tako, kot je opisano pri horizontalnem usklajevanju. Večnivojsko usklajevanje ni ločeno od horizontalnega usklajevanja. Vertikalna razsežnost je samo drugi obraz istega izziva, saj zahteva samo, da mora biti horizontalno usklajevanje med sektorji vedno opravljeno tako, da prispeva k premostitvi prepada med nižjo in višjo ravno. Presečnost, kot sintezni znak usklajenosti sektorskih interesov mora biti dosežena tako, da hkrati premosti prepad med mikro in makro nivojem sektorskih interesov v prostoru. Na primer pri umeščanju trase nove ceste je treba upoštevati ne le agregatne kazalnike njenega vpliva na izboljšanje dostopnosti za večino referenčne populacije ampak tudi specifične kazalnike škod in poslabšanj, ki jih nova cesta povzroči zaradi spreminjanja funkcionalnosti prostora za najbolj izpostavljene okoliške kmete in druge prebivalce. Takšen pristop se sicer že upošteva pri pripravi primerjalnih študij variant in sicer dosledno za vse projekte državnega pomena (skladno z zakonom o

umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor; po ZUPUDPP). Poslej bi tak pogled uveljavili tudi v programiranju na strateški ravni in v postopkih usklajevanja.

Uveljavitev presečno-sredinskega pristopa k usklajevanju kompleksnih procesov v prostoru bi zahtevala prelom z doslej prevladujočim enostranskim, kvečjemu multi-kriterialnim razumevanjem procesov v prostoru. Prelom bi bil upravičen ne le zaradi večkrat evidentirane neuspešnosti sedanjega prostorskega modela ampak tudi v pogledu dolgoročne perspektive SPRS, ki zahteva odziv na radikalno spremenjene razmere v katerih se Slovenija in Evropa in pravzaprav cel svet nahaja že 25 let, in ki bodo tudi v širše civilizacijskem smislu po mnenju sociologa Wallersteina težko v celoti presežene že v naslednjih 30 letih. Živimo v času dolgega prehoda in radikalnega civilizacijskega obrata, ki ga je sprožilo sovpadanje megatrendov (globalizacija, tehnologija, okrepljeni interesi trajnosti, pravičnosti ...). Zato je zelo tvegano določati konkretne cilje glede stanja v prostoru za 30 ali več let, ampak naj bodo ti bolj procesne, transformativne narave. Konkretni cilji se lahko znotraj tega določajo za krajše roke in sproti dopolnjujejo glede na nova spoznanja in ambicije". Tako so lahko cilji fleksibilni in obenem zavezujoči.. Kar veliko bolj potrebujemo, je procesno zasnovana strategija dolgoročnega prehoda, da bomo kot narod, država, sektor in kot državljani lahko okrepili svojo odpornost (resilienco), se pravi zadržali izbrano smer razvoja kljub negotovostim, ki nujno spremljajo dolgoročni razvoj v tako prevratnih časih.

Če na tridelni postopek usklajevanja horizontalnih in vertikalnih nasprotij pogledamo s stališča njegove kratkoročne učinkovitosti (napora potrebnega za doseg rezultata), je nov postopek nedvomno zahtevnejši in bolj potraten od veljavnega. Zato se moramo vprašati ali ni na novi interventni logiki utemeljen usklajevalni postopek nesmotrn, ali nas ne vrača v razmere (in čase) usklajevalne hipertrofije, iz katere se v prvi vrsti želimo izviti?

Trdimo, da ne. Nov pristop bo zahteval veliko 'več dela' vendar v tem primeru dodatno vlagamo zgolj vire, ki so v osnovi obilni in zdaj še večinoma slabo izkoriščeni. Usklajevanje interesov v prostoru ne prinese le bolj integralnih prostorskih posegov ampak razvija tudi usklajevalne sposobnosti vključenih in socialni kapital nosilcev urejanja prostora. Ti z novimi izkušnjami prostorske kohezije vseskozi nadgrajujejo uspešnost svojega usklajevanja. Medtem, ko sedanji način usklajevanja izčrpava svoje udeležence, jih nov pristop polni s sinergijami. Zato več presečnega usklajevanja nikakor ne pomeni več birokracije, prav nasprotno, saj gradi sposobnost samoregulacije in delitev odgovornosti med nosilci urejanja prostora – kar bi zahtevalo razširitev njihovih pristojnosti, vendar obenem dokazati tudi višje kompetence in višjo strokovno (in tudi osebne) integriteto. Nov načina usklajevanja tako z inoviranjem interventne logike prostorskega upravljanja obljublja postati eden ključnih vzvodov za zmanjšane normativizacije prostorskega upravljanja.

3.1.7 Sklepne ugotovitve in priporočila

Razhajanje med oceno trendov v prostoru v zadnjem desetletju in oceno uresničevanja ukrepov SPRS 2004 opozarja na spornost uveljavljenega prepričanja, da za uravnavanje trendov v okolju zadošča formalna usklajenost sektorskih razvojnih dokumentov s stališča ciljev prostorskega razvoja. V resnici ne zadošča niti za preobrnitev ključnih negativnih trendov v prostoru.

Napačno prepričanje je posledica prevlade normativne interventne logike v prostorskem upravljanju. Takšna logika je sporna za razmere, ko je prostorski sektor šibek in sektorske cilje zelo težko neposredno uveljavlja, če so nesoglasja zaostrena, postopki usklajevanja interesov vse bolj zoženi in omejeni, administrativne ovire visoke in pogoste. Tudi poznavanje tekočih procesov v prostoru je slabo, ni dovolj razvita samo-refleksivnost nosilcev urejanja prostorov, usklajevanje v pomembni

meri poteka mimo participativnih procesov, zato je občutek vključenosti sodelujočih šibek in temu ustrezno je kljub napredku na področju vključevanja javnosti odsoten občutek skupnega lastništva nad dosežki pičel.

Vizija si zato povsem ustrezno zastavlja strategijo preloma in s tem uveljavlja povsem nasproten model prostorskega upravljanja, ki temelji na komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru z agonističnim dialogom, ki preko tekmovanja mnenj vodi h globljem razumevanju za vse in zato lažjem doseganju potrebnih soglasij v prostoru.

Naloga, ki jo mora izpolniti SPRS za prehod med nezadovoljivimi trendi v prostoru in svetlo prihodnostjo, je predvsem izoblikovati strategijo prehoda z uveljavitvijo transformacijskih ukrepov, ki bodo preobrazili prostorski model iz normativnega v komunikacijskega. SPRS lahko to doseže s sredinsko-presečnim pristopom, ki pokaže, kako je treba dodelati star model prostorskega upravljanja in razvoja.

Sredinsko-presečni pristop je podlaga prostorske kohezije, pri kateri sta vertikalni in horizontalni vidik nasprotij v prostoru integrirana (tako, da sta organizirana pravokotno drug na drugega, zato je treba prostorske izzive proučevati matrično). Poslanstvo prostorske kohezije je zagotoviti visoko raven sodelovanja med deležniki urejanja prostora, kar je predpogoj za odkrivanje multi-funkcionalnih alternativ, s katerimi se aktivirajo še neuporabljeni potenciali prostora.

Kot priporočila za pripravo nove SPRS predlagamo premislek o uvedbi ukrepov (predloge bomo dodelali v vmesnem poročilu) kot na primer :

- uvedbi rednega letnega spremljanja in vrednotenja prostorskega razvoja po njegovih ključnih kohezijskih domenah (G, S, F).
- uvedbi regionalne ravni prostorskega upravljanja.
- pripravi Akcijskega načrta za odpravo administrativnih preprek in za preseganje omejitev usklajevanja interesov v prostoru.
- inoviranju postopkov programiranja prostorskega razvoja in usklajevanja interesov v prostoru (med sektorji, med državo in občinami). Predvideti pilotni projekt, s katerim se najprej preizkusijo novi pristopi. Ukrepi za učenje na pridobljenih izkušnjah in prenos izkušenj ter širjenje uporabe pozitivnih izkušenj.
- uvedbi ukrepov za vzpostavljanje in krepitev prostorskih partnerstev in stalnih oblik sodelovanja med deležniki urejanja prostora – predvsem med sektorji in med državo, regijami in občinami in to tudi na neformalen način, na primer v namenskih projektih nevladnih organizacij s področja prostorskega razvoja.
- V nadaljnji pripravi SPRS težišče prenesti z ohranjevalne miselnosti (konflikt med razvojem in varstvom) na miselnost, ki daje prednost večanju multi-funkcionanejši izrabi prostorskih potencialov.
- Uvedba vladne (nad-sektorske) službe za prostorski razvoj, samostojne ali v okviru že obstoječe, kot je UMAR. Služila bi predvsem okrepitvi horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer: za spremljanje prostorskega razvoja in njegovo vrednotenje, informacijske naloge, za strokovno podporo nosilcem prostorske politike, raziskave prostorskega razvoja, promocijo, usposabljanje ter za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila...

- Z razvojem okoljske in prostorske politike v zadnjih 25 letih je verjetno napočil čas, da se okoljski in prostorski sektor v Sloveniji bodisi integrirata (ker sta oba naravnana celostno) ali zaživita ločeno življenje (ker imata povsem samosvojo racionalnost javnega upravljanja – po tem kriteriju so razločeni tudi drugi resorji).
- Glavne cilje, aktivnosti in kazalnike SPRS grupirati po treh stebrih prostorske kohezije. Zdaj so vsebine, ki spadajo v S veliko bolj reprezentirane kot za G in F (gl. Preglednico 1, zgoraj).
- SPRS naj načeloma da prednost takšni razrešitvi dilem v urejanju prostora (aktivnostim, ukrepom), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne. Drugi načini doseganja presečnih učinkov s strani prostorske politike:
 - aktivnejša vključitev prostorske politike v pripravo programov in projektov, ki se financirajo iz kohezijskih sredstev EU – tam so načini doseganja presekov določeni (Cilji vsaj dveh prioriteta, presečni instrumenti – ITN in CLLD). Prednost naj imajo prostorske alternative, ki so pri dani ravni uspešnosti in relevantnosti, bolj presečne.
 - Široka uporaba horizontalnih instrumentov.
 - Za doseganje presekov morajo biti odgovorni vsi sektorji celovito, vsak za svoje področje a v medsektorski perspektivi, kot pogoj, da se njihovi prostorski zahtevki sploh kvalificirajo za formalne postopke. Sektorji naj torej ne skrbijo le za uveljavljanje svojih pristojnosti in interesov ampak se morajo s svojimi zavzemanji umestiti v celotno problematiko prostorskega razvoja, ker prostora nihče ne more zoožiti le na svoj vidik, tako kot se ne more izolirati od toplogrednih učinkov ali od spoštovanja osnovnih človekovih pravic.
- Ukrepi za dvig kulture dialoga. Ukrepi za dvig ravni vključenosti deležnikov in javnosti v prostorskem upravljanju s posvetovalne ravni na raven dialoga in na raven partnerstev. Pilotni projekti, učenje, prenos izkušenj k drugim nosilcem urejanja prostora.
- Razvoj podpornih storitev na področju prostorskega upravljanja za občine in za nosilce urejanja prostora.
- Povečati raznovrstnost uporabljenih prostorskih instrumentov in raznorodnost instrumentov prostorske politike (regulativni, ekonomski, participatorni).

3.2 Vrednotenje skladnosti sektorskih politik s stališča doseganja ciljev prostorskega razvoja

Projektna prijava v Načrtu izvedbe (Tč 2.2 Zagotovitev prostorske kohezije na osnovi prostorski potencialov) predvideva oceno skladnosti sektorskih politik z vidika ciljev prostorske kohezije. Doslej so bili zbrani in pregledani razvojni dokumenti in strategije posameznih sektorjev, s področij okolja, prometa in infrastrukture, energetike, stanovanj, kmetijstva ter človeških virov. Iz navedenih dokumentov so že bili povzeti ključni cilji in nameni.

Izdelan je bil osnutek ocene skladnosti ciljev SPRS 2050 in drugih razvojnih dokumentov. Testni primer je bil pripravljen za področje prometa in sicer za Strategijo razvoja prometa v RS (Ministrstvo za infrastrukturo, 2015).

Splošni cilji strategije razvoja prometa v RS so: S1: Izboljšati mobilnost in dostopnost, S2: Izboljšati oskrbo gospodarstva, S3: Izboljšati prometno varnost in varovanje, S4: Zmanjšati porabo energije, S5: Zmanjšati stroške uporabnikov in upravljavcev, S6: Zmanjšati okoljske obremenitve. Posebni cilji Strategije so: D1: Izboljšanje prometnih povezav in uskladitev s sosednjimi državami, D2: Izboljšanje

državne in regionalne povezanosti znotraj Slovenije, D3: Izboljšanje dostopnosti potnikov do glavnih mestnih aglomeracij in znotraj njih, D4: Izboljšanje organizacijske in operativne sestave prometnega sistema za zagotovitev njegove učinkovitosti in trajnosti.

Preglednica 4: Leopoldova matrika skladnosti ciljev Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji (julij 2015) s cilji opredeljenimi v SPRS 2050 (MOP, 2015)

	F		G	S		
	CILJI	C1	C2	C3	C4	C5
F	S4	+ spodbujanje vzdržnega razvoja, trajnostne mobilnosti, racionalne rabe virov	+ spodbujanje vzdržne in inovativne rabe virov, ustvarjanje kratkih oskrbovalnih verig na področju oskrbe s hrano in energijo	+ spodbujanje vzdržne in inovativne rabe virov, povezovanje mest in podeželskih naselij z ustvarjanjem oskrbovalnih verig na področju oskrbe s hrano, energijo ipd. storitvami	+ krepitev prepoznavnosti po vzdržnem razvoju, trajnostnih oblikah mobilnosti, zeleni rasti	o
	S6	+ prispevek k večji kakovosti delovnega in bivalnega okolja,	+ večja privlačnost mest za poselitev, razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev	+ večja privlačnost mest za poselitev, razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev	+ krepitev prepoznavnosti po čistem okolju in ohranjeni naravi	+ prepoznavanje in odzivanje na inovativne pobude za zmanjševanje okoljskih bremen, degradacij ipd.
G	S2	+ večja privlačnost za razvoj novih gospodarskih dejavnosti	+ večja privlačnost mest za razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev	+ ustreznejša oskrba prebivalcev mest in podeželskih naselij z dejavnostmi in storitvami	+ razvito in inovativno gospodarstvo krepi prepoznavnost in identifikacijo prebivalstva s prostorom	o
S	S1 D1	+ ustreznejša organizacija dejavnosti, rab in storitev v prostoru; večja	+ večja privlačnost mest za razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev	+ ustreznejša oskrba prebivalcev mest in podeželskih naselij z	+ ustvarjanje prostorskega reda	o

		F	G	S		
	CILJI	C1	C2	C3	C4	C5
		privlačnost za razvoj novih gospodarskih dejavnosti		dejavnostmi in storitvami		
	D2	+ ustreznejša organizacija dejavnosti, rab in storitev v prostoru; krepitev gospodarskih in socialnih povezav med mesti, naselji in funkcionalnimi središči; večja privlačnost za razvoj novih gospodarskih dejavnosti	+ večja privlačnost mest za razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev, boljša dostopnost do dejavnosti, delovnih mest in storitev	+ ustreznejša oskrba prebivalcev mest in podeželskih naselij z dejavnostmi in storitvami	+ ustvarjanje prostorskega reda	o
	D3	+ spodbujanje trajnostne mobilnosti; dostopnost do delovnih mest, dejavnosti in storitev; razvoj novih dejavnosti	+ boljša dostopnost do delovnih mest, dejavnosti in storitev; razvoj novih gospodarskih dejavnosti	+ boljša dostopnost do dejavnosti, delovnih mest in storitev	+ krepi se poznavanje prostora in identifikacija prebivalstva s prostorom	o
	D4	+ ustreznejša organizacija dejavnosti, rab in storitev v prostoru; krepitev gospodarskih in socialnih povezav med mesti, naselji in funkcionalnimi središči; večja privlačnost za	+ večja privlačnost mest za razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev, boljša dostopnost do dejavnosti, delovnih mest in storitev	+ ustreznejša oskrba prebivalcev mest in podeželskih naselij z dejavnostmi in storitvami	+ ustvarjanje prostorskega reda, krepi se poznavanje prostora in identifikacija prebivalstva s prostorom	o

		F	G	S		
	CILJI	C1	C2	C3	C4	C5
		razvoj novih gospodarskih dejavnosti				
	S3	+ prispevek k večji kvaliteti življenja in večji varnosti v prometu, manjši stroški za zdravstvo in manj odsotnosti od dela	+ privlačno, varno in zdravo bivalno ter delovno okolje	+ privlačno, varno in zdravo bivalno ter delovno okolje	+ krepitev identifikacije prebivalstva s prostorom zaradi privlačnega, varnega in zdravega okolja	o
	S5	+ večja privlačnost za razvoj novih gospodarskih dejavnosti	+ večja privlačnost mest za razvoj gospodarskih dejavnosti in storitev	+ večja privlačnost za poselitev in razvoj gospodarskih dejavnosti, ustrežnejša oskrba prebivalcev mest in podeželskih naselij z dejavnostmi in storitvami	o	o

Vir podatkov: Lastne ocene.

Preglednica 5: Input-output matrika skladnosti ciljev med Strategijo razvoja prometa in SPRS, ocene skladnosti od 1 do 5 (od nezadostno do odlično)

Cilji Prometa \ Cilji SPRS	F	G	S
F	2/2 → 5	2/2 → 5	5/6 → 4
G	1/1 → 5	1/1 → 5	2/3 → 3
S	6/6 → 5	6/6 → 5	11/18 → 3

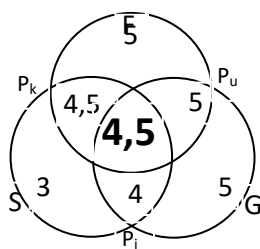
Vir podatkov: Preglednica 3.

Preglednica 6: Korelacijska matrika skladnosti ciljev med Strategijo razvoja prometa in SPRS, ocene skladnosti od 1 do 5 (od nezadostno do odlično)

Cilji Prometa \ Cilji SPRS	F	G	S

F	5	[(2/2→5) in (1/1→5)] → 5	[(5/6→4) in (6/6→5)] → 4,5
G		5	[(2/3→3) in (6/6→5)] → 4
S			3

Vir podatkov: Preglednica 4.



Slika 2: Rezultati: Vennov diagram skladnosti ciljev med Strategijo razvoja prometa in SPRS

Vir podatkov: Preglednica 5.

Sintezna ocena skladnosti ciljev prometne politike in SPRS je 4,5 (povprečje ocen treh kohezivnih presekov: $[(4,5+5+4)/3=4,5]$ ali zelo dobro do odlično, torej med domenami (P_i, P_u, P_k) celo boljša kot povprečno znotraj domen F, G, S $[(3,5+5+3)/3=4,3]$. Pomanjkljivo so zadovoljeni cilji socialnega vidika teritorialne kohezije, kar odseva tudi v nižji ravni vpetosti socialne v drugi dve glavni vsebini teritorialne kohezije.

Na enak način bo ocenjena skladnost vseh sektorskih dokumentov. Po potrebi lahko podrobneje analiziramo kazalnike skladnosti: strogo ravnotežje, kohezijo in šibko ravnotežje – vsaj za povprečno oceno teritorialne skladnosti vseh sektorskih dokumentov skupaj. V Vmesnem poročilu bodo predstavljeni samo grafični rezultati, podrobne ocene skladnosti po sektorskih dokumentih pa bodo dodane v posebni Prilogi.

3.3 Cilji in kazalniki: Ocena možnosti za doseganje skladnosti

Projektna naloga zahteva presojo ustreznosti kazalnikov glede na cilje SPRS s stališča programske skladnosti in s stališča zasnove sistema spremljanja uresničevanja SPRS. V času priprave Začetnega poročila so poznani le cilji nove SPRS (MOP, 2015), ne pa tudi kazalniki za spremljanje SPRS. Kljub temu pa lahko dokaj dobro predvidimo kateri kazalniki bodo v ospredju pri izboru glede na to, kateri so na voljo in uporabljeni v temeljnih referenčnih študijah (Pogačnik s sod., Zavodnik Lamovšek s sod.).

Zato smo pri študiju referenčne literature izdvojili uporabljene ključne kazalnike in jih skušali razporediti po ciljnih oz. podciljih (C) in učinkih (U) nove SPRS, opredeljenih v Izhodiščih za prenovu SPRS (MOP, 2015). Preverili smo tudi ali cilji SPRS pokrivajo poudarke iz ugotovitev referenčnih študij? Če ne, predlagamo dodati nove cilje in njim pripadajoče kazalnike (označeno z *). Cilji (in kazalniki) so razporejeni v tri domene teritorialne kohezije – gospodarski cilji oz. kazalniki (Cilj 2), socialni cilji (Cilj 3, 5) oz. kazalniki in fizično-prostorski kazalniki oz. cilji (Cilj 1, 4). Dobljeni rezultati zahtevajo dodatno tehtanje in jih v tej fazi predlagamo le kot izhodišče za bolj poglobljeno presojo (relevantnosti, skladnosti, in kriterijev SMART kazalnikov).

Rezultati so prikazani v Prilogi 2. Pregled je uporaben pri načrtovanju kazalnikov SPRS, zato ga prilagamo, četudi to ni načrtovani element iz Projektne naloge. Mestoma podajamo tudi komentarje ali predloge, ki bi utegnili biti uporabni pri načrtovanju sistema kazalnikov.

Povezava nabora ključnih prostorskih kazalnikov s cilji SPRS že opozarja na nekatere komentarja vredne poteze.

Daleč največ uporabljenih kazalnikov prostorskega razvoja spada v Družbeno-prostorski vidik teritorialne kohezije, slabše pa so zastopani kazalniki Fizično-prostorskega in posebej Gospodarsko-prostorskega vidika. Smiselno bi bilo težiti k uravnoteženi pokritosti treh dome kohezije s kazalniki.

Pomembna skupna lastnost mnogih kazalnikov prostorskih trendov je njihova časovna togost. Standardni prostorski kazalniki merijo pojave, ki se spreminjajo razmeroma počasi, če jih merimo z letno dinamiko. Ker so kazalniki **slabo občutljivi za kratkoročne spremembe** bodo dobra opora le za strateške namene, ne pa tudi za letno spremljanje, zato jih bo treba vrednotiti v primerjavi s trendi in ne le z letnimi spremembami.

Kljub vse večji obilici podatkov je razvidno pomanjkanje dobrih kazalnikov prostorskega razvoja, ki bi ustrezno predstavljali njegove ključne cilje. Zato bi bilo potrebno **izrabiti tudi nestandardne vire** za pridobivanje prostorsko relevantnih podatkov.

SPRS je treba bolj razvidno povezati z instrumenti kohezijske politike, predvsem s celostnimi teritorialnimi naložbami (gl. Golobič, 2015, Preglednice 11-13). Neizrabljen vir so podatki, vezani na uresničevanje kohezijskih projektov v Sloveniji: financiranje po prostorskih enotah, kazalniki realizacije in rezultatov po prostorskih enotah.

Doslej proučeni kazalniki zajemajo samo Standardne prostorske statistike, večinoma pa **zanemarjajo prostorsko relevantne podatke, ki jih prikazujejo drugi sektorji**. Manjkajo nekateri ključni viri informacij, okoljske, energetske, kmetijske, prometne, mednarodne serije podatkov. Podatki FURS iz javnofinančnih bilanc o socialnih transferih, značilnih vrstah dajatev, vezanih na prostorsko relevantne procese. Podatki o rabi tal na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, podatki gospodarske

javne infrastrukture (GURS), podatki katastra stavb, registra nepremičnin (Zavodnik Lamovšek s sod., 2014).

Nekateri raziskovalci zavračajo uporabo **podatkov AJPES** zaradi dejstva, da ta beleži podatke po sedežu podjetja, ne po lokaciji opravljene dejavnosti. Tako finančni kazalniki pokažejo povsem 'popačeno' sliko, centralizacije na največja središča. Vendar pa je to, kar navajajo kot slabost podatkov AJPES povsem odvisno od namena, ki ga ima tak kazalnik. Centralizacija prihodkov v središčih je lahko odličen kazalnik centralizacije (nasproti policentrizma), ki je negativen pokazatelj kohezije (čim višji, tem slabše). Podatki AJPES so lahko relevantni tudi za proučevanje podatkov o lokalnih podjetjih.

Druga rešitev za pomanjkanje dobrih kazalnikov prostorskega razvoja je, če se izrazimo v aktualni evropski terminologiji o SMART kazalnikih in smart growth, '**pametno oblikovanje prostorskih kazalnikov**'. Prostorski podatki za državo povedo veliko manj kot po občinah, ali po problemskih območjih. Zato Zavodnik Lamovšek s sod. Opozorijo na velik pomen oblikovanja klasifikacij, tipologij, problematizacij, rangiranj in členitev prostorskih enot, ki bi šele prav oživele obstoječe prostorske statistike, če bi bile prikazane po **teritorializiranih kazalnikih**. V ta namen bi bilo treba pripraviti vrsto **metodoloških priporočil** (navodil), ki bodo temeljila ne ustreznih študijah in raziskavah, za izdelavo prostorskih analiz (Zavodnik Lamovšek s sod., 2014).

Druga možnost za 'pametno oblikovanje prostorskih kazalnikov' je raziskati možnosti za oblikovanje **sestavljenih kazalnikov**, ki povežejo več delnih vsebin v reprezentativne kazalnike celega področja, po zgledu indeksa človekovega razvoja UNDP in množice analognih primerov, ki so mu sledili.

Uporabljeni viri:

- Ankersmit F. Political Monadology. Project MUSE: Theory & Event, 8/3(2005):1-58.
- Bartol B., L. Humerca Šolar, T. Miklavčič. (ur.) 2016. Slovenski prostor 2050 : vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor. Burchell G., C. Gordon, P. Miller (eds). 1991. The Foucault Effect: Studies in governmentality. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 303 str.
- Camagni R. 2007. The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society, in A. Faludi (ed.), Territorial Cohesion and the European Model of Society, Lincoln Institute of Land Policy.
- Camagn R.i, 2010, v Medeiros E. 2011. Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Lizbona: Centro de Estudos Geográficos (CEG), Lisbon University.
- CEMAT. 2014. Napflion declaration: Promoting territorial democracy in spatial planning. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning 16th session, Napflion, 17 June 2014
- Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. Bruselj, COM(2005) 0299
- Commission Communication to the European Council in Cardiff on "Partnership for Integration, Cardiff, June 1998, COM (98)333.
- De Boe Ph., C. Grasland, A. Healy. 1999. Spatial integration. A paper presented by the co-ordinating workgroup 1.4: Belgium, France, Portugal, United Kingdom, Study programme on European spatial planning Strand 1.4.
- DG Regio. 2004. Interim territorial cohesion report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies)
- EATIA. 2011. ESPON and Territorial Impact Assessment. Interim Report, Targeted Analysis 2013/2/9, 29/08/2011,
- ECE. 2008. Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. Geneva: UN Economic Commission for Europe.
- ESPON - 3.1, Part A. 2006. Integrated Tools for European Spatial Development, Final Report, str. 3-106, Golobič, M., Marot, N., Radej, B., Tomšič, M. G., Kontič, B., & Gulič, A. 2008. UIRS - Urbanistični inštitut RS. 2007. Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik. Ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«, Končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični Inštitut RS, 137 str.
- ESPON, 2014. Making Europe Open and Polycentric, Visions and Scenarios for the European Territory towards 2050, Luxembourg.
- Faludi A. 2004. "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?" Urban Studies 41(7):1349-65.
- Farinós Dasí J. (ur). ESPON. 2006. ESPON project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level.Final Report.University of Valencia).
- Fiselier J., W. Oosterberg. 2004. A quick scan of spatial measures and instruments for flood risk reduction in selected EU countries. Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Directorate-General of Public Works and Water Management. RIZA Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment. RIZA work document 2004.068x
- Golobič, M., Marot, N., Radej, B., Tomšič, M. G., Kontič, B., & Gulič, A. 2008. UIRS - Urbanistični inštitut RS. 2007. Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik. Ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«, Končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični Inštitut RS, 137 str.
- Golobič M., N. Marot, A. Cof, M. Bantan, J. Hudoklin, I. Hočvar. 2014. SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Sklepno poročilo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, ACER.
- Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology 91(1985):481-510.
- Güntner S. Multilevel Governance – A Brief Look at the Current Debate, v Grisel M., F. van de Waart (ur). 2001. Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together Methods, Instruments and Practices. The Hague: European Urban Knowledge Network

- Hardin G. 1968. The Tragedy of the Commons. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248.
- Izhodišča za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije. MOP, 22. maj 2015.
- Kasteel H. 2005. Spatial Quality of Interreg Projects. Groningen, Workshop report 1.
- Miklavčič T. (ur). 2015. Poročilo o prostorskem razvoju. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za strateški prostorski razvoj
- Miklavčič T., M. Fonda, B. Jerebic, Š. Komac- Sušnik, S. Peršak- Cvar . 2014. Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.
- MK Projekt, Greta Associati, Metis, B. Radej, M. Dolinšek. 2012. Vrednotenje ukrepov za spodbujanje raziskovalno razvojnih aktivnosti v gospodarstvu in institucijah znanja (Mid-term evaluation of measures for stimulation of research and development activities in companies and in institutions of knowledge). Ljubljana, Final report.
- MOP. 2016. Vizija in cilji prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
- Mouffe C. 2010. From antagonistic politics to an agonistic public space. An interview to Gia Galati and Konstantin Kastrissianakis, Re-Public, Special Issue – Cities in turmoil, September.
- Mouffe C. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? Social Research 66(1999):745-58.
- OECD. 2015. Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries. Pariz: OECD - Environment Directorate, ENV/EPOC/WPIEEP(2015)8
- O'Neill J. 1993. Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World. Routledge and Kegan Paul, London., 230 str.
- Oven I.A., I. Lupše, B. Bartol. 2014. Poročilo s posveta »Slovenski prostor v prihodnje – možnosti in priložnosti«, Narodni muzej – Metelkova. MOP - Direktorat za prostor, 21. Oktober.
- Pogačnik A., M. Foški, S. Drobne, M. Konjar, K. Soss, M. Brilly, A. Vidmar, A. Juvanc, T. Maher, P. Lipar, R. Marsetič, S. Detellbach, I. Strnad, D. Šemrov, M. Gorišek, K. Jankovič, M. Fatur, M. Sitar, I. Lavrač. 2011. Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013« v letu 2010, Projekt št. V5-1092, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo - Katedra za prostorsko planiranje, Inštitut za prostorski razvoj, Univerza v Mariboru - Fakulteta za gradbeništvo, Univerza v Ljubljani - Ekonomska fakulteta.
- Radej B. 2011a. Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE 3/4(2011), 59 str.
- Radej B., M. Golobič. Delna celota: primer prostorske kohezije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 5, št. 2 (avgust 2012).
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
- Westphal C., A.Otto, S. von Löwis, C. Smaniotto Costa, P. Bielawska-Roepke. 2003. Appraisal of planning regulations regarding large urban distressed areas in European countries. IOER-LUDA, Deliverable 3.
- Zavodnik Lamovšek A., M. Foški, S. Drobne, N. Kmetič, K. Soss. 2014. Priprava predloga sistema spremljanja prostorskega razvoja. Projekt Attract-SEE, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550.

