



SPRS

STRATEGIJA PROSTORSKEGA
RAZVOJA SLOVENIJE

POROČILO O PROSTORSKEM RAZVOJU 2021



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

POROČILO O PROSTORSKEM RAZVOJU 2021



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

DIREKTORAT ZA PROSTOR, GRADITEV
IN STANOVANJA

POROČILO O PROSTORSKEM RAZVOJU

Izdalo in založilo: Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja

Naročnik poročila: Republika Slovenija – Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska c. 48, 1000 Ljubljana,
Pogodba: 2550-20-510024 Priprava poročila o prostorskem razvoju 2021

Avtorji: Urbanistični inštitut RS:

dr. Igor Bizjak
Boštjan Cotič
dr. Damjana Gantar
mag. Andrej Gulič
Simon Koblar
Jana Kozamernik
Barbara Mušič
dr. Sabina Mujkić
doc. dr. Matej Nikšič
dr. Richard Sendi

Univerza v Ljubljani, Biotehnična fakulteta:
doc. dr. Naja Marot

Uredniki: dr. Igor Bizjak, dr. Damjana Gantar, Vesna Slabe

Lektoriranje: Nina Novak

Oblikovanje, prelom, priprava za tisk: Iztok Ambrož

Tisk: Tiskarna Medium, d.o.o.

Naklada: 600 kosov

Ljubljana, oktober 2021

Poročilo o prostorskem razvoju Slovenije 2021 je objavljeno tudi v elektronski obliki na spletni strani Prostorsko informacijskega sistema (PIS) v rubriki Spremljanje stanja prostorskega razvoja. Skupaj z njim je objavljen sestavni del poročila, Nabor in pregled kazalnikov, ki ni izdan v tiskani obliki.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

711.24(497.4)

POROČILO o prostorskem razvoju 2021 / [avtorji Igor Bizjak ... [et al.] ; uredniki Igor Bizjak, Damjana Gantar, Vesna Slabe]. - Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, 2021

ISBN 978-961-6276-53-5
COBISS.SI-ID 82537731

Izjava o omejitvi odgovornosti: Stališča, predstavljena v tem poročilu, so stališča avtorjev in ne izražajo nujno mnenja naročnika.

Ministrstvo za okolje in prostor kot naročnik v besedilo izdanega poročila ni uredniško posegalo.

Predgovor izdajatelja

Ministrstvo za okolje in prostor izdaja Poročilo o prostorskem razvoju Slovenije 2021. Z namenom rednega spremljanja stanja, procesov in sprememb v prostoru, ga je izdelal Urbanistični inštitut Republike Slovenije, osrednja slovenska znanstveno-noraziskovalna ustanova na področju načrtovanja in urejanja prostora in z njo povezanih ved.

Poročilo vsebuje pregled in prikaz stanja in trendov prostorskega razvoja, analizo izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije in drugih prostorskih aktov v obdobju 2014–2020 ter predloge in priporočila za nadaljnji prostorski razvoj države.

Pripravljeno je na podlagi nabora kazalnikov prostorskega razvoja iz Sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja, ki je bil upoštevan že v Poročilu o prostorskem razvoju iz leta 2016. V Poročilo sta vključena tudi pregled in analiza relevantnih podatkov iz drugih podatkovnih virov, strokovnih podlag in literature ter izvedenih intervjujev. Izid Poročila sovpada z zaključevanjem postopka priprave in sprejema Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, zato so v njem izpostavljeni tudi trendi in izzivi, ki jih naslavlja nov prostorsko strateški razvojni dokument države. Nabor in pregled kazalnikov je sestavni del Poročila. Objavljen je le v elektronski obliki, ki se nahaja na spletni strani Prostorsko informacijskega sistema (PIS) v rubriki Spremljanje stanja prostorskega razvoja.

Vsebinski sklopi, ki jih Poročilo obravnava, so kakovost življenja, upravljavski okvir urejanja prostora v Sloveniji in prostorski trendi s področja demografskega razvoja, poselitve in značilnosti grajenega prostora, preobrazba podeželja s poudarkom na kmetijstvu in gozdarstvu, vpliv gospodarstva na regionalni razvoj ter prepoznavnost naselij in krajine.

Poseben del Poročila predstavlja poglavje »Kakovost življenja«. Pripravljeno je bilo ob priložnosti slovenskega predsedovanja Svetu EU na področja urejanja prostora in prostorske kohezije v letu 2021, katerega osrednja tema je bila vključitev prostorskih dejavnikov kakovosti življenja v prakso prostorskega načrtovanja na različnih področjih politike in različnih geografskih ravneh.

S tem Poročilom Ministrstvo za okolje in prostor izpolnjuje zakonsko in strokovno obvezo po rednem in kontinuiranem poročanju o prostorskem razvoju na podlagi enotnih kazalnikov. Ti omogočajo opredelitev razvojnih trendov v prostoru na različnih prostorskih ravneh ter pripravo priporočil za spremembe politik in načrtovanje ukrepov. Skupaj z vzpostavljačim Sistemom spremljanja stanja prostorskega razvoja, kontinuirano spremljanje stanja, procesov in sprememb v prostoru predstavlja enega izmed pomembnejših instrumentov za prepoznavanje odstopanj od začrtanih ciljev prostorskega razvoja in vodenje učinkovite prostorske politike.

Poročilo je avtorsko delo neodvisne skupine strokovnjakov, zato v njem izražena stališča ne predstavljajo nujno uradnih stališč Ministrstva za okolje in prostor, vendar pa s poglobljenim, celovitim in kritičnim vpogledom v stanje in trende v prostoru, podkrepjenim z aktualnimi strokovno-znanstvenimi dognanji na tem področju, pomenijo pomembno iztočnico za prihodnje načrtovanje in izvajanje ukrepov uresničevanja zastavljenih ciljev prostorskega razvoja Slovenije.

Kazalo vsebine

Seznam kratic	8
Seznam grafikonov	9
Seznam slik	10
Seznam preglednic	12
Uvod	14
1 Kakovost življenja	16
1.1 Opredelitev kakovosti življenja	16
1.2 Ocena kakovosti življenja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami Evropske unije	17
1.3 Vključenost vidika kakovosti življenja v strateških razvojnih in prostorskih dokumentih države	18
1.4 Demografske razmere in dostopnost izbranih storitev splošnega gospodarskega pomena	20
1.4.1 Stanje in trendi na področju demografskega razvoja	20
1.4.2 Aktualno stanje in težnje na področju oskrbnih in storitvenih dejavnosti	24
1.5 Naravne značilnosti prostora in kakovost življenja	27
1.6 Območja, ki jih ogrožajo naravne nesreče, in kakovost življenja	28
1.7 Zaključki	29
2 Upravljavski okvir urejanja prostora v Republiki Sloveniji	31
2.1 Zakonodaja na področju urejanja prostora	31
2.1.1 Nacionalna raven	32
2.1.2 Regionalna raven	34
2.1.3 Lokalna raven	35
2.2 Pristojnosti in deležniki na področju urejanja prostora	36
2.2.1 Nacionalna raven	36
2.2.2 Regionalna raven	36
2.2.3 Lokalna raven	36
2.3 Nadzor nad posegi v prostor	37
2.4 Nevladne organizacije na področju urejanja prostora	38
2.4.1 Področja delovanja nevladnih organizacij	38
2.4.2 Vloga in cilji delovanja	38
2.4.3 Učinki programov, projektov in dejavnosti z javno podporo	39
2.4.5 Prispevki NVO k ciljem prostorskega razvoja	39
2.5 Presoja prostorskih vplivov kot orodje za zagotavljanje večje prostorske občutljivosti politik... ..	41
2.5.1 Začetki presoje prostorskih vplivov	41
2.5.2 Načini presojanja prostorskih vplivov	42
2.5.3 Uporabnost presoje	43
3 Prostorski trendi: izzivi in priložnosti	45
3.1 Značilnosti demografskega razvoja	45

3.2 Poselitev in značilnosti grajenega prostora	50
3.2.1 Poselitev	50
3.2.2 Namenska raba prostora in načrtovanje rabe zemljišč	53
3.2.3 Graditev	64
3.2.4 Razvrednotena območja	70
3.2.5 Javne odprte površine.....	74
3.2.6 Stanovanja	75
3.3 Kmetijstvo in gozdarstvo ter preobrazba podeželja	82
3.3.1 Kmetijske in gozdne površine kot bistvena sestavina podeželske krajine	82
3.3.2 Kmetijska in gozdna zemljišča – stanje in razvoj	82
3.3.3 Kmetijstvo in gozdarstvo kot gospodarska dejavnost	84
3.4 Promet	85
3.4.1 Razvitost javnega potniškega prometa	85
3.4.2 Cestno omrežje	87
3.4.3 Obseg cestnega prometa	88
3.4.4 Prometna varnost	89
3.4.5 Stopnja motorizacije	90
3.4.6 Stroški gospodinjstev za mobilnost.....	90
3.5 Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj	91
3.6 Prepoznavnost naselij in krajine	99
3.6.1 Vsebinska izhodišča	99
3.6.2 Stanje v prostoru.....	99
3.6.3 Trendi	101
3.6.4 Vključevanje prostorske prepoznavnosti v prostorsko načrtovalske in druge dejavnosti.....	101
4 Sklepne ugotovitve in priporočila	104
4.1 Upravljavski okvir urejanja prostora v Republiki Sloveniji	104
4.2 Presoja prostorskih vplivov kot orodje za zagotavljanje večje prostorske občutljivosti politik	105
4.3 Nevladne organizacije na področju urejanja prostora	106
4.4 Demografija in poselitev	106
4.5 Namenska raba prostora in načrtovanje rabe zemljišč.....	107
4.6 Graditev	108
4.7 Razvrednotena območja	108
4.8 Javne odprte površine.....	109
4.9 Stanovanja.....	110
4.10 Kmetijska in gozdarska dejavnost in raba prostora	110
4.11 Promet	111
4.12 Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj	111
4.13 Prepoznavnost naselij in krajine.....	112
4.14 Kakovost življenja	113
5 Viri in literatura	114

Seznam kratic

AJPES	Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BDP	bruto družbeni proizvod
EPO	ekološko pomembna območja
DARS	Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d. d.
DLN	državni lokacijski načrt
DPN	državni prostorski načrt
DRSC	Direkcija Republike Slovenije za ceste
EDRKGZ	Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč
ESPON	European Territorial Observation Network
EU	Evropska unija
EU-27	države Evropske unije brez Republike Hrvaške
IKT	informacijsko-komunikacijska tehnologija
JPP	javni potniški promet
KZU	kmetijska zemljišča v uporabi
OPN	občinski prostorski načrt
OPPN	občinski podrobní prostorski načrt
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MO	mestna občina
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MOP – DzPGS	Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
MzIP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
MzIP – DzP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor
NUP	nosilec(-ci) urejanja prostora
NVO	nevladna organizacija
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
PRO	prostorski red občine
PUP	prostorski ureditveni pogoji
RPN	regionalni prostorski načrt
RRP	regionalni razvojni program
RS	Republika Slovenija
SD – OPN	spremembe in dopolnitve občinskega prostorskega načrta
SME	majhno ali srednje veliko podjetje (ang. small or medium-sized enterprise)
SPRO	strategija prostorskega razvoja občine
SPRS	strategija prostorskega razvoja Slovenije
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
TIA	presoja učinkov na prostor (ang. Territorial Impact Assessment)
UMAR	Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
UP	urejanje prostora
ZNOrg	Zakon o nevladnih organizacijah
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZUreP	Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, ZUreP-2)
ZUNDDP	Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZSRR-2	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
ZVEtL	Zakonu o vzpostavitvi etažne lastnine

Seznam grafiknov

Grafikon 1: Trendi na področju subjektivnega doživetja sreče in zadovoljstva z življenjem v Sloveniji in izbranih državah EU ter v EU28 v obdobju 2011–2016	18
Grafikon 2: Trenutno veljavni DPN-ji glede na usmeritev, obdobje sprejetja 1996–2020	34
Grafikon 3: Delež kategorij osnovne namenske rabe prostora na ravni Slovenije (v %)	54
Grafikon 4: Razlika v površinah kategorij osnovnih namenskih rab prostora (indeks 2015/2020) na ravni Slovenije med letoma 2015 in 2020	55
Grafikon 5: Površine posameznih kategorij osnovne namenske rabe prostora po statističnih regijah v letu 2020	58
Grafikon 6: Delež posameznih kategorij osnovne namenske rabe prostora po regijah (NUTS 3) v letu 2020	58
Grafikon 7: Stanje glede evidence o dejanski rabi zemljišč v letu 2020	62
Grafikon 8: Prikaz deležev pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč v letu 2020	62
Grafikon 9: Razmerje med pozidanimi in razpoložljivimi stavbnimi zemljišči v posavski regiji v letu 2020	64
Grafikon 10: Gradbena dovoljenja na 1.000 prebivalcev za stanovanjsko gradnjo po mestnih občinah	66
Grafikon 11: Gradbena dovoljenja na 1.000 prebivalcev za nestanovanjsko gradnjo po mestnih občinah	67
Grafikon 12: Gradbena dovoljenja na 1.000 prebivalcev za gradnjo skupaj po mestnih občinah	67
Grafikon 13: BDP na prebivalca po letih – črtni grafikon; število izdanih gradbenih dovoljenj – stolpčni grafikon	68
Grafikon 14: (a) Dovoljenja za gradnjo stavb v obdobju 2014–2019 in (b) površine stavb, za katere so bila izdana gradbena dovoljenja	69
Grafikon 15: Število vseh stanovanj in število naseljenih stanovanj	77
Grafikon 16: Delež najemnih stanovanj	78
Grafikon 17: Število stanovanj na 1.000 prebivalcev	79
Grafikon 18: Delež stanovanj v javni lasti	80
Grafikon 19: Delež naseljenih stanovanj, ki so opremljena z osnovno infrastrukturo	81
Grafikon 20: Stopnja stanovanjske mobilnosti	81
Grafikon 21: Delež prebivalcev glede na pogostnost voženj JPP in oddaljenost od postajališča	85
Grafikon 22: Umrli zaradi posledic transportnih nezgod	89
Grafikon 23: Stopnja motorizacije v številu vozil na 1.000 prebivalcev po državah med letoma 2014 in 2018	90
Grafikon 24: Delež sredstev v odstotkih, ki jih gospodinjstva namenijo za mobilnost	91
Grafikon 25: Potrebe po prostih delovnih mestih po področjih dejavnosti	93
Grafikon 26: Številčnost primarnih dejavnosti po občinah v Sloveniji	95

Seznam slik

Slika 1: Povprečna starost prebivalstva po občinah leta 2020.....	21
Slika 2: Delež prebivalcev z višje ali visokošolsko izobrazbo glede na celotno število prebivalcev v občini za leto 2020	22
Slika 3: Delež dolgotrajno brezposelnih oseb (brezposelne več kot 12 mesecev) glede na število aktivnega prebivalstva v občini leta 2020	22
Slika 4: Spremembe v številu organizacijskih enot poslovnih bank s sedežem v Sloveniji med letoma 2004 in 2019 v odstotkih	25
Slika 5: Število poštne poslovalnice Pošte Slovenije po občinah v letu 2020, barvne pike označujejo različne tipe poštne storitve in njihovo razvrstitev po občinah.....	26
Slika 6: Naravovarstveno pomembna območja v Sloveniji	28
Slika 7: Delež stavb na poplavnem območju 10- in 100-letnih poplavnih voda	29
Slika 8: Shema povezovanja razvojnega in prostorskega planiranja in načrtovanja v Sloveniji – prostorski akti.....	31
Slika 9: Koncept prostorskega razvoja Slovenije, osnutek SPRS2050.....	33
Slika 10: Oživljanje javnega prostora v soseski Savsko naselje, Ljubljana	41
Slika 11: Skupni selitveni prirast za leto 2019 po občinah.....	48
Slika 12: Indeks staranja po občinah za leto 2020	48
Slika 13: Povprečna starost in razmerje med izobrazbo prebivalcev po občinah v letu 2020	50
Slika 14: Stopnja urbanizacije po tipologiji EUROSTAT, ter naselja in število prebivalcev po naseljih	51
Slika 15: Gostota poselitve v Ljubljani	52
Slika 16: Gostota poselitve v okolici Ljubljane – Lavrica, Škofljica in Grosuplje.....	53
Slika 17: Prikaz informativnega zbirnega sloja osnovne namenske rabe prostora Slovenije v letu 2020	56
Slika 18: Prikaz deležev nepozidanih stavbnih zemljišč za posamezno občino v obdobju 2020–2021	63
Slika 19: Dinamika izdanih gradbenih dovoljenj po občinah v letu 2019 glede na leto 2013	65
Slika 20: Stanje izdanih gradbenih dovoljenj po občinah v letu 2019	65
Slika 21: Površine razvrednotenih območij po občinah (odtenek modre) in površine območij, namenjenih proizvodnji (velikost kroga)	72
Slika 22: Razvrednoteno območje nekdanje Srednje ekonomske šole v Kranju	73
Slika 23: Območje nekdanje Srednje ekonomske šole po prenovi (osem novih oddelkov osnovne šole in štiri oddelki vrtca)	73

Slika 24: Dostopnost z JPP do središč medobčinskega pomena v letu 2019, izsek prikazuje dostopnost Maribora, Slovenske Bistrice in Ptuja.....	87
Slika 25: Sprememba deleža brezposelnih v obdobju 2016–2019, občine, tortni grafikon – primerjava števila brezposelnih v letih 2019 in 2020	92
Slika 26: Indeks delovne migracije po občinah v letu 2019	93
Slika 27: Razporeditev dejavnosti po Sloveniji, določenih na podlagi enotne klasifikacije dejavnosti poslovnih subjektov, ki so številčno najbolj zastopane v občini.....	94
Slika 28: Skupna površina (v ha) poslovnih con v občini s prostimi kapacitetami in možnostjo širitve glede na število aktivnih prebivalcev v občini.....	96
Slika 29: Skupna površina poslovnih con v občini (v ha), tortni grafikon – razmerje med zapolnjenimi in prostimi površinami	97
Slika 30: Primeri rasti naselij brez upoštevanja morfoloških značilnosti obstoječe naselbinske strukture in drugih prostorskih kakovosti, npr. širjenje naselij vzdolž prometnic in gradbene parcele v pravilnem vzorcu/rastru (od leve proti desni: Grčarevec, Cerknica-Loško, Unec)	100
Slika 31: Informativni prikaz spremembe višin objektov v metrih med letoma 2015 in 2020 na enoto naselja.....	103

Seznam preglednic

Preglednica 1: Kazalniki subjektivne blaginje in sestavljeni kazalnik regionalne blaginje, 2015	23
Preglednica 2: Mreža poslovnih bank v Sloveniji med letoma 2004 in 2019 po podatkih Banke Slovenije	24
Preglednica 3: Inšpekcijski nadzor na gradbenem področju – število prejetih prijav in inšpekcijskih postopkov po letih	38
Preglednica 4: Pregled dejavnosti in primerov projektov NVO glede na cilje prostorskega razvoja	40
Preglednica 5: Selitveni saldo s tujino, statistične regije in Slovenija	45
Preglednica 6: Notranje selitve v slovenskih statističnih regijah v letu 2019	46
Preglednica 7: Selitve v osrednjeslovensko statistično regijo in iz nje v letu 2019	47
Preglednica 8: Selitve v statistično regijo in iz nje v letu 2019	47
Preglednica 9: Število prebivalcev v naseljih	51
Preglednica 10: Površine osnovne namenske rabe prostora glede na celotno površino Slovenije (v ha in %) v letu 2020	55
Preglednica 11: Površine osnovne namenske rabe prostora na ravni statističnih regij v ha in % v letu 2020	57
Preglednica 12: Razlika v spremembi osnovne namenske rabe po statističnih regijah med letoma 2015 in 2020 (razlika v odstotnih točkah, indeks 2015/2020)	59
Preglednica 13: Struktura pokrovnosti in rabe tal, Slovenija, 2018	60
Preglednica 14: Spremembe vsote površin kategorij pokrovnosti in rabe tal, Slovenija, obdobje 2012–2018	60
Preglednica 15: Tokovi sprememb pokrovnosti in rabe tal, Slovenija, obdobje 2012–2018	61
Preglednica 16: Analiza stanja vseh stavbnih zemljišč (pozidana stavbna zemljišča in prometnice) v letu 2020	61
Preglednica 17: Bilanca pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč (delno) v letu 2020	62
Preglednica 18: Bilanca stavbnih zemljišč v posavski regiji v letu 2020	63
Preglednica 19: Število izdanih gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev in delež izdanih dovoljenj ..	68
Preglednica 20: Intenzivnost gradnje glede na število stavb, za katere je izdano gradbeno dovoljenje: prikaz občin v katerih so bila izdana dovoljenja za več kot 50 stavb	69
Preglednica 21: Spremembe v površinah in številu FDO po statističnih regijah	71
Preglednica 22: Spremembe v površinah in številu FDO glede na tipologijo FDO	71
Preglednica 23: Nenaseljena stanovanja po vrsti stavbe in namenu uporabe v Sloveniji v letu 2018	77
Preglednica 24: Dokončana stanovanja po vrsti stavbe	78

Preglednica 25: Površina kmetijskih zemljišč v uporabi (ha)	83
Preglednica 26: Površina kmetijskih zemljišč in gozda – podatki o dejanski rabi	83
Preglednica 27: Število in vrsta kmetijskih gospodarstev	84
Preglednica 28: Število prebivalcev glede na dostop do najbližjega središča z JPP in osebnim avtomobilom v 45 minutah	86
Preglednica 29: Obseg cestnega prometa – število voznih kilometrov v Sloveniji registriranih vozil v slovenskem in tujem cestnem omrežju (v 1.000 km)	88
Preglednica 30: Število potnikov in potniških kilometrov z različnimi sredstvi JPP	89
Preglednica 31: Bruto domači proizvod.....	92
Preglednica 32: Prikaz prihodkov iz turistične dejavnosti.....	95
Preglednica 33: Poslovna dejavnost v coni glede na primarno dejavnost subjektov v njej.....	98

Uvod

Strategija prostorskega razvoja Slovenije je bila objavljena in potrjena leta 2004. V pripravi je nova Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050, osnutek katere je bil dan v javno razpravo v letu 2020 in bo predvidoma sprejeta v letu 2021. Z novo evropsko finančno perspektivo in novimi evropskimi usmeritvami med katere sodi Evropski zeleni dogovor, cilj katerega je zagotoviti podnebno nevtralno Evropo, zmanjšanje onesnaževanja, prehod na zeleno energijo in podnebno nevtralno gospodarstvo, je namenjen predvsem ljudem in izboljšanju kakovosti življenja. Ena od teh misij je tudi 100 podnebno nevtralnih mest do leta 2030. Za doseganje tega cilja pa bodo morala mesta tudi na področju načrtovanja in rabe prostora upoštevati nova dognanja in nove načrtovalske prakse. Poročilo o prostorskem razvoju 2021 zato kot glavno temo obravnava tudi kakovost življenja, ki bo v naslednjih letih postala osnovna tema na več področjih – od zagotavljanja trajnostne proizvodnje hrane do čistega okolja in vzdržne poselitve prostora.

V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, 2004) je zapisano, da izvajanje strategije spremlja ministrstvo, pristojno za prostor, ki vsaka štiri leta po njeni uveljavitvi pripravi poročilo o stanju na področju prostora. Njegov glavni namen je pregled in prikaz stanja in procesov v prostoru v času od leta 2015 do leta 2020 na podlagi usmeritev, podanih v veljavni strategiji prostorskega razvoja. Cilji, ki sledijo namenu, so izdelava petletnega prikaza trendov v prostoru, analiza izvajanja veljavne strategije in podlaga za nadaljnje postopke pri izvajanju strategije prostorskega razvoja ter prikaz poročila ob priložnosti predsedovanja Slovenije Svetu EU.

Izhodišča za poročilo o prostorskem razvoju so cilji, navedeni v veljavni strategiji prostorskega razvoja, kot so: racionalen in učinkovit prostorski razvoj, razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij, večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru, kakovosten razvoj in privlačnost mest in drugih naselij, skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi, medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij, povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi, preudarna raba naravnih virov, prostorski razvoj, usklajen s prostorskimi omejitvami, kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti, ohranjanje narave in varstvo okolja. Izhodišče so tudi cilji, ki so navedeni v osnutku Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 in prispevajo k udejanjanju ciljev Strategije razvoja Slovenije 2030 (2017). Ti so: racionalen in učinkovit prostorski razvoj, konkurenčnost slovenskih mest, kakovostno življenje na urbanih območjih in podeželju, krepitev prostorske identitete in večfunkcionalnosti prostora in odpornost prostora in prilagodljivost na spremembe. Kot rdeča nit, ki se pojavlja skozi poročilo, je bila kot izhodišče za pripravo poročila poudarjena tudi kakovost življenja v Sloveniji.

Izdelava poročila temelji na projektni nalogi, ki predpisuje izhodišča za pripravo poročila ter vsebino poročila. Vsebinsko je poročilo razdeljeno na uvodni del in štiri poglavja:

- kakovost življenja,
- upravljalni okvir urejanja prostora v Sloveniji,
- prostorski trendi,
- ter sklepne ugotovitve in priporočila.

Uvodnemu delu sledi opis kakovosti življenja v Sloveniji z oceno kakovosti na podlagi pregledanih dostopnih podatkov. Na koncu poglavja o kakovosti življenja v Sloveniji so podani tudi zaključki z ugotovitvami stanja na tem področju. Poglavje o upravljalnem okvirju urejanja prostora se dotakne trenutno veljavne zakonodaje s tega področja, pristojnosti in deležnikov na področju urejanja prostora med katerimi so izpostavljene nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu na tem področju

ter kako je organiziran nadzor nad posegi v prostor. Poglavje o prostorskih trendih opisuje stanje v prostoru s področja demografskega razvoja, poselitve in značilnosti grajenega prostora, preobrazbe podeželja s poudarkom na kmetijstvu in gozdarstvu, prometu, vplivu gospodarstva na regionalni prostorski razvoj in o prepoznavnosti naselij in krajine. V zadnjem poglavju so predstavljene sklepne ugotovitve in priporočila, ki so nastala na podlagi analize in ocen doseganja prostorskega razvoja, zastavljenega v SPRS.

V SPRS je v končnem poglavju zapisano, da mora poročilo temeljiti na obveznih minimalnih enotnih kazalnikih, ki so podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja in za analizo izvajanja te prostorske strategije. Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi prejšnjega poročila o prostorskem razvoju, ki ga je objavilo leta 2016, predlagalo nabor kazalnikov, ki so osnova za pripravo vseh naslednjih poročil. V ta namen je pripravilo **Sistem spremljanja stanja prostorskega razvoja (2021c)**, v katerem so zbrani predlagani kazalniki prostorskega razvoja. Prvi korak pri pripravi tega poročila je bil pregled zbranih podatkov in kazalnikov, ki so objavljeni na spletni strani sistema spremljanja stanja v prostoru.

S kazalniki se ugotavlja stanje in trende v prostoru, ugotavlja se vplive prostorske in drugih politik na prostor in doseganje ciljev iz SPRS. Kvaliteta podatkov je zato pomemben dejavnik, saj so podatki podlaga za izračune kazalnikov, ki omogočajo spremljanje prej naštetega. Pri zbiranju podatkov je pomembna tudi dosegljivost podatkov v določenem časovnem obdobju in prostorska natančnost. To pomeni, da se podatki zbirajo na enoto zbiranja. Največkrat se enoto zbiranja izbere iz Registra prostorskih enot. To je integrirana podatkovna baza z lokacijskimi in opisnimi podatki o naslovih in prostorskih enotah (prostorski okoliši, naselja, občine, poštni okoliši, upravne enote, statistične regije, šolski okoliši, ožji deli občin (mestne četrti, krajevne skupnosti, vaške četrti), območne geodetske uprave, enote za državnoborske volitve (državnoborske volilne enote, državnoborski volilni okraji, državnoborska volišča) in enote za lokalne volitve (lokalne volilne enote, lokalna volišča), ulicah in hišnih številkah. Največ težav pri izračunavanju kazalcev povzroča ravno prostorska natančnost podatkov, ki je pri določenih podatkih premalo natančna (npr. podatki so na voljo za statistične regije, potrebovali pa bi jih za naselja) in pa količina podatkov zbranih na časovno komponento (npr. ni podatkov na vsakoletni ravni, temveč se zbirajo le na tri ali več let). Ker je zbiranje podatkov proces, ki je največkrat zahteva tudi zakonsko podlago je pomembno, da se za podatke, ki bi jih potrebovali za izračun kazalnikov, ki so zapisani v osnutku Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, že sedaj začnejo postopki za vzpostavitev zbiranja le-teh.

Pri pripravi poročila smo poleg prej omenjenih kazalnikov sistema spremljanja stanja v prostoru za vrednotenje prostorskega razvoja pregledali in analizirali tudi podatke, ki smo jih pridobili pri Statističnem uradu Republike Slovenije, pristojnih ministrstvih, agenciji Ajpes, Eurostat-u in programu ESPON za časovno obdobje med leti 2014 in 2020. Kjer podatkov za to časovno obdobje ni bilo mogoče dobiti, so bili uporabljeni podatki, ki so bili dosegljivi. Po opravljenih analizah podatkov, izdelavi novih kazalnikov, pregledu dodatne literature in strokovnih podlag ter izvedenih intervjujev smo pridobljena spoznanja interpretirali in zapisali rezultate, ugotovitve in priporočila.

Nabor, analiza in podrobnejša predstavitev kazalnikov Poročila so predstavljeni v gradivu »Nabor in pregled kazalnikov«, ki je sestavni del tega Poročila. Objavljen je le v elektronski obliki, ki se nahaja na spletni strani Prostorsko informacijskega sistema (PIS) v rubriki Spremljanje stanja prostorskega razvoja.

1 Kakovost življenja

1.1 Opredelitev kakovosti življenja

Pojem kakovosti življenja je večdimenzionalen in večdisciplinaren. Pojavlja se v razpravah različnih družboslovnih disciplin in tudi na področju prostorskega načrtovanja. Gre za širok koncept, ki se ukvarja s problematiko splošne blaginje v družbi. Zaradi obravnave v okviru različnih področij ter za različne raziskovalne in načrtovalske namene se zaenkrat še ni oblikovala skupno dogovorjena in splošno veljavna opredelitev pojma. Poleg tega je dojemanje kakovosti življenja zelo subjektivno (Sessa idr., 2020: 27). Med predstavniki različnih disciplin so v ospredju bolj razhajanja kot iskanja skupne opredelitve pojma, ki bi služila kot osnova za podrobnejše vsebinsko opredeljevanje po posameznih področjih znanosti in strok (Alberti, 2000; Sirgy in Cornwell, 2002; Evans, 2003; Social Exclusion Unit, 2003; Sassi, 2006; Dines idr., 2006; OECD, 2011). Predmet razprave se lahko še bolj zaplete, če bi želeli pojmu kakovosti življenja dodati prostorsko dimenzijo oziroma ga navezati na pojme prostora, prostorskega razvoja in prostorskega načrtovanja. Ali je zakonsko opredeljen pojem prostora (ZUreP-2) dovolj poveden in uporaben? Le-ta namreč opredeljuje prostor kot skupek fizičnih struktur na zemeljskem površju in pod njim, ki ga tvorijo poselitvena območja in krajina v medsebojnem prepletanju, ter morje. Omenjena opredelitev, ki opozarja na prisotnost lastnosti v prostoru, kot so »nepremičnost«, »homogenost«, vnaprej napeljuje na domnevo, da prostora ni mogoče enostavno spreminjati s človekovim delovanjem in naravnimi procesi. V tem poglavju je, v kontekstu obravnave kakovosti življenja, implicitno prisoten način pojmovanja prostora kot funkcionalnega in fizičnega rezultata razmerij ter odnosov med nosilci urejanja prostora in drugimi subjekti, ki v njem delujejo ter naravnih procesov in ne kot samostojne entitete ali sorazmerno težko spremenljive fizične stvarnosti. Izhajamo iz splošne trditve, da rezultati prostorskega razvoja imajo resnično vrednost edinole, če posledično prispevajo k doseganju zaželenosti kakovosti življenja prebivalcev celotne države ne glede na fizične in funkcionalne značilnosti območij v katerih živijo.

V tem kontekstu je podoben pogled moč zaslediti v opredelitvah novejšega projekta ESPON QoL – Quality of Life Measurements and Methodology (Sessa idr., 2020) na rezultate katerega se smiselno navezujemo. Omenjeni projekt je usmerjen v razvoj znanja in vedenja o izzivih, dosežkih in razvojnih trendih evropskih regij in mest v zvezi s kakovostjo življenja na regionalni ravni. Projekt uvaža pojem teritorialne kakovosti življenja, ki ga na široko opredeli kot »sposobnost živih bitij, da preživijo in uspevajo v teritorialnem okviru«. Pri tem razume teritorialni okvir ali kraj kot katerokoli geografsko enoto, v kateri se zbira živa bitja. Ta enota je lahko hiša, zgradba, soseska, mesto, širše območje kopnega (okrožje, regija, država ali celina kot Evropa). Merjenje teritorialne kakovosti življenja pomeni merjenje zmožnosti vseh živih bitij, da preživijo in uspevajo v kraju, zahvaljujoč ekonomskim, socialnim in ekološkim razmeram, ki podpirajo življenje v tem kraju (Sessa idr., 2020: 11). Obenem ponudi konceptualni okvir za njegovo merjenje. Pri metodiki merjenja teritorialne kakovosti življenja (TQoL) so jasno razmejeni objektivni in subjektivni kazalniki kakovosti življenja ter tudi kazalniki, ki merijo dejavnike, ki omogočajo kakovost življenja, in kazalniki, s katerimi se meri dosežena raven kakovosti življenja, pri čemer razlikujemo med vidiki/dejavniki »omogočanja dobrega življenja«, njegovega »vzdrževanja« in »razcveta« (Sessa idr., 2020: 53). Omenjeni pristop je bil udejanjen z analitičnim preverjanjem značilnosti obstoja teritorialne kakovosti življenja v stvarnosti v okviru desetih pilotnih območij z različnim teritorialnim okvirom v različnih evropskih državah. Eno od pilotnih območij je bilo tudi čezmejno območje Nova Gorica – Gorica/Gorizia (več o tem v Sessa idr., 2020).

Z uporabo instrumentov prostorskega in urbanističnega načrtovanja lahko v Sloveniji prispevamo predvsem k zagotavljanju pogojev za doseganje visoke kakovosti življenja. Te pa lahko ustvarimo predvsem z oblikovanjem in izvajanjem ustrezne in medsebojno povezane prostorske, stanovanjske, prometne in okoljske politike ter njihovih strategij, programov in ukrepov, ki postavljajo v ospredje kakovost življenja.

Ob upoštevanju vsebinske opredelitve projekta ESPON QoL in nekaterih drugih dostopnih virov v tem poročilu opredeljujemo pojem kakovosti življenja s tremi temeljnimi gradniki: prvi ponuja objektivne informacije o življenjskih razmerah oz. materialnih pogojih prebivalstva na določenem območju (porazdelitev dohodka in bogastva, možnosti zaposlovanja, stanovanjski standard); drugi zajema številna področja življenja prebivalstva, kot so zdravstveno stanje, stopnja izobrazbe, socialne povezave, kakovost okolja, osebna varnost, ki se izraža v razvitosti in dostopu do institucij oskrbnih (trgovine, banke, pošte ipd.) in storitvenih dejavnosti (izobraževanje, zdravstveno in socialno varstvo, javna uprava ipd.); tretji izraža subjektivno dožemanje kakovosti lastnega življenja oz. zadovoljstvo z življenjem. Definicija temelji na upoštevanju delnih vsebinskih opredelitev nekaterih avtorjev (O’Riordan, 1976: 178; Shucksmith idr., 2009: 1276; OECD, 2011: 7; Sessa idr., 2020: 53). Prva gradnika sta vsebinsko tesno povezana z vidikom/dejavnikom »omogočanja dobrega življenja«, ki je opredeljen v omenjenem projektu ESPON QoL – Quality of Life Measurements and Methodology (Sessa idr., 2020).

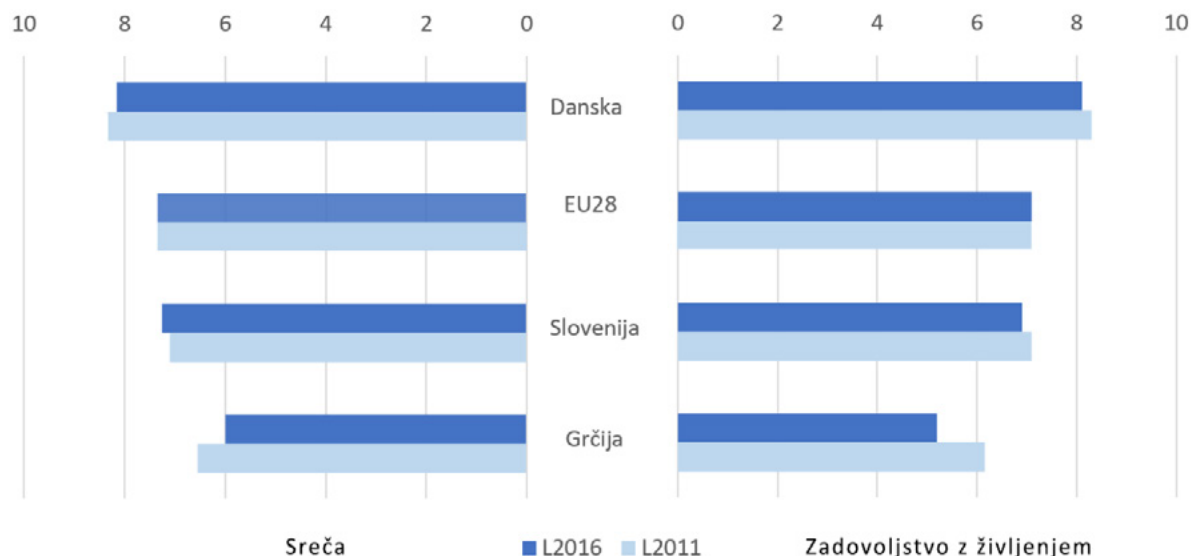
Na pomen kakovosti življenja opozarja tudi Teritorialna agenda 2030 (Ministri za urbani razvoj ..., 2020), ki je dogovor držav članic EU o skupnih ciljih in prednostnih nalogah na področju prostorske kohezije. Opozarja na vedno večje razhajanje med ljudmi in kraji ter na povečanje neravnovesij in neenakosti. V tem okviru se zavzema za povečanje blaginje in kakovosti življenja državljanov, ki naj bo temeljni cilj vseh javnih politik. To prizadevanje presega le doseganje gospodarske uspešnosti in dvig življenjskega standarda ter vključuje dostop do kakovostnih javnih storitev ter zdravo, odporno in kakovostno arhitekturo in grajeno okolje. Zavzema se za preseganje različnih vidikov družbene izključenosti in neenakosti na različnih teritorialnih ravneh (EU, 2020: 7). V omenjenem dokumentu je opozorjeno tudi na vidike kakovosti ter bližine, cenovne in prometne dostopnosti javnih storitev, ki so pomembni za doseganje primerne kakovosti življenja prebivalcev in kot pogoj za uspešno delovanje podjetij (EU, 2020: 8). Poleg tega so v dokumentu po eni strani poudarjeni številni pritiski na okolje, npr. s strani človekovih dejavnosti povzročena izguba biotske raznovrstnosti in poraba zemljišč, onesnaženost zraka, hrup, onesnaženost podzemnih in površinskih voda, po drugi pa tudi prednosti, kot so ohranjeni narava, krajina in kulturna dediščina, ki ponujajo priložnosti in za razvoj pomembne pogoje za razvoj visokokakovostnega življenjskega okolja. Številne omenjene vidike podrobneje vsebinsko predstavljamo v tem poglavju.

1.2 Ocena kakovosti življenja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami Evropske unije

Evropska raziskava kakovosti življenja je uveljavljen pristop za spremljanje in analizo kakovosti življenja v EU. Izvedena je bila v letih 2003, 2007, 2011 in 2016 ter izkazuje življenjske razmere in socialni položaj prebivalcev EU, vključuje subjektivne in objektivne ukrepe ter poroča o stališčih in željah prebivalcev ter tudi o virih in izkušnjah. V zadnjem poročilu (Eurofound, 2017) ponuja pregled in primerjavo med državami EU in EU28 na treh glavnih področjih: 1. kakovost življenja, ki pokriva predvsem t. i. vidike subjektivne blaginje, 2. kakovost javnih storitev in 3. kakovost družbe.

Rezultati kažejo, da se Slovenija na področju večine obravnavanih kazalnikov v povprečju uvršča v »zlato sredino«. To je razvidno tudi iz trendov na področju subjektivnega dožemanja sreče in zadovoljstva z življenjem po državah EU v obdobju 2011–2016. Grafikon 1 prikazuje rezultate ocenjevanja za Dansko, ki izkazuje najvišje vrednosti pri obeh kazalnikih, povprečje EU28, Slovenijo in Grčijo, ki izkazuje najnižje vrednosti.

Grafikon 1: Trendi na področju subjektivnega dojemanja sreče in zadovoljstva z življenjem v Sloveniji in izbranih državah EU ter v EU28 v obdobju 2011–2016



Vir: Eurofound, 2017

Poleg omenjene raziskave se s proučevanjem kakovosti življenja na ravni globalnih mest ukvarja tudi podjetje Mercer (2020). Navedeno podjetje izvaja stalne raziskave o vsakdanjem življenju izseljenih uslužbenecv in njihovih družin za izdelavo vsakoletne lestvice kakovosti življenja na številnih poslovno zanimivih lokacijah. Med 231 poslovno zanimivimi mesti je tudi Ljubljana, ki se redno uvršča v spodnji del zgornje tretjine mest. Leta 2019 je zasedla 74. mesto. Pri pripravi lestvice kakovosti življenja upoštevajo dejavnike: stanovanja, podnebje in fizične razmere, onesnaževanje, bolezni in sanitarije, zdravstvene ustanove, izobraževalne ustanove, infrastrukturo, fizično oddaljenost, politično nasilje in zatiranje, politično in družbeno okolje, kriminal, komunikacije, kulturno-rekreacijske objekte ter razpoložljivost blaga in storitev.

1.3 Vključenost vidika kakovosti življenja v strateških razvojnih in prostorskih dokumentih države

V nadaljevanju predstavljamo nekatere vsebinske poudarke pri obravnavi vidika kakovosti življenja v strateških razvojnih in prostorskih dokumentih države, in sicer v Strategiji razvoja Slovenije 2030, Strategiji prostorskega razvoja Slovenije in osnutku Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050. Namen poglavja je v sintezni obliki predočiti pomen in načine vključevanja vidika kakovosti življenja v ključne veljavne strateške razvojne dokumente države in tiste, ki se nahajajo v zaključni fazi postopka priprave.

Prvi dokument, ki ga želimo na kratko predstaviti je Strategija razvoja Slovenije 2030 (SVRK, 2017; v nadaljevanju: SRS). Osrednji cilj SRS je zagotoviti kakovostno življenje za vse, ki ga je mogoče uresničiti z uravnoteženim gospodarskim, družbenim in okoljskim razvojem (SVRK, 2017: 17). Pojem kakovosti življenja v SRS sicer ni opredeljen, njegovo vsebino posredno pojasnjujejo cilji, določeni v SRS. Izpostavljamo te: zdravo in aktivno življenje, znanje in spretnosti za kakovostno življenje in delo, dostojno življenje za vse ... učinkovito upravljanje in kakovostne javne storitve (SVRK, 2017: 21). SRS temelji na Viziji Slovenije (SVRK, 2016; v nadaljevanju: Vizija), ki prikazuje stanje, ki ga želimo doseči: »Slovenci smo leta 2050 srečni ljudje. V vsakdanjem življenju občutimo, zakaj nas globalne lestvice blaginje uvrščajo čisto pri vrhu. Živimo kakovostno: bolje, bolj zdravo in dlje. Družbena in okoljska odgovornost sta nam zelo pomembni. Naravo spoštujemo in z naravnimi viri upravljamo premišljeno...« (SVRK, 2016: 6).

SRS je obenem tudi orodje za doseganje Vizije. V SRS je zapisano: »Slovenija postopoma napreduje na področju kakovosti življenja in gospodarskega razvoja, zmanjšujejo se tudi nekateri pritiski na okolje. Nadaljnje razvojne možnosti tako omejujejo nizka produktivnost, neprilagojenost demografskim spremembam, nadaljnje čezmerno obremenjevanje okolja in nizka učinkovitost države pri spodbujanju razvoja.« (SVRK, 2017: 10). Pozorni moramo biti predvsem na odkrita opozorila SRS, ki se nanašajo na aktualne demografske spremembe (povečevanje deleža starejših od 65 let, nizka rodnost in zmanjševanje prebivalstva v starostni skupini 20–64 let) in njihov neugodni prostorski vzorec (delež mlajšega prebivalstva v večini mestnih območij počasneje upada kot na nekaterih obmejnih območjih), kar bo imelo velik vpliv na prihodnji razvoj družbe in kakovost življenja (SVRK, 2017: 12). V SRS so poudarjeni pozitivni premiki pri zmanjšanju obremenitev okolja, ki ga prebivalci Slovenije še vedno čezmerno obremenjujemo s sedanjim življenjskim slogom. Obenem je v SRS opozorjeno tudi na eno največjih okoljskih težav – na podnebne spremembe, ki jih močno spodbuja povečevanje tranzitnega cestnega prometa in netrajnostnih oblik mobilnosti (SVRK, 2017: 13).

Drugi dokument je Strategija prostorskega razvoja Slovenije (MOP, 2004; v nadaljevanju: SPRS). SPRS je temeljni prostorski strateški akt o usmerjanju prostorskega razvoja države, ki določa dolgoročne strateške cilje države in usmeritve razvoja dejavnosti v prostoru (ZUreP-2, 2017: 43–44). Pomen kakovosti življenja je v SPRS izpostavljen v zasnovi prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja Slovenije. »S SPRS se uveljavljajo smotrna raba prostora ter varnost in kakovost življenja in dobrin. Spodbujajo se prizadevanja za ohranitev prepoznavnosti prostora Slovenije ter njenih lokalnih in regionalnih identitet, kar v razmerah evropske konkurence predstavlja primerjalne prednosti, obenem pa bogati kakovost življenja njenih prebivalcev.« (MOP, 2004: 18). Tako opredeljena zasnova prostorskega razvoja Slovenije vsebuje številne prioritete in usmeritve, z udeležanjem katerih se ustvarjajo pogoji za doseganje zaželeno kakovosti življenja, gre predvsem za policentrični urbani sistem in regionalni prostorski razvoj, vitalna in urejena mesta, usklajen razvoj širših mestnih območij, povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja, vitalnost in privlačnost podeželja (MOP, 2004: 19–29). Kakovost življenja je v SPRS poudarjena ter je nekakšno splošno vodilo za oblikovanje konkretnih prioritete in usmeritev prostorskega razvoja Slovenije. Poleg pojma kakovosti življenja so v SPRS omenjeni tudi drugi podobni pojmi, npr. kakovost bivališč, kakovost naravnega in bivalnega okolja, kakovost bivanja/bivalnega prostora, kakovosti krajinskega in grajenega okolja, bivanjska/bivalna kakovost, naravne in kulturne kakovosti.

Zadnji od obravnavanih dokumentov je Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 – osnutek (MOP, 2020; v nadaljevanju: SPRS 2050), ki je prostorski strateški akt v pripravi. SPRS 2050 v opredelitvah in usmeritvah veliko bolj poudarja kakovost življenja oz. kakovostno življenje na urbanih območjih in tudi na podeželju. Dolgoročni cilji in usmeritve SPRS 2050 so v skladu s temeljnimi strateškimi usmeritvami in razvojnimi cilji SRS (SVRK, 2017) – ki je v središče razvojnih prizadevanj postavila cilj »kakovostno življenje za vse« in uresničevanje tega. SPRS 2050, upošteva prostorske potencialne, opredeljuje usmeritve in pogoje, ki so pomembni za doseganje primerne kakovosti življenja na različnih območjih.

V viziji prostorskega razvoja Slovenije do leta 2050 je zapisano, da »si prizadevamo za raznolik, večfunkcionalen, učinkovito povezan in mednarodno vpet prostor, v katerem Slovenija svoje razvojne prednosti gradi na prepoznavnosti in identiteti, kot podlagi za kakovostno življenje za vse. Prostor živimo kakovostno!« (MOP, 2020: 19). Na temo kakovosti življenja je opozorjeno tudi med razvojnimi izzivi, poudarjeni so »vplivi podnebnih sprememb, ki povečujejo ranljivost prostora, ogroženost ljudi, infrastrukture, kulturne dediščine ter dejavnosti v prostoru, katerih posledice vse bolj vplivajo na kakovost življenja ...« (MOP, 2020: 15). Kakovost življenja je opredeljena kot samostojni cilj in obravnavana tudi v poglavju Koncept prostorskega razvoja Slovenije – Policentrični urbani sistem s poudarkom na razvoju podeželja. »Kakovost življenja na podeželju se izboljšuje z ustrezno prostorsko razporeditvijo središč za enakovredno dostopnost do storitev splošnega pomena v odmaknjenih območjih in uvedbo minimalnega standarda dostopnosti preko ustreznih infrastrukturnih povezav na osrednji slovenski ali čezmejni prostor.« (MOP, 2020: 32).

V nadaljevanju ponazarjamo, koliko so posamezni vidiki, ki opredeljujejo predlagani koncept kakovosti življenja, vsebovani v uvodnem delu Strategije 2050, kjer so predstavljeni značilnosti, težnje in izzivi prostorskega razvoja Slovenije. Iz uvodnega dela izhajajo predlagana vizija, cilji, koncept in usmeritve za razvoj. V njem so ob upoštevanju prvega vidika kakovosti življenja – vidik življenjskih razmer oz. materialnih pogojev prebivalstva – narativno poudarjene številne neugodne razmere in trendi. V tem okviru izpostavljamo predvsem te: suburbanizacija, nesmotrna razpršena gradnja zunaj strjenih naselij, razvrednotenje kulturne krajine in naselbinske dediščine, neurejen stanovanjski trg (visoke cene stanovanj v mestih, pomanjkanje dostopnih najemnih stanovanj), pospešeno demografsko praznjenje odmaknjenih, obmejnih in gorskih podeželskih območij, slabo razvit javni potniški promet in vplivi podnebnih sprememb, ki povečujejo ranljivost prostora (MOP, 2020: 10–15). Ob upoštevanju drugega vidika kakovosti življenja – razvitost in dostopnost do institucij oskrbnih in storitvenih dejavnosti – je v uvodnem delu Strategije 2050 opozorjeno na dejavnik dostopnosti do storitev splošnega pomena ter z njo povezano prometno povezanostjo in bližino ter razpoložljivostjo delovnih mest, ki ustvarjajo pogoje za dostojno življenje za vse generacije (MOP, 2020: 15). Tretji vidik iz predlagane opredelitve kakovosti življenja – subjektivno dožemanje kakovosti lastnega življenja oz. zadovoljstvo z življenjem – v besedilu Strategije 2050 ni dobesedno omenjen, je pa vključen v drugih vsebinah.

V obravnavanih dokumentih so predstavljene vsebine, bodisi kot problemi ali kot usmeritve, ki se (ne) posredno navezujejo na tematiko kakovosti življenja. Nekatere izmed njih so podrobneje predstavljene v nadaljevanju poglavja. Menimo, da bi bilo koristno če bi v SPRS 2050, ki je v fazi priprave in ki poudarja pomen kakovosti življenja, nedvoumno opredelili pojem kakovosti življenja. Ena od možnih opredelitev je predlagana v tem poročilu.

1.4 Demografske razmere in dostopnost izbranih storitev splošnega gospodarskega pomena

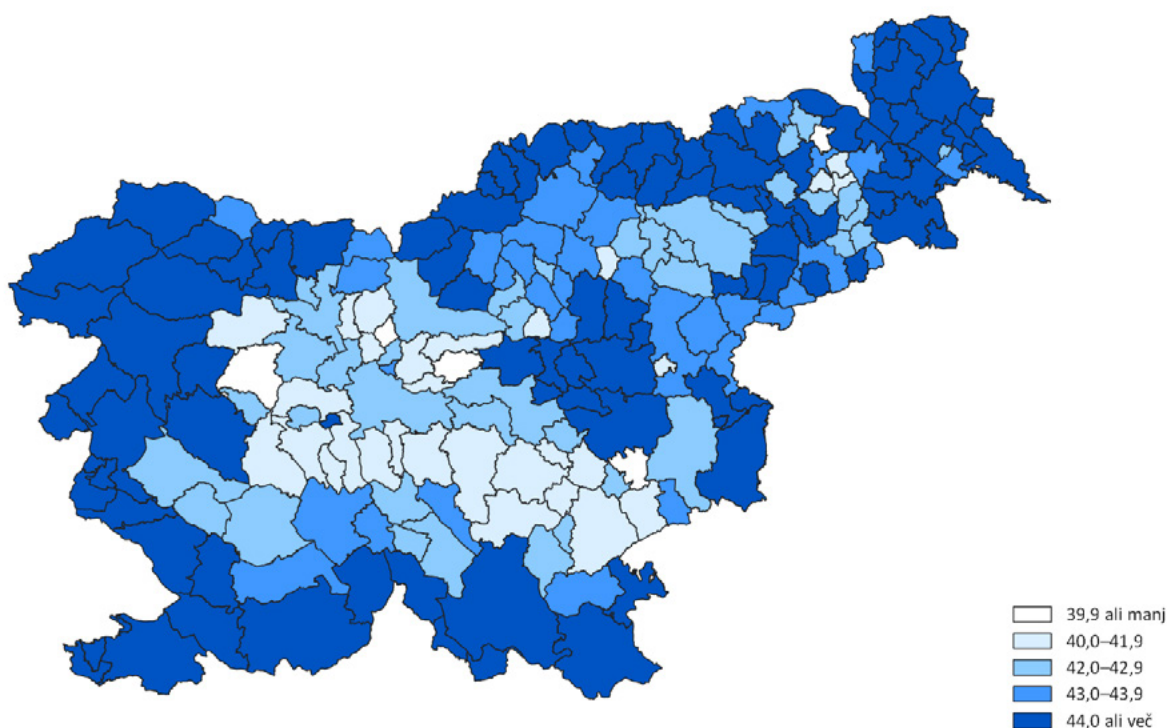
1.4.1 Stanje in trendi na področju demografskega razvoja

Najnovejše demografske analize (Nared idr., 2019) kažejo »nadaljevanje zgoščanja prebivalcev v Osrednjeslovenski statistični regiji in ob večjem delu avtocestnega križa ter na upad števila prebivalcev v posameznih mestih in obsežnih obmejnih območjih« (Nared idr., 2019: 4). Nedavno opravljene analize potrjujejo ugotovitve in napovedi, ki jih je v svojih delih pojasnjeval Jakoš (Jakoš, 1989, 1993, 1996, 2009). Ugotovil je, da »razvojne naložbe v demografsko ogrožena območja nimajo smisla, saj tam ni več prebivalcev, ki bi bili naložbe sposobni izkoristiti in oplemenititi« (Jakoš, 1989: 21). »Demografski procesi se v vsej svoji moči odrazijo šele na dolgi rok, vzroki za sedanje projekcije o staranju in usihanju prebivalstva v velikem delu Slovenije izhajajo že iz nekaj desetletij nazaj.« (Jakoš, 1993: 110). Leta 1996 je kot demografsko ogrožena opredelil obmejna in težje dostopna območja, obenem pa na podlagi projekcij predvidel, da se bodo negativni demografski trendi začeli tudi v mestnih središčih in celo širših mestnih aglomeracijah (Jakoš idr., 1996).

Tudi SPRS 2050 ugotavlja, da se »nekatera odmaknjena, obmejna ali gorska podeželska območja pospešeno demografsko praznijo. Prebivalstvo se stara, mlajši prebivalci pa se preseljujejo v mesta in njihova zaledna območja. Zaradi tega prihaja do spreminjanja poselitvenih vzorcev, praznjenja nekaterih območij, neenakosti v prostoru, ki se kažejo v gospodarskem razvoju in kakovosti bivanja na ravni regij, mest in naselij ter znotraj njih. Dostojno življenje za vse generacije je pogojeno s prostorskimi dejavniki, kot so dostopnost do storitev splošnega pomena, kakovost bivalnega okolja, dostopnost do primernih stanovanj za vse generacije, prometna povezanost ter bližina in razpoložljivost delovnih mest« (MOP, 2020: 13–15).

