

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Bogataj

**UPRAVLJANJE VZDRŽNEGA PROSTORSKEGA RAZVOJA
V SLOVENIJI**

Magistrsko delo

**Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila
Somentor: doc. dr. Marjan Hočevar**

Ljubljana, 2004

»UPRAVLJANJE VZDRŽNEGA PROSTORSKEGA RAZVOJA V SLOVENIJI«

(magistrsko delo)

UVOD	6
I HIPOTETIČNO - METODOLOŠKI DEL	9
1 Cilji magistrskega dela	9
2 Hipoteze	10
3 Uporabljeni metodologija	11
4 Struktura naloge	13
II KONCEPTUALIZACIJA PROSTORSKEGA RAZVOJA	15
1 Pomen in odnos do prostora: izhodišča	15
2 Variante prostorskega razvoja	18
2.1 Vzdržen prostorski razvoj (<i>sustainable spatial development</i>)	19
2.1.1 Razvoj ideje oziroma paradigme vzdržnega razvoja (<i>sustainable development</i>)	19
2.1.2 Prostorska dimenzija vzdržnega razvoja (<i>spatial dimension of sustainable development</i>)	22
III UPRAVLJANJE VZDRŽNEGA PROSTORSKEGA RAZVOJA	24
1 Izhodišča za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja	24
2 Pristop k upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja	27
IV SMER DOSEGANJA DRUŽBENE, EKONOMSKE IN PROSTORSKE POVEZANOSTI EVROPSKE CELINE	30
1 Proces evropske integracije	30
2 Pogoji in trendi, ki vplivajo na prostorski razvoj evropske celine	35
3 Vzdržen prostorski razvoj kot instrument oziroma politika za doseganje družbene, ekonomske in prostorske povezanosti evropske celine	37
3.1 »Politika« vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine (<i>European sustainable spatial development »policy«</i>)	37
3.1.1 Cilji, vodilna načela in implementacija vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine	40
3.2 Upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja evropske unije	44
V UPRAVLJANJE VZDRŽNEGA PROSTORSKEGA RAZVOJA V SLOVENIJI	47
1 Ocena stanja prostora v Sloveniji ter pogoji in trendi, ki vplivajo na prostorski razvoj Slovenije	47
2 Analiza in evalvacija politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji	50
2.1 Analiza politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji	51

2.1.3 Cilji in načela vzdržnega prostorskega razvoja ter način, nosilci in instrumenti njihove implementacije	100
2.2 Evalvacija politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji	108
3 Prioritete za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji s predlogom ukrepov za njihovo uresničenje	122
3.1 Izboljšanje izvajanja normativne in institucionalne ureditve vzdržnega prostorskega razvoja	124
3.2 Reorganizacija obstoječih in oblikovanje nekaterih novih upravnih institucij za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja	131
3.3 Enakovredno sodelovanje Slovenije pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine	136
VI SKLEP	139
VII VIRI	148
- Znanstveni in strokovni viri:	148
- Dokumenti in ostala gradiva:	151
VIII SEZNAM SLIK	158
IX PRILOGI	159

Seznam kratic:

1. Države, organizacije, institucije in druge oblike sodelovanja:

SZ - Sovjetska zveza

ZDA - Združene države Amerike

OZN - Organizacija združenih narodov (*UN, United Nations*)

SE - Svet Evrope (*CE, Council of Europe*)

EU - Evropska unija (*EU, European Union*)

EP - Evropski parlament (*EP, European Parliament*)

EK - Evropska komisija (*EC, European Commission*)

SB - Svetovna banka (*WB, World Bank*)

OECD - Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisaton for Economic Co-operation and Development*)

CEMAT - Konferenca ministrov držav članic Sveta Evrope, pristojnih za regionalno, prostorsko planiranje (*Conference Europeenne des Ministres Responsables de l'Amenagement du Territorie*)

ZEU – Zahodno evropska unija (*WEU, Western European Union*)

WECD – Svetovna komisija o okolju in razvoju (*WCED, The World Commission on Environment and Development*)

NORDREGIO – Nordijski center za prostorski razvoj (*Nordic Centre for Spatial Development*)

CADSES – Srednjeevropsko, jadransko, podonavsko in jugovzhodno evropsko območje (*Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space*)

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo (*ECSC, European Coal and Steel Community*)

EURATOM - Evropska skupnost za jedrsko energijo (*EAEC, European Atomic Energy Community*)

EGS - Evropska gospodarska skupnost (*EEC, European Econimic Community*)

ESPON- *European Spatial Planning Observation Network*

UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj

2. Dokumenti

ZUreP-1 - Zakon o urejanju prostora

ZGO-1 – Zakon o graditvi objektov

ZSSRR – Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

ZSSRR-1 – predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

ZVO – Zakon o varstvu okolja

ZVO-1 – predlog novega Zakona o varstvu okolja

ZON – Zakon o ohranjanju narave

ZV-1 – Zakon o vodah

ZKZ – Zakon o kmetijskih zemljiščih

EZ – Energetski zakon

ZKmet – Zakon o kmetijstvu

ZG – Zakon o gozdovih

ZVKD – Zakon o varstvu kulturne dediščine

ZRud – Zakon o rudarstvu

ZJC – Zakon o javnih cestah

SPZ – Stvarnopravni zakonik

SZ-1 – Stanovanjski zakon

PZ – Pomorski zakonik

ZLet – Zakon o letalstvu

ZTel – Zakon o telekomunikacijah

EPRP - Evropske prostorsko razvojne perspektive (*ESDP, European Spatial Development Perspective*)

PES - Pogodba o evropski skupnosti (*TEC, Treaty establishing the European Community*)

PEU - Pogodba o Evropski uniji (*TEU, Treaty of European Union*)

EEA - Enotni evropski akt (*SEA, Single European Act*)

UVOD

Paradigma vzdržnega razvoja (*sustainable development*)¹ je kot razvojna paradigma od devetdesetih let 20. stoletja do danes vedno bolj pridobivala na pomenu. Obenem pa je ves čas prisotno tudi vprašanje, kako koncept vzdržnega razvoja udejaniti v praksi. Pri spodbujanju paradigme vzdržnega razvoja so pomembno vlogo odigrale mednarodne organizacije, kot so Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju: OZN), Svet Evrope (v nadaljevanju: SE), Organizacija za sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) in Evropska unija (v nadaljevanju: EU). Trem dimenzijam vzdržnega razvoja, okoljski, ekonomski in družbeni, je bila dodana še četrta, kulturna oziroma prostorska dimenzija. Vzdržen razvoj naj bi zagotavljal družbeno, ekonomsko in prostorsko povezanost, h kateri se je zavezala Evropa. Na Lisbonskem vrhu Evropskega sveta marca leta 2000 si je EU postavila nov strateški cilj za naslednje desetletje in sicer, da bo postala najbolj konkurenčno, dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne ekonomske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo družbeno povezanostjo. Za doseganje zastavljenih ciljev je potrebna vseobsežna strategija, pri čemer je treba upoštevati, da se s procesom evropske integracije razlike v gospodarski moči med bogatimi in revnimi državami še naprej povečujejo, še bolj pa se povečujejo razlike med posameznimi regijami. Poleg tega sta evropska družba in ozemlje izpostavljena številnim vzporednim procesom, zunanjim vplivom in pritiskom, kot so naraščajoča globalizacija, evropska integracija, povečevanje razlik v ekonomski in družbeni razvitosti med Evropo in nekaterimi sosednimi celinami ter med samimi evropskimi regijami, revščina, neenak dostop do blaga in storitev ter onesnaženost in razvrednotenje okolja. To povzroča neželjeno migracijo ljudi na območja, ki nudijo več možnosti za zaposlitev in boljše življenjske pogoje.