PRILOGA 1: Ocena teženj v slovenskem prostoru 2000-2010

Preglednica: Ocena teženj v slovenskem prostoru 2000-2010

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Positivni trendi
GLAVNI DEJAVNIKI PROSTORSKEGA RAZVOJA	8/17	7/17	6/17
1. Demografski razvoj	2/8	4/8	4/8
Rast prebivalstva			Število prebivalcev se bo povečevalo do l. 2025, padanje do 2060 ko pade po raven iz 2010.
Indeks staranja in Starostna struktura	Povprečni indeks staranja se je močno povečal, v slabi polovici občin se je znižal.	Delež oseb, starih 65 ali več se je od leta 1987 povečal za polovico.	
Poseljenost	Število prebivalcev se najbolj povečuje v primestjih Ljubljane, Maribora, v zaledju primorskih krajev in v bližini Kranja.	Druga večja regionalna središča ne beležijo bistvenega porasta, nekatera upad (Celje, Trbovlje, Murska Sobota)	
Gospodinjstva		Trend manjšanja velikosti gospodinjstva in povečevanje manjših družinskih skupnosti in gospodinjstev z enim članom	
Gostota poseljenosti		Trend rasti gostote prebivalcev v osrednjeslovenski, obalnokraški in gorenjski regiji, padec v zasavski, pomurski in spodnjeposavski regiji	
Izobrazbena struktura			Delež prebivalcev, ki se vključuje v izobraževanje, se povečuje.
			Izobrazbena sestava gospodarjev na družinskih kmetijah je še vedno neugodna, vendar se razmeroma hitro izboljšuje
Trajne migracije			Negativen migracijski saldo se je spremenil v pozitiven saldo.
2. Gospodarski razvoj	6/9	3/9	2/9
Naložbe		Po obdobju močnega pregrevanja sredi desetletja so močno upadle in se zdaj počasi obnavljajo z nižjo udeležbo naložb finančnega in gradbenega sektorja. Regionalne razlike se ne povečujejo/zmanjšujejo (SURS)	
Sektorska struktura BDP		Nižji delež BDP v kmetijstvu, industriji in gradbeništvu, višji v trgovini, gostinstvu, prometu, finančni dejavnosti, strokovni, znanstveni in tehnični dejavnosti ter upravi, zdravstvu, socialnem varstvu.	
Brezposelnost	Stopnja registrirane brezposelnosti se je glede na leto 2000 zelo povečala. Zmanjšala se je v podravski, savinjski, zasavski, JV Sloveniji, gorenjski in notranjski regiji, v ostalih povečala. V povprečju države sicer zdaj pada, vendar trg ni		

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Positivni trendi
	absorbiral niti polovice vseh, ki so zaradi krize postali brezposelni.		
Ustanavljanje Podjetij		Se viša bolj od rasti BDP, vendar zaposluje manj oseb.	
Trgovine	Prišlo je do zasičenosti ponudbe trgovinskih središč. Koncentracija velikih nakupovalnih središč na obrobju mest povzročajo zapiranje malih trgovin na podeželju, pa tudi v zgodovinskih jedrih mest in trgov.		
Območja proizvodnih dejavnosti	Gospodarske cone so bile dimenzionirane zelo obsežno. Mnoge od njih so ostale slabo zasedene. Razdrobitev v majhne občine je, da so gospodarske cone predvsem v gospodarsko šibkejših regijah majhne, slabo opremljene, neracionalne v številnih občinah. Cone so neenakomerno in stihijsko razporejene. S tem ne sledijo usmeritvam SPRS.		
Pomembna turistična središča in območja za rekreacijo	Gorski, alpski in zimski turizem v glavnem stagnira, kot tudi poletni kopališki turizem in čezmejno usklajena ponudba. Slabi položaj obmorskega turizma, kmečki turizem ni v porastu.		Med urbanim turizmom je precej napredovala Ljubljana
	Nesistematičen razvoj majhnih središč. Še vedno premalo avtokampov, premalo razvit segment mladinskega turizma, specializirane tematske oblike. Kulturna dediščina še ni dovolj vključena.		
Turisti in njihove prenočitve po vrstah krajev	Slovenija se ni razvijala v močno turistično državo. Število nočitev na turista se znižuje.		Turistični obisk je v porastu.
RAZPOREDITEV DEJAVNOSTI	6/10	3/10	7/10
Osnovne šole	Demografski trendi kažejo na določeno hipertrofirano izobraževalnih ustanov v območjih izseljevanja.	Velika koncentracija v urbanih in sploh v zgostitvenih regijah	Mreža izobraževalnih ustanov je razvita in novih površin za to dejavnost ne potrebujemo.
Javno zdravstvo	Mreža bolnišnic je preobsežna in neracionalna. Tudi v mreži zdravstvenih domov so nekatere lokacije nesorazmerne z vlogo kraja.		Počasen trend koncentracije v velikih mestih. Ni potrebe po povečanju površin in so le-te lahko v okviru širitve obstoječih institucij
Dostopnost do institucij javne uprave	Maribor nima dovolj upravnih funkcij. Razmeroma majhno centralnost ima Kranj, preveliko pa Sežana, Postojna, Ptuj, Ajdovščina, Slovenske Konjice in Šmarje pri Jelšah. Med subregionalnimi središči izstopajo nekatera, ki te vloge v urbanem sistemu nimajo.	Ustrezno centralnost imajo somestja, razen Trbovlje, Zagorje in Hrastnik. Medobčinska središča imajo razmeroma ustrezno opremljenost.	
Sodišča in policija			Izpostave sodne veje oblasti in uprave policije so ustrezno razporejene po mestih in regijah

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Positivni trendi
Pošte		Pošte so v vseh občinskih središčih, celo v najmanjših občinah v ogroženih območjih.	
Kultura	Manjkajo prostori in prizorišča za vrhunske storitve kulture, ki bi bile tudi mednarodno prepoznavne. Neizkoriščen potencial so dvorane v gradovih, dvorcih in samostanih. Veliko obmejnih, majhnih in sicer ogroženih območij nima nobenega muzejskega ali galerijskega prostora. ni bila zgrajena nova, sodobna knjižnica NUK II, niti specializirana knjižnica CTK.		Mreža kulturnih dejavnosti je na splošno ustrezno policentrično razporejena in so tudi v manjših krajih knjižnice, muzeji, dvorane za kulturne prireditve. V segmentu uprizarajočih umetnosti za amaterske, folklorne in zabavne prireditve je na splošno opremljenost prostora zelo razvejana in razdrobljena. Mreža temeljnih knjižnic razmeroma ustrezno pokriva ozemlje države..
Šport	Športni objekti in naprave so v Sloveniji v glavnem ustrezno locirani Na splošno je pretekla usmerjenost države v družbeni standard povzročila številnost in razdrobljenost športnih zgradb in površin, ki imajo pogosto premalo obiska, ki jih je težko vzdrževati in so marsikje že dotrajani ali opuščeni.		V zadnjih letih policentrična koncentracija, prenova ali novogradnja športnih objektov v večjih mestih, ki ponuja specializirane vsebine tudi na mednarodni ravni. Razvilo se je kolesarjenje, tek, urejenih je že precej kolesarskih poti.
Vrtci	.		Kapaciteta in število vrtcev sta se povečala. Delež vključenih otrok se je povečal v vseh starostnih skupinah.
Domovi za starejše občane			Število sob v domovih za starejše občane in število oskrbovancev je močno naraslo.
Demografsko ogrožena območja	indeksu regionalne ogroženosti kaže na povečevanje ogroženosti (in regionalnih razlik v Sloveniji)		
RAZVOJ OMREŽJA MEST IN DRUGIH NASELIJ	7/10	4/10	6/10
Urbanizacije 3 največjih urbanih območjih (LJ, MB, KP)	Bistveno bolj kot sama središča rastejo po številu prebivalcev kraji v suburbanih regiji. Podobno se krepijo tudi naselja v zaledju ostalih večjih mest .	Rast urbanizacije na treh območjih (LJ, MB, KP) se nadaljuje.	
Gostota prebivalcev suburbanih regijah	Poseljevanje suburbanih območij prispeva k praznjenju središč mest in podeželja	narašča tudi število prebivalcev in gostota poseljenosti suburbanih območij.	
Oblikovanje urbanih somestij in aglomeracij	Somestje Krško-Brežice-Sevnica ne dosega praga 10.000 prebivalcev.	Somestje Slovenj Gradec - Ravne - Dravograd dosega raven 10.000 prebivalcev	Obalno somestje je v celoti doseglo kriterij nacionalnega somestja.
Delovne migracije	Delovno aktivnih prebivalcev, ki imajo delovno mesto v občini, v kateri imajo prebivališče, je iz leta v leto manjše.		
Razmestitev centralnih dejavnosti	V naseljih nižjega ranga se izgublajo osnovne oskrbne funkcije predvsem zaradi boljše dostopnosti večjih naselij.		Analize razmestitve dejavnosti kažejo zgoščevanje v regionalnih središčih in občinskih središčih.

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Positivni trendi
Povprečno število osebnih avtov na 1000 prebivalcev	Močno povišanje		Zaradi naprednejše tehnologije in racionalnejše potrošnje se poraba goriv ne povečuje.
Degradirana urbana območja	Četudi ima notranji razvoj z aktivacijo DUO prednost pred odpiranjem novih površin, se v naseljih odpirajo nove zazidljive površine. Zaradi propada mnogih podjetij pa je tudi pričakovati, da se bo ponekod delež degradiranih površin povečal		
Število gospodinjstev, število stanovanj		Število gospodinjstev narašča, velikost gospodinjstev se zmanjšuje, porast enodružinskih gospodinjstev in večji delež mladih samostojnih družin.	Število stanovanj se je od leta 2002 do 2008 povečalo, še vedno stanovanjski primanjkljaj, neuskladena je prostorska razporejenost povpraševanja po stanovanjih s ponudbo. Presežek tržnih stanovanj.
Gradnja stanovanj na leto			Se je povečala – preveri v tekstu
Najemna in socialna stanovanja			Delež najemnih in neprofitnih stanovanj se je nekoliko povečal, predvsem v večjih mestih, vendar še ne zadostuje povpraševanju.
PRESTRUKTURIRANJE PODEŽELJA	7/10	4/10	4/10
Število kmetij V Sloveniji			Število kmetijskih gospodarstev pada, povečala se je stopnja specializacije kmetij, kmetijska gospodarstva so se povečala, trend koncentracije se nadaljuje, povečuj se število kmetij nad 20 ha in koncentracija glav živine na kmetijsko gospodarstvo.
Število kmečkega prebivalstva in demografska struktura kmetov	Delež kmečkega prebivalstva pada.		Demografska slika se izboljšuje.
Posestna struktura	Lastniško so kmetijska zemljišča še vedno razdrobljena.		Posestna struktura se več ne drobi. Povečuje se količina najema ali zakupa zemljišč. Večajo se kmetijska gospodarstva.
Preobrazba podeželskih naselij	Preobrazba podeželskih naselij se nadaljuje. Bivanjska funkcija in hiter dostop do zaposlitvenih centrov, vnašanje mestne arhitekture, drugačnih življenjskih navad.		
Delež kmetijskih zemljišč	Povečujejo se površine v zaraščanju.	Struktura rabe kmetijskih zemljišč se ni pomembneje spremenila, enako tudi skupna površina kmetijskih zemljišč.	
Spreminjanje zemljiških kategorij	Od leta 1990 do leta 2009 se je delež kmetijskih zemljišč v uporabi zmanjšal za 14%.		
Razmerje med kmetijskimi in gozdnimi zemljišči	Delež gozda v primerjavi z ozemljem se še naprej povečuje.		

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Positivni trendi
Lega kmetijskih zemljišč		Obseg kmetijskih zemljišč v varovanih območjih se je zmanjšal (izključitev vplivnega območja Regijskega parka Škocjanske jame iz zavarovanih območij).	
Struktura kmetijskih zemljišč		Struktura rabe kmetijskih zemljišč se v zadnjih desetih letih ni bistveno spremenila.	Raste delež zemljišč z ekološko pridelavo hrane pri čemer so se za ekološko kmetovanje odločili predvsem kmetje usmerjeni v živinorejo.
Sprememba rabe kmetijskih zemljišč	V obdobju 2002–2007 dodatno pozidanih oziroma urbaniziranih skupno 19.712 ha zemljišč, kar predstavlja 22,5 % povečanje urbanih površin.	Zmanjšal se je skupni obseg njiv in vrtov, hmeljišč, zemljišč v zaraščanju, vinogradov ter druge rabe. Skupni obseg gozdov se je povečal, oljčnih nasadov, travnikov ter ekstenzivnih sadovnjakov.	
INFRASTRUKTURNA OPREMLJENOST	10/16	2/17	11/17
Prometne povezave	5/5	1/5	2/5
Zasnova cestnega prometa	Znižanje deleža vlaganj v ukrepe za ohranjanje cest. Stanje državnih cest in objektov se z leti poslabšuje.		Dograditev omrežja avtocest in hitrih cest, celo več od načrtovanega v SPRS. Izboljšana dostopnost. Kljub rasti prometa se je število smrtnih žrtev na cestah zmanjšalo.
Zasnova železniškega prometa	Investicijski načrti v pomembni meri niso realizirani.		
Uporaba prevoznih sredstev	Število osebnih avtomobilov na prebivalca se močno povečuje		Potniški promet na železnici počasi narašča
	Dolžina državnih cest se je povečala veliko bolj kot občinskih cest		
Tovorni promet	Tovorni promet je najprej naraščal nato v povezavi z gospodarsko krizo pada.	Notranji promet ostaja na isti ravni.	
Telekomunikacije	0/2	0/2	2/2
Telefonsko omrežje v Sloveniji			Fiksna telefonija se le rahlo povečuje, mobilna telefonija se je skoraj potrojila
Internet			Število uporabnikov interneta je poraslo iz 63 na 73 na 100 prebivalcev
Oskrba z energijo	2/2	½	0/2
Delež energije, ki jo Slovenija uvaža	Doslej se je uvozna odvisnost poviševala (Osnutek NEP 2030)		
	Delež trdih goriv (premog) v energetske bilanci stagnira.	Jedrsko energija znižuje svoj delež prispevka k energetske bilanci zaradi povečanja drugih virov	
Oskrba s pitno vodo	1/5	0/5	4/5
Stanje voda v Sloveniji	Obseg oskrbovalnih območjih, ki so bila vključena v monitoring pitne vode se ni povečal.		
Poraba vode v gospodarstvu			Poraba vode v gospodarstvu se manjša.
Izgradnja vodovodnega sistema			Količina dobavljene vode preko javnega vodovodnega sistema se je zmanjšala v vseh regijah.
			Delež prebivalcev vključenih v

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Positivni trendi
			sistem javne oskrbe s pitno vodo se počasi povečuje. Poraba vode je stabilna in ne narašča.
Čiščenje voda			Skupna velikost čistilnih naprav se je močno povečala, komunalne čistilne naprave so zgrajene ali v gradnji v vseh večjih mestih.
Ravnanje z odpadki	2/3	0/3	3/3
Zbiranje odpadkov	Količina nastalih industrijskih odpadkov se povečuje. Količina komunalnih odpadkov na prebivalca se povečuje.		Količina odpadkov v proizvodnih in storitvenih dejavnostih pada.
	Pomanjkljiva je mreža medobčinskih oz. regijskih centrov za zbiranje in recikliranje odpadkov.		Delež zbranih in predela odpadkov se je povečal..
			Zmanjšala se je količina odloženih odpadkov.
NARAVNE IN KULTURNE DOBRINE	4/7	4/7	1/7
Površine in vrste gozda v ha	Delež gozda se še povečuje, praviloma kjer je že velik delež gozdov. Na območju intenzivnega kmetijstva in v primestnih predelih pa so pritiski na gozdni prostor veliki.		
požarna ogroženost		50% površine v območju požarne ogroženosti imajo 304 naselja, s skupnim številom prebivalcev 57.578.	
Erozija	Število zemeljskih plazov je bistveno večje.	Površina erozije se praktično ni spremenila.	
Poplave		Pri zaščiti pred katastrofalnimi poplavami, ki neposredno ogrožajo prebivalstvo, ni velikih premikov na bolje.	
Mineralne surovine	Problem je število nelegalnih kopov predvsem kamenih agregatov, ki se povečuje in jih je lahko tudi do 6000.	Prihodnost je v nekovinskih mineralnih surovinah primernih za uporabo v gradbeništvu (Površinski kopi).	
Ohranjanje naravnih virov			Delež ozemlja v območjih narave (EPO; NATURA, Posebna varstvena območja...) se povečuje
Značilni krajinski vzorci Slovenije	Klasifikacija krajinskih vzorcev ni bila pripravljena, da bi na novo določila krajinske vzorce.		
KRAJINSKE ZNAČILNOSTI PROSTORA	0/5	0/5	5/5
Stanje zavarovanih območij			Obseg zavarovanih območij se povečuje in se bo še povečal.
Delež območij naravne dediščine (plansko varovanih območij)			Se povečuje. Ekološko pomembna območja pokrivajo 52,2 % Republike Slovenije
Območja varstva kulturne dediščine			Območja varstva kulturne dediščine so se povečala.
Zasnova varstva naravnih vrednot			Se širi.

	Negativni trendi	Nevtralni trendi	Pozitivni trendi
Zasnova varstva kulturne dediščine Register kulturne Dediščine			Rast, delno povezana z administrativnimi razlogi. Povečan obseg vnesenih enot v register kulturne dediščine.
PROSTORSKO PLANIRANJE IN INSTITUC. RAZVOJ	7/7	1/7	2/7
Sistem planiranja - Izdaja gradbenih dovoljenj	Postopki pridobivanja gradbenega dovoljenja se niso skrajšali in olajšali.		
Regionalna členitev - Število občin	Prostorsko planskih regij in regionalnih načrtov še nimamo.	Se je občutno povečalo.	
Zemljiška politika	Obdavčitev nepremičnin še ni realizirana.		
	Komasacije stavbnih zemljišč (ZUreP-1) se izvajajo v manjšem obsegu kot je bilo pričakovati.		
Stanovanjska politika	Nacionalni program ni bil ažuriran do leta 2015.		
Decentralizacija in krepitev lokalnih skupnosti	Pogosto so v ospredju samouprave politične in ne strokovne odločitve.		Krepitev lokalnih skupnosti in predvsem lokalnih iniciativ se nekoliko krepi. Predvsem so se okrepile iniciative županov in občinskih svetov v razvoju prostora.
Sodelovanje javnosti	ZPNačrt je ukinil prvo prostorsko konferenco, javnost je vključena šele v razgrnitev osnutkov prostorskih aktov.		Okrepile so se civilne iniciative.

Vir podatkov: Pogačnik in dr., 2011 (po Preglednici 1 in tekst, po lastnem izboru in razporeditvi na negativni, nevtralni, pozitivni trend).

PRILOGA 2: Cilji SPRS (MOP, 2015) in kazalniki

Cilj 1: Racionalen in učinkovit prostorski razvoj (F)

KAZALNIK: Sestavljeni kazalnik iz spodnjih podkazalnikov

C 1.1 Navezava na središča v urbanem sistemu in njihovo opremljenost – dostopnost v funkcionalnem območju

KAZALNIK: Sestavljeni kazalnik iz spodnjih podkazalnikov

*C 1.1.1 (Dodati) Koncentracija Povezati območja koncentracije med MB, LJ in KP in povezati ta območja tudi čezmejno

KAZALNIK D7 (po viru): Selitveno gibanje prebivalstva (notranje). Po občinah, letno od 2008, (Zavodnik Lamovšek, 2014) – notranje za Lj, Mb, Kp

KAZALNIK Dnevne delovne migracije, Eurostat v Miklavčič, 2015, Slika 4 - uporabiti za Lj, Mb, Kp

KAZALNIK G13(po viru): Gibanje indeksa delovne mobilnosti. Po občinah, letno, serija od l. 2000 (Zavodnik Lamovšek, 2014) - uporabiti za Lj, Mb, Kp

KAZALNIK Rast mednarodnega tovornega železniškega prometa, po letih, država (Pogačnik, 2011, Preglednica 39)

*C 1.1.2 (Dodati) Policentrizem

KAZALNIK D7(po viru): Selitveno gibanje prebivalstva (notranje). Po občinah, letno od 2008 (Zavodnik Lamovšek, 2014) – za vsa mesta glede na Lj, Mb, Kp

KAZALNIK D2 (po viru): Spreminjanje izobrazbene strukture prebivalcev, po naseljih od 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014), dinamika po tipskih ali/in funkcionalnih območjih.

KAZALNIK D9 (po viru): Indeks izobraževalne mobilnosti (v pripravi; Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK G13 (po viru): Gibanje indeksa delovne mobilnosti. Po občinah, letno, serija od l. 2000 (Zavodnik Lamovšek, 2014) – izraziti po tipskih območjih ali/in funkcionalnih (iz /v občine ob AC križu, druge občine)

KAZALNIK G3 (po viru): Gibanje strukture dodane vrednosti po regijah. Letno od 1995 (Zavodnik Lamovšek, 2014).

KAZALNIK: Kazalnik D1 (po viru): Spreminjanje prebivalcev v aktivni dobi, po tipologiji občin ali/in po funkcionalnih območjih. Krepitev regionalnih centrov 'second tier cities'. Po naseljih, za zdaj le za leti 2002, 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014) – izraziti za 11 največjih mest razen Lj, Mb, Kp, glede na Lj, Mb, Kp.

KAZALNIK P1 (po viru): Število prebivalcev po posameznih vrstah naselij (mestna naselja, naselja mestnega značaja, podeželska naselja) – po tipologiji občin, ali/in po funkcionalnih območjih časovna serija od 2008 (Zavodnik Lamovšek, 2014).

KAZALNIK D1 (po viru): Spreminjanje prebivalcev po starosti in spolu. Na voljo po naseljih, za zdaj le za leti 2002, 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014).

KAZALNIK D1 (po viru): Spreminjanje prebivalcev po starosti in spolu. Na voljo po naseljih, za zdaj le za leti 2002, 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014). Analizirati ohranjanje poseljenosti države, pozornost na območja depopulacije posebej za skupino mladih izobraženih in žensk med 25 in 39 let.

KAZALNIK: Kazalnik Indeks razvojne ogroženost regij, UMAR, letno, po regijah

KAZALNIK Število in raznovrstnost storitev splošnega pomena po naseljih, središča medobčinskega ali večjega pomena v zasnovi policentričnega urbanega sistema, po občinah, leto 2013 (SPRS, 2013, v Miklavčič, 2015, Slika 3); alternativno – kazalnik uporabiti za C 3.1?

C 1.2 Funkcionalno dopolnjevanje dejavnosti, storitev in funkcij med naselji, med občinami, med urbanimi in podeželskimi območji za doseganje kritične mase uporabnikov.

KAZALNIK G14: Gibanje potovalnih časov delovne mobilnosti iz drugih občin/regij. SURS nima ustrezno zajetih podatkov za verodostojen izračun tega kazalnika (Zavodnik Lamovšek, 2014), razen za Lj, Mb, Kp

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) ; Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru ; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

KAZALNIK G19 – Gibanje števila počitniških stanovanj. Po občinah, za zdaj le za leto 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 1.3 razvoj modelov javnih storitev za odmaknjena/oddaljena območja, s katerimi se lahko premošča oddaljenost od boljše opremljenih urbanih središč

KAZALNIK P9: Dolžina cest glede na kategorizacijo - Dolžina cest po kategorijah in kakovosti: AC in HC, GC, RC, LC, JP. Zajete so vse javne ceste v RS; občina, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014) – primerjava povečanja LC in RC v primerjavi z AC in HC? Primerjava po problemskih območjih: ob cestnem križu, obmejna...

C 1.4 navezava na prostorske potenciale (specializacija)

KAZALNIK P21: Število in delež prebivalcev in objektov v zavarovanih območjih narave; letno, po regijah (Zavodnik Lamovšek, 2014), potrebno je zbiranje podatkov

KAZALNIK D2-1: Izobrazba prebivalcev, starih 15 let, po naseljih, po letih od 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014) – izračunati po tematskih območjih

KAZALNIK D2-2: Prebivalci s terciarno izobrazbo po tipu območja, po naseljih, po letih od 2011 (Zavodnik Lamovšek, 2014) – izračunati po tipskih – izračunati po tematskih območjih

KAZALNIK Razlika med skupnimi površinami osnovne dejanske in namenske rabe v Sloveniji (v km²), marec 2015, po občinah (Preglednica 6 v Miklavčič, 2015) - izraziti po letih in urediti v časovno serijo.

KAZALNIK Stavbna in nepozidana stavbna zemljišča na prebivalca v izbranih občinah, 2014 (Grafikon 6 in Slika 8 v Miklavčič, 2015)

C 1.5 zmanjšana potreba po mobilnosti, prometu.

KAZALNIK P11-1: Gibanje števila osebnih avtomobilov v občinah v obdobju 2007 do 2013, po občinah, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014) – uporabiti kot negativni kazalnik.

KAZALNIK Osebni avtomobili na 100 prebivalcev, po občinah (Miklavčič, 2015)

KAZALNIK Rast potniškega železniškega prometa, po letih za državo (Pogačnik 2011)

*C 1.6 (Dodati) Zmanjšanje ranljivosti prostora

KAZALNIK P20: Število in obseg degradiranih območij v naravnem okolju – ni obdelan (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK Površine degradiranih območij na območjih stavbnih zemljišč in območjih namenjenih proizvodnji, le za l. 2012 (Miklavčič, Slika 10).

KAZALNIK Povprečni letni dnevni promet, po letih, po AC krakih, po vrsti vozil (DARS, v Pogačnik, 2011, Preglednica 24)

KAZALNIK Rast tovornega železniškega prometa, po letih, država (v Pogačnik, 2011, Preglednica 31)

C 1.7 racionalna in inovativna raba virov (zemljišč in drugih virov):

KAZALNIK P25: Naravni prirast lesne biomase, letno, po regijah – podatki niso dostopni (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P25-3: Letni prirastek zaloge lesa (posebej za iglavce in listavce) v m³ letno, po regijah, serija od 2005 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 1.7.1 ponovna uporaba ali reciklažo zemljišč in območij,

KAZALNIK P26 - Proizvedena energija iz obnovljivih virov, regije, letno, serija od 2002 (Zavodnik Lamovšek, 2014).

KAZALNIK G10 - Gibanje družbenih proizvodnih investicij v osnovna sredstva - investicije v Biološka sredstva: Obsegajo investicije v nasaditev večletnih nasadov. Po občinah, letno od 1996 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 1.7.2 inovativna raba virov (so-raba/hkratna rabi, so-proizvodnja, začasna raba, več-funkcionalnosti na ravni območij, zemljišč, stavb),

KAZALNIK P11-1: Prepeljani potniki v mestnem potniškem prometu (v tisočih) in prevoženih kilometrov(v tisočih) po mesecih.

C 1.7.3 Kvalitetna raba lokalnih virov – ustvarjanje kratkih oskrbovalnih/proizvodnih verig npr. na področju oskrbe s hrano in energije.

KAZALNIK: -

U 1.1 Doseganje optimalnejše organizacije dejavnosti in storitev v prostoru z modeli, prilagojenimi različnim vrstam območij (urbana, podeželska, odmaknjena obmejna in gorska)

KAZALNIK P4: Spremembe urbane rabe prostora (Osnovne urbane rabe prostora: območje za bivanje, območje za javne storitve, območje za trgovino in storitve, območje za industrijo, območje za rekreacijo in prosti čas, območje za transport in logistiko, območje za gospodarsko javno infrastrukturo, območje za obrambo, zaščito in reševanje); po naseljih, letno; potrebno je izboljšati kakovost podatkov (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P5: Sprememba osnovnih kategorij dejanske in namenske rabe prostora (Osnovne kategorije rabe prostora: kmetijska, gozdna, vodna, urbana in druge rabe prostora) Razmerje med

dejansko urbano rabo in načrtovano urbano rabo kaže na razvojni prostorski potencial.; po naseljih, letno; (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK Skupne površine osnovne dejanske in namenske rabe v Sloveniji (v km²), marec 2015, po občinah (Preglednica 6 v Miklavčič, 2015)

U 1.2 Doseganje zelene dostopnosti v funkcionalnih območjih središč različnega ranga, vključno z minimalnim standardom dostopnosti v odmaknjenih območjih

KAZALNIK: -

U 1.3 Zmanjšanje pritisk na vire, neposredno na kmetijska zemljišča (pritiski pozidave) in kakovost virov, zlasti zraka (zmanjšanje izpustov), posredno (zmanjšanje potreb po mobilnosti) na energente, zlasti fosilna goriva za mestni in primestni promet.

KAZALNIK: Določiti podkazalnike in jih agregirati v sestavljeni kazalnik?

KAZALNIK P11: Razmerje med številom potnikov v javnem potniškem prometu in zasebnem potniškem prometu, po občinah/naseljih, letno, serija od 2005 (Zavodnik Lamovšek, 2014) - Uporabniki osebnih avtomobilov.

KAZALNIK: P24: Stopnja izkoriščanja naravnih rudnin in naravni potenciali – Prikaz območij izkoriščanja naravnih rudnin, stopnja izkoriščanja ter ocena potenciala naravne surovine ; država, zadnji podatek za 2006 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

U 1.4 Posreden prispevek k kvaliteti življenja zaradi zmanjšane potrebe po dnevni mobilnosti (prihranek časa, manjša izpostavljenost nesrečam v prometu ipd.)

KAZALNIK: Določiti podkazalnike in jih agregirati v sestavljeni kazalnik?

KAZALNIK P10: Dolžina prog vključno in število železniških postaj za prevoz potnikov, občine, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014) – v primerjavi s spreminjanjem dolžine cest; glej Kazalnik P9?

KAZALNIK P11: Razmerje med številom potnikov v javnem potniškem prometu in zasebnem potniškem prometu občine, naselja, letno, (Zavodnik Lamovšek, 2014) - Železnice: število prepeljanih potnikov v notranjem in mednarodnem prometu.

U 1.5 Prepoznavna urejenost (red) prostorske strukture

KAZALNIK –

Cilj 2: Večja konkurenčnost slovenskih mest (G)

Komentar: Izmeriti z ravno ali rastjo dodane vrednosti na mestnega prebivalca ali sorodnim kazalnikom glede na povprečje države – preveriti razpoložljivost? Večja rast v mestih kot v povprečju države?

KAZALNIK: Kazalnik Sestavljeni kazalnik iz spodnjih podkazalnikov

C 2.1 Konkurenčnost in primerljivost v ponudbi in storitvah z mesti izven države (čezmejni, makroregionalni EU prostor in soseščina).

KAZALNIK G4: Gibanje strukture gospodarstva glede na domači, proizvodni in ustvarjalni profil - Število zaposlenih po profilih gospodarstva. Demazière, Banovac in Hamdouch (2013) predlagajo tri profile gospodarstva v študijah po regijah oziroma po prostorskih enotah (na primer, naseljih mestnega značaja): (1) domače gospodarstvo (angl. residential economy), ki vključuje predvsem

dejavnosti namenjene lokalnemu prebivalstvu, (2) proizvodnjo gospodarstvo (angl. productive economy), ki vključuje predvsem manufakturne dejavnosti in terciarno proizvodnjo za izvoz, in (3) ustvarjalno gospodarstvo (angl. creative economy), ki predstavlja osnovo za ustvarjalnost in razvoj na lokalni ravni. Regija ali mesto sta specializirana, v primeru ko je je znaten delež delovno aktivnega prebivalstva vključen v določen gospodarski profil. (2) Proizvodnjo gospodarstvo: področja Standardne klasifikacije dejavnosti: A, B, C, D, E, H, S; letno (v viru le za 2011), po občinah (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 2.2 Povezovanje med mesti na regionalni ravni za doseganje kritične mase (glede infrastrukturne opremljenosti in storitev ter ponudbe delovne sile).

KAZALNIK G14: Gibanje potovalnih časov delovne mobilnosti iz drugih občin/regij, neustrezno agregirani podatki (Zavodnik Lamovšek, 2014) za Lj, Mb, Kp

*C 2.3 (Dodati) Zaustaviti praznjenje mestnih središč na račun širjenja suburbanih območij, prenova mestnih jeder in sanacija degradiranih urbanih površin

KAZALNIK P8: Število in delež gradbenih dovoljenj za stanovanjsko gradnjo; naselje, občina, od 1999, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014), trend izdajanja dovoljenj v suburbanih območjih, primerjati mesta s suburbanimi območji ali suburbane in povprečje države?

KAZALNIK Obnova degradiranih urbanih območij. Ne obstaja, vendar dosegljivo, gl. Pogačnik, 2011, Preglednica 1.

KAZALNIK: Zgrajena stanovanja med leti 2002 – 2012 na 1.000 prebivalcev, občine (Miklavčič, 2015, Slika 9) – za suburbane občine okoli Lj, mb, Kp

C 2.4 Osredotočenost in razvoj specifičnih primerjalnih prednosti (npr. bližina državne meje – čezmejne storitve; državno središče – dostop do upravljaljskih funkcij najvišje ravni).

KAZALNIK P9-2: Dostopnost do javnih dejavnosti in zaposlitvenih središč – 45 minutna dostopnost do pokrajinskih središč (Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, 2014, A., Drobne, S. s sod. 2009, v Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK G16: Gibanje prihodov turistov (domači in tuji). Po občinah, letno od 2008. Zaradi zaščite individualnih podatkov ni bilo mogoče izvesti analize za 119 občin. Prav tako je 32 občin poročalo, da ni bilo nobenega prihoda turistov (Zavodnik Lamovšek, 2014). Prikazati po tipskih ali/in funkcionalnih območjih.

KAZALNIK G18: Gibanje deleža BDV iz turistične dejavnosti na prebivalca - ta podatek ločeno za turistično dejavnost ne obstaja, obstaja samo podatek o drugih dejavnostih (RSTU) (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK D7: Selitveno gibanje prebivalstva (notranje in z drugimi državami). Po občinah, letno od 2008, (Zavodnik Lamovšek, 2014) – notranje za območja, ki so opredeljena kot obmejna.

KAZALNIK Izvedeni čezmejni projekti državnega pomena, predvsem realizacija začetih sodelovanj (našteva jih Miklavčič, 2015, pogl. 4.2).

C 2.5 Kakovostno bivalno in delovno okolje v mestih, ne glede na to, ali gre za mestna središča ali gospodarske cone.

*C 2.6 (Dodati) Oblikovanje programa ukrepov zemljiške politike za spodbujanje delovanja trga zemljišč in spodbujanje večje ponudbe opremljenih zemljišč. (Golobič, 2014)

C 2.7 Trajnostno upravljanje z viri, prostorom in ponudbo slovenskih mest – skrb za privlačnost in prepoznavnost ter dostopnost do kulturnih vsebin (kulturne ustanove, kulturne prireditve in kulturna dediščina).

Komentar: Delno prekrivanje s C 3.1.7

U 2.1 Večja privlačnost slovenskih mest za pritegnitev gospodarskih dejavnosti (tudi tujih investicij), s tem pa novih delovnih mest.