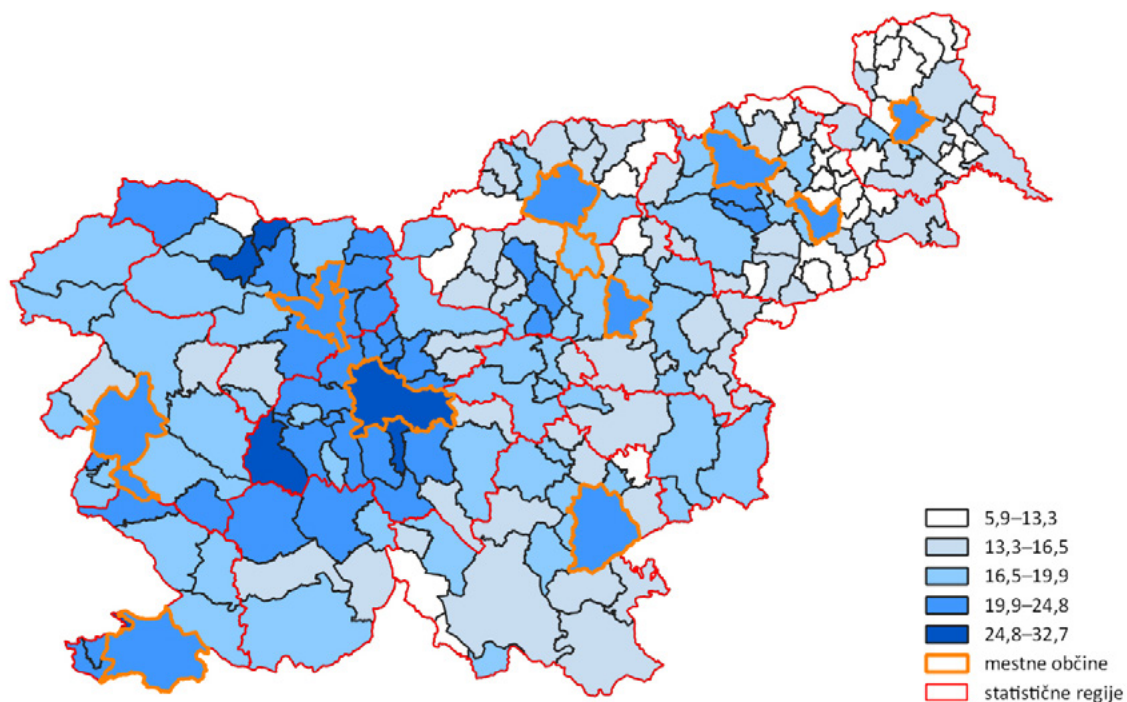
Na slikah 1 in 2 predstavljamo prostorske prikaze izbranih kazalnikov. Kartografski podatki pretežno potrjujejo ugotovitve demografskih študij ter v Strategiji 2050 opredeljeno stanje in težnje demografskih vidikov prostorskega razvoja. Staranje prebivalstva – z izjemami nekaterih mestnih občin – načeloma bolj prizadeva odmaknjena, obmejna ali podeželska območja, ki se praznijo. Prebivalstvo, ki tam biva, je ostarelo, manj izobraženo in težje zaposljivo (slika 1). Obenem pa večja mestna območja in njihova funkcionalna gravitacijska zaledja, ki imajo praviloma bolj raznovrstno in visoko produktivno gospodarstvo, večji delež podjetij z visoko dodano vrednostjo in v njih delujejo zakoni »aglomeracijske ekonomije«, močno privlačijo prebivalce z višjo in visoko izobrazbo, ki v njih najdejo boljše možnosti za zaposlitev in višji zaslužek (slika 2). Iz slike 2 je razvidno, da višje in visoko izobraženi prebivalci iščejo svoje poslovne in življenjske priložnosti predvsem na območju Ljubljanske urbane regije in drugih mestnih občin.

Slika 1: Povprečna starost prebivalstva po občinah leta 2020



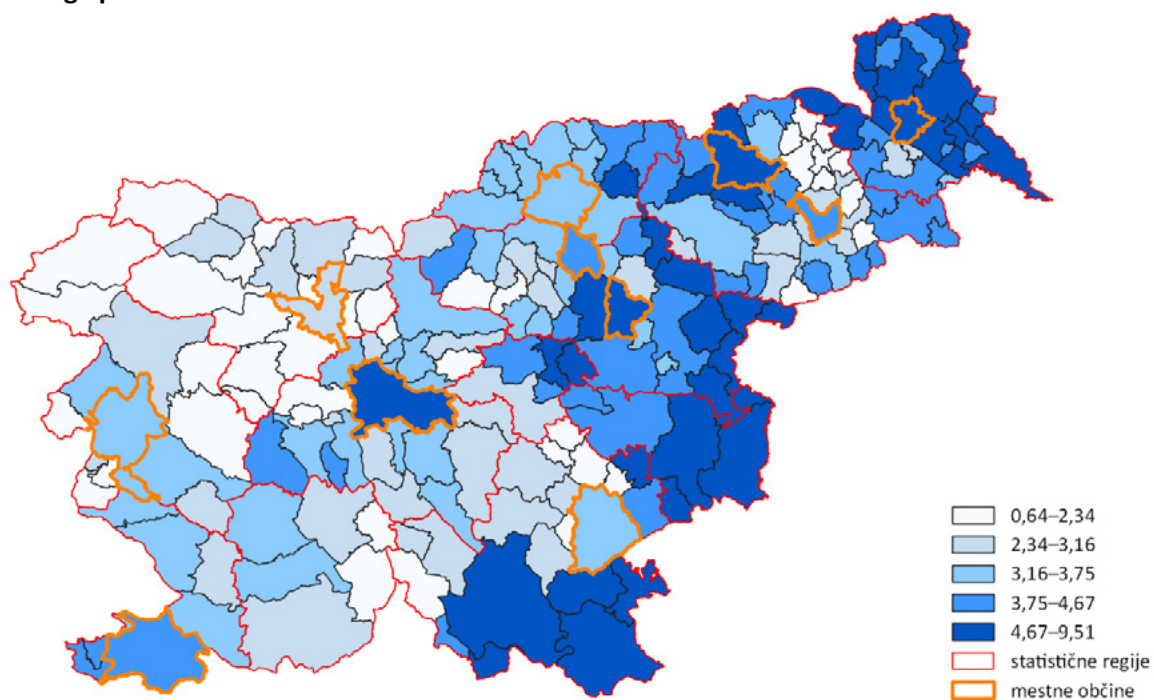
Vir: Statistični urad RS, 2020

Slika 2: Delež prebivalcev z višje ali visokošolsko izobrazbo glede na celotno število prebivalcev v občini za leto 2020



Vir: Statistični urad RS, 2020

Slika 3: Delež dolgotrajno brezposelnih oseb (brezposelne več kot 12 mesecev) glede na število aktivnega prebivalstva v občini leta 2020



Vir: Zavod RS za zaposlovanje in Statistični urad RS, 2021

Območja praznjenja obsegajo že dobrih 57 % površine Slovenije (Nared idr., 2019: 125). Vse to so razlogi, na osnovi katerih lahko utemeljeno sklepamo, da so na regionalni ravni življenjske razmere oz. materialni pogoji življenja prebivalcev na območjih praznjenja objektivno slabši v primerjavi s tistimi, ki živijo v območjih zgoščanja v gravitacijskih zaledjih večjih in s storitvami primerno opremljenih mest, kjer število prebivalcev narašča. Poslabševanje materialnih pogojev življenja prebivalcev na območjih praznjenja ustvarja posredne pogoje za posledično slabšanje njihove kakovosti življenja. Ob tem ne smemo izhajati iz poenostavljene deterministične predpostavke, da slabši materialni pogoji življenja samodejno vplivajo na slabše subjektivno dožemanje kakovosti življenja (ki bi jo lahko raziskali na podlagi javnomnenjske ankete). Dvom glede obstoja neposredne povezave med objektivnimi pogoji za kakovost življenja in subjektivnim dožemanjem te posredno krepijo rezultati projekta *Kako živimo v regijah* (Pečar, 2017). V tem projektu, ki prikazuje kazalnike blaginje na ravni slovenskih statističnih regij, so sledeč metodološkim priporočilom OECD (2016) pripravili nabor 14 kazalnikov za merjenje regionalne blaginje, ki so jih razvrstili v tri tematske skupine (materialni pogoji, dejavniki kakovosti življenja, subjektivna blaginja). Vse kazalnike so združili še v enoten sestavljeni kazalnik regionalne blaginje. Primerjava med vrednostmi sestavljenega kazalnika regionalne blaginje in kazalnika zadovoljstva z življenjem kaže majhne razlike med regijami. Osrednjeslovenska regija, ki izkazuje najvišjo vrednost kazalnika regionalne blaginje (8,3), ima le malenkost višjo vrednost kazalnika zadovoljstva z življenjem (7,2) kot pomurska regija (6,7), ki dosega najnižjo vrednost kazalnika regionalne blaginje (3,2) (Pečar, 2017: 6) (preglednica 1).

Preglednica 1: Kazalniki subjektivne blaginje in sestavljeni kazalnik regionalne blaginje, 2015

Statistična regija	Subjektivna blaginja		Sestavljeni kazalnik regionalne blaginje
	socialni kapital	zadovoljstvo z življenjem	
	odstotek prebivalstva, ki navaja, da ima osebo, na katero se lahko obrne v stiski, 2010–2014	samoocena povprečnega zadovoljstva z življenjem na lestvici 0–10 točk, 2013–2015	
pomurska	94,8	6,7	3,2
podravska	98,4	6,9	5,0
koroška	98,8	6,7	4,8
savinjska	93,9	6,9	4,8
zasavska	95,4	6,7	4,5
posavska	90,4	6,8	3,5
jugovzhodna Slovenija	89,6	7,0	4,7
osrednjeslovenska	93,6	7,2	8,3
gorenjska	94,7	7,1	7,5
primorsko-notranjska	94,1	7,0	6,2
goriška	90,8	7,1	6,8
obalno-kraška	90,5	7,0	6,3
SLOVENIJA	94,5	7,0	5,5

Vir: FDV, SURS, lastni izračuni – Pečar, 2017: 6

1.4.2 Aktualno stanje in težnje na področju oskrbnih in storitvenih dejavnosti

Problematika storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena je obširneje prikazana v sklopu analize policentričnega omrežja urbanih središč v Sloveniji z vidika opremljenosti s storitvami splošnega pomena (Nared idr., 2016), pri čemer je bil za opredelitev stopnje centralnosti upoštevan zožen nabor storitev splošnega pomena (javna uprava, sodstvo, zdravstvo in šolstvo), ki je po mnenju avtorjev projekta omogočil opredelitev centralnih naselij (Nared idr., 2016: 8). Ocenjeno je, da je opremljenost s temeljnimi funkcijami predvsem v središčnih naseljih nižjih ravni razmeroma dobra, kar pripomore k boljši kohezivnosti območij, in jo je treba ohranjati tudi v prihodnje. Med naselji višjih stopenj centralnosti je nizka zlasti njihova konkurenčnost. Obenem je poudarjeno, da bi država pri krepitvi centralnih naselij morala poleg temeljnih funkcij za oskrbo prebivalstva spodbujati konkurenčnost večjih središč in boljšo vpetost teh v mednarodna omrežja. S krepitvijo središč lahko prihaja do prehajanja pozitivnih učinkov razvoja z regionalnih središč na celotne regije, kar bi zagotavljalo kakovostno življenje in blagostanje vsem prebivalcem države. S tem ne bo zagotovljena zgolj dostopnost do storitev v prostorskem smislu, temveč z višjim blagostanjem tudi dostopnost tržnih storitev in dobrin (Nared idr., 2016: 116).

Poleg stanja na področju izbranih javnih storitvenih dejavnosti obravnavamo stanje in težnje na področju storitev splošnega gospodarskega pomena. Te predstavljamo s tabelaričnimi in kartografskimi prikazi sprememb na področju bančnih in poštnih storitev. Gre za zelo aktualen problem. V zadnjih letih so se namreč zaprle številne podružnice bank in pošt, o čemer je bila javnost obveščena iz javnih medijev ter pričevanj predstavnikov prizadetih lokalnih skupnosti in prebivalcev.

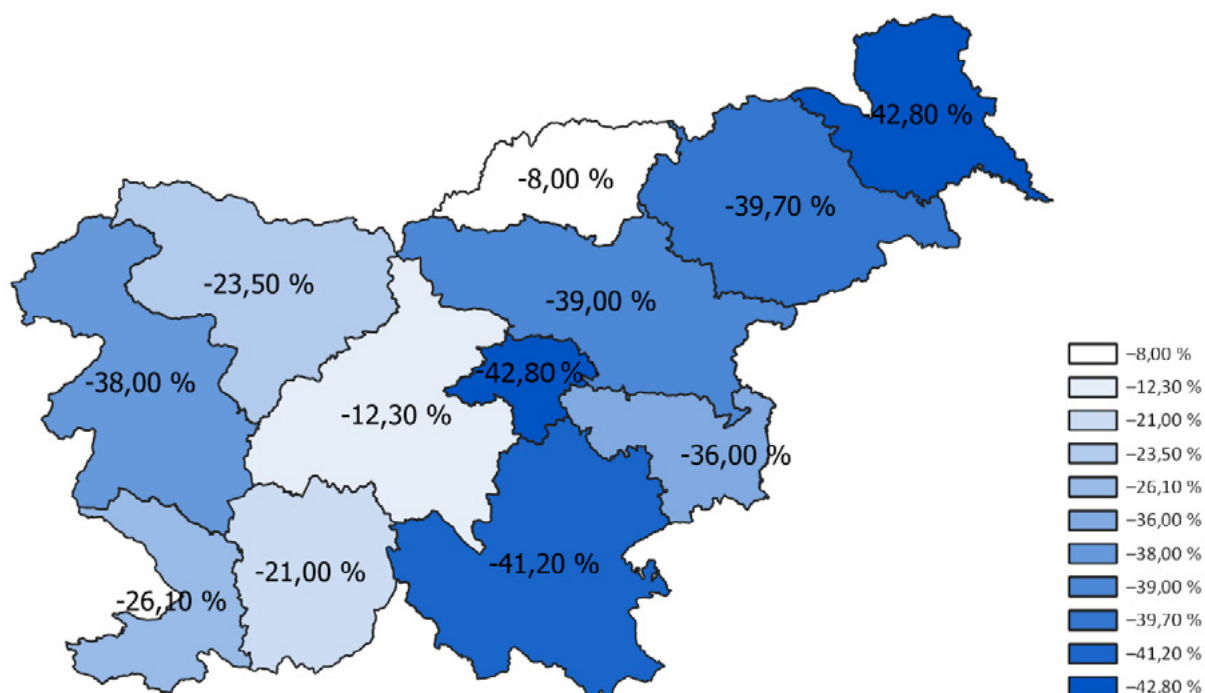
V preglednici 2 in na sliki 4 so prikazane spremembe v številu organizacijskih enot poslovnih bank s sedežem v Sloveniji med letoma 2004 in 2019. Kot je razvidno, je v opazovanem obdobju prišlo do velikega upada števila organizacijskih enot poslovnih bank v vseh statističnih regijah razen v osrednjeslovenski in koroški. Na podlagi poročil medijev ugotavljamo, da so se poslovalnice pogosto ukinjale predvsem na odmaknjenih in obmejnih območjih, kjer bi si ukinitve teh najmanj želeli.

Preglednica 2: Mreža poslovnih bank v Sloveniji med letoma 2004 in 2019 po podatkih Banke Slovenije

Št.	Statistična regija	Poslovne banke I. 2004	Poslovne banke I. 2019	Organizacijske enote I. 2004	Organizacijske enote I. 2019	Organizacijske enote I. 2004	Organizacijske enote I. 2019	Organizacijske enote I. 2004	Organizacijske enote I. 2019	Organizacijske enote I. 2004	Spremembe v številu organizacijskih enot 2004–2019 v %
		sedež	sedež	sedež	sedež	po slovne enote (PE)	agencije	območne enote (OE)	sedeži PE in agencije skupaj	sedeži OE skupaj	
1	pomurska	0	0	0	0	11	38	28	49	28	–42,80 %
2	podravska	4	1	4	1	43	51	58	98	59	–39,70 %
3	koroška	1	0	1	0	8	14	21	23	21	–8,00 %
4	savinjska	1	0	1	0	39	70	67	110	67	–39 %
5	zasavska	1	0	1	0	5	8	8	14	8	–42,80 %
6	spodnjeposavska	0	0	0	0	4	21	16	25	16	–36 %
7	jugovzhodna Slovenija	0	0	0	0	16	47	37	63	37	–41,20 %
8	osrednjeslovenska	13	11	13	11	31	86	103	130	114	–12,30 %
9	gorenjska	1	1	1	1	18	49	51	68	52	–23,50 %
10	notranjsko-kraška	0	0	0	0	3	16	15	19	15	–21 %
11	goriška	0	0	0	0	26	37	39	63	39	–38 %
12	obalno-kraška	1	1	1	1	17	24	30	42	31	–26,10 %
	skupaj	22	14	22	14	221	461	473	704	487	–30,80 %

Vir: Banka Slovenije 2020; lastni izračuni, Gulič, A. (UIRS, 2021)

Slika 4: Spremembe v številu organizacijskih enot poslovnih bank s sedežem v Sloveniji med letoma 2004 in 2019 v odstotkih

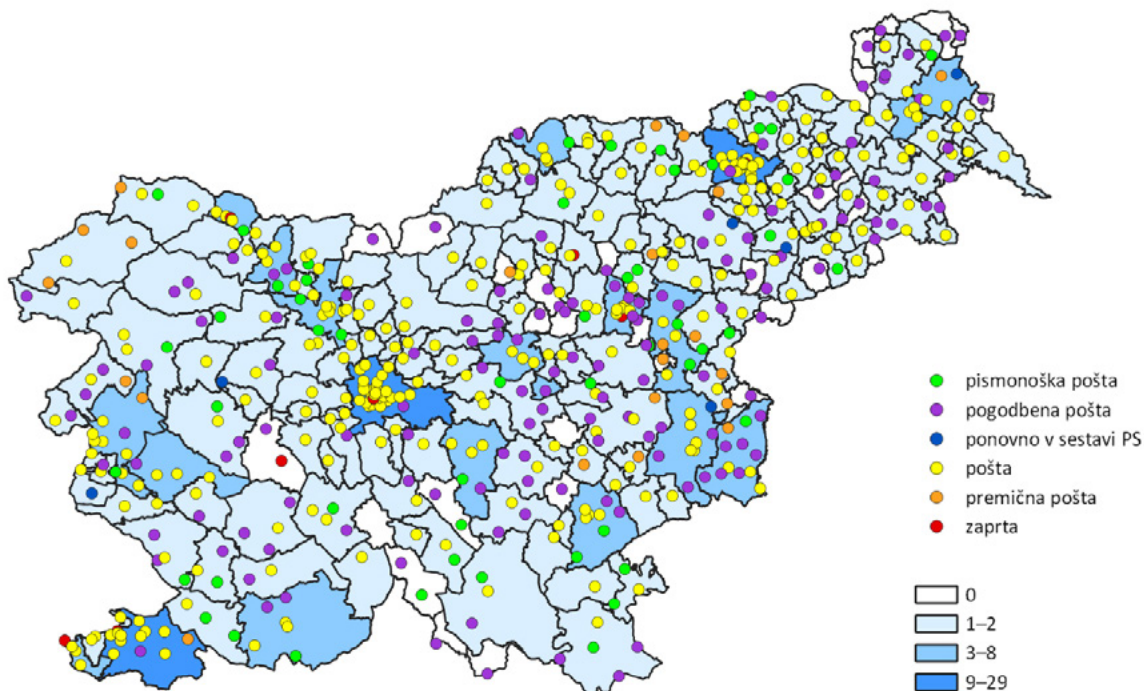


Vir: Banka Slovenije, 2020; lastni izračuni, Gulič, A., UIRS, 2021

Primerjava teh podatkov s podatki izbranih kazalnikov na področju demografskega razvoja kaže, da so najbolj prizadeta manj razvita, demografsko ogrožena ter odmaknjena in obmejna območja. V njih živi večji delež starejših in manj izobraženih prebivalcev, ki bodo zelo težko prešli na uporabo storitev sodobnega elektronskega bančništva po načelu »udobnega poslovanja kjerkoli in kadarkoli, ker se svet nikoli ne ustavi« (SKB, 2021). Podobna marketinška načela zagovarjajo tudi druge poslovne banke v Sloveniji.

Na sliki 5 so prikazane organizacijsko poslovne spremembe na področju poštnega sektorja med letoma 2004 in 2020, ki so vplivale na zmanjšanje števila poštne poslovalnice. Z njimi smo želeli zajeti časovno obdobje udejanjanja veljavne SPRS (MOP, 2004) in ugotoviti, ali so spremembe na obravnavanem področju podpirale ali ovirale uresničevanje ciljev in usmeritev prostorskega razvoja Slovenije – kot so racionalen in učinkovit prostorski razvoj, razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij, skladen razvoj območij s skupnimi prostorskimi razvojnimi značilnostmi (MOP, 2004: 16).

Slika 5: Število poštних poslovalnic Pošte Slovenije po občinah v letu 2020, barvne pike označujejo različne tipe poštних storitev in njihovo razvrstitev po občinah



Vir: Pošta Slovenije d. o. o., 2021)

Analiza dostopnih podatkov je pokazala, da se je v opazovanem obdobju število klasičnih poštних poslovalnic precej zmanjšalo. V absolutnem smislu je bilo največ poštних poslovalnic zaprtih v mestnih občinah Ljubljana, Maribor in Kranj. V relativnem smislu pa je zapiranje poštних poslovalnic in njihovo nadomeščanje z drugimi poslovnimi oblikami opravljanja poštних storitev najbolj prizadelo odmaknjena, obmejna in manj razvita območja, ki so obenem velikokrat še območja z demografskimi problemi. Opuščene poštne poslovalnice so bile nadomeščene s pogodbenimi, premičnimi in pismošnimi poštnimi, ki ne ponujajo enakega standarda poštних storitev po obsegu, kakovosti niti času izvajanja (Pošta Slovenije d. o. o., 2021).

Zaradi razvoja komunikacijske tehnologije, predvsem široke uporabe elektronske pošte, se vse bolj zmanjšuje uporaba klasičnih, splošnih poštних storitev. Obenem se povečuje poraba storitev drugih ponudnikov poštних storitev – paketna dostava. Na zmanjševanje obsega obiskov poštних poslovalnic vpliva tudi nagel razvoj sodobnega spletnega bančništva.

Na področju bančnega sektorja potekajo podobni procesi in organizacijske spremembe, ki posledično zmanjšujejo dostopnost do storitev predvsem najranljivejših skupin prebivalstva (starejših, manj izobraženih in socialno ogroženih), ki živijo v odmaknjenih, obmejnih in razvojno ogroženih območjih. Zmanjševanje obsega in kakovosti storitev pa z visoko stopnjo verjetnosti objektivno vpliva tudi na zmanjševanje materialnih pogojev za doseganje primerne kakovosti življenja prebivalcev na obravnavanih območjih.

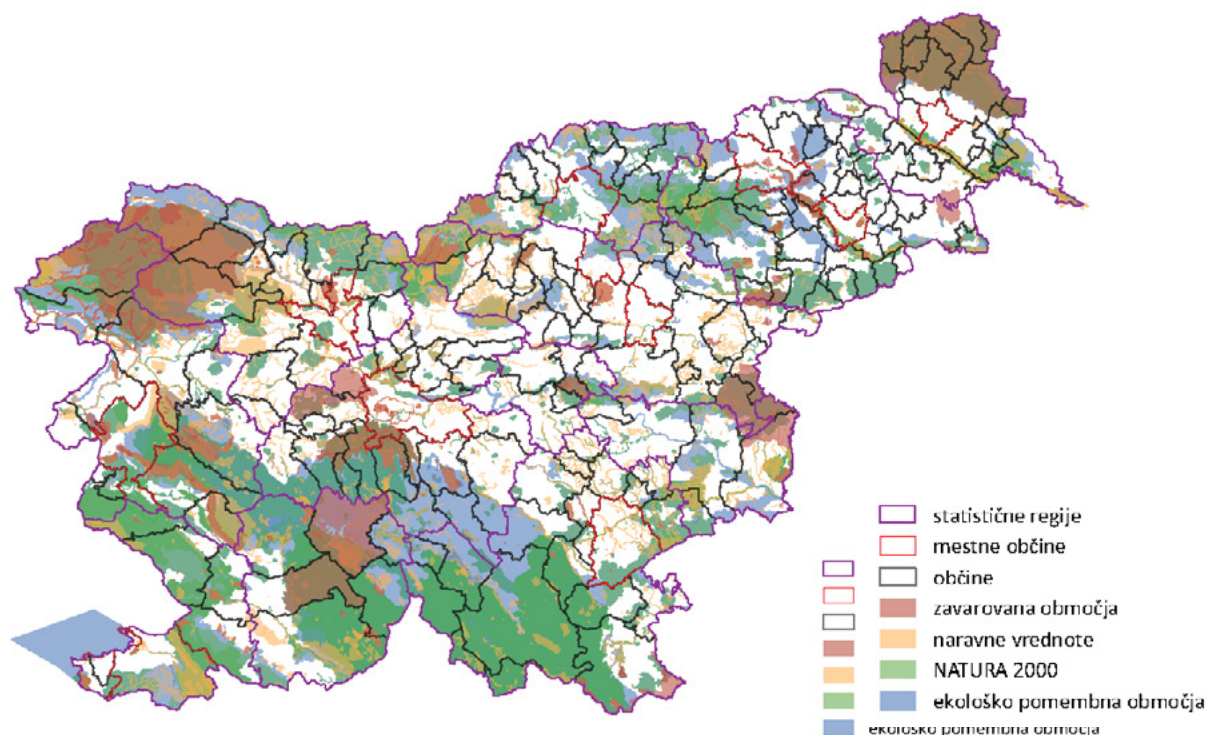
Obenem nas je zanimalo, ali danes obstajajo pogoji za to, da lahko prebivalci območij, ki so prikrajšani glede možnosti uporabe bančnih in poštних storitev v okolju, kjer živijo, s sredstvi javnega prevoza kakovostno in trajnostno dostopajo do omenjenih storitev v bližnjih središčih regionalnega pomena. S tem se navezujemo na poglavje Promet in v njem na sliko 24, na kateri je v kartografski obliki prikazan izsek dostopnosti do središč regionalnega pomena za JPP v letu 2019. Slika prikazuje čas potovanja v treh časovnih presledkih: do 15 minut, od 15 do 30 minut in od 30 do 45 minut na območju med Mariborom, Slovensko Bistrico in Ptujem. Že površen ogled karte pokaže, da je s pogojno sprejemljivo do 45 minutno dostopnostjo »pokrit« le osrednji del območij, ki so najbolj prizadeta s procesi, ki povečujejo razvojno ogroženost in slabšanje objektivnih pogojev za doseganje primerne kakovosti življenja njenih prebivalcev. To pomeni, da so pri koriščenju oskrbnih storitev ostareli, socialno ali kakorkoli drugače prikrajšani prebivalci teh območij, ki nimajo avtomobila ali ga ne vozijo, odvisni od pomoči sorodnikov, prijateljev in znancev, ki uporabljajo osebno vozilo. Opisano stanje blažijo drugačne oblike oskrbe in mobilnosti prebivalstva (prevozi na klic, brezplačni prevozi za starejše, obiski zdravnikov, potujoče knjižnice ipd.).

1.5 Naravne značilnosti prostora in kakovost življenja

»Naravne kakovosti slovenskega prostora predstavljajo prednost Slovenije v primerjavi z Evropo in ugodno vplivajo na stanje okolja v Sloveniji, na bivalne kakovosti ter so osnova za ekološko naravnane dejavnosti na podeželju.« (MOP, 2004: 57). »Slovenija ima velik del pretežno naravno ohranjenih območij, ki ga sestavljajo naravna in kulturna krajina izven urbanih območij, zlasti gozdovi, vodotoki in vodna zemljišča ter kmetijska zemljišča s krajinsko in naravovarstveno vrednostjo. Naravna ohranjenost je osnova za raznovrstne ekosistemske storitve, ki jih družba potrebuje za zdravo in kakovostno življenje.« (MOP, 2020: 16). V veljavnih strateških prostorskih dokumentih in tistih v pripravi je poudarjena »vrednost ohranjenega naravnega okolja, ki obsega preko 37 % ozemlja države in je vključeno v Evropsko mrežo Natura 2000« (MOP, 2020: 16). Obenem je posredno nakazan njegov pozitiven vpliv na krepitev pogojev za doseganje visoke kakovosti življenja prebivalcev.

Že v Poročilu o presoji ekosistemov tisočletja (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) je bilo poudarjeno, da lahko zaščitena območja zagotavljajo pomembne ekosistemske storitve in da te vplivajo na raven človekove blaginje in kakovost življenja. Desetletje pozneje je Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) sprejel izraz »prispevki narave za ljudi«, ki se nanaša na vse mogoče vplive narave na kakovost življenja ljudi (Pascual idr., 2017: 9). Med njimi lahko poudarimo ugodne vplive na dobro počutje (Naidoo idr., 2019), duševno in fizično zdravje (Buckley idr., 2019), dostop do naravnih virov (Rees idr., 2013) in kulturnih dejavnosti (Coad idr., 2008).

Slika 6 prikazuje prostorski obseg območij narave v Sloveniji, ki so razvrščena v različne kategorije naravovarstveno pomembnih območij (območja Natura 2000, ekološko pomembna območja, naravne vrednote in zavarovana območja narave). Slika 6 prepričljivo ponazarja, kakšna je prostorska »zmogljivost« naravnih danosti v Sloveniji, da prispevajo k dvigu kakovosti življenja. Pri tem je treba opozoriti, da se v zadnjih desetletjih v Sloveniji krepijo različni pritiski, ki slabšajo stanje naravno ohranjenih območij ter odpornost naravnih ekosistemov na okoljske in podnebne spremembe. Obenem ti procesi zmanjšujejo krajinsko pestrost (MOP, 2020: 14). Vse to lahko vpliva na poslabševanje pogojev za doseganje visoke kakovosti življenja prebivalcev Slovenije.

Slika 6: Naravovarstveno pomembna območja v Sloveniji

Vir: Zavod RS za varstvo narave, 2021

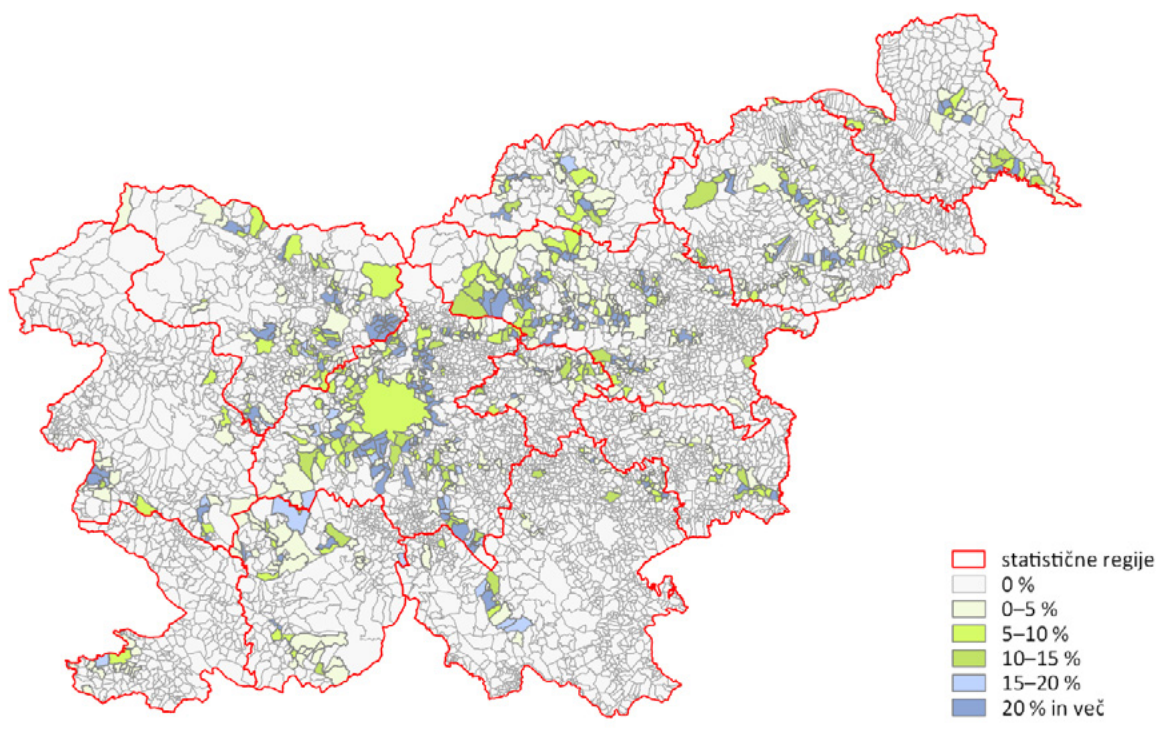
1.6 Območja, ki jih ogrožajo naravne nesreče, in kakovost življenja

Na kakovost življenja prebivalcev Slovenije vplivajo tudi prostorske omejitve oz. območja, ki jih ogrožajo naravne nesreče, kot so poplave, zemeljski in snežni plazovi, erozija. Omenjene omejitve vplivajo na kakovost življenja ogroženih prebivalcev neposredno (poslabšanje življenjskih razmer, pomanjkanje hrane, težave pri dostopu do zdravstvene oskrbe, onesnaženje pitne vode, motnje v sistemih za čiščenje vode in odvajanje odpadkov ter širjenje povzročiteljev okužb), in tudi posredno (občutek negotovosti in strahu pred njihovo ponovitvijo ter drugi vplivi na kakovost življenja, povezano z zdravjem) (Tan idr., 2004: 130; več o tem v French idr., 2019). Za vsa omenjena območja so pripravljene t. i. opozorilne karte. Najnatančnejši podatki za pripravo kartografskih predstavitev so za območja poplav. Na sliki 7 je prikazan delež stavb na poplavnem območju 10- in 100-letnih poplavnih voda.

Večinoma gre za urbanizirana in suburbanizirana poselitvena območja, ki segajo na različne površine pomembnejših vodotokov, predvsem na območju Ljubljane, širšega celjskega in mariborskega območja, ajdovskega območja, Posočja in Posavja (glej Komac idr., 2008; MOP, 2016). Na teh območjih širitev naselij in gradnja gospodarske javne infrastrukture v preteklosti ni bil popolnoma usklajena s prostorskimi omejitvami. Kljub številnim ukrepom za izboljševanje zaščite pred posledicami poplav, ki so bili izvedeni na omenjenih območjih, so ta še vedno ogrožena, še posebej ob upoštevanju posledic vplivov podnebnih sprememb. Območja 100-letnih voda tako dejansko vse bolj postajajo območja 25-letnih voda, zaradi krepitve vplivov podnebnih sprememb pa tudi 10-letnih (Holmes, 2010; Bezjak idr., 2015; Trobec, 2017; Paprotny idr., 2018; Kučič, 2018, 2019). Po navedbah nekaterih avtorjev (Alfieri idr., 2015) je Slovenija v skupini petih evropskih držav, ki se bodo v bližnji prihodnosti soočile z najbolj dramatičnim povečanjem pogostnosti poplav s povratno dobo več kot 100 let. Posledice poplav niso le ogroža-

nje življenj, širjenje nalezljivih bolezni in fizičnega zdravja ljudi, temveč imajo dolgotrajne učinke tudi na duševno zdravje in dobro počutje, vključno s stresom, tesnobo, depresijo in posttravmatsko stresno motnjo (Armas idr., 2012; Lamond idr., 2015; French idr., 2019). Vse to so dejavniki, ki vplivajo na kakovost življenja ljudi, ki živijo na poplavnih območjih. Ob tem ne smemo pozabiti na obširna plazljiva in erozijska območja, ki so pogosto prav na območjih, ki imajo zaradi svojih demografskih in socialno-ekonomskih značilnosti slabše objektivne pogoje za doseganje primerne kakovosti življenja prebivalcev.

Slika 7: Delež stavb na poplavnem območju 10- in 100-letnih poplavnih voda



Vir: ARSO, 2020

1.7 Zaključki

Na osnovi rezultatov analize ugotavljamo, da se cilji in usmeritve veljavne SPRS ne udejanjajo v želeni meri. Kljub številnim sprejetim regionalnim in prostorskim politikam ter programom za pospeševanje enakovrednega razvoja regij in ožjih strukturno šibkejših, oddaljenih in obmejnih območij se razvojne razlike med njimi v obdobju izvajanja veljavne SPRS niso bistveno zmanjšale. Policentrični koncept razvoja mest in drugih naselij se tudi ne udejanja v želeni smeri, krepi se predvsem vloga in položaj Ljubljane in ljubljanske urbane regije (osrednjeslovenska statistična regija), številna regionalna središča – še posebej v vzhodni kohezijski regiji – niso postala močna žarišča razvoja svojih regionalnih območij, v katerih je mogoče opaziti trende trajnega odseljevanja v razvitejša širša vplivna območja urbanih središč v Sloveniji in sosednjih državah. Prisotna je tudi močna dnevna delovna migracija z obmejnih območij koroške, podravske in pomurske regije predvsem v Avstrijo. Posledice omenjenih procesov se na splošno izražajo v slabšanju demografskega potenciala številnih regij in ožjih območij; opremljenosti demografsko ogroženih, oddaljenih in obmejnih območij z oskrbnimi (in storitvenimi) dejavnostmi. Dostopnost s sredstvi javnega prevoza do regionalnih središč se ni spremenila. Poleg tega opozarjamo

še na poplave, ki zmanjšujejo objektivne pogoje za doseganje visoke kakovosti življenja predvsem na močno urbaniziranih območjih. Opisane neugodne okoliščine na ravni države kot celote blažijo obsežna naravovarstveno pomembna območja, ki prispevajo k ohranjanju kakovosti življenja prebivalcev Slovenije. Čeprav je premalo dokazov o vplivu zavarovanih območij na subjektivno počutje in kakovost življenja prebivalcev, nekatera najnovejša spoznanja potrjujejo obstoj pozitivne povezave med njimi. Novejše študije iz tujine kažejo, da bližina naselij do zaščitene območij močno vpliva na raven dobrega počutja in kakovosti življenja njihovih prebivalcev. Obenem pa so ugodni vplivi na dobro počutje prebivalcev, ki živijo v bližini zavarovanih območij, ključni dejavnik za doseganje ciljev ohranjanja narave in biotske raznovrstnosti (Jones idr., 2020).

V tem poglavju smo opozorili le na omejen del problematike, povezane z vprašanji demografskega razvoja, opremljenosti območij z oskrbnimi in storitvenimi dejavnostmi, dostopnosti regionalnih središč s sredstvi javnega prevoza. Kot poznavalci obravnavanega področja menimo, da se ocena stanja in trendov ne bi bistveno spremenila, če bi v analizo vključili tudi druge pomembne kazalnike na področju prebivalstva, dela, revščine, izobraževanja, zdravja, kriminalitete ipd. Analiza statističnih podatkov teh kazalnikov bi le potrdila razlike med posameznimi območji. Z visoko stopnjo verjetnosti predvidevamo, da bi bila odmaknjena, obmejna in manj razvita območja na slabšem. Kljub ugotovljenim razlikam v pogojih za doseganje primerne kakovosti življenja so razlike v subjektivnem dožemanju kakovosti življenja in zadovoljstvu z življenjem med posameznimi območji bistveno manjše. Optimistično subjektivno dožemanje kakovosti življenja lahko spodbudno vpliva tudi na aktivacijo deležnikov v smeri zmanjševanja obstoječih objektivnih razlik. Dejansko se uresničuje prostorski vzorec, ki ni opredeljen kot cilj prostorskega razvoja ter si ga na načelni in strateški ravni ne želimo. To je vzorec netrajnostnega prostorskega razvoja, ki ga razvnamajo procesi koncentracije, suburbanizacije, dezurbanizacije in koridorskega razvoja poselitve, ki temeljijo na neoliberalnem konceptu gospodarskega razvoja in načina življenja. Gre za procese, ki jih je mogoče bolj ali manj opazovati tudi v drugih državah in regijah EU, kljub usmeritvam EU za doseganje t. i. teritorialne kohezije. Prizadevanja za udejanjanje teritorialne kohezije, ki pomeni spodbujanje uravnoteženega in harmoničnega teritorialnega razvoja med državami, regijami, mesti, občinami in znotraj njih ter tudi zagotavljanje prihodnosti za vse kraje in ljudi v Evropi, ki temelji na raznolikosti krajev in subsidiarnosti (EU, 2020: 2), se v praksi neprestano spoprijemajo z vplivi in posledicami neoliberalne globalizacije. Proces neoliberalne globalizacije je ustvaril navidezno podobo razvojnega koncepta, ki naj bi prinesel družbene izboljšave prek ustvarjanja dostojnih delovnih mest in dohodka ter posledično visoko kakovost življenja za vse. Zaradi tega usmerjenost v doseganje večje gospodarske, družbene in teritorialne integracije ter kohezije za zdaj še ne prinaša večje dohodkovne konvergence (Alcidi, 2019: 11), ki je nujna za zmanjševanje razlik med državami, regijami in mesti na področju blaginje in kakovosti življenja njihovih prebivalcev. Kot zanimivost naj poudarimo, da je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja 10 % najrazvitejših evropskih držav zaslužio približno 30–35 % celotnega dohodka EU, leta 2016 pa se je ta delež povečal na 35–40 % (Cantante, 2020: 2).

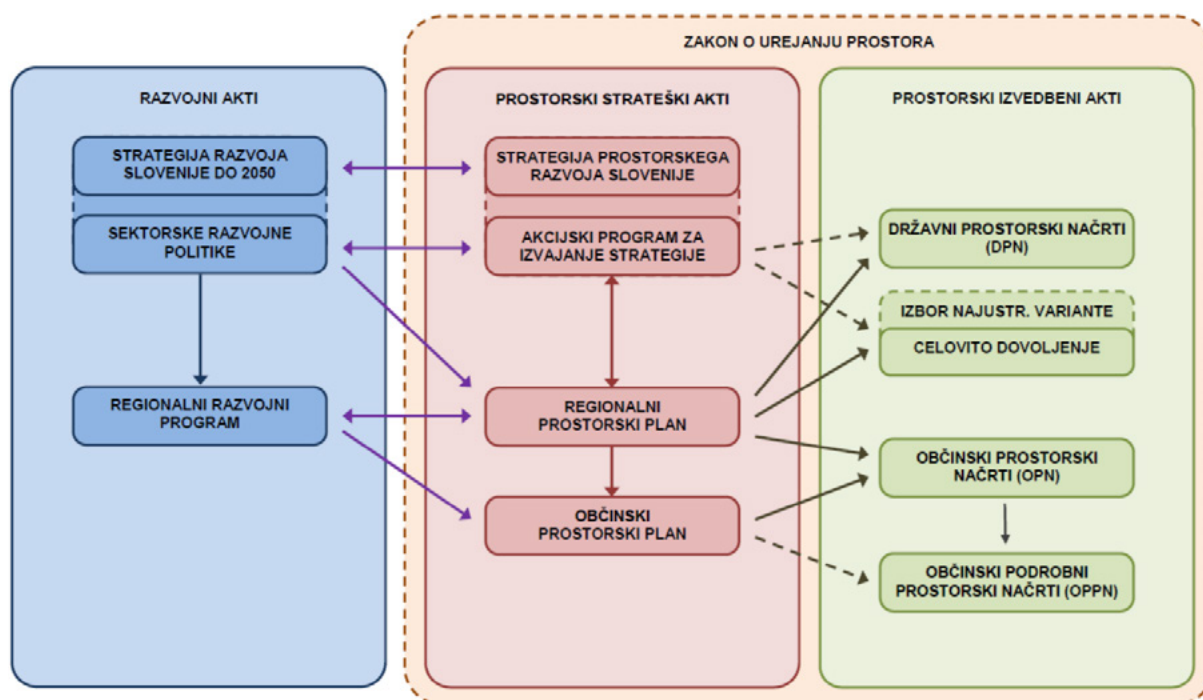
2 Upravljavski okvir urejanja prostora v Republiki Sloveniji

Drugo poglavje prostorskega poročila je namenjeno predstavitvi upravljaljskega okvira urejanja prostora. V njem predstavljamo zakonodajni in institucionalni okvir, ločeno po treh upravljaljskih ravneh. Dodatno sta izpostavljena vloga nevladnega sektorja in presoja učinkov na prostor kot orodje, ki lahko zlasti prispeva k boljšemu povezovanju in sodelovanju sektorjev ter prispeva k večji prostorski občutljivosti javnih politik.

2.1 Zakonodaja na področju urejanja prostora

Dejavnost urejanja prostora, ki je namenjena doseganju in upravljanju vseh vidikov trajnostnega prostorskega razvoja, usmerja Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2, 2017), ki je bil sprejet v začetku tega poročevalskega obdobja. Pomeni premik proti celovitejšemu in strateško usmerjenemu prostorskemu načrtovanju. Prostorsko načrtovanje opredeljuje kot dejavnost v javnem interesu, s katero usmerjamo poselitev, ohranjamo identiteto prostora ter celovito upoštevamo in usklajujemo različne vidike razvoja (razvoj naselij, infrastrukture ...) in varovanja prostora. Na podlagi direktive 2014/89 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje zakon usklajevanje rab prostora s kopnega širi tudi na morsko območje. Poleg te je ZUreP-2 prinesel še nekatere druge novosti, npr. vpeljavo regionalnega prostorskega načrtovanja v navezavi z razvojnim načrtovanjem, lokacijsko prevetritev (manjše individualne spremembe občinskega prostorskega načrta znotraj robnih pogojev), več ukrepov zemljiške politike, npr. opredelitev razvojnih stopenj zemljišč (nezazidljivo zemljišče, prostorsko neurejeno zemljišče, neopremljeno zemljišče in urejeno zazidljivo zemljišče), in med drugimi tudi možnost sprožitve upravnega spora zoper prostorske izvedbene akte pri upravnem sodišču.

Slika 8: Shema povezovanja razvojnega in prostorskega planiranja in načrtovanja v Sloveniji – prostorski akti



Vir: MOP

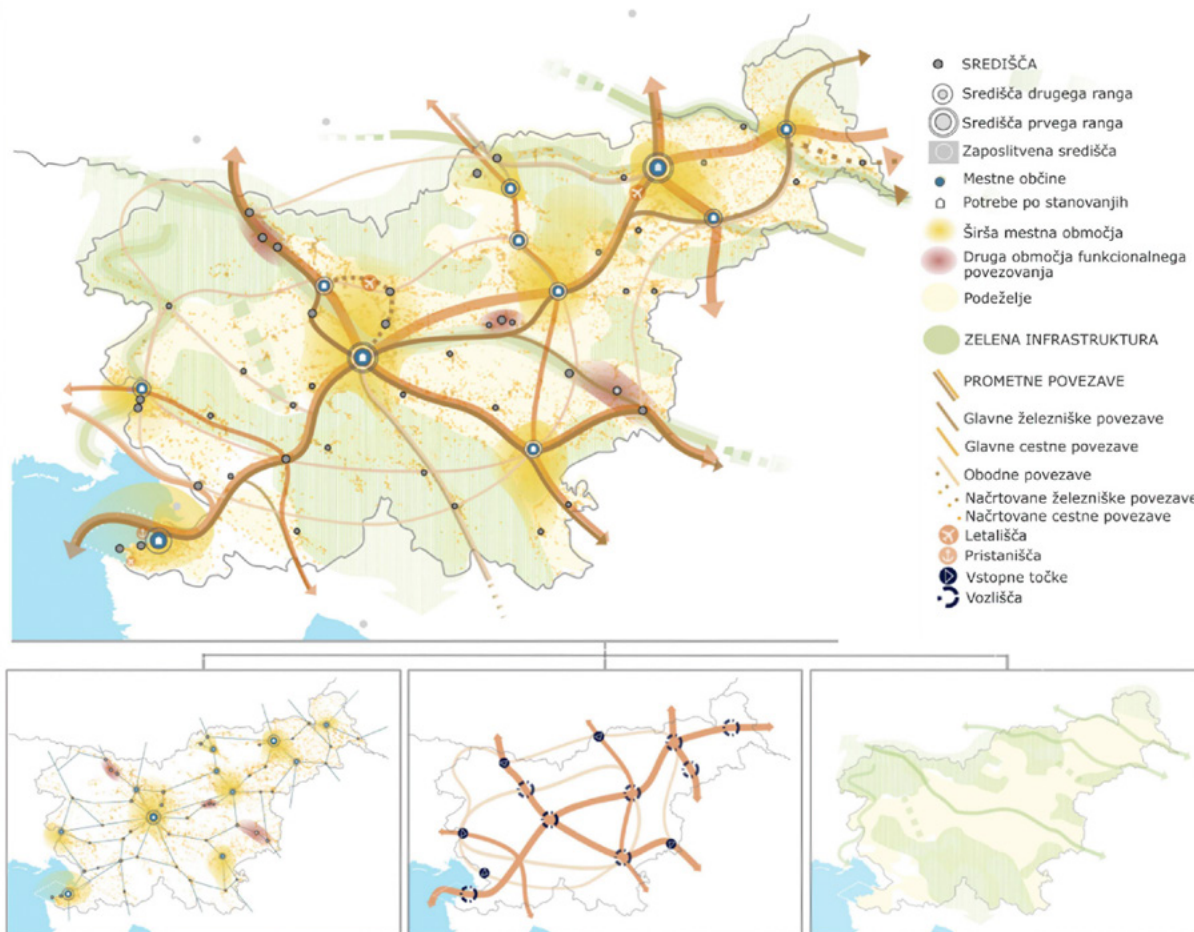
Zakon opredeljuje naloge in pristojnosti deležnikov na treh ravneh načrtovanja – nacionalna, regionalna in lokalna – ter določa vrste strateških in izvedbenih prostorskih aktov (glej sliko 8). Strateški akti, npr. občinski prostorski plani, so namenjeni opredelitvi strateških ciljev, usmeritev, izvedbeni pa podrobnejšemu načrtovanju na parcelo natančno in služijo kot osnova za izdajo gradbenih dovoljenj. Vsi akti morajo upoštevati načelo hierarhičnosti in biti vertikalno usklajeni med seboj. Vrste aktov se lahko v prihodnjih letih spremenijo, saj je ministrstvo v letu 2020 začelo pripravljati novo prostorsko zakonodajo. Pomembno prostorsko-načrtovalsko orodje, ki ga je predvidevala že prejšnja zakonodaja in je s pomočjo evropskih sredstev zaživelo v letu 2018, je prostorsko informacijski sistem (v nadaljevanju: PIS), ki vsebuje podatke o prostorskih aktih, graditvi objektov, zemljiščih, seznam pravnih režimov ter druge podatke za izvajanje ukrepov zemljiške in prostorske politike. PIS je digitalen (eProstor – en prostor za vse) – vzpostavlja tudi elektronsko poslovanje na področju prostorskega načrtovanja – in javno dostopen na spletni strani <http://www.pis.gov.si/>. Poleg tega je vzpostavljen tudi sistem za spremljanje stanja v prostoru, v katerega je vključenih pet skupin kazalnikov (demografski razvoj, gospodarski razvoj, raba prostora, graditev, stanovanja), ki so prostorsko prikazani na ravni občin in regij. PIS tako s poudarkom na prostoru dopolnjuje obstoječe registre prostorskih podatkov, kot so SURS-ov STAGE, Atlas okolja in GERK kot register kmetijskih gospodarstev in evidenca dejanske rabe.

2.1.1 Nacionalna raven

Prostorski akti na nacionalni ravni določajo glavne smernice prostorskega razvoja v državi. Začetek obdobja tega poročila, natančneje leto 2015, je tudi začetek priprave Strategija prostorskega razvoja Slovenije do leta 2050 (prenova dokumenta iz leta 2004) kot glavnega strateškega prostorskega akta. V postopku priprave so bila z različnimi participativnimi tehnikami (delavnice, fokusne skupine, spletna anketa) zbrana mnenja in potrebe različnih deležnikov na področju urejanja prostora, ki so bili podlaga za pripravo strategije. Izdelana je bila tudi strateška presoja osnutka dokumenta. Nova vizija prostorskega razvoja, opredeljena v dopolnjenem osnutku strategije (Ministrstvo za okolje in prostor, 2021), se glasi:

Slovenija bo premišljeno upravljala svoj prostor in svojim prebivalcem zagotavljala optimalne pogoje za varno in zdravo okolje ter visoko kakovost življenja. Pri svojem razvoju bo izhajala iz lastnih prostorskih potencialov, prepoznavnosti in identitete.

Prenovljena vizija v primerjavi s prejšnjo natančneje upošteva paradigmo prostorske kohezije, ki poudarja uravnotežen in trajnostni razvoj vseh območij v državi, pri čemer je treba upoštevati endogene prostorske potenciale, trajnostno upravljati naravne vire ter fizično, gospodarsko in socialno-kulturno razsežnost prostora. Poudarjena sta vloga prebivalcev pri načrtovanju in oblikovanju prostora in dolgoročni cilj prehoda Slovenije v ogliščno nevtralno družbo. SPRS 2050 krepi funkcionalen pristop z opredelitvijo širših mestnih območij, ki vključujejo največja urbana središča z njihovim zaledjem. Poudarjen je pomen integracije zelenih sistemov in ustrezne mreže javnega prometa, delovnih mest, storitev in grajenih struktur.

Slika 9: Koncept prostorskega razvoja Slovenije, osnutek SPRS2050

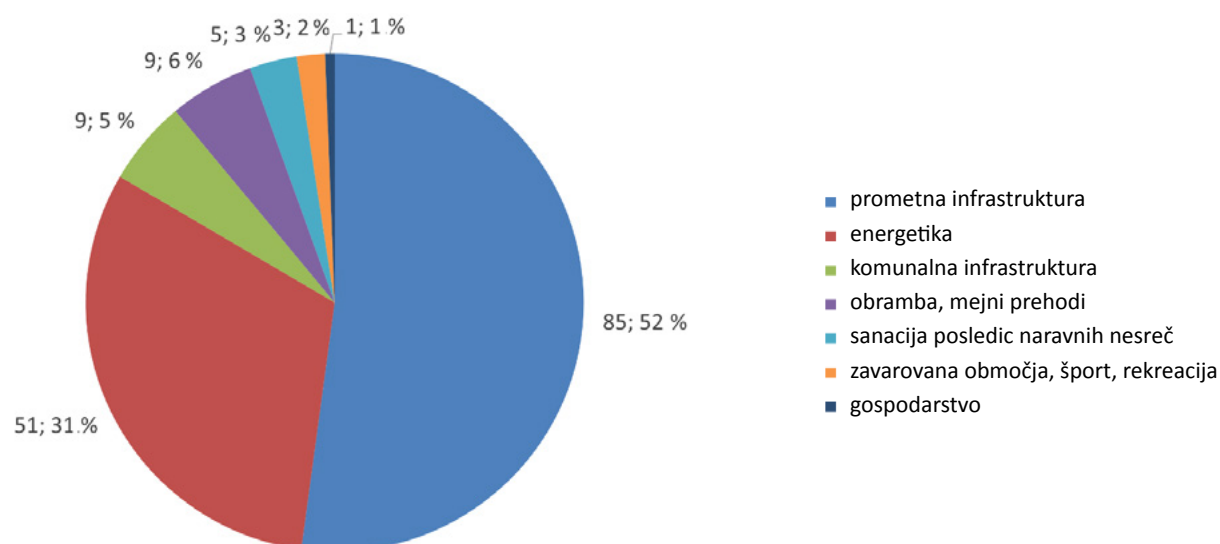
MOP, 2021

Temeljne usmeritve so pripravljene za obdobje do leta 2050, za izvajanje strategije v srednjeročnem obdobju 2020–2030 pa bo pripravljen akcijski program z ukrepi, njihovimi nosilci, roki in finančnimi sredstvi za izvedbo. Na področje prostorskega razvoja so v času tega poročila s svojimi cilji in ukrepi sicer posegale tudi druge nacionalne strategije, ki niso opredeljene v ZUreP-2. Delimo jih lahko na tiste, ki so vezane na šestletno obdobje evropskega programiranja (2014–2020), npr. operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike in program razvoja podeželja, in sektorske politike z vplivom na urejanje prostora. Med zadnje uvrščamo Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 (sprejeta 2017), Resolucijo o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (2015), Nacionalni energetski in podnebni načrt do leta 2030 (s pogledom do leta 2040, sprejet 2020) in prizadevanja na področju zemljiške politike. Stanovanjski program je obravnaval probleme stanovanjskega trga, kot so primanjkljaj neprofitnih stanovanj za različne družbeno odrinjene skupine, primanjkljaj javnega investiranja v gradnjo stanovanj, urejanje stanovanjskih združenj. Aktivnejše izvajanje stanovanjskega programa lahko pričakujemo zaradi novega stanovanjskega zakona, ki je bil sprejet 27. 5. 2021 (SZ-1E, 2021). Prav tako država ne zagotavlja zadostnih sredstev, potrebnih za izvajanje ukrepov stanovanjskega programa. Zemljiška politika je bila natančneje obravnavana v ZUreP-2, ki je opredelil 14 različnih ukrepov zemljiške politike, na primer predkupno pravico, upravno komasacijo in razlastitev, takso na neizkoriščena stavbna zemljišča in komunalni prispevek. Tudi v tem obdobju je potekala razprava o višini odškodnine za pozidavo kmetijskih zemljišč, ki naj bi se po zadnji noveli zakona o kmetijskih zemljiščih (začetek leta 2021) zvišala z 20 na 40 evrov na kvadratni meter tlorisne površine objekta.