Prostorske razvojne politike so zaradi svoje medsektorske in celostne narave ter razumevanja in implementiranja v kontekstu večravniškega upravljanja družbe (*multi-level governance*) eden izmed najustreznejših instrumentov za doseganje ciljev vzdržnega prostorskega razvoja. Z namenom večje usklajenosti in izboljšanja učinkovitosti različnih politik, ki posredno vplivajo na prostorski razvoj, je treba vzpostaviti učinkovit model upravljanja procesa vzdržnega prostorskega razvoja, v katerem sodelujejo različni akterji z različnimi interesi in

¹ V Sloveniji se pojem »sustainable development« preveda predvsem kot »trajnostni razvoj«. Zakon o urejanju prostora pa je uzakonil pojem »vzdržen prostorski razvoj« (slovenski prevod angleškega pojma »sustainable spatial development«), zato bomo v tem delu uporabljali pojem »vzdržni razvoj«, razen, kadar navajamo besedilo iz drugih veljavnih dokumentov in predpisov.

potrebami na različnih ravneh upravljanja družbe. Pri vzpostavitvi le tega pa je pomembno upoštevanje dejstva, da se pomen prostora in odnos do njega v času in prostoru razlikuje in spreminja ter je odvisen od različnih dejavnikov. V sodobni družbi namreč potekata vzporedno dva navidezno nasprotna si procesa. Po eni strani mednarodno in nadnacionalno povezovanje (integracija) ter homogenizacija vodi k oblikovanju globalne družbe v svetovnem merilu, po drugi strani pa v samoosvajanje njenih posameznih delov in njihovo diverzifikacijo (heterogenizacijo), kar kaže na individuacijo skupin in posameznikov. Spremembe v eni in drugi smeri pa so dejansko med seboj odvisne, od tega pa je odvisna tudi vloga države in predvsem način upravljanja družbe.

Slovenija je kljub ozemeljski majhnosti in nizkemu številu prebivalstva geografsko, zgodovinsko in družbeno-ekonomsko zelo raznovrstna država. Kot članica SE, OZN in od 1. maja 2004 EU, Slovenija sodeluje v številnih oblikah sodelovanja na nadnacionalni ravni, pa tudi v različnih oblikah meddržavnega, medregionalnega in čezmejnega sodelovanja. V Sloveniji poteka reforma sistema urejanja prostora, v okviru katere je bila sprejeta nova prostorska zakonodaja, skozi katero se implementirajo zahteve, usmeritve in načela vzdržnega prostorskega razvoja, kot izhajajo iz mednarodnih dokumentov in sporazumov, tako na nacionalni, regionalni, kot tudi lokalni ravni. Nadalje se cilji in načela vzdržnega prostorskega razvoja implementirajo skozi pripravljajoče se nove prostorske akte, predvsem skozi Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in Prostorski red Slovenije. V preteklih letih so bile narejene številne študije in raziskave, kako implementirati vzdržen prostorski razvoj v Sloveniji, kljub temu pa ostaja sama definicija pojma še vedno nejasna. Problem implementacije vzdržnega prostorskega razvoja predstavlja predvsem obstoječe stanje nekoherentnosti posameznih politik in nezadostno sodelovanje različnih udeležencev.

Za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja so bili sprejeti številni dokumenti, ki naj bi se implementirali na različnih ravneh upravljanja. Slovenija je kot del evropskega prostora povezana z njegovo prihodnostjo, zato je pomembno, kakšne so te zahteve, usmeritve in načela ter kako se le-te implementirajo v Sloveniji. Obenem pa je pomembno tudi, kako lahko Slovenija svoje interese uveljavi v okviru Evrope. Glede na »vseobsežnost« prostora, še nekončano reformo sistema urejanja prostora in slabo podatkovno pokritost tega področja je evalvacija politike vzdržnega prostorskega razvoja nujno nepopolna, zato bomo pri tem dodatno uporabili že obstoječa uradna poročila o razvoju in oceni stanja ter trendih.

Upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja je v Sloveniji relevantna tema, saj je sistem uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja nastavljen, ni pa še v celoti vzpostavljen. Poleg tega še ni bila narejena sistematična analiza dosedanje implementacije politike vzdržnega prostorskega razvoja, zato bodo ugotovitve in predlogi izboljšanja iz naloge uporabljivi za nadaljnje izvajanje politike vzdržnega prostorskega razvoja s strani Ministrstva za okolje, prostor in energijo, predvsem Urada za prostor oziroma bodočega Direktorata za prostor².

² Na podlagi Pravilnika o notranji organizaciji Ministrstva za okolje, prostor in energijo, ki velja od 1. 4. 2004, je bil Urad za prostor preoblikovan in preimenovan v Direktorat za prostor, zato bomo v nadaljevanju uporabljali ta naziv.

I HIPOTETIČNO - METODOLOŠKI DEL

1 Cilji magistrskega dela

Pojavljajo se različne interpretacije vzdržnega prostorskega razvoja in njegove operacionalizacije, zato želimo s to nalogo najprej ugotoviti, kaj je vzdržen prostorski razvoj, kakšen je način njegove implementacije in kdo so nosilci njegove implementacije. Glede na to, da je sistem uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja že nastavljen, kot izhodišče in temeljna usmeritev prostorskega razvoja Slovenije je bil namreč opredeljen že z Oceno stanja in teženj v prostoru Slovenije in Resolucijo o politiki urejanja prostora Republike Slovenije, ki ju je Vlada Republike Slovenije sprejela konec leta 2001, ter uzakonjen s konec leta 2002 sprejetim Zakonom o urejanju prostora, želimo analizirati dosedanjo politiko vzdržnega prostorskega razvoja in instrumente za njeno implementacijo v Sloveniji. Z namenom evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja in možnostjo predlaganja ukrepov za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, bomo analizirali veljavne in pripravljajoče se predpise in dokumente, ki urejajo vzdržen prostorski razvoj v Sloveniji ali vplivajo na njegovo uresničevanje, ter obstoječo institucionalno ureditev za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji. Na tej podlagi bomo predlagali prioritete za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji in ukrepe za njihovo uresničevanje.

2 Hipoteze

Postavili si bomo tri hipoteze:

- vzdržen prostorski razvoj je ustrezen (edini pravi) instrument oziroma politika za doseganje družbene, gospodarske in prostorske povezanosti evropske celine ter s tem zagotavljanja osnovnih načel, na katerih temelji evropska družba: zagotavljanje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vladavine prava, pluralne demokracije in tržnega gospodarstva;
- cilji in načela vzdržnosti veljajo tudi za Slovenijo;
- za izboljšanje učinkovitosti politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji je nujen učinkovit sistem upravljanja procesa vzdržnega prostorskega razvoja z opredelitvijo prioritet in določitvijo ukrepov za uresničevanje teh prioritet.

3 Uporabljena metodologija

Glede na cilje naloge bomo postavljene hipoteze preverjali skozi uporabo naslednjih metod:

- analiza in interpretacija primarnih virov:

Enotni evropski akt (Luxemburg, 1987), Pogodba o Evropski uniji (Maastricht, 1992), Amsterdamska pogodba (1997), Pogodba iz Nice (2001), Pristopna pogodba (Atene, 16.4.2003), osnutek Ustave Evropske unije (2003), Vodilna načela za vzdržni prostorski razvoj evropske celine (2000), Evropske prostorsko razvojne perspektive (1999), Aarhuška konvencija (2002), dokumenti Evropskega sveta (zaključki z vrhov Evropskega sveta, predvsem Lisbonska strategija), Evropske komisije (Smernice za pobudo skupnosti Interreg 2000-2006), Evropskega parlamenta (direktiva 2001/42/EC na oceno vplivov določenih planov in programov na okolje) in Neformalnega sveta ministrov, odgovornih za regionalno prostorsko planiranje (v nadaljevanju: CEMAT) (zaključki seminarjev in konferenc, predvsem Ljubljanska deklaracija); Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije, Resolucija o urejanju prostora v Republiki Sloveniji, Zakon o urejanju prostora, predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije, predlog Prostorskega reda Slovenije, predlogi pravilnikov o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave prostorskih aktov po Zakonu o urejanju prostora ter vrstah njihovih strokovnih podlag; Ustava Republike Slovenije, Zakon o državni upravi, Zakon o Vladi Republike Slovenije, Poslovnik državnega zbora, Poslovnik vlade, Zakon o lokalni samoupravi, predlog Zakona o pokrajinah, Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja; Strategija regionalnega razvoja Slovenije, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture, Nacionalni program razvoja telekomunikacij, Strategija slovenskega turizma 2002-2006, Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005, Načrt za izvajanje usmeritev in nalog iz nacionalnega programa socialnega varstva do leta 2005, Nacionalni razvojni program, Socialni sporazum za obdobje 2003-2005, Program razvoja gozdov v Sloveniji, Nacionalni program varstva okolja, Resolucija o strategiji rabe in oskrbe Slovenije z energijo, Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji; Zakon o ohranjanju narave, Zakon o varstvu okolja, predlog novega Zakona o varstvu okolja, Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o kmetijstvu, Zakon o gozdovih, Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije, predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Zakon o javnih cestah, Energetski zakon, Zakon o varstvu kulturne dediščine, Zakon o vodah, Zakon o rudarstvu, Zakon o telekomunikacijah,

Zakon o letalstvu, Pomorski zakonik, Stanovanjski zakon, Zakon o pospeševanju turizma, Zakon o železniškem prometu, Zakon o graditvi objektov in Stvarnopravni zakonik;

- analiza in interpretacija sekundarnih virov: knjige, članki, zborniki, strokovne študije, strokovna poročila (2. poročilo Evropske komisije o napredku k socialni in ekonomski koheziji; Poročilo UMAR o napredku Slovenije za leto 2002) in priporočila Svetovne banke, OECD, OZN, Rimskega kluba in drugih mednarodnih organizacij oziroma institucij;

- analiza in interpretacija virov z interneta: knjige, članki, zborniki, strokovne študije, strokovna poročila in priporočila Svetovne banke, OECD, OZN in drugih mednarodnih organizacij oziroma institucij, dostopnih preko interneta;

- analiza (uradnih) evidenc: predvsem Urada za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) in ESPON-a (*European Spatial Planning Observation Network*);

- opisna metoda.