KAZALNIK G8: Gibanje vrednosti neposrednih investicij, po letih; za podatke po občinah je potrebno SURS zaprositi za dovoljenje (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK G10: Gibanje družbenih proizvodnih investicij v osnovna sredstva. Po občinah, letno od 1996 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

U 2.2 Prestrukturiranje mest za nove funkcije in dejavnosti v skladu z njihovimi specifičnimi prednostmi (lega, znanje, infrastruktura, delovna sila).

KAZALNIK G4: Gibanje strukture gospodarstva glede na domači, proizvodni in ustvarjalni profil - Število zaposlenih po profilih gospodarstva. Demazière, Banovac in Hamdouch (2013) predlagajo tri profile gospodarstva v študijah po regijah oziroma po prostorskih enotah (na primer, naselijih mestnega značaja): (1) domače gospodarstvo (angl. residential economy), ki vključuje predvsem dejavnosti namenjene lokalnemu prebivalstvu, (2) proizvodno gospodarstvo (angl. productive economy), ki vključuje predvsem manufakturne dejavnosti in terciarno proizvodnjo za izvoz, in (3) ustvarjalno gospodarstvo (angl. creative economy), ki predstavlja osnovo za ustvarjalnost in razvoj na lokalni ravni. Regija ali mesto sta specializirana, v primeru ko je je znaten delež delovno aktivnega prebivalstva vključen v določen gospodarski profil. (3) ustvarjalno gospodarstvo, dejavnosti SKD: J, M, P, R. letno (v viru le za 2011), po občinah (Zavodnik Lamovšek, 2014)

U 2.3 Povezovanje med mesti v regionalnem prostoru pomeni tudi prispevek k racionalnemu prostorskemu razvoju.

KAZALNIK: -

C 3: Kvaliteta življenja v mestih in na podeželju (S)

Komentar: Višja kvaliteta življenja; spodaj so navedeni predvsem fizični dejavniki, infrastruktura. Sestavljeni kazalnik iz spodnjih podkazalnikov

KAZALNIK, sestavljen iz podkazalnikov

C 3.1 Kvaliteta in dostopnost storitev javnega in javnega gospodarskega pomena v središčih v navezavi na gravitacijsko območje:

C 3.1.1 zdravstvena oskrba

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) (Zavodnik Lamovšek, 2014) - Zdravstvo: specializirane inštitucije, specializirane bolnišnice, splošne bolnišnice, zdravstveni domovi, zdravstvene postaje, lekarne. Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru. (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 3.1.2 domovi za starejše, oskrbovana stanovanja, socialno varstveni centri

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) (Zavodnik Lamovšek, 2014) Sociala: centri za socialno delo, oskrbni centri za mladostnike, starejše. Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

C 3.1.3 Šole, vrtci

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) Šolstvo: strokovne šole, srednje šole, osnovne šole, podružnične OŠ, glasbene šole (zasebne in javne) (Zavodnik Lamovšek, 2014). Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

C 3.1.4 javna uprava

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) Javna uprava (državna uprava, občinska uprava) (Zavodnik Lamovšek, 2014) Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) Zaščita in reševanje: policija, gasilska društva, civilna zaščita, (Zavodnik Lamovšek, 2014) Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

C 3.1.5 pošta, banka

KAZALNIK P3: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti storitvenega (tercialnega) sektorja. Banke: banke, podružnice, bankomati, Pošta: poštna oskrba (Zavodnik Lamovšek, 2014) Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

C 3.1.6 osnovna oskrba (komunalna in osnovna živilska preskrba)

KAZALNIK P13: Število objektov priključenih na javno vodovodno omrežje (Zavodnik Lamovšek, 2014) – po regijah, letno.

KAZALNIK P15: Število in delež objektov priključenih na komunalno omrežje po naseljih - Delež prebivalcev Slovenije, katerih komunalne odpadne vode so se v posameznem letu čistile na komunalnih ali skupnih čistilnih napravah z določeno stopnjo čiščenja; po naseljih, letno od 2012 (Zavodnik Lamovšek, 2014).

KAZALNIK P16: Število in delež objektov priključenih na čistilne naprave po tipu ČN: Število in delež objektov priključenih na čistilne naprave po tipu ČN (upoštevati tudi male ČN) & Razmerje med neprečiščenimi in prečiščenimi komunalnimi vodami, naselje, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK 16-2: Delež prečiščene in neprečiščene odpadne vode izpuščene v javno kanalizacijo v % v letu 2012 (podatek je dostopen le za regije, le za leto 2012 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P17: Razpoložljive kapacitete komunalnih odlagališč; občina, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014). Podatke o razpoložljivih kapacitetah komunalnih odlagališč so na razpolago le pri upravljavcih komunalnih odlagališč in regijskih centrih za ravnanje z odpadki (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P17-1: Zbrani in odloženi komunalni odpadki (kg/prebivalca) po občinah v letu 2012 ter odstotek odloženih odpadkov od zbranih v letu 2012 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 3.1.7 kultura

KAZALNIK P2: Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega interesa in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor) Kultura: muzeji, galerije, gledališča, knjižnice, kulturne dvorane, (Zavodnik Lamovšek, 2014), Podatke je treba pridobiti pri izvajalcih dejavnosti, jih geolocirati ter določiti način prikaza in način spremljanja v prostoru ; od 2011, na 5 let, za 2011 obdelano v Zavodnik Lamovšek, 2014

KAZALNIK P22: Sprememba števila enot kulturne dediščine; 2004 in 2010, na ravni regij (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 3.1.8 šport

KAZALNIK: Glej centralni register športne infrastrukture pri ministrstvu za šolstvo (omenja ga Golobič, 2015).

C 3.1.9 internet nad 30/100 Mb/s

KAZALNIK P12: Dostopnost do IKT tehnologije - območja »belih lis«, ki so brez dostopnosti IKT tehnologije; naselja, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P12: P12-1: Območja dejanske in zelene dostopnosti do ADSL (Zavodnik Lamovšek, 2014, 2007, v Zavodnik Lamovšek, 2014) za 2005 in 2007, po naseljih.

C 3.1.10 oskrba z energijo: prehod v nizkoogljično družbo, varčevanje, OVE in lastna produkcija

KAZALNIK -

C 3.1.11 oskrba z vodo in odvajanje odpadnih voda

KAZALNIK P14:- Število in delež prebivalcev na vododeficitarnih območjih ; po naseljih, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014)

*C 3.1.12 (Dodati) Znanost: univerze, instituti, znanstvene organizacije

KAZALNIK: -

C 3.2 Javni prevoz

KAZALNIK: kazalnik P11: Razmerje med številom potnikov v javnem potniškem prometu in zasebnem potniškem prometu - Število potnikov prepeljanih z javnim transportom. Po občinah, letno od 2005 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 3.3 Varnost življenja

KAZALNIK P18: Obseg, število in delež prebivalcev na poplavno ogroženih območjih; letno, naselje (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P19: Plazovitost območij v Sloveniji in ogroženost prebivalstva; letno, naselje (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK P14-1: Število prebivalcev v požarno ogroženih območjih in vododeficitarnih območjih glede na členitev Slovenije na dvanajst pokrajin (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 3.4 Kvaliteta okolja: zrak, voda (reke in jezera), naravna ohranjenost.

KAZALNIK: -

C 3.5 Bivalni pogoji in stanovanja: opremljenost, urejenost in funkcionalnost javnih površin, ustrezen delež zelenih površin – zeleni sistemi tudi v manjših naseljih, ponudba stanovanj, cenovna dostopnost, fizična kvaliteta stanovanj, prostorski standard stanovanj (primerno potrebam prebivalcev)

KAZALNIK G10: Gibanje družbenih proizvodnih investicij v osnovna sredstva - investicije v stanovanjske in nestanovanjske stavbe in prostore, gradbeno inženirske objekte in investicije v izboljšavo zemljišč. Podatki o izboljšavi zemljišč se zbirajo od leta 2000. Po občinah, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 3.6 Lokalna zaposlenost z visoko dodano vrednostjo

KAZALNIK G11: Gibanje števila delovnih mest, po občinah, mesečno, časovna serija (Zavodnik Lamovšek, 2014) – izračunati po tipologiji ali/in funkcionalnosti območij

KAZALNIK G12:- Gibanje stopnje registrirane brezposelnosti, po občinah, mesečno, časovna serija (Zavodnik Lamovšek, 2014) – izračunati po tipologiji ali/in funkcionalnih območjih

KAZALNIK G4: Gibanje strukture gospodarstva glede na domači, proizvodni in ustvarjalni profil - Število zaposlenih po profilih gospodarstva. Demazière, Banovac in Hamdouch (2013) predlagajo tri profile gospodarstva v študijah po regijah oziroma po prostorskih enotah (na primer, naseljih mestnega značaja): (1) domače gospodarstvo (angl. residential economy), ki vključuje predvsem dejavnosti namenjene lokalnemu prebivalstvu, (2) proizvodnjo gospodarstvo (angl. productive economy), ki vključuje predvsem manufakturne dejavnosti in terciarno proizvodnjo za izvoz, in (3) ustvarjalno gospodarstvo (angl. creative economy), ki predstavlja osnovo za ustvarjalnost in razvoj na lokalni ravni. Regija ali mesto sta specializirana, v primeru ko je je znaten delež delovno aktivnega prebivalstva vključen v določen gospodarski profil. (1) Domače gospodarstvo: področja Standardne klasifikacije dejavnosti:F, G, H, I, K, L, N, O, Q, S, T, Z letno (v viru le za 2011), po občinah (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK G6: Gibanje števila majhnih in srednje velikih podjetij, po občinah, letno – javno dostopni so samo agregirani podatki o številu podjetij/zaposlenih v občini, medtem ko je potrebno za ločeno obravnavo majhnih in srednje velikih podjetij zaprositi za podatke SURS (Zavodnik Lamovšek, 2014).

KAZALNIK G9:Gibanje razmerja med vrednostmi »greenfield« in »brownfield« naložb. Brownfield ostaja neizkoriščen, ker je novgradnja cenejša od prenove (odsotnost davčnih spodbud za prenove), in ker so postopki preveč kompleksni, da bi se splačalo iti v prenovo (Golobič, 2015). Kazalnika ni mogoče analizirati brez nadaljnje študije in opredelitve investicij po izbranih kategorijah »greenfield« in »brownfield« (Zavodnik Lamovšek, 2014)

KAZALNIK G15: Gibanje kapacitet po vrstah turistične dejavnosti. Po občinah, letno od 2008 (Zavodnik Lamovšek, 2014)

U 3.1 Povezava različnih mrež storitev za kvalitetnejšo racionalizacijo oskrbe s storitvami in dostopnost, tudi socialno

*U 3.2 (Dodati) Odločen napredek na področju urbane prenove in zemljiške politike. (Dodati, po ugotovitvi Poročila o prostorskem razvoju, Miklavčič, 2015, da je pri izvajanju instrumentov SPRS očitno pomanjkanje programov na področju urbane prenove in zemljiške politike; Naloge na tem področju obsegajo več ukrepov, ki jih našteva Miklavčič, 2015).

Cilj 4: Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije (S)

KAZALNIK, sestavljen iz podkazalnikov

C 4.1 Ohranjanje prepoznavnih naravnih in kulturnih sestavin prostora

KAZALNIK P23: Zaraščanje kmetijskih površin; letno od 2000, država (Zavodnik Lamovšek, 2014)

C 4.2 Skrb za kvalitetno arhitekturo objektov in infrastrukture v javni lasti ter podobo mest in podeželskih naselij.

KAZALNIK P6: Število in delež zgrajenih stanovanj – po številu in površini stanovanj; po občinah, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014); po tipskih ali/in funkcionalnih območjih, časovna serija.

KAZALNIK P6: Število in delež zgrajenih stanovanj –količnik - eno in dvosobna proti tri in več sobna stanovanja; po občinah, letno (Zavodnik Lamovšek, 2014); po tipskih območjih, časovna serija.

KAZALNIK P7: Število praznih stanovanj v lasti države in lasti stanovanjskega sklada; po naseljih, letno; SURS, podatki niso javno objavljeni zaradi slabe kakovosti (Zavodnik Lamovšek, 2014)

Komentar: Nedovoljene gradnje. Med nedovoljenimi gradnjami pa naj bi največji delež odpadel na neskladne gradnje¹⁵ in manjši na nelegalne gradnje. Natančne ocene števila nedovoljenih gradenj v Republiki Sloveniji ni mogoče podati oziroma je trenutno mogoče ugotoviti le število nedovoljenih gradenj v inšpekcijskih postopkih. Miklavčič, 2015

C 4.3 Skrb za ustvarjanje prostorskega reda, ohranjanje dediščine prostora in harmonične podobe krajine.

Komentar: Ali ni že zajeto v C 4.1?

U 4.1 Večja identifikacija prebivalstva z nacionalnim prostorom zaradi privlačne krajinske podobe, ohranjenosti narave in vključenosti prenovljene kulturne dediščine v življenje skupnosti.

KAZALNIK SJM – Slovensko javno mnenje?

U 4.2 Krepitev podobe in privlačnosti Slovenije kot države, ki skrbi za naravo in kulturno dediščino ter ju na inovativen način vključuje v gospodarski razvoj.

KAZALNIK SJM – Slovensko javno mnenje?

KAZALNIK P21: Število in delež prebivalcev in objektov v zavarovanih območjih narave (Zavodnik Lamovšek, 2014) – alternativno, upoštevano že kot kazalnik za C 1.4 navezava na prostorske potencialne (specializacija)

Cilj 5: Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere (S)

KAZALNIK, sestavljen iz podkazalnikov

C 5.1 Modeli upravljanja prilagojeni različnim prostorskim ravnam; prostorsko- razvojno povezovanje in sodelovanje

Komentar: Podvajanje z U 1.1? Ali morajo modeli zagotoviti le 'sodelovanje' ali tudi 'integracijo prostorskih funkcij', 'multi-funkcionalnost uporabe prostora'?

*C 5.2 (Dodati) Uvesti regionalno raven kot vmesni člen med državno in lokalno upravno organiziranostjo

KAZALNIK: -

C 5.2.1 Odprava neskladij pri opredelitvi omrežja naselij in posegih zunaj poselitvenih območij

KAZALNIK: -

C 5.2.2 Skladnost občinske z državno ravno

Opredeliti kazalnik skladnosti, ki se oceni pri vsakem pregledu skladnosti občinskih z državnimi dokumenti, ali vzorčno?

C 5.3 Zmožnost odzivanja (kapacitete človeških virov, sposobnosti) in zaznavanja (strukture, usposobljene za analizo, redno spremljanje prostorskega razvoja in kritično vrednotenje) na probleme in izzive.

*C 5.4 (Dodati) Oblikovanje kriterijev za uveljavljanje prostorskih ukrepov (Golobič 2014)

KAZALNIK: -

*C 5.5 (Dodati) Uvesti spremljanje in vrednotenje učinkov prostorske politike?

KAZALNIK: -

C 5.6 Pravočasno odzivanje, ukrepanje (vodilna vloga – sposobnost vodenja sprememb, lastništvo ...).

Komentar: Preformulirati v 'Zagotavljanje vodenja za doseganje strateških sprememb, kakovostnih transformacij in prebojev na ključnih problemskih področjih prostorskega razvoja'? Razlika med C 5.3 in C 5.4 ni dovolj velika, da bi upravičevala ločeno navajanje? Pravočasno odzivanje – je to usmeritev k bolj proaktivni prostorski politiki ali še vedno ostaja pasivna, vendar bolj odzivna?

*C 5.7 (Dodati) Zmanjšanje administrativnih bremen na področju prostorske administracije in upravljanja in implementacijskega deficita prostorskega upravljanja. Logična preverba utemeljenosti povezanih postopkov z namenom njihovega skrajšanja.

Kazalnik zmanjšanja administrativnih bremen, kot se izračunava s posebno metodologijo, ki jo uporablja Vlada RS – za prostorske predpise.

*C 5.8 (Dodati) Izboljšati učinkovitost postopkov usklajevanja interesov v prostoru.

KAZALNIK: -

Komentar: Miklavčič (2015) navaja, da je usklajevanje interesov v prostoru spada med tri najbolj kritična področja realizacije SPRS 2004. Vprašati se je treba, katero interventno logiko prostorskega razvoja uporablja SPRS in preveriti njeno utemeljenost glede na zastavljeno vizijo ter zmožnost uspešno odgovarjati na prostorske izzive - ali bi lahko cilje prostorskega razvoja uresničevali drugače? Z drugačnim prostorskim upravljanjem? Šele, ko bo interventna logika SPRS potrjena, je mogoče opredeliti smiseln način usklajevanja interesov v prostoru. Predlagali bomo tristopenjski presečni postopek usklajevanja sektorskih interesov v prostoru.

Komentar: Kriterij – zblížanje sintezne ocene formalne medsektorske skladnosti SPRS (1-5) s sintezno oceno trendov v prostoru (1-5). Analiza izvajanja (Golobič, 2015) kaže, da je uresničevanje SPRS slabo

do srednje dobro medtem ko se ključni negativni (mega)trendi v prostoru nadaljujejo (demografski, razvojne razlike, razpršenost, neučinkovitost, institucionalne slabosti upravljanja v prostoru).

Komentar: Opredeliti javno korist v primeru konfliktnosti ureditev (Golobič, 2015).

*C 5.9 (Dodati) Izgradnja informacijskega sistema prostorskih podatkov (Golobič, 2014).

U 5.1 Odzivna administracija

KAZALNIK: -

*U 5.2 (Dodati) Odprava administrativnih ovir, ki izhajajo iz neustreznega prepoznavanja problemov in potencialov ali neuskkljenosti z drugimi politikami; odprava kolizije med javno pravnimi režimi v prostoru; ureditev sistema pristojnosti in organizacije deležnikov v procesu urejanja prostora, izboljšanje usklajevanja sektorskih interesov; poenotenje minimalnih zahtev načrtovanja in minimalne kazalnike; integracija postopkov prostorskega načrtovanja in dovoljevanja s postopki okoljskih presoj; integracija izdajanja soglasij

KAZALNIK Letna poročila pristojnih služb?

U 5.3 Krepitev strokovne podpore odločitvam

KAZALNIK Posebno poročanje pristojnih služb o izvajanju programa krepitev strokovne podpore.

U 5.4 Učinki vključevanja javnosti in deležnikov?

KAZALNIK: -

Priloga 3: SEZNAM DOKUMENTOV ZA PRESOJO SPRS

Seznam je osnovan na podlagi dokumentov posameznih sektorjev oz. državnih nosilcev urejanja prostora (DNUP) (vir MOP), in obsega strategije, programe in politike. Navedeni so sprejeti dokumenti, dokumenti v pripravi in predvideni strateški dokumenti, relevantni za presojo SPRS. Vsebina dokumentov je podrobneje navedena v preglednici na strani 4.

SPREJETI DOKUMENTI (po juniju 2004) / 41 dokumentov

SVRK – Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007 - 2013 (OP ROPI)
- Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007 – 2013 (OP RR)
- Operativni programi za evropsko teritorialno sodelovanje 2014 - 2020 (OP ETS)
 - 4 čezmejni OP:
 - Operativni program Slovenija- Avstrija
 - Operativni program Slovenija-Madžarska
 - Operativni program Slovenija-Hrvaška
 - Operativni program Slovenija-Italija
- Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike 2014-2020 (OP EKP)

Ministrstvo za infrastrukturo – energija, rudarstvo

- Strategija razvoja elektroenergetskega sistema Republike Slovenije – Načrt razvoja prenosnega omrežja Republike Slovenije od leta 2015 do leta 2024
- Strategija razvoja elektroenergetskega sistema Republike Slovenije - Načrt razvoja prenosnega omrežja električne energije 2013-2022
- Načrt razvoja distribucijskega omrežja električne energije v Republiki Sloveniji za desetletno obdobje od leta 2013 do 2022
- Desetletni razvojni načrt prenosnega plinovodnega omrežja za obdobje 2017-2026
- Desetletni razvojni načrt prenosnega plinovodnega omrežja za obdobje 2015-2024
- Akcijski načrt OVE do 2020
- Akcijski načrt URE do 2016
- Državni program gospodarjenja z mineralnimi surovinami – splošni del 2009

Ministrstvo za infrastrukturo- Direktorat za infrastrukturo

- Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 50/04 z dne 6. 5. 2004) (Razveljavljena je bila z Zakonom o cestah (Uradni list RS, št. 109/10), vendar se še naprej uporablja)
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (Uradni list RS, št. 9/10)
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (Uradni list RS. št. 87/10)
- Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 58/06)
- Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji 2015

Ministrstvo za infrastrukturo- Direktorat za promet

- Resolucija o prometni politiki RS 2006

Ministrstvo za kulturo, nepremična kulturna dediščina

- Nacionalni program za kulturo 2014-2017

Ministrstvo za okolje in prostor – Direktorat za prostor, graditev in stanovanja

- Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025

Ministrstvo za zdravje

- Akcijski načrt za izvajanje Strategije RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (področje: kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo): Direktorat za kmetijstvo

- Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 »Zagotovimo.si hrano za jutri« (UL RS, št. 25/11)
- Strategija za izvajanje resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020
- Program razvoja podeželja 2007 – 2013 (PRP 2007 – 2013)
- Program razvoja podeželja 2014 – 2020 (PRP 2014 – 2020)

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (področje: gozdarstvo): Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo

- Resolucija o nacionalnem gozdnem programu
- Akcijski načrt za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020
- Gozdnogospodarski in lovsko upraviteljski načrti območij (2011-2020)

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (področje: ribištvo): Direktorat za gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Sektor za lovstvo in ribištvo

- Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v RS za obdobje 2014-2020
- Nacionalni strateški načrt za razvoj akvakulture v RS za obdobje 2014-2020

Ministrstvo za obrambo (področje: obramba): Sektor za gospodarjenje z nepremičninami

- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 27/10)
- Obrambna strategija Republike Slovenije (št 8000-1/2012 z dne 7. 12. 2012)
- Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (Uradni list RS, št 99/10)
- Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2013-2018 (Sklep VRS. Št. 80300-1/2013/3 z dne 1. 2. 2013)
- Splošne smernice s področja obrambe za pripravo prostorskih aktov št. 350-5/2013-1 z dne 28. 1. 2013 (objavljene na spletni strani MO od 1. 2. 2013 na zavihku: delovna področja/urejanje prostora)

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – regionalni razvoj

- Konvencija in statut o vzpostavitvi Evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (obstoječi in potencialno novi EZTS na območju RS)
- Teritorialni pregled Slovenije, 2011, OECD

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – razvoj turizma

- Strategija razvoja slovenskega turizma 2012 - 2016 (RNUST)

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – gospodarski razvoj

- Slovenska industrijska politika - SIP (Vlada RS sprejela dne 6.2.2013)

DOKUMENTI V PRIPRAVI / 12 dokumentov

SVRK – Služba Vlade RS za razvoj in kohezijsko politiko

- Strategija razvoja Slovenije do leta 2050

Ministrstvo za infrastrukturo – energija, rudarstvo

- Akcijski načrt za obnovljive vire energije za obdobje 2010-2020 (AN OVE) - posodobitev v 2014
- Akcijski načrt učinkovite rabe energije URE 2020
- Dolgoročna strategija prenove stavb

Ministrstvo za zdravje

- Nacionalni program o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015 – 2025

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport-Direktorat za informacijsko družbo

- Načrt razvoja širokopasovnih omrežij naslednje generacije do leta 2020 (podnaslov: dostop do interneta visokih hitrosti za vse)

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: Direktorat za kmetijstvo

- Strategija namakanja v RS do leta 2020

Ministrstvo za obrambo (področje: obramba): Sektor za gospodarjenje z nepremičninami

- Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2015-2020
- Spremembe in dopolnitve splošnih smernic s področja obrambe za pripravo prostorskih aktov

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – regionalni razvoj

- Regionalni razvojni programi za obdobje 2014-2020
- Prostor za investicije

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – razvoj turizma

Priprava nove RNUST čez dve leti

PREDVIDENI DOKUMENTI / 10 dokumentov

Ministrstvo za infrastrukturo – energija, rudarstvo

- Energetski koncept Slovenije

Ministrstvo za kulturo, nepremična kulturna dediščina

- Strategija varstva dediščine
- Arhitekturna politika

Ministrstvo za javno upravo, javna uprava

- Ureditev lokacije sežigalnice v OPN MOL, država ima predvideni dve lokaciji
- Sprememba Sklepa o določitvi strateških mejnih prehodov št. 22500-1/2009/6 z dne 18. 2. 2010 s spremembami
- Spremembe DLN mejnih prehodov in uredb o določitvi ureditvenih območij mejnih prehod

Ministrstvo za infrastrukturo, Direktorat za infrastrukturo

- Nacionalni program razvoja državnih cest (po sprejetju strategija razvoja prometa v RS)
- Nacionalni program razvoja železniške infrastrukture (nov ali prenova) (po sprejetju strategije razvoja prometa v RS)
- Nacionalni program razvoja civilnega letalstva (nov ali prenova) (po sprejetju strategije razvoja prometa v RS)

Nacionalni program razvoja pomorstva (nov ali prenova) (po sprejetju strategije razvoja prometa v RS)

Priloga 2:

**Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije
2030/2050**

Vmesno poročilo

Naročnik:

Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor
Direktorat za prostor, graditev in stanovanja

Javno naročilo: 430-322/2015

Številka pogodbe: 2550 – 16 – 510009

Univerza
v Ljubljani

Biotehniška fakulteta
Oddelek za krajinsko arhitekturo



Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050

Vmesno poročilo, dopolnjeno junij 2017

Avtorji:

Biotehniška fakulteta UL, Oddelek za krajinsko arhitekturo,
Ljubljana prof. dr. Mojca Golobič, vodja projekta
mag. Alenka Cof
Špela Kolarič in
mag. Bojan Radej, Ljubljana

Naslov nosilca študije: Biotehniška fakulteta,
Jamnikarjeva 101, 1000 Ljubljana

Mojca Golobič, mojca.golobic@bf.uni-lj.si

Ljubljana, 1. junij 2017

Kazalo vsebine

Povzetek	5
1 Uvod	7
2 Metoda dela	9
2.1 Metoda strateškega vrednotenja.....	9
2.2 Povezava strateškega vrednotenja s presojo vplivov na okolje.....	12
3 Izhodišča	15
3.1 Vloga prostorske politike v dosedanjem prostorskem razvoju Slovenije	15
3.1.1 Razvoj v prostoru 2000-2010.....	15
3.1.2 Interventna logika (dosedanje) prostorske politike	23
3.2 Prostorska kohezija kot okvir prostorske politike	27
3.3 Vizija in cilji SPRS 2030/2050	30
4 Programska struktura prostorske politike	35
4.1 Skladnost med Izhodišči in Cilji SPRS.....	35
4.2 Presečno usklajevanje prostorskih interesov.....	38
4.3 Instrumenti presečne teritorialne integracije in kohezije.....	42
4.4 Predlogi za dopolnitev vsebine in strukture dokumenta SPRS 2030/2050.....	44
5 Vrednotenje skladnosti sektorskih politik s stališča doseganja ciljev prostorskega razvoja	45
6 Cilji in kazalniki: Ocena možnosti za doseganje skladnosti	51
7 Sklepne ugotovitve in priporočila	53
8 Viri in literatura	58
PRILOGE	Error! Bookmark not defined.

PRILOGA 1: Ocena teženj v slovenskem prostoru 2000-2010

PRILOGA 2: Cilji SPRS (MOP, 2015) in kazalniki

PRILOGA 3: Seznam dokumentov za presojo skladnosti ciljev sektorskih politik s
cilji SPRS

PRILOGA 4: Vrednotenje dokumentov po področjih

PRILOGA 5: Izhodišča za dopolnitev Vmesnega poročila; Vprašanja in predlogi naročnika ter odgovori
izdelovalca

Kazalo preglednic in slik

PREGLEDNICE:

Preglednica 1: Matrika ocen sovplivanja ciljev na področju okolja in prostorskega razvoja**Error! Bookmark not defined.**

Preglednica 2: Sintezna ocena teženj v prostoru 2000-2010**Error! Bookmark not defined.**

Preglednica 3: Povzetek ugotovitev raziskave Golobič s sod., 2014**Error! Bookmark not defined.**

Preglednica 4: Primerjava ciljev SPRS 2004 in SPRS 2030/2050**Error! Bookmark not defined.**

Preglednica 5: Dokumenti za vrednotenje skladnosti ciljev po področjih **Error! Bookmark not defined.**

Preglednica 6: Skladnost sektorskih ciljev s Cilji nove SPRS v kontekstu zagotavljanja teritorialne kohezije**Error! Bookmark not defined.**

SLIKE:

Slika 1: Postopek presečne presoje učinkov.....**Error! Bookmark not defined.**

Slika 2: Pristopa in povezave med SV in SPVO.....**Error! Bookmark not defined.**

Slika 3: Vennov diagram presečne predstavitve prostorske kohezije po Camagniju**Error! Bookmark not defined.**

Slika 4: Shema tridelnega postopka presečnega usklajevanja interesov v prostoru**Error! Bookmark not defined.**

Povzetek

Strateško vrednotenje je ena od nalog v okviru prenove SPRS iz leta 2004, ki je temeljni strateški dokument za usmerjanje prostorskega razvoja države, s katerim se zagotovi prostorsko kohezijo na osnovi prostorskih potencialov. Namen vrednotenja je prispevati k doseganju konsistentnosti in celovitosti dokumenta (ciljev, ukrepov, usmeritev) ter k sinergijski povezanosti med ukrepi prostorske ter drugih politik. Za strateško vrednotenje je uporabljena presečna metoda, ki temelji na matričnem postopku vrednotenja.

Vmesno poročilo zajema aktivnosti, opravljene v obdobju od 20. maja do 15. novembra 2016 in obravnava naslednje naloge, določene v projektni prijavi: Priprava podlag ter Oblikovanje konsistentne programske strukture SPRS / Priprava programske teorije SPRS s stališča prispevka SPRS k prostorski koheziji. Poročilo je pripravljeno na osnovi do sedaj dostopnih gradiv SPRS, torej Izhodišč, Vizije in ciljev, strokovnih študij, ki so bile izdelane kot podlaga za SPRS, Poročila o stanju v Prostoru, štirih usklajevalnih sestankov z naročnikom ter sodelovanja pri fokusnih skupinah.

Glavni sklepi in priporočila na osnovi opravljenih analiz in evalvacije se nanašajo na zagotavljanje konsistentne programske teorije, pri kateri je treba spremeniti sedanje zanašanje na normativno interventno logiko, opirajočo se na formalno usklajenost sektorskih razvojnih dokumentov s cilji prostorskega razvoja. Takšna logika je sporna za razmere, ko je prostorski sektor šibek in pri doseganju svojih ciljev odvisen od sektorskih ukrepov, ki jih zelo težko neposredno uveljavlja. To je še posebej kritično v situaciji, ko so nesoglasja zaostrena, postopki usklajevanja interesov vse bolj zoženi in omejeni, administrativne ovire visoke in pogoste. Tudi poznavanje tekočih procesov v prostoru je slabo, ni dovolj razvita samo-refleksivnost nosilcev urejanja prostorov, usklajevanje v pomembni meri poteka mimo participativnih procesov, zato je kljub intenzivnosti participativnih procesov občutek vključenosti sodelujočih šibek in temu ustrezno je kljub napredku na področju vključevanja javnosti občutek skupnega lastništva nad dosežki pičel. Vizija si zato povsem ustrezno zastavlja strategijo preloma in s tem želi uveljaviti povsem nasproten model prostorskega upravljanja, ki temelji na participativnih in komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru z agonističnim dialogom, ki preko tekmovanja mnenj med nasprotniki, ki so hkrati partnerji prostorskega razvoja, vodi h globljem razumevanju za vse in zato lažjem doseganju potrebnih soglasij v prostoru. Naloga SPRS je predvsem izoblikovati strategijo prehoda z uveljavitvijo transformacijskih ukrepov, ki bodo preobrazili model upravljanja prostora iz normativnega v komunikacijskega. SPRS lahko to doseže z novo interventno logiko, ki je sredinsko-presečna. Sredinsko-presečni pristop integrira vertikalni in horizontalni vidik nasprotij v prostoru tako, da sta organizirana mezoskopsko, to je pravokotno drug na drugega, zato je treba prostorske izzive proučevati matrično. Povečanje teritorialne kohezije zagotavlja višjo raven in kakovost sodelovanja med deležniki urejanja prostora, kar je predpogoj za odkrivanje multi-funkcionalnih prostorskih alternativ, s katerimi se izboljša uporaba prostorskih potencialov. SPRS naj da načelno prednost takšni razrešitvi nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnostim, ukrepom), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne, tudi s pomočjo široke uporabe horizontalnih kriterijev prostorskega razvoja (npr. regionalna konvergenca, multifunkcionalnost rešitev, znanje in inovacije, vključevanje marginalnih skupin...). Kot priporočila za pripravo nove SPRS predlagamo premislek o dopolnitvi Izzivov, Ciljev in

Ukrepev SPRS in sicer tako, da bo zagotovljena skladnost med Izzivi in Cilji SPRS Glavne Izzive, Cilje, Ukrepe, Vire in Kazalnike SPRS je treba grupirati po treh stebrih prostorske kohezije in zagotoviti enakomerno zastopanost socialnega (S), gospodarskega (G) in fizičnega (F). Izvajanje kot najšibkejša točka prostorske politike mora dobiti višjo prioriteto v prostorski politiki, tako v SPRS kot tudi v zakonodaji. SPRS mora predvideti ukrepe za uveljavljanje prostorsko razvojnega načela teritorialne kohezije, pri čemer se mora nabor razširiti predvsem z ekonomskimi, razvojnimi in participativnimi instrumenti ter se bolj opreti na tiste instrumente, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih. Za učinkovitost večine instrumentov je ključna ureditev evidenc zemljišč, ki se sicer vzpostavlja, to je pomembno tudi za spremljanje učinkov politik in njene korekcije. Instrumenti so sicer materija, ki jo je treba urediti (tudi) v zakonodaji, vendar mora biti SPRS ambicioznejša od trenutne zakonske ureditve in dajati pobudo in usmeritve za njeno spremembo. Ker se sočasno s pripravo SPRS spreminja tudi cel paket prostorsko-gradbenih zakonov, je priložnost za učinkovite in usklajene spremembe. V ZUreP-2, so z vidika prenove SPRS pomembni predvsem predlogi, ki se nanašajo na uvajanje koordinacijskih teles kot sta Prostorska komisija Prostorski svet, regionalno raven načrtovanja, ter ukrepe zemljiške politike.