Državni prostorski red je namenjen opredelitvi temeljnih in podrobnejših pravil urejanja prostora, splošnih smernic za nosilce urejanja prostora in pripravo priporočil za prostorsko načrtovanje, pripravo in izvajanje ukrepov zemljiške politike ter izvajanje drugih nalog urejanja prostora. Kot novost so bili v letih 2019 in 2020 v podporo izvajanju državnega prostorskega reda pripravljeni štiri strokovni priročniki: Tipologija stavb, Zeleni sistemi v mestih, Regulacijski elementi in Priporočila za mirujoči promet v urbanih naseljih, ki navajajo podrobnejše usmeritve za prostorsko načrtovanje na ravni naselij in krajinskega zaledja.

Državni prostorski načrti so prostorski izvedbeni akti, s katerimi se v prostor umeščajo prostorske ureditve državnega pomena, kot je prometna, energetska, vodna in druga infrastruktura. Natančneje, DPN določi načrtovano prostorsko ureditev, prostorske izvedbene pogoje za projektiranje na tem območju in usmeritve za določitev namenske rabe prostora v občinskih prostorskih izvedbenih aktih. Med letoma 2017 in 2020 je bilo sprejetih 11 DPN-jev, od tega šest za področje energetike (štirikrat »plin, nafta« in dvakrat za daljnovode) in pet za gradnjo cest. Če upoštevamo obdobje od leta 1996 naprej (glej grafikon 1), je trenutno veljavnih 163 DPN-jev, od tega večinoma za prometno infrastrukturo in energetiko. Le trije DPN-ji so bili sprejeti za »zavarovana območja, šport in rekreacijo« in le eden za gospodarstvo.

Grafikon 2: Trenutno veljavni DPN-ji glede na usmeritev, obdobje sprejetja 1996–2020



Vir: MOP – Sektor za prostorsko načrtovanje

Investitor ima tudi možnost, da se namesto za DPN odloči za združeni postopek načrtovanja in dovoljevanja, ki združuje postopek izbora najustreznejše različice prostorske ureditve državnega pomena (uredba o najustreznejši varianti), če ta še ni bil izveden, postopek priprave dokumentacije in postopek izdaje celovitega dovoljenja ter Uredbe o varovanem območju prostorske ureditve državnega pomena. Celovito dovoljenje je vpeljano kot novost, ki do konca leta 2020 še ni bilo izkoriščena.

2.1.2 Regionalna raven

Regionalni prostorski plan (v nadaljevanju: RPP) bo po novem kot strateški prostorski akt na regionalni ravni opravljal dve nalogi. Najprej, občinam omogoča skupni razmislek o prostorskih ureditvah, ki segajo na območje več občin in/ali so regionalnega strateškega pomena. Drugič, je instrument, ki povezuje prostorsko in razvojno načrtovanje, saj mora biti usklajen z državnimi cilji in regionalnimi razvojnimi

programi (v nadaljevanju: RRP). Osnovni instrument v podporo regionalnemu razvoju je v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja dogovor o razvoju regij, s katerim se država in občine uskladijo glede razvojni prioritet in projektov regij. Do zdaj je to edina oblika uresničevanja regionalnih razvojnih programov. V revizijskem poročilu Računskega sodišča o regionalnem razvoju (2020) za obdobje 2014–2017 namreč najdemo ugotovitev, da sta Vlada RS in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo le delno učinkovita pri usmerjanju regionalnega razvoja, saj vlada ni opredelila ciljev in usmeritev za pripravo RRP-je, ni dala usmeritev o regionalnih projektih, ki jih bo podprla, tudi postopek usklajevanja med državo in razvojnimi regijami je potekal počasi in se ni končal v predvidenih rokih.

Kljub prizadevanjem nacionalnih predstavnikov s področij prostorskega in regionalnega razvoja za povezovanje razvojnega in prostorskega načrtovanja do zdaj ni bil pripravljen in sprejet še noben RPP. V letu 2020 so bile pripravljene usmeritve za pripravo RPP-jev, prav tako je MOP na podlagi osnutka SPRS 2050 podal smernice za vsako regijo posebej in priporočil njihovo upoštevanje pri pripravi RRP-jev. Sodeč po osnutku RRP-ja za Ljubljansko urbano regijo, generacija regionalnih razvojnih programov za obdobje 2021–2027 upošteva te prostorske usmeritve, saj osrednjeslovenski med cilje vključuje tudi trajnostno prostorsko načrtovanje, še vedno pa ne gre za regionalni prostorski plan kot ločen prostorski akt, predviden po ZUreP-2. Določilo zakona, da RPP-ji služijo kot podlaga za pripravo RRP-jev in da morajo biti sprejeti pred sprejetjem RRP-jev, za to programsko obdobje gotovo še ne bo uresničeno. Medtem ko se stroka in deležniki strinjajo o nuji priprave takega plana ter potrebi po povezovanju prostorskega in razvojnega načrtovanja – pripravljen je bil tudi teoretični model povezovanja (Nared idr., 2018), – država in regije še niso sprejele odločitve oziroma kompromisa glede tega, kdo bo zadolžen za pripravo, financiranje in kdo za izvajanja regionalnega prostorskega plana. So pa podprle pripravo pilotnih RPP-jev, ki se je v okrnjenem obsegu začela v letu 2021 za tri regije – goriško, koroško in JV Slovenijo. Izkušnje iz tega pilota bodo koristne za pripravo strateških dokumentov v naslednjem programskem obdobju in pri nadaljnjih prizadevanjih za vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja.

2.1.3 Lokalna raven

Občine so se tudi v času tega poročila spopadale s številnimi izzivi prostorskega načrtovanja, kot so načrtovanje poselitve, investicije v infrastrukturo, storitvenih in proizvodnih dejavnosti in pripravo oziroma uresničevanje dolgoročnih usmeritev razvoja poselitve. Po zakonu so te zapisane v občinskih prostorskih planih (strateški del) oziroma v občinskem prostorskem načrtu (izvedbeni del), ki vsebuje načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena ter določitev namenske rabe prostora in prostorskih izvedbenih pogojev za umestitev načrtovanih posegov v prostor. Nudi podlago za izdajo predodločb in gradbenih dovoljenj v skladu s predpisi, ki urejajo graditev, in določa pogoje za druge posege v prostor, razen na območjih, za katere je predvidena izdelava občinskega podrobnega prostorskega načrta. Občine pripravljajo občinske prostorske načrte z različno časovno dinamiko. Zaradi pogoste menjave zakonodaje se ti dokumenti različno imenujejo in so v skladu z zakonodajo sproti vsebinsko dopolnjeni. Do konca leta 2020 je imelo tako sprejeti občinski prostorski načrt 182 občin, torej 85 %, vse druge pa so bile v fazi sprejemanja tega. Obseg izvedenih nalog prostorskega načrtovanja naj bi občine na vsake štiri leta opisale v poročilu o prostorskem razvoju, vendar tudi v tem poročevalskem obdobju ni bilo pripravljeno še nobeno tako poročilo. V podporo pripravi načrtovalskih dokumentov je po ZUreP-2 predvidena priprava teh strokovnih podlag: urbanistična zasnova, krajinska zasnova in elaborat ekonomike. Poleg prostorskih aktov so mestne občine zaradi črpanja evropskih sredstev ter za celovitejši in bolj usklajen prostorski razvoj sprejele tudi trajnostne urbane strategije (do leta 2016) in strategije varovanja okolja, lokalne energetske koncepte in celostne prometne strategije, zadnje je sprejelo 85 občin, torej približno dve petini. Glede na razvojne usmeritve ali prisotno večjo problematiko imajo občine lahko tudi strategije varovanja zdravja (npr. Trbovlje, Ljubljana) in/ali strategije turističnega razvoja (npr. Kranjska Gora, Ljubljana), ki morajo biti usklajene s prostorskimi razvojnimi dokumenti.

2.2 Pristojnosti in deležniki na področju urejanja prostora

2.2.1 Nacionalna raven

Načrtovanje prostorskega razvoja je še vedno naloga državne in lokalne administrativne ravni, v ponovni vzpostavitvi je tudi prostorsko načrtovanje na regionalni ravni. Na državni ravni ima glavno vlogo Ministrstvo za okolje in prostor, ki svoje naloge opravlja znotraj treh direktorátov in treh služb. Za področje urejanja prostora so pomembne naloge strateškega prostorskega razvoja, prostorskega načrtovanja, graditve, urbanega razvoja in zemljiške politike, stanovanjske politike in dovoljenj. Direktorat za prostor, graditev in stanovanja na eni strani skrbi za komunikacijo in izmenjavo prostorskih politik in usmeritev z Evropsko unijo, na drugi pa kot nosilec urejanja prostora izdaja smernice in mnenja za področje prostora. Na področju sodelovanja z EU je direktorat nadaljeval dejavnosti teritorialnega dialoga z mesti, izvajanje urbane agende Evropske unije, sodelovanje s Službo Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijo in sodelovanje pri drugih dejavnostih, ki povezujejo ali vse države ali določeno skupino držav, npr. območje Alp.

Poleg vertikalnega sodelovanja je pomembno tudi horizontalno, torej sodelovanje med resorji. Nekateri izmed njih imajo nalogo nosilcev urejanja prostora (ministrstva, organi lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil), ki sodelujejo v postopkih priprave prostorskih aktov ter združenem postopku načrtovanja in dovoljevanja. Za kakovostnejše odločanje, večjo usklajenost sektorjev, upoštevanje ciljev urejanja prostora in strokovno podporo urejanja prostora ZUreP-2 kot novost predvideva dva organa: komisijo vlade za prostorski razvoj in prostorski svet, nobeden od njiju pa od sprejetja zakona v letu 2017 še ni začel. ZUreP-2 je v času, ki ga obravnava to poročilo, povečal tudi vlogo dveh nacionalnih institucij, in sicer Urbanističnega inštituta Republike Slovenije in Geodetskega inštituta Slovenije, ki kot podporni strokovni instituciji ministrstva, pristojnega za prostorsko načrtovanje, izvajata različne razvojne naloge.

Pri usmerjanju prostorskega razvoja na nacionalni ravni ne smemo pozabiti na gradbeno inšpekcijo, ki skrbi za ustrezno izvajanje predpisov s področja urejanja prostora. Na nacionalni ravni so delo nadaljevale tudi civilne iniciative, npr. Odgovorno do prostora (izdaja publikacije Kultura prostora in graditve zdaj! v letu 2016, aktivno spremljanje in komentiranje zakonodaje, ki posega v prostor), in nevladne organizacije, ki si prizadevajo za okoljsko in prostorsko sprejemljivo poseganje v okolje ter za zadostno zastopanost javnosti v postopkih sprejemanja prostorskih aktov in prostorskih politik (več o tem v nadaljevanju).

2.2.2 Regionalna raven

V Sloveniji še vedno nimamo regionalne administrativne ravni, zato v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Republika Slovenija, 2011) naloge (spodbujanje konkurenčnosti, prenos državnega premoženja v razvojne namene, sofinanciranje regijskih projektov ali izvajanje drugih nujnih ukrepov regionalne politike) opravljajo regionalne razvojne agencije (tudi v tem obdobju skupno 12) oziroma razvojni svet, ki sprejema odločitve, in regijska razvojna mreža. Regionalne razvojne agencije naj bi poleg priprave RRP-ja prevzele tudi nalogo priprave regionalnega prostorskega plana, vendar pa, kot so to izrazile na Regionalnih dnevih v letu 2019, država za to ne zagotavlja ustreznih sredstev. Poleg omenjenih se v razvojno načrtovanje vključujejo tudi gospodarska podjetja, ponudniki storitev, okoljske skupine, delno pa različna društva, zveze in prebivalci. Tako kot občine se lahko medsebojno povezujejo tudi regije ali povezovanje partnerjev poteka znotraj manjšega območja, za razvoj katerega obstaja skupni interes.

2.2.3 Lokalna raven

Občinske naloge in pristojnosti se razlikujejo le po tem, ali gre za mestno občino (11 občin) ali ne. Mestne občine imajo v primerjavi z drugimi občinami na voljo praviloma več sredstev (podpora EU za urbana območja, prvič na voljo v proračunskem obdobju 2014–2020, aktivnejše sodelovanje v EU-programih transnacionalnega sodelovanja) in več človeških virov na področju upravljanja prostora (raz-

vejana, številčnejša in bolj specializirana občinska uprava). Manjše občine še vedno težje izvajajo vse naloge prostorskega načrtovanja, saj pri njih oseba, zadolžena za načrtovanje, praviloma pokriva še druga področja. Tudi nova zakonodaja zato predvideva obvezo pogodbenega ali zaposlenega občinskega urbanista. Druga mogoča rešitev za občine je ustanovitev skupne medobčinske uprave, ki opravljajo nekatere naloge lokalnih skupnosti za več občin hkrati. Leta 2020 je bilo v Sloveniji 52 takih uprav, devet od teh pokriva tudi naloge urejanja prostora (Lendava, Ptuj, Velenje-SAŠA, Moravske Toplice, Ormož, Šempeter-Vrtojba, Kostel, Grosuplje). V številčno največjo upravo je vključenih 22 občin (Ptuj), v najmanjšo dve. Poleg teh še tri uprave (Maribor, Slovenj Gradec, Slovenske Konjice) skrbijo za področje okolja. Druge uprave so večinoma namenjene skupnemu izvajanju inšpekcije in redarskih služb. Samo 10 slovenskih občin ni vključenih v nobeno skupno občinsko upravo.

Za urejanje prostora na lokalni ravni so pomembne še občinske službe, npr. komunalna podjetja, podjetja, ki skrbijo za oskrbo z energijo, stanovanjska podjetja, zavodi, ki zagotavljajo storitve splošnega pomena (vrtci, šole, zdravstveni domovi, bolnišnice idr.) in nevladne organizacije – društva –, ki delujejo na lokalni ravni. Največkrat gre za nevladne organizacije usmerjene v varovanje okolje ali za lokalne iniciative, ki nastanejo zaradi nasprotovanja ali v podporo določeni razvojni iniciativi. Poleg civilnih iniciativ se javnost angažira tudi v postopkih priprave prostorskih aktov (še največkrat po načelu NIMBY – ne na mojem dvorišču), močno pa se je okrepilo sodelovanje javnosti v EU-projektih transnacionalnega sodelovanja, ki se lahko javnosti približajo na bolj neformalen način. Na občinski ravni velja omeniti še nekatere nosilce urejanja prostora, ki imajo decentralizirano upravljanje ter so organizirani v obliki območnih zavodov in služb, na primer Zavod za varstvo kulturne dediščine (sedem območnih enot), Zavod RS za varovanje narave (sedem enot), Geodetska uprava RS (12 enot) in drugi. Njihova naloga je, da z boljšim poznavanjem lokalnih razmer sprejemajo bolj utemeljene in prostorsko ustrezne odločitve glede posameznih prostorskih ureditev in razvojnih iniciativ.

2.3 Nadzor nad posegi v prostor

Nadzor nad posegi v prostor spremlja gradbena inšpekcija, ki s svojimi dejavnostmi preprečuje nedovoljene gradnje objektov in uporabo objektov brez predpisanih dovoljenj. Nedovoljeni objekt je po gradbenem zakonu (2017, 3. člen) nelegalen objekt, neskladen objekt in nevaren objekt. Naloga gradbene inšpekcije je nadzor nad gradnjo objektov, predvsem preprečevanje nedovoljenih gradenj oziroma objektov, nadziranje izpolnjevanja zakonsko določenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov v vseh fazah gradnje objektov ter zagotavljanje izpolnjevanja predpisanih pogojev in kakovosti dela pri opravljanju dejavnosti v zvezi z gradnjo objektov ter preprečevanje uporabe objektov brez predpisanih dovoljenj.

Letna poročila o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor vsebujejo informacije o številu zadev, ki jih je obravnavala gradbena inšpekcija, ni pa dostopnih podatkov o številu nedovoljenih gradenj, ker teh podatkov ne zbirajo. Iz poročil se lahko ugotovi, koliko postopkov se vodi, koliko je neizvršenih odločb in koliko jih je v izvršilnih postopkih (koliko jih je treba izvršiti). Vsaka zadeva se obravnava v posebnem upravnem postopku. Uvedeni postopki se nanašajo na vse pristojnosti inšpektorata v zvezi z vsemi nepravilnostmi.

Leta 2019 je gradbena inšpekcija uvedla skoraj 3.000 inšpekcijskih postopkov, ki se nanašajo na ugotovljene nepravilnosti, neskladne gradnje, nevarne ali nelegalne gradnje. Leta 2019 je bilo izdanih 1.174 upravnih odločb. To ne pomeni, da se v vseh postopkih obravnavajo nelegalne gradnje, lahko so obravnavane tudi druge nepravilnosti (nekaj se jih nanaša na nevarno gradnjo, npr. stari nevzdrževani objekti, ki jih dajo odstraniti, nekaj tudi na neskladne gradnje). Inšpektorji vsako leto izdajo okoli 1.000 novih odločb. Trenutno obravnavajo 8.894 upravnih zadev, v nekaterih primerih so izdane tudi končne odločbe.

Stanje glede inšpekcijskega nadzora na gradbenem področju, in sicer število prejetih prijav in število inšpekcijskih postopkov v obdobju 2015–2019, je prikazano v preglednici 3. Gradbeni inšpektorji nadzora nad gradnjami ne izvajajo le na podlagi prijav, temveč tudi v okviru organiziranih akcij na terenu. V akcijah, ki jih izvaja gradbena inšpekcija (tiste, ki niso povezane s prijavi), se je izkazalo, da je skoraj vsak peti oziroma četrti objekt nelegalen.

Preglednica 3: Inšpekcijski nadzor na gradbenem področju – število prejetih prijav in inšpekcijskih postopkov po letih

Leto	Število prejetih prijav	Število inšpekcijskih postopkov (upravna gradbena)
2019	3.409	2.963
2018	3.015	4.275
2017	3.043	4.750
2016	3.538	4.997
2015	3.243	4.534

Vir: Poročila o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor po letih (2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

2.4 Nevladne organizacije na področju urejanja prostora

Delovanje nevladnih organizacij (v nadaljevanju: NVO) na področju urejanja prostora ima pomembno vlogo za doseganje ciljev prostorskega razvoja. Za pridobitev statusa delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora mora NVO izpolniti zahtevane pogoje. Nekatere NVO imajo tudi status na področju varstva okolja ali na področju kulture. Določene NVO in lokalne pobude na področju urejanja prostora se vse od leta 2009 povezujejo v Mrežo za prostor, ki je prepoznana kot učinkovita povezovalka akterjev za uveljavitev trajnostnega in vključujočega urejanja prostora.

2.4.1 Področja delovanja nevladnih organizacij

NVO delujejo na področjih, kot so urbani razvoj in trajnostno urejanje prostora, trajnostna mobilnost in dostopnost, participativno načrtovanje in ozaveščanje javnosti pri prizadevanjih za uveljavljanje javnih interesov v prostoru, urbana prenova, oblikovanje in ustvarjanje prostora, stanovanjska politika, javni prostor in drugi. NVO pri delovanju nagovarjajo različne ciljne skupine, odvisno od posameznega projekta in dejavnosti, in sicer javne akterje na državni, lokalni in mednarodni ravni, druge nevladne organizacije, medije in izobraževalne organizacije, skupnosti v prostoru.

2.4.2 Vloga in cilji delovanja

NVO strokovno podpirajo skupnosti pri urejanju prostora in povezujejo različne akterje – spodbujajo soudeležbo različnih javnosti na lokalni in nacionalni ravni. Njihova glavna naloga je, da so vmesni »medij« med prebivalci, ki jih lažje in hitreje dosežejo, in občinami ter ministrstvom ter da zaznavajo in opozarjajo na spregledano prostorsko problematiko ali trende. Še posebej je njihov prispevek dobrodošel pri spodbujanju prebivalstva k vključevanju v odločanje o vsebinskih in oblikovnih posegih v prostor, spreminjanju navad v smeri bolj trajnostnega vedenja, razvoju novih rešitev in inovativnih prostorskih praks. Z razvojem novih inovativnih praks in delovanjem želijo navdihniti prebivalce ter vedno zagovarjajo javni interes in prostor.

Trenutno so NVO-ji najbolj aktivni v mestih, na podežlju in odmaknjenih območjih pa za zdaj niso dejavni. Delujejo zlasti projektno, kot primere velja omeniti te projekte: 1. Common place (v prevodu skupni prostor): spodbujanje participativne prenove javnega prostora v slovenskih stanovanjskih soseskah; 2. Krater: oživljanje mirujočih gradbišč in drugih razvrednotenih površin; 3. Zelene strehe: spodbujanje ozelenitve streh na obstoječih objektih v javni lasti; 4. Vroče točke: ozaveščanje o posledicah podnebnih sprememb za mesta; 5. projekta A place in Urbana akademija: izobraževanja za študente in organizacija izobraževalnih dogodkov: filmski festival o mestih, urbanosti, arhitekturi in podobno.

2.4.3 Učinki programov, projektov in dejavnosti z javno podporo

Učinki dejavnosti NVO so najbolj prepoznavni, kadar gre za programe in projekte ozaveščanja, ki nago-varjajo širšo javnost. Z dolgoročnim delovanjem posameznih NVO-jev narašča njihova prepoznavnost, vendar je ta še vedno omejena na njihovo območje delovanja. Projekte in dobre prakse je mogoče hitreje prenesti iz enega lokalnega okolja v drugo, če so prepoznavni s strani ministrstva in drugih nacionalnih deležnikov, kot velja za projekte Zelene strehe na strehah javnih objektov, projekte prenove javnega prostora za pešce in kolesarje, spodbujanje priprave progresivnih parkirnih politik v slovenskih občinah ali uvedbe participativnih praks na lokalni ravni. Prav tako se učinki NVO povečujejo z njihovo udeležbo pri različnih izobraževanjih in posvetovanjih, konferencah, tematskih razpravah in drugih diseminacijskih dejavnostih (publikacije, družbeni mediji), ki omogočajo promocijo rezultatov njihovih projektov.

2.4.5 Prispevki NVO k ciljem prostorskega razvoja

Prispevek NVO k urejanju prostora je najlažje ovrednotiti s pomočjo pripisa izvedenih projektov NVO-jev glede na cilje prostorskega razvoja, ki jih uresničujejo. V preglednici so predstavljeni nekateri projekti in njihov prispevek.

Preglednica 4: Pregled dejavnosti in primerov projektov NVO glede na cilje prostorskega razvoja

Cilji prostorskega razvoja	Projekti in dejavnosti NVO
Vzpostavitev pogojev za prehod v podnebno nevtralno družbo C1: Za doseganje prostorske pravičnosti, prostorske kohezije in podnebno nevtralne družbe so ključni celovit pristop do območja z integralno obravnavo prostorskih potencialov, varčna raba virov, ustvarjanje učinkovitih povezav in racionalna organizacija dejavnosti.	1. Izvajanje posvetov in izobraževanj o pomenu prilagajanja podnebnim spremembam na urbanih območjih ter o posledicah podnebnih sprememb in blaženju teh v urbanem okolju (<i>npr. projekt Vroče točke: participativno kartiranje vročih lokacij v Ljubljani</i>). 2. Promocija koncepta zdravega mesta s pripravo lokalnih načrtov hodljivosti (<i>npr. Program Aktivno v šolo in zdravo mesto</i>). 3. Participativno urejanje razvrednotenih površin (projekt Zunaj in projekt Krater). 4. Spodbujanje trajnostne mobilnosti in trajnostno urejanje prostora v praksi (<i>projekti v sklopu Evropskega tedna mobilnosti, podnebni program in dejavnosti Mreže za prostor, kot so preobrazba prometne politike, okrepitev upravljanja zelenih površin, prilagoditev načrtovanja, opolnomočenje skupnosti, vzpostavljane podpornega okolja ipd.</i>).
Doseganje mednarodne konkurenčnosti slovenskih mest in krepitev razvojne vloge mest C2: Krepitev razvojne vloge mest, središč v policentričnem urbanem sistemu – v nacionalnem okviru in tudi v čezmejnih procesih povezovanja. Tako bodo mesta lahko prispevala h gospodarskemu, socialnemu in družbenemu razvoju države.	1. Projekt ESPON CPS – čezmejne javne storitve, pri katerem gre za podporo čezmejnemu javnim storitvam in izboljšanju zavedanja o dodanih vrednostih čezmejnih javnih storitev. 2. Projekt Urbano izobraževanje v živo raziskuje, kako lahko univerze s svojimi viri, znanji in vlogo v družbi podprejo lokalne skupnosti pri dejavnostih za boljše življenje v mestih ter spodbujajo vlogo posameznika, njegovo vključenost pri odločanju pri vsebinskih in oblikovnih posegih v prostor.
Izboljšanje kakovosti življenja na urbanih in podeželskih območjih C3: Ustvarjanje kompaktnih, privlačnih, zdravih in varnih mest in naselij. Tako bo omejena suburbanizacija v okolici večjih mest in periurbanizacija upravljanja mest in naselij bo izboljšal način ravnanja z viri in vzpostavljeni bodo pogoji za trajnostno mobilnost.	1. Trajnostna mobilnost v vrtcih in osnovnih šolah in izdelava parkirne politike. 2. Projekti zasnove pametnih mest, kot sta bližina delovnih mest in stanovanj in bistveno zmanjšanje dnevnih migracij zaposlenih. 3. Promocija pomena odprtih zelenih površin v naseljih za kakovost življenja in ozaveščanje javnosti o pomenu kakovosti (bivalnega) prostora. 4. Revitalizacija in reinterpretacija zapuščenih, spregledanih in pozabljenih javnih prostorov v urbanih okoljih in na obrobju. 5. Zagotavljanje in spodbujanje visoke kakovosti javnega prostora v neposrednem bivalnem okolju – stanovanjskih in blokovskih soseskah (<i>npr. projekta Savsko naselje in Park Tabor</i>).
Krepitev prostorske identitete C4: S prostorskim razvojem se bodo ohranjala in krepila obstoječa prostorska identiteta ter ustvarjala nova. Preudarno se bo vključevala v gospodarski in družbeni razvoj, s čimer se bo prispevalo k večjemu ugledu Slovenije kot privlačne, ustvarjalne, zdrave in zelene države.	1. Promoviranje pomena kakovostnih odprtih prostorov v naseljih za kakovost življenja, ozaveščanje javnosti o pomenu kakovosti (bivalnega) okolja. 2. Krepitev strokovnega znanja (dogodki, publikacije, usposabljanje članov). 3. Priprava programov za celovito prenovu obstoječih stanovanjskih sosesk v urbanih naseljih, krepitev lokalne identitete kraja z raziskavami, delavnicami in obsežnejšimi projekti za zaščito in prenovu kulturne dediščine (<i>npr. projekt Idrijska rudarska hiša, oblikovanje koncepta in izhodišč krajinske politike Slovenije, Trajnostna urbana regeneracija mestnega jedra Kočevja in drugo</i>).
Izboljšanje odpornosti in prilagodljivosti prostora na spremembe C5: Krepila se bo usposobljenost uprav in odločevalcev za pravočasno prepoznavanje izzivov, ki vplivajo na priložnosti za prostorski razvoj, mobilizacijo potrebnih virov, izpeljavo participatornih procesov ter sprejemanje premišljenih odločitev in ukrepov.	1. Krepitev znanja odločevalcev – sodelovanje z odločevalci in upravami pri dogodkih in pripravi predpisov. 2. Organizacija stalnega mediatorskega telesa za usklajevanje pri pripravi in sprejemanju prostorskih planov zaradi zagotovitve vpliva zainteresirane javnosti in NVO. 3. Inovacije in prenos znanja na področju participativnih procesov (<i>npr. projekt Zunaj in pilotni projekt ter izobraževanje o Pisarnah lokalne prenove</i>). 4. Spodbujanje novih in ustvarjalnih načinov za vključevanje prebivalcev (<i>npr. projekt Zemljevid želja, projekt Trajnostna urbana regeneracija</i>). 5. Strateško in dolgoročno načrtovanje urbanih sprememb, posebej na področju mobilnosti (<i>npr. projekt Parkirna politika Idrija</i>). 6. Spodbujanje preverjanja in eksperimentiranja.

Primer dobre prakse

Projekt celovita urbana prenova v Savskem naselju z vključevanjem skupnosti se osredotoča na skupnost in odprti javni prostor. Z organiziranimi in spontanimi druženji ter zbori stanovalcev se je oblikoval program prenove, ki je potekal na več ravneh: v obliki socialnih, kulturnih in športnih dejavnosti, neformalnih druženj in snovanja prostorske vizije soseske. Vključenih je bilo tudi več različnih strokovnjakov, predstavnikov mestnih institucij in nevladnih organizacij, ki so lokalne prebivalce s številnimi dejavnostmi opolnomočili pri revitalizaciji javnega prostora.

Slika 10: Oživljanje javnega prostora v soseski Savsko naselje, Ljubljana



Vir: <https://prostoroz.org/portfolio/items/savsko-naselje/>

2.5 Presoja prostorskih vplivov kot orodje za zagotavljanje večje prostorske občutljivosti politik

2.5.1 Začetki presoje prostorskih vplivov

V 80. in 90. letih prejšnjega stoletja se je med državami članicami okrepila zavest o prostorskih učinkih evropske zakonodaje in sektorskih politik. Na osnovi tega so bile sprejete Evropske prostorsko-razvojne perspektive (CEC, 1999), v katerih sta bili prvič zapisani potreba po uravnoteženem in trajnostnem prostorskem razvoju EU ter po prostorsko občutljivih politikah in programih. Kot je predvidela Bela knjiga o upravljanju (CEC, 2001), zato potrebujemo tako presoj, ki bi prostorsko dimenzijo politik tudi ustrezno osvetlila in pripomogla k uskladitvi sektorskih politik s prostorskimi vplivi. Zavestno usklajevanje delovanja in investicij na različnih sektorskih področjih namreč vodi k boljšim rezultatom pri doseganju teritorialne kohezije. Tako je leta 2004 program evropskega teritorialnega sodelovanja ESPON (Evropska mreža za opazovanje prostora) izvedel prvi projekt, v katerem so pripravili metodo presojanja prostorskih učinkov ter s pomočjo 10 scenarijev in tremi numeričnimi modeli ovrednotili učinek TEN (ang. Trans-European Network) politike na regionalni razvojni potencial.

Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji (CEC, 2005) in Lizbonska pogodba sta poleg gospodarske in socialne kohezije oba poudarila teritorialno kohezijo kot enega izmed treh glavnih ciljev razvoja EU. Teritorialna kohezija kot skupni okvir prostorskih politik usmerja države članice k »doseganje bolj uravnoveženega razvoja z zmanjševanjem sedanjih neenakosti, izogibanj prostorskih neravnotežij in oblikovanjem sektorskih politik, kjer so prostorski vplivi usklajeni z regionalnimi politikami«. Natančneje je bila opredeljena v Teritorialni agendi Evropske unije (Ministri za urbani razvoj, 2007), s katero so ministri, v državah članicah pristojni za prostorski razvoj, opozorili na vse večje učinke politik EU na prostor in ponovno pozvali k strateško usmerjenim, celovitim prostorsko-razvojnim pristopom, ki bolje upoštevajo lokalne, regionalne in nacionalne potenciale ter sektorske motive na področju razvoja podeželja, okoljskih in prometnih politik. Tudi v najnovejši Teritorialni agendi 2030 (Ministri za urbani razvoj ..., 2020) je poudarjena teritorialna kohezija zaradi vzpostavitve uravnoveženega prostorskega razvoja regij, mest in občin ter zmanjševanja razlik med kraji glede dostopa do storitev in delovnih mest.

Uveljavitev teritorialne kohezije kot ene izmed paradigem politike EU služi kot temelj za razvoj presoje prostorskih vplivov. Ne obstaja samo en način izvedbe presoje, obstoječe pristope vrednotenja delimo na bolj kvantitativne, ki temeljijo na makroekonomskih modelih in večjem številu kazalnikov, ter kvalitativne, ki so praviloma lažji za izvedbo in učenje (Marot idr., 2021). Da bi še dodatno pospešili izvajanje presoje, je Evropska komisija skupaj s programom ESPON izdala smernice za izvedbo presoje učinkov na prostor (ESPON, 2012), pripravila videoposnetek in spletno orodje, imenovano TIA Quick Check, ki omogoča digitalno izvedbo presoje. Koristnost izvajanja presoje tudi na ravni regij in lokalnih skupnosti je podprl tudi Odbor regij (Committee of Regions, 2013). Na ravni EU DG Regio skrbi, da se presoja uporablja v okviru presoje predpisov, da se opravi hiter pregled, če je presoja prostorskih vplivov potrebna. Prav tako direktorat spodbuja regije in mesta, da se vključijo v proces presoje predpisa, zagotavlja čim več prostorskih podatkov in pristopov za izvedbo presoje, skrbi za diseminacijo na nacionalni ravni in usposabljanje za njeno izvajanje.

Vsi projekti izvedbe presoje so bili do zdaj izvedeni zaradi boljšega povezovanja sektorja, pristojnega za urejanje prostora, z drugimi sektorji z vplivom na prostor in predvsem zaradi spodbujanja integralnega pristopa k pripravi sektorskih politik. V Sloveniji je bila potreba po vrednotenju prostorskih učinkov različnih politik prepoznana sočasno kot v EU, saj se je leta 2003 začel prvi raziskovalni projekt za pripravo nacionalno specifične metode za izvedbo TIE (Golobič idr., 2005). Med letoma 2006 in 2008 je bil ta model nadgrajen in poskusno izpeljan za vrednotenje nacionalne energetske politike (Golobič idr., 2008), slovenski raziskovalci pa so bili vključeni tudi v pripravo kvalitativne presoje v okviru programa ESPON (Fischer idr., 2012). Potreba po povezovanju in sodelovanju prostorskega sektorja z drugimi je bila prepoznana tudi v Strategiji prostorskega razvoja iz leta 2004, v kateri je pripravljavec z ukrepi (ugotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov s prostorsko strategijo, usmeritve za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev) želel zagotoviti boljše medsektorsko sodelovanje. Tudi v dopolnjenem osnutku nove strategije (Ministrstvo za okolje in prostor, 2021) in ZUreP-2 (66. člen) je predvideno usklajevanje razvojnih dokumentov s strategijo za vse razvojne dokumente posameznih področij in dejavnosti, in sicer na vseh upravljavskih ravneh.

2.5.2 Načini presojanja prostorskih vplivov

Različne potrebe in pestra strokovna praksa v državah EU so prispevali k nastanku različnih oblik presojanja vplivov na prostor. Za presojo projektov, planov in programov so uveljavljene presoje vplivov na okolje, na strateški ravni pa medsektorska celovita presoja vplivov (ang. *Impact Assessment*), regulativna presoja (ang. *Regulatory Impact Assessment*, RIA), presoja prostorskih vplivov (ang. *Territorial Impact Assessment*, TIA), družbena presoja (ang. *Social Impact Assessment*) in presoja trajnosti (ang. *Sustainability Assessment*, SA). Vse strateške presoje poskušajo opredeliti glavne vplive predlaganih politik, predvideti vire, potrebne za njihovo izvajanje, in predlagati morebitne spremembe politik, da postanejo bolj občutljive, usklajene in glede na referenčni okvir tudi ciljno usmerjene. EU je leta 2007 vse presoje združila v eno pod imenom presoja učinkov, presoja prostorskih vplivov pa je integralni del te presoje ali se izvaja neodvisno oziroma komplementarno.

Presoja prostorskih vplivov je še najbolj podobna strateški presoji vplivov na okolje, saj gre najprej za strateško presoj. Omogoča opredelitev učinkov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni v državah članicah zaradi prepoznavne in preprečitve potencialnih sporov ali neskladnosti politik. Le v enem primeru je bila do zdaj uporabljena za projektno raven, in sicer ko so vrednotili učinke širitve avtoceste v Jugovzhodni Evropi na regionalni razvoj. Sicer se presoja uporablja zlasti za vrednotenje čezmejnih učinkov evropskih politik, primere take rabe najdemo v Skandinaviji, na Pirenejskem polotoku, v Jugovzhodni Evropi, Veliki Britaniji, Nemčiji in na Nizozemskem. Zadnja je hkrati tudi edina evropska država, ki je izvedla vnaprejšnjo presoj za območje celotne države, saj je državne uradnike zanimalo, kako bo doseganje ciljev teritorialne kohezije vplivalo na nizozemske lokalne skupnosti in kako na regije. Na Češkem so presoj izpeljali za vrednotenje učinkov državnega operativnega programa za podjetništvo in inovacije na podjetja v različnih regijah.

Od strateške presoje vplivov na okolje se presoja prostorskih vplivov razlikuje zlasti v tem, da ni uzakonjena ter se le priporoča kot primerno orodje v fazi priprave politik in predpisov ter prenosa evropskih direktiv v slovensko zakonodajo. Prizadevanja za večjo prostorsko občutljivost politik zunaj sektorja urejanja prostora so sicer povezana z uveljavitvijo presoje učinkov predpisov in ukrepov za zmanjšanje upravnih bremen zaradi sprejemanja novih predpisov od leta 2009 naprej. Po Resoluciji o normativni dejavnosti (2009) je treba v postopku priprave predpisov poskrbeti za čim bolj kvantificirano oceno okoljskih, gospodarskih in socialnih vidikov ter tudi prostorskih in varstvenih vidikov. Posledice za »okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki«, se ovrednotijo s preprosto oceno da ali ne. Če je izbran da, se pripravi natančnejša ocena posledic na organizacijo dejavnosti v prostoru, rabo prostora in prostorsko identiteto. Do zdaj ni bila izvedena še nobena taka presoja. Druga možnost za presojanje prostorskih vplivov je medresorsko usklajevanje. V tem primeru je postopek tako časovno omejen in izveden pozno v postopku priprave, da ne omogoča večjih prilagoditev dokumentov v pripravi oziroma obsežnejše vsebinske razprave, ki bi vključevala tudi prostorsko dimenzijo politik.

Pri pripravi in izvedbi presoje prostorskih vplivov moramo odgovoriti na ta tri vprašanja: 1. Ali bo politika/predpis/direktiva, ki se pripravlja, prinesla pomembne/večje prostorske vplive? 2. Kakšen bo obseg in kakšne bodo značilnosti teh vplivov? S katerimi kazalniki jih lahko opišemo? 3. V katerih regijah (tipih regij, območjih, sektorjih) se bodo pojavili učinki?

Prostorski vpliv, glavni predmet presoje opredelimo kot *»vsak vpliv na rabo prostora, upravljanje tega ali širše na gospodarstvo, družbo in okolje v določeni prostorski enoti, ki nastane kot posledica sprejema ali prenosa direktive EU ali politike«* (Fischer idr., 2012, str. 33). V EU pa se v zadnjem času veliko govori tudi o prostorskih potencialih, ki so opredeljeni v kontekstu regionalne politike in bi prav tako lahko služili kot predmet presoje.

2.5.3 Uporabnost presoje

Izvajanje presoje prostorskih vplivov je trenutno najintenzivnejše na ravni EU, kjer DG Regio pomaga drugim resorjem pri ugotavljanju potencialnih prostorskih vplivov njihovih politik. Prav tako spodbuja regije, mesta in države članice, da naredijo več za identificiranje prostorskih vplivov politik in njihovo večjo prostorsko občutljivost. Razen redkih izjem (Nizozemska, Češka) se v državah članicah presoja prostorskih vplivov uporablja še vedno bolj kot predmet raziskovalnih projektov, ne pa dejanske izvedbe v procesu priprave predpisov. Kljub temu je treba poudariti dodano vrednost, ki jo presoja prostorskih vplivov lahko prinese vsebinsko in upravljavsko, saj prispeva k uskladitvi sektorskih prizadevanj in ukrepov ter porabe državnih sredstev. Vsebinska osredotočenost na prostorske elemente in pokritje vseh stebrov trajnostnega razvoja oziroma področij razvoja ponujata široko uporabnost rezultatov. Tako v postopku priprave sektorskih politik s presoj pridobimo tako informacije o smeri delovanja politike kot tudi informacije o tem, kako različen bo vpliv politik v ciljnih območjih ukrepanja. Tako orodje pove, ali potrebujemo za razvojno in/ali geografsko različne regije prostorsko prilagojene ukrepe. Prav tako

presoja prostorskih vplivov lahko koristi nacionalnim pogajalcem v postopku sprejemanja nove evropske zakonodaje, saj ponudi osnovne informacije o mogočih učinkih EU-direktive in politik v državah članicah ter tako zagotovi informacije za pripravo stališč držav članic na zakonodajne predloge.

Kot so pokazali testni primeri izvedbe presoje, se presoja zelo dobro obnese pri povezovanju različnih deležnikov, torej lahko prevzame pomembnejšo integralno vlogo tudi pri upravljanju. Ker temelji na participativnih tehnikah, povezuje številne deležnike (horizontalno med sektorji, vertikalno med administrativni ravni) ter omogoča platformo za izmenjavo podatkov in mnenj o potencialnih učinkih politik. Če jo pripravljavcu politike uspe vključiti v postopek priprave politik in k njej pritegne ustrezne deležnike, lahko zagotovi premišljeno pripravljeno in prostorsko občutljivejšo politiko. Tako zakonodajalec zadosti vsaj trem načelom prostorske zakonodaje: načelu trajnostnega razvoja, načelu usklajevanja interesov in načelu strokovnosti. Presoja lahko prispeva tudi k uveljavitvi regionalnega prostorskega načrtovanja oziroma povezovanju razvojnega in prostorskega načrtovanja. Z njeno pomočjo lahko ocenimo prostorsko občutljivost regionalnih razvojnih programov in katere prilagoditve so potrebne, da bo regija kar najbolj izkoristila svoje potenciale.

S promocijo presojanja prostorskih vplivov želimo poudariti pomen upoštevanja prostorske dimenzije sektorskih politik, ki so (izjemno) prostorsko občutljive, na primer energetika, promet, in hkrati pozvati sektorje k povezovanju in skupnemu razmisleku o ciljih in učinkih njihovih politik. S tem se hkrati tudi odzovemo iniciativi za učinkovite in racionalne politike, ki gospodarno ravnaajo z državnimi viri, naj gre za omejen prostor ali proračunska sredstva. Prav tako zaradi izvedbe presoje lahko pričakujemo večje upoštevanje horizontalnih razvojnih teženj, kot sta trajnostni razvoj in zagotavljanje visoke kakovosti bivanja, v posameznih politikah, ki naj bi kar najbolj presegale sektorsko-specifično logiko političnih intervencij.

3 Prostorski trendi: izzivi in priložnosti

3.1 Značilnosti demografskega razvoja

Sredi leta 2019 je v Sloveniji živel 2.089.310 prebivalcev ali 1 % več kot sredi leta 2018 (SURS, 2018). Od tega je bilo žensk 1.043.475 in moških 1.045.835. Do sredine leta 2019 se je število prebivalcev glede na leto prej povečalo v 150 občinah, v dveh se ni spremenilo, v 60 občinah pa je upadlo. Gibanja prebivalcev med občinami, priseljevanje v Slovenijo in odseljevanje iz nje ter naravno gibanje števila prebivalcev imajo velik vpliv na poselitev Slovenije in na spremembe v rabi prostora.

Demografske projekcije za obdobje 2018–2038 (Nared idr., 2019) predvidevajo rast števila prebivalcev v osrednjeslovenski in obalno-kraški statistični regiji ter večji upad v pomurski, zasavski, koroški in goriški. Najbolj se bo povečala povprečna starost prebivalstva v pomurski, zasavski, koroški in podravski statistični regiji. V Pomurju in na Koroškem naj bi število starejših od 64 let za trikrat preseгло število mlajših do 15 let. Prebivalstvo bo mlajše od slovenskega povprečja v osrednjeslovenski in gorenjski statistični regiji ter v statistični regiji jugovzhodna Slovenija. Nared in sodelavci (Nared idr., 2019) tudi ugotavljajo, da analize kažejo nadaljevanje zgoščevanja prebivalcev v osrednjeslovenski regiji in ob avtocestnem križu ter upad števila prebivalcev v posameznih in obsežnih obmejnih območjih. Pri tem so bili za izračun predvidevanja uporabljeni statistični podatki za obdobje 2008–2017.

Preglednica 5: Selitveni saldo s tujino, statistične regije in Slovenija

Statistična regija	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SLOVENIJA	–490	507	1.051	1.253	14.928	16.213
pomurska	–131	–280	–287	–369	73	135
podravska	–217	–89	276	628	2.327	2.396
koroška	–162	–61	–74	–62	426	506
savinjska	–172	152	300	154	2.099	2.002
zasavska	–83	–25	–63	–84	167	386
posavska	–39	23	–4	–72	515	409
jugovzhodna Slovenija	18	31	19	71	1.316	1.350
osrednjeslovenska	371	400	520	596	4.561	4.837
gorenjska	–229	–157	–245	–30	1.296	1.913
primorsko-notranjska	51	113	67	–27	334	438
goriška	35	92	126	85	866	916
obalno-kraška	68	308	416	363	948	925

Vir: SURS, SiStat

Podatki iz let 2018 in 2019 kažejo visok pozitiven selitveni saldo s tujino in glede na predhodno obdobje zmanjšanje števila selitev iz države. Največje razlike so v podravski, savinjski, osrednjeslovenski in gorenjski regiji ter regiji jugovzhodna Slovenija.

Preglednica 6: Notranje selitve v slovenskih statističnih regijah v letu 2019

Iz regije\v regijo	pomurska	podravska	koroška	savinjska	zasavska	posavska	jugovzhodna Slovenija	osrednjeslovenska	gorenjska	primorsko-notranjska	goriška	obalno-kraška
pomurska	–	884	25	115	9	23	26	527	48	8	28	49
podravska	1.080	–	421	1.578	94	206	197	1.327	194	50	135	247
koroška	41	514	–	250	10	20	26	425	33	16	14	37
savinjska	157	1.744	189	–	156	277	182	1.944	189	68	98	269
zasavska	8	97	10	161	–	102	90	651	72	6	22	78
posavske	31	235	13	260	79	–	341	746	74	19	39	75
jugovzhodna Slovenija	43	236	29	198	57	338	–	1.890	161	64	57	139
osrednjeslovenska	560	1.262	369	1.790	706	663	1.801	–	1.962	641	1.088	1.171
gorenjska	91	205	21	222	65	105	189	1.921	–	73	173	203
primorsko-notranjska	17	66	5	52	19	22	53	638	67	–	138	240
goriška	16	120	16	81	30	45	65	1.278	215	115	–	347
obalno-kraška	49	266	56	200	43	62	118	1.206	185	216	336	–

Vir: SURS, SiStat

Medregijske selitve v zadnjih dveh letih upadajo za približno 10 % na leto. V letu 2019 je bilo skupno 42.014 selitev med regijami in največ prebivalcev se je preselilo v osrednjeslovensko regijo (12.553 prebivalcev), od koder se jih je tudi največ odselilo (12.013 prebivalcev). Pregled, koliko ljudi se odseli iz osrednjeslovenske regije v druge statistične regije in priseli v osrednjeslovensko regijo iz drugih statističnih regij, prikaže, da so dejansko razlike med priseljenimi in odseljenimi zelo majhne. Tudi če pogledamo selitvene salde drugih regij, so razlike majhne. Še največje razlike so v savinjski, koroški in goriški regiji. Od vseh priseljenih se jih v osrednjeslovensko regijo največ priseli iz goriške.

Preglednica 7: Selitve v osrednjeslovensko statistično regijo in iz nje v letu 2019

Statistična regija	Iz osrednjeslovenske regije	V osrednjeslovensko regijo	Saldo
pomurska	560	527	-33
podravska	1.262	1.327	65
koroška	369	425	56
savinjska	1.790	1.944	154
zasavska	706	651	-55
posavska	663	746	83
jugovzhodna Slovenija	1.801	1.890	89
gorenjska	1.962	1.921	-41
primorsko-notranjska	641	638	-3
goriška	1.088	1.278	190
obalno-kraška	1.171	1.206	35

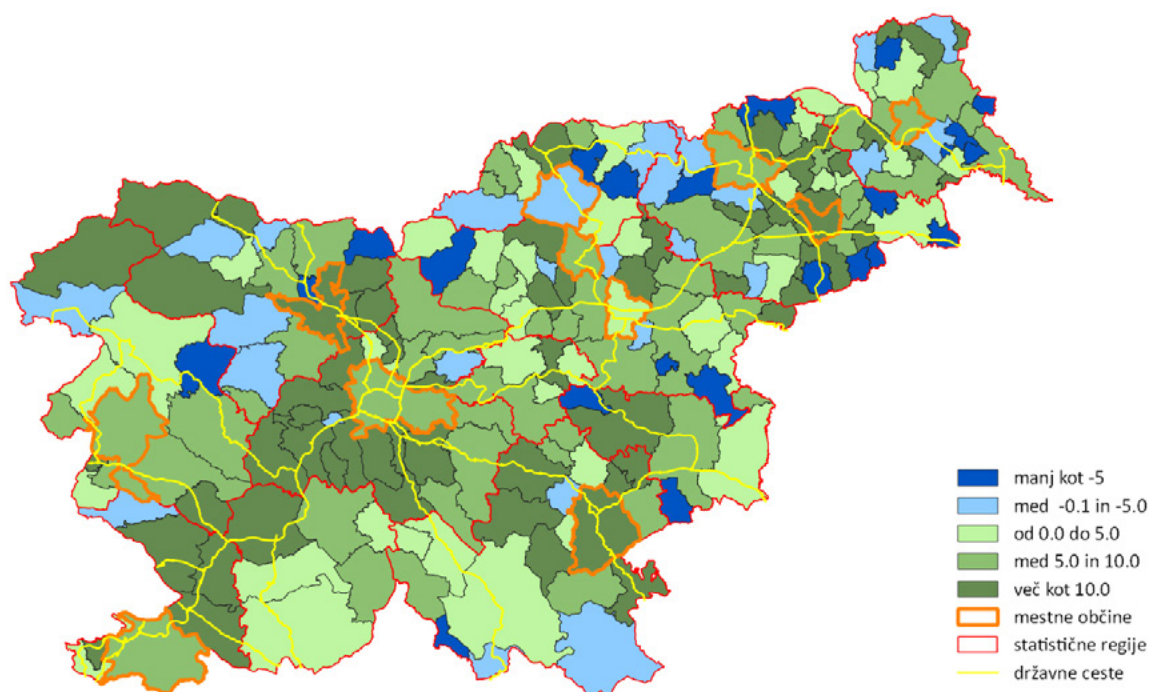
Vir: SURS, SiStat

Preglednica 8: Selitve v statistično regijo in iz nje v letu 2019

Statistična regija	Iz regije	V regijo	Saldo
pomurska	1.742	2.093	351
podravska	5.529	5.629	100
koroška	1.386	1.154	-232
savinjska	5.273	4.907	-366
zasavska	1.297	1.268	-29
posavska	1.912	1.863	-49
jugovzhodna Slovenija	3.212	3.088	-124
osrednjeslovenska	12.013	12.553	540
gorenjska	3.268	3.200	-68
primorsko-notranjska	1.317	1.276	-41
goriška	2.328	2.128	-200
obalno-kraška	2.737	2.855	118

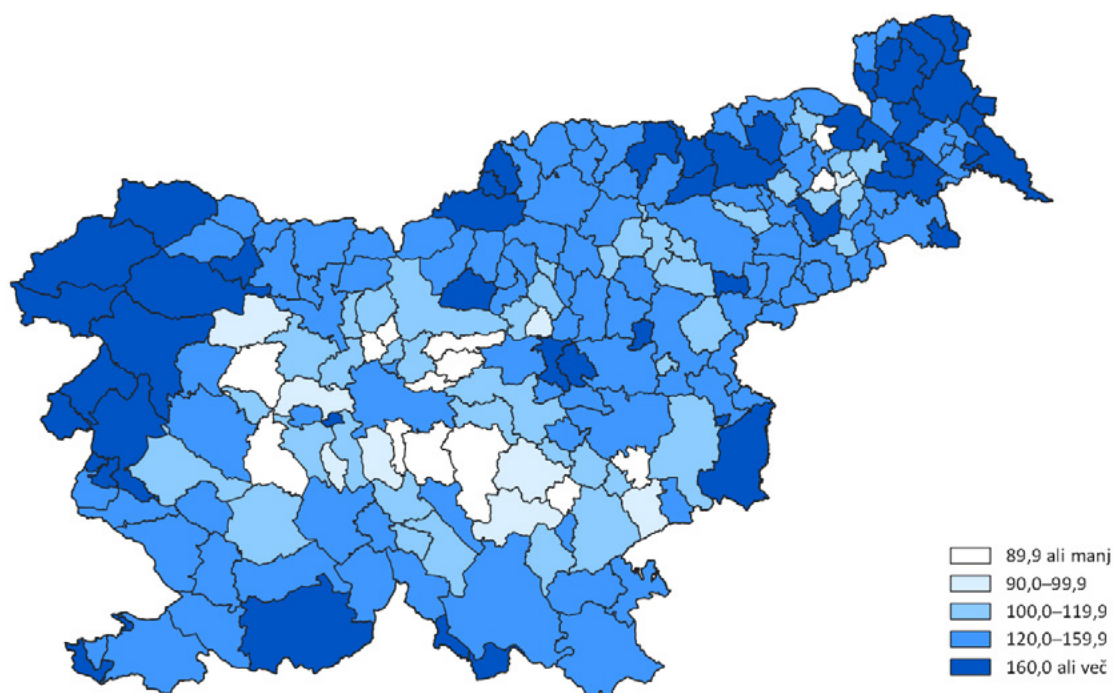
Vir: SURS, SiStat

Slika 11: Skupni selitveni prirast za leto 2019 po občinah



Vir: SURS, SiStat

Slika 12: Indeks staranja po občinah za leto 2020



Vir: SURS, SiStat

Skupni selitveni prirastek, ki vključuje selitveni prirast med občinami in selitveni prirast s tujino, prikazuje, da je večje povečanje prebivalstva v občinah, ki obkrožajo mestne občine, in ob avtocestnem križu. Večji skupni prirast prebivalstva je poleg predvidene osrednjeslovenske in obalno-kraške regije še v gorenjski, savinjski in podravski regiji ter v regiji jugovzhodna Slovenija. Negativni prirast bi imeli samo pomurska in zasavska regija, preostale pa manjši povečan prirast.

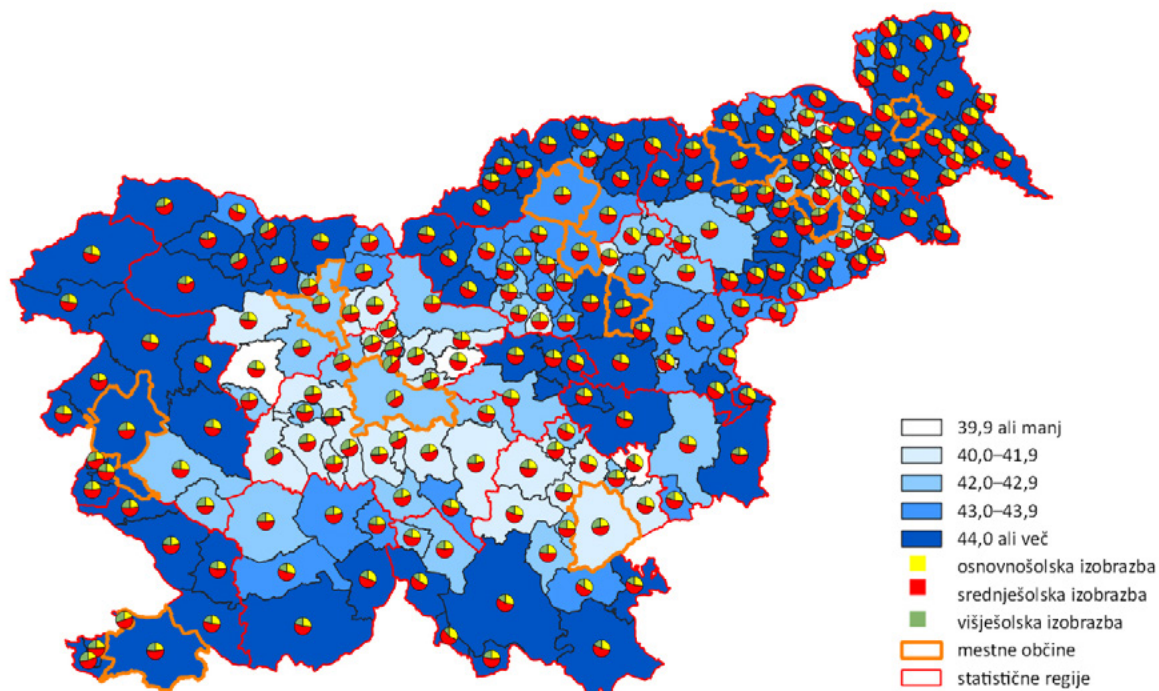
Indeks staranja, ki je razmerje med prebivalci, starimi 65 let ali več, in prebivalci, mlajšimi od 15 let, ima najvišjo vrednost občinah, ki so na robu Slovenije. Najbolj se je med letoma 2017 in 2019 povečal v podravski, zasavski, obalno-kraški in primorsko-notranjski regiji. Podobno sliko dobimo, tudi če pogledamo povprečno starost po občinah, izobrazbena struktura pa kaže, da je največ prebivalcev z osnovnošolsko izobrazbo v pomurski regiji, s srednješolsko v podravski in koroški, z visokošolsko pa v osrednjeslovenski, gorenjski in obalno-kraški.