4 Struktura naloge

Na prostorski razvoj vpliva pomen, ki se daje prostoru v določenem obdobju in v določenem prostoru, ter odnos do njega. Od pomena in odnosa do prostora so odvisna tudi izhodišča prostorskega razvoja in izbira variante prostorskega razvoja. Na tej podlagi bomo nato podrobneje obravnavali sam razvoj ideje vzdržnega razvoja in problem definicije le tega ter prostorsko dimenzijo vzdržnega razvoja. V tretjem poglavju bomo opredelili izhodišča za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja in pristop k upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja. V naslednjem poglavju bomo, v okviru analize procesa doseganja družbene, ekonomske in prostorske povezanosti evropske celine, analizirali pogoje in trende, ki vplivajo na prostorski razvoj evropske celine, katere del je tudi Slovenija, analizirali politiko vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine preko ključnih dokumentov ter opredelili cilje in načela vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine ter nosilce, način in instrumente njegove implementacije, ter analizirali upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine. V petem poglavju bomo analizirali upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji.

Z namenom evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja in možnostjo predlaganja ukrepov za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, bomo analizirali veljavne in pripravljajoče se predpise in dokumente, ki urejajo vzdržni prostorski razvoj v Sloveniji ali vplivajo na njegovo uresničevanje, ter obstoječo institucionalno ureditev za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji. V pomoč pri evalvaciji nam bodo služile že opravljene analize, kot so: Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije, poglavje Izhodišča iz Resolucije o politiki urejanja v Republiki Sloveniji, Poročilo o razvoju (UMAR, 2002) in kontrolna vprašanja, ki jih je OECD pripravila za izboljšanje koherentnosti politik in integracije vzdržnega razvoja (Priloga 2). Dokumente in predpise, ki urejajo vzdržni prostorski razvoj oziroma vplivajo na zagotavljanje njegovega upravljanja (Priloga 1), bomo analizirali v treh ločenih sklopih. Prvi sklop predstavljajo t.i. »prostorski« dokumenti, predpisi in akti, drugi sklop predpisi, ki predstavljajo podlago za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja, in tretji sklop razvojne strategije, nacionalni programi, sporazumi in področni zakoni, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja. Na tej podlagi bomo opredelili obstoječo institucionalno ureditev upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja ter cilje, načela in način implementacije vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji. Na podlagi opravljene analize bomo naredili evalvacijo politike vzdržnega prostorskega

razvoja po posameznih sklopih analiziranih dokumentov, predpisov in aktov ter obstoječe institucionalne ureditve uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja. Glede na to, da je zakonodaja le eden izmed instrumentov za implementacijo javne politike, nam bo pri evalvaciji politike v pomoč tudi Program dela Urada za prostor za obdobje 2004/2005 (sprejet s strani državnega sekretarja za prostor in potrjen s strani ministra, pristojnega za prostor, dne 4. 3. 2004), saj je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo odgovorno za implementacijo politike vzdržnega prostorskega razvoja na državni ravni in spodbujanju njegove implementacije na regionalni, lokalni in nadnacionalni ravni.. Na tej podlagi bomo v drugem delu tega poglavja opredelili prioritete za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji in predlagali ukrepe, ki jih je potrebno sprejeti za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja na različnih ravneh upravljanja družbe. V zaključnem poglavju bomo postavljene hipoteze preverili na podlagi ugotovitev iz osrednjega dela naloge.

II KONCEPTUALIZACIJA PROSTORSKEGA RAZVOJA

1 Pomen in odnos do prostora: izhodišča

Pomen prostora se razlikuje in spreminja v času, saj nanj vplivajo številni dejavniki. Pomen prostora in njegovo zaznavanje se razlikujeta predvsem glede na različne kulture, vrednote in usmeritve. Pri tem se, kot pravi Mlinar (1994:33), »pomen prostora lahko spreminja neenakomerno ter v različnih ali celo nasprotnih smereh«. Pomen in odnos do prostora je odvisen tudi od funkcije, ki jo ima prostor (prostor kot ovira, zaščitna vloga prostora, prostor kot vir). Prostorska organizacija je odraz spreminjanja in preobrazbe družbe. Kot pravi Urry (1995:65), gre za odnos med prostorom in družbo oziroma za dva med seboj povezana procesa, to je družbeni in prostorski razvoj. Glede na to Urry meni, da »/p/rostor ne bi smel biti viden kot samostojna abstraktna entiteta, ločena od materialnih objektov, ki se nahajajo znotraj njega. »Prostorska organiziranost« je tako okvir, znotraj katerega se urejajo družbeni odnosi in se upravlja s prostorom, »prostorsko« pa je sestavljeno iz odnosov med družbenimi objekti, ki obstajajo znotraj enega ali več prostorov.

Nastajanje postindustrijske, informacijske ali postmoderne družbe se odraža v določenih družbeno-prostorskih spremembah. Povzeto po Mlinarju (1994:20) prihaja z razvojem tehnologije in telekomunikacij do t.i. »časovno-prostorskega zgoščevanja« (*time-space compression*). Prostor kot omejena dobrina dobiva vse večji pomen. Na eni strani gre za zmanjševanje razpoložljivega prostora glede na število prebivalcev, po drugi strani pa za vse večje potrebe po prostoru. Mlinar (1994:34) ugotavlja, da »/i/ndividuacija zahteva vse več prostora tako z vidika možnosti za izražanje identitete posameznikov in skupin kot tudi glede na njegovo zaščitno vlogo«. Pri tem izpostavlja paradoks, da se z zmanjševanjem prostorskih ovir celo povečuje pomen razlik med kraji v smislu materialnih virov, cen delovne sile, izkušenj ali različnih programov državne in druge pomoči, kot so na primer programi Evropskih skupnosti. Dejstvo je, kot ugotavlja Urry (1995:69), da »/d/va objekta ne moreta zavzeti iste točke v prostoru«, zato »so odnosi znotraj prostora vedno zelo omejeni«.

Te okoliščine sprožajo proces postopnih sprememb družbenih vrednot. Način življenja v postindustrijski informacijski družbi je precej spremenjen in postavlja nove zahteve in merila kakovosti bivanja. Vse hitrejši način življenja in zahteve, ki jih pred posameznika postavlja vedno bolj tehnološko razvito okolje, imajo za posledico, da je delovni čas vedno daljši, kar

ima za posledico krajšanje prostega časa. Sodobna družba je tako ujeta v t.i. »mlin produkcije in potrošnje«, kot »začaran krog vedno večje potrošnje in produkcije« imenuje Bell (1998:83). Vedno večja potrošnja ima za posledico neenakomerno in neracionalno izkoriščanje naravnih dobrin ter vedno večjo onesnaženost okolja. S takim načinom življenja in obnašanja ustvarjamo pogoje za nadaljevanje oziroma stopnjevanje obstoječega stanja (Bell, 1998:84). Postavlja se vprašanje kvalitete bivanja in smisla vedno večjega ustvarjanja in potrošnje. Kljub vedno večji okoljski osveščenosti in zavedanju minljivosti naravnih dobrin, tak način delovanja in razmišljanja odraža dejansko nevzdržnost sodobne družbe. Kos pravi, da »/p/rehod v postmoderno družbo spreminja merila družbenega razvoja«. Kakovost življenja tako postaja središčna kategorija in merilo družbenega razvoja. Bistven dejavnik kakovostnega življenja je kakovosten prostor. Glede na to, da je »/n/osilec in izhodišče družbenega in prostorskega razvoja posameznik« (Zupančič, 2001:5), »je treba stremeti k nekaterim vrednotam, kot so na primer ohranitev in razvoj človeškega potenciala, okolja, naravne in kulturne dediščine, gospodarskega potenciala, nacionalne in kulturne identitete in druge«. Pri usmerjanju prostorskega razvoja je potrebno poiskati odgovore na vprašanje, kako uskladiti te različne družbene vrednote.