Priporočamo jasno opredelitev ukrepov SPRS in načrta virov, predvsem finančnega proračuna za njihovo izvajanje.

Priporočamo razširitev fokusa priprave SPRS tudi na evropske programe, ki so pomembni za teritorialni razvoj, če naj SPRS res služi kot nadsektorski dokument.

1 Uvod

Ministrstvo za okolje in prostor je 3. 12. 2015 objavilo Javno naročilo za strateško vrednotenje ter izdelavo strateške presoje vplivov na okolje za Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) 2050 (dokument 430-322/2015). Ministrstvo je pristopilo k prenovi SPRS iz leta 2004 (ULRS 76/04) kot temeljnega strateškega dokumenta za usmerjanje prostorskega razvoja države. Priprave nove SPRS je načrtovana kot proces oblikovanja vizije prostorskega razvoja države, ciljev ter ukrepov za doseganje prostorske kohezije, vključno z okvirom za usklajevanje prostorsko relevantnih sektorskih politik in drugih javnih interesov.

Cilj nove SPRS je pripraviti celovit dokument, ki na strateški ravni podaja integrirane in usklajene prostorsko razvojne cilje, ukrepe in usmeritve, ki povezujejo in ustvarjajo pogoje za sinergije med prostorsko relevantnimi sektorskimi politikami.

Na podlagi javnega posvetovanja (maj 2015) je Ministrstvo oblikovalo Izhodišča za prenavo SPRS, ter jih objavilo skupaj s Poročilom o stanju prostorskega razvoja (Miklavčič, 2015) in Procesnim načrtom vključevanja javnosti v prenavo SPRS.

Namen vrednotenja je zagotovitev prostorske kohezije na osnovi prostorskih potencialov. To bo doseženo s strateškim vrednotenjem vplivov SPRS in oceno vplivov SPRS na okolje (CPVO), vključno s presojo sprejemljivosti vplivov izvedbe na varovana območja (predmet vrednotenja). Vrednotenje mora prispevati k doseganju konsistentnosti in celovitosti dokumenta (ciljev, ukrepov, usmeritev) ter k sinergijski povezanosti med ukrepi prostorske ter drugih politik, še zlasti prometne, energetske, okoljske, regionalne in področje javne uprave.

Vmesno poročilo zajema aktivnosti, opravljene v obdobju od 20. maja do 15. novembra 2016 in vključuje tudi vsebine iz Začetnega poročila, oddanega 19. julija 2016 in dopolnjenega 25.8.2016. Obravnava naloge, določene v projektni prijavi (Projektna prijava, Načrt izvedbe); Za strateško vrednotenje Tč 1. Predpriprava: izhodišča in proces prenove SPRS, Priprava podlag, ter Tč 2: Priprava Osnutka SPRS: 2.1.Oblikovanje konsistentne programske strukture SPRS / Priprava programske teorije SPRS s stališča prispevka SPRS k prostorski koheziji). Poročilo je pripravljeno na osnovi do sedaj dostopnih gradiv SPRS, torej Izhodišč, Vizije in ciljev, strokovnih študij, ki so bile izdelane kot podlaga za SPRS, Poročila o stanju v Prostoru (MOP; 2016), ter sestankov z naročnikom. V času od podpisa pogodbe so bili opravljeni štirje usklajevalni sestanki z naročnikom:

- 18. 5. 2016 uvodni sestanek; dogovor o načinu dela ter vsebini ter rokih za oddajo posameznih sklopov gradiv (poročil) naloge.
- 19. 7. 2016: predstavitev začetnega poročila strateškega vrednotenja ter dogovor o nadaljnjih aktivnostih projekta.
- 29.8.2016: potrditev začetnega poročila.
- 19. 9. 2016: (1) uskladitev nekaterih vidikov prenove SPRS, (2) uskladitev glede načina sodelovanja izvajalca strateške in okoljske presoje v tematskih (fokusnih) skupinah, (3) dogovor glede zasnove vsebinskih vprašanj za obravnavo na tematskih (fokusnih) skupinah ter (4) Vključitev izhodišč za CPVO v vmesnem poročilu. (1) delovni sestanek z naročnikom

- **19.10.2016:** rezultati prvega kroga fokusnih skupin (FS) in predlogi vprašanj za drugi krog; predlogi izdelovalca za popravke gradiv in pripravo poročil s FS; pripravijo naj se cilji, kazalniki (na dveh ravneh, stanje in spremembe), ukrepi; usmeritve za območja; povezave ZUREP-2 s SPRS;

Predstavniki izvajalca so sodelovali tudi na uvodnem sestanku izvajalcev strokovne podpore fokusnih skupin 9.9.2016 s predstavitvijo vsebin iz Začetnega poročila, na delavnicah 5., 6., 18., 19., 20., ter na skupnem sestanku izvajalcev strokovne podpore 26. 10.2016.

V sklopu te faze so bile opravljene naslednje aktivnosti:

Vmesno poročilo je bilo oddano 15.11.2016. V obdobju od podpisa pogodbe do 30.11.2016 (končanje 1. faze) so bile na navedenem projektu opravljene vse aktivnosti predvidene z načrtom izvedbe naloge iz ponudbe. Presoja je bila opravljena do ravni, do katere so pripravljene vsebine SPRS, to so izhodišča, vizija in cilji. Ostale vsebine (usmeritve, ukrepi za izvajanje) naj bi bile presojane v naslednji fazi, ko bodo te vsebine oblikovane. Zaradi podaljšanja rokov procesnega načrta prenove SPRS (zlasti zamika pri izdelavi modela prostorskega razvoja SPRS), se je izkazala potreba po dopolnitvi vmesnega poročila, razdelitvi II. faze na II. in III. fazo, ter podaljšanju roka za izdelavo končnega poročila, kar je bilo potrjeno z aneksom z dne 16.6.2017. V vmesnem času je naročnik pripravil pripombe in vprašanja k vmesnemu poročilu, izdelovalec pa odgovore in pojasnila (priloga 5 k poročilu). Gradivo je bilo osnova za delovni sestanek z naročnikom, na osnovi sklepov pa je bilo vmesno poročilo dopolnjeno in poslano naročniku v potrditev.

V tem času je bilo pripravljeno in predstavljeno tudi delovno gradivo za model prostorskega razvoja Slovenije, ki bo predmet presoje v naslednji fazi. Izdelovalci so se udeležili obeh predstavitev; 17.9.2017 in 14.11.2017.

2 Metoda dela

2.1 Metoda strateškega vrednotenja

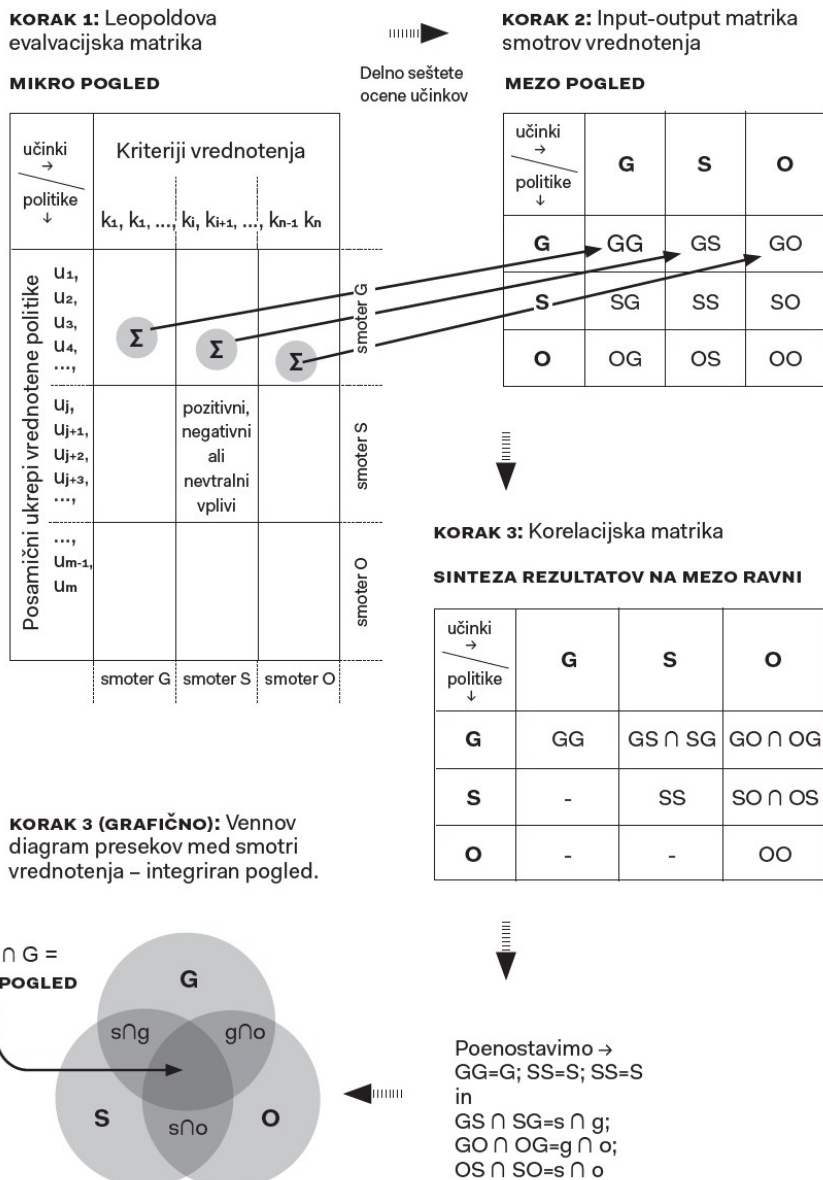
Projektna prijava v Načrtu izvedbe (Tč 1. Predpriprava: izhodišča in proces prenove SPRS, Priprava podlag) predvideva podrobnejšo razdelavo metodologije raziskave v začetni fazi priprave na vrednotenje. Metodologija izvedbe CPVO je bila že v projektni prijavi podrobno podana, zato se omejujemo le na podrobnejšo predstavitev metodologije strateškega vrednotenja vplivov.

Strateško vrednotenje bo opravljeno s **presečno metodo** (Radej in dr., 2011), ki temelji na **matričnem postopku** vrednotenja. Matrični pristop je najbolj primeren za presojo teritorialnih vplivov (DG Regio, 2004), ker razlikuje med neposrednimi in posrednimi vpliv, kar omogoča ugotavljanje sinergij in kohezije. Matrični pristop zagovarja tudi Program ESPON (ESPO 2006 project 3.2), kar izraža s ponazoritvijo svojo interventne logike s hiperkocko, kot tridimenzionalno mrežo, ki jo tvorijo tri osi vrednotenja – politike in njihovi ukrepi, teritorialni cilji in prostorske enote. Po matričnem postopku je bilo v Sloveniji doslej opravljeno vrednotenje vplivov Nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (Golobič in dr., 2008) ter pri vrednotenju vplivov inovacijske politike v Sloveniji (2007-2012; MK Projekt, 2012).

Presečno metodo vrednotenja teritorialnih vplivov je v okviru Programa ESPON predlagal Camagni (2007, 2010) z Vennovim diagramom preseka med tremi domenami teritorialne kohezije. Tukaj uporabljamo samo njegovo presečno shematizacijo, ne pa tudi izvedbo postopka vrednotenja, ker ga je stroka ocenila za prezapleten, premalo transparenten in preveč občutljiv na pravilnost vhodnih predpostavk (Farinós, 2006). Radej in dr. (2011) so iz njegove posrečene shematske zastavitve izpeljali drugačen postopek, ki je veliko enostavnejši, ne zahteva diskrecijskih posegov in je logično bolj razviden.

Postopek vrednotenja zajema tri korake (Shema 1, spodaj, na primeru trajnostnega razvoja). Začne se z Leopoldovo matriko vplivov prostorskih ukrepov na kriterije (cilje) prostorskega razvoja (Korak 1 v Shemi 1).¹⁴ Ukrepi in kriteriji se nato razdelijo v tri skupine, ena za vsako domeno teritorialne kohezije: gospodarsko-prostorsko, socialno (družbeno)-prostorsko in fizično-prostorsko. Nato ocenjene vplive iz Leopoldove matrike agregiramo po vrsti in področju vpliva v kvadratno inputoutput matriko vplivov med tremi domenami vrednotenja (Korak 2). V njenih vrsticah so prostorski ukrepi, v stolpcih pa kriteriji vrednotenja teritorialnih vplivov (gospodarsko, socialno(družbeno)-, fizično-prostorski). Na diagonali matrike so torej zabeleženi teritorialni dosežki po treh domenah (gospodarske na gospodarsko, socialne na socialno in prostorske na okoljsko), nediagonalna polja pa prikazujejo vplive med različnimi domenami teritorialne kohezije SPRS.

¹⁴ Če bi bili bolj natančni, bi razločili med 'vplivi' določenega programa na kriterije istega programa, torej s tem merimo konsistenco ukrepov s kriteriji vrednotenja in tako s programskimi cilji, in 'vplive' ukrepov enega programa na cilje drugega programa (med-sektorska razmerja).



Slika 1: Postopek presečne presoje učinkov (Vir: Radej in sod., 2011)

Na **diagonalo simetrično ležeče** pare (nediagonalnih) polj lahko agregiramo še naprej s postopkom korelacije (Korak 3). Rezultat je ocena treh presekov med tremi domenami teritorialne kohezije: teritorialna identiteta, teritorialna kakovost in teritorialna učinkovitost – grafično prikazani z Vennovim diagramom.

Tako urejeni rezultati presoje omogočijo sinergije vrednotiti s tremi merami. Prva je **strogo ravnotežje**, ki pokaže, ali so s SPRS vse tri domene enako pozitivno vplivane. Druga je **mera kohezije** ali moči presekov med domenami. Tretja **mera je šibko ravnotežje**, ki pove, ali je dosežena kohezije enostranska (na primer zaradi tržnih interesov ali zaradi zahtev predpisov) ali obojestranska in v tem primeru veliko bolj spontana in trajnostna.

S takšnim postopkom vrednotenja dobimo podlage za **poseben način prostorskega upravljanja**, ki podpira kohezivno presečne rešitve nasprotij v prostoru, to pa doseže z multi-funkcionalnim usklajevanjem interesov v prostoru. Ni *a priori* dobrih ali slabih interesov, za upravljanje so najbolj zanimivi tisti, ki so najbolj povezovalni za različne funkcije prostora. Bolj multi-funkcionalno upravljanje pa je orodje aktiviranja doslej neizrabljenih prostorskih potencialov družbenega razvoja.

Ocena sektorske skladnosti bo izvedena matrično, na ravni vizij in na ravni glavnih operativnih ciljev. V stolpcih bo 5 ciljev SPRS 2050: C1: Racionalen in učinkovit prostorski razvoj, C2: Večja konkurenčnost slovenskih mest, C3: Kvaliteta življenja v mestih in na podeželju, C4: Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije, C5: Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere. V vrsticah matrike bodo sektorski cilji, ki bodo povzeti iz strateških dokumentov (Strategije, Programi, Politike). Izhodiščni seznam dokumentov za presojo skladnosti SPRS s sektorskimi politikami je v Prilogi 3. Vsi cilji bodo razdeljeni v tri skupine glede na to ali jih lahko uvrstimo med gospodarske, socialne (družbene) ali fizično-prostorske vidike teritorialne kohezije. Skladnost ciljev bomo ocenjevali s pomočjo tri-stopenjske lestvice, kjer posamezne ocene pomenijo:

- + cilji so skladni (se povezujejo in/ali dopolnjujejo),
- o cilji so nevtralni (med njimi ni interakcij),
- - cilji med seboj niso skladni (se ne podpirajo in/ali se ne dopolnjujejo in/ali so si nasprotujoči). V matriki je zapisana podana ocena s kratko argumentacijo.

Takšen pristop omogoča primerjavo teritorialne skladnosti sektorskih strategij in skupno oceno teritorialne skladnosti sektorjev. Rezultati bodo omogočili oceniti, koliko sedanje politike sektorjev podpirajo izvajanje SPRS ter dali izhodišča za pogovore o morebitnih prilagoditvah sektorskih politik v smislu podpiranja teritorialne kohezije.

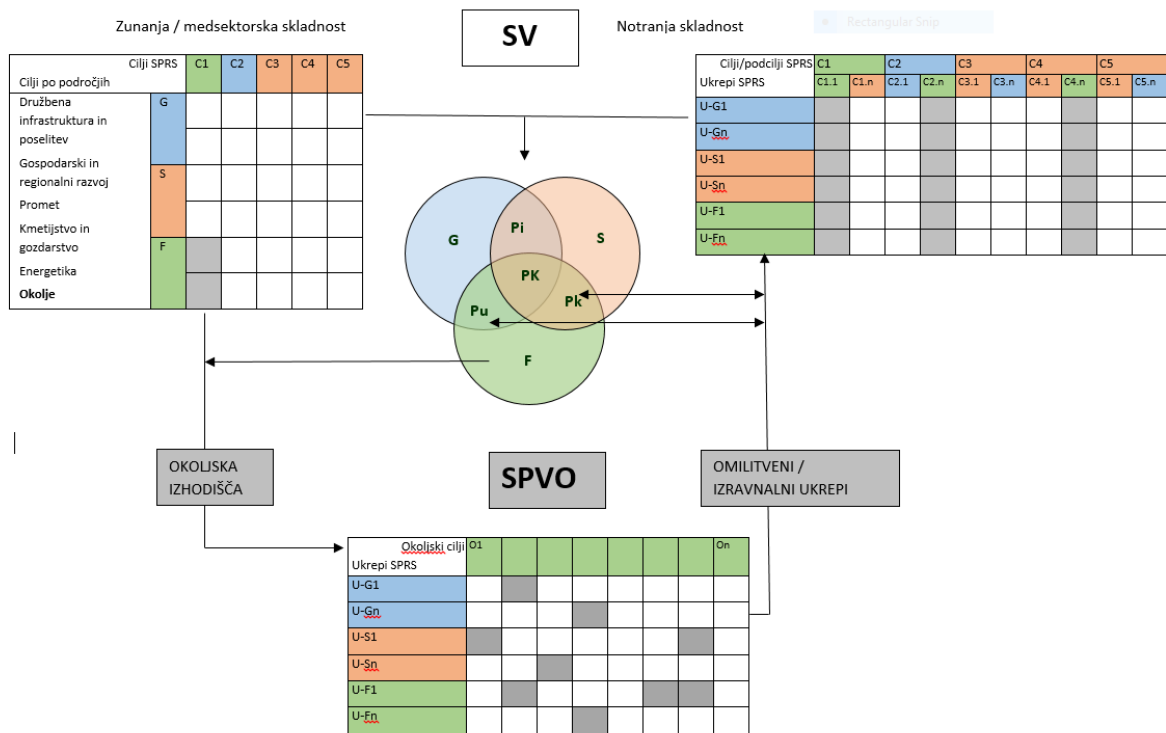
2.2 Povezava strateškega vrednotenja s presojo vplivov na okolje

Ministrstvo za okolje in prostor je naročilo strateško vrednotenje (SV) in strateško okoljsko presojo (SPVO) kot strokovno podporo pri pripravi Strategije prostorskega razvoja (SPRS 2050). Namen skupne izdelave je v preučitvi možnosti za boljšo integracijo prostorskih in okoljskih vsebin ter za predlog metodoloških rešitev, ki bi tako integracijo izboljšali.

Obe presoji imata več stičnih točk, npr. ex-ante pristop, ugotavljanje presekov, ki temelji na matričnem postopku vrednotenja, ter težnja po optimizaciji presojanega dokumenta. Imata pa tudi nekaj ključnih konceptualnih (in vsebinskih) razlik, zaradi katerih morata ostati tako postopkovno kot vsebinsko ločeni entiteti. Osnovni namen SV je prispevati h konsistentnosti in celovitosti SPRS (ciljev, ukrepov, usmeritev) ter k sinergijski povezanosti med prostorsko ter drugimi politikami. Zlasti slednje je ključno za zagotovitev prostorske kohezije (PK), ki je izhodiščni koncept tako za SV kot tudi za pripravo SPRS. Kohezija je rezultat ravnotežja med posameznimi prostorskimi sistemi (Fizični, Gospodarski, Socialni) v pomembnosti in medsebojnem upoštevanju in kakovosti medsebojnih povezav (presečnost; Pi, Pk in Pu). Tako SV kot SPVO identificirata presečne vsebine, pri čemer se iščejo rešitve za konfliktno in oblikujejo predlogi za sinergijske povezave. S SV in SPVO se zagotavlja, da SPRS daje prednost takšni razrešitvi nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnostim, ukrepom), ki se dokažejo kot bolj (sinergijsko) presečne. Predvsem gre za multi-funkcionalne prostorske alternative, s katerimi se izboljša uporaba prostorskih potencialov, oziroma v primeru okolja tiste, ki obenem prispevajo k uresničevanju okoljskih ciljev. Konfliktno presečnosti SPVO rešuje z omilitvenimi ukrepi. PK torej zahteva, da okolje ostaja entiteta z lastno integriteto in ne more (sme) biti v celoti integrirana s socialnim in/ali gospodarskim sistemom. Potrebe po popolni integraciji ne vidimo tudi v institucionalnem (postopkovnem) smislu, saj gre za dve različni področji s svojo upravljavsko strukturo in interventno logiko.

Za strateško vrednotenje je uporabljena presečna metoda, s katero se ugotavlja obseg in vrsta povezav med prostorsko in drugimi politikami (zunanja skladnost) ter med ukrepi in cilji prostorske politike (notranja skladnost). Zanima nas, ali je narava teh povezav sinergijska (+) ali potencialno konfliktna (-), ter h kateremu od stebrov PK prispevajo (identiteta, kakovost, učinkovitost).

Za SPVO bo uporabljena metodologija za pripravo okoljskega poročila (OP), ki je zahtevana v skladu z veljavno zakonodajo za celovite presoje vplivov na okolje (CPVO). Strateškost CPVO oz. OP bo zagotovljena s povezavami s SV, ki so podrobneje opisane v nadaljevanju in prikazane na spodnji shemi. Oba pristopa (SV in SPVO) razmerje med prostorom in okoljem pokrijeta celovito; na vseh ravneh in obojesmerno.



Slika 2: Pristopa in povezave med SV in SPVO

Zunanja skladnost se v SV ocenjuje na ravni ciljev politik; 5 splošnih ciljev, kakor so bili opredeljeni v tej fazi SPRS ter cilji ključnih področij (sektorskih politik) kakor so opredeljeni v strateških dokumentih. Matrika je bila pripravljena za vsako od obravnavanih področij; primer za okolje je prikazan spodaj. Zaradi celovitosti obravnave v SV ni mogoča ocena skladnosti na ravni ukrepov, ki bi z večjo gotovostjo in stopnjo konkretnosti omogočili identifikacijo konfliktov oz. sinergij. Je pa to v okviru SPVO mogoče narediti za področje okolja.

Preglednica 1: Matrika ocen sovplivanja ciljev na področju okolja in prostorskega razvoja (povzeto po P4.8 v prilogi 4 poročila o SV)

		F	G	S		
	SPRS okolje	C1	C2	C3	C4	C5
F	O2	+	+	+	+	+
	O3	+	+	+	+	+
	O5	+	+	+	+	+
	O6	-	-	+	+	+
	O11	+	+	+	+	+
G	O1	+	+	+	+	+
S	O4	+	+	+	+	+
	O7	+	+	+	o	+
	O8	+	+	+	+	+
	O9	+	+	+	+	+
	O10	+	+	+	+	o

Zgornja preglednica in njene korelacijske izpeljanke (P4.8 – P4.10 v prilogi 4 poročila o SV) so izhodišče za ocenjevanje vplivov na okolje, saj opozarjajo na (potencialno) konfliktna razmerja med prostorom in okoljem. V okviru SV je bila med področji okolja in prostora večina ciljev ocenjenih kot skladnih oziroma celo sinergijskih. Kot (potencialno) konfliktna so se pokazala razmerja med ciljem, ki se nanaša na ohranjanje celovitosti (za)varovanih območij, in racionalnim prostorskim razvojem in razvojem (konkurenčnosti) mest. Ukrepi za ohranjanje celovitosti (za)varovanih območij doseganje teh dveh ciljev lahko ovira posebej ker so prostorsko obsežna in imajo v nekaterih primerih stroge varstvene režime oziroma zahtevajo dolgotrajne in zapletene postopke z negotovimi izidi.

V SV se povezave preučujejo obojestransko, oziroma v primeru konfliktnih nas primarno zanimajo ovire, ki jih sektorske politike pomenijo za doseganje ciljev SPRS (in s tem PK). Konflikti iz obratnega razmerja, ki izhajajo iz potencialno negativnih vplivov prostorskega razvoja (kot ga predvideva SPRS z vsemi svojimi sestavinami; cilji, modelom, ukrepi, usmeritvami) na okolje, bodo podrobneje identificirani v SPVO. Tam bodo predlagani tudi popravljalni (omilitveni in izravnalni) ukrepi, s katerimi bi pretvorili konfliktna razmerja v sinergijska. Izhodišča zanje je možno iskati tudi med že identificiranimi sinergijami v preglednici P4.8.

Informacije o popravljalnih ukrepih iz OP je možno povratno uporabiti v interpretaciji rezultatov strateškega vrednotenja. S popravljalnimi ukrepi so ustvarjeni pozitivni učinki, ki nevtralizirajo negativne vplive sektorskih posegov. Na ta način se z njimi sicer odstranijo nepomirljiva nasprotja iz sistema, vendar se ustvarijo notranje napetosti¹⁵. V agregatnem pogledu vključitev popravljalnih ukrepov poveča območje, kjer bodo ocene presekov izničene. Posledica obsežnega vključevanja popravljalnih ukrepov torej ne bo razvidna iz ocene skupnih vplivov, ki se bodo v agregatu znižali, ampak z oceno šibkega ravnotežja v kazalniku kohezije med teritorialnimi domenami. Na primer, razlikovati moramo situacije, ko bomo neko raven kohezivnosti dosegli brez popravljalnih ukrepov od situacij s pogosto uporabo tega instrumenta. V prvem primeru, ko bodo PU samo izjema, bodo povezave močne z obeh strani povezanih teritorialnih domen, takrat bo raven vzajemnosti kot sestavine teritorialne kohezije bolj spontano trajnostna, kot v primerih, ko posegamo po zasilnih nadomestnih rešitvah (PU). Učinke PU bomo vrednotili z analizo šibkega ravnotežja med teritorialnimi domenami in ne s presojo tega ali so verjetni učinki ukrepov SPRS na kriterije vrednotenja bolj ali manj pozitivni. Zanimalo nas bo, kako uporaba PU vpliva na teritorialno kohezijo, ne na neko boljšo ali slabšo, v vsakem primeru pa zgolj zamišljeno in abstraktno oceno skupne kakovosti okolja v Sloveniji.

¹⁵ Popravljalni ukrepi namreč niso (skoraj) nikoli nevtralni: bodisi zmanjšajo (ekonomski, socialni) učinek prostorskega posega (npr. biološki minimum v vodotoku); bodisi vpliv razpršijo na več vrst (manjših) vplivov (npr. protihrupne ograje zmanjšajo hrup, na račun kakovosti krajinske slike in zasedanja prostora). Še izrazitejši je ta učinek pri izravnalnih ukrepih, zaradi (večinoma zmotne) predpostavke, da so vrednosti, ki jih kompenziramo, komenzurabilne oz. zamenljive (kmetijsko zemljišče za gozd ali en habitat za drugega).

3 Izhodišča

3.1 Vloga prostorske politike v dosedanjem prostorskem razvoju Slovenije

Projektna naloga zahteva pripravo programske teorije (oziroma interventne logike) SPRS s stališča njenega prispevka k prostorski koheziji. To zahteva preveriti strateško definicijo izzivov, vizijo, in opredelitev prostorskih potencialov.

Poglavje analizira interventno logiko SPRS, torej mehanizem doseganja njenih strateških vizij in ciljev. Potreba po **proučevanju interventne logike prostorske politike** je pogojena že s samo dolgoročno naravo nove SPRS, predvsem s stališča vrednotenja relevantnosti SPRS za reševanje strateških problemov prostorskega razvoja v Sloveniji in s tem posebej s stališča možnosti za uresničitev Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016). Drugi, nič manj pomemben razlog za osvetlitev interventne logike prostorskega razvoja je opažanje, da v Sloveniji obstaja znaten razkorak med oceno (ne)ugodnosti desetletnih trendov v prostoru in oceno uresničevanja predvidenih ukrepov predhodnega SPRS 2004.

Premislek o interventni logiki implicira, da so lahko politike neuspešne že zato, ker svoj izziv razumejo preslabo in včasih celo v nasprotju s svojimi temeljnimi interesi. Zamenjava miselnosti v strateškem vodenju politik lahko sprosti velike potenciale sodelovanja v prostoru in s tem omogoči, kjer je to dobrodošlo, tudi veliko bolj multi-funkcionalno uporabo prostora.

3.1.1 Razvoj v prostoru 2000-2010

Od leta 2011 so bile opravljene tri podrobne študije, ki so neodvisno proučile razvoj ključnih trendov v prostoru in ocenile izvajalske procese pri uresničevanju SPRS 2004.

Poglobljeno sistematično oceno teženj v prostoru 2000-2010 so v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta pripravili Pogačnik s sod. (2011). Študija je nedvomno temeljno delo, ki bo obvezna referenca vsakemu proučevalcu sprememb v slovenskem prostoru v prvem desetletju XXI. stoletja. Iz zelo raznorodnih virov so pridobili podatke o spremembah v prostoru, v povzetku ključnih ugotovitev pa navedejo okoli 80 kazalnikov prostorskega razvoja, ki so združeni v več skupin (Preglednica 2). Na podlagi ugotovljenega stanja v prostoru predlagajo vrsto usmeritev za prostorsko politiko v naslednjem dolgoročnem obdobju.

Ocena trendov v prostoru je negativna, saj so se v proučenem obdobju trendi v prostoru v povprečju poslabšali. Zabeleženi trendi sicer ne morejo služiti za oceno uspešnosti SPRS 2004 ampak pričajo kvečjemu o vplivih vseh sektorskih politik s prostorskimi učinki (in neidentificiranih zunanjih dejavnikov).

V Pogačnikovi študiji izstopa poslabšanje prostorskih dejavnikov v povezavi s prostorskimi vplivi gospodarskega razvoja, razvojem omrežja mest in drugih naselij, prestrukturiranjem podeželja,

prometno in energetska infrastrukturo, naravnimi in kulturnimi dobrinami ter institucionalnim razvojem na področju prostorskega planiranja. Imamo sicer precejšnje zadržke do ustreznosti poimenovanja skupin kazalnikov, zlasti za 6. in 7. področje teritorialnega razvoja v Preglednici 1, glede na zajete kazalnike, ki za imenovana področja niso reprezentativni – razumemo pa, da je to pogojeno z nedostopnostjo ustrežnejših kazalnikov.

V obravnavanem desetletju so se v dolgoročni perspektivi spreminjali mnogi trendi (25 kazalnikov), ki jih brez konkretnega konteksta ni mogoče označiti kot dobre ali slabe. Razmere v prostoru se spreminjajo tudi onkraj tega, kar lahko enolično zabeležimo kot pozitivni ali negativni trend oziroma vpliv politik.