Povečanje v izobrazbeni strukturi v letu 2019 glede na leto 2015 se kaže na področju osnovnošolske izobrazbe, manjši padec na področju srednješolske izobrazbe in večji padec na področju terciarnega izobraževanja. Se je pa v letu 2019 glede na leto 2018 povečalo število vpisov na terciarni ravni, tudi zaradi večjega vpisa priseljencev iz nekdanjih jugoslovanskih republik.

Za delovno aktivno prebivalstvo se štejejo osebe stare med 15 in 65 let, ki so zaposlene ali samozaposlene. Število aktivnega prebivalstva se je med leti 2011 in 2019 povečalo za 8,5 %. Se je pa med letoma 2018 in 2019 povečala migracija tujih državljanov v Slovenijo, zaradi česar se je povečalo število aktivnega prebivalstva, k čemur je pripomogla tudi ugodna gospodarska rast v zadnjih nekaj letih. Vseeno pa je covid-19 v letu 2020 zaznamoval zmanjšanje števila delovno aktivnega prebivalstva. Povprečje med številom delovno aktivnega prebivalstva in delovno sposobnega prebivalstva se v Sloveniji med letoma 2011 in 2019 giblje v povprečju med 56,8 % leta 2011 in 64,1 % v letu 2019. Je pa v zahodni, razvitejši kohezijski regiji ta odstotek višji od slovenskega povprečja in manjši, pod slovenskim povprečjem, v manj razviti vzhodni kohezijski regiji.

Ugodna gospodarska rast je pripomogla tudi k zmanjšanju števila brezposelnih med letoma 2016 in 2020, ko je število teh padlo za okoli 20 %. Je pa covid-19 proti koncu leta 2020 glede na leto 2019 povzročil povečanje brezposelnosti za 14,6 %.

Na področju gospodinjstev se je v zadnjih letih (med letoma 2011 in 2018) število enočlanskih gospodinjstev povečalo za skoraj 50 %. Tudi število dvočlanskih gospodinjstev je naraslo za 20 %, število tričlanskih gospodinjstev pa le za nekaj odstotkov, najbolj se je zmanjšalo število štiričlanskih gospodinjstev – za okoli 20 %. Finančni položaj gospodinjstev se izboljšuje. Vse več gospodinjstev si lahko privošči nepričakovane izdatke, leta 2011 je bilo takih 50 %, leta 2019 pa že 63 %. Tudi finančno lahko mesec preživi 8 % več gospodinjstev kot leta 2011.

Slika 13: Povprečna starost in razmerje med izobrazbo prebivalcev po občinah v letu 2020

Vir: SURS, SiStat

3.2 Poselitev in značilnosti grajenega prostora

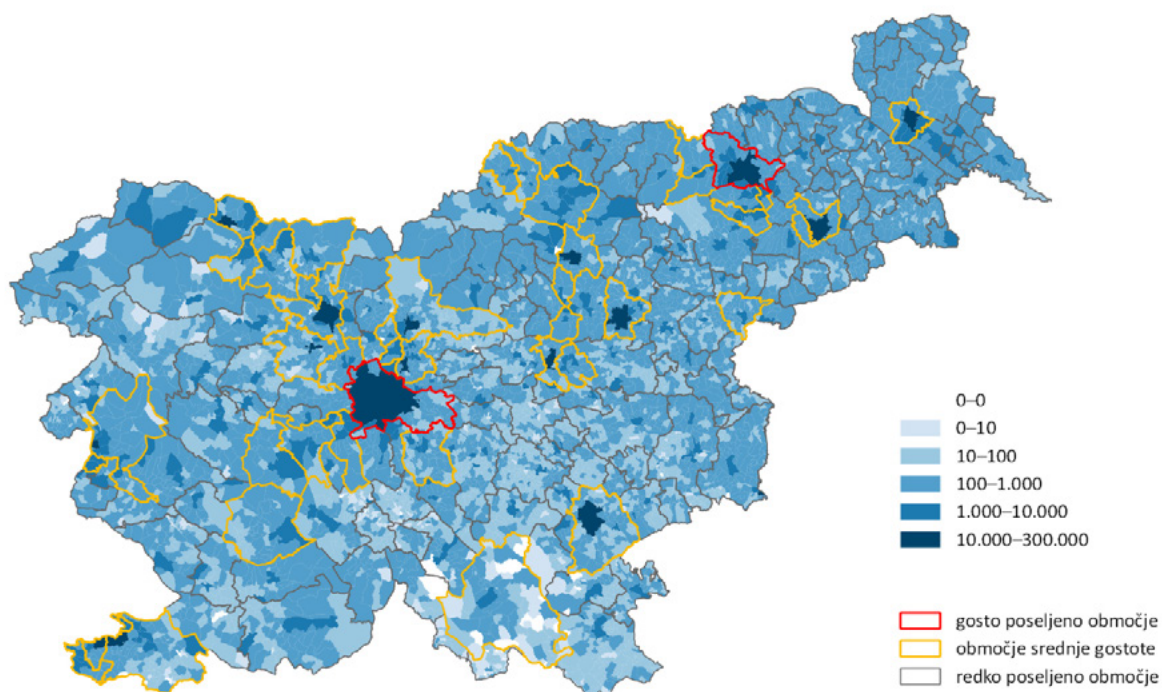
3.2.1 Poselitev

Po podatkih SURS je bilo leta 2020 v Sloveniji 6.035 naselij. Od tega jih je bilo 57 brez prebivalcev. To število se od leta 2014 ni spremenilo. Do deset prebivalcev ima 227 naselij, do 100 prebivalcev 2.648 naselij, do 1.000 prebivalcev pa 2.876 naselij. Naselij z do 10.000 prebivalci je 211 in 16 jih ima več kot 10.000 prebivalcev. Primerjava s podatki iz leta 2014 (Fonda idr., 2016) kaže majhne spremembe v številu naselij po posameznih velikostnih razredih in tudi po številu prebivalcev v naseljih. Vzorec poselitve se v preteklih letih ni spremenil, ostajata velika razpršenost in veliko število manjših naselij. Večja mesta so omejena na mestne občine, s številom prebivalcev pod 50.000. Več prebivalcev imata samo Ljubljana in Maribor. Prebivalstvo se zgošča v naseljih ob središčih nacionalnega pomena.

Preglednica 9: Število prebivalcev v naseljih

Velikostni razredi naselij po številu prebivalcev	Število naselij		Število prebivalcev	
	število	%	število	%
0	57	0,94	0	0
1–24	743	12,31	10.093	0,49
25–49	871	14,43	32.369	1,56
50–99	1.262	20,91	91.715	4,41
100–199	1.424	23,60	201.117	9,66
200–499	1.101	18,24	333.574	16,03
500–999	351	5,82	239.306	11,50
1.000–4.999	190	3,15	377.283	18,13
5.000–9.999	21	0,35	146.588	7,04
10.000–49.999	14	0,23	268.765	12,92
50.000+	2	0,03	380.122	18,27
SKUPAJ	6.035	100,00	2.080.908	100,00

Vir: SURS – SiStat 2020

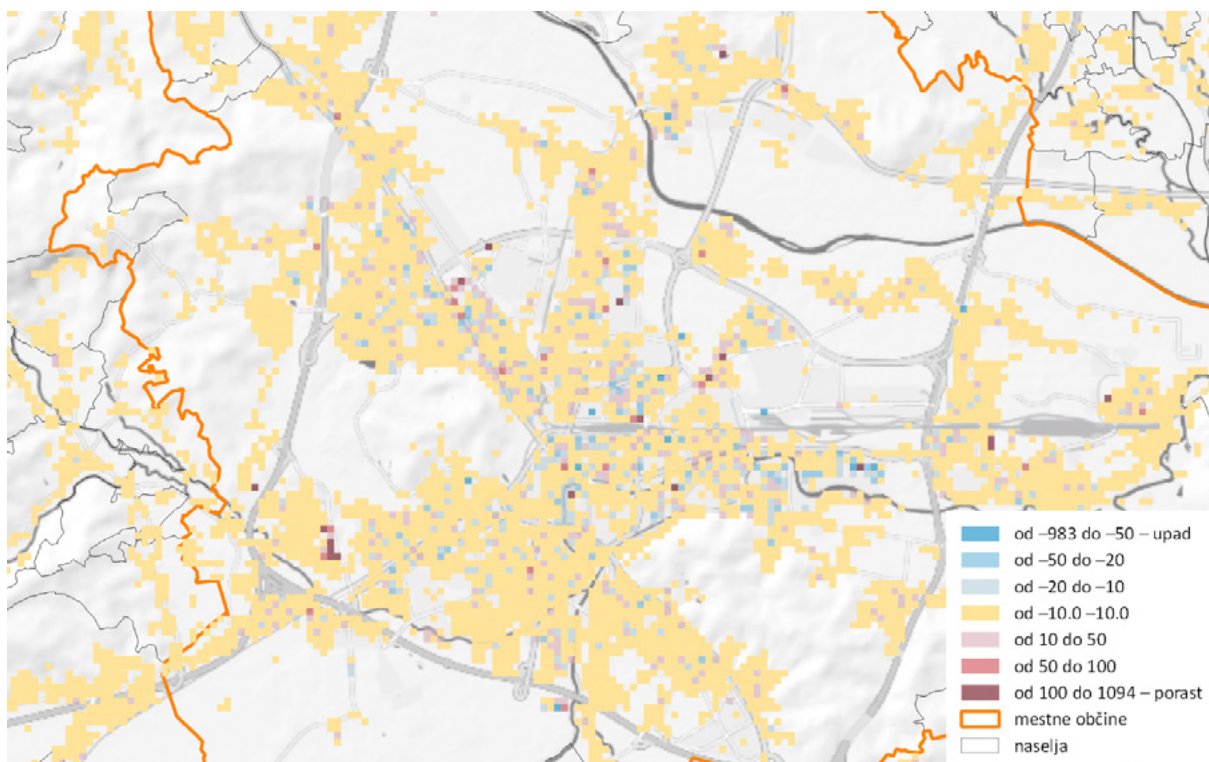
Slika 14: Stopnja urbanizacije po tipologiji EUROSTAT, ter naselja in število prebivalcev po naseljih

Vir: SURS, 2017, SURS, SiStat 2020

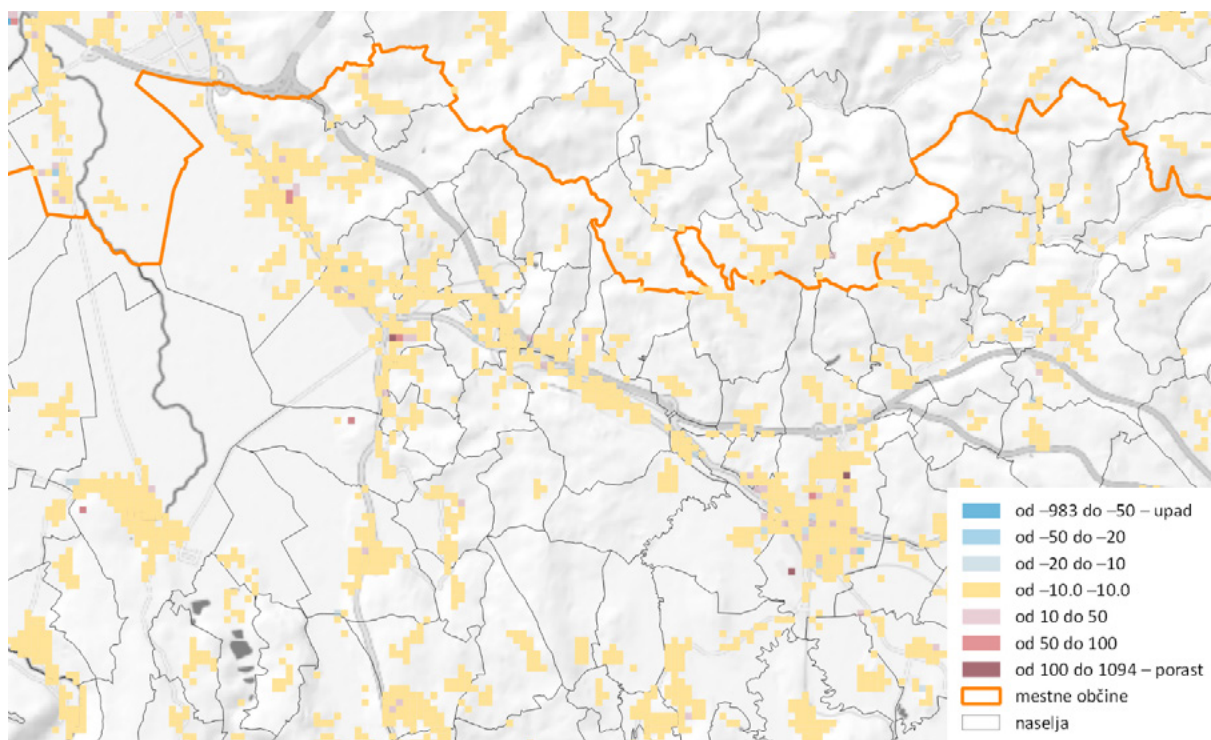
V letih od zadnjega poročila o prostorskem razvoju (Fonda idr., 2016) v obdobju od leta 2015 do leta 2020 ni prišlo do večjih sprememb ne v zgoščanju prebivalcev po naseljih, ki tvorijo policentrični urbani sistem, ne do povečane gradnje stanovanjskih objektov. Število gradbenih dovoljenj se je povečalo v vzhodni kohezijski regiji, pretežno na področju nestanovanjske gradnje, v zahodni kohezijski regiji pa je očitno zmanjšanje števila gradbenih dovoljenj, bolj na področju stanovanjske gradnje.

Stopnja urbanizacije je prostorska tipologija, ki jo je razvil EUROSTAT in se uporablja za razvrstitev občin po tipu gostote poselitve. Po tej tipologiji sta v Sloveniji edini gosto poseljeni območji mestni občini Ljubljana in Maribor. Med območja s srednjo gostoto se štejejo druge mestne občine in občine, ki ležijo v osi med Postojno, Ljubljano in Jesenicami, v osi med Trbovljami, Velenjem in Dravogradom, občine okoli Maribora in Ptuja, obalne občine in Kočevje. Druge občine ležijo v redko poseljenem območju. Gostota poselitve se med letoma 2015 in 2020 ni bistveno spremenila. Večinoma se spremembe gibljejo med +10 in -10 prebivalcev na 1 ha. Na primeru Ljubljane in okolice je opazno, da so spremembe samo v delih, kjer so v zadnjih letih nastale nove stanovanjske soseske (Brdo, Celovski dvori itd.). Povečanje je mogoče opaziti tudi v bližnji okolici Ljubljane na Lavrici, Škofljici in v Grosupljem.

Slika 15: Gostota poselitve v Ljubljani



Vir: SURS, velikost celice 1 ha

Slika 16: Gostota poselitve v okolici Ljubljane – Lavrica, Škofljica in Grosuplje

Vir: SURS, velikost celice 1 ha

3.2.2 Namenska raba prostora in načrtovanje rabe zemljišč

Zemljišča se lahko uporabljajo za različne namene, kot so bivanje, različne vrste gospodarskih dejavnosti (npr. kmetijstvo, gozdarstvo, proizvodnja idr.), prostočasne in druge dejavnosti. Za izvajanje vsake dejavnosti je potreben ustrezno opremljen prostor. Dejavnosti se v prostoru razporejajo z načrtovanjem rabe prostora, ki je ena izmed osnovnih nalog prostorskega načrtovanja. Glede na razvojne potrebe se lahko načrtujejo nove dejavnosti ali preoblikujejo obstoječe tako, da se ob upoštevanju varstvenih zahtev izkoristijo prostorski potenciali za prihodnji družbeni in gospodarski razvoj določenega območja na način, ki omogoča tudi varovanje predvsem kakovostnih kmetijskih, gozdnih in vodnih zemljišč.

V procesu prostorskega načrtovanja se načrtuje raba prostora za določen namen oziroma dejavnost. Namenska raba prostora je načrtovana raba prostora oz. s prostorskimi akti določena raba površin in objektov, ki omogoča razvoj in organizacijo dejavnosti v prostoru. Določa se glede na pretežno oz. prevladujočo rabo, omogoča pa kombinacijo tudi z drugimi dejavnostmi, ki se medsebojno dopolnjujejo in hkrati ne poslabšujejo pogojev za bivanje, delo in izvajanje drugih dejavnosti. Na določitev namenske rabe prostora vplivajo naravne danosti, njihove značilnosti pa pogojujejo, kako se bodo v prostoru razvijali naselja in dejavnosti. V nasprotju z namensko rabo prostora je dejanska raba prostora sedanja oz. trenutna raba prostora v naravi. Dejavnost, ki poteka na določenem prostoru, je lahko posledica naravnih dejavnikov ali človekovih posegov v prostor (npr. gradnja stavb, prometne površine, izvajanje kmetijske in gozdne dejavnosti ipd.). Dejanska raba določenega prostora ne pomeni, da je ta raba v prostoru dovoljena. Dovoljena je le, če je dejanska raba pretežno skladna oz. usklajena z načrtovano rabo prostora, ki je predpisana v prostorskem aktu.

Občine v skladu s svojimi pristojnostmi namensko rabo prostora načrtujejo v prostorskih aktih, natančneje v občinskem prostorskem načrtu (OPN), ki je kot pravni predpis pravna osnova za gradnjo in druge posege v prostor. S tem se vzpostavljajo prostorski pogoji za izvajanje posegov v prostor za določen namen (npr. gradnja stanovanjskega objekta na stavbnem zemljišču), za katerega je treba pridobiti grad-

beno dovoljenje. Namenska raba prostora se načrtuje na podlagi razvojne vizije in potreb občin tako, da ta upošteva usmeritve nadrejenih prostorskih aktov, omejitve v prostoru (npr. varstvene režime ipd.), fizične lastnosti prostora in njegove potenciale.

V OPN se za celotno območje občine določi osnovna namenska raba prostora v okviru opredeljenih vrst namenskih rab prostora (npr. območja stavbnih zemljišč, območja kmetijskih površin, območja gozdnih zemljišč, območja voda, območja drugih zemljišč in druga območja), podrobnejša namenska raba prostora pa se določi za tista območja, na katerih se na manjšem območju prepleta več dejavnosti in predvsem v naseljih (Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ..., Priloga 1, 2007).

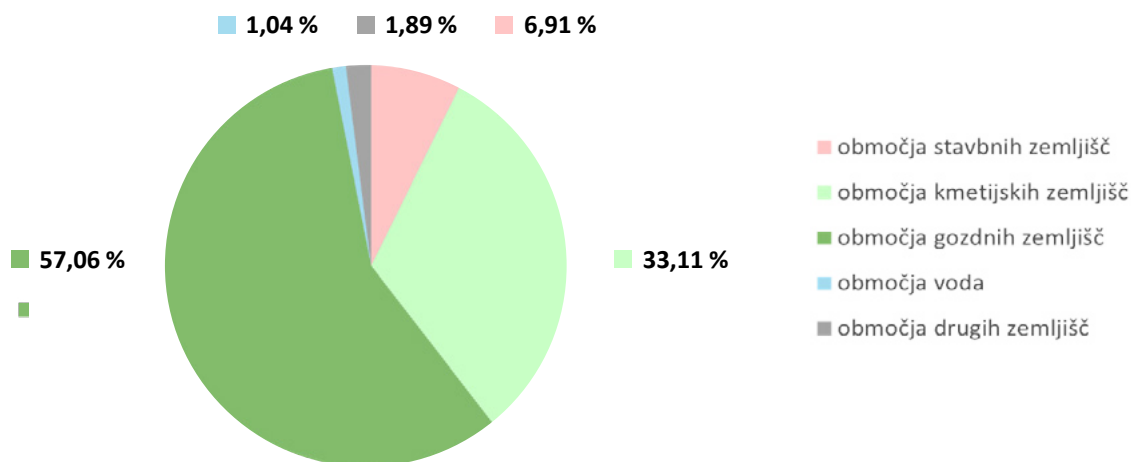
Prostorski podatki

Podatki o namenski in delno tudi dejanski rabi prostora so za območje celotne Slovenije javno dostopni na portalu PIS (Prostorski informacijski sistem, 2021), ki ga je vzpostavil MOP-DzPGS. Portal vsebuje tudi orodja in storitve, ki so v pomoč pri opravljanju državnih nalog in nalog lokalnih skupnosti na področju prostorskega načrtovanja, in omogoča informativni vpogled v zbirni sloj namenske rabe prostora za območje celotne Slovenije. Vzpostavlja se še zbirni sloj dejanske rabe poseljenih zemljišč. Trenutno (februar 2021) je ta vzpostavljen za 141 občin (Prostorski informacijski sistem, storitve, 2021) (približno 57 % celotne površine Slovenije), za 77 občin (približno 43 % celotne površine Slovenije) pa se podatki še pridobivajo. Podatki za celotno Slovenijo bodo na voljo konec leta 2021 in bodo osnova za vzpostavitev evidence stavbnih zemljišč (ESZ). Podatki, ki se oz. se bodo vodili na portalu, omogočajo izdelavo različnih prostorskih analiz in izračun bilanc namenskih rab prostora. Rezultati prostorskih analiz bodo v pomoč pri pripravi ukrepov, ki bodo prispevali k bolj trajnostno naravnemu razvoju prostora (npr. celovita prenova poseljenih zemljišč ipd.).

Namenska raba prostora Slovenije

Na podlagi podatkov o osnovnih namenskih rabah prostora, pridobljenih iz zbirnega informativnega sloja namenske rabe, je razvidno, da v letu 2020 največji delež površin prekrivajo gozdna zemljišča (57 % oz. 1.177.991,69 ha), sledijo jim kmetijska zemljišča (33,11 % oz. 683.519,17 ha). Delež stavbnih zemljišč obsega 6,91 % oz. 142.595,02 ha celotnega območja Slovenije. Območja drugih zemljišč predstavljajo manjši delež (1,89 % oz. 38.973,73 ha), najmanjši delež površin pa obsegajo območja vodnih zemljišč (1,04 % oz. 21.434,00 ha).

Grafikon 3: Deleži kategorij osnovne namenske rabe prostora na ravni Slovenije (v %)



Vir: MOP, 2020

Preglednica 10: Površine osnovne namenske rabe prostora glede na celotno površino Slovenije (v ha in %) v letu 2020

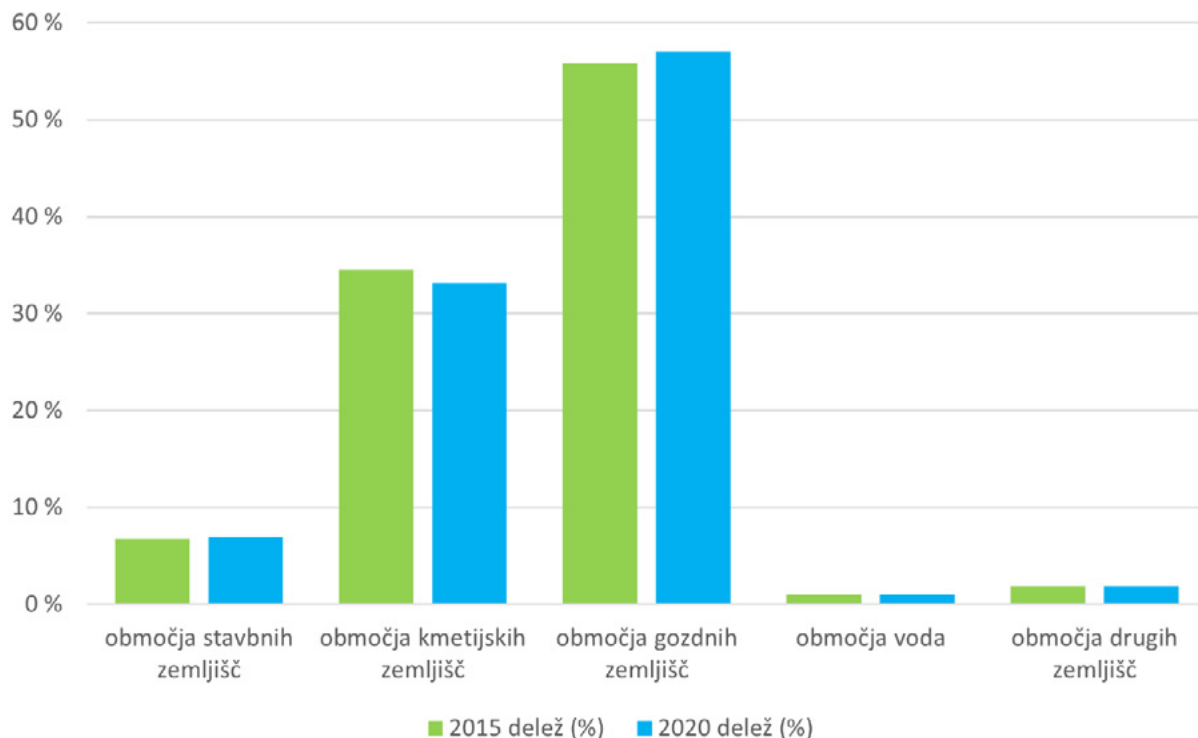
Kategorije osnovne namenske rabe prostora	2015 (%)	2020 (%)	2020 (ha)	Indeks 2015/2020*
območja stavbnih zemljišč	6,70 %	6,91 %	142.595,02	103,06
območja kmetijskih zemljišč	34,50 %	33,11 %	683.519,17	95,95
območja gozdnih zemljišč	55,85 %	57,06 %	1.177.991,69	102,16
območja voda	1,02 %	1,04 %	21.434,00	101,41
območja drugih zemljišč	1,92 %	1,89 %	38.973,73	98,43
skupna površina	100,00 %	100,00 %	2.064.513,61	

Vir: MOP, 2020

*Indeks je izračunan na podlagi deležev.

Na podlagi primerjave osnovne namenske rabe med letoma 2015 in 2020 je mogoče zaznati manjši porast deleža stavbnih zemljišč, in sicer s 6,7 na 6,91 % (indeks 103,06), kar v petih letih znaša več kot 4.000 ha, povečuje se delež gozdnih zemljišč (indeks 102,16) za več kot 24.000 ha, hkrati pa se zmanjšuje delež kmetijskih zemljišč (indeks 95,95) za nekaj manj kot 28.000 ha.

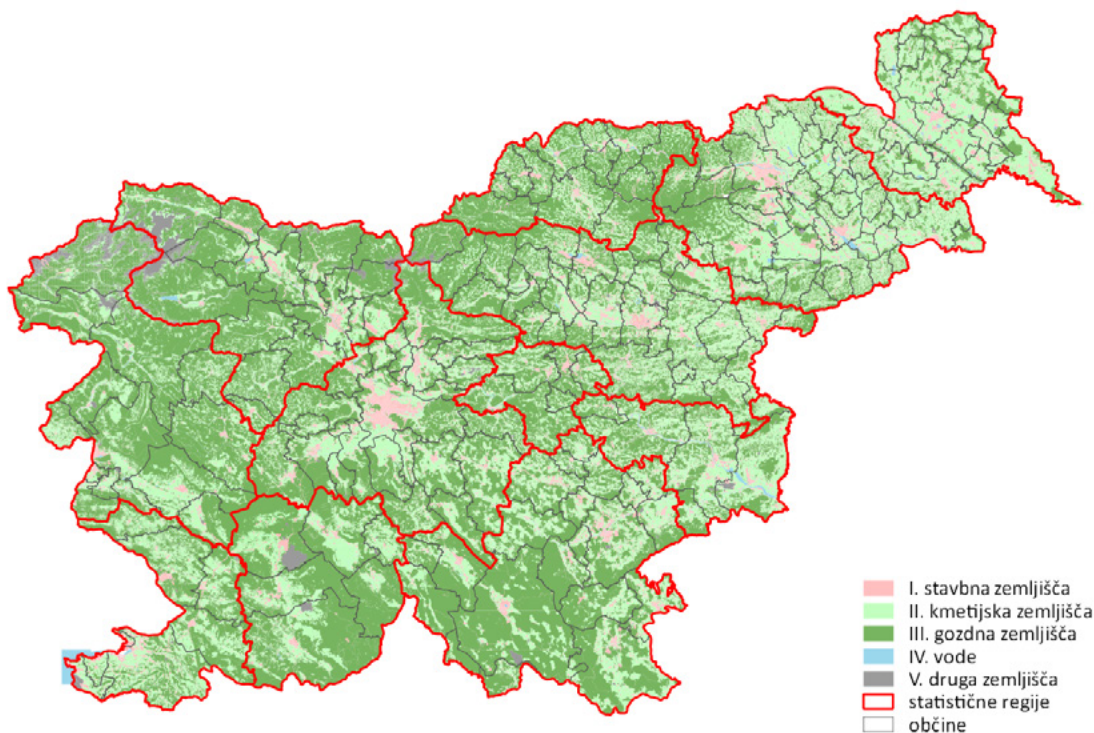
Grafikon 4: Razlika v površinah kategorij osnovnih namenskih rab prostora (indeks 2015/2020) na ravni Slovenije med letoma 2015 in 2020



Vir: podatki MOP, 2020

Razlike v bilanci osnovne namenske rabe med letoma 2015 in 2020 so nastale predvsem zaradi potrebe po spremembi rabe zemljišč v prostorskih aktih (OPN, DPN, idr.) in prehoda starejših prostorskih planov¹ v OPN. Na razlike v bilanci posameznih kategorij vplivata tudi stopnja natančnosti in način prenosa podatkov iz analogne v digitalne oblike, do katerih je prišlo med letoma 2015 in 2020 (npr. napake pri digitalizaciji analognih podatkov, podatki o osnovni namenski rabi prostora iz leta 2015 temeljijo na podatkih generaliziranih namenskih rab, medtem ko so podatki novo sprejetih prostorskih aktov občin med letoma 2015 in 2020 natančnejši in kakovostnejši; na kakovost podatkov o namenski rabi prostora, predvsem na bilanco stavbnih zemljišč, vpliva tudi prenos podatkov o osnovni namenski rabi državnih prostorskih načrtov (DPN), pri čemer je v občinskih prostorskih aktih (OPN) za te določena le pretežna raba, ki se prikaže kot rezervacija zemljišča za določen namen, ni pa podrobneje razdelana), neskladja pri prekrivanju občinskih meja idr. Razlog za porast deleža stavbnih zemljišč so lahko širitve naselij v prostorskih aktih, s katerimi so občine zagotavljale potrebe po novih stavbnih zemljišč. Razlike v bilanci kmetijskih in gozdnih zemljišč so nastale predvsem zaradi sprememb metodologije pri določanju NRP (prvotno so se za OPN povzemali grafični podatki o prekrivnosti gozdnih in kmetijskih površin iz prostorskega akta, pozneje se je metodologija spremenila, saj je osnovo za določitev NRP v OPN predstavljal grafičen prikaz dejanske rabe kmetijskih in gozdnih površin MKGP).

Slika 17: Prikaz informativnega zbirnega sloja osnovne namenske rabe prostora Slovenije v letu 2020



Vir: MOP – DzPGS

1 Prostorskih planov, ki so bili izdelani pred sprejetjem ZUreP.

Osnovna namenska raba prostora in regije

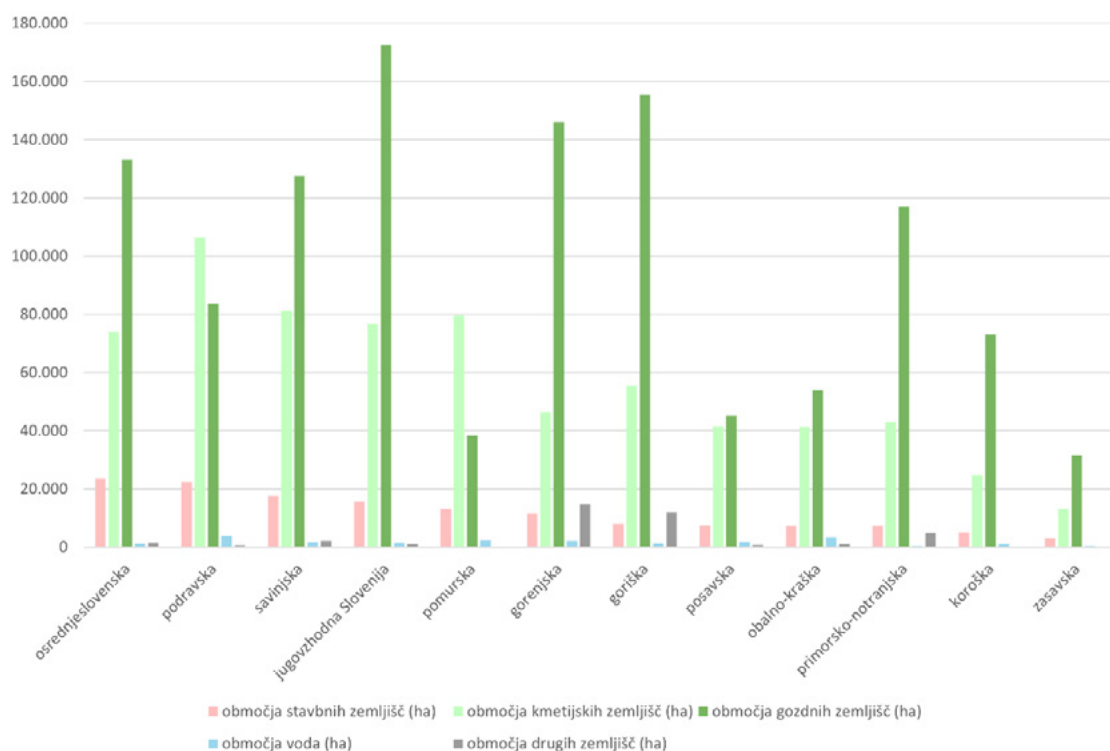
Bilance površin posameznih kategorij osnovne namenske rabe prostora se med statističnimi regijami razlikujejo zaradi različnih naravnih danosti, ki vplivajo na pogoje za bivanje in razvoj dejavnosti, kot so kmetijska, proizvodna dejavnost, razvoj infrastrukture in drugih posegov v prostor (preglednica 11, grafikon 4). Na ravni regij je največ stavbnih zemljišč v osrednjeslovenski regiji (23.635,35 ha), sledijo ji podravska (22.310,94 ha) in savinjska regija (17.629,52 ha) ter regija jugovzhodna Slovenija (15.699,19 ha). Največ kmetijskih površin je v podravski regiji (106.433,35 ha), sledita ji savinjska (81.179,93 ha) in pomurska regija (79.681,52 ha). Gozdnih zemljišč je največ v jugovzhodni Sloveniji (172.475,10 ha), sledita pa ji goriška (155.557,70 ha) in gorenjska regija (146.083,68 ha). Glede na to, da je zasavska regija po velikosti najmanjša, so tam najmanjše tudi površine stavbnih (3.206,58 ha), kmetijskih (13.138,09 ha), gozdnih (31.636,24 ha) in drugih zemljišč.

Preglednica 11: Površine osnovne namenske rabe prostora na ravni statističnih regij v ha in % v letu 2020

Statistična regija	Območja stavbnih zemljišč (ha,%)		Območja kmetijskih zemljišč (ha,%)		Območja gozdnih zemljišč (ha,%)		Območja voda (ha,%)		Območja drugih zemljišč (ha,%)	
podravska	22.310,94	10,29 %	106.433,35	49,08 %	83.680,49	38,58 %	3.880,91	1,79 %	569,57	0,26 %
osrednje-slovenska	23.635,35	10,13 %	73.875,19	31,65 %	133.170,01	57,06 %	1.213,13	0,52 %	1.493,07	0,64 %
pomurska	13.172,62	9,84 %	79.681,52	59,55 %	38.380,08	28,68 %	2.343,51	1,75 %	231,93	0,17 %
posavska	7.491,96	7,73 %	41.480,98	42,81 %	45.340,96	46,79 %	1.881,56	1,94 %	710,09	0,73 %
savinjska	17.629,52	7,66 %	81.179,93	35,26 %	127.514,98	55,38 %	1.789,75	0,78 %	2.125,46	0,92 %
obalno-kraška	7.298,46	6,79 %	41.435,32	38,54 %	53.954,17	50,19 %	3.454,13	3,21 %	1.087,64	1,01 %
zasavska	3.206,58	6,61 %	13.138,09	27,09 %	31.636,24	65,22 %	407,28	0,84 %	117,52	0,24 %
jugovzhodna Slovenija	15.699,19	5,87 %	76.791,35	28,70 %	172.475,10	64,46 %	1.510,19	0,56 %	1.085,72	0,41 %
gorenjska	11.669,80	5,28 %	46.317,84	20,97 %	146.083,68	66,13 %	2.146,59	0,97 %	14.697,03	6,65 %
koroška	5.081,76	4,88 %	24.598,70	23,63 %	73.245,36	70,37 %	1.034,14	0,99 %	122,92	0,12 %
primorsko-notranjska	7.295,69	4,23 %	43.035,65	24,94 %	116.952,92	67,78 %	426,73	0,25 %	4.843,10	2,81 %
goriška	8.103,16	3,49 %	55.551,24	23,90 %	155.557,70	66,92 %	1.346,09	0,58 %	11.889,67	5,11 %
Slovenija	142.595,02	6,91 %	683.519,17	33,10 %	1.177.991,69	57,05 %	21.434,00	1,04 %	38.973,73	1,89 %

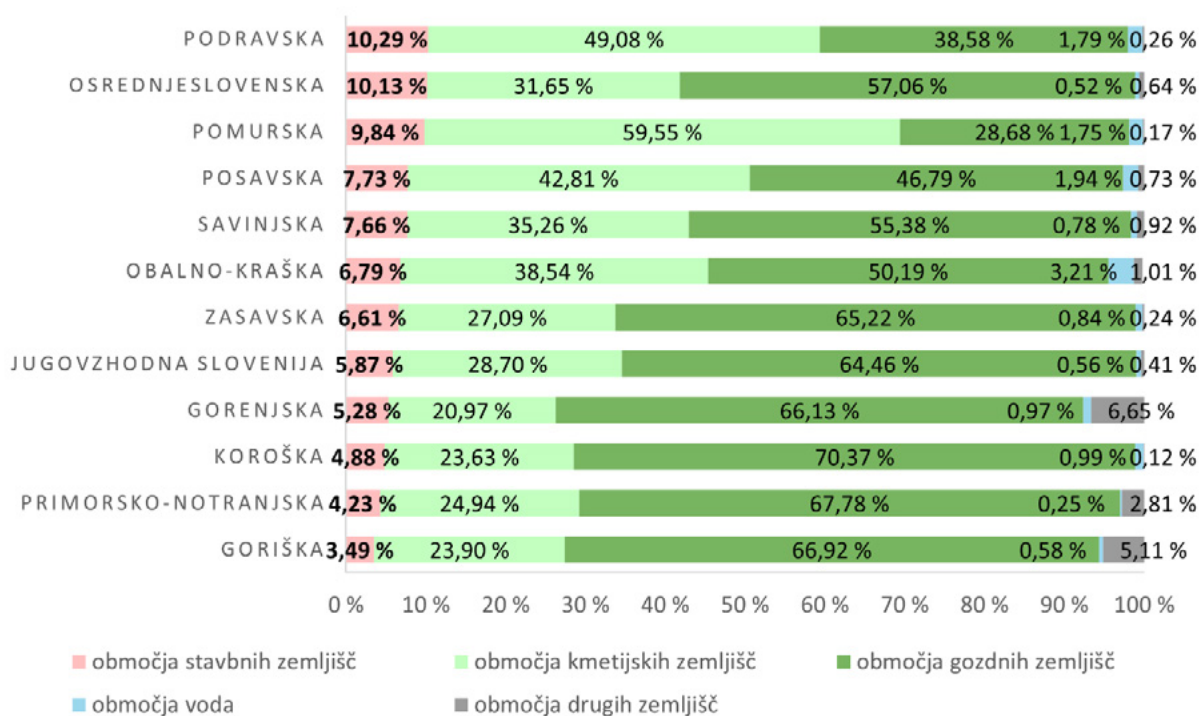
Vir: podatki MOP, 2020

Grafikon 5: Površine posameznih kategorij osnovne namenske rabe prostora po statističnih regijah v letu 2020



Vir: podatki MOP, 2020

Grafikon 6: Deleži posameznih kategorij osnovne namenske rabe prostora po regijah (NUTS 3) v letu 2020



Vir: podatki MOP, 2020

Razlika v bilanci površin osnovne namenske rabe prostora je zaradi različne natančnosti v podatkih med letoma 2015 in 2020 prikazana v razliki odstotne točke (indeks 2015/2020). V povprečju sta se povečala deleža stavbnih (+0,28) in gozdnih zemljišč (+1,11), delež kmetijskih zemljišč pa se je zmanjšal (–1,39). Delež stavbnih zemljišč se je povečal v vseh regijah, razen v goriški (–0,01), medtem ko se je v vseh regijah zmanjšal delež kmetijskih zemljišč (0,03–6,63 %). Največji porast stavbnih zemljišč je opazen v obalno-kraški regiji (0,76), sledita ji koroška (0,53) in savinjska regija (0,47). Najvišji delež sprememb v osnovni namenski rabi prostora je viden v primorsko-notranjski regiji, in sicer se je zmanjšal delež kmetijskih površin (–6,63), medtem ko se je delež gozdnih površin povečal (+4,96).

Preglednica 12: Razlika v spremembi osnovne namenske rabe po statističnih regijah med letoma 2015 in 2020 (razlika v odstotnih točkah, indeks 2015/2020)

Statistična regija	Območja stavbnih zemljišč			Območja kmetijskih zemljišč			Območja gozdnih zemljišč			Območja voda			Druga zemljišča		
	2015 %	2020 %	2015/2020*	2015 %	2020 %	2015/2020*	2015 %	2020 %	2015/2020*	2015 %	2020 %	2015/2020*	2015 %	2020 %	2015/2020*
gorenjska	5,26	5,28	100,37	22,89	20,97	91,59	62,48	66,13	105,84	0,88	0,97	110,56	8,49	6,65	78,37
goriška	3,49	3,49	99,80	23,93	23,90	99,89	66,89	66,92	100,05	0,58	0,58	100,00	5,12	5,11	100,00
jugovzhodna Slovenija	5,67	5,87	103,46	29,14	28,70	98,49	64,40	64,46	100,10	0,53	0,56	105,87	0,26	0,41	156,94
koroška	4,35	4,88	112,18	25,05	23,63	94,34	69,75	70,37	100,90	0,75	0,99	132,55	0,09	0,12	127,20
obalno-kraška	6,02	6,79	112,69	40,72	38,54	94,66	47,96	50,19	104,63	4,39	3,21	73,14	0,90	1,01	112,25
osrednje-slovenska	9,98	10,13	101,46	31,82	31,65	99,49	57,13	57,06	99,88	0,48	0,52	107,70	0,59	0,64	107,73
podravska	9,97	10,29	103,19	49,51	49,08	99,13	38,47	38,58	100,31	1,77	1,79	100,86	0,28	0,26	92,90
pomurska	9,73	9,84	101,14	60,56	59,55	98,33	28,03	28,68	102,34	1,53	1,75	114,45	0,15	0,17	112,55
posavska	7,39	7,73	104,61	43,24	42,81	99,01	46,96	46,79	99,64	1,68	1,94	115,77	0,74	0,73	98,83
primorsko-notranjska	3,96	4,23	106,64	31,57	24,94	78,99	62,81	67,78	107,90	0,10	0,25	237,72	1,54	2,81	181,92
savinjska	7,19	7,66	106,52	36,55	35,26	96,47	54,87	55,38	100,93	0,60	0,78	130,55	0,79	0,92	116,20
zasavska	6,44	6,61	102,63	27,85	27,09	97,25	64,48	65,22	101,15	0,86	0,84	97,84	0,37	0,24	65,99
Slovenija	6,70	6,91	103,04	34,50	33,10	95,94	55,85	57,05	102,15	1,02	1,04	101,40	1,92	1,89	98,42

Vir: podatki MOP, 2020

Pokrovnost in raba tal

Analiza pokrovnosti in rabe tal (ARSO, 2021) je pokazala, da so v letu 2018 več kot polovico slovenskega ozemlja, to je dobrih 1.180.000 ha (dobrih 58 %), prekrivali gozdovi, več kot 440.000 ha (dobrih 22 %) kmetijske površine ter dobrih 7 % njive (109.232 ha), vinogradi (28.068 ha) in trajni nasadi (7.071 ha). Slabih 71.000 ha (3,5 %) površin so prekrivale umetne površine, med katere spadajo predvsem stavbna zemljišča.

Preglednica 13: Struktura pokrovnosti in rabe tal, Slovenija, 2018

Kategorije pokrovnosti in rabe tal	ha	%
voda in mokrišča	11.859,93	0,59
neporasle površine z malo ali brez vegetacije	27.457,90	1,35
naravni travniki in barja	39.237,55	1,94
grmičasti gozd	48.671,15	2,40
iglasti gozd	244.939,65	12,08
listnati gozd	438.322,40	21,62
mešani gozd	450.968,97	22,25
mešane kmetijske površine	443.611,88	21,88
pašniki	106.994,17	5,28
njivske površine in trajni nasadi	144.124,51	7,11
umetne površine	70.907,87	3,50

Vir: Pokrovnost in raba tal, Okoljski kazalci, ARSO, 2021)

Analize so pokazale, da do leta 2012 ni bilo večjih sprememb v pokrovnosti in rabi tal. Med letoma 2012 in 2018 je bilo največ sprememb pri gozdnih površinah (na 0,44 % površja). Nastale so zaradi sprememb gospodarjenja z gozdovi kot posledica odpravljanja škode zaradi žledoloma, do katerega je prišlo leta 2014. Za 250 ha so se zaradi izgradnje hidroelektrarn na spodnji Savi povečale vodne površine, urbane površine pa za več kot 87 ha (od tega stanovanjske površine za 33 ha). Med letoma 1996 in 2018 je mogoče zaznati porast za več kot 2.520 ha površin, namenjenih industrijski in trgovski dejavnosti. Med letoma 2012 in 2018 so se kmetijske površine zmanjšale za 500 ha.

Preglednica 14: Spremembe vsote površin kategorij pokrovnosti in rabe tal, Slovenija, obdobje 2012–2018

Kategorije pokrovnosti in rabe tal	2012–2018 (ha)
vode in mokrišča	183,96
gozd in deloma ohranjene naravne površine	–278,40
kmetijske površine	–503,96
umetne površine	598,39

Vir: Pokrovnost in raba tal, Okoljski kazalci, ARSO, 2021)

Preglednica 15: Tokovi sprememb pokrovnosti in rabe tal, Slovenija, obdobje 2012–2018

Skupaj spremembe	2012 2018 (ha)
gospodarjenje z gozdom	10.852,72
širjenje poslovnih in infrastrukturnih območij	2.521,06
nastajanje in upravljanje z vodnimi telesi	387,80
spmembe iz naravnih in mnogovrstnih vzrokov	287,07
širjenje urbanih območij	84,60
umikanje kmetijstva	87,64
upravljanje z urbanih območij	1.003,71
spmembe znotraj kmetijskih zemljišč	111,68
pretvorba iz gozdnih in naravnih območij v kmetijska	495,79

Vir: Pokrovnost in raba tal, Okoljski kazalci, ARSO, 2021

Stavbna zemljišča

Stavbna zemljišča so med pomembnimi potenciali razvoja naselij in dejavnosti. Pomemben je podatek o zalogi stavbnih zemljišč oz. površini še nepozidanih stavbnih zemljišč. Na tem mestu je nujno treba opozoriti, da vsa razpoložljiva stavbna zemljišča še niso zazidljiva. Zaradi omejitev, opredeljenih v prostorskih aktih, ali varstvenih režimov (npr. kulturna, naravna dediščina, poplavna in plazljiva območja idr.) so zazidljiva pogojno ali pa sploh niso zazidljiva (npr. zelene površine). Za nepozidana stavbna zemljišča se določijo razvojne stopnje (vodijo se v evidenci stavbnih zemljišč), ki prikazujejo do katere stopnje so določena zemljišča razvita in komunalno opremljena ter kakšni so pogoji za gradnjo. Analiza teh pomeni vhodni podatek za kakovostnejše načrtovanje prostora in njegovo rabo.

Zaloga stavbnih zemljišč se ugotavlja s presekom načrtovanih stavbnih zemljišč, ki so evidentirana v prostorskih aktih, in podatkov o pozidanih stavbnih zemljiščih. Glede na to, da se podatki, ki so osnova za evidenco dejanske rabe zemljišč, pridobivajo, je danes težko dati oceno, koliko je bilo leta 2020 vseh pozidanih površin na območju celotne Slovenije. Zato je tudi težko oceniti, kakšne so zaloge stavbnih zemljišč. Podatki o dejanski rabi zemljišč se pridobivajo za vsako občino posebej. Ker so ti pridobljeni le delno, se na podlagi tega lahko navede le delna ocena zaloge stavbnih zemljišč.

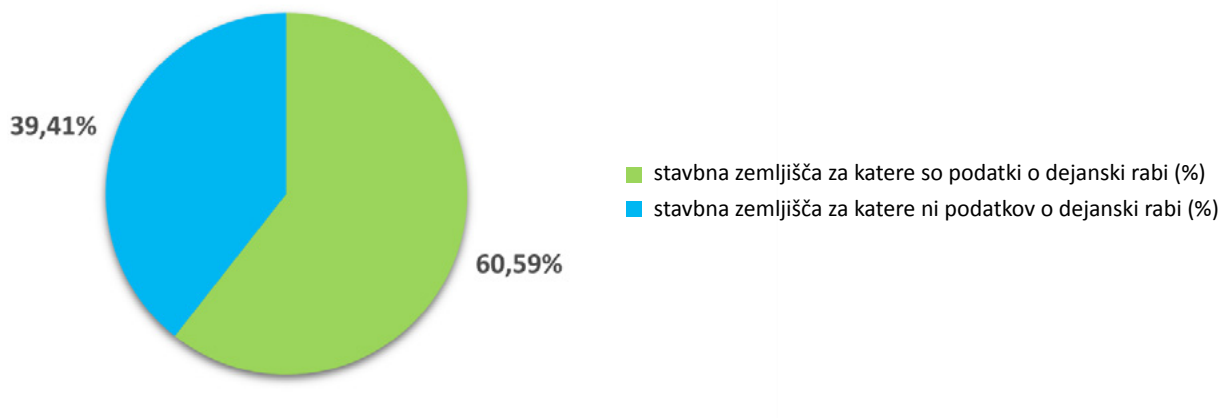
Na podlagi analize informativnega zbirnega sloja namenske rabe prostora za območje je v Sloveniji evidentiranih 142.595 ha stavbnih zemljišč, od tega je 60,59 % stavbnih zemljišč (86.398,79 ha). Za 39,41 % stavbnih zemljišč (56.196,21 ha) se podatki še pridobivajo.

Preglednica 16: Analiza stanja vseh stavbnih zemljišč (pozidana stavbna zemljišča in prometnice) v letu 2020

Vsa stavbna zemljišča (ha)	Razpoložljivi podatki o dejanski rabi stavbnih zemljišč (ha, %)		Podatki o dejanski rabi stavbnih zemljišč v pridobivanju (ha, %)	
142.595,00	86.398,79	60,59 %	56.196,21	39,41 %

Vir: podatki MOP, 2020

Grafikon 7: Stanje glede evidence o dejanski rabi zemljišč v letu 2020



Vir: podatki MOP, 2021

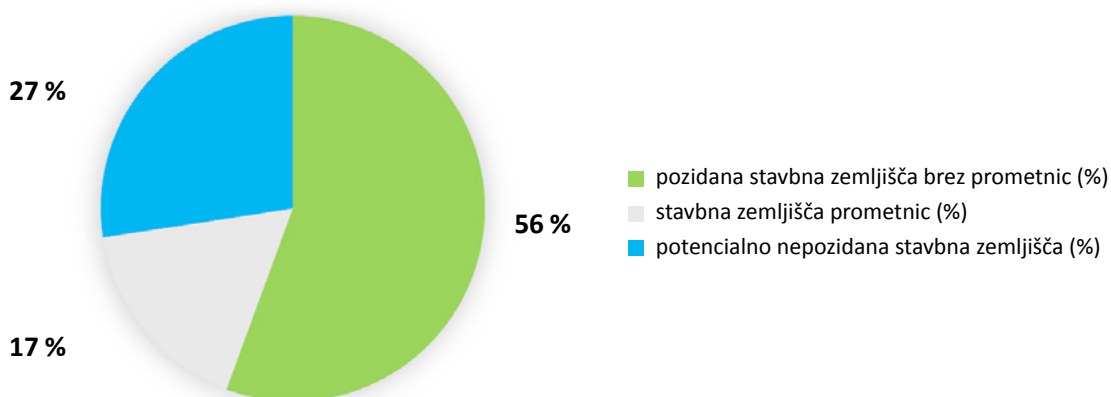
Delna analiza o razpoložljivih zalogah stavbnih zemljišč je pokazala, da je 72,6 % (62.723,00 ha) stavbnih zemljišč že pozidanih, od tega 17 % (14.670,65 ha) stavbnih zemljišč zavzema prometna infrastruktura. 27,4 % (23.675,79 ha) stavbnih zemljišč, ki so potencialno zazidljiva ali so samo nepozidana, predstavljajo prostorske rezerve oz. zalogo stavbnih zemljišč za gradnjo.