Pri opredelitvi prostora in oblikovanju odnosa do njega je pomembno vlogo odigrala teoretična opredelitev le tega. V sedemdesetih letih 20. stoletja so se pojavile tri paradigme, ki so skušale pojasniti odnos »prostor - družba«, vendar pa je pri njih prihajalo do integracije in prepletanja sociološkega z drugimi pristopi, predvsem z regionalno in urbano ekonomijo ter geografijo. Razprave o pomenu prostora in prostorske razsežnosti družbenega življenja se v zadnjih treh desetletjih odvijajo v okviru (kritične) družbene teorije. Kritična (urbana) teorija je, kot pravi Mlinar (1994:34), vprašanja prostora potiskala na obrobje. Urry (1995:66) meni, da je »/n/emogoče oziroma nekorektno razviti eno splošno znanost o prostoru, ker prostor sam zase nima splošnih učinkov«. Po njegovem mnenju je pomembnost prostorskih odnosov odvisna od določene značilnosti družbenih objektov, ki so v prostoru. Pravi, da »/n/i preprostega »prostora« (»space«), temveč so le različne vrste prostorov, prostorskih odnosov oziroma prostorizacij«.

Povzeto po Vrišerju (1978:66) so se z namenom pojasnjevanja odnosa »družba - prostor« ter vpliva različnih dejavnikov na prostorski razvoj oblikovale številne teorije in koncepti, kot so teorija o prostorskem ravnotežju, koncept razvojnih polov, koncept jeder in obrobij ter model jedro-obrobje. Teorija o prostorskem ravnotežju izpostavlja pomen določenih lokacij in še

posebej opozarja na vlogo velikih mest, na kopičenje dejavnosti na nekaterih območjih in na stalno lovljenje ravnotežja med silami in odnosi v gospodarskem prostoru. Teorija razvojnih polov temelji na zamisli, da se nov razvojni proces skoraj vedno širi iz posameznih »razvojnih točk« ali »razvojnih polov«. Pojav novih procesov in dejavnikov, ki vplivajo na razvoj družbe in s tem tudi prostora v času prehajanja v postmoderno družbo, pojasnjuje Mlinar (1994:28) z »medsebojno pogojenostjo procesov individuacije in globalizacije«. Pravi, da »/g/lobalizacija s prostorskega vidika vodi od »prostora krajev« k »prostoru tokov«. Kot ugotavlja Watts (v Mlinar, 1994:118), gre pri tem za pritisk v dveh smereh in sicer k večjim političnim enotam, ki bi bile zmožne pospeševati ekonomski razvoj in zagotavljati potrebno varnost (t.i. nadnacionalnost), ter k manjšim političnim enotam, ki bi bile bolj občutljive v odnosu do svojih volivcev ter zmožne izraziti lokalne posebnosti (t.i. regionalizem). Mlinar (1994:75) pravi, da svetovni sistem oziroma svetovna družba nastajata na podlagi medsebojne odvisnosti in enakomernega medsebojnega povezovanja njegovih oziroma njenih delov. Ta proces hkrati nakazuje na preseganje načela teritorialnosti in krepí »oblikovanje večravninskih omrežij, v katerih se izraža tendenca h konvergenci individualnega in globalnega, mikro- in makrodružbene sfere, aktivnosti in struktur«. To imenuje kot »proces od njihove izključnosti (igra z ničelno vsoto) h komplementarnosti oziroma k njihovemu prežemanju (igra s pozitivno vsoto)«.

2 Variante prostorskega razvoja

Pri prostorskem razvoju gre za izrabo prostora kot omejene javne dobrine in kot nujne osnove za človekovo bivanje na način, ki omogoča gospodarski, socialni in kulturni razvoj človeštva, kar se odraža kot sprememba prostora, varovanje prostora pred spremembami in ohranjanje oziroma izboljševanje oziroma odpravljanje posledic napačne rabe prostora (Blaganje, 2003b:1). Povzeto po Černetu (2001:52) se formalni koncepti prostorskega razvoja nanašajo na prostorske nepolarizirane, polarizirane, razpršene, fragmentirane, policentrične, regionalne in decentralizirane oblike razvoja ter razvoja v obliki razvojnih osi. Razmerja med razvojnimi prizadevanji in varstvenimi vidiki prostorskega razvoja se izražajo v razvojnih in varovalnih (varstvenih) funkcijah in sicer kot različne stopnje medsebojnega prepletanja različnih razvojnih in varovalnih funkcij prostora.

Izpostavljajo se štiri ključne variante prostorskega razvoja in sicer varianta spontanega prostorskega razvoja, varianta intenzivnega prostorskega razvoja, varianta aktivnega varstva prostorskih vrednot in varianta vzdržnega prostorskega razvoja. Pri **varianti spontanega prostorskega razvoja** (Černe, 2001:61-64) gre za nadaljevanje dosedanjih, predvsem negativnih teženj v prostorskem razvoju. Razvoj poteka po obstoječih trendih, pri čemer se daje prednost razvoju, medtem ko je varstvo narave minimalno. **Varianta intenzivnega prostorskega razvoja** (Černe, 2001:64-66) temelji na tržnem liberalizmu in izkoriščanju vseh naravnih virov ter intenzivnem razvoju na vseh področjih. **Varianta aktivnega varstva prostorskih vrednot** (Černe, 2001:66-67) temelji na razumevanju celotnega območja države kot ekološkega rezervata in pomeni najvišjo stopnjo varstva naravnih in kulturnih vrednot, ki obenem še vedno zadovoljuje razvojne možnosti. Tako radikalen varstveni pristop pogojuje zelo enostranski prostorski in gospodarski razvoj, omejen z varstvom zatečenih prostorskih vrednot in z zahtevami za sanacijo obstoječih razvrednotenj. **Varianta vzdržnega prostorskega razvoja** (Černe, 2001:68-73) temelji na vzdržnem razvoju kot izhodišču in cilju prostorskega razvoja. Zagotavlja vzdržno rabo vseh sestavin in potencialov prostora v skladu z njegovimi značilnostmi. Pri tej varianti prostorskega razvoja se krepijo regionalna središča in manjša podeželska naselja. Vzdržen razvoj in varstvo se zagotavljata na celotnem območju države. Ta varianta je ocenjena kot najprimernejša oblika za doseganje optimalne stopnje razvoja in varstva tudi z vidika sektorjev, saj omogoča vzpostavitev skladnejših razmerij med razvojnimi in varstvenimi interesi ter ponuja največje možnosti za vzpostavitev racionalne rabe prostora.

2.1 Vzdržen prostorski razvoj (*sustainable spatial development*)

2.1.1 Razvoj ideje oziroma paradigme vzdržnega razvoja (*sustainable development*)

Pojem »vzdržnost« (*sustainability*) izvira iz Nemčije, kjer je bilo v 18. stoletju za področje gozdarstva določen »vzdržen donos«, to je »izkoriščanje lesa samo v tolikšnem obsegu, ki ne ogroža dolgoročne biološke trajnosti gozdov«. Po 2. svetovni vojni sta imeli pri promociji tega pojma pomembno vlogo Svetovna kmetijska organizacija in Svetovna zdravstvena organizacija, saj so bila njuna prizadevanja že zelo zgodaj usmerjena k smotrnemu upravljanju z naravnimi viri (Blaganje, 2003b:5). Razvoj ideje vzdržnega razvoja pa ima svoje začetke v šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja, ki jih označuje povečana skrb glede onesnaženosti in minljivosti okolja ter posledic tega na človeka. Rimski klub je v poročilu »Meje rasti« (*The Limits to Growth*) iz leta 1972 priporočil zavesten premik od eksponentne rasti k globalnemu ravnotežju, saj so svetovni viri končni. Argument omejitve rasti je bil deležen številnih kritik in bil kasneje delno nadomeščen z argumentom, da sta varstvo okolja in nadaljnja ekonomska rast lahko medsebojno združljiva in ne nujno nasprotujoča si cilja.