Preglednica 2: Sintezna ocena teženj v prostoru 2000-2010

Kazalniki ocene teženj v prostoru	Št. kazalnikov	Trendi kazalnikov				Težnje v prostoru *
		1. Negativni	2. Nevtralni	3. Pozitivni	4. Rezultat (4=3-1)	
1. Dejavniki prostorskega razvoja:	17	8	7	6	-2	Negativne
- Demografski razvoj (1a)	8	2	4	4	+2	Srednje pozitivne
- Gospodarski razvoj (1b)	9	6	3	2	-4	Negativne
2. Razporeditev dejavnosti	10	6	3	7	+1	Šibko pozitivne
3. Razvoj omrežja mest in drugih naselij	10	7	4	6	-1	Negativne
4. Prestrukturiranje podeželja	10	7	4	4	-3	Negativne
5. Infrastruktura opremljenost:	16	10	2	11	+1	Šibko pozitivne
- Prometne povezave	5	5	1	2	-3	Negativne
- Telekomunikacije	2	0	0	2	+2	Močno pozitivne
- Oskrba z energijo	2	2	1	0	-2	Negativne
- Oskrba s pitno vodo	5	1	0	4	+4	Močno pozitivne
- Ravnanje z odpadki	3	2	0	3	+1	Srednje pozitivne
6. Naravne in kulturne dobrine	7	4	4	1	-3	Negativne
7. Krajinske značilnosti prostora	5	0	0	5	+5	Močno pozitivne
8. Prostorsko planiranje, instituci. razvoj	7	7	1	2	-5	Negativne
Skupaj težnje v prostoru, od tega:	82	51	25	42	-9	Negativne
Gospodarsko-prostorski vidik (=1b)	9	6	3	2	-4	Negativne
Družbeno-prostorski vidik (=1a+2+3+4+5+8)	61	41	18	34	-7	Negativno
Fizično-prostorski vidik (=6+7)	12	4	4	6	+2	Šibko pozitivno

Vir podatkov: Priloga 1. Legenda: * Močno pozitivno (Presežek pozitivnih nad negativnimi trendi v vsaj 75% števila zajetih kazalnikov); Dokaj pozitivno (50 do 75% presežka); Srednje pozitivno (25 do 50% presežka); Šibko pozitivno (največ 25% presežka); Negativno (Presežek negativnih nad pozitivnimi trendi). Vplivi so lahko za isto kategorijo ocenjevanja tako pozitivni kot negativni, zato se seštevek negativnih, nevtralnih in pozitivnih kazalnikov večinoma ne sešteje v prikazano skupno število analiziranih kazalnikov.

Zavodnik Lamovšek (2013), ki je delno črpala iz Pogačnikove študije, je stanje v prostoru opisala z naslednjimi ključnimi ugotovitvami:

- Obstajajo velike razlike v prostorskem razvoju regij, predvsem na račun krepitve Ljubljanskega urbanega območja,
- Neenakomeren urbani razvoj, povezan s pomanjkanjem učinkovitih instrumentov zemljiške in stanovanjske politike (hkrati pa se ne izvajajo niti instrumenti, ki so že sprejeti),
- Pritiski suburbanizacije ob avtocestnem križu ter hkratno praznjenje mestnih središč,
- Stihijska in nenadzorovana razpršena gradnja, degradirana urbana in druga območja,
- Nenačrtna in pomanjkljiva prenova mestnih jeder,
- Slaba infrastrukturna opremljenost naselij,
- Prestrukturiranje podeželskega prostora zaradi spremenjene vloge kmetijstva,
- Obsežno zaraščanje kmetijskih površin z gozdom,
- Slabe prometne povezave ob sicer razvejanem cestnem omrežju,
- Premajhen poudarek na železniškem prometu in nezadostna mreža javnih prevoznih sredstev,
- Slaba systemska rešitev varstva kmetijskih zemljišč,
- Nespoštovanje in neupoštevanje predpisov o urejanju prostora,
- Pomanjkanje regionalne ravni kot vmesnega člena med državno in lokalno upravno organiziranostjo,
- Pomanjkanje ustreznih kadrov ter nepovezano delovanje sektorjev.

Negativni trendi v prostoru korelirajo z negativno oceno dosežkov institucionalnega razvoja na področju prostorskega planiranja (Vrstica 8 v Preglednici 1). Negativne ocene upravljanja so bile podane na sedmih področjih: neučinkovit sistem planiranja, odsotnost regionalne členitve, slabosti zemljiške in stanovanjske politike, šibkost lokalnih skupnosti in preslabo vključevanje javnosti. Zavodnik Lamovšek s sodelavkami (2014) so v projektu Attract-SEE, katerega naročnik je bilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, proučili še en vidik institucionalnih slabosti prostorske politike in sicer sistem spremljanja prostorskega razvoja.

Zavodnik Lamovšek s sod. ugotavlja, da Slovenija nima vzpostavljenega sistema stalnega spremljanja prostorskega razvoja. Po trenutno veljavni zakonodaji je sistem spremljanja preohlapno opredeljen. Neposredno ne predpisuje izvedbe analiz o stanju v prostoru, prostorskem razvoju ter analiz prostorskih trendov, niti ne predpisuje priprave ocen izvajanja prostorskih politik ali drugih politik z vplivom na prostor. Področni zakon (86. členu ZPNačrt, 2007) pripravljavce prostorskih aktov zavezuje le k pripravi prikaza stanja prostora, ki se izdela na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema in je podrobneje predpisan v Pravilniku o prikazu stanja prostora (Ur. l. RS, št. 50/2008). Prikaz stanja prostora je strokovna podlaga za pripravo prostorskih aktov ter nima značaja poročila. Tako sta bili v zadnjih dveh desetletjih sprejeti le dve formalni poročili o stanju v prostoru (2001, 2014, MOP).

Z namenom oblikovanja predloga sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja so Lamovšek in sod. (2014) analizirale okoli 100 kazalnikov za spremljanje prostorskega razvoja. Z analizo kazalnikov so identificirali naslednje razloge za institucionalne slabosti na področju urejanja prostora in prostorskega planiranja:

- Prepogosto spreminjanje prostorske zakonodaje, ki ni vzpostavila kontinuitete prostorskega načrtovanja in spremljanja prostorskega razvoja.
- Usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami pogosto ni uspešno, kar vodi v sprejemanje enostranskih in neusklajenih odločitev.
- Odsotnost regionalne ravni in s tem prevelik razpon med lokalno in državno ravno odločanja, kar lahko na eni strani povzroča predimenzioniranje posameznih dejavnosti v regiji (npr. gospodarske cone, ki so načrtovane v vsaki občini) ali popolno odsotnost posamezne dejavnosti na drugi strani.
- Odsotnost vrednotenja sprejetih državnih politik in programov, ki v večini primerov prostorskega vidika sploh ne vključujejo in s tem ne preverjajo njihovega izpolnjevanja in skladnosti z zastavljenimi cilji.
- Odsotnost spremljanja izvajanja zastavljenih ciljev in stanja v prostoru in s tem povezanega vzdrževanja podatkovnih zbirk, ki dolgoročno omogočajo večji nadzor nad stanjem v prostoru in s tem višjo kakovost izvedenih posegov v prostor, ki so načrtovani v skladu z zastavljenimi cilji.
- Prepozno vključevanje in komuniciranje z javnostjo, kar pogosto vpliva na trajanje in končni rezultat projektov in s tem posledično na izvedbo projekta in stanje v prostoru.
- Premajhna skrb za izobraževanje kadrov in raziskovalno dejavnost. Posebej se to odraža na lokalni ravni, kjer občine pogosto nimajo zaposlenega ustreznega kadra za področje urejanja prostora. Posledice tega so lahko tudi sprejete nestrokovne odločitve.

V tretji študiji so Golobič in sod. (2014) po naročilu Ministrstva za infrastrukturo in prostor raziskale izvajanja SPRS 2004 s procesne plati. Predmet raziskave so bili izvedeni ukrepi (realizacija) in sicer: (1) Programi, pomembni za izvajanje SPRS, (2) Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje SPRS, (3) Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s SPRS ter (4) Spremljanje izvajanja SPRS. Raziskava je osvetlila postopkovni vidik; torej v kolikšni meri se ukrepi izvajajo, ne pa učinkov teh ukrepov na stanje v prostoru. Študija ob tem izoblikuje podlago za strateški pogled prostorske politike v prihodnost in poda tudi priporočila za njihovo doseganje z novo SPRS.

Rezultati raziskave so povzeti v Preglednici 3. Raziskava ugotavlja, da se ukrepi SPRS z redkimi izjemami izvajajo srednje dobro ali slabo. Dokaj ugodno je stanje na področju programov, ki podpirajo izvajanje strategije, saj večina takih programov obstaja, razvidna je tudi določena usklajenost s SPRS. Vendar glede na druge ugotovitve trdijo, da je medsektorska usklajenost bolj posledica naključja in vpetosti vseh dokumentov v isti širši okvir, kot pa načrtnega in učinkovitega usklajevanja teh dokumentov s prostorsko strategijo (Golobič in dr, 2014).

Preglednica 3: Povzetek ugotovitev raziskave Golobič s sod., 2014

Ukrep/aktivnosti	Povzetek ugotovitev	Ocena izvajanja *
Programi, pomembnih za izvajanje prostorske strategije		Delno
Udejanjanje načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni	Načela in cilji prostorskega razvoja so vključeni v pregledane prostorske akte in razvojne programe.	Da
Izvajanje zasnove prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritvami za razvoj posameznih prostorskih sistemov: poselitve, gospodarske javne infrastrukture in krajine	Prioritete in usmeritve za razvoj prostorskih sistemov se uresničujejo preko različnih programov, projektov in prostorskih ureditev.	Da
Izvajanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih obveznosti ter vključevanje v mednarodne prostorsko naravnane programe	Mednarodne pogodbe se izvajajo v različnem obsegu, vendar le posredno učinkujejo na izvajanje SPRS.	Delno
Pridobivanje razvojnih sredstev Evropskih skupnosti ali drugih sredstev naddržavnih organizacij.	Pridobivanje EU sredstev največkrat ni navezano na SPRS – SPRS služi kot osnova za pridobivanje EU sredstev le v primerih infrastrukture, vendar je tudi v tem primeru podlaga operativni program.	Delno
Izvajanje programov, opredeljenih v SPRS	Obstaja 15 od 24 programov, manjkajo zlasti programi s področja razvoja mest.	Delno
Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje prostorske strategije		Delno
Izvajanje naloge NUP	Devet od desetih intervjuvanih NUP-ov izvaja ali delno izvaja svoje naloge.	Da
Dejavnosti ministrstva, pristojnega za prostor	Ministrstvo izvaja eno od osmih nalog, in sicer omogočanje sodelovanja javnosti v zadevah urejanja prostora (primer priprave DPN-jev), delno izvaja informiranje javnosti in nadzor nad zakonitostjo aktov (odvisno od časa, ki je na voljo), slabše pa (ne)opravlja koordinacije, promocije prostorskega načrtovanja in dokumentov. Še vedno ni bilo vzpostavljeno spremljanje stanja ali pripravljena poročila o stanju na področju urejanja prostora.	Ne
Dejavnosti lokalnih skupnosti	Vse lokalne skupnosti še vedno nimajo pripravljenih občinskih prostorskih aktov. Postopki priprave (tudi mnenja) kažejo na to, da določila občin niso vedno v skladu s strateškimi usmeritvami države. Občine ne pripravljajo poročil o stanju na področju urejanja prostora.	Delno
Dejavnosti finančnega ministrstva	Finančni, davčni mehanizmi in sistemi državne pomoči obstajajo v okrnjeni obliki.	Ne

Ukrep/aktivnosti	Povzetek ugotovitev	Ocena izvajanja *
Dejavnosti izobraževanje in raziskovalnih inštitucij	Inštitucije izvajajo svoje naloge, saj imajo v študijskih programih ustrezne teme s področja urejanja prostora, študente učijo potrebna praktična znanja in sodelujejo v domačih/mednarodnih raziskovalnih projektih.	Da
Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo		Delno
Ugotavljanje upoštevanja usmeritev za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev	Pri usklajevanju razvojnih in varstvenih zahtev zaradi strogih režimov in EU zakonodaje največkrat prevladajo varstvene zahteve. Študije variant, primerjalne študije, strokovne podlage, študije ranljivosti in primernosti niso pripravljene v vseh primerih, kot bi to bilo potrebno.	Delno
Ugotavljanje skladnosti prostorskih aktov s SPRS	Analiza skladnosti prostorskih aktov je pokazala, da so akti v načelnih določilih (načela, cilji) skladni s Strategijo in da prispevajo k uresničitvi prioritet, zapisanih v strategiji. Manjka pa operacionalizacija ukrepov za izvajanje SPRS, ki bi morala biti zapisana v posameznem prostorskem aktu.	Delno
Ugotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov s SPRS	Skrbnik SPRS ni aktiven pri spremljanju razvojnih dokumentov posameznih območij in dejavnosti, je pa analiza programov pokazala, da ti načelno in v ciljih SPRS upoštevajo. V praksi pa sektorji sami pripravljajo predpise brez posvetovanja z ministrstvom, pristojnim za prostor, kot je opredeljeno v SPRS.	Ne
Spremljanje izvajanja SPRS		Ne
Priprava poročila o stanju na področju urejanja prostora	Pripravljeno ni bilo nobeno poročilo.	Ne
Priprava obveznih minimalnih enotnih kazalnikov kot podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja ter za analizo izvajanja SPRS	Uredba je bila sprejeta, vendar se ne izvaja.	Delno
Vzpostavitev učinkovitega spremljanja stanja na področju urejanja prostora.	Sistem za spremljanje stanja na področju urejanja prostora ni vzpostavljen.	Ne

Vir: Golobič in sod., Preglednica 29. Legenda: * Tristopenjska lestvica: Da, Delno, Ne.

Ugotovili so, da (Golobič in sod., 2014):

- Nosilci urejanja prostora svoje naloge kot so navedene v SPRS opravljajo delno ali v celoti. Manj uspešne so pri opravljanju svojih nalog lokalne skupnosti, ki zamujajo s sprejemanjem prostorskih aktov, ti pa niso v celoti skladni z usmeritvami na strateški ravni.
- Ministrstvo, pristojno za prostor, je delno uspešno le na področjih informiranja, promocije prostorskega načrtovanja in sodelovanja javnosti. Neuspešno je 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 koordinira samo še pripravo državnih prostorskih načrtov, pri pripravi občinskih prostorskih načrtov se morajo tako občine usklajevati z vsakim od nosilcev urejanja prostora posebej. Medsektorsko koordinacijo ocenjujejo kot najšibkejši člen prostorske politike.

- spremljanju stanja na področju urejanja prostora.
- Na osnovi analiz bo morala nova strategija doseči izboljšavo treh kritičnih področjih:
 - usklajevanje med interesi v prostoru,
 - zemljiška politika in urbana prenova,
 - spremljanje izvajanja in stanja v prostoru.

Procesna ocena politik (srednje dobro ali slabo; Golobič s sod., 2014) je torej ugodnejša od ocene trendov v prostoru (negativno; po Pogačnik s sod., 2011). Razhajanje ocen opozarja, da iz procesnega vrednotenja ne moremo sklepati na uspešnost prostorskega razvoja, kot tudi obratno. V Golobič in sod. (2014) so ugotovili dokaj visoko načelno (vhodno) medsektorsko skladnost programov, ki vplivajo na prostor, prikazali so tudi velik pomen in veliko težavnost usklajevanja sektorske skladnosti razvojnih dokumentov (horizontalno) in med državo ter občinami (vertikalno). Inštrumenti za doseganje ciljev prostorske politike so prostorski akti na državni, občinski in medobčinski ravni (Miklavčič, 2015) - tako se prostorska politika oblikuje v enem resorju, izvaja pa se v veliki meri na povezanih področjih in na nižjih ravneh upravljanja in celo s strani uporabnikov prostora samih. Golobič in sod. (2014; intervjuji) navajajo dokaj razširjeno in za prostorski sektor zelo značilno mnenje, da občine samo sprejmejo občinske planske načrte, njihovo izvajanje pa naj bi bilo domena investitorjev.

Usklajevalni napor, vloženi v pripravo dokumentov torej ne zagotavljajo sinergijskih učinkov sektorskih programov v realnem prostoru (izhodno; Pogačnik, Lamovšek), kar je vendar cilj usklajevanja. Poleg tega so uspehi prostorske politike v glavnem vezani na dosežke drugih, ki nastopajo v veliki meri neodvisno od nosilcev prostorske politike. Takšen posreden pristop k uresničevanju, ki temelji na ločenosti nosilcev odgovornosti in izvajalcev ukrepov, kar je lahko sporno, še zlasti za direktivno naravnane politike. Razhajanje med oceno skladnosti na vhodu in na izhodu ter ločenost med nosilci in izvajalci v ospredje postavljata vprašanje o ustreznosti prevladujoče normativne interventne logike dosedanje prostorske politike.

Sporno je zaupanje nosilcev urejanja prostora v normativne in s tem tipične sektorske in vertikalno naravnane mehanizme pretvarjanja prostorskih ukrepov v prostorske učinke v smeri od zgoraj navzdol (top-down). Interventna logika prostorskega razvoja je vertikalna v dveh smislih. Prvič zato, ker je dvo-nivojska, z dvema dokaj avtonomnima nivojema prostorskega upravljanja, državnim in občinskim. Drugič zato, ker v obeh primerih nastopa od zgoraj navzdol, hierarhično. Težava normativnega pristopa je, da se prostorska ureditev ali strateški program ne more enostavno naprtiti od zgoraj, kot se lahko zakonodaja, saj ne razpolaga niti z represivnimi in celo niti z destimulativnimi instrumenti. Spornost normativnega pristopa dobro ponazori izjava iz intervjujev na primeru konzervatorskih presoj: »Sedaj, a se želiš izpostaviti kot kompletni konservator, se pravi, nam je vseč tako kot je in nič se ne sme spreminjati. Potem ne rabimo institucij, samo zakonodajo napišimo in je to, to« (Golobič in sod., 2014).

Zato se zastavlja vprašanje, ali je veljavna normativna interventna logika prostorske politike res najbolj ustrezna, tako s stališča notranje logike prostorskega razvoja v Sloveniji kot tudi s stališča optimalne izrabe izvajalskih kapacitet prostorske politike. Ali ni ravno neprimeren pristop in s tem neustrezen način interveniranja eden od vzrokov za neuspešnost prostorskih instrumentov in za nadaljevanje negativnih prostorskih trendov v Sloveniji. Tako nas zanima ali bi prostorsko upravljanje z ustrežnejšim razumevanjem izzivov lahko v novi SPRS povečalo svojo kapaciteto vplivanja na prostorske trende.

3.1.2 Interventna logika (dosedanje) prostorske politike

Narava normativne logike politike prostorskega razvoja je vertikalna in s tem na nek način sektorska. Značilna je po sistemskem razumevanju političnih izzivov, to je od zgoraj navzdol. Najprej se določijo gradniki prostorskega sistema in nato opredelijo še vplivne povezave med njimi, slednje pa je treba optimirati s stališča upravljanja celote. Takšna logika je mehanska in povsem smiselna v razmerah, ko dobro poznamo vzvode sprememb v prostoru in se strinjamo o smeri in moči vzročno posledičnih povezav med prostorskimi procesi. Tak pristop zahteva dobro poznavanje procesov v prostoru, visoko raven notranje povezanosti prostorske stroke, visoko dodelanost pravnega reda na področju prostora in posebej visoko institucionalno operativnost prostorskega sektorja pri uveljavljanju sprememb v razmerju do drugih sektorjev. Če naj bo prostorska problematika urejena sektorsko normativno potem morajo biti izzivi takšni, da jih lahko soglasno opredelimo in jih je možno razrešiti, s prisposodbo, na enak način kot popraviti avtomobil, to je s posegom v problematični del sistema in z zamenjavo nefunkcionalnih delov (zakonov, planov) z novimi. Ni pa se treba ukvarjati z zdravjem sistema kot celote.

Glede na zabeležene institucionalne slabosti prostorskega upravljanja v zadnjem desetletju (in nasploh v celem obdobju od osamosvojitve države) so pogoji za uspešnost sektorskega pristopa in za neposredno vplivanje na negativne trende vse prej kot izpolnjeni. Tako z vertikalno interventno logiko nosilci prostorskega razvoja stavijo ravno na pristope, ki najbolj poudarijo njihove institucionalne slabosti. Z novodobno evropsko razvojno terminologijo bi takšno logiko morali imeti za ne(s)-pametno. Posledično prostorski sektor postaja vse šibkejši in vse bolj nemočen opazovalec merjenja moči pri uveljavljanju sektorskih interesov v prostoru in posledično njegove fragmentacije (Izhodišča, 2015).

V začetku devetdesetih let XX. stoletja je bil sistem prostorskega razvoja v Sloveniji urejen medsektorsko z izrazito horizontalno razsežnostjo obveznega sektorskega usklajevanja nosilcev urejanja prostora, ki pa se je obenem 'odlikoval' tudi po visoki administrativni zahtevnosti. Odtlej se je krovni prostorski zakonodajni okvir spreminjal relativno pogosto, spremembe so bile usmerjene skoraj izključno v postopkovne vidike sistema (Miklavčič, 2015). S spremembami so se iskali načini, kako postopke priprave prostorskih aktov narediti bolj racionalne in hitrejše (krajšanje rokov, ukinjanje določenih faz, uzakonjanje molka organa ipd. (Miklavčič, 2015). Prostorska politika je v Sloveniji vse manj horizontalna, kar se najbolj izraža s skoraj prepolovitvijo števila nosilcev urejanja prostora (Izhodišča, 2015). Vseeno OECD (2015) Slovenijo še vedno uvršča med države članice, ki imajo najbolj horizontalno urejanje prostora, skupaj s Švedsko, ZDA in VB.

Na drugi strani je prostorski sektor relativno izgubljal tudi v vertikalni smeri. Postopno izgubljanje kapacitete prostorske politike za sektorsko uveljavljanje sprememb lahko danes ilustriramo z inverzijo družbene moči med okoljskim in prostorskim sektorjem v primerjavi z začetkom devetdesetih let. Do sredine 90. let je bila prostorska politika eden ključnih sistemskih branikov uveljavljanja okoljskih interesov splošnega družbenega razvoja. Danes so prostorske vsebine postopkovno in v svoji upravljavski praksi pogosto podrejene okoljskem sektorju. Drug primer je obveznost izdelave celovite presoje okoljskih vplivov SPRS, saj obratna obveznost priprave študije

prostorskih vplivov nacionalnega programa varstva okolja ne obstaja.¹⁶ Še ostrejše je Poročilo o prostorskem razvoju (Miklavčič, 2015), ki navaja pogoste primere '(pre)strogih okoljevarstvenih omejitev' kot ene glavnih ovir boljšem načrtovanju in izvajanju posegov v prostor.

Pretirano konflikten odnos med okoljem in prostorom je tem bolj izpoveden, ker se odvija med področjema javnega upravljanja, ki sta v primerjavi z veliko večino drugih vladnih področij izrazito celostno naravnani in bi pričakovali, da bo zato njun odnos izrazito naklonjen in medsebojno podporen.

Napet odnos med okoljem in prostorom je morda presenetljiv in celo paradoksalen, a v resnici je to povsem logična posledica normativnega pristopa okolja in prostora k urejanju celostnih vprašanj.

Tisto, kar se na površini zdi paradoksalno, v sebi skriva pomembna sporočila o zelo posebni naravi upravljanja celostnih izzivov v javnih politikah, ki je zelo drugačna od sektorskih predstav, uveljavljenih v prevladujoče normativnih modelih javnega upravljanja.

Za razjasnitev različnosti okoljskega in prostorskega koncepta celovitosti je morda najbolje uporabiti konceptualen primer, četudi zahteva napraviti manjši ovinek. Razvojno gledano se javne politike ukvarjajo z upravljanjem treh vrst popolnoma različnih virov: s primanjkujočimi, fiksnimi in z obilnimi. Okoljski resor se najbolj ukvarja z upravljanjem absolutno primanjkujočih virov, katerih naravna stopnja obnove znaša nič (gledano v časovni perspektivi ene človeške generacije), kot so na primer neonesnaženo okolje, naravne vrednote, biotska raznovrstnost, celo voda. Ker je teh virov vse manj, čim bolj jih uporabljamo, je za temeljni cilj okoljskega upravljanja smiselno postaviti varstveni cilj zmanjšanja njihove porabe. Ravno zato okoljsko politiko označujemo kot varstveno, ohranjevalno oziroma konzervativno.

A vsi viri, ki so integralno pomembni za celostno blaginjo, niso absolutno primanjkujoči, ampak samo relativno, to je glede na obseg njihove porabe, kakor prikazuje metafora srenjskega pašnika (Hardin, 1986). Veliko tovrstnih virov je okoljskih (gozd, ribje zaloge...). Upravljanje tovrstnih virov mora uskladiti stopnjo njihove izrabe s stopnjo njihove naravne obnove (v praksi ni vedno določljive, zato je v uporabi previdnostno načelo). Izravnavo dosežemo z omejevanjem rabe ali z nihanjem cene teh virov. Veliko relativno primanjkujočih virov namreč uporablja gospodarstvo. Gospodarski vir je relativno primanjkujoč glede na ceno, saj če je cena zelo visoka, je zanimanje zanj veliko nižje in ga veliko ostane na voljo. Pritisk visoke cene lahko zbije le višja učinkovitost pridobivanja in uporabe takega vira. Tako je relativno primanjkujoče vire najbolj smiselno upravljati po relativnem kriteriju ekonomske učinkovitosti.

¹⁶ V Sloveniji predpisani format celovitih presoj vplivov na okolje je v nekaterih delih (na primer uvrščanje v razrede vplivov in določanje sprejemljivosti) uvedel pristop, s katerim je presešel osnovni namen presojanja, to je optimizacija posegov v prostor in podpora odločanju in s tem posegel v razvojne odločitve. Poleg spornosti nekaterih metodoloških določb je predpisani postopek CPVO tako zahteven, podroben in usmerjevalen, da je v nekaterih primerih zaradi tega onemogoča racionalno umeščanje posegov v prostor. Postopek CPVO bi bilo smiselno spremeniti z upoštevanjem evalvacijske teorije in prakse.

Tako kot varstveni kriterij tudi kriterij učinkovitosti ni splošno uporaben niti znanstveno upravičen za usmerjanje vseh vrst virov, s katerimi razpolaga država. Razen njune razvidne neprimernosti za usmerjanje upravljanja absolutno primanjkujočih virov, je načelo učinkovitosti nesmotrno tudi za usmerjanje uporab obilnih virov. Obilni so tisti viri, ki jih je vse manj, čim manj jih uporabljamo – na primer znanje in zaupanje, ki je jedro socialnega kapitala.

Zadnja in za konkretni namen najpomembnejša vrsta virov so fiksni viri ali danosti. Določa jih, da se njihov obseg z uporabo ohranja kot na primer površina države ali število njenih prebivalcev ali katerakoli drug dejavnik razvoja, ki ga obravnavamo kot danost kot na primer prostor. SPRS (2004) obravnava prostor kot omejeno dobrino (Miklavčič, 2015), ki ga po obsegu ne moremo povečati. Niti kriterij učinkovitosti niti varstveni kriterij pri optimiranju uporab prostora nista uporabna sama po sebi ali v kombinaciji, ampak je treba uvesti drugačno vodilno načelo. Temeljna spremenljivka prostora ni njegov obseg ampak raznorodna uporabnost. Če je uporaba prostora neustrezna, lahko postane vse manj funkcionalen, vse manj sposoben zagotavljati sožitje njegovih raznorodnih funkcij in s tem prepletati raznorodne interese, ki se v njem srečujejo. Če je prostorski red zelo dobro premišljen, se funkcionalnost prostora poveča, ker dopušča vključevanje vedno novih, dobro integriranih funkcij. Temeljni princip upravljanja fiksnih virov je potem usodno povezan z bogatitvijo multiplih funkcij prostora in zmožnosti njihovega sobivanja, multi-funkcionalnosti, kot ključne spremenljivke in kazalnika izboljševanja izrabe potencialov prostora kot vira prostorskega razvoja. Če povzamemo: okoljska celovitost se po svoji izvorni naravi gradi konzervativno na vrednotah varovanja najbolj dragocenih virov. Prostorski sektor svojo idejo celovitosti gradi povsem drugače, 'družbeno', kolektivno, z usklajevanjem in sodelovanjem raznorodnih uporabnikov v prostoru, ki upravljajo tako primanjkujoče kot obilne in fiksne vire. Napet odnos med okoljem in prostorom opozarja, da je treba v javnem upravljanju računati na to, da je predstav o tem kaj je celostno več in da so si zelo nasprotujoče (še bolj se situacija zaplete, če v prostorsko-okoljsko enačbo uvedemo naravo z njenim konceptom celovitosti). Za celovitost blaginje ljudi in kakovosti življenja, sta okoljski in prostorski vidik celovitosti enako nepogrešljiva (in še mnogi, mnogi drugi, ki jih tukaj ne omenjamo). Čeprav lahko zdaj oba vidika celovitosti jasno razlikujemo, med njima ni resničnega spora, razen sektorske enostranskosti, s katero okolje in prostor obravnavata drug drugega, ko izhajata iz svoje povsem posebne ideje celovitosti.

V jedro problema, ki ga sproža vse bolj razprostranjena težnja raznorodnih družbenih prizadevanj za celovitost, zadane za vertikalni pristop k urejanju prostora značilna izjava, ki je pridobljena v intervjuju v Golobič in sod. (2015). Glavna ovira v usklajevanju medsektorskih interesov v prostoru je to, da je: »Težko ... seveda vsakomur dopovedati, da ni ravno center sveta«. Implikacija intervjuvanke je, da prostorska politika usklajuje parcialne interese, sama pa je celovita. Ravno zaradi takšnih predpostavk je usklajevanje med prostorom in 'sektorji' lažje kot med prostorom in okoljem. V slednjem ni treba uveljaviti razrešitve razmerja celovito – parcialno ampak moramo razrešiti nasprotje med dvema v osnovi nasprotujočima vidikoma celovitosti.

Ravno zaradi drugačne narave izziva prostorska politika ne more biti podrejena okoljski interventni logiki, kot tudi ne more uspešno delovati kot super-sektor. Nad-sektorska pozicija neke nove vladne službe za prostorski razvoj, samostojne ali v okviru že obstoječe, kot je UMAR, bi bila smiselna in so dosedanje študije potrebo po njej potrdile, vendar ne, da bi služila bolj

avtoritarnem (vertikalnem) uveljavljanju prostorskih zahtev (od zgoraj) ampak v prvi vrsti za okrepitev horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer spremljanje prostorskega razvoja in njegovo vrednotenje, informacijske naloge, za strokovno podporo nosilcem prostorske politike, raziskave prostorskega razvoja, promocijo prostorskih vrednot, usposabljanje ter za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila.

Sprememba interventne logike prostorske politike je povezana s spremembo prevladujočega načina prostorskega upravljanja. Sprememba zajema potrebno razširitev njegovih instrumentov (Poglavje 4), poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni), razširitev horizontalnega upravljanja z vključevanjem deležnikov in poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani zagotavljanja sinergij in kohezije interesov v prostoru.

Ravno k slednjem pozivajo osnovne intence novega koncepta prostorskega upravljanja v EU, ki je zaobjet v konceptu prostorske kohezije.

3.2 Prostorska kohezija kot okvir prostorske politike

Poleg ekonomske in socialne (družbene) je prostorska kohezija tretji podporni steber EU in v tem pogledu pomembna ne samo za prostorski sektor ampak izrazito medsektorska, celo čezsektorska, ker se prepleta z drugimi celostnimi politikami na področju okolja, narave, človekovih in medgeneracijskih pravic... Nova razvojna paradigma EU v programskem obdobju 2014-2020 povezuje tri glavne cilje: pametno rast, vključujočo rast in prostorsko kohezijo. Rast je pametna, kadar izhaja iz povezanega uresničevanja različnih nacionalnih prioritet na načine, ki so skladni s prostorskimi potenciali zadevnega območja. Nova razvojna paradigma EU torej širi pomen in vplivnost prostorskega upravljanja, ki jo lahko primerjamo z vlogo, ki jo je prostorsko planiranje v Sloveniji nekdaj že imelo.

Kljub centralnosti koncepta prostorska kohezija je njegovo razumevanje še vedno precej opisno, nenatančno in predvsem še ni dovolj razvidna njegova posebna interventna logika. Nejasnost koncepta je gotovo povezana že s tem, da je to predvsem politični koncept in se njegova znanstvena opredelitev šele razvija (Faludi, 2004).

Različno razumevanje lepo ilustrirajo nasprotujoče opredelitve koncepta v različnih dokumentih EU – prostorska kohezija je bodisi dosežek uravnovešanja njenih temeljnih stebrov (COM/2004/394; De Boe in dr., 1999; Interim territorial cohesion report, 2004, Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550; Community Strategic Guidelines, 2005; Territorial Agenda Background document, 2011), ali njihove integracije (COM (98)333; Camagni, 2010, v Medeiros), zagotavljanja enakosti (KOM(2004)0107), harmonizacije med njimi (2010/C 175/02) ali koherence (EC, 2006).