Preglednica 17: Bilanca pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč (delno) v letu 2020

Vsa stavbna zemljišča (ha)	Pozidana stavbna zemljišča brez prometnic (ha,%)		Stavbna zemljišča prometnic (ha,%)		Potencialno nepozidana stavbna zemljišča (ha,%)	
86.398,79	48.052,35	55,6 %	14.670,65	17,0	23.675,79	27,4

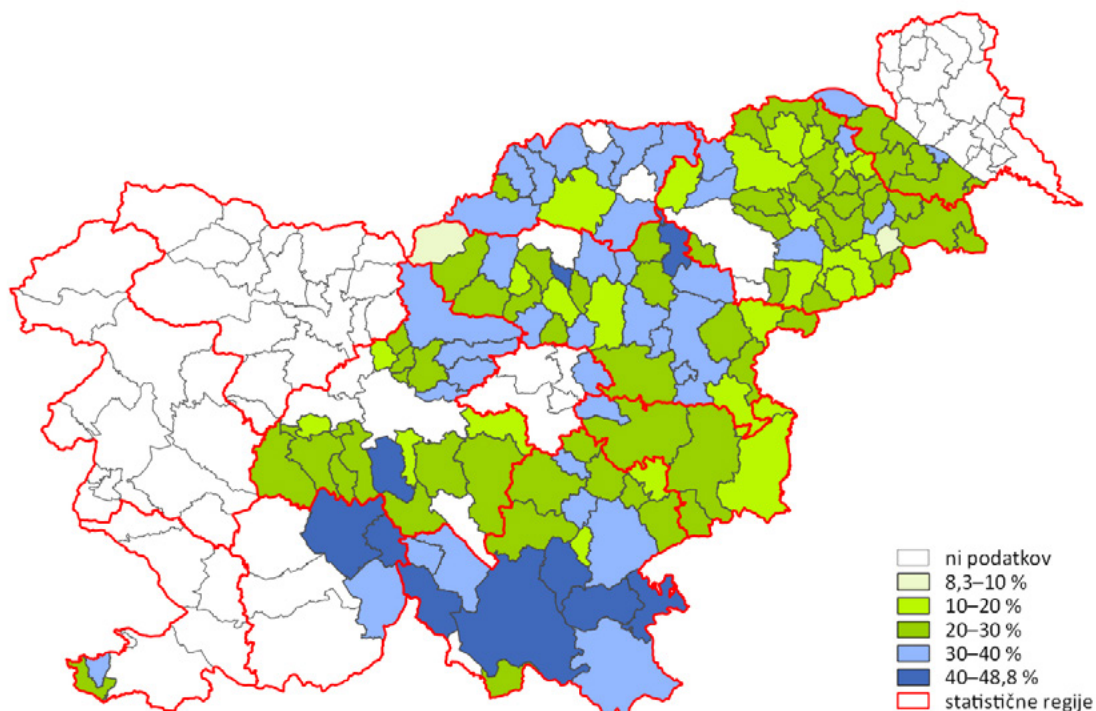
Vir: podatki MOP, 2021

Grafikon 8: Prikaz deležev pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč v letu 2020



Vir: podatki MOP, 2021

Slika 18: Prikaz deležev nepozidanih stavbnih zemljišč za posamezno občino v obdobju 2020–2021



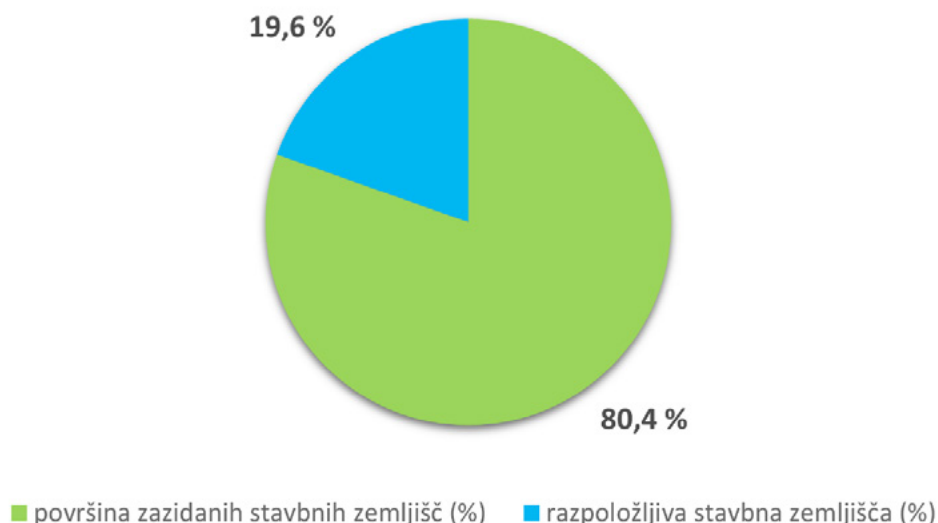
Vir: podatki MOP, 2021

V času priprave tega poročila je bilo analizo mogoče izvesti samo za posavsko regijo (preglednica 17), za druge regije bo to mogoče opraviti v naslednjem poročilu o prostorskem razvoju Slovenije. Takrat bo mogoče navesti oceno glede razpoložljivih stavbnih zemljišč za celotno Slovenijo. V posavski regiji je 80,4 % (6.025,69 ha) stavbnih zemljišč že zazidanih, medtem ko je nezazidanih oz. razpoložljivih še 19,6 % (1.466,27 ha).

Preglednica 18: Bilanca stavbnih zemljišč v posavski regiji v letu 2020

Površina vseh stavbnih zemljišč (ha)	Površina zazidanih stavbnih zemljišč (%)	Razpoložljiva stavbna zemljišča (ha)	Razpoložljiva stavbna zemljišča (%)
7.491,96	80,40 %	1.466,27	19,60 %

Vir: podatki MOP, 2021

Grafikon 9: Razmerje med pozidanimi in razpoložljivimi stavbnimi zemljišči v posavski regiji v letu 2020

Vir: podatki MOP, 2021

3.2.3 Graditev

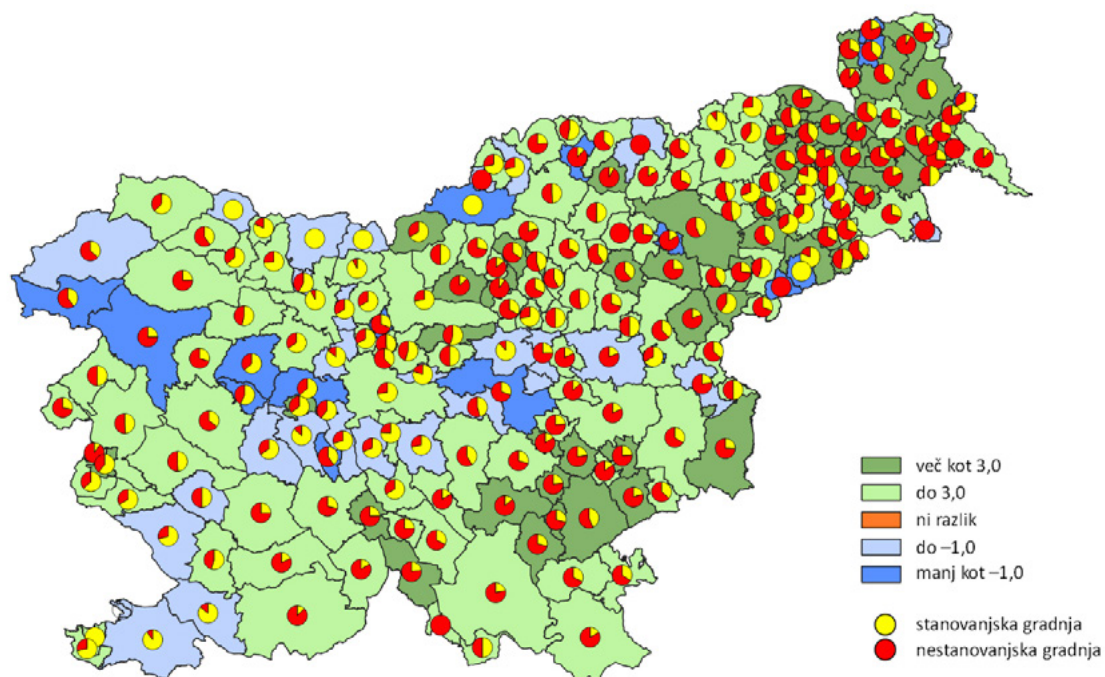
V zadnjem desetletju je bilo stanje na področju gradnje izjemno dinamično, saj ga je zaznamoval vpliv gospodarske krize. Število (dovoljenih) gradenj lahko spremljamo prek števila izdanih gradbenih dovoljenj. Pravnomočno gradbeno dovoljenje je treba pridobiti, kadar gre za novogradnjo, rekonstrukcijo in spremembo namembnosti objekta. »Gradnja objekta mora biti skladna s prostorskim aktom, ki ureja zemljišče, na katerem bo potekala, izvedena pa mora biti tudi v skladu z gradbenimi predpisi in predpisi, ki so podlaga za izdajo mnenj k dokumentaciji za pridobitev gradbenega dovoljenja.«

Dinamika izdanih gradbenih dovoljenj

V desetletnem obdobju (2010–2019) je bilo število izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe na 1.000 prebivalcev po regijah v povprečju največje v Jugovzhodni Sloveniji in je od leta 2014 vseskozi raslo. V večini regij je bila najbolj opazna rast izdanih gradbenih dovoljenj po letu 2015. Od leta 2016 je po številu izdanih gradbenih dovoljenj izstopala pomurska statistična regija. Najmanj izdanih gradbenih dovoljenj je bilo med letoma 2012 in 2014. Najmanjše število v povprečju je bilo v zasavski regiji. Nižje je bilo število izdanih gradbenih dovoljenj tudi v obalno-kraški, osrednjeslovenski in gorenjski regiji.

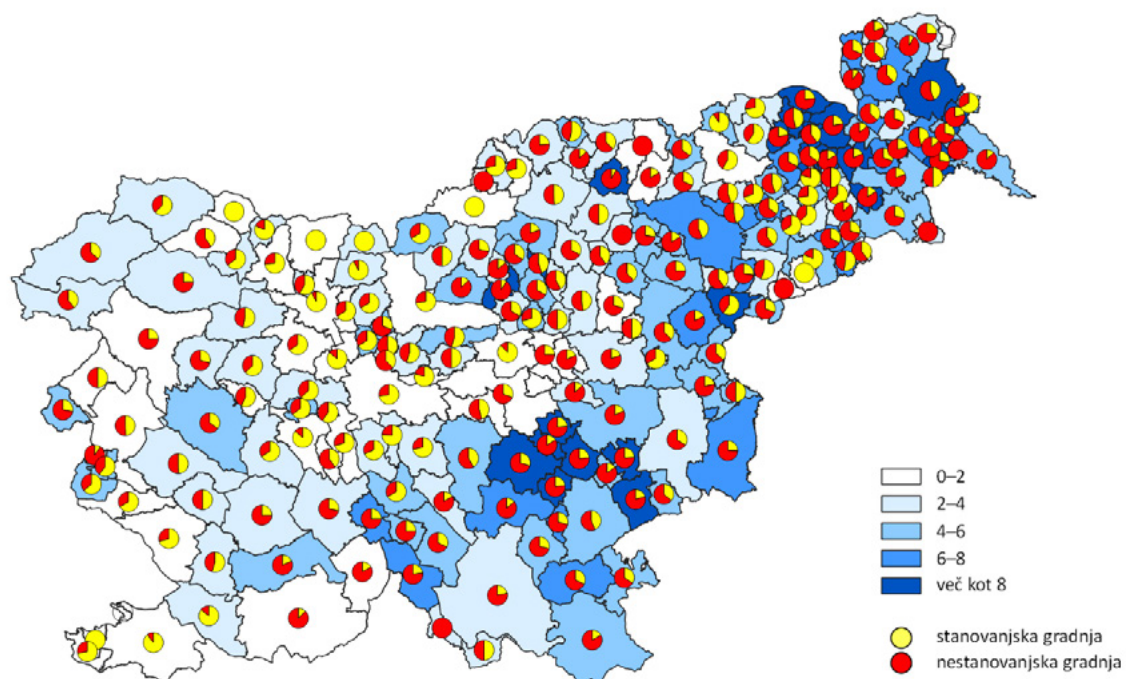
Dinamika izdanih gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev po občinah je razvidna s slike in grafikonom v nadaljevanju. Slika 19 prikazuje rast ali upadanje števila dovoljenj v letu 2019 v primerjavi z letom 2013. Prikazano je število izdanih gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev po občinah, in sicer za občine, ki imajo izrazito povečano število gradbenih dovoljenj – za več kot 50 % v letu 2019 v primerjavi z letom 2013, občine, v katerih se je število povečalo do 50 %, občine, v katerih ni bistvenih razlik, ter občine, v katerih je prišlo do izrazitega zmanjšanja števila gradbenih dovoljenj za več kot 50 % in do zmanjšanja do 50 %. Grafikoni na sliki 19 po posameznih občinah prikazujejo razliko v številu dovoljenj med stanovanjskimi (v katerih se vsaj polovica uporabne površine uporablja za prebivanje) in nestanovanjskimi stavbami (v kateri se več kot polovica uporabne površine uporablja za opravljanje dejavnosti). Slika 20 prikazuje skupno število dovoljenj na ravni Slovenije po občinah, grafikoni pa razliko v številu dovoljenj med stanovanjskimi in nestanovanjskimi stavbami v letu 2019.

Slika 19: Dinamika izdanih gradbenih dovoljenj po občinah v letu 2019 glede na leto 2013



Vir: SSSPR

Slika 20: Stanje izdanih gradbenih dovoljenj po občinah v letu 2019



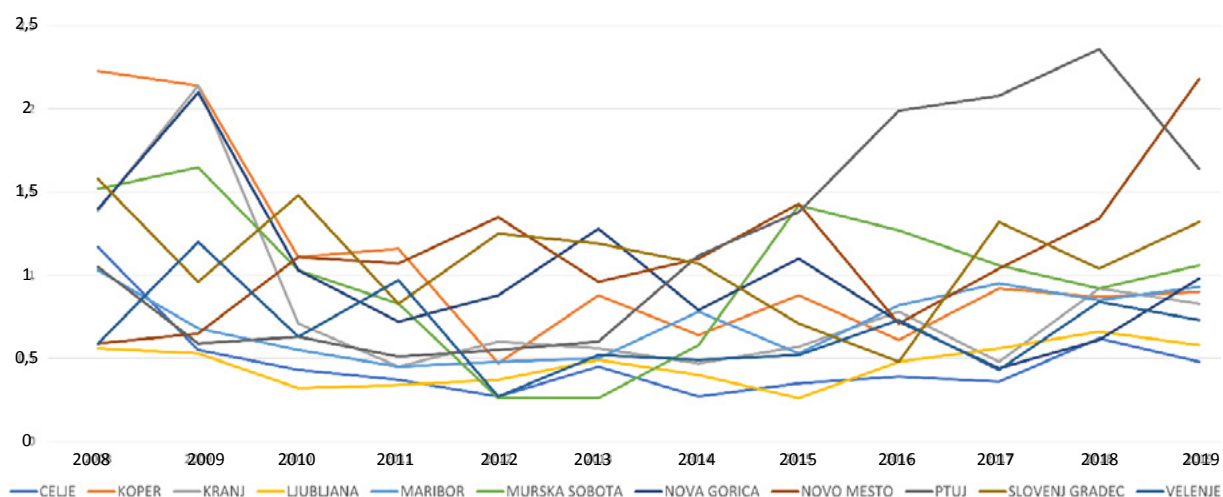
Vir: SSSPR

Glede na napovedi demografskih analiz, ki so predstavljene v poglavju Aktualno stanje in trendi na področju demografskega razvoja, »zgoščanja prebivalcev v osrednjeslovenski statistični regiji in ob večjem delu avtocestnega križa ter upada števila prebivalcev v posameznih mestih in obsežnih obmejnih območjih« brez natančnejše raziskave ni mogoče povezati s številom izdanih gradbenih dovoljenj o tem. Iz narejenih analiz o izdanih gradbenih dovoljenjih je mogoče ugotoviti, da je število izdanih dovoljenj za nestanovanjske stavbe povečalo v vzhodni Sloveniji, posebej v širšem območju obmejnih občin s Hrvaško.

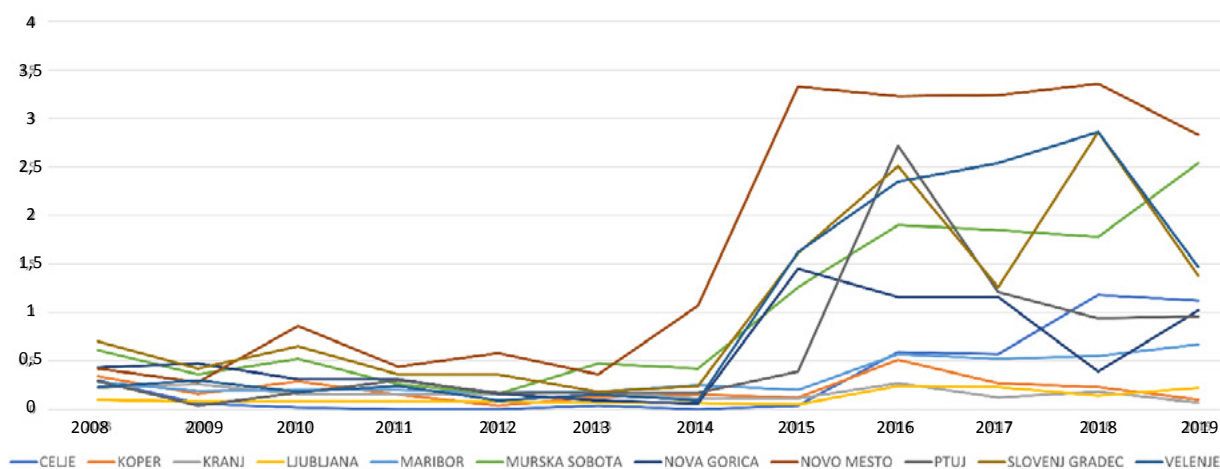
Gradbena dovoljenja v mestnih občinah

Primerjava med izdanimi gradbenimi dovoljenji v daljšem obdobju po mestnih občinah jasno izraža stanje pred gospodarsko krizo, v času te in okrevanje po njej. Pred krizo se je število izdanih gradbenih dovoljenj povečevalo, potem pa je vsako leto vidno upadalo. V obdobju krize (2008–2013) so se gradile predvsem enostanovanjske in dvostanovanjske stavbe. Intenzivnejše okrevanje se je začelo leta 2015 in se tudi najbolj kaže pri nestanovanjskih stavbah. Tudi sprememba vrednosti BDP na prebivalca je skoraj neposredno povezana z gradnjo nestanovanjskih stavb. Pri gradnji (stanovanjski in nestanovanjski) po gospodarski krizi izstopajo mestne občine Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec, Murska Sobota in Velenje. Obdobje krize pri stanovanjski gradnji se je v mestnih občinah različno izražalo (grafikon 11). Na splošno je bilo v mestnih občinah Celje in Ljubljana število izdanih gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev nekoliko nižje kot v drugih mestnih občinah. Do izrazitega padca v določenih obdobjih je prišlo v mestnih občinah Koper in Murska Sobota. Izrazita rast po krizi je opazna v mestni občini Ptuj in je tudi presegla stanje iz leta 2008. Podobno velja za mestno občino Novo mesto. Pri nestanovanjski gradnji (grafikon 10) se je obdobje krize podobno izrazilo v večini mestnih občin. Največja rast je opazna leta 2016, in sicer za občine Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec, Velenje in Murska Sobota. Najmanjša dinamika po krizi je bila v mestnih občinah Koper, Kranj in Ljubljana.

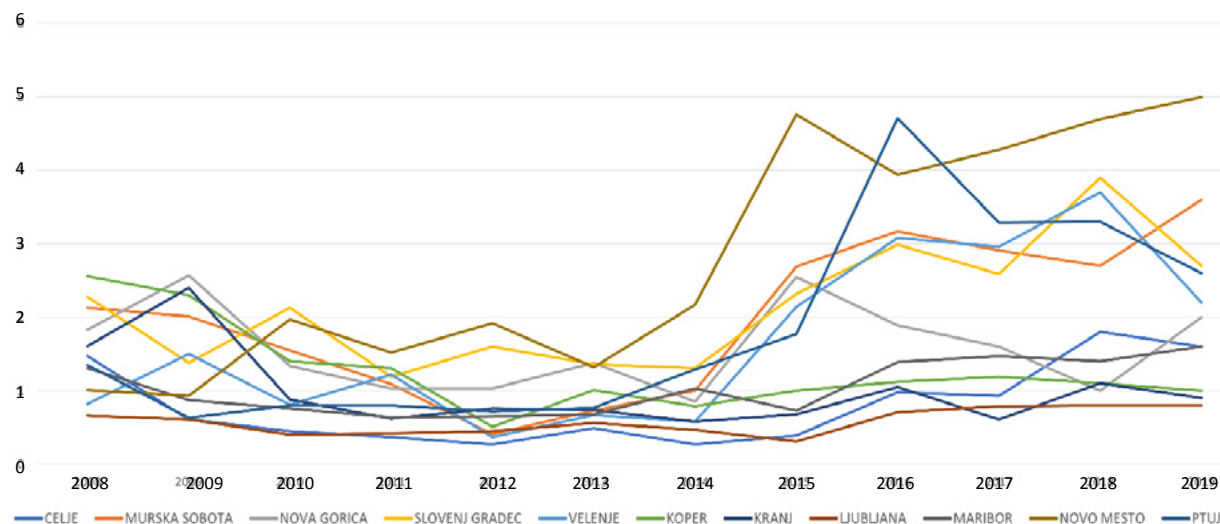
Grafikon 10: Gradbena dovoljenja na 1.000 prebivalcev za stanovanjsko gradnjo po mestnih občinah



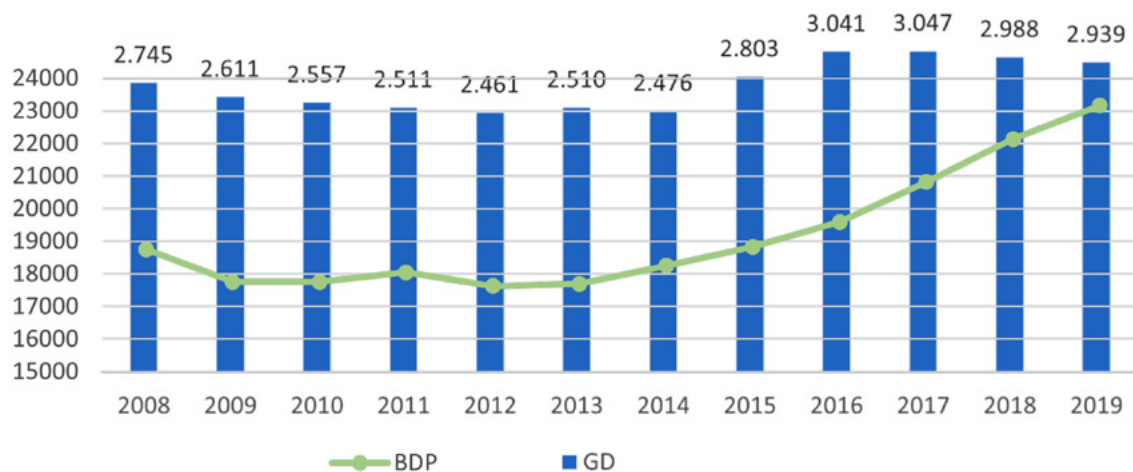
Vir: SSSPR

Grafikon 11: Gradbena dovoljenja na 1.000 prebivalcev za nestanovanjsko gradnjo po mestnih občinah


Vir: SSSPR

Grafikon 12: Gradbena dovoljenja na 1.000 prebivalcev za gradnjo skupaj po mestnih občinah


Vir: SSSPR

Grafikon 13: BDP na prebivalca po letih – črtni grafikon; število izdanih gradbenih dovoljenj – stolpčni grafikon

Vir: SSSPR, SURS, 2020

Primerjava med številom izdanih gradbenih dovoljenj za stanovanjske in nestanovanjske stavbe v obdobju 2014–2019

Število izdanih gradbenih dovoljenj je po gospodarski krizi od leta 2014 naprej raslo, z maksimalno vrednostjo v letu 2016. Leta 2019 je bilo število dovoljenj za 48,6 % večje v primerjavi z letom 2014. Za nestanovanjske stavbe je bilo leta 2014 izdano trikrat manj dovoljenj kot za stanovanjske. Od leta 2015 naprej pa je bilo izdanih več gradbenih dovoljenj za nestanovanjske stavbe kot za stanovanjske.

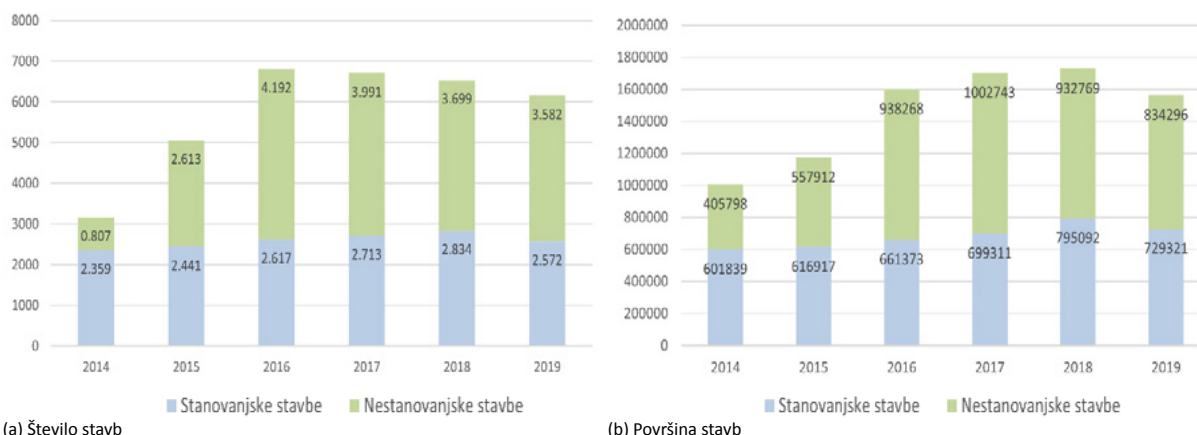
Podrobnejša primerjava med številom izdanih gradbenih dovoljenj za leti 2014 in 2019 kaže, da je bilo v kohezijski regiji Vzhodna Slovenija leta 2019 izdanih za 2,4 več gradbenih dovoljenj za stavbe na 1.000 prebivalcev (najbolj so izstopale te regije: pomurska 6,4; jugovzhodna Slovenija 5,9; savinjska 3,8; podravska 3,9; posavska 4,4) kot v Zahodni Sloveniji (kjer izstopa goriška regija s 3,0). Leta 2014 pa je razlika med Vzhodno (z najvišjo vrednostjo v jugovzhodni Sloveniji 3,2 in spodnjeposavski regiji 2,5) in Zahodno Slovenijo znašala le 0,8. V obeh obdobjih je bila najnižja vrednost v zasavski regiji, in sicer 0,8 izdanega gradbenega dovoljenja za stavbe na 1.000 prebivalcev leta 2019 in 0,7 leta 2014. Povprečje na ravni Slovenije je bilo leta 2019 za 1,4 večje od povprečja leta 2014.

Preglednica 19: Število izdanih gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev in delež izdanih dovoljenj

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Število izdanih gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev		1,5	2,4	3,3	3,2	3,2	2,9
delež izdanih gradbenih dovoljenj	za stanovanjske stavbe v %	74,5	48,3	38,4	40,5	43,4	41,8
	za nestanovanjske stavbe v %	25,5	51,7	61,6	59,5	56,6	58,2

Vir: SURS, 2020

Z grafikonov 13 je razvidna primerjava med številom izdanih gradbenih dovoljenj za stanovanjske in nestanovanjske stavbe in površino stavb v obdobju 2014–2019. Površina stavb, za katere so bila izdana gradbena dovoljenja v letu 2019, je za 35,5 % večja od površine stavb iz leta 2014. Za stanovanjske stavbe se je površina v letu 2019 glede na leto 2014 povečala za 17,5 %, za nestanovanjske pa 51,4 %.

Grafikon 14: (a) Dovoljenja za gradnjo stavb v obdobju 2014–2019 in (b) površine stavb, za katere so bila izdana gradbena dovoljenja

Vir: SSSPR

Gradbena dovoljenja v izstopajočih občinah

Leta 2019 so po številu izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe na 1.000 prebivalcev izstopale občine: Sveti Jurij v Slovenskih goricah 19,7; Sveti Jurij ob Ščavnici 16,1 in Benedikt 14,7, leta 2014 pa občine Mokronog-Trebelno 9,9 (za 0,2 več kot leta 2019); Šentrupert 9,3; Šentjernej in Šmarješke Toplice 7,3. Leta 2014 so bila v 41 občinah izdana gradbena dovoljenja samo za stanovanjske stavbe. Enak delež stanovanjskih in nestanovanjskih izdanih gradbenih dovoljenj je bil v 12 občinah. V 10 občinah je bil večji delež nestanovanjskih gradbenih dovoljenj. Največ izdanih gradbenih dovoljenj za nestanovanjske stavbe je bilo v občinah Nazarje in Bovec po 80 %, Mežica 75 %, Semič 69,2 % in Podvelka 66,7 %. Leta 2019 so bila v občinah Žetale, Vitanje, Velika Polana, Središče ob Dravi, Podvelka, Osilnica in Mežica izdana gradbena dovoljenja le za nestanovanjske stavbe. Veliko število gradbenih dovoljenj za nestanovanjske stavbe je bilo izdano tudi v občinah Ribnica ob Pohorju in Gornji Petrovci, in sicer 91,7 %. Na osnovi analize izdanih gradbenih dovoljenj za stavbe na leto po občinah (upoštevani so podatki za občine, v katerih so bila izdana dovoljenja za več kot 50 stavb) se lahko ugotovi, da so bila leta 2019 od vseh občin v Sloveniji samo v devetih izdana gradbena dovoljenja za več kot 50 stavb, leta 2014 pa v 21 občinah.

Preglednica 20: Intenzivnost gradnje glede na število stavb, za katere je izdano gradbeno dovoljenje: prikaz občin v katerih so bila izdana dovoljenja za več kot 50 stavb

Občina	2014 (stan. + nestan.)	2019 (stan. + nestan.)
Ajdovščina	77 (38 + 39)	< 50
Beltinci	53 (24 + 29)	< 50
Brežice	147 (38 + 109)	53 (34 + 19)
Domžale	87 (48 + 39)	< 50
Gornja Radgona	76 (17 + 59)	< 50
Ivančna Gorica	72 (30 + 42)	67 (52 + 15)
Kočevje	54 (12 + 42)	< 50
Kranj	53 (49 + 4)	< 50
Lenart	62 (20 + 42)	< 50
Krško	< 50	55 (46 + 9)
Ljubljana	230 (168 + 62)	134 (114 + 20)
Ljutomer	65 (13 + 52)	< 50

Občina	2014 (stan. + nestan.)	2019 (stan. + nestan.)
Maribor	183 (106 + 77)	115 (87 + 28)
Murska Sobota	68 (20 + 48)	< 50
Novo mesto	186 (81 + 105)	< 50
Ormož	< 50	50 (33 + 17)
Ptuj	62 (39 + 23)	< 50
Rogaška Slatina	97 (58 + 39)	< 50
Sevnica	83 (15 + 68)	62 (38 + 24)
Slovenska Bistrica	178 (77 + 101)	< 50
Slovenske Konjice	84 (21 + 63)	< 50
Šentjernej	< 50	53 (24 + 29)
Šentjur	102 (38 + 64)	< 50
Trebnje	106 (31 + 75)	56 (34 + 22)

Vir: SURS, 2020

Število dokončanih novogradenj se je leta 2019 v vseh regijah povečalo glede na leto 2014. Leta 2019 je bilo največ letno dokončanih stanovanj od vseh stanovanj v gradnji po regijah v primorsko-notranjski regiji. V poglavju o stanovanjih je navedeno, da se je v vseh obdobjih gradilo več eno- in dvostanovanjskih stavb kot stanovanj v tri- ali večstanovanjskih stavbah. To se še posebej izrazito kaže v zadnjih letih, saj je bilo po letu 2010 v eno- in dvostanovanjskih stavbah zgrajenih kar 70 % novih stanovanj (17.000), v večstanovanjskih stavbah pa le 30 % (7.100).

3.2.4 Razvrednotena območja

Razvrednoteno območje je »območje, ki mu je zaradi neprimerne ali opuščene rabe znižana gospodarska, socialna, okoljska oziroma vizualna vrednost oziroma vrednost po merilih varstva kulturne dediščine in je potrebno prenove. Razvrednoteno območje lahko po fizičnih, funkcionalnih, okoljskih, socialnih merilih in merilih varstva kulturne dediščine izkazuje različne vrste in stopnje razvrednotenja« (ZUreP-2). Definicija razvrednotenih območij, kot jo uporabljamo v Sloveniji, je podobna tistim na Irskem, v Veliki Britaniji in na Škotskem (Heasman idr., 2011). Razvrednoteno območje v Sloveniji torej ni definirano z okoljsko degradacijo (kot je definirano v nekaterih drugih državah), temveč je velik poudarek tudi na slabi izkoriščenosti in opuščeni območja. Izraz razvrednoteno območje je torej v sodobni slovenski zakonodaji ustreznica za angleški izraz »brownfield«.

Prenova razvrednotenih območij je pomemben proces, ki v praksi omogoča trajnostni prostorski razvoj. Velik poudarek prenovi razvrednotenih območij daje ZUreP-2 in tudi osnutek ZUreP-3, v katerem ima prenova tovrstnih območij prednost pred širitvijo naselij. Tudi osnutek SPRS 2050 določa razvrednotena območja kot območja z velikim prostorskim potencialom, tudi za doseganje prostorske kohezije. Pomen prenove razvrednotenih območij je omenjen v skoraj vseh ciljeh SPRS 2050.

Ministrstvo za okolje in prostor je leta 2015 razpisalo nalogo Merila in kriteriji za določitev degradiranih urbanih območij (Koželj idr., 2015), v kateri so popisali razvrednotena območja na območju 11 mestnih občin v Sloveniji. Avtorji so v nalogi uporabili izraz nerevitalizirana urbana območja (NERUO). Skupaj so v raziskavi zaznali 746 potencialnih NERUO s skupno površino 3.656,75 hektarja. Popis je bil končan v letu 2016. V letu 2017 je bil izdelan še en popis razvrednotenih območij. Metodologija za ta popis je bila razvita v okviru ciljnega raziskovalnega projekta Celovita metodologija za popis in analizo degradiranih območij, izvedba pilotnega popisa in vzpostavitev ažurnega registra (Lampič idr., 2017). MGRT je v nadaljevanju financiral še popis razvrednotenih območij v regijah, ki niso bile vključene v pilotni popis (Lampič in Bobovnik, 2017). Tako smo leta 2017 dobili celovit popis razvrednotenih območij (v projektu so jih poimenovali funkcionalno degradirana območja – FDO) na območju celotne Slovenije. V okviru popisa MGRT so evidentirali 1.081 FDO s skupno površino 3.422,7 hektarja.

Pomembna prednost drugega razpisa je izhajala iz dejstva, da sta se naročnik in izvajalec že od začetka zavedala pomembnosti ažuriranja podatkov popisa. V ta namen je bilo izvedenih veliko dejavnosti, ki so proučevale različne možnosti pridobivanja podatkov za redne posodobitve baze podatkov. V proces so bile vključeni občine, regionalne razvojne agencije in ministrstva. Med letoma 2019 in 2020 so naročniki in avtorji popisa v sodelovanju s ključnimi deležniki izvedli ponovni popis, kar je ključno za ugotavljanje trendov v prostoru na področju razvrednotenih območij. V nadaljevanju so predstavljeni združeni podatki o spremembah v obdobju 2017–2020, in sicer glede na posamezne statistične regije (glej preglednico 20) in tip FDO (glej preglednico 21).

Preglednica 21: Spremembe v površinah in številu FDO po statističnih regijah

Statistične regije	Na FDO so spremembe		Ni sprememb		Nova FDO		Pobrisano		Skupaj	
	št.	povr. (ha)	št.	povr. (ha)	št.	povr. (ha)	št.	povr. (ha)	št.	povr. (ha)
pomurska	3	-1,55	53	0	18	24,46	11	-6,60	85	16,31
podravska	1	13,67	53	0	18	99,76	30	-92,12	102	21,31
koroška	8	23,11	27	0	14	13,62	15	-15,98	64	20,75
savinjska	0	0,00	69	0	11	13,83	24	-68,23	104	-54,40
zasavska	2	4,78	40	0	0	0,00	14	-28,97	56	-24,19
posavska	1	3,63	30	0	2	1,46	9	-80,90	42	-75,82
jugovzhodna Slovenija	8	6,18	38	0	15	45,39	30	-235,83	91	-184,26
osrednjeslovenska	6	-3,60	210	0	11	20,35	166	-381,66	393	-364,91
gorenjska	4	-0,42	49	0	13	18,40	21	-74,61	87	-56,64
primorsko-notranjska	0	0,00	31	0	0	0,00	11	-38,48	42	-38,48
goriška	2	0,69	38	0	17	27,93	19	-64,40	76	-35,78
Obalno-kraška	5	-9,23	37	0	21	42,89	14	-75,98	77	-42,31
skupaj	40	37,26	675	0	140	308,09	364	-1163,78	1219	-818,43

Vir: Lampič idr., 2017

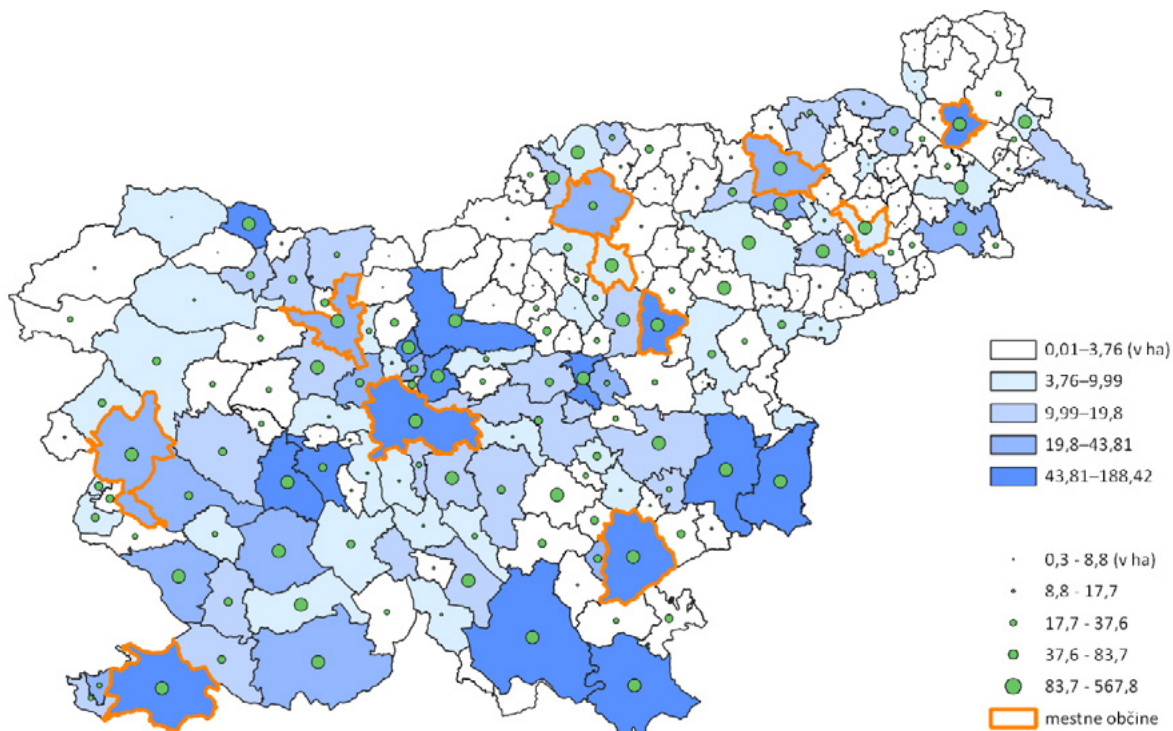
Preglednica 22: Spremembe v površinah in številu FDO glede na tipologijo FDO

Tipologija FDO	Na FDO so spremembe		Ni sprememb		Nova FDO		Pobrisano		Skupaj	
	št.	pov. (ha)	št.	pov. (ha)	št.	pov. (ha)	št.	pov. (ha)	št.	pov. (ha)
industrijske in obrtne dejavnosti	102	-9,85	105	0	25	64,90	30	-90,81	262	-35,76
infrastrukture	19	0,00	25	0	17	79,48	89	-311,28	150	-231,80
kmetijske dejavnosti	35	12,59	37	0	14	47,81	5	-7,57	91	52,84
obrambe, zaščite in reševanja	6	0,00	26	0	3	6,19	3	-8,45	38	-2,26
prehodne rabe	52	0,21	47	0	31	62,66	13	-39,99	143	22,89
pridobivanja mineralnih surovin	6	3,63	9	0	0	0,00	155	-559,19	170	-555,56
storitvene dejavnosti	50	21,39	61	0	36	32,02	50	-116,90	197	-63,49
turistične, športno-rekreacijske in športne dejavnosti	27	1,73	30	0	14	15,02	3	-3,83	74	12,93
za bivanje	36	4,44	42	0	0	0,00	16	-25,77	94	-21,33
SKUPAJ	333	34,14	382	0	140	308,09	364	-1.163,78	1219	-821,55

Vir: Lampič idr., 2017

Podatki so precej spodbudni, saj kažejo, da se je med prvim in zadnjim popisom skupna površina razvrednotenih območij zmanjšala za približno 820 hektarjev. Pri tem izstopata osrednjeslovenska regija z zmanjšanjem za 364 hektarjev in jugozahodna Slovenija z zmanjšanjem razvrednotenih območij v velikosti 184 hektarjev, kjer je tako veliko zmanjšanje najbrž vezano tudi na sicer velike površine v tej statistični regiji (glej sliko 21). Najslabše stanje na tem področju je v koroški, podravski in pomurski regiji, kjer je prišlo do povečanja površin razvrednotenih območij, in sicer za od 16 do 21 hektarjev v posamezni statistični regiji.

Slika 21: Površine razvrednotenih območij po občinah (odtenek modre) in površine območij, namenjenih proizvodnji (velikost kroga)



Vir: Oddelek za geografijo FF, MOP in UIRS

Podatki v preglednici 21 kažejo stanje razvrednotenih območij glede na tip FDO. V tem primeru je opazno največje zmanjšanje (izboljšanje) pri FDO za pridobivanje mineralnih surovin (kar 555 hektarjev oziroma dve tretjini vseh površin, ki so se reaktivirale) in FDO za infrastrukturo, ki so se zmanjšala za 231 hektarjev. Zanimiva je tudi dinamika nastajanja novih razvrednotenih območij. Teh je skupaj 140 s skupno površino približno 300 hektarjev, medtem ko je bilo reaktiviranih 364 območij s skupno površino več kot 1.160 hektarjev.

S slike 21 je razvidno, da se največje površine razvrednotenih območij še vedno praviloma pojavljajo v občinah, kjer je tudi veliko območij namenjenih proizvodnji. Kot primer uspešne prenove razvrednotenega območja predstavljamo območja nekdanje Srednje ekonomske šole v Kranju. Območje, ki je obsegalo opuščeno stavbo s skupno uporabno površino približno 2.000 m² in parcelo, veliko približno 0,5 hektarja, je bilo opuščeno 13 let. S prenovo opuščenega območja so v Mestni občini Kranj pridobili osem novih enot za sosednjo Osnovno šolo Simona Jenka (podružnična šola Center) in štiri enote vrtca (Mestna občina Kranj, 2000a). Stroški prenove, ki je vključevala tudi prenovo sosednjega objekta, ki ni bil opuščen, so znašali približno šest milijonov evrov (operacijo sta sofinancirali EU iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (3.412.879,56 evra) in Republika Slovenija (853.219,90 evra), razliko v višini 1,7 milijona evrov je financirala Mestna občina Kranj).

Slika 22: Razvrednoteno območje nekdanje Srednje ekonomske šole v Kranju



Vir: Mestna občina Kranj, 2020b

Slika 23: Območje nekdanje Srednje ekonomske šole po prenovi (osem novih oddelkov osnovne šole in štirje oddelki vrtca)



Vir: Mestna občina Kranj, 2020b

Razvrednotena območja so vse bolj prepoznana kot potencial v prostoru in ne več samo kot breme. Medtem ko se Evropska komisija nagiba k ničelni novi neto pozidavi do leta 2050 (EC, 2016), pri čemer bi imela prenova razvrednotenih in slabo izrabljenih območij ključen pomen za doseganje tega cilja, je Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (ReNPVO20–30) (MOP, 2020) ta cilj tudi formalno opredelila usmeritvah in ukrepih za doseganje ciljev varstva tal.

Kljub temu lahko v poglavju o namenski rabi prostora vidimo, da se mesta in naselja še vedno širijo, saj se je kljub pospešeni prenovi razvrednotenih območij delež območja stavbnih zemljišč povečal s 6,70 (v letu 2015) na 6,91 % (v letu 2020), ob tem pa se je delež območja kmetijskih zemljišč zmanjšal s 34,50 na 33,11 %. Za razvoj novih projektov na območju razvrednotenih območij je vsekakor treba imeti več znanja in izkušenj kot v primeru gradnje na še nezazidanih stavbnih zemljiščih. Takega znanja, informacij ter izkušenj je tudi v Sloveniji vse več (COBRAMAN, 2012) in tudi zakonodaja omogoča čedalje več orodij (LUMAT, 2018) za lažjo izvedbo tovrstnih zahtevnih procesov. Kljub temu je treba v prihodnosti več pozornosti posvetiti izobraževanju za učinkovito prenovu razvrednotenih območij, tako za občine in regije ter tudi za potencialne investitorje ali lastnike tovrstnih zemljišč. Seveda so številna razvrednotena območja tako zahtevna za prenovu (predvsem zaradi okoljskih bremen), da je v takih primerih nujno, da tudi država in občine zagotovijo sofinanciranje za njihovo prenovu (v kolikor ni mogoče v celoti uveljaviti odgovornosti povzročitelja na podlagi ZVO-1). Predlagamo, da se poleg rednega posodabljanja popisa razvrednotenih območij vzpostavi tudi enotna informacijska točka za razvrednotena območja, kjer bi bili zbrani vsi podatki, pomembni za njihovo celovito prenovu ter močna interdisciplinarna skupina strokovnjakov, ki bi nudila podporo v zahtevnejših primerih prenove. Le tako bo mogoče zmanjšati pritisk na neto širitev naselij ter hkrati zagotoviti dovolj novih površin za nova stanovanja in nove poslovne cone, s tem pa boljšo kakovost bivanja vseh prebivalcev Slovenije.

3.2.5 Javne odprte površine

Javne odprte površine (v nadaljevanju: JOP) so zunanje javno dostopne površine v javni ali zasebni lasti z raznolikim značajem (npr. javne zelene površine, trgi, ulice ipd.). Močno vplivajo na kakovost življenja v mestih in drugih naseljih, določajo osnovno zgradbo naselja in dostopnost njegovih delov, opredeljujejo doživljanje naselja ter imajo poleg morfoloških, funkcionalnih in socialnih vlog tudi pomembne ekološke in ekonomske vloge. Kazalniki, kot so tipološka raznovrstnost, razporejenost, medsebojna povezanost, obseg, dostopnost, namembnost, zastopanost (različnih) uporabniških skupin, lastništvo, urejenost, opremljenost in vzdrževanost javnih odprtih površin, kažejo stopnjo kakovosti bivanja v posameznem naselju.

Na kakovost JOP v slovenskih naseljih vplivajo različni procesi. Velik vpliv imajo potovalne navade, ki so večinoma še vedno vezane na osebni avtomobil. Rast motornega prometa pomeni več gibajočega in mirujočega prometa, kar omejuje ali popolnoma izključuje uporabnost JOP za druge uporabnike, vodi k spremembam rabe površin (npr. zelene površine v parkirišča), ima negativne okoljske učinke (hrup, poslabšana kakovost zraka) ipd. Kot odgovor se v zadnjem času v določenih mestih razvijajo proaktivne politike, ki procese obračajo v drugo smer (npr. preurejanje JOP, da postanejo privlačnejše za hojo in kolesarjenje), vendar v omejenem obsegu – običajno gre za parcialno urejanje oz. nove ureditve le v izbranih delih naselij.

Privatizacijske težnje, lastninjenje in druge oblike prisvajanja javnih odprtih površin še vedno zmanjšujejo obseg omrežja (npr. odprodaje v postopkih razprodaje lastnine v stečajnih postopkih nekdanjih gradbenih podjetij, določanje funkcionalnih zemljišč po ZVEtL, neformalna apropiacija ipd.), tudi zaradi pomanjkljivih urbanističnih in pravnih vzvodov in odsotnosti ekonomskih kompenzacij za zagotavljanje javne dostopnosti ne glede na lastništvo. Kakovost JOP se v splošnem znižuje tudi zaradi suburbanizacijskih trendov. Širjenje poselitve na dobro dostopnih lokacijah, predvsem v zaledju mest in drugih večjih naselij ter vzdolž AC-omrežja, poteka brez razmisleka o potrebnih kakovostnih odprtih javnih prostorih, večinoma gre le za razvoj cestnega omrežja.

Pomemben vpliv imajo podnebne spremembe – spremenjeni padavinski vzorci, pojav toplotnih otokov in druge na podnebje vezane spremembe močno vplivajo na JOP. Zavedanje o vlogi JOP pri blaženju posledic podnebnih sprememb je v Sloveniji na deklarativni ravni prisotno, v praksi pa se slabo uresničuje (npr. še vedno se urejajo večja parkirišča brez drevnine z velikimi krošnjami v funkciji senčenja in zadrževanja padavinskih voda, tlakovanje ne omogoča neposrednega ponikanja vode ipd.). Pojavljajo

se tudi specifični problemi, npr. neustrezna obravnava prostorskih prvin, nestrokovno načrtovanje in urejanje JOP, pomanjkanje vzdrževanja (npr. drevnina, urbana oprema itd.) ipd.

Hkrati pa je mogoče zaznati tudi prizadevanja za izboljšanje kakovosti JOP. Tak primer so procesi za izboljšanje podobe naselij, predvsem v naseljih, v katerih je turizem pomembna gospodarska panoga, so vlaganja v JOP večja, kar posledično praviloma zvišuje njihovo kakovost. Pri tem pa pogosto prihaja do neenakomerne distribucije vlaganj javnih sredstev v (predvsem) ekonomsko zanimivejše dele naselij, ki privabljajo potencialne dobre potrošnike/turiste, medtem ko ekonomsko manj zanimive lokacije in območja (npr. stanovanjska predmestja) niso deležna večjih sistematičnih vlaganj v izboljšave. Tak pristop po eni strani prinaša tveganja za razvoj negativnih trendov v območjih poudarjenega vlaganja v JOP (npr. gentrifikacija, zasedanje JOP s terasami gostinskih lokalov v središčih mest in naselij ipd.), po drugi strani se povečuje neenakost znotraj mesta (zapostavljanje necentralnih lokacij).

Positiven proces na področju urejanja JOP je tudi prepoznavanje potreb lokalnih prebivalcev, ki je v praksi vezano predvsem na dejavnosti, ki potekajo v okviru participativnega/skupnostnega razvoja mest. Tako se počasi, toda zanesljivo vse bolj uveljavlja praksa skupnostnega (so)odločanja o vlaganju sredstev za razvoj mest, ki je pogosto vezana prav na urejanje JOP.

V slovenskih mestih in naseljih se povečuje tudi zavedanje o ekonomski vrednosti JOP – stopnja urejenosti JOP začenja vplivati na vrednost nepremičnin, npr. v povezavi z dostopnostjo javnih zelenih površin, pešcem prijaznih območij, območij z živahnim uličnim življenjem ipd. Zaradi že omenjenega parcialnega pristopa, ki JOP pogosto izboljšuje samo v izbranih delih mest, pa to prinaša tudi potencialne nevarnosti (npr. cenovna nedostopnost stanovanj v najbolj zaželenih mestnih predelih z dobro urejenimi JOP, hkrati pa zanemarjene JOP na obrobni lokacijah).

Na nove ali spremenjene vzorce rabe oz. vloge JOP močno vplivajo tudi spremembe v življenjskem slogu – npr. krepitev zavedanja o pomenu aktivnega življenjskega sloga zahteva, da se več pozornosti posveča zagotavljanju po obsegu zadostnih, dostopnih in izvajanju telesnih dejavnosti prilagojenih JOP ter tudi urejanju prijetnih JOP, ki delujejo kot blažilci stresa in pozitivno prispevajo k mentalnemu zdravju, pri čemer je posebej pomembna prisotnost zelenih prvin in odsotnost negativnih okoljskih dejavnikov (hrup, slaba kakovost zraka, druge oblike onesnaženja). Tovrstne vloge so se/se bodo še krepile v (post) pandemičnem času.

3.2.6 Stanovanja

Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15–25), ki je bila sprejeta leta 2015 navaja štiri glavne cilje za oblikovanje učinkovite in uravnotežene stanovanjske oskrbe, in sicer: uravnoteženo ponudbo primernih stanovanj, lažjo dostopnost do stanovanj, kakovostna in funkcionalna stanovanja in večjo stanovanjsko mobilnost prebivalstva.

Uravnotežena ponudba primernih stanovanj

Kot prvi ukrep za doseganje tega cilja stanovanjski program določa, da je treba aktivirati obstoječi, toda nenaseljeni stanovanjski fond. V tem primeru gre predvsem za ureditev najemnih razmerij zaradi izboljšanja pravnega varstva najemnikov in najemodajalcev, povečanja zainteresiranosti lastnikov stanovanj za oddajo stanovanj, doseganja legalizacije sedanjih najemnih razmerij, zmanjšanja deleža stanovanj, oddanih na črno. Za spodbujanje investorjev k novi gradnji pa program predvideva uvedbo kombinacije ukrepov s področja zemljiške in finančne politike za zagotovitev potrebnih, ustrezno razporejenih in primerno komunalno opremljenih zazidljivih zemljišč. Za potrebe prvih iskalcev stanovanj je dolgoročni cilj predvsem gradnja javnih (neprofitnih) in zasebnih najemnih stanovanj. Poleg spodbud na strani povečevanja ponudbe stanovanj nacionalni stanovanjski program opredeljuje tudi potrebo po vzpostavitvi sistema socialnih stanovanjskih pomoči za socialno šibkejšo skupino prebivalstva.

Lažja dostopnost do stanovanj

Pri tem cilju gre predvsem za problematiko cenovne dostopnosti stanovanj za različne skupine prebivalstva in tudi za dostopnost do ponudbe kakovostnih stanovanj za različne potrebe. Kot ključni razlog za slabo dostopnost do stanovanj stanovanjski program navaja predvsem pomanjkljivo ponudbo najemnih stanovanj (le 8-odstotni delež vseh stanovanj), večina teh je v javni lasti. V tem delu stanovanjski program posveča posebno pozornost reševanju stanovanjske problematike dveh specifičnih ciljnih skupin prebivalstva – mladih in starejših. Zaradi pomanjkljive ponudbe primernih stanovanj (najemnih in tržnih) in posledično visokih cen stanovanj je dostopnost do stanovanja še posebej mladim otežena, nekaterim celo onemogočena.

Nacionalni stanovanjski program tako posebej obravnava potrebe mladih. Ukrepi, primerni za mlade, se nanašajo zlasti na prvo reševanje stanovanjskega vprašanja. Pri tem se pozornost prednostno usmerja v povečanje dostopnosti do javnih, neprofitnih najemnih stanovanj, ureditev najemnih razmerij in vzpostavitev nove najemninske politike za povečanje ponudbe najemnih stanovanj iz obstoječega stanovanjskega fonda. Stanovanjski program predvideva tudi izvajanja ukrepov za spodbujanje in podporo alternativnim oblikam zagotavljanja stanovanj, kot so stanovanjske zadruge (kooperative) oziroma stanovanjske skupnosti, ki so posebej prilagojene za sobivanje mladih. Cilj tega ukrepa je razširi nabor možnosti in izbire pri prvem reševanju stanovanjskega vprašanja mladih.

Ukrepi za starejše prebivalce se osredinjajo predvsem na zagotavljanje bivanjskih oblik, ki omogočajo kakovostno zdravstveno in drugo oskrbo, kot so varovana oziroma oskrbovana stanovanja in druge oblike (so)bivanja. Sobivanje več starejših oseb se spodbuja kot ukrep za povečanje kakovosti življenja starejših. Posebna pozornost se namenja tudi iskanju rešitev na področju izvajanja energetske prenove, ki omogoča večjo kakovost bivanja v lastnem stanovanju. Prav tako pomembna je potreba po prenovi stanovanj v smislu prilagoditve potrebam starejših, da se omogoči, da starejši čim dalj časa ostanejo v svojih stanovanjih.

Kakovostna in funkcionalna stanovanja

Izhodišče za oblikovanje ukrepov za zagotavljanje kakovostnih in funkcionalnih stanovanj je ugotovitev, da je v Sloveniji okoli 70 % stanovanj starejših od 30 let, zaradi česar so številni elementi stanovanjskih stavb amortizirani in potrebni prenove. Stanovanjski program zato določa, da je stanovanjski fond v Sloveniji potreben energetske in tudi funkcionalne prenove, v nekaterih primerih tudi druge vrste prenove, kot je protipotresna. Prenova stanovanjskega fonda je s svojimi številnimi prednostmi pred novogradnjo poudarjena kot prednostna oblika zagotavljanja primernih stanovanj, doseganja ciljev glede energetske učinkovitosti stanovanjskega fonda ter s tem doseganja varčnejše rabe energije in nižanja stroškov, ki so povezani z uporabo stanovanja. Glavni ukrep za uresničevanje tega cilja je izvedba projektov celovite prenove stanovanjskih sosesk, financiranih iz različnih virov.