Sam pojem »vzdržni razvoj« (*sustainable development*) je v javno areno stopil leta 1980, ko je Mednarodna skupnost za ohranitev narave in naravnih virov (*The International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*) predstavila »Svetovno strategijo ohranjanja« (*The World Conservation Strategy, 1980*) z vseobsegajočim ciljem, doseči vzdržni razvoj skozi ohranjanje obstoječih virov, pri čemer gre le za ekološko vzdržnost. Širše razumevanje »vzdržnega razvoja« je prinesel »Okoljski program Združenih narodov« (*United Nations Environmental Programme*), predvsem v poročilu z naslovom »Naša skupna prihodnost« (*Our Common Future*), ki ga je 1987 izdala Svetovna komisija o okolju in razvoju OZN (*The World Commission on Environment and Development, WCED*), imenovana tudi »Brundtlandova komisija«³, poročilo pa se je imenovalo »Brundtlandovo poročilo«, po priimku predsednice komisije. Postavljena je bila definicija »vzdržnega razvoja«, ki je v različnih dokumentih največkrat citirana, in sicer, da gre za »razvoj, ki omogoča zadovoljitev potreb sedanje generacije brez ogrožanja sposobnosti prihodnjih

³ Kljub temu, da se komisija imenuje po predsednici komisije, se v slovenskih besedilih oziroma prevedenih dokumentih pojavlja »Brundtlandova komisija«. V tej nalogi bomo pri sklicevanju na te vire uporabljali pravilno slovnično obliko, to je »Komisija Brundtlandove« oziroma »Poročilo Brundtlandove«.

generacij za zadovoljevanje svojih potreb« (*»development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs«*). Komisija Brundtlandove v poročilu ugotavlja, da koncept zagotavlja okvir za integracijo okoljskih politik in razvojnih strategij in s tem razbija percepcijo, da je varstvo okolja lahko zagotovljeno le na račun ekonomskega razvoja. Definicija zajema dva ključna koncepta, in sicer koncept potreb - vzdržni razvoj zahteva podporo vrednot, ki spodbujajo take potrošniške vzorce, ki so znotraj meje ekološke zmožnosti, in koncept omejenosti okoljske sposobnosti, da zagotovi sedanje in prihodnje potrebe, pri čemer so omejitve postavljene s strani tehnologije in družbene organizacije. S popularnostjo tega koncepta vzdržnega razvoja sta okoljska kvaliteta in ekonomski razvoj postala soodvisna in medsebojno okrepljena, debate pa so se preusmerile v razpravljanje o vprašanju, kako doseči okoljsko vzdržnostne oblike razvoja. Iz poročila izhaja, da ni enega samega načrta vzdržnega razvoja, saj se ekonomski in družbeni sistemi ter ekološki pogoji močno razlikujejo med državami. K razvoju oziroma spodbujanju ideje oziroma paradigme vzdržnega razvoja so veliko pripomogle mednarodne organizacije, predvsem SE, OECD in OZN.

Povzeto po Bakerjevi (v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997:12-16) se v teoriji opredeljujejo štiri pristopi k vzdržnemu razvoju, ki med seboj niso nujno ostro ločeni. Gre namreč za predstavitev glavnih šol misli, ki se lahko prekrivajo. Gre za »pristop izmenjave« (*the trademill approach*), »šibek vzdržen razvoj« (*weak sustainable development*), »močan vzdržen razvoj« (*strong sustanable development*) in »idealni model« (*the Ideal Model*). Teoretično je možno, da vlade sprejmejo katerokoli izmed oblik vzdržnega razvoja, v praksi pa se lahko pri svojih odločitvah pomikajo navzgor in navzdol po t. i. »lestvi vzdržnega razvoja« (*»the Ledder of Sustainable Development«*) in se na različnih področjih lahko gibajo v različnih smereh, kar je tudi primer v EU. Gre za t.i. »lestev« v razponu od antropocentričnega do ekocentričnega pristopa k odnosu narave in človeka.⁴ Pri prvem pristopu, katerega glavna zagovornika sta Simon in Kahn, je vzdržen razvoj razumljen kot sinonim za vzdržno rast, pri čemer je razvoj merjen le v smislu povečanja bruto domačega proizvoda. Zagovornik **»šibkega vzdržnega razvoja«** je David Pearce, ki meni, da obstajata

⁴ Obstajata dva osnovna pristopa k razumevanju odnosa človek-narava. Prvi, antropocentrični - okoljski pristop, ne predvideva nobenih sprememb v političnem in ekonomskem procesu ali odnosu med človekom in naravo. Človek je pri tem razumljen, da je nad naravo in jo lahko izkorišča. Drugi, ekocentrični - ekološki pristop, pa zahteva temeljno spremembo v odnosu med človekom in naravo. Človek je pri tem pristopu razumljen kot del narave. Vse žive oblike so med seboj povezane in so del samovzdržujoče se biosfere, zato del ne more dominirati celote. S tem, ko človek izkorišča druga živa bitja, namreč ogroža samega sebe.

dve osnovni dimenziji vzdržnosti, in sicer vzdržen razvoj ter vzdržna raba virov in okolja. Ta pristop je tesno vezan na antropocentričen ali tehnocentričen vidik narave, kjer je narava videna kot nekaj, kar zagotavlja materialno in okoljsko bogastvo. Glavna zagovornika pristopa »**močnega vzdržnega razvoja**« sta O'Riordan in Weale, ki menita, da je varstvo okolja predpogoj za ekonomski razvoj. Ta pristop zahteva, da so politične in ekonomske politike usmerjane tako, da vzdržujejo produktivno sposobnost okoljskega premoženja in varovanje, ohranitev ali ustvarjanje okoljskega premoženja, ki so vredni ohranjanja kot taki ali pa sposobni za izboljšanje. To zahteva državne intervencije z uporabo številnih orodij in mehanizmov ter vključenost lokalnih skupnosti v obravnave sprememb lokalnega gospodarstva in vzdržnega uporabljanja lokalnega okolja. Glavni zagovorniki »**idealnega modela**« vzdržnega razvoja so Naess, Echlin in Goldsmith. Gre za ekološki pristop, ki predlaga obliko čistega vzdržnega razvoja, kjer človeštvo daje toliko v ekosistem, kot iz njega vzame, pri čemer se rast meri skozi kvaliteto življenja, ne pa preko življenjskega standarda. Pri tem pristopu se zagovarja, da varstvo okolja ni le nujno potrebno, temveč zahteva ostre omejitve v potrošnji naravnih virov in s človeštvom povezanih ekonomskih dejavnost.

2.1.1.1 Problem definicije »vzdržnega razvoja« (»*sustainable development*«)

Kljub sklenjenemu širokemu konsenzu, da je vzdržen razvoj skupen cilj vseh, ki ga je treba zasledovati na različnih ravneh upravljanja, še vedno ni skupnega dogovora o tem, kaj vzdržen razvoj dejansko je. Teoretične razprave, ki obravnavajo koncept vzdržnega razvoja, ugotavljajo, da je koncept sporen že sam po sebi. Richardson (v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997:43) meni, da je vzdržen razvoj, definiran v poročilu Komisije Brundtlandove, »političen nesmisel, saj poskuša združiti nezdržljivo, antropocentričnost z biocentričnostjo«. Z namenom odprave nejasnosti definicije vzdržnega razvoja se pojavljajo mnenja, da je pomembno, kaj vzdržen razvoj simbolizira. Lafferty, Jacobs in O'Riordan menijo, da je vzdržen razvoj najbolj viden kot koncept, podoben konceptoma demokracije in svobode. Kot politični koncept je koncept vzdržnega razvoja razumljen v najširšem smislu, ki zajema družbene, ekonomske in politične procese sprememb znotraj družbe ter je mediran skozi proces implementacije.

Definicija iz poročila Brundtlandove torej predstavlja, kot pravi Bakerjeva (v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997:18) »uganko v teoriji in praksi«. Iz dokumentov različnih mednarodnih organizacij, ki so veliko pripomogle k razvoju same ideje in paradigme vzdržnega razvoja, in organov EU izhaja, da paradigma vzdržnega razvoja združuje tri

sestavine, in sicer ekonomsko, okoljsko in družbeno vzdržnost. Vzdržen razvoj je zato lahko definiran kot boljša kvaliteta življenja za vsakogar, za sedanje in za prihodnje generacije. Njene vrednote so pripoznane s strani demokratičnih vlad, oblasti in političnih gibanj po svetu. Vzdržni razvoj se nanaša na uravnotežen in pravičen gospodarski razvoj, visoko stopnjo zaposlenosti, družbeno povezanost in vključenost, visoko stopnjo okoljskega varstva in odgovorne rabe naravnih virov, koherentno oblikovanje politike v odprtem, transparentnem in odgovornem političnem sistemu ter učinkovito mednarodno sodelovanje za spodbujanje vzdržnega razvoja na globalni ravni (Baker v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997: 25).