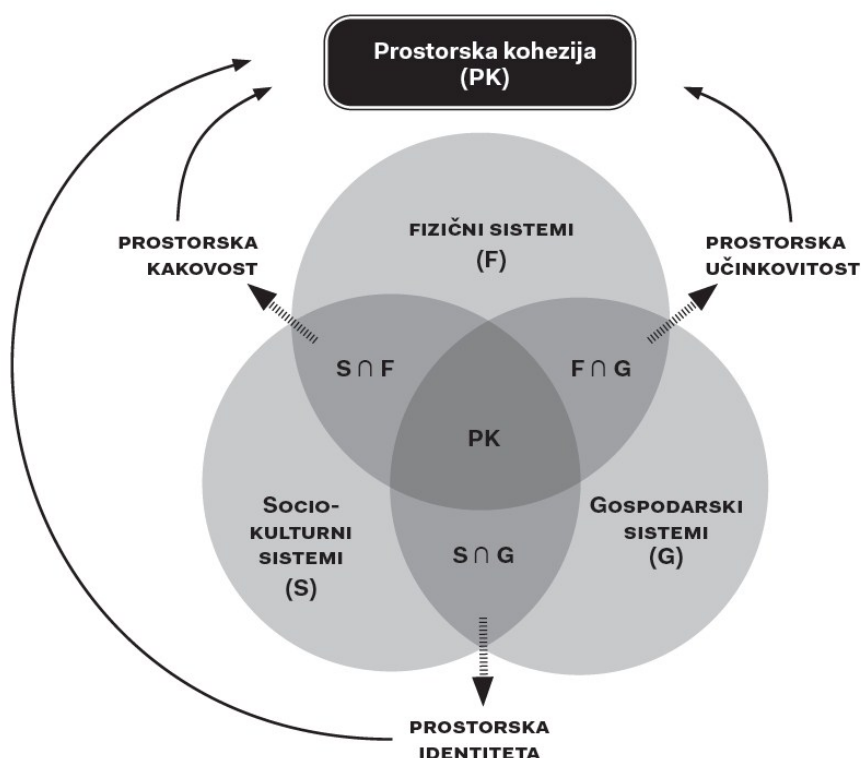
Različno razumevanje kohezije je posledica inherentne dvojnosti kohezije kot ravnotežja in integracije (Gil in dr., 2011), torej na eni strani ločenosti enako pomembnih interesov v prostoru, ko gre za načelna vprašanja, na drugi njihove povezanosti in soodvisnosti – konfliktni ali sinergični – ki se udejanja v mnogih praktičnih situacijah. Zato je koncept prostorske kohezije smiselno zastaviti tako, da vsebuje obe svoji nasprotujoči vsebini, na eni strani napetost med načelnimi nasprotji, ki se hočejo drug drugemu uveljaviti kot enako pomembna, in na drugi soodvisnost v praksi, ki v prostorski politiki prevladujejo. Takšno dvojno razumevanje prostorske kohezije učinkovito upodablja Camagnijeva ponazoritev koncepta z Vennovim diagramom preseka treh krogov (1998; ESPON 2006 project 3.2), ki predstavljajo tri stebre prostorske kohezije kot nepremostljiva in nepresečna načelna nasprotja, ki so presečna le marginalno, torej v nenačelnih situacijah.

Camagni je svojo ponazoritev teritorialne kohezije podal kot izhodišče razvoja metodologije prostorskih presoj vplivov (angl. territorial impact assessment - TIA). Zanima nas samo njegova presečna shematizacija prostorske kohezije, ne pa tudi metodološka izvedba postopka presoje vplivov, ki je preveč okorna in jo je evalvacijska stroka že kritizirala (EATIA, 2011). Radej (2011) je iz njegovega definicijskega izhodišča prostorske kohezije (presečni Vennov diagram) razvil drugačen postopek presoje prostorskih vplivov, ki ga je mogoče neposredno povezati z

uveljavljenimi praksami vrednotenja učinkov javnih politik in se zato zdi primeren tudi za presojo SPRS s stališča doseganja prostorske kohezije v Sloveniji.

Po Camagniju prostorsko kohezijo dosežemo kot presečni rezultat prostorske kakovosti, P_k , prostorske učinkovitosti, P_u , in prostorske identitete, P_i . Prvo je opredelil kot presek med socialnokulturnim (S) in fizičnim (F) stebrom prostorske kohezije. P_k zajema kakovost bivalnega in delovnega okolja ter dostopnost do storitev in znanja: območja z visoko kakovostjo bodo še naprej privlačila ljudi, drugače bodo ogrožena z depopulacijo (Kasteel, 2005). Prostorska učinkovitost je presek med gospodarskim (G) in fizičnim stebrom prostorske kohezije. Nanaša se na učinkovitost rabe virov, konkurenčnost gospodarstva in privlačnost prostora ter njegovo dostopnost. Na koncu, prostorska identiteta je presek socialno-kulturnega in gospodarskega stebra in se nanaša na prisotnost 'družbenega kapitala', lokalnega znanja ter potencialov posameznega območja. G, S in F so po pomenu enakovredni ('vsi so v centru sveta', seveda vsak v svojem, saj skupen center ne obstaja) in drug do drugega uveljavljajo avtonomijo (O'Neill, 1993). Tako v ukrepih javnih politik koristi pri enem načelno ne smejo odtehtati škode pri drugem.

Slika 3: Vennov diagram presečne predstavitev prostorske kohezije po Camagniju



Vir: Camagni, 2007.

Da bi boljše razločili med prostorsko kohezijo v širšem (G, S, E) in v ožjem smislu (P_k , P_u in P_i) predlagamo za širše razumevanje uporabljati raje pojem 'teritorialna integracija', za ožje razumevanje, ki se nanaša le na preseke med G, S in F (P_k , P_u in P_i), pa 'teritorialna kohezija' (Radej, Golobič, 2011). Potem lahko rečemo, da višjo prostorsko integracijo dobimo kot

rezultanto višjega prostorskega ravnotežja med G, S in F in višje prostorske kohezije, ki opisuje moč presekov P_k , P_u in P_i . Presečni pristop je za ponazoritev prostorskega upravljanja primeren zato, ker opisuje ravno situacijo, ki je zanj najbolj značilna zaradi prepletanja prostorskih funkcij, kar je v modelu prikazano s presečno triangulacijo treh domen. Interesov je lahko tudi več, ampak zaradi metodoloških razlogov zagotavljanja enostavnosti izvedbe modela, ki ni namenjen znanstveni uporabi ampak upravljavski podpori, je nadvse priporočljivo, da so interesi v vsakem konkretnem primeru strukturirani na tri (G, S, F), največ štiri glavne skupine.

Camagnijeva ponazoritev sicer ni edina na voljo in verjetno niti ne najbolj odmevna. V konceptualizaciji teritorialne kohezije se je še bolj uveljavil ESPON-ov koncept tridimenzionalne **'hiperkocke'** (Program ESPON, 3.2, 2006, Vol. 5, 'hiper' zato, ker je mišljena v času). Dve dimenziji kocke sta identični podlagam, s katerim pridemo do Camagnijeve ponazoritve in sicer tisti dve, ki jih določa Leopoldova matrika vplivov prostorskih ukrepov na kriterije vrednotenja prostorskega razvoja. Tretja dimenzija kocke so prostorske enote, po katerih je treba proučiti vsak prostorski pojav. To pomeni, da bi hiperkocko lahko prevedli v niz Vennovih diagramov za vsako prostorsko enoto eden. Ker je Camagnijeva predstavitev osnovnejša od hiperkocke, moramo zaradi enostavnosti ostati pri njegovi ponazoritvi, pod pogojem, da se uporabi za različne prostorske enote in za različna časovna obdobja.¹⁷

Sprejem koncepta prostorske kohezije za podlago prostorskega razvoja Slovenije do 2050 zahteva uveljaviti novo interventno logiko prostorskega razvoja, ki temelji na iskanju in izrabi presečnih interesov v prostoru. Sedanji pristop prostorske politike je treba z novo usmeritvijo nadgraditi v iskanje priložnosti za sinergije na podlagi multi-funkcionalnih rešitev v prostoru. To bi zahtevalo, da bodo dileme prostorskega razvoja poslej razrešene v prid alternativam, ki se izkažejo za najbolj presečne med tremi stebri teritorialne kohezije.

Z izhodišča nove interventne logike se v nadaljevanju lotimo dveh ključnih vprašanj za pripravo nove SPRS prostorskega razvoja in sicer možnosti za presečno implementacijo Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016) in zasnovo presečnega postopka usklajevanja interesov v prostoru.

¹⁷ Po našem mnenju je predpona 'hiper' povsem nepotrebna, saj je časovna komponenta presoj vsebovana že v domenah teritorialne kohezije. Ne samo, da je čas že vključen, ampak še pomembnejše, vključen je kot soočenje različnih časovnih okvirov: kratkoročni za gospodarsko domeno, dolgoročni za fizično domeno in srednjeročni za družbeno domeno teritorialne kohezije. Ne gre torej samo za proučevanje pojavov v času ampak morajo biti časovni okviri primerjave diferencirani, če želimo presojati celostno.

3.3 Vizija in cilji SPRS 2030/2050

Ministrstvo za okolje in prostor je v pripravah na oblikovanje nove SPRS že opredelilo Vizijo prostorske politike v Sloveniji. Podaja jo kot opis zelene podobe prostora ob koncu uresničevanja SPRS 2030/2050, ki predstavlja najboljšo možno situacijo za dobrobit in blaginjo družbe (MOP, 2016; Bartol in dr., 2016). Osrednji cilj vizije je bistveno prispevati k visoki blaginji, ki omogoča visoko kakovost življenja in je utemeljena na varčni rabi virov, varovanju krajine in ohranjanju dediščine. Zanamci bodo živeli samozavestno in samopreskrbno v tesnem stiku z naravo tako v mestu kot na podeželju, ki bosta povezana z zeleno infrastrukturo. Prostorska politika bo zagotavljala enakopraven dostop do kvalitetnih dobrin splošnega družbenega pomena s policentričnim razvojem države, kjer prevladujejo manjša naselja in nekaj večjih urbanih centrov, ki se med seboj dobro dopolnjujejo.

Proces suburbanizacije se bo zaustavljal, dnevne migracije pa se bodo občutno zmanjšale. Proizvodnja bo v veliki meri vezana na lokalne vire in izrabo neizkoriščenih notranjih potencialov. Podeželska naselja se fizično ne bodo širila, gradnja bo potekala znotraj obstoječih meja naselij, obstoječ stavbni fond bo funkcionalno prilagojen potrebam prebivalcev. Slovenski infrastrukturni sistemi bodo dobro povezani s sistemi drugih držav. Razvoj mest in transporta bo samo še minimalno vplival na degradacijo prostora. Med središči je organiziran hiter in učinkovit javni potniški promet z minimalnimi emisijami v okolje. Železniško omrežje je razvejano, promet je urejen, pogost in hiter, tranzitni tovorni promet poteka po železnici. Zagotovilo takšnega prostorskega razvoja bo uspešno prostorsko upravljanje interesov, ki bo prežeto s sodelovanjem vseh deležnikov in stroko pri oblikovanju javne politike urejanja prostora in njenem izvajanju.

Zarisana Vizija prikliče podobo prihodnosti, ki bi jo danes lahko imeli za idilično, ker bo razrešila antagonistična nasprotja interesov v prostoru s tem, ko jih bo združila okoli najvišjih prostorskih vrednot. Vrednote predstavljene vizije so konzervativne v smislu podpiranja prostorskega razvoja, ki ohranja pridobitve, uveljavlja danosti in teži k zasledovanju vrednot stroge trajnosti z minimiziranjem ireverzibilnih izgub v okolju in prostoru. Uresničitev vizije je pogojena s komunikacijskimi mehanizmi participativnega soupravljanja prostorskih funkcij s strani njihovih uporabnikov.

Tako zarisano vizijo prostorskega razvoja je smiselno ovrednotiti glede na dolgoročno oceno sedanjih razmer v prostoru, saj sta ocena sedanjega stanja in vizija prihodnosti dva bregova reke, ki ju mora nova SPRS premostiti.

Preglednica 4: Primerjava ciljev SPRS 2004 in SPRS 2030/2050

Ključni cilji SPRS 2004	Ključni cilji SPRS 2030/2050 (MOP, maj 2016)
1 Racionalen in učinkovit prostorski razvoj	C 1 Racionalen in učinkovit prostorski razvoj
2 Razvoj policentričnega omrežja mest in naselij	

Ključni cilji SPRS 2004	Ključni cilji SPRS 2030/2050 (MOP, maj 2016)
3 Večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru	C 2 Večja konkurenčnost slovenskih mest C 2.1 Konkurenčnost in primerljivost v ponudbi in storitvah z mesti izven države (čezmejni, makroregionalni EU prostor in soseščina).
Kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter drugih naselij	C 2.5 Kakovostno bivalno in delovno okolje v mestih C 3.1 Kvaliteta in dostopnost storitev javnega in javnega gospodarskega pomena v središčih v navezavi na gravitacijsko območje C 3.5 Bivalni pogoji in stanovanja:
Skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi	C 2.2 Povezovanje med mesti na regionalni ravni za doseganje kritične mase (glede infrastrukturne opremljenosti in storitev ter ponudbe delovne sile)
Medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij	C 1.2 Funkcionalno dopolnjevanje dejavnosti, storitev in funkcij med naselji, med občinami, med urbanih in podeželskimi območji za doseganje kritične mase uporabnikov.
4 Povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistem	
5 Preudarna raba naravnih virov	C 1.7 racionalna in inovativna raba virov (zemljišč in drugih virov)
6 Prostorski razvoj usklajen s prostorskimi omejitvami	C 1.4 navezava na prostorske potenciale (specializacija) C 2.4 Osredotočenost in razvoj specifičnih primerjalnih prednosti
7 Kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti	C 4 Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije
8 Ohranjanje narave	C 3.4 Kvaliteta okolja: zrak, voda (reke in jezera), naravna ohranjenost.
9 Varstvo okolja	
-	C 5 Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere C 1.3 razvoj modelov javnih storitev za odmaknjena/oddaljena območja, s katerimi se lahko premošča oddaljenost od bolje opremljenih urbanih središč

Vir: SPRS 2004, MOP, 2016.

Primerjava ciljev SPRS 2004 in 2050 kaže, da SPRS 2050 v pretežni meri nadaljuje strateške cilje predhodne SPRS, saj razen prerazporeditve zaradi zmanjšanja števila glavnih ciljev z 12 na 5 in zato spremenjene hierarhije glavnih in podrejenih ciljev doseže samo en ključen premik in sicer uvede cilj izboljšanja prostorskega upravljanja za obvladanje njegovih doslej odkritih slabosti. Sodeč po primerjavi ciljev bo SPRS 2030/2050 v glavnem vsebinsko nadaljevala dosednji model prostorskega razvoja (v novi SPRS so dodani še podcilji: Zmanjšana potreba po mobilnosti, prometu; Varnost življenja; Lokalna zaposlenost z visoko dodano vrednostjo).

Zasnova prihodnjega prostorskega razvoja v kontinuiteti z dosedanjim je problematična že zaradi dokazane neuspešnosti sedanjega modela pri spreminjanju dolgoročnih prostorskih trendov. Poleg tega se je stari SPRS nanašal na veliko krajše obdobje kot novi, torej bi pričakovali ambicioznejši pristop, ki bo sprožil korenite spremembe. V izbiri ciljev nove SPRS ni dovolj razvidno, kako naj bi prišlo do preloma negativnih trendov in stare interventne logike. V skladu s pojasnili MOP (sestaneč marec 2017) bodo ključni mehanizmi: (1) oblikovanje ciljev in ukrepov, ki bodo občutljivi na izzive različnih vrst območij, (2) prostorski model, ki bo izhodišče za upravljanje prostora na različnih ravneh (državna, regionalna, lokalna) ter (3) vodenje in spremljanje izvajanja SPRS ter spremljanje prostorskega razvoja. Tako med cilji pogrešamo jasne opredelitve za institucionalne spremembe (nova horizontalno zasnovana razvojna služba), za uvajanje novih razvojnih nalog, ki bodo vodilo institucionalne preobrazbe prostorske politike. Vsaka skupina ciljev naj bo zastavljena tako kot ustreza interventni logiki, v kateri so posamezni cilji opredeljeni: če je ta na primer varovalna, se cilj opredeli kot ohranjanje sedanjega stanja, ne povečati; vrniti v zdravo stanje, ne izboljšati, če je logika multi-funkcionalno –medsektorska, je cilj treba opredeliti kot maksimiranje presekov med nosilci urejanja prostora. Te je mogoče meriti s kazalniki; strogo ravnotežje, kohezija, šibko ravnotežje, katerih vrednosti morajo pokazati vsi interesi v prostoru, ki se medsektorsko usklajujejo v primeru neke prostorske pobude. S tem bi podatkovne zahteve za spremljanje izvajanja SPRS lahko precej ublažili.

V terminologiji, s katero operirajo Golobič in sod. (2014), bi bilo treba glavne cilje SPRS 2030/2050 naravnati veliko bolj procesno, ker so dolgoročni izziv prostorskega razvoja v Sloveniji, glede na vizijo, transformacijski, kar v prostoru narekuje strategijo prehoda, ne končnega stanja. Pod določenimi dodatnimi pogoji, konkretna podoba končnega stanja za dolgoročne politike ni tako pomembna kot pri kratkoročnih politikah. Če se zavežemo, da bodo odslej vsi prostorski posegi obravnavani presečno, potem nobena od možnih prihodnosti ne bo prizadela ključnih legitimnih interesov v prostoru in bi potemtakem morala biti sprejemljiva za vse deležnike. Opredeljevanja ciljev v smislu vsebinskega opisa prihodnjega stanja torej postane postranskega pomena. Nikakor s tem ne želimo reči, da postavljanje ciljev, njihovo merjenje in vrednotenje ni potrebno, ampak da je veliko premalo, in v tem smislu ni bistveno, ne moremo se s tem že zadovoljiti. Danes so cilji že postavljeni, nekateri se celo merijo in vrednotijo, vendar se stanje prostoru še ne izboljšuje. Na to opozarjajo Golobič in sod., ko poudarijo pomen procesnega vrednotenja, torej ne le golo doseganje ciljev ampak kako se izvedene aktivnosti pretvarjajo v učinke, na primer ali so zato kaj bolj izrabljeni potenciali, ali je multifunkcionalnost večja ali je politika kaj bolj učinkovita, ali so dosežene sinergije.

Vizija nalaga transformacijsko zasnovo SPRS, ki predvideva premik mehanizmov urejanja prostora od normativnih h komunikacijskim (Habermas). To sta skrajni logiki, prva se odvija v luči mehanskega načina integracije v prostoru (od zgoraj, kakor je dobro za delovanje sistema kot celote) in druga v luči organske integracije v prostoru (od spodaj, kot narekujejo potrebe uporabnikov). Normativna logika je instrumentalna, racionalistična, podrejena je realizaciji v naprej določenih ciljev, ki jih izostri analiza stanja, ne sprašuje pa se temeljnih vprašanj o sistemu kot celoti in o njegovih temeljnih mehanizmi in vrednotah. V takšnih razmerah lahko vključevanje deležnikov in usklajevanje vpliva samo na razmeroma drobne rešitve. Uveljavljanja sektorskih interesov je po normativnem modelu prostorskega upravljanja veliko uspešnejše, če se odvija 'na politični ravni' in tako mimo sodelovanja javnosti in vzporedno z uradnimi

usklajevalnimi procesi. Zato je tudi motivacija za usklajevanje deležnikov v participativnih procesih ustrezno nižja.

Komunikacijska interventna logika prostorske integracije na drugi strani zagotavlja rešitve prostorskih nasprotij, ki so emancipatorne za vse udeležene. V veliki večini primerov nobena rešitev v prostoru ne more biti idealna in edina možna. Ne le ker ideali nimajo konkretne podobe ampak samo zamišljeno, tudi zato, ker je možnih več rešitev, ki so s stališča celote približno enako dobre. 'Idealna' v realnosti je podmnožica možnosti z najbolj presečnimi rešitvami.

Komunikacijski pristop interese v prostoru povezuje s pomočjo kritično usmerjenega vendar spoštljivega 'agonističnega' dialoga. Tak dialog temelji na neizključevalnem nestrinjanju. Agonistična zasnova usklajevanja nasprotij je nasprotje antagonistične zasnove, temelječi na črno-beli obravnavi dilem, ki izključuje nasprotna stališča kot napačna in celo sovražna. Agonistično gledano so nasprotja opredeljena drugače, predvsem pluralno, to je kot nasprotja, ki se medsebojno upoštevajo in spoštujejo. Legitimna nasprotja v prostoru nikoli ne bodo razrešena, saj so načelna. A to ne pomeni, da ni mogoče poiskati skupnega okvira za njihovo obravnavo – skupnega na tak način, da bo okvir konstrukt tistih, ki jih to zadeva. Za oblikovanje takšnega okvira ni več mogoče prepričevati nasprotnikov v svoj prav, ampak je treba ustvariti demokratično vzdušje, 'katerega dosežek ni soglasje, ampak odnos' (Mouffe, 1999). Saj, kot ista avtorica pravi drugje, 'glavna naloga demokracije ni doseči soglasje, ampak upravljati nesoglasja z medsebojnim upoštevanjem' (Mouffe, 2010). Naloga demokracije je ravno to, z agonistično organiziranimi razmerji izgraditi zmogljivosti, s katerimi lahko vidimo svet v legitimni perspektivi drugega (Ankersmit, 2005). To je namreč pogoj za iskanje presečnih možnosti, ki vsaj v omejenih vprašanjih omogočajo kompromis, ki je za določen čas dovolj dober za vse.

V soočanju nasprotnih stališč nosilci interesov drug pri drugem ne preverijo le to, ali ti govorijo resnico ampak tudi meje veljavnosti vsake resnice. Na primer, ekonomski argument je utemeljen, vendar pa ni splošen, zato je v usklajevanju interesov treba ne samo preveriti ekonomskih izračunov ampak tudi jasno začrtati meje relevantnosti ekonomskih argumentov. Iz pomena kriterija učinkovitosti za gospodarstvo ne moremo izpeljati enakega pomena istega kriterija za prostor, zato tudi ločimo med ekonomsko in teritorialno učinkovitostjo. Analogno, utemeljenosti konzervatorskega kriterija na področju narave ni mogoče posplošiti na gospodarstvo, vsaj dokler zagovarjamo pomen materialnega napredka za družbo kot celoto.

V agonističnem usklajevanju torej udeleženci drug drugega omejujejo pri posploševanju njihovih argumentov na prostorske zadeve. Skozi dialog udeleženci drug drugemu predvsem pokažejo, da je veljavnost argumentov vedno ožja kot misli vsak protagonist. V agonističnem dialogu se tako naučijo, da so njihovi argumenti omejeni in da se pogovarjajo o kompleksnih zadevah, kjer ni veljavna le ena resnica ampak je resnic vedno več, in so samo omejeno veljavne. Ni nobene centralne resnice, so le področna ujemanja med delnimi resnicami, ki jih imamo edine lahko za zaplate skupne resnice – kar pa je povsem dovolj, da se razrešijo situacije, ki niso načelne ampak 'samo' življenjske, praktične, torej niso trajne in se lahko spremenijo takoj, ko je to smiselno in mogoče. V usklajevanju deležniki s komunikacijo gradijo svoj socialni kapital, ki ublaži začetno ostrino nasprotij. Spoznavajo naravo razlik med sabo, ki so sicer načelne, vendar pa dokler niso posplošene, si niso sovražne.

Ker Vizija določa, da bo politika prostorskega razvoja uveljavljala strateške cilje participatorno, torej s komunikacijsko interventno logiko, potem to pomeni, da mora biti SPRS zasnovan kot dokument prehoda iz obstoječega normativnega v prihodnji komunikacijski mehanizem doseganja sprememb v prostoru. SPRS mora biti strateško gledano zasnovana transformativno, da bo uvedla prelom splošnih trendov v prostoru iz negativnih v pozitivne.

V luči zgornjih ugotovitev o transformacijski naravi prostorskega izziva se vračamo k zasnovi vizije nove SPRS (MOP; 2016). Vizija, ki jo je pripravil MOP, je v sebi nasprotujoča – ohranjanje in dogovarjanje – saj se o varovanju ne dogovarjamo, ker je to primarna vrednota, temu se le podreujemo, kvečjemu se dogovarjamo, kako bomo to dosegli - vertikalno, glede na primarne vrednote, ki naj se ohranjajo. Takšna vizija torej ne predvideva, kot bi prostorska interventna logika morala, da bodo prostorski problemi rešeni predvsem multifunkcionalno, v dogovoru deležnikov z različnimi principielnimi zahtevami, kjer je ohranjanje naravnih vrednot le ena od sestavin, družbena kohezija je na primer druga, človekove pravice tretja, svoboda podjetniške pobude četrta itn. V primarnih vrednotah se deležniki nepomirljivo razlikujejo, funkcionalni dogovori oziroma preseki so edino polje, kjer jih lahko povežemo.

Zato predlagamo besedilo vizije MOP sintetizirati v kratko, enostavno opredelitev: »Vizija SPRS je prostorski razvoj za visoko kakovost bivanja, utemeljen na sodelovanju deležnikov v vseh fazah prostorske politike od identifikacije do izrabe notranjih potencialov prostora z bogatitvijo multifunkcionalnosti njihovih uporab in tako s poglobljanjem prostorske kohezije Slovenije«. S tem strateški prostorski razvoj zagotavljamo presečno (cilj), to je s sinergijo med dejavniki prostorske kohezije kot temelja za uresničevanje vizije prostorskega razvoja Slovenije. Druga plat iste strateške orientacije je, da prostorski razvoj razumemo kot množitev prostorskih funkcij in prostorske funkcionalnosti na koheziven način – to je z dajanjem prioritete presečnim rešitvam v prostoru. Takšna zastavitev, pri kateri je identifikacija novih in polnejša izraba obstoječih potencialov vzvod prostorskega razvoja, je načeloma skladna z opredelitvijo MOP, da se prostorsko načrtovanje ukvarja z načrtovanjem rabe prostora ter z razporejanjem in usmerjanjem različnih dejavnosti v prostoru (Miklavčič in dr., 2014).

4 Programska struktura prostorske politike

4.1 Skladnost med Izhodišči in Cilji SPRS

Načrt izvedbe naloge predvideva v okviru strateškega vrednotenja za SPRS 2050 prispevati k oblikovanju konsistentne programske strukture SPRS (točka 2.1 načrta izvedbe naloge). Programska struktura je sestavljena iz opredelitve problema (Vizija), ciljev, aktivnosti in virov, ter učinkov SPRS (medsektorski vplivi in vplivi na širšo družbo). Prvi korak v tem okviru je preverba skladnosti izzivov SPRS s cilji SPRS kot so določeni v MOP, 2016). Izzive SPRS določa analiza stanja trendov v prostoru in prostorske politike (Pogačnik in dr., Zavodnik Lamovšek in dr., Golobič in dr.) ter Vizija SPRS, ki opisuje podobo končnega stanja (MOP, 2016). V drugem koraku je skladnost med Izzivi in Cilji SPRS preverjena še matrično z ugotavljanjem preseka med podrobno navedenimi dosežki prostorskega razvoja iz Vizije SPRS s Cilji SPRS, opredeljenimi v istem gradivu (MOP, 2016). Podrobna matrika skladnosti je navedena v Prilogi 4.

Ugotavljamo, da je večina vsebin, vključenih v Viziji, upoštevanih med Cilji SPRS. Vseeno opozarjamo na nekatera odstopanja na obeh straneh (nepokritost izzivov v ciljih ali odsotnost izzivov za nekatere cilje). Dopuščamo možnost, da neujemanja niso posledica nepokritosti in neskladnosti Vizije in Ciljev ampak le posledica tega, da vsi izzivi niso opredeljeni na isti ravni splošnosti kot vsi povezani Cilji. Primerjava z ugotovitvami analiz trendov prostorskega razvoja v Sloveniji je pokazala, da (pod)cilji SPRS ne zajemajo nekaterih problemskih področij, na katera opozarjajo analize. Med Izzivi SPRS, ki niso prevedeni v Cilje SPRS na isti ravni hierarhije, izpostavljam naslednje:

1. Za Fizični podsistem prostora (F):

- Policentrično uravnotežen sistem središč
- Učinki transporta na okolje in prostor so minimalni

2. Za Gospodarski podsistem prostora (G):

- Stavbni fond je dobro vzdrževan, funkcionalen
- Zmogljiv železniški prevoz ljudi in blaga
- Prometni in energetske sistem sta dobro mednarodno vpeta
- Dobra vpetost koprškega pristanišča v mednarodne tokove
- Slovenija je energetske samooskrbna
- Zelene tehnologije ter načela krožnega gospodarstva

3. Za Družbeni podsistem prostora (S):

- Participacija javnosti

Zato predlagamo naslednje dopolnitve Ciljev SPRS (MOP, 2016):

1. Za Fizični podsistem prostora (F)

- C 1.1.1 Koncentracija. Povezati območja koncentracije med MB, LJ in KP in povezati ta območja tudi čezmejno.
- C 1.6 Zmanjšanje ranljivosti prostora.

- C 1.1.2 Policentrizem.

2. Za Gospodarski podsistem prostora (G)

- C 2.6 Oblikovanje programa ukrepov zemljiške politike za spodbujanje delovanja trga zemljišč in spodbujanje večje ponudbe opremljenih zemljišč.
- C 2.7: (Trajnostno upravljanje z viri, prostorom in ponudbo slovenskih mest – skrb za privlačnost in prepoznavnost ter dostopnost do kulturnih vsebin (kulturne ustanove, kulturne prireditve in kulturna dediščina): Predlagamo brisati (delno zato, ker so te vsebine že zajete drugje) oziroma ga opredeliti bolj natančno in bolj homogeno.

3. Za Družbeni podsistem prostora (S)

- C 3.1.1 Zaustaviti praznjenje mestnih središč na račun širjenja suburbanih območij, prenova mestnih jeder in sanacija degradiranih urbanih površin.
- C 3.1.12 Znanost: univerze, instituti, znanstvene organizacije.
- C 5.2 Uvesti regionalno raven kot vmesni člen med državno in lokalno ravniyo upravljanja s prostorom in načrtovanja.
- C 5.4 Oblikovanje kriterijev za uveljavljanje prostorskih ukrepov.
- C 5.5 Uvesti spremljanje in vrednotenje učinkov prostorske politike.
- C 5.6 Pravočasno odzivanje, ukrepanje (vodilna vloga – sposobnost vodenja sprememb, lastništvo...): predlagamo brisati (delno že zato, ker so te vsebine že zajete drugje) oziroma ga opredeliti bolj natančno in bolj homogeno.
- C 5.7 Zmanjšanje administrativnih bremen na področju prostorske administracije in upravljanja in zmanjšanje implementacijskega deficita prostorskega upravljanja. Logična preverba utemeljenosti povezanih postopkov z namenom njihovega skrajšanja.
- C 5.8 Izboljšati učinkovitost postopkov usklajevanja interesov v prostoru.
- C 5.9 Izgradnja informacijskega sistema.

Obenem smo preverili ali imajo vsi Cilji SPRS svojo protipostavko v izzivih SPRS. Ugotavljamo, da sta Cilja 1 in 4 skladno prevedena iz Izzivov. Drugi Cilji pa niso v celoti presečni z izzivi Vizije. Manjka, zato predlagamo dodati:

1. V okviru Cilja 2: Večja konkurenčnost slovenskih mest (G), podcilji:

- C 2.1 Konkurenčnost in primerljivost v ponudbi in storitvah z mesti izven države (čezmejni, makroregionalni EU prostor in soseščina).
- C 2.4 Osredotočenost in razvoj specifičnih primerjalnih prednosti (npr. bližina državne meje – čezmejne storitve; državno središče – dostop do upravljavskih funkcij najvišje ravni).
- C 2.5 Kakovostno bivalno in delovno okolje v mestih, ne glede na to, ali gre za mestna središča ali gospodarske cone.

2. V okviru Cilja 3: Kvaliteta življenja v mestih in na podeželju (S), podcilji:

- C 3.2 Javni prevoz.

3. V okviru Cilja 5: Prilagodljivost za spremembe (S), podcilji:

- C 5.3 Zmožnost odzivanja (kapacitete človeških virov, sposobnosti) in zaznavanja (strukture, usposobljene za analizo, redno spremljanje prostorskega razvoja in kritično vrednotenje) na probleme in izzive.

Če povzamemo: med tremi domenami teritorialne kohezije, je ugotovljena skladnost med Izzivi in Cilji SPRS najvišja za Fizični sistem prostora, precej slabša pa za Družbeni in za Gospodarski podsistem prostora.

4.2 Presečno usklajevanje prostorskih interesov

Neučinkovitost medsektorskega usklajevanja interesov v prostoru je po doslej opravljenih raziskavah ocenjena kot ena najbolj akutnih slabosti instrumentov prostorskega razvoja v Sloveniji. Predhodne študije ne kažejo, da bi v Sloveniji težave usklajevanja tičale v premajhni pozornosti, namenjeni usklajevanju. Po nekaterih mnenjih gre v Sloveniji celo za hipertrofijo usklajevanja, ne samo na prostorskem področju, ampak celo v interesno manj izpostavljenih sektorjih. Če ne drugega, je usklajevanja veliko že zaradi akutne nedodelanosti predpisov, neskladij v zakonodaji različnih resorjev in s tem nujno povezanega slabega izvajanja predpisov in posledično visokega implementacijskega deficita. Na eni strani je torej 'količina usklajevanja', merjena kot količina resursov vloženi v to več kot zadostna. Težave so v zelo nizki kakovosti usklajevanja in njegovih pičlih rezultatih.