Večja stanovanjska mobilnost prebivalstva

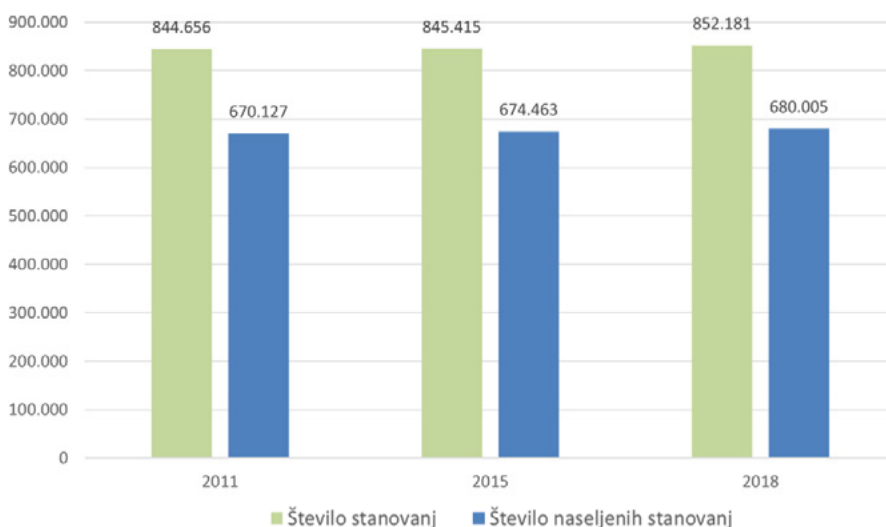
Pri tem cilju gre za omogočanje prilagajanja stanovanjske ponudbe potrebam posameznika oziroma gospodinjstva v določenem življenjskem obdobju, življenjskim ciljem in pričakovanjem posameznika glede na trenutno poklicno pot, ustvarjanje in rast družine ter prehajanje v starejše življenjsko obdobje. Nacionalni stanovanjski program opredeljuje, da uresničevanje stanovanjske mobilnosti posamezniku omogoča boljšo izrabo poklicnih in zaposlitvenih možnosti in možnost prilagajanja stanovanjskega standarda njegovim trenutnim finančnim zmožnostim. Z omogočanjem večje stanovanjske mobilnosti se torej namerava doseči racionalnejša razporeditev gospodinjstev po obstoječem stanovanjskem fondu ter posameznikom in gospodinjstvom omogočiti rabo stanovanja, ki primerneje zadovoljuje njihove stanovanjske potrebe. Kot glavne ukrepe za doseganje tega cilja stanovanjski program določa prioritarna razvojna območja za potrebe stanovanjske oskrbe, usmerjanje izvajanja nacionalne stanovanjske politike na lokalni in regionalni ravni, vzpostavitev formalnih pogojev za izvajanje zemljiške politike in zagotovitev zadostne količine komunalno opremljenih zemljišč za stanovanjsko gradnjo v krajih, kjer je izkazana največja potreba po zagotavljanju stanovanj.

Aktualno stanje

Po podatkih zadnjega popisa (SURS, 2019) je bilo 1. januarja 2018 v Sloveniji 852.181 stanovanj, kar pomeni, da se je skupni stanovanjski sklad povečal za 6.766 stanovanj (0,8 %) v primerjavi z letom 2015 oz. za 7.525 stanovanj (0,9 %) v primerjavi z letom 2011. Sicer pa lahko ugotovimo, da je bilo skupno število stanovanj v letu 2018 za 1,4 % nižje od ciljne vrednosti (864.656 stanovanj), ki je bila za to leto določena v ReNSP 15–25.

Med vsemi stanovanji je bilo 680.000 (80 %) naseljenih in 172.176 (20 %) nenaseljenih. Kategorija nenaseljenih vključuje tudi 20.000 stanovanj, ki so se uporabljala za počitniški namen. V 80,8 % naseljenih stanovanj so bivali njihovi lastniki.

Grafikon 15: Število vseh stanovanj in število naseljenih stanovanj



Vir: SURS, 2018

44 % nenaseljenih stanovanj je bilo v urbanih območjih, 56 % pa v ruralnih. Občine z najvišjim deležem nenaseljenih stanovanj (vključno s počitniškimi) so bile Kostel (52 %), Bovec (51 %) in Kranjska Gora (49 %), Cirkulane (42 %), sledili sta občini Zavrč (39 %) in Osilnica (37 %). Največji delež počitniških stanovanj je bil v turistično zanimivejših občinah (Piran, Kranjska Gora, Bohinj) ter tudi v vinogradniško razvitejših občinah, kot so Črnomelj, Trebnje, Novo mesto (SURS, 2019). Pomembno je tudi, da se je število praznih stanovanj povečalo tudi v Ljubljani, in to z 22.300 (17,8 %) v letu 2011 na 24.400 (19,0 %) v letu 2018, kar je presenetljivo glede na pomanjkanje najemnih stanovanj v Ljubljani. Vendar je pri tem treba opozoriti, da ni nujno, da so vsa stanovanja, ki so statistično evidentirana kot »prazna«, dejansko tudi nenaseljena.

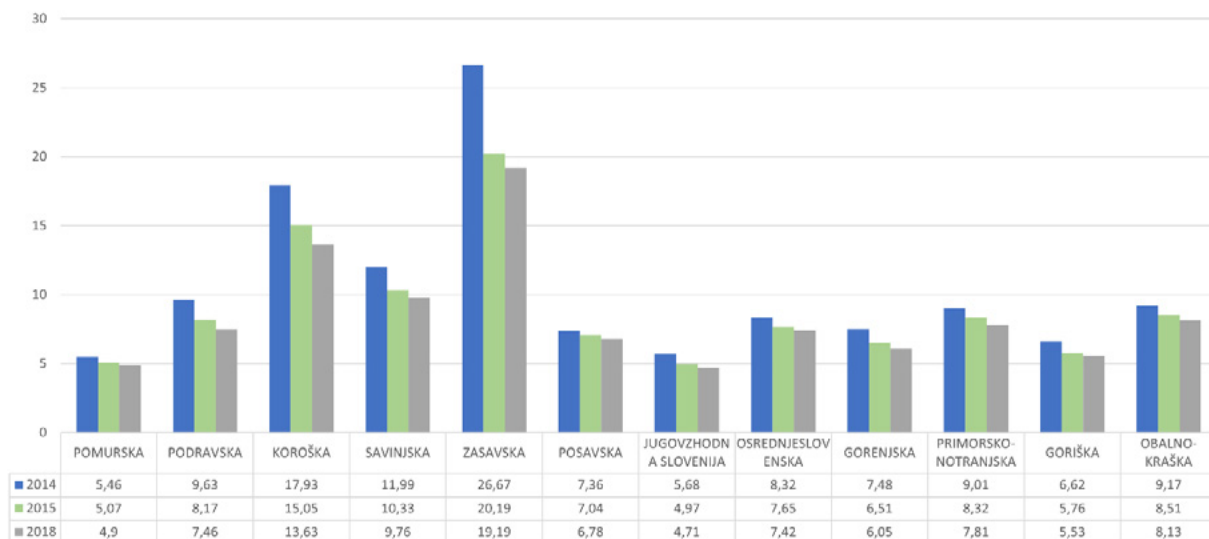
Preglednica 23: Nenaseljena stanovanja po vrsti stavbe in namenu uporabe v Sloveniji v letu 2018

Vrsta stanovanja	Urbana območja	Ruralna območja	Skupaj
prazne hiše	19.408	68.436	87.844
prazna stanovanja v blokih	52.169	12.267	64.436
počitniške hiše	1.329	13.903	15.232
počitniška stanovanja	3.268	1.396	4.664
skupaj	76.174	96.002	172.176

Vir: SURS, 2019

Najemnih stanovanj je bilo 7,7 %, uporabniških (stanovanja, v katerih nihče od stanovalcev ni lastnik, hkrati pa ni najemno) pa 11,8 %. Podatki kažejo na opazno upadanje števila najemnih stanovanj, in sicer tržnih (v letu 2011 16.800, v letu 2018 pa 12.800) in tudi neprofitnih (v letu 2011 45.400, v letu 2018 pa 39.800). Pri tem močno izstopa zasavska regija, v kateri se je delež najemnih stanovanj znižal s 26,67 % v letu 2014 na 19,19 % v letu 2018, kar pomeni upad za 7,5 % (SURS, 2019).

Grafikon 16: Delež najemnih stanovanj



Vir: SURS, 2018

Sicer je pri tem treba omeniti, da se določen del stanovanjskega fonda vseeno oddaja v najem na črno (neregistrirano). Ta praksa se je v zadnjem obdobju (pred pandemijo) krepila še z alternativnim načinom kratkoročnega neregistriranega oddajanja stanovanj v najem prek platforme AIRBNB in Booking.com. Zaradi neurejenosti področja velja za oboje (klasični črni trg in oddajanje prek spletnih platform), da se ne ve natančno, kolikšen je obseg najema na zasebnem trgu oz. koliko je dejansko praznih oz. nenaseljenih stanovanj. Resnični delež najemnih stanovanj je vsekakor višji, kot ga navajajo uradni statistični podatki.

V Sloveniji se je v vseh obdobjih gradilo več eno- in dvostanovanjskih stavb kot stanovanj v tri- ali večstanovanjskih stavbah. Pri tem prevladuje individualna gradnja, pri kateri je investitor fizična oseba. To se še posebno izrazito kaže v zadnjih letih, saj je bilo po letu 2010 v eno- in dvostanovanjskih stavbah zgrajenih kar 70 % novih stanovanj (17.000), v večstanovanjskih stavbah pa le 30 % (7.100).

Preglednica 24: Dokončana stanovanja po vrsti stavbe

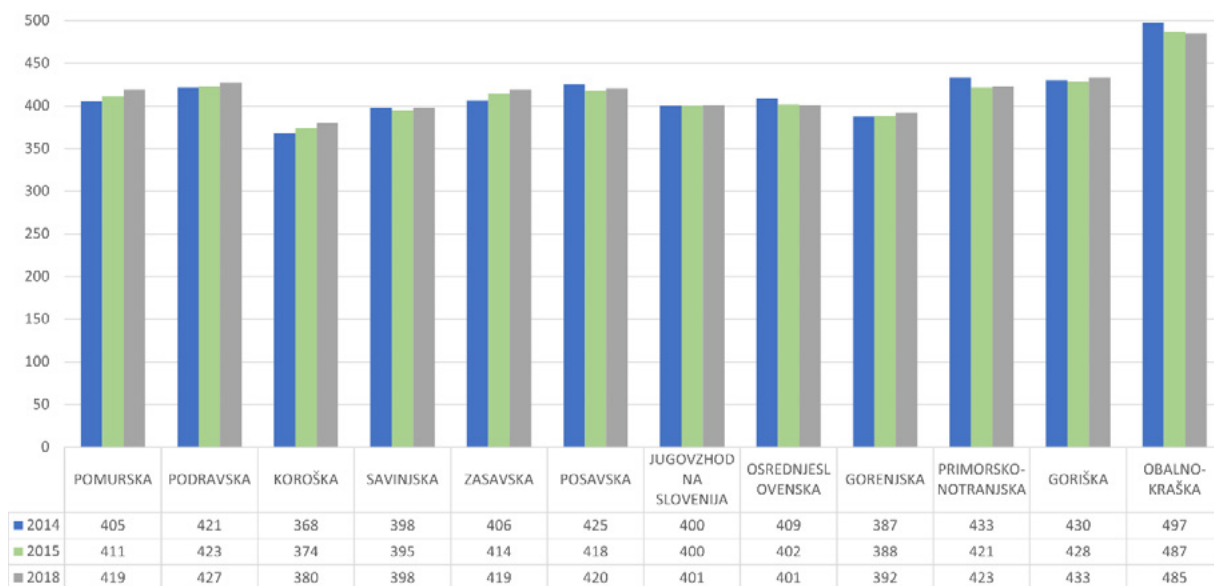
Vrsta stavbe	2015	2016	2017	2018
enostanovanjske	2.334	2.479	2.488	2.447
večstanovanjske	96	82	407	549
skupaj	2.430	2.561	2.895	2.996

Vir: SURS, 2019

V celotnem obdobju poročanja je bilo največ stanovanj dokončanih v osrednjeslovenski regiji (23 % v letu 2015, 19 % v letu 2016, 23 % v letu 2017, 24 % v letu 2018 in 28 % v letu 2019). V celotnem obdobju je bila po številu dokončanih stanovanj na drugem mestu podravska regija (15 % v letu 2015, 17 % v letu 2016, 17 % v letu 2017, 21 % v letu 2018 in 20 % v letu 2019), zasavska pa izstopa kot regija z najmanj dograjenimi stanovanji v vseh obravnavanih letih razen v letu 2016, ko je bilo najnižje število dokončanih stanovanj zabeleženo v primorski regiji.

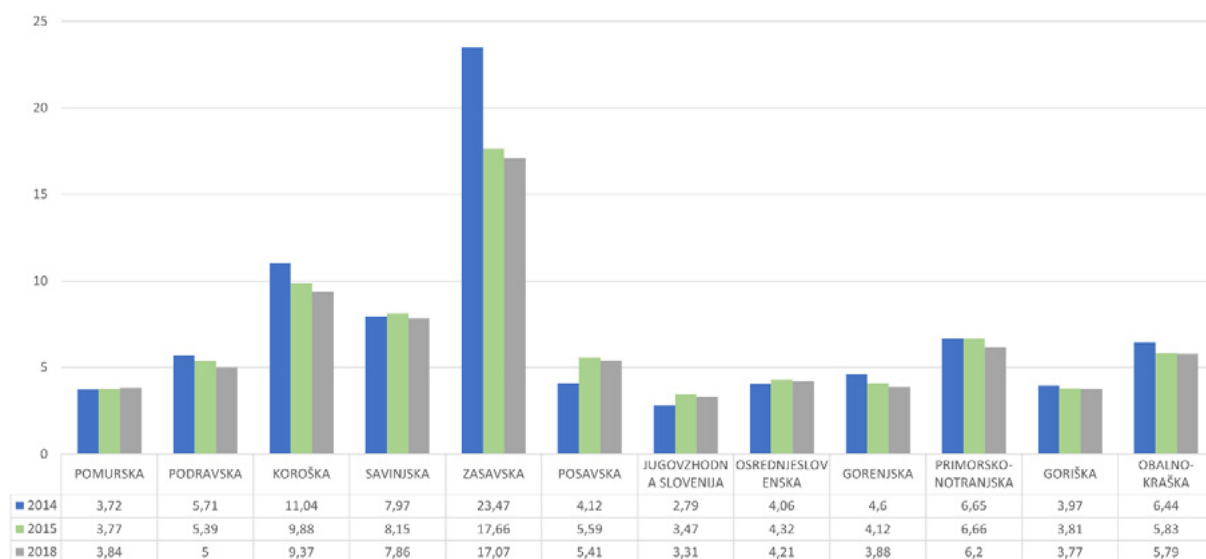
Po številu stanovanj na 1.000 prebivalcev je v celotnem obdobju na prvem mestu obalno-kraška regija (497 stanovanj/1.000 prebivalcev v letu 2014, 487 v letu 2015 in 485 v letu 2018), sledita ji goriška (433/1.000 v letu 2018) in podravska (427/1.000 v letu 2018). Zanimivo je, da je osrednjeslovenska regija, ki ima največje število prebivalcev, šele na osmem mestu. Pomembna ugotovitev pri tem je, da je bilo v letu 2018 na nacionalni ravni na 1.000 prebivalcev 412 stanovanj, kar je nižje od vrednosti (421), ki je bila za to leto za ta kazalnik predvidena v ReNSP 15–25.

Grafikon 17: Število stanovanj na 1.000 prebivalcev



Vir: SURS, 2018

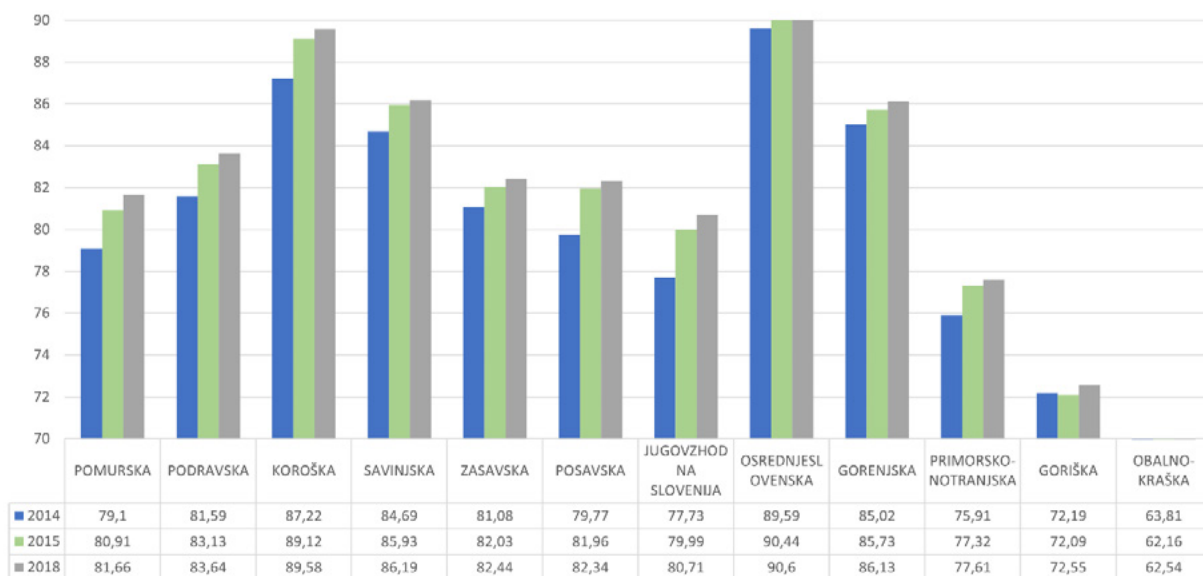
Daleč največji delež stanovanj v javni lasti je v zasavski regiji (23,5 % v letu 2014, 17,7 % v letu 2015 in 17,1 % v letu 2018), sledita ji koroška (11,8 % v letu 2014, 9,9 % v letu 2015 in 9,4 % v letu 2018) in savinjska (8,0 % v letu 2014, 8,2 % v letu 2015 in 7,9 % v letu 2018). Na nacionalni ravni se je delež stanovanj v javni lasti v letu 2018 nekoliko znižal, in sicer na 5,4 % v primerjavi s 5,6 % v letu 2011. Ciljna vrednost (5,6 %), ki je bila v ReNSP načrtovana za to leto, tako ni bila dosežena.

Grafikon 18: Delež stanovanj v javni lasti

Vir: SURS, 2018

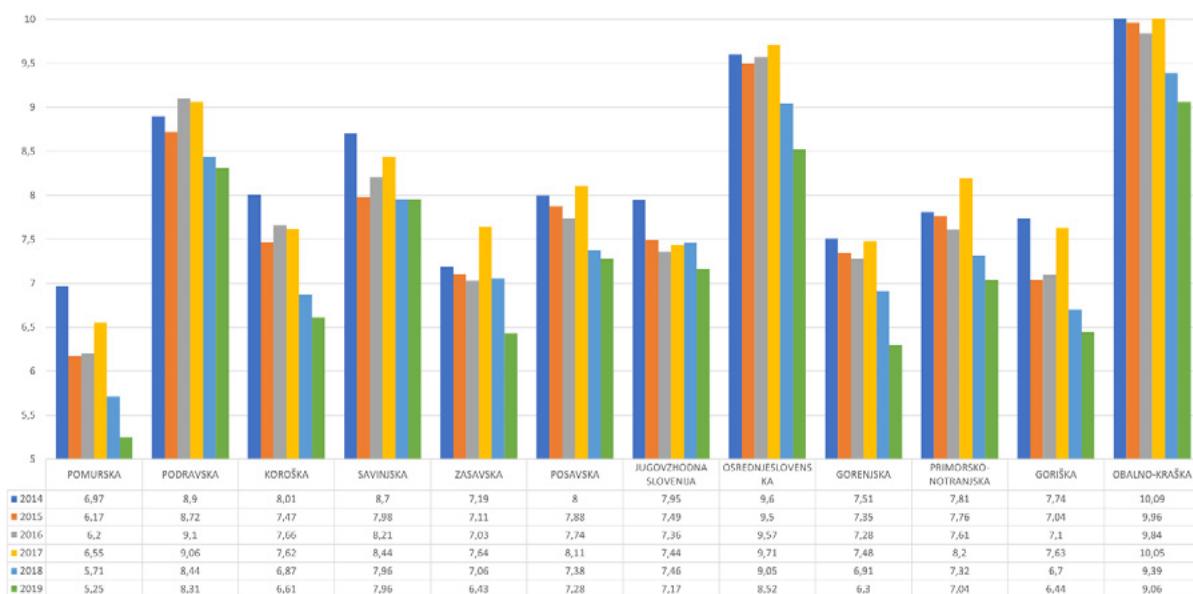
Podatki (SURS, SILC) kažejo malenkostno znižanje deleža prebivalcev, ki prebivajo v prenaseljenih stanovanjih, saj je ta za leto 2018 znašal 12,5 % v primerjavi z letom 2016 (12,6 %) in letom 2017 (12,8 %). Delež prebivalcev, ki so prebivali v prenaseljenih stanovanjih, je bil leta 2018 za 3,5 % nižji, kot je v resoluciji o nacionalnem stanovanjskem programu načrtovana ciljna vrednost za to leto, oziroma za 1,5 odstotnih točk nižji kot načrtovana ciljna vrednost za leto 2025. V letu 2019 se je ta delež še dodatno znižal za 0,9 % v primerjavi z vrednostjo za leto 2018.

Podatki prav tako kažejo, da se kakovost naseljenih stanovanj postopoma izboljšuje. Število prebivalcev, ki živijo v stanovanjih, v katerih manjka vsaj eden od elementov osnovne opremljenosti (kopalnica, stranišče, električna, voda v stanovanju, centralno ali daljinsko ogrevanje), je čedalje nižje. Leta 2011 je v takih stanovanjih živel 15,5 % prebivalcev, leta 2018 pa 14,1 %. Podobno izboljšanje je opazno tudi pri deležu oseb, ki živijo v stanovanjih z najmanj eno od težav, kot so: puščajoča streha, vlažne stene, vlažni temelji ali tla, trhli okenski okvirji ali trhla tla. Teh je bilo leta 2015 26,9 %, leta 2018 pa 22,7 %. Ta podatek kaže, da je bila močno presežena ciljna vrednost, ki je bila v ReNSP za leto 2018 določena kot 30,0 %. Po tem kazalniku je v ospredju osrednjeslovenska regija, sledi ji koroška, na tretjem mestu je savinjska regija, medtem ko goriška in obalno-kraška močno zaostajata.

Grafikon 19: Delež naseljenih stanovanj, ki so opremljena z osnovno infrastrukturo

Vir: SURS, 2018

Ena pomembnejših značilnosti stanovanjskega sklada v zvezi s tem je precejšen delež starih stanovanj. Po podatkih popisa iz leta 2018 je 44 % stanovanj iz stanovanjskega sklada starih več kot 50 let. S tem je povezan tudi podatek, da je več kot pol naseljenih stanovanj ali starih (grajenih pred letom 1945) ali brez katerega od elementov osnovne infrastrukture (stranišče, kopalnica, ogrevanje, elektrika, vodovod). Pregled kaže, da se je v celotnem obdobju poročanja stopnja stanovanjske mobilnosti počasi, vendar stalno nižala. Povprečen padec na nacionalni ravni znaša 1 %, največje znižanje pa je bilo v podravski (1,7 %) in koroški statistični regiji (1,4 %). Zanimivo pa je, da pregled vrednosti tega kazalnika na nacionalni ravni kaže, da stopnja stanovanjske mobilnosti vseeno splošno raste hitreje, kot je bilo predvideno z načrtovanimi ciljnim vrednostmi. Dosežena vrednost za leto 2018 je izenačena s ciljno vrednostjo, ki je v ReNSP načrtovana za leto 2025.

Grafikon 20: Stopnja stanovanjske mobilnosti

Vir: SURS, 2018

3.3 Kmetijstvo in gozdarstvo ter preobrazba podeželja

3.3.1 Kmetijske in gozdne površine kot bistvena sestavina podeželske krajine

Kmetijstvo in gozdarstvo sta dejavnosti, ki neposredno prispevata k vzdrževanju kulturne krajine in podobe slovenskega podeželja ter tudi prostorske prepoznavnosti in prostorske kakovosti. Kmetijska in gozdna zemljišča so ključna sestavina prostora na podeželju, skupaj zavzemajo največji delež površine in tako tvorijo bistvo krajine. Po podatkih o pokrovnosti in rabi tal (ARSO, 2021) za leto 2018 so dobrih 58 % ozemlja Slovenije prekrivali gozdovi, različne vrste kmetijskih površin skupaj pa 34 %. Ohranjanje in vzdrževanje kmetijskih in gozdnih površin bistveno prispevata k ohranjanju prepoznavnosti prostora in značilnih krajskih območij. Poleg prostora za razvoj primarnih dejavnosti kmetijstva in gozdarstva je podeželje tudi prostor bivanja. Kljub temu pa je po značaju nasprotno mestu in mestnemu prostoru, tako po fizični zgradbi prostora kot tudi po družbenih vidikih (Marušič, 2021). Z vidika kakovosti življenja prav podeželje nudi določene prednosti pred mestom, tako lahko opazimo trend širitve poselitve in pojava novih naselitvenih jeder v bližini manjših naselij, kar je predstavljeno v poglavju Stanje v prostoru, torej širitev poselitve na podeželju. Hiša z vrtom je bila in je še vedno (Kos, 1984; Hočevár idr., 2018) najbolj popolna predstava o kakovosti bivanja v Sloveniji. Na podeželju tako v zadnjem času opazimo novogradnje stanovanjskih stavb, ki se oblikovno ne skladajo z drugo pozidavo, kar je predvsem moteče v vaseh, ki so do zdaj relativno dobro ohranile svojo podobo in strukturo, in na območjih varstva kulturne dediščine oz. v bližini zavarovanih stavb (spomenikov kulturne dediščine).

Podeželska naselja, ki zagotavljajo osnovno oskrbo, so ključna sestavina krajine na podeželju ter morajo kot taka ohraniti kakovost in prepoznavnost. Podeželska naselja, ki so pod večjim pritiskom priseljevanja in novogradenj, so potencialni prostor konfliktnosti rabe med kmetijstvom in poselitvijo, vse pogostejše pa je tudi vnašanje novih arhitekturnih tipov na podeželje, ki se ne skladajo s prostorom in lokalno arhitekturno tipologijo. Predvsem v bližini večjih krajev tako izginja prostorski red in s tem prepoznavnost prostora, kar žal vodi tudi k manj kakovostnemu bivalnemu okolju na podeželju.

Ob gospodarskem pomenu dejavnosti kmetijstva in gozdarstva je z vidika kakovosti življenja ključna tudi vloga teh dveh dejavnosti z vidika vzdrževanja krajine ter s tem prepoznavnosti krajskih območij in zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja, ki spodbuja zdrav življenjski slog in gibanje na prostem. V mestih so to odprte zelene površine, v primestnem okolju in na podeželju pa rekreacijsko funkcijo zagotavljajo tudi gozdne in (ekstenzivne) kmetijske površine. V zadnjih letih se tako tudi na podeželju pospešeno razvijajo nove oblike turizma, sprva kot turizem na kmetijah, v zadnjem času predvsem glamping turizem, izletništvo in različne oblike rekreacije. Odprti prostor, ki je sicer prvenstveno v kmetijski ali gozdni rabi, je v zadnjem letu ob spremenjenih življenjskih razmerah zaradi epidemije covid-19 postal pomemben prostor za zagotavljanje rekreacijske funkcije. Poleg najbolj obiskanih rekreacijskih točk so prebivalci ponovno začeli obiskovati manj znane lokacije ter uporabljati lokalne gozdne in poljske poti. V prihodnje je nujno, da se omogočajo dostopnost in urejenost javnih poti ter njihova uporaba za hojo in kolesarjenje (omogočanje hodljivosti prostora) in ohrani dostopnost gozdnih zemljišč za javnost.

3.3.2 Kmetijska in gozdna zemljišča – stanje in razvoj

Kmetijska in gozdna zemljišča so omejen naravni vir, s katerim je treba ravnati odgovorno. Nekatere spremembe med različnimi vrstami rabe so reverzibilne, na primer prehajanje kmetijskih zemljišč v gozdna zaradi zaraščanja, nekatere pa ireverzibilne, na primer pozidava kmetijskih zemljišč. V Sloveniji imamo razmeroma malo kmetijskih zemljišč, njihova površina pa se postopoma še zmanjšuje. Vendar pa sta se obseg kmetijstva v določenih panogah oziroma vrstah kmetijskih proizvodov in intenzivnost v nekaterih območjih izboljšala. Med letoma 2013 in 2018 je obseg kmetijskih zemljišč v uporabi stabilen z majhnimi medletnimi spremembami, površina kmetijske zemlje v rabi kmetijskih gospodarstev se je med letoma 2018 in 2019 neznatno povečala (+0,5 %), pri čemer se je najbolj povečala površina njiv in

vrto (+1,1 %; Bedrač idr., 2020b). Delež kmetijskih zemljišč v uporabi je precej večji na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo (OMD), kot so gorska območja (75,3 %), kot zunaj OMD (24,7 %). Leta 2019 so kmetijska zemljišča v zaraščanju ter »drevesa in grmičevje« skupaj predstavljali manj kot desetino (8,9 %) vseh kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Vrsta dejanske rabe »drevesa in grmičevje«, ki predstavlja ekološko pestre habitate (mejice, skupine dreves in grmičevja, obvodna zarast), je leta 2019 obsegala 5,2 % vseh kmetijskih površin v Sloveniji. Delež kmetijskih površin v zaraščanju se v zadnjih letih ne povečuje več in obsega 3,7 % kmetijskih zemljišč; Bedrač idr., 2020b). Pričakovati je mogoče, da se obseg površin v zaraščanju v prihodnje ne bo bistveno povečeval.

Med letoma 2013 in 2018 se je delež površin z ekološkim kmetovanjem od kmetijskih zemljišč v uporabi povečal z 8,1 na 10 % (Bedrač idr., 2020a). K ohranjanju kmetijstva predvsem na območjih z omejenimi dejavniki prispeva tudi shema neposrednih plačil (shema za male kmete, kmetijske površine na gorskem območju idr.) in izvajanje ukrepov v okviru programa razvoja podeželja (nadomestila za okoljske ukrepe, dobrobit živali in težje pridelovalne razmere). Od dopolnilnih dejavnosti so pomembne predvsem gozdarstvo, komunalne storitve, turizem, predelave hrane (sadja in zelenjave, mesa in mleka) in predelava lesa. Z dopolnilnimi dejavnostmi se je leta 2016 ukvarjalo 18 % vseh kmetijskih gospodarstev (Bedrač idr., 2020a).

Preglednica 25: Površina kmetijskih zemljišč v uporabi (ha)

	2013	2016	2018	2019
Kmetijska zemljišča v uporabi	477.023	479.589	477.296	479.822
Kmetijska zemljišča v uporabi na prebivalca (ha)	0,24	0,23	0,23	0,23

Vir: SURS, 2021; Travnikar idr., 2021

Preglednica 26: Površina kmetijskih zemljišč in gozda – podatki o dejanski rabi

	2014	2020	Sprememba v obdobju 2020–2014
Kmetijska zemljišča*	610.415,20 ha 30,13 %	611.153,73 ha 30,09 %	+738,53 ha
Kmetijska zemljišča v zaraščanju	33.186,08 ha 1,64 %	25.141,30 ha 1,24 %	–8.044,78 ha
Gozd	1.202.857,51 ha 59,02 %	1.197.111,89 ha 59,30 %	–5.745,62 ha

Vir: Dejanska raba MKGP, 2014 in 2020

* Vsebuje kategorije kmetijskih zemljišč: njiva, hmeljišče, trajne rastline na njivskih površinah, rastlinjak, vinograd, matičnjak, intenzivni sadovnjak, ekstenzivni sadovnjak, oljčnik, ostali trajni nasadi, trajni travnik, barjanski travnik, neobdelano kmetijsko zemljišče, kmetijsko zemljišče poraslo z gozdnim drevjem.

Površina gozda je med letoma 2014 in 2020 ostala stabilna in zajema okrog 59 % celotne površine Slovenije. Žal pa se je v zadnjih letih zaradi posledic ujm precej spremenila gozdna sestava in s tem tudi kakovost gozdov. Obseg poseka se je v letu 2019 nekoliko zmanjšal glede na predhodna leta, ki jih je zaznamovala sanitarna sečnja. Opazno več je bilo leta 2019 negovalnih del (Bedrač idr., 2020a). Nekatera območja so bila zelo prizadeta zaradi žledoloma in vetroloma ter razmaha podlubnikov, s stalnim izvajanjem negovalnih in pomlajevalnih del v skladu z gozdnogospodarskimi načrti pa se stanje in tudi videz gozdov postopno izboljšujeta.

Ker so osnovna »surovina« oziroma vir za dejavnosti kmetijstva in gozdarstva kmetijska in gozdna zemljišča, je nujno, da se ta ohranijo v dobrem stanju in v čim večjem obsegu, dejavnosti pa se morata razvijati v skladu s cilji politik kmetijstva, gozdarstva, varstva okolja in ohranjanja narave. Kmetijska in gozdna zemljišča naj se ohranjajo tudi kot potencial za prihodnji razvoj teh dejavnosti, po kakovosti in obsegu, zato je nujno preprečevanje čezmernega izkoriščanja, preprečevanje onesnaženja, preprečevanje nepovratne izgube zemljišč in ohranjanje kakovosti tal. Primarni dejavnosti kmetijstva in gozdarstva pa poleg zagotavljanja ekonomske stabilnosti in prehranske varnosti tudi najbolj določata in vzdržujeta podeželsko krajino, zato je razvoj podeželja kompleksna naloga, ob zagotavljanju razvoja podeželskih skupnosti, ekonomske stabilnosti kmetov ter ohranjanju tradicionalnih in prepoznavnih oblik je nujno treba upoštevati tudi druge potrebe prebivalcev in omogočati odgovorno sorabo prostora za druge dejavnosti.

3.3.3 Kmetijstvo in gozdarstvo kot gospodarska dejavnost

Dejavnosti kmetijstvo in gozdarstvo sta v smislu zagotavljanja kakovosti življenja najprej pomembni z ekonomskega vidika, kot vir prihodkov za zasebnike in podjetja, ki se ukvarjajo s tega panogama, ter z vidika zagotavljanja samooskrbe in prehranske varnosti prebivalcev.

Za uspešnost dejavnosti kmetijstva in gozdarstva so pomembne povezave z gospodarskimi dejavnostmi, predvsem s predelovalnimi in storitvenimi, ter čim bolj neposredne povezave med pridelovalci in porabniki. Med cilji velja v trenutnih razmerah poudariti zagotavljanje čim večje samooskrbe s hrano in prehod na trajnostne prehranske sisteme (Zeleni dogovor EU, Strategija od vil do vilic), spodbujanje dobrih praks, kot so manjši lokalni dobavitelji, neposreden stik z odjemalci, kratke prehranske verige, ter razvoj povezanih podjetij, ki temeljijo na surovinah, ki jih prispevata kmetijstvo in gozdarstvo (npr. lesarska industrija, mlinci in predelovalna podjetja, mala kmetijska podjetja, samostojni podjetniki/podjetniške ideje). Stopnje samooskrbe sicer med leti precej nihajo in so različne za vsako vrsto kmetijskega pridelka, saj je rezultat odvisen od sprememb v obsegu proizvodnje posameznih vrst pridelkov in njihove porabe. Pri mleku je tako stopnja samooskrbe leta 2019 znašala 127 %, pri mesu goveda 103 %, žitu 74 %, krompirju 45 % in zelenjavi 44 %. Podatki o poslovanju slovenske živilske predelovalne industrije za leto 2019 kažejo stabilno in uspešno poslovanje, pomembna je rast dobičkov v oljarstvu, mlinarstvu, pri predelavi mesa in mleka (Bedrač, 2020b).

Preglednica 27: Število in vrsta kmetijskih gospodarstev

	2013	2016
Število kmetijskih gospodarstev	72.377	69.902
Število družinskih kmetij	72.176	69.671
Število kmetijskih podjetij	201	231

Vir: SURS, 2021

V obdobju 2013–2018 je bil opazen upad števila kmetijskih gospodarstev. Povprečna velikost kmetijskih gospodarstev se je nekoliko povečala (izboljšanje velikostne strukture gospodarstev) in je leta 2016 znašala 6,9 ha. Glede na velikostni razred kmetijskih gospodarstev je še naprej opazen trend povečevanja števila večjih kmetij, ki se je prvič pojavil leta 2016, (10–20 ha, 20–30 ha, 30–50 ha, več kot 50 ha), medtem ko se število manjših kmetij zmanjšuje (pod 2 ha, 2–5 ha, 5–10 ha). Spremembe teh kazalnikov kažejo proces zgoščevanja proizvodnje, kar pozitivno vpliva na povečanje produktivnosti dela v kmetijstvu (Bedrač idr., 2020b). V tem času so se slabšali nekateri demografski in ekonomski kazalniki, kot so starostna struktura gospodarstev na kmetijah, število oseb, ki dela na gospodarstvih, število družinskih kmetij ipd., povečal pa se je delež gospodarstev s formalno kmetijsko izobrazbo in kmetijskih podjetij. Obseg kmetijske proizvodnje se je nekoliko zmanjšal, in sicer za 6 % (podatek za leto 2019 v primerjavi z letom 2018 (SURS, 2020)).

3.4 Promet

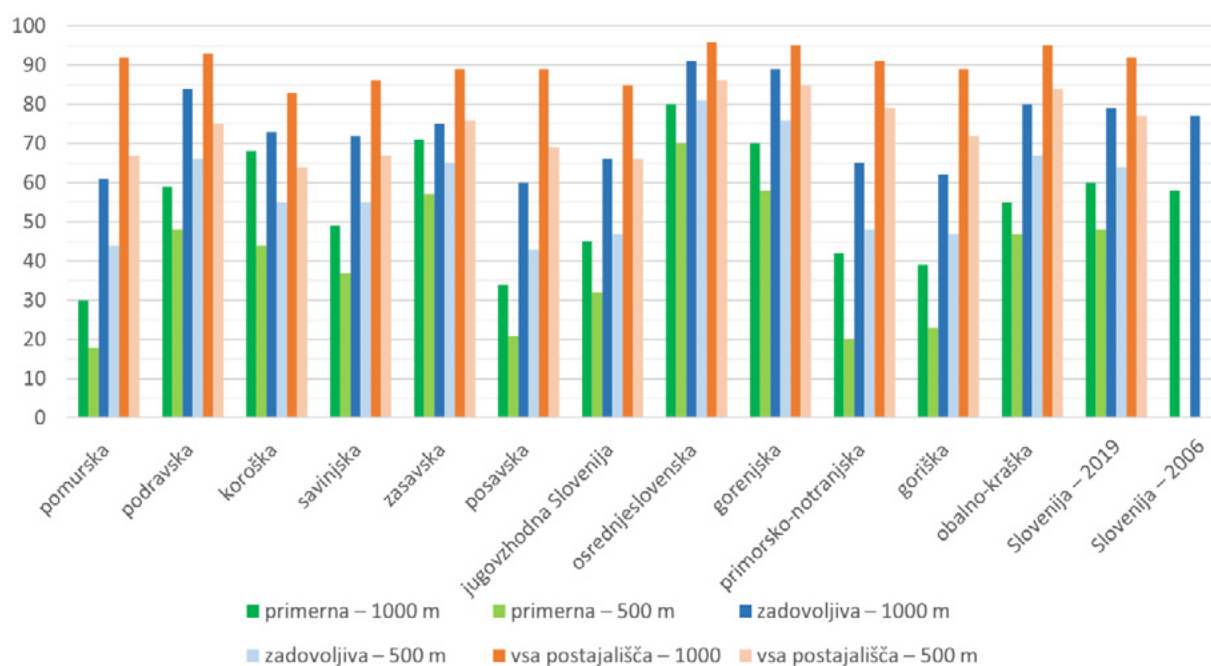
V zadnjih letih se na področju prometa večja pozornost namenja trajnostni mobilnosti. Napredek je viden na načrtovalski in infrastrukturni ravni. Žal pa še ni vidnih sprememb v potovalnih navadah prebivalcev. Eden od načrtovalskih ukrepov so celostne prometne strategije. V letu 2015 je celostno prometno strategijo imelo sprejeto šest občin, v začetku leta 2021 pa kar 86 teh. Poleg tega je v pripravi zakon o celostnem prometnem načrtovanju, ki bo področje trajnostne mobilnosti urejal bolj celostno. Na področju infrastrukture so se povečale investicije v železniško infrastrukturo. V tem obdobju se je prenovilo nekaj odsekov, za promet se je odprla prenovljena Kočevska proga, začela so se dela na drugem tiru Koper–Divača. Po drugi strani pa so še vedno močni interesi za širitev avtocest in gradnjo nove cestne infrastrukture. V tem obdobju je prišlo tudi do stečaja edinega nacionalnega letalskega prevoznika. Del letalskih povezav je bil sicer hitro nadomeščen s strani drugih prevoznikov.

Za zagotavljanje mobilnosti prebivalcev je treba omogočiti raznovrstno in kakovostno ponudbo potovalnih načinov, kar prebivalcem omogoča preprostejše opravljanje dnevnih poti, to pa med drugim vpliva tudi na višjo kakovost življenja. S prometom so povezane tudi številne okoljske in druge težave, zato je treba prednostno razvijati vrste prometa, ki manj onesnažujejo okolje.

3.4.1 Razvitost javnega potniškega prometa

Poleg hoje, kolesarjenja in drugih nemotoriziranih načinov mobilnosti je javni potniški promet (JPP) ključni del trajnostnih oblik mobilnosti, še posebej za potovanja na daljših razdaljah. Osnovni pogoj za uporabo JPP je ustrezna prostorska dostopnost avtobusnih in železniških postajališč in število dnevnih voženj. To lahko merimo s številom prebivalcev v 500- in 1.000-metrski oddaljenosti od postajališč s primernim (23) in zadovoljivim (8) številom dnevnih povezav. Izračun je narejen na običajen delovnik v času šolskega pouka (Gabrovec idr., 2019).

Grafikon 21: Delež prebivalcev glede na pogostnost voženj JPP in oddaljenost od postajališča



Vir: Gabrovec idr., 2019

Prostorska dostopnost do postajališč v Sloveniji je dobra, saj je 92 % prebivalcev od najbližje postaje JPP oddaljenih manj kot 1.000 m, kar kaže na dobro razvejanost omrežja JPP. Ob upoštevanju 500-metrške razdalje ta delež pade na 77 %. Za uporabo JPP pa je poleg bližine pomembna tudi pogostnost voženj. Delež prebivalcev s primerno in zadovoljivo pogostnostjo voženj v primerni razdalji je tako veliko manjši, pri tem je tudi večja variabilnost med regijami. Postajališče s primerno pogostnostjo voženj v razdalji 500 m ima 48 % prebivalcev, v razdalji 1.000 m pa 60 %.

Čeprav je trajnostni mobilnosti v zadnjih letih vsaj na deklarativni ravni namenjene veliko pozornosti, se dostopnost do postajališč med letoma 2006 in 2019 ni bistveno izboljšala. Na kazalnik sicer poleg razporeditve postajališč in pogostnosti voženj vpliva tudi razporeditev prebivalcev. Izboljšave so torej mogoče tako na področju prostorskega načrtovanja, ki bi dosledneje usmerjalo razvoj poselitve na območja z ustreznim dostopom do JPP, kot tudi v optimizaciji omrežja JPP. Pomemben korak v smeri umeščanja poselitve na območja z ustrežno dostopnostjo z JPP sta opredelitev in določitev prednostnih območij za stanovanjsko oskrbo – PROSO (Pogačar idr., 2016).

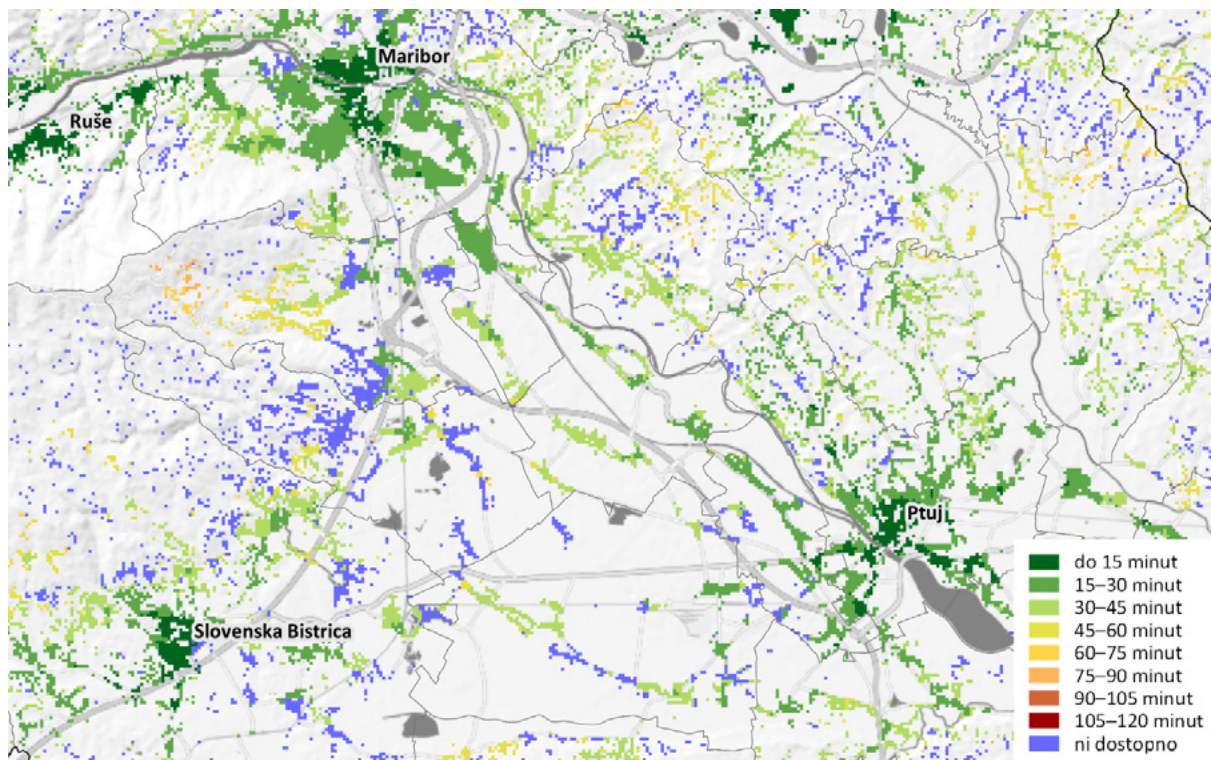
Razpoložljivost JPP v zadostni razdalji sicer še ne zagotavlja ustreznega dostopa do zelenega cilja. To se bolje prikaže s časovno dostopnostjo do pomembnejših središč. Izračun je opravljen za 58 naselij do vključno središč medobčinskega pomena (Nared idr., 2016), pri čemer so upoštevane vse razpoložljive vrste JPP (mestni, medkrajevni in železniški). Rezultati v preglednici za posamezno kategorijo naselja vključujejo tudi naselja višje kategorije.

Preglednica 28: Število prebivalcev glede na dostop do najbližjega središča z JPP in osebnim avtomobilom v 45 minutah

Naselje glede na pomen	Število naselij v kategoriji	Skupno število naselij	Število prebivalcev – dostop v 45 minutah z:	
			JPP	avtom
1. središče mednarodnega pomena	1	1	415.555	603.656
2. središče nacionalnega pomena	5	6	912.445	1.163.231
3. središče regionalnega pomena	13	19	1.317.611	1.685.764
4. središče medobčinskega pomena	39	58	1.676.886	1.943.791

Vir: lastne analize, Koblar, 2020

Slika 24: Dostopnost z JPP do središč medobčinskega pomena v letu 2019, izsek prikazuje dostopnost Maribora, Slovenske Bistrice in Ptuja



Vir: lastne analize, Koblar, 2020; vir podatkov: OpenStreetMap, 2019; Vozni redi JPP, 2019

Ugotavljamo, da je dostopnost z osebnim avtomobilom boljša kot z JPP. Absolutna razlika v številu prebivalcev je največja pri središčih regionalnega pomena, največja relativna razlika v številu prebivalcev pa je pri nacionalnem središču mednarodnega pomena – Ljubljana –, kjer lahko z avtomobilom v 45 minutah dostopa 46 % več prebivalcev kot z JPP. Približno 80 % prebivalcev ima ustrezen dostop z JPP vsaj do središč medobčinskega pomena, kar se dobro ujema s kazalnikom, ki prikazuje delež prebivalcev v 1.000-metrski oddaljenosti od postajališč z zadovoljivo pogostnostjo voženj (Gabrovec idr., 2019). Sklepamo lahko, da je omrežje JPP dobro prilagojeno poselitvi v okolici centralnih naselij, slabša pa je pokritost gorskih in drugih območij z razpršeno poselitvijo. Tam bi namesto organizacije klasičnega JPP prišle v poštev rešitve s prevozi na klic. Z nekaterih gorskih in bolj oddaljenih območij ni mogoče do središč medobčinskega pomena priti v 45 minutah niti z avtomobilom. Izstopajo predvsem deli Koroške, Idrijsko-Cerkljansko hribovje, Bloška planota in del zgornjega Posočja. Na sliki 24 je prikazan potovalni čas z JPP do središč medobčinskega pomena za območje Dravskega polja z okolico. Za pregled dostopnosti na ravni cele Slovenije je na voljo spletna karta: http://projekti.uirsi.si/Portals/0/karte/dostop_JPP_sredisca/dostop_JPP.html.

3.4.2 Cestno omrežje

Med letoma 2014 in 2019 ni bilo večjih sprememb na področju cestnega omrežja, najpomembnejša vlaganja so se zgodila med letoma 1994 in 2010 v skladu z nacionalnim avtocestnim programom. Izgradnja avtocestnega omrežja in uvedba vinjetnega sistema cestninjenja za osebna vozila v letu 2008 sta skrajšala in pocenila prevoz na delo z osebnim avtomobilom, kar je vplivalo na razvoj (spalnih) naselij ob avtocesti in povečanje prometa, ki se v zadnjih letih izraža v vsakodnevni zastoji v času prometnih konic. V Sloveniji je sicer cestno omrežje gosto in močno razvejano. Skupna dolžina javnih cest je v letu

2019 znašala 38.988 km, od tega največji delež pripada občinskim cestam – javne poti (18.945 km) in lokalne ceste (13.317 km). Skupna dolžina državnih cest znaša 6.726 km, od tega je 547,2 km avtocest in 145,2 km avtocestnih priključkov ter 68,9 km hitrih cest in 16,7 km priključkov na hitre ceste. Po gostoti avtocestnega omrežja se z 31 km/1.000 km² avtocestnega omrežja uvrščamo v zgornjo tretjino evropskih držav (Eurostat, 2021). Na gostoto avtocestnega omrežja sicer pomembno vplivata razporeditev poselitve v državi in vpetost v mednarodna cestna omrežja.

Skupne dolžine javnih cest se med letoma 2014 in 2019 niso bistveno spreminjale. Zgrajenih je bilo 15 km avtocest in 3 km hitrih cest, nekaj sprememb je bilo pri občinskih cestah, vendar so te lahko le posledica sprememb v kategorizaciji cest, ne pa dejanskih sprememb v infrastrukturi. Tudi v prihodnje večjih sprememb v dolžini cest ne gre pričakovati, gradnja dodatne cestne infrastrukture pa je problematična z okoljskega in prostorskega vidika. Največji načrtovani projekt je izgradnja tretje razvojne osi, pojavljajo pa se težnje po širitvi nekaterih avtocestnih odsekov.

3.4.3 Obseg cestnega prometa

Pomanjkljivosti sistema JPP in želje prebivalcev se večinoma izražajo v čezmerni rabi osebnih avtomobilov, kar negativno vpliva na okolje, in visokih stroških, ki jih gospodinjstva namenjajo za mobilnost. Odvisnost od osebnih avtomobilov se kaže tudi v številu prevoženih kilometrov z motornimi vozili. Od leta 2016 do leta 2018 se je število prevoženih kilometrov povečalo za 8 %, od tega v kategoriji osebnih avtomobilov, v kateri je prevoženih največ kilometrov, za 6,2 %. Povečanje prevoženih kilometrov se izraža tudi v rahlem povečanju emisij toplogrednih plinov, ki jih povzroča promet. Emisije toplogrednih plinov so se v drugih sektorjih v enakem obdobju zmanjšale, podnebni cilji pa načrtujejo bistveno večje zmanjšanje.

Preglednica 29: Obseg cestnega prometa – število voznih kilometrov v Sloveniji registriranih vozil v slovenskem in tujem cestnem omrežju (v 1.000 km)

Kategorija	2016	2017	2018	indeks 2018/2016
M1 – osebni avtomobili	15.990.212	16.592.867	16.975.668	106,16
M2 – mini avtobusi	12.878	11.702	11.344	88,09
M3 – avtobusi	123.884	129.095	127.891	103,23
N – tovorna vozila	3.660.196	3.958.497	4.261.089	116,42
L1, L2, L6 – kolesa z motorjem	39.422	48.963	50.542	128,21
L3, L4, L5, L7 – motorna kolesa	162.078	166.136	167.412	103,29
skupaj	19.988.670	20.907.260	21.593.946	108,03

Vir: Obseg cestnega prometa, 2021

Poleg števila prevoženih kilometrov se je med letoma 2014 in 2019 povečalo tudi število prepeljanih potnikov in prevoženih kilometrov z JPP, kar je verjetno posledica cenovne politike, saj so v vmesnem obdobju dijaki in študenti pridobili možnost uporabe ugodnejših vozovnic integriranega JPP. Hkrati se je zmanjšalo število potnikov v železniškem prometu, kar je lahko prav tako posledica pocenitve vozovnic za medkrajevni avtobus.

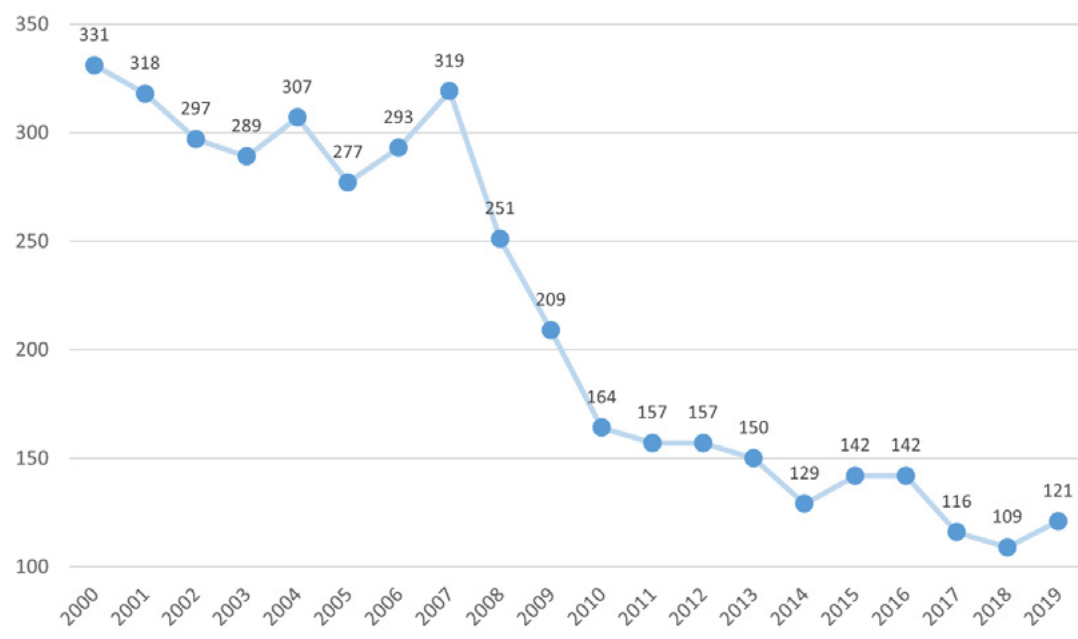
Preglednica 30: Število potnikov in potniških kilometrov z različnimi sredstvi JPP

		2014	2019
Železniški notranji in mednarodni prevoz	potniki (1.000)	14.837	13.907
	potniški kilometri (1.000)	696.700	698.300
Cestni javni linijski prevoz	potniki (1.000)	26.708	28.351
	potniški kilometri (1.000)	476.836	531.909
Mestni javni linijski prevoz potnikov	potniki (1.000)	47.549	58.610

Vir: SiStat, 2020

3.4.4 Prometna varnost

Ena od negativnih posledic prometa so prometne nesreče. Zaradi dokončanja avtocestnega omrežja, varnejših vozil in dejavnosti na področju preventive se je število umrlih na cestah po letu 2007 močno zmanjšalo. Napredek na področju prometne varnosti pa se je v zadnjih letih upočasnil. Med letoma 2014 in 2019 je skupno število smrtnih žrtev upadlo le za osem oseb (Umrli zaradi posledic ..., 2021).