2.1.2 Prostorska dimenzija vzdržnega razvoja (*spatial dimension of sustainable development*)

Povzeto po Blaganjetu (200b:5) je prostor z vidika vzdržnega razvoja pomemben kot omejen in neobnovljiv vir, kot nosilec okoljskih funkcij ter zaradi povezav in soodvisnosti ekonomskega, družbenega in prostorskega razvoja. Z uveljavljanjem načel vzdržnega razvoja se povečuje pomen usmerjanja prostorskega razvoja, predvsem preko prostorskega načrtovanja na lokalni, regionalni, nacionalni in tudi nadnacionalni ravni. Blaganje kot pogoje za vzdržen prostorski razvoj izpostavlja ravnanja, ki so vzdržna gospodarsko, družbeno, okoljsko in kulturno. Pri čemer gospodarska vzdržnost pomeni, da gospodarske koristi presegajo stroške; družbena vzdržnost pomeni manjšanje družbenih razlik in revščine,boljšanje družbenega položaja ter lajšanje dostopa do javnih dobrin in javnih služb; okoljska vzdržnost pomeni najmanjše obremenjevanje okolja, ki ne sega preko samoobnovitvenih zmožnosti, in izrabo obnovljivih naravnih virov; kulturna vzdržnost pa pomeni, da razvoj ne sme ogrozati kulturne istovetnosti in mora upoštevati posebnosti različnih ljudskih kultur.

Vzdržen prostorski razvoj poenostavljeno pomeni porabiti le toliko resursov, kot jih potrebujemo za zadovoljevanje naših potreb, in toliko, da jih ostane dovolj za zadovoljevanje potreb prihodnjih generacij. Vzdržen prostorski razvoj je proces, saj se dosega kontinuirano in dolgoročno preko izvajanja dejavnost urejanja prostora, predvsem skozi prostorsko načrtovanje. Prostorsko načrtovanje je proces, v katerem se na podlagi analiz in ovrednotenja danosti prostora ter ob upoštevanju različnih interesov in potreb v prostoru izoblikuje optimalna rešitev za urejanje določenega prostora. Optimalna rešitev je družbeno najbolj sprejemljiva organizacija dejavnosti na določenem prostoru, kar pomeni, da je prostorsko primerna ter okoljsko, gospodarsko in družbeno sprejemljiva, obenem pa zagotavlja tudi razvojne potenciale. Z namenom večje usklajenosti in izboljšanja učinkovitosti različnih

politik, ki posredno vplivajo na prostorski razvoj, mora biti vzpostavljen učinkovit model upravljanja procesa vzdržnega prostorskega razvoja, v katerem sodelujejo različni akterji z različnimi interesi in potrebami na različnih ravneh upravljanja družbe.

III UPRAVLJANJE VZDRŽNEGA PROSTORSKEGA RAZVOJA

1 Izhodišča za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja

V splošnem ločimo dve smeri opredelitve upravljanja, in sicer: upravljanje kot proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev in upravljanje kot nujno potrebna pomožna dejavnost, ki omogoča nemoten potek procesov v temeljni dejavnosti. Prva smer kaže na povezanost in odvisnost uprave od celotnega upravno-političnega podsistema, druga smer pa poudarja instrumentalno funkcijo uprave za razvoj in delo družbe kot celote (Ferfila v Ferfila in Kovač, 2000:152). Pri celotnem procesu upravljanja, vključno z nadzorom in povratno zvezo, gre za časovno dinamiko med dejavnostjo in ciljem, ki ga dejavnost skuša doseči. Teorija upravljanja loči tri elemente upravljanja, in sicer: cilji, načini doseganja ciljev in ljudje kot nosilci vlog organizacijskih funkcij (Ferfila v Ferfila in Kovač, 2000:160).

Povzeto po Virantu (2002:18-23) je javno upravljanje upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih, le-te pa delujejo zaradi zadovoljenja javnih potreb. Upravni proces v javnopravnih skupnostih je razdeljen na institucionalni in instrumentalni del. Skupnost mora najprej določiti svoje cilje oziroma potrebe. Cilji in potrebe javnopravnih skupnosti se izražajo kot javni interes v političnih odločitvah, ki jih v glavnem sprejemajo predstavniški organi. Ta javni interes je izražen v ustavi, zakonih, proračunu, nacionalnih programih in drugih predpisih oziroma dokumentih. Tudi odločitev o tem, katere potrebe se bodo zadovoljevale preko javnopravnih skupnosti, je sestavni del upravnega procesa. V sodobni državi je ureditev razmerij med javno in zasebno sfero, med posameznikom in skupnostjo osrednje politično vprašanje oziroma osrednje vprašanje, na katero mora odgovoriti upravni proces. Vsaka odločitev, ki se sprejme v procesu javnega upravljanja, tako pomeni poseg v posameznikovo zasebno sfero. Politični procesi so neposredno povezani s procesom javnega upravljanja. Teorija govori o enovitem upravno-političnem upravljanju. Odločanje o ciljih in potrebah javnopravnih skupnosti je vrednostno, interesno odločanje, ki pa mora biti podprto tudi z informacijami o dejanskem stanju in o načinih, kako od obstoječega priti do želenega stanja, oziroma katerim ciljem se bo potrebno odpovedati, če se bo zasledoval določen cilj. Politično odločanje, ki poteka zlasti v predstavniških organih, vedno pomeni tehtanje med vrednotami, željami, koristmi oziroma cilji. V političnih odločitvah se zrcali podoba vrednot družbe v določenem trenutku. Odločitve o ciljih skupnosti, to je o javnem interesu, je potrebno izvrševati. Politično odločanje sodi v institucionalno raven, tisti del upravljanja v javnih

zadevah, ki pomeni izvrševanje in konkretizacijo političnih odločitev, pa sodi v instrumentalno raven. Osnovni principi delovanja javno upravo opredeljujejo kot institucionalni okvir za izvajanje političnih odločitev z dominantnim ciljem javnega interesa. Bučar (v Ferfila in Kovač, 2000:152) opredeljuje javno upravo kot »sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi, za celokupnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kjerkoli in kadarkoli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobni svoje odločitve uveljaviti«.

Rakočević (v Ferfila in Kovač, 2000:165) pravi, da »o/kolje družbenega sistema predstavlja več koncentričnih krogov: naša zavest, institucije, globalna družba in fizično okolje«. Upravno-politični sistem je podsistem družbenega sistema, ki z bistvenima elementoma regulatornih mehanizmov (zagotavljanje pravilnosti odločitev) in mreže točk odločanja (uveljavitev odločanja) skrbi za usklajeno ravnanje ostalih podsistemov, za povezave in koordinacijo. Ferfila (v Ferfila in Kovač, 2000:165) pravi, da mora biti upravno-politični sistem sposoben ugotavljati potrebe po sistemskih interakcijah in določati potrebno ravnanje posameznih delov ter ga obvladovati tako, da se lahko uresniči planirana smer systemskega dogajanja.

Pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja je potrebno upoštevati tudi značilnosti področja urejanja prostora. Kos (1996:16) pravi, da se »v/se oziroma skoraj vse dogaja v fizičnem prostoru in da ima vsaka človeška oziroma družbena aktivnost svojo prostorsko razsežnost«. Gre za t.i. »vseprisotnost« prostora. Glede na to Kos meni, da prostora ni mogoče enostavno izolirati, temveč ga je treba videti kot sestavni del širšega sistema, ki bistveno vpliva na funkcioniranje in razvoj ostalih (pod)sistemov v družbi in na katerega močno vplivajo tudi ostali sistemi. Prostorsko razsežnost je, kot pravi Kos (1996:17), »težko konsistentno umestiti v specializirane podsisteme (resorje)«, saj »fizičnega - naravnega in grajenega prostora po definiciji ni mogoče enostavno razrezati na področja, s katerimi se ukvarjajo specializirane institucije«. Prav to je po njegovem izvorni razlog problema koordinacije in usklajevanja različnih resorjev, ki pa je nujno za doseganje usklajenega prostorskega razvoja.