Analize so odkrile več razlogov za slabo usklajevanje interesov v prostoru. Delno gre za sistemske omejitve usklajevanja, povezane z omejitvami nabora formalnih nosilcev urejanja prostora, delno za način usklajevanja, na primer zgolj prek izdaje pisnih smernic namesto z usklajevalnimi sestanki. To ne omogoča zadostne izmenjave različnih pogledov in mnenj, kot bi jo zahtevalo razreševanje nasprotij povezanih z urejanjem prostora (Miklavčič, 2015). Koordinacijo nadalje močno ovira pretirana regulacija, prenormiranost (Golobič in sod., 2014). Normativizem razvojne izzive prostora danes najprej razdrobi na formalno ustrezne fragmente rešitev, ti fragmenti pa pogosto niso več zadostni, ker ne prestanejo preizkusa kompleksnosti realnega življenja. Usklajenost je reducirana na normativizem, ne na učinke za uporabnike. Pri visokem implementacijskem deficitu prostorske politike formalna usklajenost z ničemer ne more zagotoviti sinergičnih učinkov izvedenih ukrepov za uporabnike. Usklajevalni formalizem (kot tudi evalvacijski formalizem, kot je CPVO) je povsem skladen z normativno interventno logiko prostorskega razvoja. Tako imamo situacijo, ko so formalne medsektorske skladnosti visoke, prostorski procesi pa so še naprej nesinergični. Usklajevanje pogosto obtiči v formalnih razrešitvah, kljub načelni participativni zasnovi prostorskih procesov odločanja. Končne odločitve so kljub temu sistematično v prid sektorjev, ki v danem kontekstu lažje uveljavljajo svoje interese (pristojnosti), to pa odpira pot predvsem netransparentnem razreševanju prostorskih nasprotij iz ozadja (v pisarnah predstojnikov, namesto participativno). Zato tudi nosilci politik in uporabniki prostora opredeljujejo prostorske izzive in potrebne ukrepe povsem drugače. Izboljšanje prostorskega usklajevanja je strateškega pomena za novo SPRS (Miklavčič, 2015). Kako lahko pri tem pomaga presečna interventna logika? Z novo, presečno interventno logiko lahko zarišemo tudi nov, presečni postopek usklajevanja sektorskih interesov v prostoru, horizontalno in vertikalno. Opravili bi ga lahko v treh korakih (Slika 4).

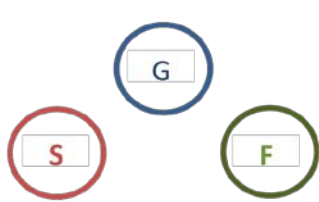
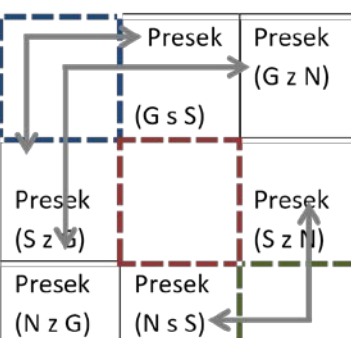
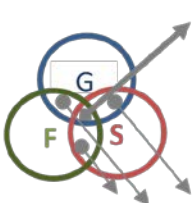
V **prvem** koraku nosilci nasprotnih interesov (sektorji, prebivalstvo, občine...) utemeljijo kaj je primarnega pomena za vsakogar z opredelitvijo svojih prioritet in ključnih stališč. Sodelujoči v usklajevanju drug drugemu potrdijo ali problematizirajo prioritete s stališča ustreznosti za uresničevanje ključnih usmeritev prostorskega sistema kot celote, na primer s stališča zagotavljanja kohezivnosti ali trajnosti... Usklajevanje poteka dokler na mizi ne ostanejo samo tiste prioritete vsakega akterja in vsakega kohezijskega stebra (G, S, F), ki so jih sodelujoči prepoznali kot ključne s stališča prostorskega razvoja. Na primer, da mora biti prostorski razvoj

multifunkcionalen (vidik F), učinkovit (vidik G) in trajnosten (vidik S). V prvem koraku usklajevalci dosežejo medsebojno priznanje legitimnosti različnih interesov v prostoru.

V **drugem koraku** si usklajevanje prizadeva opredeliti presečna področja, kjer se porajajo hibridne vsebine prostorskega razvoja, torej Pk, Pu in Pi. Preseki pokrivajo situacije, ki so lahko konfliktne (zmagovalec-poraženec, igra ničelne vsote), kot tudi situacije, v katerih so akterji usklajevanja sinergično povezani (zmagovalec-zmagovalec, vsota je večja od delov). Povezave v prostoru so večstranske in mrežne, tako da je delno vsak deležnik v konfliktnih in delno v sinergičnih odnosih z vsakim drugim deležnikom, zato ni verjetno, da bi prišlo do skrajnih zaostritev v katerem koli posamičnem nasprotju interesov. V takšnih razmerah ne more prevladati nobena črno-bela rešitev in s tem interes močnejšega, ker tisti, ki je močnejši, ne more nikoli nadzorovati celotne mreže procesov, katerih razvoj je usodnega pomena za uveljavitev njegovih enostranskih interesov. Dokaze za to, da se v kompleksnih razmerah moč sprevrže v nemoč je med drugim podala študija vmesnega vrednotenja vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (Golobič in sod., 2008).

V drugem koraku usklajevanja se udeleženci zavedo mnogovrstnih načinov, na katere so posredno povezani, kar je v demokratično odprtem pluralnem vzdušju povsem dovolj za trdno prostorsko kohezijo (Granovetter, 1985, je pisal o moči šibkih vezi med člani družbe za povezanost družbe). Prostorske rešitve, ki izhajajo iz odkritja presečnih povezav, potem udeleženci usklajevanja materializirajo v **tretjem koraku** usklajevanja, ko na osnovi presečnih interesov sami zasnujejo razrešitve konkretnih dilem v prostoru. Tako bodo na koncu usklajevanja zmagovalne rešitve, ki najbolje služijo potrebam uporabnikov.

Slika 4: Shema tridelnega postopka presečnega usklajevanja interesov v prostoru

Korak 1	Korak 2	Korak 3
		<p>Teritorialna kohezija</p>  <p>Medsektorska skladnost ('pametna rast')</p>
<p>Določiti kaj so trije glavni stebri, tj. G, S, F</p>	<p>Poiskati obstoječe in možne presečne povezave med tremi glavnimi stebri teritorialne kohezije</p>	<p>Na presečnih poljih poiskati skupne (presečne) rešitve – Plane, Programe, Projekte, Politike. Povečanje področja presekov v času se imenuje 'Pametna rast'</p>

Nova interventna logika ne bo zahtevala le drugačnega pristopa k horizontalnem usklajevanju med sektorji (zgoraj), ampak tudi vertikalno med državno in občinsko ravnanje. Danes sta občina in

država povezani v hierarhičnem odnosu od zgoraj navzdol, značilnem za prevladujočo normativno interventno logiko. Glede na kompleksnost izzivov v prostoru je to do določene mere nedvomno potrebno, še zlasti v pogledu države, vendar tudi popolnoma nezadostno za koheziven prostorski razvoj v duhu Vizije. Ko so enkrat v prostoru sistemske zadolžitve različnih ravni uveljavljene in mehanizmi sodelovanja delujejo dobro, takrat med ravnmi upravljanja postanejo pomembna predvsem presečna vprašanja, ki višjo in nižjo raven povezujejo na povsem nov, 'sredinski način'. **'Sredinsko' usklajevanje** različnih upravljavskih ravni je mišljeno kot vmesni pristop k prostorskem upravljanju med makro in mikro pristopom. Makro pristop je izoblikovan v pogledu države (mehansko), mikro v pogledu občin in posamičnih uporabnikov prostora (organsko). Čeprav je v Sloveniji uveljavljen makro pristop, pa so neodvisne mikroskopske silnice v prostoru vseeno močne ter nedvomno predstavljajo ključen dejavnik prostorskega razvoja, vendar pa jih državna prostorska politika slabo obvladuje. Posledično je sedanji hierarhičen način usklajevanja dokaj neuspešen tudi v vertikalni smeri.

Vse tri ključne študije, na katere se naslanjamo (Pogačnik, Lamovšek, Golobič, s sod.), so v ugotovitvah problematizirale odsotnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja v Sloveniji, kot vmesnika med občinsko in državno ravno. Regionalni pristop se nahaja na mezo ravni, ki je na sredini med mikro in makro, ker posreduje med njima in s tem blaži ostrino njunih nasprotij. Namesto mikro – makro strukturiranja prostorskih izzivov razvoja bi bilo treba uveljaviti mikro-mezo-makro pristop, da se proces vertikalnega usklajevanja uskladi z večnivojsko strukturo prostorskih izzivov. Kaj pomaga, če so subjekti v prostoru usklajeni na podlagi, ki ni skladna z naravo prostorskih izzivov? Radej (2015) stopi še korak naprej, ko trdi, da so hierarhični odnosi kompleksnih procesov kot so prostorski, urejeni v mezo-mezo-mezo sekvence, kar utegne biti za področje hierarhičnega usklajevanja prostorskih vprašanj ključna razlika. Pojasnimo! Ko občina načrtuje prostorsko ureditev, so vse manjše prostorske enote, ki jih pri tem upošteva, zanjo mikro raven. Obenem upošteva usmeritve države, ki so zanjo makro raven. Občina torej pri pripravi svojega načrta deluje na sredini med nižjo in višjo ravno, torej z mezo ravni. Podobno je z državo. Ko država načrtuje svoje programske usmeritve so v njenem pogledu občine na mikro ravni, evropske usmeritve pa so na makro ravni. Tako tudi država pri izvajanju svojih prostorskih pristojnosti deluje s sredine, mezoskopsko. Odnos med občino in državo torej ni mikro-makro, podrejeni-nadrejeni ampak v veliki meri odnos med višjo in nižjo ravno (prim. z Güntner v Grisel, van de Waart, 2001). Kaj je v konkretnem primeru mikro in kaj makro raven je v celoti odvisno od tega, od kje pojave opazujemo. Sredinska zastavitev interventne logike večnivojskega usklajevanja konkretno pomeni, da mora biti prostorsko upravljanje organizirano vsaj na treh ravneh (mikro-mezo-makro oz. višja-srednja-nižja) in ga je mogoče dobro opraviti le s srednje oziroma mezo ravni. Torej imajo zagovorniki uvedbe regionalne ravni prostorskega planiranja v Sloveniji prav samo deloma – regija je temeljna za posredovalen način usklajevanja interesov v prostoru med državo in občinami, ne bo pa zadoščala za uveljavitev presečnih načel, zato je treba v luči ambicij Vizije narediti več, kot samo uvesti tretjo raven prostorske politike. Potrebne so (vsaj) tri ravni politike, kjer vsaka raven sama pri sebi uveljavi mezo posredniški pristop k usklajevanju interesov v prostoru med nižjo in višjo ravno.

Na mezo ravni se usklajevanje interesov konkretno opravi tako, kot je opisano pri horizontalnem usklajevanju. Vertikalno usklajevanje torej ni ločeno od horizontalnega usklajevanja. Vertikalna razsežnost je samo drugi obraz istega izziva, saj zahteva samo, da mora biti horizontalno

usklajevanje med sektorji vedno opravljeno tako, da prispeva k premostitvi prepada med nižjo in višjo ravno. Na primer pri umeščanju trase nove ceste je treba upoštevati ne le agregatne kazalnike njenega vpliva na izboljšanje dostopnosti za večino referenčne populacije ampak tudi specifične kazalnike škod in poslabšanj, ki jih nova cesta povzroči zaradi spreminjanja funkcionalnosti prostora za najbolj izpostavljene okoliške kmete in druge prebivalce. Takšen pristop se sicer že upošteva pri pripravi primerjalnih študij variant in sicer dosledno za vse projekte državnega pomena (skladno z zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor; po ZUPUDPP). Poslej bi tak pogled uveljavili tudi v programiranju na strateški ravni in v postopkih usklajevanja.

Uveljavitev **presečno-sredinskega pristopa k usklajevanju** kompleksnih procesov v prostoru bi zahtevala prelom z doslej prevladujočim enostranskim, kvečjemu multi-kriterialnim (nekompleksnem, zgolj 'kompliciranim') razumevanjem procesov v prostoru. Prelom bi bil upravičen ne le zaradi že večkrat evidentirane neuspešnosti sedanjega prostorskega modela ampak tudi v pogledu dolgoročne perspektive SPRS, ki zahteva odziv na radikalno spremenjene razmere v katerih se Slovenija in Evropa in pravzaprav cel svet nahaja že 25 let, in ki bodo tudi v širše civilizacijskem smislu po mnenju sociologa Wallersteina težko v celoti presežene že v naslednjih 30 letih. Živimo v času dolgega prehoda z radikalnim civilizacijskim obratom, ki ga je sprožilo sovpadanje megatrendov (globalizacija, tehnologija, interesi trajnosti, pravičnosti ...). Zato je zelo tvegano določati konkretne cilje glede stanja v prostoru za 30 ali več let, ampak naj bodo ti procesne, transformativne narave. Konkretni cilji naj se znotraj tega določajo za krajše roke in sproti dopolnjujejo glede na nova spoznanja in ambicije. Tako bodo cilji lahko fleksibilni in obenem zavezujoči. Kar veliko bolj potrebujemo, je procesno zasnovana strategija dolgoročnega prehoda, da bomo kot narod, država, sektor in kot državljani lahko okrepili svojo odpornost (resilienco), se pravi zadržali izbrano smer razvoja kljub negotovostim, ki nujno spremljajo dolgoročni razvoj v tako prevratnih časih. Če na tridelni postopek usklajevanja horizontalnih in vertikalnih nasprotij pogledamo s stališča njegove kratkoročne učinkovitosti (napora potrebnega za doseg takojšnjega učinka), je nov postopek nedvomno zahtevnejši in bolj potraten od veljavnega. Zato se moramo vprašati ali ni na novi interventni logiki utemeljen usklajevalni postopek nesmotrn, ali nas ne vrača v razmere (in čase) usklajevalne hipertrofije, iz katere se v prvi vrsti želimo izviti?

Trdimo, da ne! Nov pristop bo sicer res zahteval veliko 'več dela' vendar v tem primeru dodatno vlagamo zgolj vire, ki so v osnovi obilni in zdaj še večinoma slabo izkoriščeni. Usklajevanje interesov v prostoru ne prinese le bolj integralnih prostorskih posegov ampak razvija tudi usklajevalne sposobnosti vključenih in socialni kapital nosilcev urejanja prostora. Ti z novimi izkušnjami prostorske kohezije vseskozi nadgrajujejo uspešnost svojega usklajevanja. Medtem, ko sedanji način usklajevanja izčrpava svoje udeležence, jih nov pristop polni s sinergijami. Zato več presečnega usklajevanja nikakor ne pomeni več birokracije, prav nasprotno, saj gradi sposobnost samoregulacije in delitev odgovornosti med nosilci urejanja prostora – kar bi zahtevalo razširitev njihovih pristojnosti, vendar obenem dokazati tudi višje kompetence in višjo strokovno (in tudi osebne) integriteto. Nov načina usklajevanja tako z inoviranjem interventne logike prostorskega upravljanja obljublja postati eden ključnih vzvodov za zmanjšane normativizacije prostorskega upravljanja.

4.3 Instrumenti presečne teritorialne integracije in kohezije

Instrumenti prostorske politike so orodja za uveljavljanje teritorialnega razvoja in jih zato lahko obravnavamo kot njegova gibalna. Pahljača instrumentov predhodnega SPRS (2004) je ozka in skromna, prevladujejo normativni instrumenti, vsaj v dosedanem dvajsetletnem razvoju pa primanjkuje ekonomskih, razvojnih in participativnih instrumentov, ki bi lahko prispevali k bolj usklajenim posegom v prostor.

Simptomatičen je že ozek nabor planskih in normativnih instrumentov prostorske politike v Sloveniji; zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih sektorjev. V večini držav članic OECD so v uporabi raznorodni regulativni instrumenti prostorske politike (OECD, 2015). Predvsem je potrebna razširitev pahljače tako, da bo nova SPRS poleg normativnih zajel tudi ekonomske in razvojne instrumente, ki v primerjavi z normativni instrumenti učinkujejo bolj posredno, saj se uporabniki prostora večinoma niso prisiljeni ravnati po njih. Ekonomski instrumenti so večinoma fiskalni ali spodbujevalni, kot na primer:

- Davek na nepremičnine in drugi instrumenti zemljiške politike
- Subvencije za realizacijo ciljev prostorskega razvoja (Fiselier, Oosterberg, 2004) in davčne olajšave (OECD, 2015).
- Nepovratna plačila tistim, ki uveljavljajo projekte urbane regeneracije, uvajajo teritorialna partnerstva in izvajajo integralne projekte (Westphal in dr., 2003).
- Delitev koristi od povišanja ekonomske cene lokacij, ki jim cena raste zaradi prostorskih ureditev (ECE, 2008).
- Naprtitev škod prostorskih preureditev z dajatvami na negativne vplive za povzročitelje degradacij (OECD, 2015).
- Spodbude za povečanje ponudbe zemljišč (OECD, 2015). Na primer zmanjšanje državnega financiranja občin in drugih ustanov, ki upravljajo javno premoženje, če je to neaktivno.
- Spodbude in olajšave za sanacijo in ponoven razvoj degradiranih ('brownfield') območij, zlasti v mestih (OECD, 2015).
- Olajšave za prenovu zgodovinskih objektov (OECD, 2015).

Za večino navedenih instrumentov je ključna ureditev evidenc zemljišč, ki se sicer vzpostavlja, to je pomembno tudi za spremeljanje učinkov politik in korekcije ukrepov.

Nova SPRS tudi ne bi smela zanemariti možnosti uporabe razvojnih instrumentov EU na primer za financiranje priprave in preizkus novih prostorskih ukrepov kot so URBAN, URBACT, JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, LEADER, INTTERREG, Kohezijski sklad, ERDF, ESF, EAFRD, European Neighbourhood Instrument – ENI. Posebno pomembna sta instrumenta 'pametne rasti' ITI – Integrirane teritorialne naložbe in CLLD – Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ker poudarjata ravno horizontalni vidik usklajevanja razvojnih interesov v prostoru.

Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev, da bi bili bolj prostorsko naravnani. To bi bila tudi ena od ključnih dodanih vrednosti razprave na fokusnih skupinah.

Instrumenti so sicer materija, ki jo je treba urediti (tudi) v zakonodaji, vendar mora biti SPRS ambicioznejša od trenutne zakonske ureditve in dajati pobudo in usmeritve za njeno spremembo. Ker se sočasno s pripravo SPRS spreminja tudi cel paket prostorsko-gradbenih zakonov, je priložnost za učinkovite in usklajene spremembe. Osnutki zakonodaje v javni razpravi ponujajo nekatera izhodišča za instrumente, vendar ostajajo nekatere rešitve neprepričljive, nedomišljene in ne izkoriščajo vseh možnosti. Preden se rešitve uvajajo v zakonodajo, jih je treba testirati, najmanj kot simulacije a tudi v praksi; in SPRS bi na tem področju lahko bila eden od inovativnih poskusov. Spodaj so komentirane nekatere predlagane rešitve v ZUreP-2, z vidika prenove SPRS oz. širše prostorske politike.

- Uvajanje koordinacijskih teles kot sta Prostorska komisija Prostorski svet. Prva je politični organ in je smiselni forum za izvajanje »presečnega usklajevanja interesov«, kakor je prikazano v poglavju 4.2, a le v primeru, da bodo njeni predstavniki v resnici osebe z odločevalnimi kompetencami in z močno analitično (raziskovalno) podporo. Prostorski svet, kot je zamišljen, je nepotreben in bo neučinkovit. Ministrstvo potrebuje operativno telo, ki bo v polni meri odgovorno Ministru in bo strokovo usposobljeno izvajati podporne analize.
- Regionalna raven načrtovanja, ki jo uvaja ZUreP-2, je sicer dobrodošla, vendar premalo jasno določena glede odgovornosti za pripravo RPP ter odnosom med organi, postopki, dokumenti na ravni regije ter države in lokalnih skupnosti.
- Ukrepi zemljiške politike so v predlogu ZUreP bistveno bolj urejeni kot do sedaj, vendar niso preverjeni in ustrezno sistemsko vpeti v ostale predpise glede finančnih mehanizmov, obligacijskih razmerij, evidentiranja nepremičnin, množičnega vrednotenja nepremičnin, varstvenih režimov, okoljskih predpisov ipd.
- Ohraniti oziroma izboljšati je treba fleksibilnost davčnih instrumentov zemljiške politike (davek na nepremičnine?), kot je današnji NUSZ, s katerim se višina dajatve na stavbna zemljišča prilagaja glede na njihovo smotrno uporabo in izkoriščenost ('pametni instrumenti').
- V Zakon (v strateški del) bi bilo glede na opredelitve nove SPRS smiselno zapisati, da je cilj prostorskega razvoja doseganje teritorialne kohezije, v skladu s prizadevanji EU in skladno z nadsektorsko ambicijo prostorske politike.
- ZUREP2 ne vsebuje določb o razvojnih nalogah prostorske politike. To je zelo problematično in velika težava glede na: (i) ambicije prostorske politike postati nadsektorska in (ii) tudi glede na ambicije povečanja kapacitet prostorske politike za boljše obvladovanje nasprotij med razvojem in varovanjem.

4.4 Predlogi za dopolnitev vsebine in strukture dokumenta SPRS 2030/2050

V tem poglavju kratko komentiramo predlagano dispozicijo (strukturo dokumenta; kazalo) SPRS (kot je razvidna iz kazala v dokumentu MOP z dne 16.9.2016) z vidika njegove celovitosti. Prva tri poglavja so smiselna in potrebna v dokumentu. Poglavji V4 in V5 sta ključni vsebinski poglavji in se nanašata na poselitev (V4) in infrastrukturo (V5). Vsekakor sodi med ključne (celo morda najpomembnejše) strateške odločitve države, katerih območij NE bo namenila poselitvi in/ali infrastrukturi, saj gre večinoma za nepovratne spremembe. Razen, če je pod infrastrukturo mišljena tudi t.im. zelena infrastruktura¹⁸, je to pomemben spregled. Prav tako se morajo nacionalne strateške odločitve opredeliti do podeželja in njegovega prostorskega razvoja.

Poglavje V6 je pomembno, saj je prav izvajanje najšibkejša točka prostorske politike. Če se ta ne bo izvajala, je pravzaprav docela vseeno, kaj je napisano v drugih poglavjih. Če se bodo torej poglavja pod V61 (Usmeritve) ukvarjala z vsebino, ne pa zlasti z izvajanjem SPRS (kar je, glede na razdelitev po temah treba pričakovati), potem to poglavje (spet) ne bo dobilo prave teže. Vsaj glede na strukturo kazala ni videti, da bi izvajanje in temu namenjeni ukrepi dobili višjo prioriteto v dokumentu.

V poglavju 6 bi bilo treba prikazati tudi sumarne finančne in druge vire potrebne za izvajanje ukrepov in usmeritev SPRS. Razdelane finančne in druge podlage SPRS je smiselno uvrstiti v prilogo končnega SPRS. Izrecno nasprotujemo ideji, da bi se ukrepi za izvajanje in potrebni viri določili šele v Akcijskem načrtu za izvajanje SPRS. Akcijski načrti so samo instrument osredotočanja na **posebej problematična** področja prostorske politike, kot na primer za področje zniževanja normativnih preprek uspešnejšemu prostorskemu razvoju. Zato se v ZUREP tudi ustrezno predlaga, da se Akcijski načrt sprejme na Vladni ravni, torej eno raven nižje kot je predpisano za sprejem SPRS. Če se želi SPRS uveljaviti kot ' temeljni akt o usmerjanju prostorskega razvoja države' (ZUREP 2, člen 45), mora vsebovati tudi specifične in finančno ovrednotene ukrepe. ZUREP 2 ne nalaga ločevanja strateškega od akcijskega dela SPRS ampak akcijske programe, skladno z našim predlogom, navaja opcijsko, le 'za posamezna območja ali dejavnosti' in ne splošno (člen 46).

¹⁸ Izraz "zelena infrastruktura", ki ga uporablja gradivo za pripravo SPRS, je sicer v zadnjem času mednarodno razširjen, vendar se njegov pomen pojavlja v zelo raznorodnih pomenih in kontekstih. V Sloveniji smo v sorodnem pomenu uporabljali izraz "zeleni sistem", ki je bil sicer pogosteje uporabljen za urbana območja, vendar bi ga lahko smiselno razširili tudi na regionalno oz. nacionalno raven. Ne glede na uporabljeno izrazje, ga je treba jasno in nedvoumno opredeliti in po možnost čim boljje uskladiti z uporabljenim v sorodnih dokumentih (npr. zakoni). Predlagamo, da se, če je le mogoče, uporablja definicije iz Urbanističnega slovarja (Urbanistični inštitut, 2015)

5 Vrednotenje skladnosti sektorskih politik s stališča doseganja ciljev prostorskega razvoja

Načrt vrednotenja predvideva v okviru Strateškega vrednotenja SPRS presoditi konsistentnost oblikovanja konsistentne programske strukture SPRS (točka 2.1 Načrta) in oceniti skladnosti sektorskih politik z vidika ciljev prostorske kohezije (točka 2.2 Načrta). V okviru te zadolžitve je treba pripraviti matriko skladnosti za oceno usklajenosti medsektorskih razmerij in skladnosti ciljev sektorskih oziroma področnih politik s prostorsko politiko, kot je zajeta v 5 glavnih ciljeh SPRS. Zbrani in ocenjeni so bili razvojni dokumenti in strategije posameznih sektorjev, s področij okolja, prometa in infrastrukture, energetike, stanovanj, kmetijstva ter človeških virov (Preglednica 5).

Preglednica 5: Dokumenti za vrednotenje skladnosti ciljev po področjih

Področje	veljavni dokumenti, osnutki/ dokumenti v pripravi
Družbena infrastruktura in poselitev	<ul style="list-style-type: none"> - Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015-2025 - Arhitekturna politika Slovenije - osnutek - Nacionalni program za kulturo 2014-2017 - Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014-2018 - Nacionalna strategija kakovosti in varnosti v zdravstvu 2010-2015 - Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016-25 »Skupaj za družbo zdravja« - Državni program obvladovanja raka v Sloveniji 2010 – 2015 - Nacionalni program za obvladovanje sladkorne bolezni – Strategija razvoja 2010 - 2020 - Akcijski načrt za izvajanje strategije RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2015-2020 - Strategija obvladovanja demence v Sloveniji do leta 2020 - Državni program paliativne oskrbe - Resolucija o nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015-2025
Gospodarski in regionalni razvoj	<ul style="list-style-type: none"> - Strategija razvoja Slovenije 2050 / Soustvarjamo vizijo Slovenije- Pogovori o naši prihodnosti (SVRK, 2016) - Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike 2014- 2020 (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko; SVRK, 2014), - Slovenska industrijska politika- SIP 2014-2020 (Vlada RS, 2013), - Strategija razvoja slovenskega turizma - Partnerstvo za trajnostni razvoj slovenskega turizma 2012-2016 (Vlada RS, 2012) in - Digitalna Slovenija 2020- Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020 (SVRK, 2016).

Področje	veljavni dokumenti, osnutki/ dokumenti v pripravi
Okolje	<ul style="list-style-type: none"> - Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 - Strategija prehoda Slovenije v nizkoogljično družbo do leta 2060 <p>Industrijske nesreče</p> <ul style="list-style-type: none"> - Program zmanjševanja tveganja za okolje zaradi večjih nesreč z nevarnimi snovmi <p>Varstvo voda</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2016 do 2021 - Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode (novelacija za obdobje od leta 2005 do leta 2017) - Operativni program zmanjševanja onesnaževanja površinskih voda s prednostnimi in drugimi nevarnimi snovmi - Operativni program preprečevanja onesnaževanja vodnega okolja z nevarnimi kloriranimi ogljikovodiki iz razpršenih virov onesnaževanja - Operativni program zmanjševanja onesnaževanja vodnega okolja z emisijami živega srebra iz razpršenih virov onesnaževanja v Republiki Sloveniji <p>Zrak</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM10 - Operativni program doseganja nacionalnih zgornjih mej emisij onesnaževal zunanjega zraka /Revizija operativnega programa doseganja nacionalnih zgornjih mej emisij onesnaževal zunanjega zraka iz leta 2005/ - Operativni program zmanjševanj emisij snovi v zrak iz velikih kurilnih naprav <p>Podnebne spremembe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operativni program ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 - Operativni program RS za ravnanje s haloni - Operativni program RS za ravnanje s klorofluorogljikovodiki <p>Odpadki</p> <ul style="list-style-type: none"> - Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov <p>Hrup</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operativni program varstva pred hrupom, ki ga povzroča promet po pomembnih železniških progah in pomembnih cestah prve faze zunaj območja MOL za obdobje 2012–2017 <p>Ohranjanje narave</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 (ReNPVO) (Ur.l. RS, št. 2/06) - Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – z dopolnitvami) - Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – z dopolnitvami) - Program upravljanja območij Natura 2000 za obdobje 2015 – 2020 (MOP, april 2015) - Strategija ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji (2002-2012) (MOP, 2001) - Analiza doseganja ciljev Strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji (končno poročilo). Zavod Symbiosis, 22.5.2012

Področje	veljavni dokumenti, osnutki/ dokumenti v pripravi
Promet in trajnostna mobilnost	<ul style="list-style-type: none"> - Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji 2015 - Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (2006) - Resolucija o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (Uradni list RS, št. 9/10) - Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 87/10)
Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo	<ul style="list-style-type: none"> - Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 »Zagotovimo.si hrano za jutri« (Vlada RS, 2011) - Program razvoja podeželja 2014 – 2020 (PRP 2014 – 2020; Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Direktorat za kmetijstvo, 2016) - Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (Vlada RS, 2007) - Akcijski načrt za povečanje konkurenčnosti gozdno-lesne verige v Sloveniji do leta 2020 (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2012) - Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v RS za obdobje 2014-2020 (Vlada RS, 2015)
Energetika in rudarstvo	<ul style="list-style-type: none"> - Strategija razvoja elektroenergetskega sistema Republike Slovenije – Načrt razvoja prenosnega omrežja Republike Slovenije od leta 2015 do leta 2024 (ELES, 2015) - Akcijski načrt za energetske učinkovitost za obdobje 2014-2020 (AN URE 2020) (Ministrstvo za infrastrukturo, 2015) - Akcijski načrt za obnovljive vire energije 2010-2020 (Ministrstvo za infrastrukturo, 2010) - Dolgoročna strategija za spodbujanje naložb energetske prenove stavb (Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za javno upravo, 2015) - Državni program gospodarjenja z mineralnimi surovinami- Splošni načrt (Vlada RS, 2009)

Iz navedenih dokumentov so že bili povzeti njihovi ključni cilji in nameni, ki smo jih nato ocenili s stališča skladnosti s Cilji SPRS. Metoda presoje sledi testnemu primeru, ki je bil predstavljen v Začetnem poročilu. Podrobni rezultati presoje skladnosti po področjih so predstavljeni v Prilogi, skupaj s podrobnimi deskriptivnimi ocenami in s kvantitativnimi ocenami, Slednje so povzete in sintezno ocenjene v Preglednici 5 spodaj.

Pregledani so bili tudi cilji s področja zaščite in reševanja, vendar je bilo ugotovljeno, da so cilji povzeti po Obrambni strategiji Republike Slovenije kot so ohranitev neodvisnosti države, ustrezna stopnja obrambe, mir preveč abstraktni oz. »nad sektorski«, da bi bili smiselni za presojo skladnosti s SPRS, zato v nadaljevanju niso presojeni. Seveda pa velja, da je mir in ohranitev neodvisnosti in suverenosti ter ozemeljske celovitosti države predpogoj za kakršen koli razvoj, prostorski, gospodarski ali socialni. Priznavamo tudi dejstvo, da se ukrepi obrambe vsekakor odražajo v prostoru (npr. žica ob meji, ki onemogoča obdelovanje zemlje kmetom), vendar je ocenjeno, da ciljev skladnosti obrambe države kot so opredeljeni v dokumentu ni smiselno presojeti s cilji SPRS.

Preglednica 6: Skladnost sektorskih ciljev s Cilji nove SPRS v kontekstu zagotavljanja teritorialne kohezije, ocene od 1 (popolnoma neskladno) do 5 (popolnoma skladno)

Sektor	Rezultat presoje skladnosti	Komentar
Promet in trajnostna mobilnost		Popolna skladnost načrtovanih ciljev Prometa in SPRS.
Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo		Edini nasprotujoč odnos je ocenjen med ciljem SPRS C4 (Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije; S) in ciljem K2 (Spodbujanje sektorja pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe; G). Prehod sektorja na nove tehnologije namreč lahko pomembno vpliva na prostorsko identiteto Slovenije (novi načini obdelovanja zemlje, »fizična zaščita polj pred vremenskimi vplivi, ...).
Okolje		Cilji so večino skladni, izrazito neskladje pri cilju O6 (Ohranjanje celovitosti območij z naravovarstvenim statusom z ohranitvijo lastnosti in procesov, zaradi katerih so območja varovana) s SPRS ciljem C1 (Racionalen in učinkovit prostorski razvoj) ter C2 (Večja konkurenčnost slovenskih mest) in z razvojem in konkurenčnostjo mest. Ohranjanje namreč otežuje razvoj infrastrukturnih sistemov in deluje zaviralno na racionalni prostorski razvoj.
Družbena infrastruktura in poselitev (stanovanja, zdravstvo, šolstvo, varstvo kulturne dediščine)		Sektorski cilji so večinoma skladni. Najbolj skladen je cilj D1: Kvalitetna arhitektura ter uravnotežena ponudba primernih stanovanj, ostali so večinoma skladni, oziroma nevtralni z enim ali največ dvema ciljema socialne komponente.
Energetika in rudarstvo		Pri socialni komponenti teritorialne kohezije nikoli ni popolnega ujemanja med cilji SPRS in področnimi cilji, ne glede na to ali so ti opredeljeni kot F, G ali S. Ujemanje je popolno le med vsemi kombinacijami ciljev komponente G. Bolj neskladni ali nepovezani so področni cilji komponente G (E3, E4, E5 in E6) s socialno komponento ciljev SPRS.