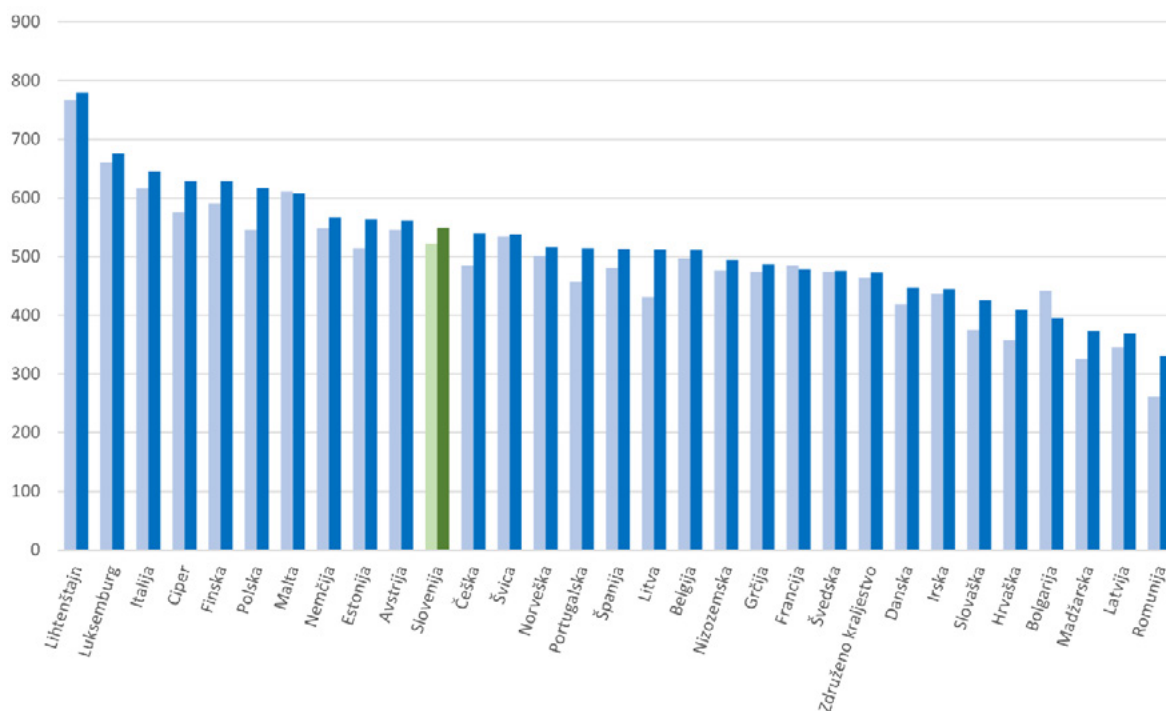
Grafikon 22: Umrli zaradi posledic transportnih nezgod

Vir: Umrli zaradi posledic transportnih nezgod (število), 2021

3.4.5 Stopnja motorizacije

V razvitih državah višja stopnja motorizacije izraža slabo prometno politiko in čezmerno odvisnost prebivalcev od uporabe osebnega avtomobila. V Sloveniji stopnja motorizacije narašča. V letu 2014 je bilo registriranih 1.068.362 osebnih vozil (518 na 1.000 prebivalcev), do leta 2019 pa se je število povečalo na 1.165.371 (556 na 1.000 prebivalcev), kar nas uvršča v zgornjo polovico evropskih držav.

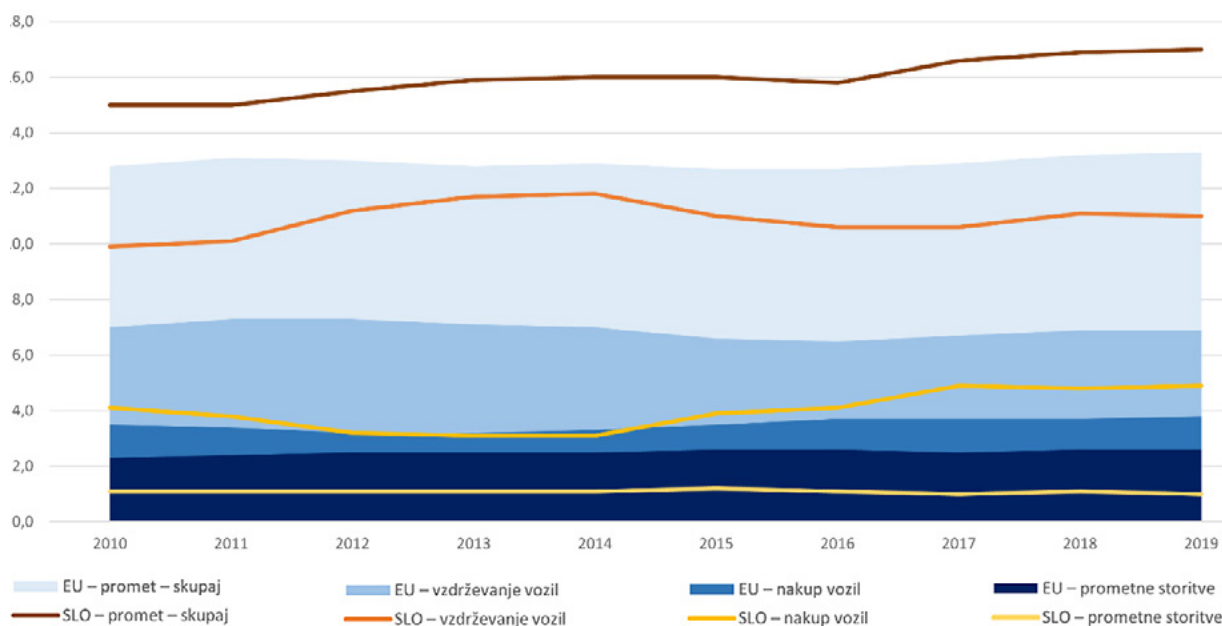
Grafikon 23: Stopnja motorizacije v številu vozil na 1.000 prebivalcev po državah med letoma 2014 in 2018



Vir: Passenger cars per 1000 inhabitants, 2021)

3.4.6 Stroški gospodinjstev za mobilnost

S stopnjo motorizacije je povezan tudi delež stroškov gospodinjstev, ki jih ta namenijo za mobilnost. Med vsemi državami EU slovenska gospodinjstva za mobilnost namenjajo najvišji delež svojih prihodkov. V letu 2019 je ta delež za Slovenijo znašal 17 %, povprečje za EU-28 v tem letu pa je znašalo 13,3 %. V letu 2014 so slovenska gospodinjstva za mobilnost v povprečju namenila 4.220 evrov, v letu 2019 pa 5.557 evrov. Izračun ni popolnoma natančen, saj imamo podatke o številu gospodinjstev le za leti 2015 in 2018. Število gospodinjstev je sicer zelo stabilno in se je med navedenima letoma povečalo le za 0,5 %. Na deleže sredstev za mobilnost sicer vpliva tudi kupna moč, vendar tudi v primerjavi z državami z nižjim ali primerljivim BDP slovenska gospodinjstva za mobilnost namenijo nadpovprečno visok delež sredstev. Slovenska gospodinjstva bistveno večji delež namenijo za obratovanje in nakup vozil ter podpovprečen delež za prometne storitve.

Grafikon 24: Delež sredstev v odstotkih, ki jih gospodinjstva namenijo za mobilnost

Vir: Eurostat, 2020

3.5 Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj

Kakovost življenja se izraža tudi v možnosti zaposlitve blizu doma, brez nepotrebnih dolgih voženj do delovnega mesta in nazaj, in v dostopnih kakovostnih storitvah splošnega pomena v bližini doma. Na možnost zaposlitve blizu doma med drugim vplivajo gospodarska rast, prosta delovna mesta in možnosti, ki jih ponujajo regija in posledično lokalne skupnosti za razvoj gospodarstva in ustvarjanje delovnih mest.

V letu 2019 je bila gospodarska rast zabeležena v vseh 12 statističnih regijah. BDP se je najbolj povišal v jugovzhodni Sloveniji (za 7,2 %). Največ slovenske bruto dodane vrednosti je ustvarila osrednjeslovenska regija (37,2 %), kar je pričakovano, saj je v njej glavno mesto, ima dovolj veliko koncentracijo delovnega prebivalstva, sorazmerno ugodno dostopnost za dnevne delovne migracije in je zaradi tega zanimiva za večino gospodarskih dejavnosti, med katerimi izstopajo storitvene. Razlike v BDP na prebivalca so se nekoliko zmanjšale. Ta je med regijo z najvišjim (osrednjeslovenska) in najnižjim BDP (zasevska) znašal 87,8 indeksne točke, medtem ko je v letu 2018 ta razlika znašala 88,6 indeksne točke. Leta 2015 je ta razlika znašala 86,7 indeksne točke in se je povečevala do leta 2018.

Če primerjamo BDP v standardu kupne moči s sosednjimi državami iz regije NUTS2 (Eurostat), je kohezijska regija Zahodna Slovenija uvrščena na tretje mesto, Vzhodna Slovenija pa na sedmo mesto med devetimi regijami.

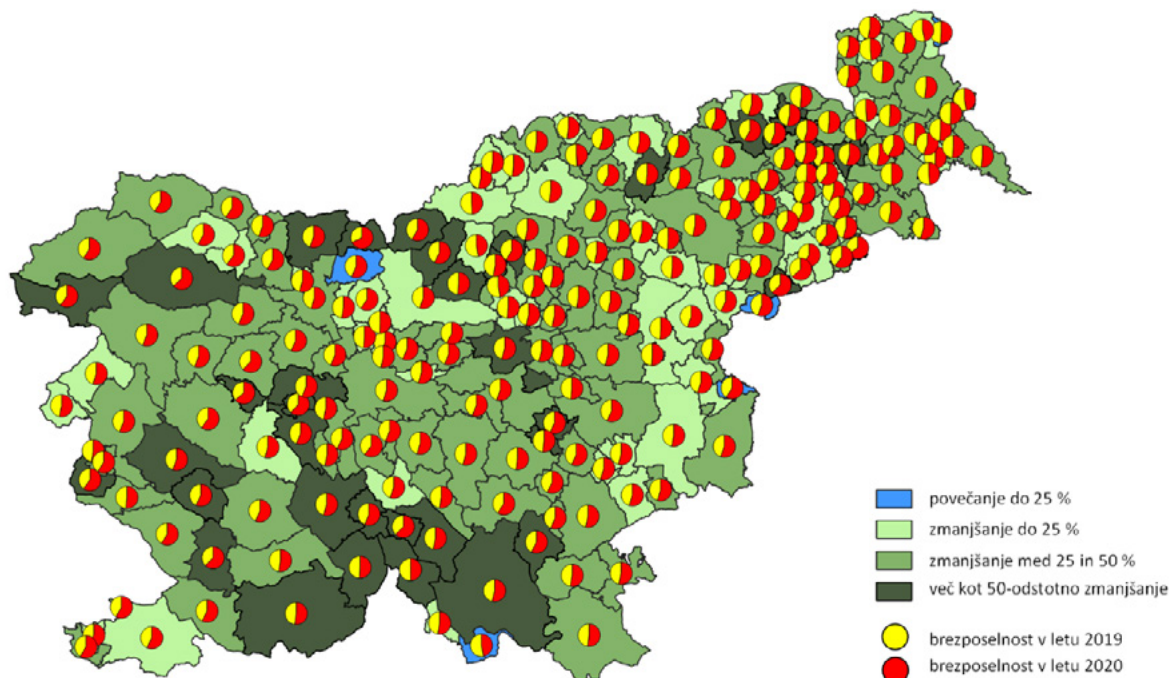
Preglednica 31: Bruto domači proizvod

Regije NUTS2, ki obkrožajo Slovenijo		Na prebivalca, indeks, EU = 100
Evropska unija		100
1	avstrijska Štajerska (Steiermark)	117,0
2	avstrijska Koroška (Kärnten)	109,0
3	Zahodna Slovenija	104,0
4	Furlanija – Julijska krajina (Friuli-Venezia Giulia)	103,0
5	Gradiščanska (Burgenland (AT))	90,0
6	Zahodno Podonavje (Nyugat-Dunántúl)	72,0
7	Vzhodna Slovenija	71,0
8	celinska Hrvaška	64,0
9	jadranska Hrvaška	61,0

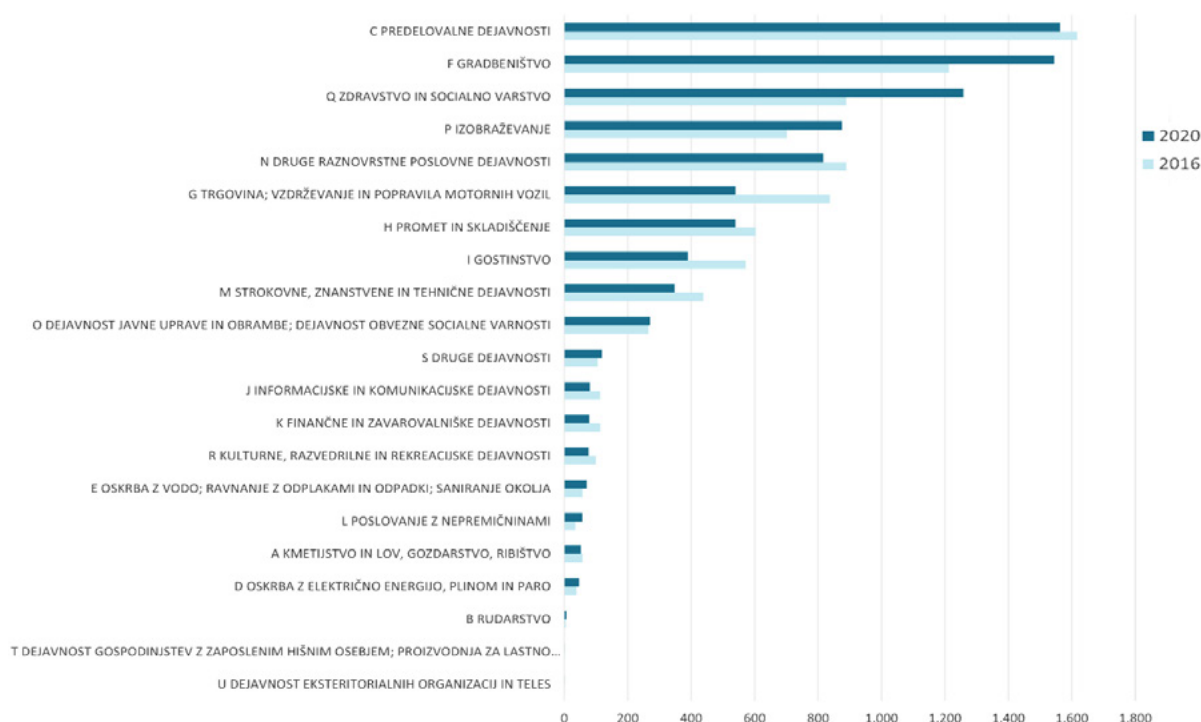
Vir: Surs, Eurostat, 2018

Število brezposelnih se je med letoma 2016 in 2020 zmanjšalo. Leta 2016 je bilo na zavodu za zaposlovanje prijavljenih 103.152 brezposelnih oseb, leta 2020 pa 85.003 te. Proti koncu leta 2020 se je brezposelnost povečala za 14,6 %, kar je posledica pandemije covida-19.

Slika 25: Sprememba deleža brezposelnih v obdobju 2016–2019, občine, tortni grafikon – primerjava števila brezposelnih v letih 2019 in 2020

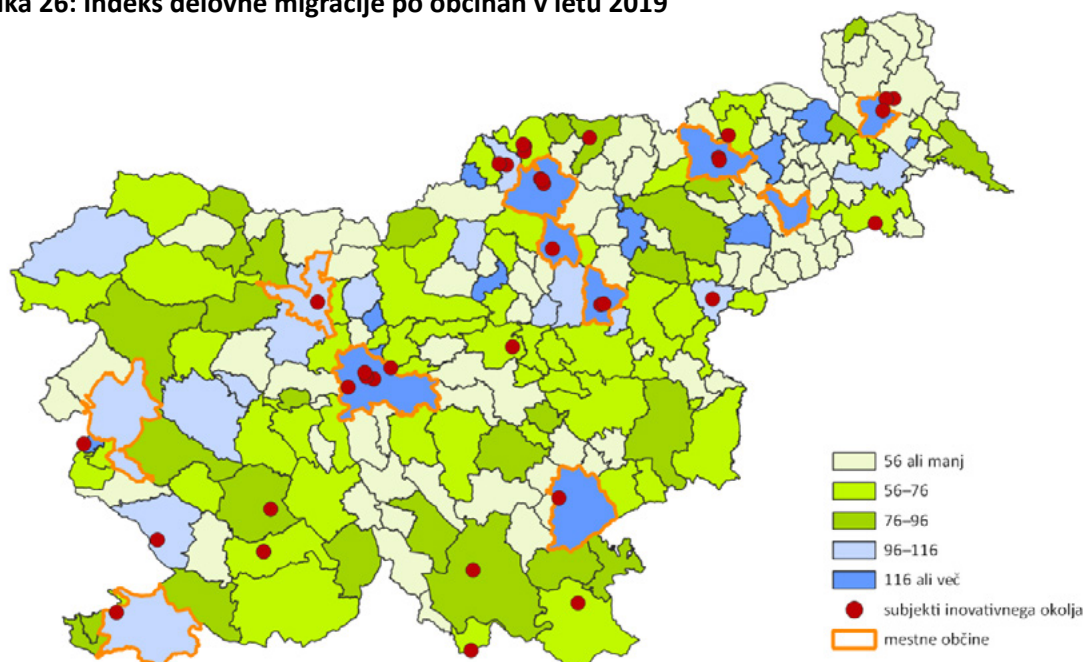


Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje)

Grafikon 25: Potrebe po prostih delovnih mestih po področjih dejavnosti

Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Potrebe po delovnih mestih prikazujejo velik porast na področju gradbeništva, zdravstva in izobraževanja. Od 12. aprila 2013 velja Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A), ki je odpravil obvezno prijavo prostega delovnega mesta pri zavodu, kar pomeni, da podatki niso nujno pravilni in ne vključujejo vseh prostih delovnih mest.

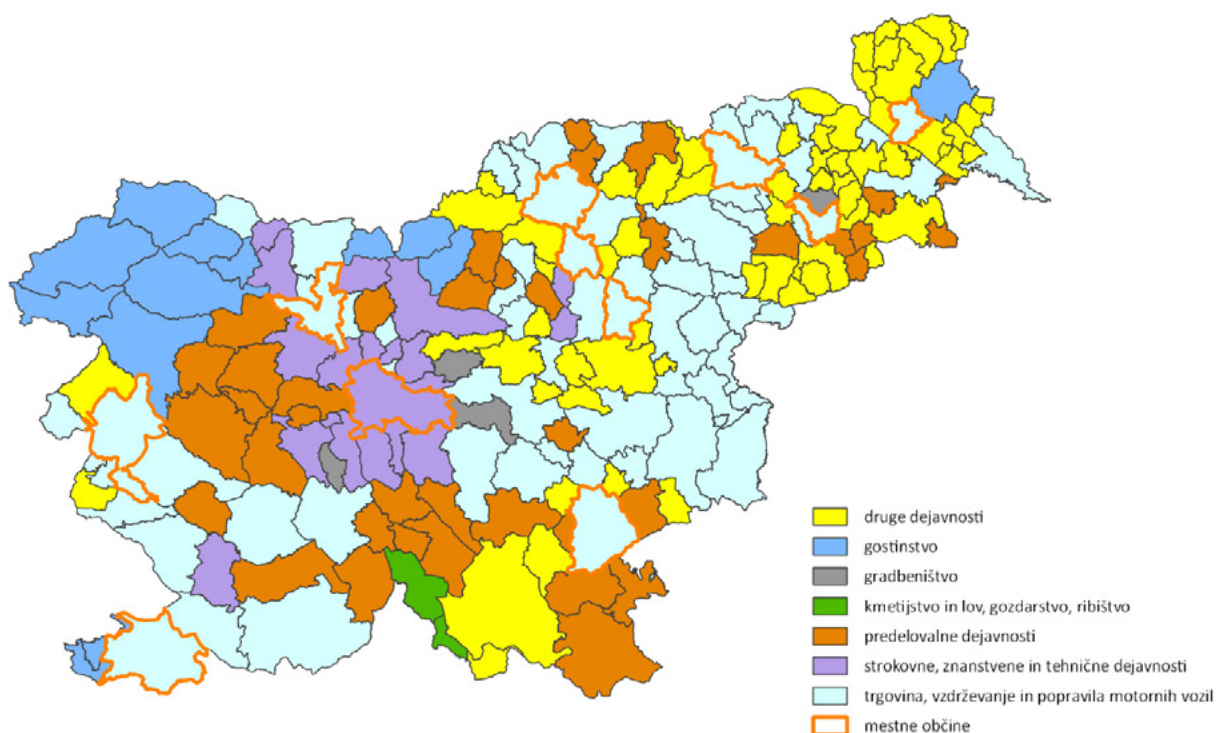
Slika 26: Indeks delovne migracije po občinah v letu 2019

Vir: SURS

Opomba: Indeks delovne migracije je kazalnik, ki za posamezno teritorialno enoto (občino, upravno enoto, statistično regijo) povezuje število delovnih mest s številom delovno aktivnih prebivalcev (glede na prebivališče). Meri samo delovne migracije med posameznimi teritorialnimi enotami, ne upošteva pa vseh notranjih delovnih migracij v opazovani teritorialni enoti. Indeks pove samo to, da zaposlena oseba odhaja na delo iz teritorialne enote, v kateri ima prijavljeno prebivališče, v drugo teritorialno enoto, v kateri ima delovno mesto.

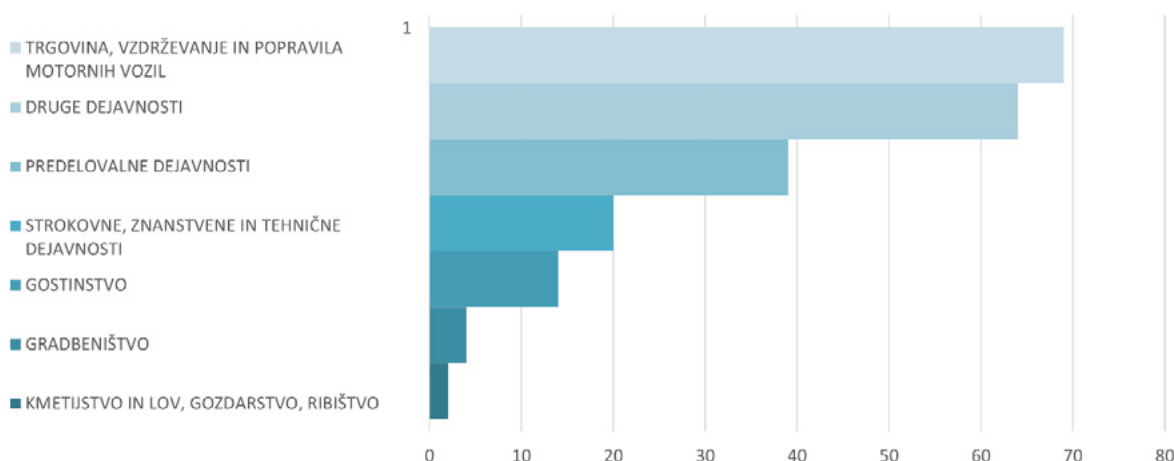
Že zgoraj je bilo omenjeno, da migracija zaposlenih (dolgotrajnejša potovanja na delo, povečana izpostavljenost nesrečam na poti do delovnega mesta ipd.) med drugim tudi vpliva na kakovost življenja. Treba pa je razumeti, da je kakovost življenja za nekoga lahko tudi višja kakovost okolja, boljši stanovanjski pogoji, dostopnejše nepremičnine ipd., ki odtehtajo slabe strani dnevnih potovanj na delo. S slike 26 je razvidno, da so generatorji delovnih mest pretežno na območjih mestnih občin in da so občine, ki obkrožajo mestne občine, pretežno bivalne.

Slika 27: Razporeditev dejavnosti po Sloveniji, določenih na podlagi enotne klasifikacije dejavnosti poslovnih subjektov, ki so številčno najbolj zastopane v občini



Vir: Ajpes, 2020

Po pregledu poslovnih subjektov, ki jih vodi agencija Ajpes, in podatkov o njihovi primarni dejavnosti po šifrantu enotne klasifikacije dejavnosti lahko določimo primarne dejavnosti subjektov po občinah. Na sliki 27 so prikazane dejavnosti, ki imajo v občini največ registriranih subjektov (med druge dejavnosti, ki so na sliki označene z rumeno barvo, se štejejo dejavnosti popravil raznih naprav, oblačil, pohištva in drugih osebnih ali gospodinjstev izdelkov, dejavnosti čistilnic in pralnic, ter dejavnosti za nego telesa in ostalih druge nerazvrščenih storitvenih dejavnosti). Gostinstvo kot del turizma se pojavlja v občinah, ki so tudi drugače bolj turistično usmerjene, in sicer v gorenjski, goriški in obalno-kraški regiji ter v občini Moravske toplice. Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti prevladujejo v osrednjeslovenski regiji, kjer je največja koncentracija poslovnih subjektov s tega področja. Največja koncentracija predelovalnih dejavnosti je značilna za občine, v katerih prevladujejo prej omenjene dejavnosti.

Grafikon 26: Številčnost primarnih dejavnosti po občinah v Sloveniji

Vir: Ajpes, 2020

V večini slovenskih občin je prevladujoča dejavnost trgovina, sledijo ji druge dejavnosti (med katere se uvrščajo dejavnosti članskih organizacij, različna popravila izdelkov za široko rabo ter dejavnosti za neto telesa in frizersko kozmetična dejavnost), predelovalne dejavnosti so na tretjem mestu, sledijo pa jim strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, gostinstvo in gradbeništvo, najmanj občin pa ima za primarno dejavnost kmetijstvo in lov, gozdarstvo in ribištvo.

Žal podatkov o prostorski razporeditvi delovnih mest ni mogoče dobiti, SURS vodi le statistiko o delovno aktivnem prebivalstvu, Zavod za zaposlovanje pa potrebe po zaposlovanju glede na območne enote zavoda in glede na osnovne dejavnosti po SKD. Tudi turistične dejavnosti ni v enotni klasifikaciji dejavnosti, zajeta je pod različnimi dejavnostmi, kot so gostinstvo, turistične kmetije, dejavnosti hotelov ipd. Turizem kot ena močnejših panog pri nas se je v razmerju do BDP med letoma 2012 in 2017 povečeval. Žal na portalu SURS novjših podatkov ni, tako da ne moremo ugotoviti, kolikšen je bil v letu 2020 padec prihodkov zaradi covida-19.

Preglednica 32: Prikaz prihodkov iz turistične dejavnosti

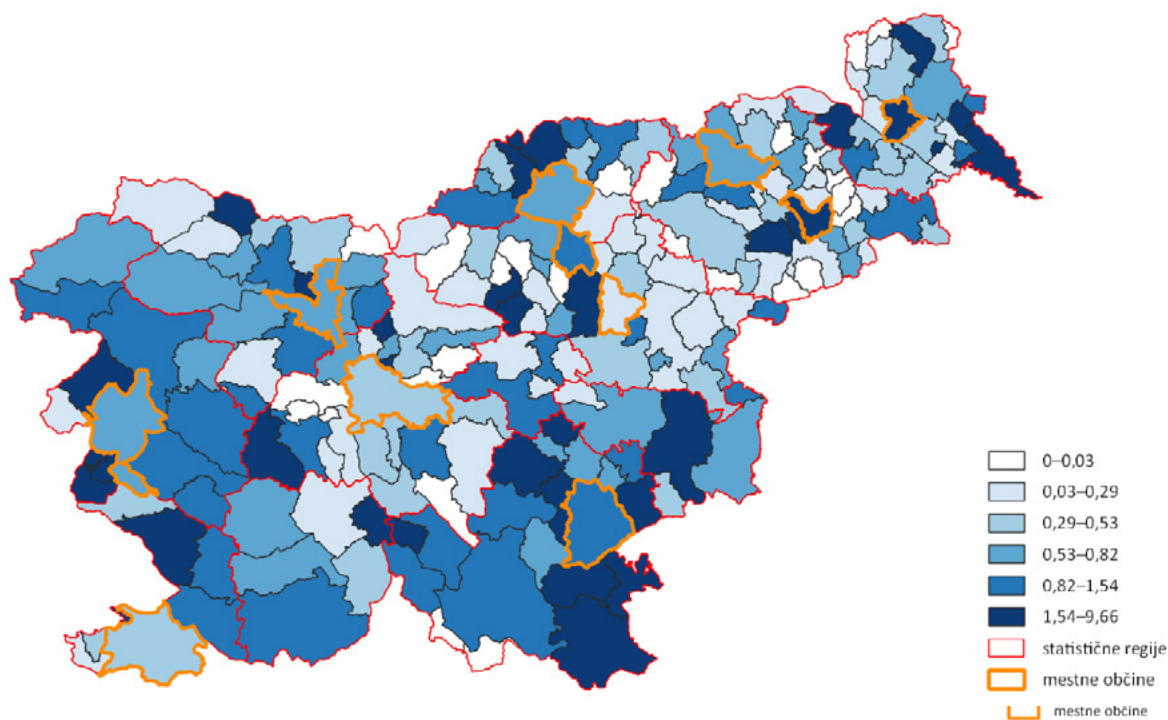
Turistična dodana vrednost in turistični bruto domači proizvod (BDP)	2012	2017
turistična dodana vrednost, mio EUR	1.162,1	1.463,2
celotna dodana vrednost gospodarstva, mio EUR	31.211,2	37.366,4
delež turistične dodane vrednosti v celotni dodani vrednosti, %	3,7	3,9
turistični BDP, mio EUR	1.747,0	2.274,2
celoten BDP gospodarstva, mio EUR	35.988,1	42.999,7
delež turističnega BDP v celotnem BDP, %	4,9	5,3

Vir: SURS, 2020

Interes občin za pridobitev novih delovnih mest se izraža v njihovih prizadevanjih za zagotavljanje privlačnih, komunalno opremljenih in prometno dostopnih poslovnih con. Ob pomanjkanju ustreznih ocen stroškov in koristi je v preteklosti nastalo veliko manjših poslovnih con, ki pa ne omogočajo nadaljnega razvoja cone. Slovenija ima veliko različnih con, ki so danes zapolnjene in ne ponujajo možnosti širitve. V okviru izvedbe ciljnega raziskovalnega projekta (Bizjak idr., 2019) so bile zajete cone, ki niso polno zasedene ali imajo možnost širitve na sosednje parcele (v skladu z občinskimi prostorskimi akti) in za katere so občine izrazile željo, da se javno predstavljajo na portalu Invest Slovenija.

Veliko poslovnih con po občinah prispeva k razdrobljenosti in neorganiziranosti, saj si veliko občin prizadeva vzpostaviti poslovno cono na svojem območju, čeprav zanjo nima ustreznih prostorskih, infrastrukturnih, poslovnih, organizacijskih in človeških zmogljivosti. Velikokrat občina cono vzpostavi na svojem zemljišču, pogosto pa na zasebnem zemljišču na pobudo lastnikov zemljišč. Vse to vpliva na neracionalno in netrajnostno rabo prostora ter na povečanje negativnih vplivov na gospodarstvo in okolje, ki ga povzročajo nepovratna izguba razpoložljivih (velikokrat tudi kmetijskih) zemljišč, povečan potniški in tovorni promet, raba energije in neracionalne (včasih celo neupravičene) naložbe v opremljanje zemljišč. Manjše občine težko samostojno zagotovijo vse potrebne prostorske in infrastrukturne pogoje (npr. zadostno velikost poslovne cone, dobre povezave na prometno omrežje višje ravni, zmožljiv priključek na električno omrežje, priključek na industrijski plin, priključek na industrijski tir železniškega omrežja ipd.) in druge vire (človeške, finančne ipd.). Velikokrat z vzpostavitvijo »lokalne« cone rešujejo težave lokalnih podjetnikov, ki največkrat zagotovijo zemljišča, občina pa jih s prostorskimi akti vzpostavi in komunalno opremi. Take cone so lokalnega pomena in imajo funkcijo spodbujanja lokalnega razvoja, saj sredstva ostajajo lokalni skupnosti, nimajo pa večje možnosti za širitev con in privabljanja tujega kapitala.

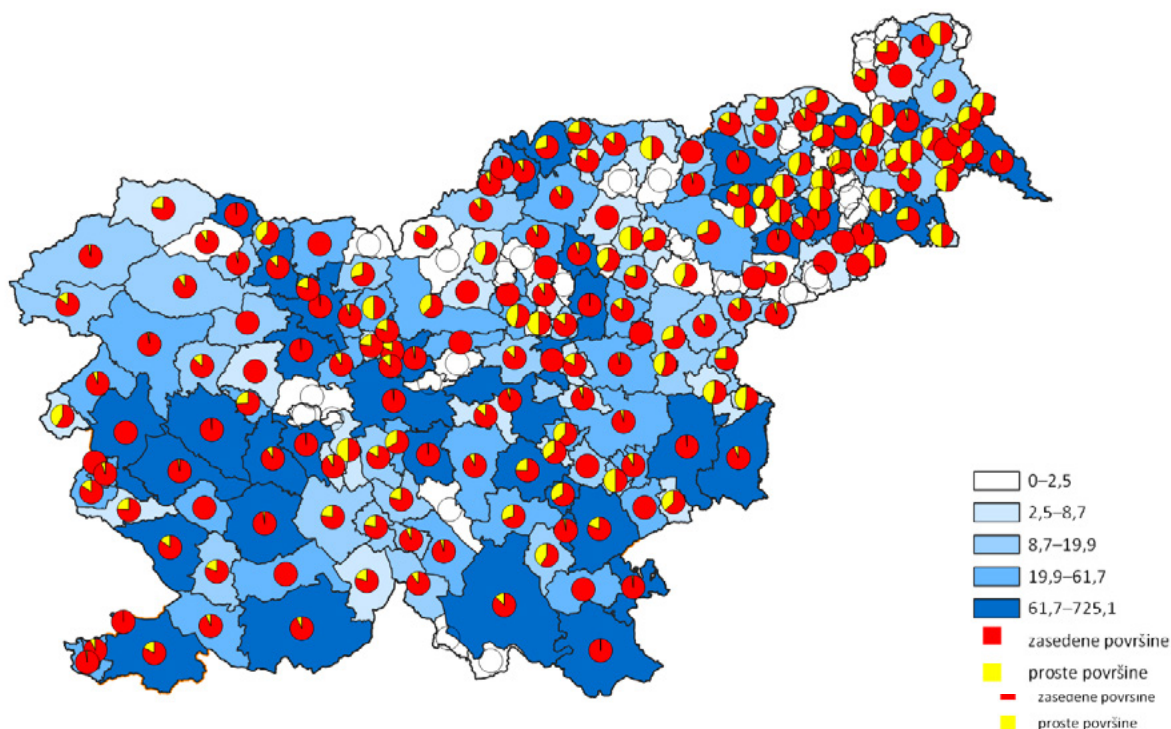
Slika 28: Skupna površina (v ha) poslovnih con v občini s prostimi kapacitetami in možnostjo širitve glede na število aktivnih prebivalcev v občini



Vir: CRP – UIRS/GIS

Iz zbranih podatkov je razvidno, da imamo v Sloveniji veliko poslovnih con, ki so razporejene po skoraj vseh občinah. Pri tem imajo mestne občine praviloma večje število poslovnih con. Večje število con je tudi ob avtocestnem križu.

Slika 29: Skupna površina poslovnih con v občini (v ha), tortni grafikon – razmerje med zapolnjenimi in prostimi površinami



Vir: CRP – UIRS/GIS

Skupna površina con po občinah kaže, da imajo določene občine manjše število con, vendar z večjo površino, ki pretežno ležijo ob dobrih cestnih povezavah. Večje cone imajo več možnosti privabljanja domačega in tujega kapitala, če imajo seveda še prostor za širitev oziroma možnosti najema prostora. Večje število con, ki imajo še nezaseden prostor v coni, je v jugovzhodni Sloveniji, podravski in pomurski regiji, v drugih regija pa je prostora v conah manj, nekatere so že skoraj polne.

Preglednica 33: Poslovna dejavnost v coni glede na primarno dejavnost subjektov v njej

Statistična regija	Industrijska cona	Prometno logistična cona	Trgovska cona	Cona tehnoloških dejavnosti	Cona z več gospodarskimi dejavnostmi	Cona raznovrstnih gospodarskih dejavnosti	Cona z neopredeljenimi gospodarskimi dejavnostmi	Skupaj
gorenjska	7			1	48	9	26	91
goriška	7				38	3	34	82
jugovzhodna Slovenija	10	1	2		29	2	29	73
koroška	1		1		15	1	10	28
obalno-kraška			1		17	2	14	34
osrednjeslovenska	2		4	1	38	6	33	84
podravska	3	1	1		24	5	29	63
pomurska	1				12	3	33	49
posavska	1		1		10		12	24
primorsko-notranjska	2				6	3	13	24
savinjska	5	1	3	1	31	9	40	90
zasavska					6		5	11
skupaj	39	3	13	3	274	43	278	653

Vir: Ajpes, 2020

Pregled primarnih dejavnosti (po SKD) po conah je pokazal, da je zelo malo con, za katere bi lahko rekli, da so izrazito industrijske, logistične, trgovske ali tehnološke (merilo je bilo, da se v coni na več kot 80 % površine izvajajo dejavnosti, ki so v SDK opredeljene na področju C – predelovalne dejavnosti, H – promet in skladiščenje, G – trgovina ali M – strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti). Večja je porazdelitev con z več gospodarskimi dejavnostmi (tj. poslovna cona, v kateri se pretežno (na več kot 50 % površine cone) izvajajo gospodarske dejavnosti, opredeljene na področjih C, G, H, J in M po veljavni Standardni klasifikaciji dejavnosti 2008) ali neopredeljenimi gospodarskimi dejavnostmi (za katero pretežno (za več kot 80 % površine cone) ni znana gospodarska dejavnost poslovnih subjektov).

Za razvoj gospodarstva so pomembni tudi subjekti inovativnega okolja (SIO), ki so osredinjena infrastrukturna in strokovna središča, katerih najpomembnejše naloge so promocija, ustvarjanje znanja in poslovnih zamisli ter komercializacija teh. Med te štejemo podjetniške in univerzitetne inkubatorje, tehnološke parke, pospeševalnike in delo v skupni pisarni (coworking). Po pregledu, ali je subjekt v poslovni coni, je bilo ugotovljeno, da je samo šest subjektov inovativnega okolja dejansko v poslovnih conah. V Operativnem programu za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 se priporoča umestitev hitro rastočih podjetij v obstoječe poslovne cone, kjer lahko delujejo kot povezovalci med podjetji v coni.

Ena večjih težav poslovnih con v Sloveniji je, da večina con nima upravnika, ki bi skrbel za razvoj cone, uslužnostne dejavnosti in morebitno industrijsko simbiozo. Dober primer cone, ki ima upravnika, je ljubljanski BTC, ki je sicer bolj trgovsko-poslovna cona, vendar je pri njej dobro viden vpliv upravnika. Težava je tudi, da so določene cone degradirane, zato bi bilo treba vzpostaviti politiko za njihovo revitalizacijo, ki bi omogočila zalogo zemljišč za nova vlaganja.

Za boljši regionalni prostorski razvoj bi bilo treba na ravni regij določiti cone, ki so regionalnega in državnega pomena, ter spremeniti politiko vlaganja državnih in kohezijskih sredstev iz sedanjega komunalnega opremljanja con v investicijsko vlaganje in spodbujanje razvoja con. Te lahko postanejo spodbujevalec gospodarskega razvoja regije, pri tem pa ne smemo zanemariti lokalnih con, ki so lahko izjemno pomembne za lokalna podjetja in regionalno gospodarstvo ter lokalnemu okolju vračajo več kot velike tuje investicije.

3.6 Prepoznavnost naselij in krajine

3.6.1 Vsebinska izhodišča

Prepoznavnost naselij in krajine ter krepitev prostorske identitete je eden ključnih ciljev prostorskega razvoja. Na nacionalni ravni je to temo leta 2004 opredelila tudi SPRS na podlagi prej pripravljenih strokovnih podlag, med njimi so pomembnejše Arhitekturna tipologija (Fister, 1993), Regionalna razdelitev krajinskih tipov v Sloveniji (Marušič idr., 1998) in Izjemne krajine (Ogrin, 1999). Tema se osredotoča na identiteto prostora in njen pomen ter vlogo pri zagotavljanju kakovostnega življenjskega okolja. Pri tem je poudarek na prepoznani strukturi prostora – zgradbi, pestrosti, posebnostih, značaju in dinamiki procesov ob upoštevanju raznolikih rab (poselitve, kmetijstvo, gozdarstvo, vodno gospodarstvo, rekreacija in turizem, energetska izraba ipd.). Temeljna načela se navezujejo na različna mednarodna izhodišča, med drugim tudi na evropsko konvencijo o krajini ter na poznavanje prostorskih danosti in značilnosti posameznih območij.

SPRS je na podlagi temeljite predhodne študije (Fister, 1993) uvedla 14 arhitekturnih regij in predvidela, da se območja posameznih arhitekturnih regij in usmeritve za ohranjanje arhitekturne prepoznavnosti in ohranjanje nasebinske dediščine v njih podrobneje določijo na podlagi strokovnih podlag v okviru izdelave regionalnih zasnov prostorskega razvoja ali strategij prostorskega razvoja občin. Med drugim kot pomembne teme poudarja prenovo kulturne dediščine in druge stavbne dediščine v naseljih, premišljeno obravnavo drugih nosilcev arhitekturne prepoznavnosti mest in naselij in opozarja na pomen priprave usmeritev za ohranjanje arhitekturne prepoznavnosti. Na podlagi temeljitega vrednotenja slovenske krajine (Marušič idr., 1998) je SPRS opredelila usmeritve za zagotavljanje prepoznavnosti na ravni posameznih krajinskih regij (enot). V okviru ohranjanja prepoznavnosti krajine so pomembne tudi opredelitev območij s prepoznavnimi krajinskimi značilnostmi in izjemnih krajin (Ogrin, 1999) in usmeritve za usmerjanje prihodnjega razvoja (Hudoklin idr., 1998). V obdobju 2018–2020 je bila nadgrajena metodologija določanja območij nacionalne prepoznavnosti krajine, ki se osredotoča na krajinsko prepoznavnost na ravni krajinskih regij in območij s prepoznavnimi krajinskimi značilnostmi na nacionalni ravni. Na problematiko zmanjševanja kakovosti in razvojne vrednosti slovenske krajine v zadnjih letih je opozoril projekt Varstvo in razvoj slovenske krajine: Izhodišča za oblikovanje krajinske politike – Koncept krajinske politike Slovenije (Hudoklin idr., 2019).

3.6.2 Stanje v prostoru

Kljub izpostavljenim smernicam za ohranjanje prepoznavnih značilnosti, ki jih opredeljujejo strateški prostorski dokumenti, se spremembe v prostoru ne izvajajo vedno v skladu z upoštevanjem obstoječih prostorskih kakovosti in njihovo nadgradnjo. Predvsem imajo velik vpliv na prepoznavnost območij prostorska razmestitev in značilnosti poselitve ter tudi umeščanje infrastrukture in energetskih objektov (npr. avtoceste, vodi, viadukti, vetrne in sončne elektrarne ter hidroelektrarne). Prostorska podoba se v času spreminja, ustvarjajo se nove prvine, oblikujejo novi poselitveni vzorci in spreminjajo robovi naselij oz. stik naselij z okolico. Nova razmerja v prostoru ustvarjajo novo prepoznavnost, ki ni nujno sledenje osnovni prostorsko pogojeni morfološki zgradbi. Spremembe v prostoru so v zadnjih letih povezane zlasti z razpršeno gradnjo, predimenzioniranimi in/ali neprimerno umeščenimi gospodarskimi, trgovskimi in stanovanjskimi objekti, začasnimi objekti in objekti neustreznih rab (npr. industrijski

objekti na podeželju), njihovo vidno izpostavljenostjo in tudi uporabo neprimernih gradiv pri gradnji. Ti pojavi so prisotni na celotnem območju države, zelo pogosto v širši okolici večjih poselitvenih oz. funkcionalnih središč, posebej problematični so na območjih prepoznavnosti (npr. Kras, vinogradniška območja itd.). V zadnjem času se stanje slabša, saj tema prepoznavnosti naselij in krajine ni sistematično obravnavana, strateško opredeljene vsebine niso ustrezno določene v strateških in izvedbenih prostorskih aktih, predvsem zaradi premajhnega zavedanja o pomenu teme med dejanskimi odločevalci in usmerjevalci prostorskega razvoja in njene posledične podhranjenosti (malo podrobnih strokovnih podlag, odsotnost nadzora na tem področju – npr. ni NUP za to področje). Tako se prostorska podoba spreminja nenadzorovano, še posebej na območjih z večjimi razvojnimi pritiski (npr. funkcionalna regija osrednjega dela države), večinoma na račun zmanjševanja prostorske prepoznavnosti.

V območjih z dobro prometno dostopnostjo sta prisotna močna urbanizacija podeželja in tudi prenos netipičnih arhitekturnih tipologij. V bližini nekaterih naselij se pojavljajo nova poselitvena jedra, ki z obstoječimi naselji niso primerno povezana (npr. novo poselitveno jedro ob naselju Grčarevec, območje Loško v Cerknici, novo poselitveno jedro na zahodnem robu Unca idr.) in običajno ne upoštevajo lokalne morfološke zgradbe. Velikokrat gre preprosto za rastrsko določanje parcel in gradnjo brez upoštevanja naravnih prostorskih danosti, obstoječe morfologije naselij in mreže infrastrukture (glej sliko 30). Nekatera podeželska območja se urbanizirajo ter vse bolj postajajo prostor bivanja in dela na domu, pojavljajo se spremembe rabe in potrebe po selitvah primarnih dejavnosti (kmetij) iz naselij. Ponekod na težje dostopnih območjih sta bila v preteklosti zaznana trend odseljevanja prebivalstva in deagrarizacija, na nekaterih območjih, privlačnih za turizem, pa se pojavljajo spremembe namembnosti objektov in gradnja začasnih nastanitvev, pri čemer so te prenove pogosto arhitekturno neakovostne, novogradnje pa velikokrat umeščene na neprimerne lokacije in tipološko neustrezne), kar negativno vpliva na prostorsko prepoznavnost. Na krajinsko prepoznavnih območjih je posebej pereča problematika turističnih nastanitvenih objektov, ki imajo značaj poselitve (hotelski kompleksi, počitniška naselja, glampingi) in v različnih kontekstih degradirajo obstoječe prostorske kakovosti.

Slika 30: Primeri rasti naselij brez upoštevanja morfoloških značilnosti obstoječe naselbinske strukture in drugih prostorskih kakovosti, npr. širjenje naselij vzdolž prometnic in gradbene parcele v pravilnem vzorcu/rastru (od leve proti desni: Grčarevec, Cerknica-Loško, Unec)



Vir: Map data, 2021

3.6.3 Trendi

Prostorska prepoznavnost se še posebej hitro izgublja na območjih z večjimi razvojnimi pritiski (funkcionalna urbana območja, prometno dobro dostopne lokacije ipd.). Na to močno vplivajo širši družbeno-ekonomski procesi in silnice tehnološkega razvoja, npr.:

- povečanje dostopnosti nacionalnega teritorija po dokončanju avtocestnega omrežja in širitev poselitve na dobro dostopnih lokacijah (rast naselij na nova, prej nepozidana zemljišča);
- gospodarska politika in njen prostorski odraz (npr. propad tradicionalne industrije in razvrednotena območja; uvajanje podjetniške pobude in SME – veliko število novih poslovno-obrtnih con; spremenjena trgovska politika in prostorska pojavnost – uvajanje velikih nakupovalnih središč na lokacijah, dobro dostopnih z avtomobilom, ipd.);
- delovanje nepremičninskega trga po tržnih mehanizmi (kakovost gradnje, podrejena kvantiteti oz. zagotavljanju čim večjih površin za trženje, pri čemer se investitorji bolj kot z arhitekturno kakovostjo ukvarjajo z obsegom uporabnih površin, ki jih lahko ponudijo na trgu);
- povečan ekonomski interes za zunanje oglaševanje (povečana potreba ekonomskih subjektov po promociji je ob hkratni šibki regulaciji oglaševanja privedla do velikega povečanja oglaševalskih površin);
- vpliv kmetijske politike in razvoj novih kmetijskih pristopov in tehnologij, ki vplivajo na podobo oz. prepoznavnost krajine (npr. intenzifikacija kmetijske pridelave, zaraščanje območij z omejenimi dejavniki za kmetijsko proizvodnjo);
- uvajanje novih tehnologij in podporne infrastrukture (vzpostavljanje novih tehničnih objektov in elementov za izkoriščanje obnovljivih virov energije, telekomunikacije ipd.);
- pomanjkljiv inšpekcijski nadzor, posebej pri neskladnih objektih oz. posegih.

3.6.4 Vključevanje prostorske prepoznavnosti v prostorsko načrtovalske in druge dejavnosti

V praksi je bila tema prepoznavnosti naselij in krajine v zadnjih letih redko obravnavana oz. operacionalizirana v manjšem obsegu v izvedbenih prostorskih aktih na nižjih ravneh (regionalni, občinski). Delno zaradi podhranjenosti stroke, ki ob obsežnih drugih obveznih vsebinah ne uspe poglobljeno obravnavati te teme, predvsem pa zaradi premajhnega zavedanja o pomembnosti te problematike med dejanskimi odločevalci in usmerjevalci prostorskega razvoja, njene posledične odsotnosti v strokovnem diskurzu, majhnega števila podrobnih strokovnih podlag, odsotnosti zakonskih obvez za izdelovanje strokovnih podlag in ne nazadnje nezadostnega nadzora na tem področju (npr. neopredeljenost nosilcev urejanja prostora za to področje).

Redke občine so na svojo pobudo izdelale posebne strokovne podlage oz. si prizadevale, da se ohranjanje prepoznavne prostorske podobe vključi v prostorske akte. Gre predvsem za občine, ki prepoznavno arhitekturno in krajinsko podobo vidijo kot del strategije svojega razvoja (ker temelji npr. na turizmu, bogati kulturni dediščini ipd.). Stanje na tem področju ni sistematično pregledano za celotno Slovenijo.

Primer dobre prakse

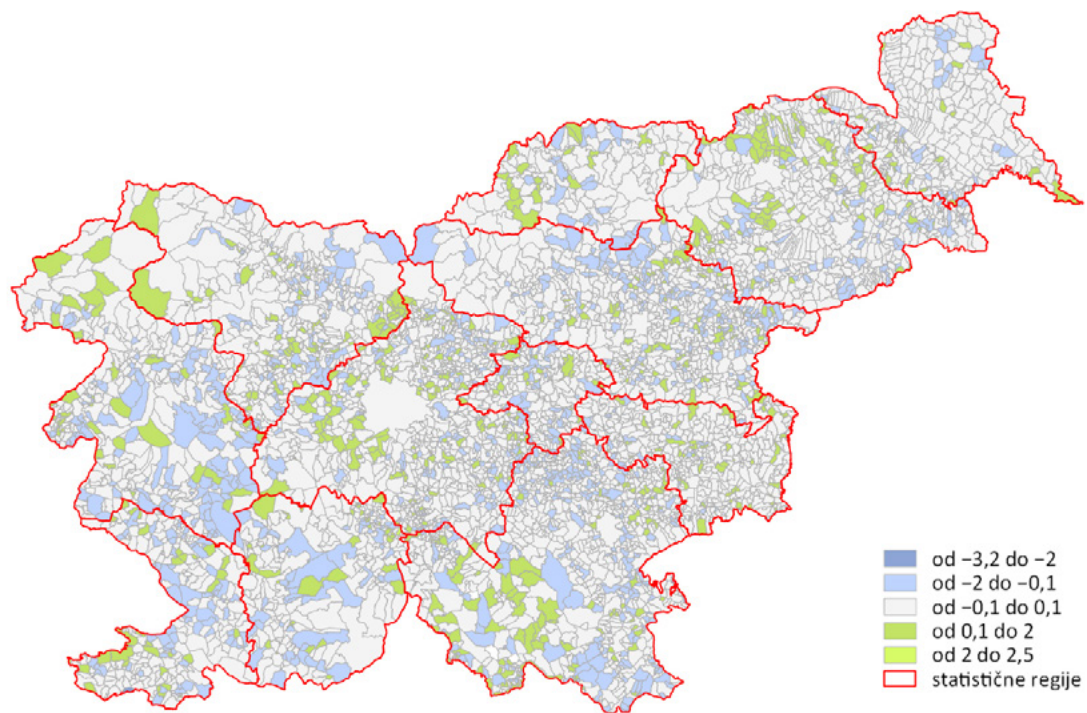
Občina Idrija je, da bi ohranila prepoznavnost naselij in krajine pristopila k izdelavi strokovnih podlag za oblikovanje objektov. Strokovne podlage služijo kot osnova za določitev prostorskih izvedbenih pogojev v občinskem prostorskem načrtu ter hkrati za izdajo poljudne publikacije s priporočili in primeri dobrih praks (Gantar idr., 2020), ki so v pomoč projektantom in investitorjem pri prenovah in novogradnjah, da bodo te skladne s prepoznavnimi arhitekturnimi in prostorskimi značilnostmi na različnih ravneh urejanja (npr. od lege oz. umestitve stavbe v prostor do oblikovanosti stavbnega ovoja, streh, stavbnega pohištva in značilnih arhitekturnih detajlov).

S sprejetjem ZUreP-2 so se tudi na občinski ravni začele izvajati dejavnosti (npr. dejavnosti Skupnosti občin Slovenije) v zvezi z uveljavitvijo Urbanistične zasnove in Krajinske zasnove kot strokovne podlage ter odloka o urejanju podobe naselij in krajine kot orodij za nadzor podobe prostora na področjih, ki jih obstoječi prostorski akti ne uspejo uspešno regulirati (zaradi vloge prostorskega akta, ki v tem pogledu ni operativen, ali ker ne gre za posege, regulirane z dovoljenji), npr. urejanje slabo vzdrževanih objektov in ruševin, oglaševanja, grafitiranja, neprimernih (kričečih) fasad, nestrokovne skrbi za drevnino ipd.). Tudi to so potencialni vidiki, na podlagi katerih je mogoče izoblikovati kazalnike za spremljanje stanja oz. spreminjanja podobe naselij in krajine na občinski ravni – npr. število oglaševalskih mest, število nevzdrževanih objektov z motečim vplivom na podobo naselja, število objektov s fasadami z motečim vplivom na podobo naselja ipd.). Osnovni kazalnik spreminjanja podobe naselij je lahko tudi volumetrična sprememba obsega naselbinskega telesa – to je rast/zmanjšanje horizontalnih površin, ki jih zaseda naselje in rast/zmanjšanje povprečne višine vseh objektov v naselju (glej sliko 31). Tovrstno statistično spremljanje je lahko le osnovno orodje, podrobne analize je mogoče opraviti le s spremljanjem spreminjanja stanja na terenu, običajno s fotoanalizo. Dolgoročno je za te potrebe treba določiti natančne lokacije, na katerih se v nekajletnih (npr. petletnih) intervalih fotografirajo vedno isti pogledi in s pomočjo fotoanalize spremljajo spremembe.

Primer dobre prakse

V okviru projekta Atlas – Napredne rešitve energetske prenove stavb kulturne dediščine alpskega prostora, ki je potekal v okviru programa Interreg Območje Alp, so se za širše območje Zgornjega Posočja pod vodstvom Posoškega razvojnega centra (PRC) pripravile smernice za energetsko prenovo objektov kulturne dediščine (Atlas, 2021). Te spodbujajo prenovo stavbne dediščine tako, da se ob upoštevanju spremenjenega načina življenja dviguje kakovost bivanja, hkrati pa se ohranjajo prepoznavni arhitekturni elementi stavbne dediščine in s tem prepoznavnost posameznega kraja. Smernice so v pomoč lastnikom, investitorjem, občinam in drugim deležnikom, ki se srečujejo z vprašanji prenove stavb. Vsebujejo informacije o številnih primerih dobre prakse z drugih območij Alp, kjer sta ohranjanje in krepitev prostorske identitete prepoznana kot pomembna razvojna prednost. V okviru projekta je potekalo tudi več izobraževanj, pri katerih so se udeleženci seznanili s pomembnostjo ohranjanja kulturne krajine in prostorske prepoznavnosti, z elementi stavbne dediščine, ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti in postopki pridobivanja dovoljenj za prenovo, med projektnim delom pa so v konkretnih primerih izdelali konceptualne zasnove za prenovo izbranih objektov.