Z vidika upravljanja procesa vzdržnega razvoja v sodobni družbi je potrebno upoštevati tudi paradoks, ki se pojavlja v razmerah postmoderne družbe. To je, da zmanjševanje prostorskih

ovir povečuje pomen razlik med prostori. Mlinar (1994:103) pravi, da »so kombinacije danosti na posameznih lokacijah izhodišče za to, da se v vsakem primeru posebej izoblikujejo za te okoliščine optimalne in s tem popolnoma edinstvene rešitve«. S povečano konkurenco, do katere prihaja z odpiranjem v širši mednarodni in svetovni prostor, se namreč v vsakem kraju in na vsaki lokaciji začenjajo močnejše razkrivati posebne ali celo edinstvene značilnosti, ki predstavljajo njihove geografske in zgodovinske danosti. Obenem pa gre za uveljavljanje načrtno izgrajevanih lokacijskih posebnosti, ki naj bi povečale njihovo atraktivnost oziroma njihove komparativne prednosti. Gre za paradoks, kot je ugotovil že Harvey (v Mlinar 1994:104), da »čim manj pomembne so prostorske ovire, tem večja je občutljivost kapitala za razlike med kraji v okviru določenega prostora in tem večja je spodbuda, da se kraji diferencirajo, z namenom, da bi postali privlačni za kapital«. V razmerah procesov individuacije in globalizacije se pomembno spreminja tudi vloga države. Zmožnost države, da bi nadzorovala vse povezave in tokove, se zmanjšuje. Mlinar (1994:122,129) pravi, da »čim bolj se povečujejo tokovi materialnih dobrin, ljudi, kapitala in informacij, tem manj se uresničuje težnja po popolni kontroli vseh tokov prek državne meje«. Formalno oblast imajo sicer še vedno vlade nacionalnih držav, toda dejanska moč je široko razpršena in je ni mogoče locirati v nobeni posamezni instituciji. Kot pravi Mlinar (1994:119,120), se kaže široko občutena potreba po dekoncentraciji institucionalizirane in brezosebne oblasti ter po bolj učinkoviti individualni in skupinski udeležbi v upravljanju politične oblasti; z razvojem informacijske in komunikacijske tehnologije ter tehnologije prometa pa se tudi povečuje medsebojna penetracija tako, da meje sistemov postajajo vse bolj propustne in model biljardnih krogel vse manj pojasnjuje dejansko stanje, temveč gre za prehod k modelu omrežja. Učinkovitost načrtovanja je v veliki meri odvisna tudi od zaupanja v državne institucije. Ne gre za misel »manj države«, temveč več »drugačne države«, tj. posodobljene države, ki je sposobna oddajati pristojnosti tako navzgor kot tudi navzdol (Kos, 2002:40,41). Pri tem vlada, upoštevajoč tržne mehanizme in lokalne značilnosti, uravnava, ne pa določa prostorski razvoj.

2 Pristop k upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja

Usmerjanje in planiranje prostorskega razvoja je, kot pravi Zupančič (2001:59), dejavnost, s katero hočemo v določenem časovnem razdobju doseči določene prostorske razmere. Avtor pravi, da sta pri tem bistvena dva elementa, in sicer razpoznavni cilji ter sposobnost usmerjanja kompleksnega sistema akterjev in virov, ki sta smiselno povezana, saj morajo biti cilji določeni glede na sposobnost njihovega doseganja. Zupančič izpostavlja ključno planersko vprašanje, ki se ob tem pojavlja, to je vprašanje legitimnosti oziroma ali v sodobnih družbah obstaja potrebna stopnja zaupanja v državne institucije.

Doseganje vzdržnega razvoja pomeni izboljševanje kvalitete oblikovanja politike, zato je vzdržen razvoj v tesni zvezi z upravljanjem, boljše ureditvijo in presojo vplivov (Ritzen in Woolcock, 2000: 5, 11,25). Avtorja menita, da je vzdržen razvoj mogoče doseči le z dobrim upravljanjem družbe in dobrim policy okoljem. Vzdržen razvoj je viden kot katalizator za spremembo. Gre za proces, ki vodi do dolgoročne spremembe v ravnotežju prioritet, globalnega preživetja in kreativnega potenciala naših naslednikov ter k bolj osveščenemu pristopu k oblikovanju politike in načrtovanja investicij. Pospeševanje uspešnih politik vzdržnega razvoja je odvisno od vzdrževanja zadovoljivega ravnotežja med imperativnim strateškim načrtovanjem od zgoraj navzdol (*top/center-down approach*), in participacijo od spodaj navzgor (*botton-up approach*) v procesu oblikovanja politik (Baker v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997: 25, 26).

Pri javnih problemih, ki so čezsektorske in kolektivne narave, noben akter nima sposobnosti teh problemov upravljati samostojno, zato je iskanje soglasja oziroma privolitve postalo nujno, prevladati pa mora tudi logika »vzajemnega prilagajanja« nad avtoritarno zahtevo (Duran v Papadopoulos, 2000: 215). Predlaga se oblika t.i. »posvetovalnega upravljanja« (*discursive governance*) (Eder v Papadopoulos, 2000:216). Offe (v Kos, 2002:36) meni, da je treba zagotoviti razmere za vnovično uveljavitev in prevlado vsebinske racionalnosti nad formalno, kar je mogoče doseči predvsem z razširitvijo kapacitet obstoječih načinov koordinacije, preoblikovanjem mehanizmov vodenja, zniževanjem ravni koordinacije in spodbujanjem alternativnih načinov urejanja družbenih zadev.

Upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja se izvaja preko izvajanja politike urejanja prostora. Povzeto po Blaganjetu (2003b:3,4,6) je urejanje prostora sestavljena, na dosežkih

znanosti utemeljena tehnična, pravna in upravna dejavnost, ki zagotavlja vzdržen prostorski razvoj. Vloga urejanja prostora je regulativna, gospodarska, družbena in okoljska. Pri tem se regulativna vloga urejanja prostora kaže skozi prostorske akte in prostorske ukrepe; gospodarska vloga v tem, da omogoča gospodarske rabe prostora, z določanjem in zagotavljanje pogojev za namensko rabo zemljišč določa vrednost nepremični in vpliva na premoženje njihovih lastnikov, vpliva na gospodarski razvoj ter ga usmerja in usklajuje; družbena vloga v zagotavljanju družbeno vzdržnega razvoja, regionalno uravnoveženega razvoja in enakopravnega dostopa do javnih dobrin v prostoru; in okoljska vloga v zagotavljanju okoljsko vzdržnega gospodarskega in socialnega razvoja, obravnavi prostora, okolja oziroma narave kot omejene, nenadomestljive in neobnovljive dobrine ter omogočanju zadovoljevanja potreb sedanje generacije, ne da bi bili s tem poslabšani pogoji za zadovoljevanje potreb prihodnjih rodov. Urejanje prostora je predmet politike različnih ravni oblasti, in sicer lokalne, regionalne, državne in mednarodne, in predmet politike različnih sektorjev. Področje je medstrokovno in interdisciplinarno. Glavni instrumenti urejanja prostora so zakonodaja (zakoni in podzakonski predpisi), prostorsko načrtovanje, upravno odločanje, inšpekcijsko nadzorstvo in uresničevanje prostorskih ureditev z varovanjem prostora ali graditvijo objektov.

Iz Ljubljanske deklaracije (CEMAT, 2003:44-46) izhaja, da so pomembno sredstvo za implementacijo vzdržnega razvoja prostorsko razvojne politike. Imajo namreč čezsektorski in integrativni značaj, oblikovane in implementirane so v kontekstu večravninskega upravljanja (*multi-level governance*), temeljijo na vključevanju civilne družbe ter spodbujajo varstvo okolja in intermodalne rešitve. Prostorsko načrtovanje se nanaša na metode, ki so uporabljene predvsem s strani javnega sektorja za vplivanje na prihodnjo distribucijo aktivnosti v prostoru. Cilj prostorskega načrtovanja je ustvarjanje bolj racionalne prostorske organizacije rabe zemljišč in povezav med njimi, uravnoveženje razvojnih zahtev z varstvenimi potrebami ter doseganje družbenih in ekonomskih ciljev.

Za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja niso dovolj le zakonodaja in ustrezne politike. Kos (2002:27) poudarja pogosto neživljenjskost urejanja prostora, predvsem prostorskega načrtovanja, kar postavlja pod vprašaj legitimnost dejavnosti. Pravi, da je to »poseben paradoks dejavnosti, katere temeljni smoter je zagotavljanje prostorskih okoliščin za kakovostno življenje«. Iz zaključkov seminarja CEMAT (Sofia, Bulgaria, 23., 24.10.2002) izhaja, da bi moral biti osnova prostorskega načrtovanja za vzdržno prihodnost pristop

»vzajemne dodane vrednosti« (*»mutual added value« approach*), ki zahteva celosten pristop k problemom, uporabo interdisciplinarne metode in vzpostavitev multidisciplinarnega sistema za evalvacijo prostorskih pojavov.