Sektor	Rezultat presoje skladnosti	Komentar
Gospodarski in regionalni razvoj		Pri socialni komponenti nikoli ni popolnega ujemanja med cilji SPRS in področnimi cilji, ne glede na to ali so ti opredeljeni kot F, G ali S. Ujemanje je popolno le med vsemi kombinacijami ciljev komponente G. Bolj neskladni ali nepovezani so področni cilji komponente G (G3, G4, G5 in G6) s socialno komponento (S) ciljev SPRS.
Skupaj (ocena povprečne medsektorske skladnosti ciljev)		Največja skladnost med vsemi obravnavanimi programi je dosežena za področje fizičnega podsistema prostora, najnižji za socialno-kulturni podsistem. S stališča teritorialne kohezije je najskladnejši dejavnik Prostorske učinkovitosti (4,4 od 5), najšibkejši (3,8 od 5) pa Prostorska kakovost.

Vir podatkov: Priloga 4.

Ocena sektorske skladnosti s Cilji nove SPRS je po pričakovanju visoka (ocena 4,1 od 5 možnih), saj gre za presojo po normativni plati, ki kaže predvsem skladnost dobrih namenov in zavez. V prevladujočih razmerah visokega implementacijskega deficita pri izpolnjevanju normativnih usmeritev je vrednost ugotovitev o visoki medsektorski skladnosti SPRS sorazmerno majhna. S stališča teritorialne kohezije (presečno: Pk, Pu, Pi) so ocene skladnosti v povprečju nižje kot s stališča treh podsistemov prostora (nepresečno), kar potrjuje, da so medsektorske povezave v resnici šibkešje kot kaže skladnost za vse tri podsisteme prostora (G, F, S). Ob tem je treba poudariti, da je dosežena medsektorska skladnost daleč najslabša za socialno-kulturni podsistem prostora. Med šestimi proučenimi tematskimi področji obstajajo opazne razlike v medsektorski skladnosti, od popolne skladnosti za področje Prometa in trajnostne mobilnosti do zgolj srednje velike skladnosti za področje Gospodarskega in Regionalnega razvoja.

Med najbolj problematičnimi področji s stališča zagotavljanja medsektorske skladnosti opravljena presoja izdvaja naslednje negativne povezave (neskladnosti):

- Matrika skladnosti ciljev na področju okolja s cilji SPRS 2050 kaže, da so cilji večino skladni, izrazito neskladje je opaziti pri cilju O6: Ohranjanje celovitosti območij z naravovarstvenim statusom z ohranitvijo lastnosti in procesov, zaradi katerih so območja varovana. Cilj O6 ni skladen kar z dvema ciljema SPRS, in sicer ciljem C1: Racionalen in učinkovit prostorski razvoj ter ciljem C2: Večja konkurenčnost slovenskih mest. Ohranjanje oziroma doseganje ugodnega stanja ogroženih vrst in habitatnih tipov, zaradi njihovega velikega prostorskega obsega in strogih varstvenih režimov otežuje razvoj potrebnih infrastrukturnih sistemov in deluje zaviralno na racionalni prostorski razvoj.
- Kot neskladni (-) s ciljem SPRS C4 -Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije so ocenjeni cilji E1, E3, E4, ki se nanašajo na energetska učinkovitost stavb, izboljšanje energetske učinkovitosti Slovenije ter povečanje proizvodnje in uporabe energije iz OVE. Energetska prenova stavb, ter proizvodnja in uporaba OVE (postavitve infrastrukture npr. sončnih in vetrnih elektrarn)

namreč lahko pomembno vplivata na izgled arhitekturnih objektov ter podobo naselji in krajine.

- S ciljem SPRS C1- Racionalen in učinkovit prostorski razvoj sta v neskladju (-) cilja E5 (Zagotovljena zanesljiva in kakovostna oskrba z električno energijo) in E6 (Konkurenčna sposobnost sektorja mineralnih surovin in uravnotežena oskrba mineralnih surovin iz domačih virov). Gradnja novih delov električnega omrežja za zagotavljanje električne energije lahko pomembno vpliva na racionalen in učinkovit prostorski razvoj (npr. določitev primernih zemljišč, umeščanje infrastrukture v prostor, konflikti med različnimi rabami in dejavnostmi v prostoru). Prav tako lahko z odpiranjem novih ali širjenjem obstoječih kamnolomov na prostorski razvoj pomembno vpliva povečanje ali ohranjanje konkurenčne sposobnosti sektorja mineralnih surovin.
- Edini nasprotujoč odnos med cilji (-) za področje Kmetijstva, gozdarstva in ribištva je ocenjen za razmerje med ciljem SPRS C4- Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije (socialna komponenta- S) in področnim ciljem K2- Spodbujanje kmetijskega, živilskega, gozdarskega in ribiškega sektorja pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe (gospodarska komponenta- G). Prehod kmetijstva, živilstva in ribištva na nove tehnologije namreč lahko pomembno vpliva na prostorsko identiteto Slovenije (novi načini obdelovanja zemlje, »fizična« zaščita pred vremenskimi vplivi, ...).
- S ciljem SPRS C1- Racionalen in učinkovit prostorski razvoj sta v neskladju (-) cilja Energetike in rudarstva E5 (Zagotovljena zanesljiva in kakovostna oskrba z električno energijo) in E6 (Konkurenčna sposobnost sektorja mineralnih surovin in uravnotežena oskrba mineralnih surovin iz domačih virov). Gradnja novih delov električnega omrežja za zagotavljanje električne energije lahko pomembno vpliva na racionalen in učinkovit prostorski razvoj (npr. določitev primernih zemljišč, umeščanje infrastrukture v prostor, konflikti med različnimi rabami in dejavnostmi v prostoru). Prav tako lahko z odpiranjem novih ali širjenjem obstoječih kamnolomov na prostorski razvoj pomembno vpliva povečanje ali ohranjanje konkurenčne sposobnosti sektorja mineralnih surovin.
- Kot neskladni (-) s ciljem SPRS C4- Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije so ocenjeni cilji Gospodarstva G2, G3 in G5. Cilj G2 je opredeljen kot fizična komponenta (F) in se nanaša na spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam in prehoda na nizkoogljično družbo. Ocenjeno je, da prilagajanje podnebnim spremembam in prehod na nizkoogljično gospodarstvo lahko pomembno vplivata na prostorsko identiteto Slovenije predvsem z vzpostavitvijo infrastrukture za pridobivanje in uporabo OVE (vetrne in sončne elektrarne) ter spremenjenim izgledom stavb zaradi ukrepov energetske učinkovitosti. Prav tako je ocenjeno, da cilj G3- krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij ter prehod na digitalno družbo, ki spada pod gospodarsko komponento (G), lahko pomembno vpliva na podobo Slovenije predvsem z uporabo novih tehnologij v kmetijstvu pa tudi energetiki. Gospodarski cilj G5- razvoj, pa čeprav trajnostnega prometa lahko z gradnjo prometnih poti in koridorjev (cest, železnic, letališč) pomembno vpliva na zagotavljanje prostorske identitete Slovenije (C4).

6 Cilji in kazalniki: Ocena možnosti za doseganje skladnosti

Projektna naloga zahteva presojo ustreznosti kazalnikov glede na cilje SPRS s stališča programske skladnosti in s stališča zasnove sistema spremljanja uresničevanja SPRS. V času priprave Začetnega poročila so poznani le cilji nove SPRS (MOP, 2015), ne pa tudi kazalniki za spremljanje SPRS. Kljub temu pa lahko dokaj dobro predvidimo kateri kazalniki bodo v ospredju pri izboru glede na to, kateri so na voljo in uporabljeni v temeljnih referenčnih študijah (Pogačnik s sod., Zavodnik Lamovšek s sod.).

Zato smo pri študiju referenčne literature izdvojili uporabljene ključne kazalnike in jih skušali razporediti po ciljeh oz. podciljih (C) in učinkih (U) nove SPRS, opredeljenih v Izhodiščih za prenovu SPRS (MOP, 2015). Preverili smo tudi ali cilji SPRS pokrivajo poudarke iz ugotovitev referenčnih študij? Če ne, predlagamo dodati nove cilje in njim pripadajoče kazalnike (označeno z *). Cilji (in kazalniki) so razporejeni v tri domene teritorialne kohezije – gospodarski cilji oz. kazalniki (Cilj 2), socio-kulturni (družbeni) cilji (Cilj 3, 5) oz. kazalniki in fizično-prostorski kazalniki oz. cilji (Cilj 1, 4). Dobljeni rezultati zahtevajo dodatno tehtanje in jih v tej fazi predlagamo le kot izhodišče za bolj poglobljeno presojo (relevantnosti, skladnosti, in kriterijev SMART kazalnikov).

Rezultati so prikazani v Prilogi 2. Pregled je uporaben pri načrtovanju kazalnikov SPRS, zato ga prilagamo, četudi to ni načrtovani element iz Projektne naloge. Mestoma podajamo tudi komentarje ali predloge, ki bi utegnili biti uporabni pri načrtovanju sistema kazalnikov.

Povezava nabora ključnih prostorskih kazalnikov s cilji SPRS že opozarja na nekatere komentarja vredne poteze.

Daleč največ uporabljenih kazalnikov prostorskega razvoja spada v Družbeno-prostorski vidik teritorialne kohezije, slabše pa so zastopani kazalniki Fizično-prostorskega in posebej Gospodarsko-prostorskega vidika. Smiselno bi bilo težiti k uravnoveženi pokritosti treh dome kohezije s kazalniki.

Pomembna skupna lastnost mnogih kazalnikov prostorskih trendov je njihova časovna togost. Standardni prostorski kazalniki merijo pojave, ki se spreminjajo razmeroma počasi, če jih merimo z letno dinamiko. Ker so kazalniki **slabo občutljivi za kratkoročne spremembe** bodo dobra opora le za strateške namene, ne pa tudi za letno spremljanje, zato jih bo treba vrednotiti v primerjavi s trendi in ne le z letnimi spremembami.

Kljub vse večji obilici podatkov je razvidno pomanjkanje dobrih kazalnikov prostorskega razvoja, ki bi ustrezno predstavljali njegove ključne cilje. Zato bi bilo potrebno **izrabiti tudi nestandardne vire** za pridobivanje prostorsko relevantnih podatkov.

SPRS je treba bolj razvidno povezati z instrumenti kohezijske politike, predvsem s celostnimi teritorialnimi naložbami (gl. Golobič, 2015, Preglednice 11-13). Neizrabljen vir so podatki, vezani na uresničevanje kohezijskih projektov v Sloveniji: financiranje po prostorskih enotah, kazalniki realizacije in rezultatov po prostorskih enotah.

Doslej proučeni kazalniki zajemajo samo Standardne prostorske statistike, večinoma pa **zanemarjajo prostorsko relevantne podatke, ki jih prikazujejo drugi sektorji**. Manjkajo nekateri ključni viri informacij, okoljske, energetske, kmetijske, prometne, mednarodne serije podatkov. Podatki FURS iz javnofinančnih bilanc o socialnih transferih, značilnih vrstah dajatev, vezanih na prostorsko relevantne procese. Podatki o rabi tal na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, podatki gospodarske javne infrastrukture (GURS), podatki katastra stavb, registra nepremičnin (Zavodnik Lamovšek s sod., 2014).

Nekateri raziskovalci zavračajo uporabo **podatkov AJPES** zaradi dejstva, da ta beleži podatke po sedežu podjetja, ne po lokaciji opravljene dejavnosti. Tako finančni kazalniki pokažejo povsem 'popačeno' sliko, centralizacije na največja središča. Vendar pa je to, kar navajajo kot slabost podatkov AJPES povsem odvisno od namena, ki ga ima tak kazalnik. Centralizacija prihodkov v središčih je lahko odličen kazalnik centralizacije (nasproti policentrizma), ki je negativen pokazatelj kohezije (čim višji, tem slabše). Podatki AJPES so lahko relevantni tudi za proučevanje podatkov o lokalnih podjetjih.

Druga rešitev za pomanjkanje dobrih kazalnikov prostorskega razvoja je, če se izrazimo v aktualni evropski terminologiji o SMART kazalnikih in smart growth, '**pametno oblikovanje prostorskih kazalnikov**'. Prostorski podatki za državo povedo veliko manj kot po občinah, ali po problemskih območjih. Zato Zavodnik Lamovšek s sod. Opozorijo na velik pomen oblikovanja klasifikacij, tipologij, problematizacij, rangiranj in členitev prostorskih enot, ki bi šele prav oživele obstoječe prostorske statistike, če bi bile prikazane po **teritorializiranih kazalnikih**. V ta namen bi bilo treba pripraviti vrsto **metodoloških priporočil** (navodil), ki bodo temeljila ne ustreznih študijah in raziskavah, za izdelavo prostorskih analiz (Zavodnik Lamovšek s sod., 2014).

Druga možnost za 'pametno oblikovanje prostorskih kazalnikov' je raziskati možnosti za oblikovanje **sestavljanih kazalnikov**, ki povežejo več delnih vsebin v reprezentativne kazalnike celega področja, po zgledu indeksa človekovega razvoja UNDP in množice analognih primerov, ki so mu sledili.

7 Sklepne ugotovitve in priporočila

Razhajanje med oceno trendov v prostoru v zadnjem desetletju in oceno uresničevanja ukrepov SPRS 2004 opozarja na spornost uveljavljenega prepričanja, da za uravnavanje trendov v prostoru zadošča formalna usklajenost sektorskih razvojnih dokumentov s stališča ciljev prostorskega razvoja. V resnici ne zadošča niti za preobrnitev ključnih negativnih trendov.

Napačno prepričanje je posledica **prevlade normativne interventne logike v prostorskem upravljanju**. Takšna logika je sporna za razmere, ko je prostorski sektor šibek in pri doseganju svojih ciljev odvisen od sektorskih ukrepov, ki jih zelo težko neposredno uveljavlja. To je še posebej kritično v situaciji, ko so nesoglasja zaostrena, postopki usklajevanja interesov vse bolj zoženi in omejeni, administrativne ovire visoke in pogoste. Tudi poznavanje tekočih procesov v prostoru je slabo, ni dovolj razvita samo-refleksivnost nosilcev urejanja prostorov, usklajevanje v pomembni meri poteka mimo participativnih procesov, zato je kljub intenzivnosti participativnih procesov občutek vključenosti sodelujočih šibek in temu ustrezno je kljub napredku na področju vključevanja javnosti občutek skupnega lastništva nad dosežki pičel.

Vizija si zato povsem ustrezno zastavlja strategijo preloma in s tem želi uveljaviti povsem nasproten model prostorskega upravljanja, ki temelji na participativnih in komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru z agonističnim dialogom, ki preko tekmovanja mnenj med nasprotniki, ki so hkrati partnerji prostorskega razvoja, vodi h globljem razumevanju za vse in zato lažjem doseganju potrebnih soglasij v prostoru.

Naloga, ki jo mora izpolniti SPRS za prehod med nezadovoljivimi trendi v prostoru in načrtano svetlo prihodnostjo, je predvsem izoblikovati strategijo prehoda z uveljavitvijo transformacijskih ukrepov, ki bodo preobrazili prostorski model iz normativnega v komunikacijskega. SPRS lahko to doseže z **novi interventno logiko, ki je sredinsko-presečna**.

Sredinsko-presečni pristop integrira vertikalni in horizontalni vidik nasprotij v prostoru tako, da sta organizirana mezoskopsko, to je pravokotno drug na drugega, zato je treba prostorske izzive proučevati matrično. Povečanje teritorialne kohezije zagotavlja višjo raven in kakovost sodelovanja med deležniki urejanja prostora, kar je predpogoj za odkrivanje multi-funkcionalnih prostorskih alternativ, s katerimi se izboljša uporaba prostorskih potencialov.

Kot priporočila za pripravo nove SPRS predlagamo premislek o **dopolnitvi izzivov, Ciljev** in Ukrepov SPRS in sicer (predloge navajamo po Ciljih in Izhodiščih, ker so ti edini predstavljeni s strani MOP in tako edini kodirani, vendar predlogi smiselno veljajo tudi za Ukrepe in Vire):

- Splošno:
 - Zagotoviti skladnost med Izzivi in Cilji SPRS (gl. Pogl. 3.1.4.1).
 - Glavne Izzive, Cilje, Ukrepe, Vire in Kazalnike SPRS je treba grupirati po treh stebrih prostorske kohezije. Zdaj so vsebine, ki spadajo v S, G in F neenako reprezentirane (gl. poglavje 3.1.4.1 in Preglednico 1).
 - SPRS naj da načelno prednost takšni razrešitvi nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnostim, ukrepom), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne, tudi s pomočjo široke

uporabe horizontalnih kriterijev prostorskega razvoja (npr. regionalna konvergenca, multifunkcionalnost rešitev, znanje in inovacije, vključevanje marginalnih skupin...). ○ Vključitev evropskih programskih vsebin (Izzivov, Ciljev, Ukrepov, Virov) v SPRS, zlasti: CTN (celostne teritorialne naložbe), CLLD (lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost); čezmejno sodelovanje, URBAN, URBACT, ESPON, JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, LEADER, INTERREG, Kohezijski sklad, ERDF, ESF, EAFRD, European Neighbourhood Instrument – ENI, in programe povezane z uresničevanjem mednarodnih konvencij (Alpska, Barcelonska...).

- Povečati raznovrstnost uporabljenih prostorskih instrumentov in raznorodnost instrumentov prostorske politike (regulativni, ekonomski, participatorni).

– Cilj 1 (F):

- V nadaljnji pripravi SPRS težišče prenesti z ohranjevalne miselnosti (konflikt med razvojem in varstvom) na miselnost, ki daje prednost večanju multi-funkcionanejše izrabe prostorskih potencialov (gl. poglavje 3.1.2): funkcionalna območja (v okviru Cilja 1 predvsem poudariti in razdelati podcilja 1.2 in 1.4), horizontalni kriteriji za določanje prostorskih ureditev, ukrepi za aktiviranje neizkoriščenih prostorskih potencialov in za povečanje prostorskih potencialov v okviru obstoječih prostorskih ureditev, ukrepi za uveljavljanje teritorialnih vidikov družbenega razvoja (pametna rast)...
- Dodati podcilj C 1.1.1 (Koncentracija. Povezati območja koncentracije med MB, LJ in KP in povezati ta območja tudi čezmejno) in C 1.6 (Zmanjšanje ranljivosti prostora)
- Izzivi SPRS, a niso prevedeni v Cilje SPRS – dopolniti Izhodišča: Policentrično uravnotežen sistem središč; Minimizacija učinkov transporta na okolje in prostor.
- Dopolniti Izhodišča, kjer se nobeno se nanaša na cilje C 1.4 (Navezava na prostorske potenciale (specializacija)).

– Cilj 2 (G):

- Dodati podcilj C 2.6 (Oblikovanje programa ukrepov zemljiške politike za spodbujanje delovanja trga zemljišč in spodbujanje večje ponudbe opremljenih zemljišč).
- Dopolniti Cilje z vsebinami, ki so zajeti med Izzivi SPRS: Vzdrževanje stavbnega fonda je dobro vzdrževan, funkcionalen, Zagotavljanje zmožljivega železniškega prevoza ljudi in blaga, Dobra mednarodna vpetost prometnega in energetskega sistema in koprškega pristanišča, Zagotavljanje energetske samooskrbe Slovenije, Razširitev uporabe zelenih tehnologij ter načel krožnega gospodarjenja.
- Dopolniti Izhodišča SPRS. Nobeno Izhodišče se nanaša na cilje C 2.1 (Konkurenčnost in primerljivost v ponudbi in storitvah z mesti izven države (čezmejni, makroregionalni EU prostor in soseščina), C 2.4 (Osredotočenost in razvoj specifičnih primerjalnih prednosti (npr. bližina državne meje – čezmejne storitve; državno središče – dostop do upravljavskih funkcij najvišje ravni)), C 2.5 (Kakovostno bivalno in delovno okolje v mestih, ne glede na to, ali gre za mestna središča ali gospodarske cone).

- Brisati Cilj SPRS 2.7 (delno že zato, ker so te vsebine že zajete drugje) oziroma ga opredeliti bolj natančno in bolj homogeno.

- Cilj 3 (S):
 - Dodati podcilj C 3.1.1 (Zaustaviti praznjenje mestnih središč na račun širjenja suburbanih območij, prenova mestnih jeder in sanacija degradiranih urbanih površin) in C 3.1.12 (Znanost: univerze, instituti, znanstvene organizacije – v okviru zagotavljanje kvalitete in dostopnosti storitev splošnega družbenega pomena).

- Cilj 4 (S): Nimamo priporočil za dodelavo.

- Cilj 5 (S):
 - priprava Akcijskega načrta za odpravo administrativnih preprek in za preseganje omejitev usklajevanja interesov v prostoru.
 - inoviranje postopkov programiranja prostorskega razvoja in usklajevanja interesov v prostoru (med sektorji, med državo in občinami). Predvideti pilotni projekt, s katerim se najprej preizkusijo novi pristopi. Ukrepi za učenje na pridobljenih izkušnjah in prenos izkušenj ter širjenje uporabe pozitivnih izkušenj.
 - uvedba Ciljev za vzpostavljanje in krepitev mehanizmov participacije in oblikovanja prostorskih partnerstev kot stalnih oblik sodelovanja med deležniki urejanja prostora – predvsem med sektorji in med državo, regijami in občinami in to tudi na neformalen način, na primer v namenskih projektih nevladnih organizacij s področja prostorskega razvoja.
 - Cilji za dvig kulture dialoga o nasprotjih prostorskega razvoja. Ukrepi za dvig ravni vključenosti deležnikov in javnosti v prostorskem upravljanju s posvetovalne ravni na raven dialoga in na raven partnerstev. Pilotni projekti, učenje, prenos izkušenj k drugim nosilcem urejanja prostora.
 - Uvedba vladne (nad-sektorske) službe za prostorski razvoj, samostojne ali v okviru že obstoječe, ki je obvezno locirana zunaj institucionalne strukture MOP, kot je npr. UMAR.

Služi naj okrepi horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer:

 - za spremljanje prostorskega razvoja in vrednotenje dosežkov ukrepov prostorske politike in sprememb v trendih teritorialne kohezije,
 - informacijske naloge,
 - za strokovno podporo nosilcem prostorske politike,
 - raziskave prostorskega razvoja, promocijo, usposabljanje ter
 - za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila...
 - Z razvojem okoljske in prostorske politike v zadnjih 25 letih je verjetno napočil čas, da se okoljski in prostorski sektor v Sloveniji bodisi integrirata (ker sta oba naravnana celostno) ali zaživita ločeno življenje (ker imata povsem samosvojo racionalnost javnega upravljanja – po tem kriteriju so razločeni tudi drugi resorji). Ena od odkritih

težav prostorske politike je, da želi delovati čez-sektorsko, vendar pa očitno sploh še ni sama vzpostavljena kot samostojen in celovito opremljen sektor.

- o Razvoj podpornih storitev na področju prostorskega upravljanja za občine in za nosilce urejanja prostora.
- o Iz analize prostorskih trendov izhaja, da bi kazalo dodati nekatere podcilje: C 5.2 (Uvesti vmesno raven med državno in lokalno ravniyo upravljanja s prostorom in načrtovanja), C 5.4 (Oblikovanje kriterijev za uveljavljanje prostorskih ukrepov), C 5.5 (Uvesti redno spremljanje in vrednotenje učinkov prostorske politike), C 5.7 (Zmanjšanje administrativnih bremen na področju prostorske administracije in upravljanja in zmanjšanje implementacijskega deficita prostorskega upravljanja. Logična preverba utemeljenosti povezanih postopkov z namenom njihovega skrajšanja), C 5.8 (Izboljšati učinkovitost postopkov usklajevanja interesov v prostoru). C 5.9 Izgradnja informacijskega sistema.
- o Nobeno Izhodišče se nanaša na nekatere cilje – dopolniti Izhodišča za vsebino ciljev C 5.3 (Zmožnost odzivanja (kapacitete človeških virov, sposobnosti) in zaznavanja (strukture, usposobljene za analizo, redno spremljanje prostorskega razvoja in kritično vrednotenje) na probleme in izzive).

Pridobljene sintezne ugotovitve o medsektorski skladnosti s stališča zastavljenih ciljev SPRS, predvsem glede najslabše usklajenosti socialno-kulturnih ciljev SPRS so podlaga za **priporočilo** za poseben poudarek ukrepom SPRS, ki bodo uresničevali socialno-kulturnih cilje zlasti na področju okolja, družbene infrastrukture ter energetike z rudarstvom. Izboljšanje skladnosti okoljskih in prostorskih ciljev mora biti ena od prednostnih kohezijskih nalog SPRS že glede na to, da sta oba sektorja vodena v istem Vladnem resorju in sta dokaj izviren pokazatelj zmožnosti obeh sektorjev za medsektorsko povezovanje.

Izvajanje je najšibkejša točka prostorske politike, zato mora dobiti višjo prioriteto v prostorski politiki, tako v SPRS kot tudi v zakonodaji. SPRS mora predvideti **ukrepe** za uveljavljanje prostorsko razvojnega načela teritorialne kohezije, pri čemer se mora nabor razširiti predvsem z ekonomskimi, razvojnimi in participativnimi instrumenti ter se bolj opreti na tiste instrumente, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih. Med temi so zlasti instrument zemljiške politike, pri čemer je treba ohraniti možnost prilagajanja dajatev glede na racionalnost rabe zemljišč ter uveljaviti vračanje dela dobička iz povečanja razvojnih stopen (»prirastkarnina«). Razmisliti bi kazalo tudi o spodbudah za realizacijo ciljev prostorskega razvoja, vključno z izvajanjem projektov urbane regeneracije, integralnih projektov in uvajanjem teritorialnih partnerstev, ter, na drug strani zmanjševanje podpor v primeru neracionalne rabe zemljišč in upravljanja s prostorom.

Za učinkovitost večine instrumentov je ključna ureditev evidenc zemljišč, ki se sicer vzpostavlja, to je pomembno tudi za spremljanje učinkov politik in njene korekcije.

Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev, da bi bili bolj prostorsko naravnani. To bi bila tudi ena od ključnih dodanih vrednosti razprave na fokusnih skupinah. Instrumenti so sicer materija, ki jo je treba urediti (tudi) v zakonodaji, vendar mora biti SPRS ambicioznejša od trenutne zakonske ureditve in dajati pobudo in usmeritve za njeno spremembo. Ker se sočasno s pripravo SPRS spreminja tudi cel paket prostorsko-gradbenih zakonov, je priložnost za učinkovite in usklajene spremembe. V ZUreP-2, so z vidika prenove SPRS pomembni predvsem predlogi, ki se nanašajo na uvajanje koordinacijskih teles kot sta Prostorska komisija Prostorski svet, regionalno raven načrtovanja, ter ukrepe zemljiške politike. Ključnega pomena so ukrepi SPRS, ki bodo izboljšali izvajanje zakonodaje, kar bo olajšalo prevajanje normativnih usmeritev v realne dosežke, med njimi tudi dosledno spremljanje izvajanja SPRS in prostorske zakonodaje s sprotnim prilagajanjem ugotovitvam.

8 Viri in literatura

- Ankersmit F. Political Monadology. Project MUSE: Theory & Event, 8/3(2005):1-58.
- Bartol B., L. Humerca Šolar, T. Miklavčič. (ur.) 2016. Slovenski prostor 2050: vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor.
- Burchell G., C. Gordon, P. Miller (eds). 1991. The Foucault Effect: Studies in governmentality. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 303 str.
- Camagni R. 2007. The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society, in A. Faludi (ed.), Territorial Cohesion and the European Model of Society, Lincoln Institute of Land Policy.
- Camagni R. 2010, v Medeiros E. 2011. Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Lizbona: Centro de Estudos Geográficos (CEG), Lisbon University.
- CEMAT. 2014. Napflion declaration: Promoting territorial democracy in spatial planning. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning 16th session, Napflion, 17 June 2014.
- Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. Bruselj, COM(2005) 0299.
- Commission Communication to the European Council in Cardiff on Partnership for Integration, Cardiff, June 1998, COM (98)333.
- De Boe Ph., C. Grasland, A. Healy. 1999. Spatial integration. A paper presented by the co-ordinating workgroup 1.4: Belgium, France, Portugal, United Kingdom, Study programme on European spatial planning Strand 1.4.
- DG Regio. 2004. Interim territorial cohesion report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies).
- EATIA. 2011. ESPON and Territorial Impact Assessment. Interim Report, Targeted Analysis 2013/2/9, 29/08/2011.
- ECE. 2008. Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. Geneva: UN Economic Commission for Europe.
- ESPON - 3.1, Part A. 2006. Integrated Tools for European Spatial Development, Final Report, str. 3-106.
- ESPON, 2014. Making Europe Open and Polycentric, Visions and Scenarios for the European Territory towards 2050, Luxembourg.
- Faludi A. 2004. "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?" Urban Studies 41(7):1349-65.
- Farinós Dasí J. (ur). ESPON. 2006. ESPON project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level.Final Report.University of Valencia.
- Fiselier J., W. Oosterberg. 2004. A quick scan of spatial measures and instruments for flood risk reduction in selected EU countries. Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Directorate-General of Public Works and Water Management. RIZA Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment. RIZA work document 2004.068x.
- Golobič, M., Marot, N., Radej, B., Tomšič, M. G., Kontič, B., Gulič, A. 2008. UIRS - Urbanistični inštitut RS. 2007. Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik. Ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«, Končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični Inštitut RS, 137 str.

- Golobič M., N. Marot, A. Cof, M. Bantan, J. Hudoklin, I. Hočevnar. 2014. SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Sklepno poročilo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, ACER d.o.o. Novo mesto.
- Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91(1985):481-510.
- Güntner S. Multilevel Governance – A Brief Look at the Current Debate, v Grisel M., F. van de Waart (ur). 2001. *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together Methods, Instruments and Practices*. The Hague: European Urban Knowledge Network.
- Hardin G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248.
- Izhodišča za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije. MOP, 22. maj 2015.
- Kasteel H. 2005. *Spatial Quality of Interreg Projects*. Groningen, Workshop report 1.
- Miklavčič T. (ur). 2015. Poročilo o prostorskem razvoju. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za strateški prostorski razvoj.
- Miklavčič T., M. Fonda, B. Jerebic, Š. Komac- Sušnik, S. Peršak- Cvar . 2014. Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.
- MK Projekt, Greta Associati, Metis, B. Radej, M. Dolinšek. 2012. Vrednotenje ukrepov za spodbujanje raziskovalno razvojnih aktivnosti v gospodarstvu in institucijah znanja (Mid-term evaluation of measures for stimulation of research and development activities in companies and in institutions of knowledge). Ljubljana, Final report.
- MOP. 2016. Vizija in cilji prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.
- Mouffe C. 2010. From antagonistic politics to an agonistic public space. An interview to Gia Galati and Konstantin Kastrissianakis, *Re-Public, Special Issue – Cities in turmoil*, September 2010.
- Mouffe C. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research* 66(1999):745-58.
- OECD. 2015. Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries. Pariz: OECD - Environment Directorate, ENV/EPOC/WPIEEP(2015)8.
- O'Neill J. 1993. *Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World*. Routledge and Kegan Paul, London., 230 str.
- Oven I.A., I. Lupše, B. Bartol. 2014. Poročilo s posveta »Slovenski prostor v prihodnje – možnosti in priložnosti«, Narodni muzej – Metelkova. MOP - Direktorat za prostor, 21. oktober.
- Pogačnik A., M. Foški, S. Drobne, M. Konjar, K. Soss, M. Brilly, A. Vidmar, A. Juvanc, T. Maher, P. Lipar, R. Marsetič, S. Detellbach, I. Strnad, D. Šemrov, M. Gorišek, K. Jankovič, M. Fatur, M. Sitar, I. Lavrač. 2011. Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013« v letu 2010, Projekt št. V5-1092, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo - Katedra za prostorsko planiranje, Inštitut za prostorski razvoj, Univerza v Mariboru - Fakulteta za gradbeništvo, Univerza v Ljubljani - Ekonomska fakulteta.
- Radej B. 2011. Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj. Ljubljana: Slovensko društvo evaluatorjev, *Delovni zvezki SDE* 3/4(2011), 59 str.

- Radej B., M. Golobič. Delna celota: primer prostorske kohezije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 5, št. 2 (avgust 2012).
- Radej B., M. Golobič, M. Macur, S. Dragoš. Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.
- Westphal C., A.Otto, S. von Löwis, C. Smaniotto Costa, P. Bielawska-Roepke. 2003. Appraisal of planning regulations regarding large urban distressed areas in European countries. IOER-LUDA, Deliverable 3.
- Zavodnik Lamovšek A., M. Foški, S. Drobne, N. Kmetič, K. Soss.2014. Priprava predloga sistema spremljanja prostorskega razvoja. Projekt Attract-SEE, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550.