Slika 31: Informativni prikaz spremembe višin objektov v metrih med letoma 2015 in 2020 na enoto naselja



Vir: UIRS, 2021

4 Sklepne ugotovitve in priporočila

Poročilo o prostorskem razvoju 2021 vsebuje analizo stanja in trendov prostorskega razvoja na izbranih področjih: demografija in poselitev, namenska raba prostora in načrtovanje rabe zemljišč, prepoznavnost naselij in krajine, kmetijska in gozdarska dejavnost ter raba prostora, javne odprte površine, razvrednotena območja, graditev, stanovanja, promet in vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj. Poleg tega so bili v analizo vključeni ti vidiki: upravljavski okvir urejanja prostora, vključevanje prostorskih vidikov v pripravo javnih politik in nevladne organizacije na področju urejanja prostora. Kot uvodna krovna tema je bila v analizo vključena kakovost življenja, ki je v SPRS 2050 opredeljena kot samostojni cilj in je (ne)posredno vključena v druge gradnike dokumenta. Nabor in pregled kazalnikov, ki je sestavni del Poročila je objavljen v elektronski obliki. Objavljen je na spletni strani Prostorsko informacijskega sistema (PIS) v rubriki Spremljanje stanja prostorskega razvoja.

V nadaljevanju predstavljamo ključne sklepne ugotovitve in priporočila za nekatera obravnavana področja. Najprej so predstavljene **ugotovitve in priporočila glede sistema urejanja prostora**, nato **ugotovitve in priporočila glede prostorskih trendov in posameznih dejavnosti v prostoru**, v končnem delu pa **ugotovitve in priporočila o kakovosti življenja v Sloveniji**.

4.1 Upravljavski okvir urejanja prostora v Republiki Sloveniji

V obravnavanem obdobju, ki ga zajema poročilo, je bila sprejeta nova prostorska zakonodaja, in sicer ZUreP-2. Prinesla je novosti, na primer regionalni prostorski načrt in povezavo z regionalnim razvojnim načrtovanjem, osnovo za strateško povezovanje drugih sektorjev s prostorskim sektorjem in novi organizacijski obliki na nacionalni ravni, kot sta komisija za prostor in prostorski svet. Obe sta namenjeni bolj utemeljenemu in strokovnemu odločanju na nacionalni ravni in krepitvi sektorskega povezovanja. Na regionalni ravni so bila prizadevanja vložena v vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja, ki bi dopolnilo obstoječe razvojno načrtovanje. Kljub prizadevanjem pa v regionalnih razvojnih programih za programsko obdobje 2021–2027 določila ZUreP-2 še ne bodo popolnoma implementirana. Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS je poudarilo slabosti sodelovanja med nacionalno in regionalno (občinsko) ravno na področju regionalnega razvoja, pri čemer sta glavni težavi zlasti zamujanje in neodzivnost države na pobude in potrebe regij. V tem obdobju se je nadaljevala tudi prenova Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, ki je bila v začetku leta 2021 v fazi dopolnjenega osnutka. Opredeljenih je pet glavnih strateških ciljev in poudarjena zahteva za pripravo akcijskega načrta za izvajanje strategije, kar pomeni bolj proaktiven in usmerjen pristop pri izvajanju strateškega dokumenta. Priprava DPN-jev poteka po ustaljeni dinamiki, trenutno se zlasti sprejemajo DPN-ji, namenjeni energetske infrastrukturi. Na lokalni ravni občine nadaljujejo pripravo občinskih prostorskih načrtov, od 212 občin jih je prostorske načrte sprejelo že 182. Ker so občinski prostorski načrti sprejeti po različni zakonodaji, njihovo poimenovanje in vsebina med občinami nista popolnoma usklajena. V letu 2020 se je začela priprava nove prostorske zakonodaje. Deležniki na področju prostorskega načrtovanja zgledno sodelujejo zlasti na horizontalni ravni, prostorski sektor pa želi na nacionalni ravni dodatno okrepiti svojo prepoznavnost med drugimi sektorji in zlasti njihovo občutljivost za prostorske vplive njihovih politik.

Priporočila

MOP mora svoja prizadevanja za boljše delovanje sistema urejanja prostora usmeriti v podporo izvajanju prostorske zakonodaje in ne v stalno, največkrat prenatrjeno spreminjanje le-te. Proces prenove SPRS 2050, ki poteka že od leta 2015, bi bilo potrebno počasi skleniti ter poskrbeti za podporo prenosu izvajanja, ciljev, usmeritev in prioritet v praksi. MOP mora aktivneje pristopiti k izvajanju ukrepov zemljiške politike, ki so v ZUreP-2 sicer ustrezno navedeni. Na državni ravni je potrebno najti sredstva za vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja, torej za pripravo regionalnih prostorskih planov, saj regionalne razvojne agencije teh kapacitet (človeških in finančnih) trenutno nimajo. Prav tako je treba nadaljevati krepitev usposobljenosti lokalnih skupnosti, zlasti manjših občin, na področju prostorskega načrtovanja. V okviru Prostorskega informacijskega sistema, katerega vsebino in uporabo je treba intenzivneje promovirati, vzpostaviti je treba tudi kazalnike za spremljanje upravljalvske kapacitete (finančne, človeških virov) na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (število zaposlenih na občinah na področju urejanja prostora, občinski proračun, namenjen nalogam urejanja prostora, sredstva, pridobljena prek finančnih virov EU, število sprejetih OPPN-jev, število izdanih inšpekcijskih odločb in podobno). Tako bomo lahko že sproti spremljali upravljalvske kapacitete občin na področju prostorskega načrtovanja in temu primerno prilagajali prizadevanja za učinkovito delovanje slovenskega sistema prostorskega načrtovanja.

4.2 Presoja prostorskih vplivov kot orodje za zagotavljanje večje prostorske občutljivosti politik

Poglavje o prostorskih vplivih politik poudarja potrebo, izraženo na ravni EU in tudi v Sloveniji, po večji občutljivosti sektorjev za vključevanje prostorskih vidikov v njihove politike. V ta namen navaja paradigmo teritorialne kohezije, s katero želi EU usmeriti regije in druga območja v pripravo in izvajanje politik, ki prispevajo k izenačevanju razvojnih razlik, upoštevanju razvojnih smernic, kot je racionalen in trajnosten regionalni razvoj. Poudarjena je presoja prostorskih vplivov, s katero lahko presodimo, ali bodo posamezne politike in predpisi vplivali na prostor, kje bo do tega prišlo in kako. Ta presoja se je začela izvajati leta 2004 v okviru programa ESPON, pozneje pa je njeno uporabnost tudi uradno prepoznala Evropska komisija. Sprejela je smernice za pripravo, DG Regio pa svetovala izvajanje presoje v praksi pri pripravi politik. Tudi Slovenija je aktivna na raziskovalnem področju in tudi pri izvedbi v praksi. Ministrstvo za okolje in prostor je v preteklosti podprlo več projektov, namenjenih razvoju pristopa presoje prostorskih vplivov, hkrati pa se dogovorilo, da so okoljski in prostorski vplivi vključeni tudi v Resolucijo o normativni dejavnosti. Torej je o njih treba razmisliti pri pripravi predpisov in izvedbi njihove presoje. Kljub prizadevanjem pa v praksi še ni prišlo do večjega učinka te iniciative, saj taka presoja še ni bila izvedena za posamezno politiko oziroma predpis.

Priporočila

Na nacionalni ravni je treba okrepiti medsektorsko sodelovanje z ustanovitvijo v ZUreP-2 sicer predvidene komisije vlade za prostorski razvoj in prostorskega sveta in vpeljavo presoje prostorskih vplivov v pripravo sektorskih politik, ki bodo potencialno imele prostorske vplive in morajo biti za to tudi prostorsko občutljivejše. Prav tako se rabo TIE promovira pri pripravi drugih strateških dokumentov na regionalni in lokalni ravni.

4.3 Nevladne organizacije na področju urejanja prostora

Delovanje nevladnih organizacij na področju urejanja prostora ima pomembno vlogo za doseganje ciljev prostorskega razvoja. NVO strokovno podpirajo skupnosti pri urejanju prostora in povezujejo različne akterje – spodbujajo sodelovanje različnih javnosti na lokalni in nacionalni ravni. So vmesni »medij« med prebivalci, ki jih lažje in hitreje dosežejo, in občinami ter ministrstvom ter zaznavajo in opozarjajo na spregledano prostorsko problematiko ali trende. Nevladne organizacije s svojim delovanjem podpirajo lokalne skupnosti pri obravnavanju vprašanj za boljšo kakovost življenja v mestih skozi spodbujanje prebivalstva k vključevanju v odločanje o vsebinskih in oblikovnih posegih v prostor, spreminjanju navad v smeri bolj trajnostnega vedenja, razvoju novih rešitev in inovativnih prostorskih praks. Z razvojem novih inovativnih praks in delovanjem želijo navdihniti prebivalce ter vedno zagovarjajo javni interes in prostor.

Priporočilo

Treba je krepiti NVO na področju urejanja prostora ter sodelovanje med NVO in odločevalci. Zadnje je treba zastaviti sistematično, in sicer na več področjih: pri pripravi in sprejemanju predpisov; pri ozaveščanju na področju urejanja prostora; pri razvoju inovativnih/dobrih praks urejanja prostora; pri oblikovanju podpornih programov za NVO. Priporočljive oblike podpore (formalne, vsebinske ...) so: imenovanje ustreznega stalnega sogovornika/skrbnika na strani ministrstva, oblikovanje stalnega posvetovalnega telesa pri ministrstvu, s katerim bi lahko NVO neposredno komunicirala z izmenjavo predlogov, stališč, mnenj in dobrih praks oz. stalne oblike koordinacije z NVO (svet NVO) pri ministrstvu ter izvajanje rednih sestankov in posvetov. NVO je treba aktivno vključevati v pripravo programov, politik, strategij, predpisov in ukrepov s področja urejanja prostora. Sooblikovati je treba programe v sodelovanju z NVO in ministrstvom. Za uspešno delovanje NVO je pomembno tudi zagotavljanje dolgoročne, stabilne in fleksibilne podpore krepitvi pomena in vloge, ki jo nevladne organizacije na področju urejanja prostora lahko imajo v podporo uveljavljanja javnega interesa na tem področju.

4.4 Demografija in poselitev

Za Slovenijo je v obdobju 2015–2020 značilen proces staranja prebivalstva ob vzdrževanju in celo manjšem večanju števila prebivalcev na račun pozitivnega migracijskega salda s tujino ter neenakomerno teritorialno porazdeljevanje njegovih posameznih kategorij med območji (statističnimi regijami, občinami). Projekcije prebivalstva kažejo, da bo v Sloveniji v naslednjih 20 letih prišlo do precejšnjih razlik v številu prebivalstva med posameznimi statističnimi regijami. »Rezultati projekcije za posamezna območja in za različne regije se pomembno razlikujejo, vzroki razlik pa so predvsem v intenzivnosti in smereh selitev, kar zelo vpliva na naraščajoče razlike v skupnem številu prebivalcev in starostni sestavi.« (Nared idr., 2019: 21). Povečevanje števila prebivalstva se pričakuje predvsem v osrednjeslovenski in obalno-kraški regiji, za druge regije bo značilno stagniranje ali zmanjševanje števila prebivalcev. Poleg pojava novih teritorialnih vzorcev povečevanja števila prebivalstva in njegovega razmeščanja se bodo pojavljali novi teritorialni vzorci na področju njegovega staranja. Po visokem deležu starih prebivalcev bodo izstopale predvsem pomurska, zasavska, koroška in podravska statistična regija. Na splošno se bo število prebivalcev še naprej povečevalo predvsem ob t. i. avtocestnem križu na račun stagnacije obmejnih, manj razvitih in prometno slabše dostopnih območij.

Rezultati upoštevanih analiz so pokazali, da prihaja na področju poselitve le do manjših sprememb. Vzorec poselitve se v zadnjem obdobju ne spreminja. Zanj je značilna velika razpršenost in veliko število manjših naselij. V zadnjem obdobju ni prišlo do večjih sprememb ne v koncentraciji prebivalcev po naseljih, ki tvorijo policentrični urbani sistem, ne do povečane gradnje stanovanjskih objektov. V tem kontekstu je treba tudi opozoriti, da je več kot 20 % stanovanj uradno nenaseljenih, večina teh pa je na obmejnih, obrobnih in manj razvitih območjih.

Priporočilo

Pretežno neugodno stanje in trende na področju gibanja prebivalstva v Sloveniji bo treba spremljati, vrednotiti in primerno upoštevati pri načrtovanju dolgoročnega prostorskega razvoja Slovenije s poudarkom na področju načrtovanja poselitve, stanovanj, oskrbnih in storitvenih dejavnosti ter sistema in infrastrukture javnega potniškega prometa. V SPRS 2050 opredeljene usmeritve za doseganje ciljev in izvajanje koncepta prostorskega razvoja ter usmeritve za razvoj/oblikovanje javnih politik bi bilo treba »regionalizirati« oz. prilagoditi prepoznanim razvojnim izzivom in potencialom posameznih statističnih regij. Tu pa bo potrebno tudi medsektorsko sodelovanje, saj na tem področju deluje tudi Ministrstvo za gospodarstvo razvoj in tehnologijo, ki že izvaja določene ukrepe za zmanjševanje demografskih razlik, za obmejna in druga problemska območja na nivoju regij. Take usmeritve bi lahko bile zelo koristna strokovna in upravljavka podlaga deležnikom, ki bodo v prihodnje pripravljali regionalne razvojne programe in z njimi tesno povezane regionalne prostorske plane.

4.5 Namenska raba prostora in načrtovanje rabe zemljišč

Prostorske analize namenske in dejanske rabe zemljišč so prostorski instrumenti, ki se uporabljajo pri analizi izvajanja strategije prostorskega razvoja Slovenije. S pomočjo kazalnika, ki se nanaša na namensko rabo zemljišč, ugotavljamo, kako se v različnih časovnih obdobjih spreminjajo osnovne kategorije namenske rabe zemljišč na podlagi veljavnih občinskih prostorskih aktov. Hkrati je na podlagi razpoložljivih podatkov trenutno (februar 2020) le delno mogoče izračunati, kakšne so zaloge razpoložljivih stavbnih zemljišč. Izračun temelji na podatkih o namenski rabi zemljišč in dejanski rabi teh, pri čemer so podatki o namenski rabi zemljišč dostopni za celotno Slovenijo, medtem ko so tisti o dejanski rabi zemljišč dostopni le delno, ker se še pridobivajo. Ko bodo pridobljeni za območje celotne Slovenije, bo na njihovi podlagi mogoče izračunati, kakšne so dejanske zaloge stavbnih zemljišč na ravni celotne Slovenije.

Priporočilo

Glede nato, da analize rabe zemljišč temeljijo na podatkih, ki se vodijo in so dostopni prek PIS, je pomembno, da se ti zbirajo kontinuirano.

4.6 Graditev

Stanje na področju (dovoljenih) gradenj je obravnavano na osnovi števila izdanih gradbenih dovoljenj. Pravnomočno gradbeno dovoljenje je treba pridobiti, kadar gre za novogradnjo, rekonstrukcijo in spremembo namembnosti objekta. Gradnja objekta mora biti skladna s prostorskim aktom in izvedena v skladu s predpisi. V zadnjem desetletju je bilo stanje na področju graditve izjemno dinamično, saj ga je zaznamoval vpliv gospodarske krize. Sprememba vrednosti BDP na prebivalca je skoraj neposredno povezana z gradnjo stavb. V obdobju krize (2008–2013) so se gradile predvsem enostanovanjske in dvostanovanjske stavbe. Kriza je posebej vplivala na graditev nestanovanjskih stavb. Število izdanih gradbenih dovoljenj je po gospodarski krizi od leta 2014 naprej rastlo in maksimalno vrednost doseglo leta 2016. Zadnje obdobje, od leta 2014, je v primerjavi s predhodnim petletnim obdobjem stanje okrevanja, ki je posebej izrazito pri gradnji nestanovanjskih stavb. V zadnjem petletnem obdobju je bilo izdanih več gradbenih dovoljenj za nestanovanjske stavbe kot za stanovanjske.

Stanje na področju nedovoljenih objektov spremlja gradbena inšpekcija, ki s svojimi dejavnostmi preprečuje nedovoljene gradnje objektov (nelegalni, neskladni in nevarni objekti) in uporabo objektov brez predpisanih dovoljenj. V akcijah, ki jih izvaja gradbena inšpekcija (tiste, ki niso povezane s prijavi), se je pokazalo, da je skoraj vsak peti objekt nelegalen. Iz podatkov pa ni mogoče ugotoviti, kje v prostoru so nedovoljeni objekti.

Priporočilo

V prihodnje bi bilo smiselno vzpostaviti metodologijo evidentiranja nedovoljenih objektov, in sicer tako, da bi se videlo kje so pritiski največji, da bi bilo mogoče ukrepe usmerjati ciljno. Treba je spremljati povezavo med prostorskimi akti in njihovo fleksibilnostjo, številom izdanih gradbenih dovoljenj in številom nedovoljenih objektov in ugotoviti dejanske vzroke za kontinuiran pojav nedovoljenih objektov v prostoru.

4.7 Razvrednotena območja

Prenova razvrednotenih območij je pomemben proces, ki v praksi omogoča trajnostni prostorski razvoj. Prenova razvrednotenih območij je poudarjena tudi v ZUreP-2 in osnutku ZUreP-3 in ima prednost pred širitvijo naselij. Osutek SPRS 2050 določa razvrednotena območja kot območja z velikim prostorskim potencialom, pomen njihove prenove pa je omenjen skoraj v vseh ciljnih SPRS 2050. Popis razvrednotenih območij, ki ga je naročil MGRT, je bil pomemben korak pri sistematičnem spremljanju stanja na tem področju. Podatki, osveženi v letih 2019 in 2020, kažejo, da je Slovenija v kratkem času naredila velik napredek pri reaktivaciji razvrednotenih območij, saj se je skupna površina teh zmanjšala za 820 hektarjev. Razvrednotena območja so vedno bolj prepoznana kot potencial v prostoru in ne več samo kot breme.

Priporočilo

Glede na to, da so številna razvrednotena območja zahtevna za prenavo (predvsem zaradi okoljskih bremen), je v takih primerih potrebno, da država in občine zagotovijo sofinanciranje prenove, še posebej v primerih, ko ni mogoče uveljavljati načela odgovornosti povzročitelja po ZVO-1. Predlagamo, da se poleg rednega posodabljanja popisa razvrednotenih območij vzpostavi tudi enotna informacijska točka za razvrednotena območja, kjer bi bili zbrani vsi podatki, pomembni za njihovo celovito pre-

novo ter močna interdisciplinarna skupina strokovnjakov, ki bi nudila podporo v zahtevnejših primerih prenove. Le tako bomo lahko res zmanjšali pritisk na neto širitev naselij in hkrati zagotovili dovolj novih površin, npr. za nova stanovanja in nove poslovne cone, s tem pa boljšo kakovost bivanja vseh prebivalcev Slovenije.

4.8 Javne odprte površine

Kakovost javnih odprtih površin, ki močno vpliva na kakovost življenja v mestih in drugih naseljih, se je v času obravnave tega poročila vidneje spremenila. Na eni strani se tudi v Sloveniji povečuje zavedanje o pomenu javnega odprtega prostora za kakovost bivanja in predvsem na središčnih lokacijah slovenskih mest so vidna prizadevanja za izboljšave. V teh prizadevanjih se krepijo tudi participativni pristopi k urejanju javnega prostora, več pozornosti se namenja uporabniškim potrebam in izkušnji (npr. prizadevanja za univerzalno oblikovanje, urejanje površin za aktiven življenjski slog), urejanje pa se že odziva tudi na podnebne spremembe. Hkrati v poseljenem prostoru potekajo procesi, ki zmanjšujejo kakovost javnih odprtih površin – naraščajoča motorizacija, privatizacijske težnje in vlaganje finančnih sredstev za izboljšave le v izbrane mestne predele je le nekaj procesov, ki jih je treba obravnavati takoj, da bodo javne odprte površine dolgoročno (p)ostale sposobne zagotavljati svoje funkcionalne, socialne, strukturne in ekološke vloge in nudile primerno podporo kakovostnemu bivanju.

Priporočila

Za zagotavljanje dolgoročne kakovosti JOP, njihove uporabne vrednosti in različnih funkcij je pomembna njihova strokovna obravnava na vseh ravneh prostorskega načrtovanja. Za razumevanje spreminjanja in razvoja JOP je v Sloveniji treba vpeljati sistem rednega spremljanja stanja in procesov, ki vplivajo na JOP (fizična pojavnost, uporabniška struktura, pravni status, dinamika dejavnosti, ki potekajo na JOP, ipd.). Pomembni so tudi premiki v načinih upravljanja in vzdrževanja in določanje pravil urejanja, vključno z jasno zahtevo po izdelavi ustrezne projektne dokumentacije za vse JOP, ki je osnova za zagotavljanje kakovostnih rešitev za izboljšanje kakovosti bivanja.

Glede na splošno problematiko JOP je potrebna konkretizacija politike trajnostne mobilnosti, zmanjševanje površin za motorni promet in celostne obravnave povezav za nemotorizirane uporabnike kot urejenega omrežja z vključevanjem drugih prvin urbanega sistema (npr. zelene infrastrukture – opredelitev in preplet omrežja zelenih in drugih javnih odprtih površin v izvedbenih prostorskih aktih). Preprečiti je treba spreminjanje namenskih rab na škodo JOP oziroma ustrezno upravljanje (preprečevanje privatizacije in prilaščanja oz. ohranjanje dostopnosti JOP, če preidejo v zasebno last). Med pomembnimi prihodnjimi prizadevanji izstopa tudi zmanjševanje učinkov podnebnih sprememb (npr. z večjimi ozelenitvami JOP, zagotavljanjem neposrednega ponikanja vode, omogočanjem dobre prevetrenosti ipd.). Enako pomembno je zagotavljati uravnotežen razvoj mest oz. naselij z enakomerno distribucijo kakovostnih JOP v vseh delih naselij, da se prepreči prostorska segregacija. Tudi v tem kontekstu je pomembno krepiti vlogo JOP kot podporne infrastrukture javnemu življenju in zdravju in zagotavljati take prostore, ki bodo privlačni za vsakodnevno rekreacijo prebivalcev. Pri tem naj se izkoristijo potenciali, ki jih ponujajo zelene površine in druge sestavine zelenega sistema. Za doseganje teh ciljev so potrebne prilagoditve obstoječe

prakse urbanističnega urejanja, tako da bodo JOP pomembna vsebina prostorskih dokumentov in aktov. Okrepitev vloge JOP v načrtovalskih procesih je mogoča na podlagi interdisciplinarnih strokovnih podlag in zagotavljanja demokratičnega urejanja JOP (participativne prakse). Tako je mogoče dolgoročno zagotavljati dostopne, vključujoče in funkcionalne JOP za vse uporabnike ne glede na njihove socialno-ekonomske in druge statuse.

4.9 Stanovanja

Velik problem ostaja precejšen delež nenaseljenih stanovanj, ki znaša 20 % celotnega stanovanjskega fonda. Ker se določen del »nenaseljenih« stanovanj nezakonito oddaja v najem, je treba poudariti problem ureditve oz. ustrezne regulacije področja zasebnega najema. Oddajanje v najem na črno se bo nadaljevalo, dokler ne bodo uvedeni krepki, ki omogočajo normalno delovanje tega sektorja stanovanjske oskrbe, kot jih poznamo iz drugih držav, predvsem zahodnoevropskih. Gradnja stanovanj za najem močno zaostaja za ugotovljenim povpraševanjem po tovrstni ponudbi. Pomembna značilnost stanovanjskega sklada je tudi njegova starost (44 % stanovanj je starih več kot 50 let). Medtem ko je bilo veliko narejenega na področju prenove razvrednotenih območij oz. prenove obstoječih stanovanjskih območij nizke gostote, usklajeni ukrepi za izvedbo celovite prenove stanovanj oz. stanovanjskih objektov še niso bili udeleženi.

Priporočilo

Nujno je treba sprejeti in učinkovito izvajati ukrepe za ureditev področja zasebnega najema. Uvedba ustreznih fiskalnih in drugih regulativnih instrumentov ima cilj aktivirati prazne stanovanjske nepremične ter spodbuditi regulirano opravljanje dejavnosti oddajanja stanovanj na zasebnem trgu.

Treba je tudi oblikovati in sprejeti nacionalno strategijo prenove stanovanj. Pred tem pa bi bilo nujno treba izdelati natančno analizo v prostoru, da se ugotovi v kakšnem dejanskem stanju je stanovanjski fond. Ključni cilji te strategije bi bili: zagotavljanje potresne varnosti objektov, ki so bili zgrajeni pred uveljavitvijo predpisov za potresno varnost, zagotavljanje potrebne energetske učinkovitosti objektov in izboljšanje kakovosti stanovanj oz. dvig stanovanjskega standarda.

4.10 Kmetijska in gozdarska dejavnost in raba prostora

Kmetijska in gozdarska dejavnost sta v smislu zagotavljanja kakovosti življenja najprej pomembni z ekonomskega vidika, in sicer kot vir prihodkov za zasebnike – kmete in podjetja, ki se ukvarjajo z njima –, ter za zagotavljanje samooskrbe in prehranske varnosti prebivalcev. Osnovni vir za razvoj teh dejavnosti so kmetijska in gozdna zemljišča, zato je nujno, da se ta ohranijo v dobrem stanju in v čim večjem obsegu ter da se dejavnosti razvijata v skladu z usklajenimi cilji politik kmetijstva, gozdarstva, varstva okolja in ohranjanja narave. Kmetijska in gozdna zemljišča so bistvena sestavina podeželske krajine, ki s pripadajočimi naselji in ob ohranjanju kakovostne in urejene podobe prispevajo k prepoznavnosti prostora na podeželju. Trenutni trendi stanja zemljišč so dokaj stabilni, zaraščanje kmetijskih zemljišč se je umirilo, v prihodnje se pričakuje le zaraščanje dela površin, ki niso primerne za strojno obdelavo. Travnike površine na strmih legah se ob ustreznih spodbudah lahko vzdržujejo s pašo. Gozdovi, ki so v preteklih letih utrpeli veliko škode zaradi naravnih ujm, pa se pospešeno sanirajo in obnavljajo. V kmetijski dejavnosti se nadaljuje trend izboljšanja velikostne strukture kmetijskih gospodarstev, kar je dolgoročno ugodno za razvoj in konkurenčnost kmetijstva.

Priporočilo

Kmetijska in gozdna zemljišča naj se ohranjajo tudi kot potencial za prihodnji razvoj, zato je nujno ohranjanje kakovosti tal, preprečevanje čezmernega izkoriščanja, gospodarjenje prilagojeno naravnim razmeram, preprečevanje onesnaženja in nepovratne izgube zemljišč s pozidavo. Razpršena pozidava in urejanje novih poselitvenih jeder v podeželskem prostoru sta nezaželena in netrajnostna, dosledno upoštevanje strateških usmeritev glede prenove naselij in prednostne prenove (ali nadomestne gradnje) stavb je nujno, da se v prostoru prepreči nadaljevanje sedanjih neugodnih trendov.

4.11 Promet

Slovenija je visoko motorizirana država, kar se kaže v visokem številu avtomobilov glede na število prebivalcev ter v deležu sredstev, ki jih slovenska gospodinjstva namenijo za nakup in vzdrževanje vozil. V zadnjih letih se je ta trend še poslabšal, kar se kaže tudi v povečanju skupnega števila prevoženih kilometrov. Spodbudno je sicer rahlo povečanje števila potnikov JPP in trend zmanjševanja števila smrtnih žrtev v prometnih nesrečah. V Sloveniji imamo sicer na voljo dobro razvejano omrežje JPP, vendar je zunaj glavnih koridorjev število dnevnih voženj pogosto premajhno. Med letoma 2006 in 2019 se je dostopnost prebivalcev do JPP nekoliko izboljšala. Z vidika časovne konkurenčnosti pa je JPP razen nekaterih povezav z vlakom nekonkurenčen osebnemu avtomobilu.

Priporočilo

V prihodnje je treba več pozornosti nameniti izboljšavam na področju trajnostne mobilnosti ter povezovanju prometnega in prostorskega načrtovanja. Le tako bomo zmanjšali odvisnost od osebnih avtomobilov in onesnaženost okolja in izboljšali prometno dostopnost za vse prebivalce.

4.12 Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj

Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj prikazujemo predvsem z vidika možnosti razvoja poslovnih con, ki so lahko eden od ključnih pospeševalcev gospodarskega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Osnovni problem je neobstoje ustrezne, času prilagojene strategije upravljanja na področju poslovnih con in subjektov inovativnega okolja. Slovenija ima veliko raznovrstnih con, ki so različno poimenovane, različnih vsebin in velikosti. Vse to prispeva k razdrobljenosti in neorganiziranosti, saj si vsaka občina kot dober gospodar prizadeva vzpostaviti poslovno cono na svojem območju, čeprav zanjo nima ustreznih prostorskih, infrastrukturnih, poslovnih, organizacijskih in človeških zmogljivosti. To vpliva na velikokrat neracionalno in netrajnostno organizacijo prostora ter na povečanje negativnih vplivov na gospodarstvo in okolje, ki jih povzročajo nepovratna izguba razpoložljivih (velikokrat tudi kmetijskih) zemljišč, povečan potniški in tovorni promet, raba energije in neracionalne (včasih celo gospodarsko neupravičene) naložbe v opremljanje zemljišč. Manjše občine težko zagotovijo vse potrebne prostorske in infrastrukturne pogoje (npr. zadostno velikost poslovne cone, zmožljiv priključek na električno omrežje, priključek na industrijski plin, priključek na železniško omrežje ipd.) in druge vire (človeške, finančne ipd.). Ustvarjanju pogojev za reševanje omenjenega problema se posveča SPRS 2050 (MOP, 2020), ki v okviru usmeritev za doseganje ciljev in izvajanje koncepta prostorskega razvoja opisuje pomen prednostnih območij za koncentracijo gospodarskih dejavnosti in navaja splošne usmeritve za njihovo umeščanje v prostor.

Priporočilo

V SPRS 2050 se opredelijo poslovne cone nacionalnega in regionalnega pomena, podobno kot so opredeljena središča I. in II. ravni. Tako bi Ministrstvo za okolje in prostor predstavilo zelo jasno strateško in programsko izhodišče, kje želi prednostno načrtovati, graditi in opremljati poslovne cone, ki so v nacionalnem interesu. To izhodišče bi služilo kot osnova za pripravo regionalnih razvojnih programov, regionalnih prostorskih načrtov in druge izvedbene prostorske dokumentacije. Obenem bi bilo osnova za pripravo drugih sektorskih strategij in programov.

4.13 Prepoznavnost naselij in krajine

Podoba slovenskega prostora se hitro spreminja predvsem na območjih intenzivnejšega razvoja, to je na širših funkcionalnih območjih urbanih središč in prometno dobro dostopnih lokacijah. Kljub deklarativnim usmeritvam za ohranjanje prepoznavnosti naselbinskih in krajinskih prvin, ki so običajno del strateških usmeritev prostorskih dokumentov, se spremembe v prostoru ne izvajajo vedno v skladu z upoštevanjem obstoječih prostorskih kakovosti. Redke občine na svojo pobudo izdelajo primerne podrobne strokovne podlage, na podlagi katerih ohranjanje prepoznavne prostorske podobe integrirajo v izvedbene prostorske akte. Ob neobstoju NUP za to področje je ohranjanje prepoznavnosti prostora na izvedbeni ravni urejanja prostora pogosto prepuščeno naključni, nesistematični obravnavi. Ob relativno nizkem splošnem zavedanju pomena ohranjanja prepoznavne prostorske podobe se ta nezadržno zmanjšuje.

Priporočilo

Stanje v prostoru potrjuje potrebo, da se redka dobra praksa, ki je s primeri predstavljena tudi v tem poročilu, sistemsko podpre, pri čemer obravnava in nadzor razvoja prostorske podobe oz. prepoznavnosti postane obvezna vsebina preverjanja primernosti posegov v prostor, hkrati pa se okrepijo tudi t. i. mehki pristopi, s katerimi se pomen tematike promovira v najširši javnosti. Ta je poleg institucionalnih dejavnikov pomemben akter v prizadevanjih za prepoznavno prostorsko podobo, saj s svojimi vsakodnevnimi dejavnostmi in delovanjem v prostoru pomembno vpliva na spreminjanje njegove podobe.

Treba je zajeti podatke (npr. anketno) na občinski ravni in preveriti, koliko občin ima (samostojno ali v sodelovanju s sosednjimi občinami) izdelane strokovne podlage, ki vključujejo temo ohranjanja in nadgradnje prostorske identitete (kazalnik 1), in koliko teh je to temo vključilo v svoje prostorske akte s konkretnimi določili (kazalnik 2). Poleg teh kazalnikov je smiselno razmisliti tudi o drugih kazalnikih, ki bi širše opredelili in spremljali stanje in težnje na področju prostorske kulture oz. kulture gradnje (nemško Baukultur). V širšem mednarodnem prostoru se s problematiko ukvarja Davoska deklaracija (Davos Declaration, 2018). Sklepi te dajejo pomembna izhodišča za oblikovanje sistema merljivih kazalnikov na tem področju. Ob tem je treba opozoriti tudi na merila, ki se nanašajo na vrednotenje krajine in njene prepoznavnosti. Ta obsegajo tako merila izjemnosti krajinske zgradbe, merila doživljanja in estetike, merila družbene vrednosti krajine in merila za določanje vrednosti za izpolnjevanje ciljev ohranjanja narave.

4.14 Kakovost življenja

Na osnovi rezultatov analize ugotavljamo, da se cilji in usmeritve veljavne SPRS ne udejanjajo v želeni meri. Kljub številnim sprejetim regionalnim in prostorskim politikam in programom pospeševanja enakovrednega razvoja regij ter ožjih strukturno šibkejših, odmaknjenih in obmejnih območij se v obdobju izvajanja veljavne SPRS razvojne razlike med njimi niso bistveno zmanjšale. Tudi policentrični koncept razvoja mest in drugih naselij se ne udejanja v želeni smeri, krepita se predvsem vloga in položaj Ljubljane in Ljubljanske urbane regije (osrednjeslovenske statistične regije), številna regionalna središča – še posebej v vzhodni kohezijski regiji – niso postala močna žarišča razvoja svojih regionalnih območij, saj je v njih mogoče opaziti trende trajnega odseljevanja v razvitejša urbana središča v Sloveniji in sosednjih državah. Prisotna je tudi močna dnevna delovna migracija v Avstrijo. Posledice omenjenih procesov se izražajo v slabšanju: demografskega potenciala številnih regij in ožjih območij; opremljenosti demografsko ogroženih, odmaknjenih in obmejnih območij z oskrbnimi (in storitvenimi) dejavnostmi; trajnostne dostopnosti s sredstvi javnega prevoza do regionalnih središč. Poleg tega opozarjamo še na poplave, ki zmanjšujejo objektivne pogoje za doseganje visoke kakovosti življenja predvsem na močno urbaniziranih območjih. Opisane okoliščine blažijo obsežna naravovarstveno pomembna območja, ki prispevajo k dvigu in ohranjanju kakovosti življenja prebivalcev Slovenije.

Priporočilo

Ključno je, da ugotovljene izzive, ki vplivajo na kakovost življenja prebivalcev Slovenije, podrobneje proučimo in ugotovimo vzroke za njihov nastanek. Obenem bi o ugotovljenih vzrokih morali organizirano in vodeno razpravljati predstavniki strokovne javnosti, državne uprave, lokalne samouprave in nevladnih organizacij. V ta okvir bi morali vključiti tudi analizo udejanjanja veljavne SPRS in poiskati vzroke, zakaj nekateri cilji in usmeritve, ki vplivajo na kakovost življenja prebivalcev Slovenije niso bili delno ali v celoti uresničeni. Rezultati omenjene analize bi morali biti vključeni v uvodno poglavje SPRS 2050, ki je izhodišče za opredeljevanje vizije, ciljev, koncepta in usmeritev prostorskega razvoja Slovenije. Na ta način bi prizadevanje za načrtovanje in udejanjanje pogojev za doseganje visoke kakovosti življenja prebivalcev Slovenije smiselno medsebojno povezovalo dosežene rezultate iztekajoče se SPRS z usmeritvami in cilji prihodnje SPRS 2050.

5 Viri in literatura

- AJPES (2020): *Poslovni register Slovenije: Poročila*. Dostopno na: https://www.ajpes.si/Registri/Poslovni_register/Porocila (sneto: 15. 12. 2020).
- Alberti, M. (2000): Urban form and ecosystem dynamics: empirical evidence and practical implications. V: Williams, K., Burton, E., in Jenks, M. (ur.): *Achieving sustainable urban form*, str. 84–96. London, E&FN Spon.
- Alcidi, C. (2019): Economic integration and income convergence in the EU. *Intereconomics*, 54(1), str. 5–11.
- Alfieri, L. (2015): *Global warming increases the frequency of river floods in Europe*. *Hydrology and Earth System Sciences*, 19(5), str. 2247–2260.
- Armas, I., idr. (2012): Cognitive and emotional aspects in evaluating the flood risk. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 33, str. 939–943.
- ARSO-Agencija RS za okolje (2021): *Pokrovnost in raba tal. Kazalci okolja*. Dostopno na: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/pokrovnost-raba-tal-0> (sneto: 4. 2. 2021).
- Banka Slovenije (2020): *Bilten Banke Slovenije*. Ljubljana. Dostopno na: <https://www.bsi.si/publikacije/statisticna-porocila/bilten-banke-slovenije> (sneto 15. 12. 2020).
- Bedrač, M., idr. (2020a): *Prva ocena stanja v kmetijstvu 2020*. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije. Dostopno na: www.kis.si (sneto 4. 2. 2021).
- Bedrač, M., idr. (2020b): *Poročilo o stanju kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva 2019*. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije. Dostopno na: www.kis.si (sneto 4. 2. 2021).
- Bezjak, N., idr. (2015): Ali je visoka voda, ki se pojavi vsake štiri leta, res 100-letna poplava? *Ujma*, (29), str. 318–323.
- Bizjak, I., idr. (2019): *Metodologija za popis poslovnih con in subjektov inovativnega okolja na območju Slovenije, izvedba terenskega popisa in vzpostavitev ažurne evidence: zaključno poročilo: CRP V5-1723: p.cone*. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Geodetski inštitut Slovenije.
- Buckley, R. (2019): Economic value of protected areas via visitor mental health. *Nature communications*, 10(5005).
- Cantante, F. (2020): Four profiles of inequality and tax redistribution in Europe. *Humanities and Social Sciences Communications*, 7, 33 (2020). DOI: 10.1057/s41599-020-0514-4.
- CEC Commission of the European Communities (1999): *European spatial development Perspective – towards balanced and sustainable development of the territory of the EU*. Committee on Spatial Development, Bruselj, CEC.
- CEC Commission of the European Communities (2001): *The EU white paper on governance*. Bruselj, CEC.
- CEC Commission of the European Communities (2005): *Third progress report on cohesion: towards a new partnership for growth, jobs and cohesion*. Brussels, CEC.
- COBRAMAN (2012): *Upravljanje prenove degradiranih območij, od izobraževanja do prakse*. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Dostopno na: http://cobraman.uirs.si/Portals/0/CM%20outputs/2.2.8_Final%20Brochure_SLO.pdf (sneto 16. 2. 2021).
- Coad, L. (2008): *The costs and benefits of forest protected areas for local livelihoods: a review of the current literature*. Working Paper. The United Nations Environment Programme. Cambridge, World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC).
- Committee of the Regions (2013): *Report on the consultation of the subsidiarity monitoring network: assessment of territorial impact, rapporteur Mr Michael Schneider (DE/EPP), R/CdR 2731/2013*. Bruselj, CoR. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Documents/TIA%20Report.pdf> (sneto 16. 2. 2021).
- Davos Declaration (2018): Dostopno na: <https://davosdeclaration2018.ch/> (sneto 16. 2. 2021).
- Dines, N., idr. (2006): Public spaces, social relations and well-being in East London. Dostopno na: <https://www.jrf.org.uk/file/37153/download?token=bOI9dFZr&filetype=full-report> (sneto 25. 1. 2021).
- ESPON (2004): *ESPON project 2.1.: territorial impact of EU transport and TEN policies*. Luxembourg, ESPON.
- ESPON (2012): *Territorial impact assessment of policies and EU directives – a practical guide for policymakers and practitioners based on ESPON projects and the European Commission*. Dostopno na: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/TerritorialImpactAssessment/TIA_Printed_version.pdf (sneto 25. 1. 2021).
- EC–European Commission (2016): *No net land take by 2050? Future Brief 14, Science for Environment Policy*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf (sneto 16. 2. 2021).
- Eurofound (2017): *European quality of life survey 2016: quality of life, quality of public services, and quality of society*. Dostopno na: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1733en.pdf (sneto 23. 1. 2021).
- Eurostat statistics tran-r-net (2021): Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_r_net/default/table?lang=en (sneto 25. 1. 2021).
- Evans, G. W. (2003): The built environment and mental health. *Journal of Urban Health* 80(4), str. 536–555.

- Fischer, T., idr. (2012). *ESPON and territorial impact assessment: final report*. Dostopno na: <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/EATIA/FinalReportEATIA28June2012Afinal.pdf> (sneto 25. 1. 2021).
- Fister, P. (1993): *Glosar arhitekturne tipologije*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije, Zavod Republike Slovenije za prostorsko planiranje.
- Fonda, M., idr. (2016): *Poročilo o prostorskem razvoju*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.
- French, C. E., idr. (2019): Impact of repeat flooding on mental health and health-related quality of life: a cross-sectional analysis of the English National Study of Flooding and Health. *BMJ Open*, 9(11). Dostopno na: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6830640/pdf/bmjopen-2019-031562.pdf> (sneto 26. 2. 2021).
- Gantar, D., idr. (2020): *Naše hiše, priročnik za lastnike, uporabnike, načrtovalce in izvajalce novogradenj in prenov stanovanjskih stavb v občini Idrija*. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS.
- Gabrovec, M., idr. (2019): *Analiza dostopnosti javnega potniškega prometa s prepoznavanjem glavnih vrzeli v njegovi ponudbi*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.
- Golobič, M., idr. (2005): *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.
- Golobič, M., idr. (2008): *Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik: končno poročilo*. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Heasman, I., idr. (2011): *Environmental liability transfer in Europe: divestment of contaminated land for brownfield regeneration, report*. Dostopno na: <http://www.nicole.org> (sneto 28. 2. 2021).
- Hočevnar, M., idr. (2018): *Javnomnenjska raziskava družbenih vrednot o prostoru in okolju: Longitudinalna študija med leti 2003 in 2018*. Končno poročilo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za prostorsko sociologijo.
- Holmes, R. R. (2010): *100-year flood—it's all about chance haven't we already had one this century?* Dostopno na: <https://pubs.usgs.gov/gip/106/pdf/100-year-flood-handout-042610.pdf> (sneto 28. 2. 2021).
- Hudoklin, J., in Mlakar, A. (ur.) (2019): *Varstvo in razvoj slovenske krajine: izhodišča za oblikovanje krajinske politike*. Ljubljana, DKAS.
- Hudoklin, J., Simič, S., in Ogrin, D. (1998): *Usmeritve za urejanje izjemnih krajin*. Novo Mesto, ACER. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje.
- ATLAS (2021): Advanced tools for low-carbon, high-value development of historic architecture in the Alpine Space. Dostopno na: <http://www.alpine-space.eu/atlas> (sneto 2. 3. 2021).
- Jakoš, A. (1989): Od demografsko ogroženih območij do demografske ogroženosti Slovenije. *Urbani izziv*, 10, str. 21–22. Dostopno na: <https://urbani-izziv.uirs.si/Portals/urbaniizziv/Clanki/1989/Od.pdf> (sneto 11. 1. 2021).
- Jakoš, A. (1993): Demografski potencial države Slovenije. 12. Sedlarjevo srečanje. V: Stanič, Ivan (ur.). *Nacionalna strategija prostorskega razvoja Slovenije*. Postojna, Zveza društev urbanistov Slovenije.
- Jakoš, A., idr. (1996): *Projekcije prebivalstva: analize in projekcije demografskega razvoja v Sloveniji do leta 2020 po občinah za potrebe prostorskega plana (Projekcije prebivalstva)*. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Jakoš, A. (2009): Načrtovanje, demografija in Slovenija. *Urbani izziv*, 20(1), str. 21–32. DOI: 10.5379/urbani-izziv-2009-20-01-002.
- Jones, N., idr. (2020): The role of location and social impacts of protected areas on subjective wellbeing. *Environmental Research Letters*, 15(11), str. 1–9.
- Komac, B., Natek, D., in Zorn, M. (2008): Širjenja urbanizacije na poplavna območja. *Geografski vestnik*, 80, str. 33–43.
- Kos, D. (1984): Predstavitev rezultatov javnomnenjskih raziskav o rezidencialnih aspiracijah. Raziskovalno poročilo. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Koželj, J., idr. (2016): *Merila in kriteriji za določitev degradiranih urbanih območij (DUO2) z nadgradnjo: določitev nerevitaliziranih urbanih območij (NERUO)*. Ljubljana, Fakulteta za arhitekturo, Katedra za urbanizem.
- Kučič, L. J. (2018): *Poplave v Sloveniji: milijardna škoda, za katero smo največ krivi sami. Pod črto*. Dostopno na: <https://podcrto.si/poplave-v-sloveniji-milijardna-skoda-za-katero-smo-najvec-krivi-sami/> (sneto 27. 2. 2021).
- Kučič, L. J. (2019): Floods in Slovenia: millions of euros worth of damage, for which we are mostly guilty. *EDJNet – The European Data Journalism Network*. Dostopno na: <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Floods-in-Slovenia-millions-of-euros-worth-of-damage-for-which-we-are-mostly-guilty> (sneto 27. 2. 2021).
- Lamond, J. E., idr. (2015): An exploration of factors affecting the long term psychological impact and deterioration of mental health in flooded households. *Environmental Research*, 140, str. 325–334.
- Lampič, B., in Bobovnik, N. (2017): *Dodatni popis funkcionalno degradiranih območij v petih statističnih regijah (Osrednjeslovenska, Savinjska, Primorsko-notranjska, Obalno-kraška, Koroška): metodologija CRP 2015: končno poročilo*. Ljubljana, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo.
- Lampič, B., idr. (2017): *Celovita metodologija za popis in analizo degradiranih območij, izvedba pilotnega popisa in vzpostavitev ažurnega registra: končno poročilo*. Ljubljana, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- LUMAT (2018): *Podpora pri uporabi in prenosu celovitega upravljanja z degradiranimi območji v prakso, izvedensko poročilo*. Dostopno na: http://www.uirs.si/Portals/0/dokumenti/LUMAT_Izvedensko_porocilo_koncno_28.3.2018.pdf (sneto 25. 1. 2021).
- Map data (2021): *Google maps*. Dostopno na: <https://www.google.com/maps/> (sneto 13. 4. 2021).

- Marot, N., idr. (2021): Territorial impact assessment. V: Fischer, TB, Gonzalez, A. (ur.), *Strategic Environmental Assessment*, str. 58–80. Cheltenham (Združeno kraljestvo), Northampton (ZDA), Eldgar.
- Marušič, J. (ur.) (1998): *Regionalna razdelitev krajinskih tipov Slovenije. Metodološke osnove*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje.
- Marušič, J. (2020): *O krajini: ustvarjalno varstvo sveta*. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo.
- Mercer (2020): *Quality of living city ranking*. Dostopno na: <https://mobilityexchange.mercer.com/insights/quality-of-living-rankings> (sneto 14. 12. 2020).
- Mestna občina Kranj (2020a): *Prenovljena PŠ Center je odprta*. Dostopno na: <https://www.kranj.si/files/janis/2020-08-26-szm-mok-prenovljena-ps-center-je-odprta.pdf> (sneto 25. 1. 2021).
- Mestna občina Kranj (2020b): *Projekt AGORA, D.T1.3.2 Best practice report*. Kranj.
- Mihelič, B., Humar, M., in Nikšič, M. (2015): *Urbanistični terminološki slovar*. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): *Global assessment reports*. Dostopno na: <https://www.millenniumassessment.org/en/Global.html> (sneto 10. 1. 2021).
- Ministri za urbani razvoj in teritorialno kohezijo (2007): *Teritorialna agenda Evropske unije*. Leipzig, EC.
- Ministri za urbani razvoj in teritorialno kohezijo (2020): *Teritorialna agenda 2030 (Territorial agenda 2030 – a future for all places)*. Leipzig, EC. Dostopno na: <https://www.territorialagenda.eu/home.html> (sneto 15. 2. 2021).
- MOP – Ministrstvo za okolje in prostor (2021a): *Dopolnjen osnutek Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050*. Ljubljana.
- MOP – Ministrstvo za okolje in prostor (2021c): *Sistem spremljanja stanja prostorskega razvoja*. Dostopno na: <http://app.gis.si/dev/sssp-frontend-v2/> (sneto 26. 2. 2021).
- MOP – Ministrstvo za okolje in prostor (2020): *Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (ReNPVO20–30)*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO1985> (sneto 20. 4. 2021).
- MOP – Ministrstvo za okolje in prostor (2016): *Ocena tveganja za poplave*. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NZPO/ocena_tveganj_poplave_2016.pdf (sneto 26. 2. 2021).
- MOP – Ministrstvo za okolje in prostor (2020): *Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 – osnutek dokumenta v javni razpravi*. Ljubljana.
- MOP – Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (2002): *Politika prostorskega razvoja Slovenije*. Ljubljana.
- MOP – Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (2004): *Strategija prostorskega razvoja Slovenije*. Ljubljana.
- MOP – Sektor za prostorsko načrtovanje (2021b). Podatki o veljavnih DPN-jih. Ljubljana.
- Mušič, B., Nikšič, M., Dražič, B., Repič Vogelnik, K., Kozamernik, J., Koblar, S., idr. (2020): *Priporočila za izdelavo urbanistične zasnove in krajinske zasnove na podlagi določil zakona o urejanju prostora (ZUreP-2), Priporočila za izdelavo Urbanistične zasnove*. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS.
- *Nadgradnja metodologije določanja območij nacionalne prepoznavnosti krajine* (2021). Dostopno na: <https://www.zrc-sazu.si/sl/prepoznavnost-krajine> (sneto 1. 3. 2021).
- Naidoo, R., idr. (2019): Evaluating the impacts of protected areas on human well-being across the developing world. *Science Advances*, 5(4), str. 1–7.
- Nared, J., idr. (2016): *Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalstva do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Končno poročilo*. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Urbani-razvoj/b1debbb47c/policentricno_omrezje.pdf (sneto 14. 2. 2021).
- Nared, J., idr. (2018): *Projekt V6-1652: model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v okviru ciljnega raziskovalnega programa »CRP 2016« v letu 2016: končno poročilo*. Ljubljana, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Novo mesto, Acer.
- Nared, J., idr. (2019): *Celovita demografska analiza s projekcijami za podeželska in urbana območja. Končno poročilo*. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/Celovita_demografska_analiza_podezelska_urbana_obmocja.pdf (sneto 5. 2. 2021).
- O'Riordan, T. (1976): *Environmentalism*. London, Pion.
- OECD (2011): *Better Life Initiative – Compendium of OECD well-being indicators*. Dostopno na: <http://www.oecd.org/sdd/47917288.pdf> (sneto 17. 1. 2021).
- OECD (2016): *Regional Well-Being: a user guide*. Dostopno na: www.oecdregionalwellbeing.org (sneto 15. 1. 2021).
- Ogriin, D., idr. (1999): *Izjemne krajine Slovenije*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad za prostorsko planiranje.
- Paprotny, D., idr. (2018): Trends in flood losses in Europe over the past 150 years. *Nature communications*, 9(1985), str. 1–12.
- Pascual, U., idr. (2017): Valuing nature's contributions to people – the IPBES approach. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26–27, str. 7–16.
- *Passenger cars per 1000 inhabitants* (2021): Eurostat – data explorer. Dostopno na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=road_eqs_carhab&lang=en (sneto 25. 1. 2021).
- Pečar, J. (2017): *Kako živimo v regijah. Delovni zvezek, XXVI(1)*. Dostopno na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2017/DZ-Kako_zivimo_v_regijah.pdf (sneto 7. 2. 2021).

- Pogačar, P., idr. (2016): *Prostorsko, urbanistično in arhitekturno projektiranje*. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/Opredelevitev_in_dolocitev_prednostnih_obmocij_za_stanovanjsko_oskrbo.pdf (sneto 7. 2. 2021).
- Pošta Slovenije d. o. o. (2021): Dopis z dne 1. 2. 2021 (neobjavljeno). Ljubljana.
- *Prostorski informacijski sistem* (2021): Dostopno na: <http://www.pis.gov.si/> (sneto 7. 2. 2021).
- *Prostorski informacijski sistem, storitve* (2021): Dostopno na: http://storitve.pis.gov.si/pis-jv/informativni_vpogled.html (sneto 7. 2. 2021).
- *Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij, Priloga 1* (Uradni list RS, št. 99/2007).
- Računsko sodišče RS (2020): Revizijsko poročilo: *regionalni razvoj*. Ljubljana, Računsko sodišče RS.
- Rees, S. E. (2013): A thematic cost-benefit analysis of a marine protected area. *Journal of Environmental Management*, 114, str. 476–485.
- ReNDej (2009): Resolucija o normativni dejavnosti. Uradni list RS, št. 95/09.
- MOP – Ministrstvo za okolje in prostor (2015): *Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu (ReNSP 1525)*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
- Sassi, P. (2006): *Strategies for sustainable architecture*. Abingdon, Taylor and Francis.
- Sessa, C., idr. (2020): *ESPON QoL – quality of life – measurements and methodology: final report*. Luxembourg, ESPON EGTC.
- Shucksmith, M., idr. (2009): Urban-rural differences in quality of life across the European Union. *Regional Studies*, 43(10), str. 1275–1289.
- SILC (2021): *Stopnja prenaseljenosti stanovanja glede na tip gospodinjstva*, Slovenija, letno. Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0867911S.px> (sneto 7. 2. 2021).
- SILC Survey (2021) Dostopno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (sneto 7. 2. 2021).
- Sirgy, M. J., in Cornwell, T. (2002): How neighbourhood features affect quality of life. *Social Indicators Research*, 59, str. 79–114.
- SiStat (2021): Obseg cestnega prometa – število voznih kilometrov v Sloveniji registriranih vozil na slovenskem in tujem cestnem omrežju (v 1.000 km). Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/2282005S.PX/table/table-ViewLayout2/> (sneto 25. 1. 2021).
- SKB (2021): *Digitalno bančništvo – Za udobno poslovanje kjerkoli in kadarkoli, ker se svet nikoli ne ustavi*. Dostopno na: <https://www.skb.si/sl/osebne-finance/digitalno-bancnistvo/moj-skb> (sneto 8. 1. 2021).
- Social Exclusion Unit (2003): *Making the connections: final report on transport and social exclusion*. London, Office of the deputy Prime Minister.
- SURS (2018): *Registrski popis 2018. Prva objava, 20. junij 2019, končni podatki*. Dostopno na: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8160> (sneto 7. 2. 2021).
- SURS – STAGE (2019): *Prebivalstvo > število prebivalcev > skupaj > mreža 100 m*. Dostopno na: <https://gis.stat.si/> (sneto 7. 2. 2021).
- SURS (2021): *Podatkovni portal*. Dostopno na: <https://www.stat.si/statweb> (sneto 5. 2. 2021).
- SVRK – Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2016): *Vizija Slovenije*. Dostopno na: <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/publikacije/14776/k-tc-4-vizija-publikacija.pdf> (sneto 8. 2. 2021).
- SVRK – Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2017): *Strategija razvoja Slovenije 2030*. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (sneto 8. 2. 2021).
- SZ-1E (2021), Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona. Uradni list RS, št. 90/2021.
- Talen, E. (2003): Measuring urbanism: issues in smart growth research. *Journal of Urban Design*, 8(3), str. 195–215.
- Tan, H. Z., idr. (2004): The effect of a disastrous flood on the quality of life in Dongting lake area in China. *Asia Pacific Journal of Public Health*, 16(2), str. 126–132.
- Travnkar, T., idr. (2021): Slovensko kmetijstvo v številkah 2020. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije. Dostopno na: www.kis.si (sneto 30. 3. 2021).
- Trobec, T. (2017): Frequency and seasonality of flash floods in Slovenia. *Geographica Pannonica*, 21(4), str. 198–211.
- *Umrli zaradi posledic transportnih nezgod (število)* (2021): SiStat – kazalniki 11. cilja trajnostnega razvoja (SDG): trajnostna mesta in skupnosti, 1. del, Slovenija, letno. Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/3283819S.px/table/tableViewLayout2/> (sneto 7. 2. 2021).
- *Uredba o prostorskem redu Slovenije* (Uradni list RS, št. 122/2004).
- Vlada RS (2017): *Strategija razvoja Slovenije 2030*. Ljubljana. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (sneto 10. 1. 2021).
- ZSRR-2 (2011), Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 20/2011.
- ZUreP-2 (2017), Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 61/2017.
- ZUTD-A (2013): Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela – ZUTD-A, Uradni list RS, št. 21/2013.