IV SMER DOSEGANJA DRUŽBENE, EKONOMSKE IN PROSTORSKE POVEZANOSTI EVROPSKE CELINE

1 Proces evropske integracije

Ideje o ustanovitvi združenih držav Evrope imajo sicer že precej dolgo zgodovino⁵, zamisel o združenih Evropi pa je na plodna tla padla šele v začetku petdesetih leti 20. stoletja. V tem času je bila namreč Zahodna Evropa pod vtisom notranje (Nemčija) in zunanje (Sovjetska zveza (v nadaljevanju: SZ)) nevarnosti. Odločilni pomen pri povojnih integracijskih procesih v Zahodni Evropi je mogoče priznati priznanju izgube nekdanje vodilne vloge zahodnoevropskih držav v svetu, ki sta jo docela ogrozili novi velesili Združene države Amerike (v nadaljevanju: ZDA) in SZ, odločenosti, da se je za vsako ceno treba izogniti novemu vojaškemu konfliktu, in potrebi po oblikovanju boljših, svobodnejših, pravičnejših odnosov v mednarodni skupnosti (Arah, 1995:60). Pojavili so se številni, med seboj zelo različni predlogi, kako naj bi bila organizirana nova Evropa. Med političnimi dejavniki, ki so pripomogli k iskanju najprimernejše oblike in vsebine sodelovanja evropskih držav, je pomembna ameriška vizija evropskega gospodarskega razvoja. Ustanovljene so bile številne mednarodne organizacije (OECD, ZEU (Zahodno evropska unija), NATO (Severnoatlantska zveza), SE) s podobnimi nalogami in cilji, ki so skušale spodbuditi vzajemna prizadevanja držav članic za gospodarsko restavracijo Evrope in na ta način povrniti njen izgubljeni gospodarski in politični status v mednarodni skupnosti. Dne 9. maja 1950 je francoski zunanji minister Robert Schuman s posebno deklaracijo predlagal ustanovitev »skupnega trga« za premog in jeklo in s tem rešitve problema »povojne« Nemčije. Njegov predlog je izviral iz dveh poglavitnih zamisli in sicer na eni strani odpraviti vsakodnevne težave pri oskrbi črne metalurgije v sosednjih državah (Franciji, Nemčiji in Belgiji), po drugi strani pa s postavitvijo rudnikov in železarn pod »skupno upravo« držav članic preprečiti morebitno obnovitev oborožitvene industrije v Nemčiji.⁶ Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (*»European Coal and Steel Community«*, *»ECSC«*; v nadaljevanju: ESPJ)⁷, ki je bila podpisana leta 1951 v Parizu, je temeljila na postopnem preraščanju strahu pred izgubo

⁵ Francoski zunanji minister Astrid Briand je na primer že leta 1929 skupščini Lige narodov predlagal ustanovitev EU, katere cilj naj bi bilo spodbujanje tesnejšega sodelovanja med suverenimi evropskimi državami (Arah, 1995:53).

⁶ Dinan (1999:9) meni, da sta očeta evropske integracije prav Monnet in Schuman, zato se svečanost Schumanovega načrta z dne 9.5.1950 po njegovem mnenju lahko šteje za »uradno zgodovino« evropske integracije, ki upodablja Schumana in Monneta kot vizionarja povojne Evrope, v smeri obljubljenе dežele miru in blaginje skozi ekonomsko in politično integracijo.

⁷ Članice ESPJ so bile: Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Nemčija

državne suverenosti in je poudarjala vrednote civilizacijskih pridobitev z vidika posameznikove kvalitete življenja.

Proces integracije se je nadaljeval na gospodarskem in manj na političnem področju, saj države niso bile pripravljene prenesti dela svojih pristojnosti na nadnacionalne organe. Leta 1955 so države Benelux-a predlagale ostalim trem partnerjem v ESPJ nadaljnje ekonomsko integriranje.⁸ Naslednji korak predstavlja konferenca v Messini in t.i. Spaakovo poročilo, ki je zagovarjalo tesnejše sodelovanje. Sprejeta je bila odločitev, da se začnejo pogajanja za pripravo pogodb, ki naj bi ustvarile skupni trg in evropsko gospodarsko povezavo. Marca 1957 sta bili v Rimu ustanovljeni Evropska skupnost za jedrsko energijo (*»European Atomic Energy Community«*, *»EAEC«*; v nadaljevanju: EURATOM) in Evropska gospodarska skupnost (*»European Economic Community«*, *»EEC«*; v nadaljevanju EGS). Zlasti pogodba o ustanovitvi EGS (Pogodba o evropski skupnosti (v nadaljevanju: PES), imenovana tudi *»Rimska pogodba«*) se je osredotočila na ekonomsko integracijo. Skupni trg naj bi vzpostavili v prehodnem obdobju, ki je bilo razdeljeno v tri po štiri leta trajajoče faze (1958-1961, 1962-1965 in 1966-1969), za katere je bilo značilno postopno odpravljanje ovir za meddržavno trgovanje in poenotenje skupne carinske tarife. Poenotenje carinskega področja navzven so navznoter spremljale nastajajoče skupne politike na številnih področjih, kot so kmetijstvo, transport, prosto gibanje produkcijskih faktorjev in nadzor nad protikonkurenčnimi ravnanji. Evropska komisija je leta 1985 sprejela Belo knjigo o dokončanju notranjega trga⁹, leta 1987 pa Enotni evropski akt (*»Single European Act«*, *»SEA«*; v nadaljevanju: EEA), katerega končni cilj je bil vzpostavitev popolnoma prostega trga.

Istočasno so potekale tudi druge aktivnosti, ki naj bi nekoč pripeljale do t.i. *»Združenih držav Evrope«*. Leta 1983 so v Stuttgartu voditelji vlad držav članic s podpisom Svečane deklaracija o Evropski uniji, ob zavesti, da delijo skupno usodo in željo po utrditvi evropske identitete, potrdili svojo odločenost napredovati v smeri vse tesnejše unije med narodi držav članic Evropskih skupnosti in ponovno potrdili Deklaracijo o demokratičnosti. Leta 1984 je bil pripravljen osnutek pogodbe o Evropski uniji, ki je imel naravo političnega dokumenta. Pomembna je preambula, kjer je zapisano, da naj bi bilo delovanje EU usmerjeno v oživitvev

⁸ Predlog nadaljnjega ekonomskega integriranja se je nanašal na vzpostavitev skupnega trga, skupno razvijanje transporta in skupno razvijanje klasične in atomske energije.

⁹ Pri čemer je pod pojmom *»notranji trg«* razumela gospodarski prostor brez notranjih meja, v katerem blago, storitve in kapital krožijo brez ovir in kontrol.

demokratskega združevanja v Evropi z namenom uveljavitve evropske identitete¹⁰. Leta 1992 je bila v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski uniji (*»Treaty on European Union«, »TEU«*, t. i. Maastrichtska pogodba; v nadaljevanju: PEU). S PEU so se dosedanje tri skupnosti integrirale v EU z zgraditvijo t.i. »evropskega templja«, ki sloni na treh stebrih¹¹. Nadaljnje poglobljanje evropske integracije pomenita še dve spremembi PES in PEU in sicer leta 1997 Amsterdamska pogodba¹², s katero je bila spremenjena vsebina stebrov, uvedena skupna monetarna politika in enotna valuta evro, in Nicejska pogodba¹³, ki je prinesla nadaljnje institucionalne spremembe. Pomemben korak v smeri vedno globlje evropske integracije predstavlja okvirni dogovor o prihodnosti Evrope, opredeljen z Lizbonsko strategijo (*Lisbon Strategy*, Evropski svet, 2000), konvencijo in medvladno konferenco leta 2003 ter Finančno perspektivo 2007-2013. Na Lisbonskem vrhu Evropskega sveta marca leta 2000 si je EU postavila nov strateški cilj za naslednje desetletje in sicer, da bo postala najbolj konkurenčno, dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne ekonomske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo družbeno povezanostjo, za kar je potrebna vseobsežna strategija. Evropska konvencija in medvladna konferenca, ki je potekala od julija do decembra 2003, je obravnavala institucionalne spremembe Unije in osnutek nove ustavne pogodbe o Evropski uniji (2003).

Proces evropske integracije s prostorskega vidika se kaže v dveh smereh. Po eni strani gre za stalen proces širjenja držav članic od začetnih 6 članic (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska leta 1958) na sedanjih 15 (Velika Britanija, Danska in Irska od leta 1973; Grčija od leta 1981; Španija in Portugalska od leta 1986; Avstrija, Finska in Švedska od leta 1995) oziroma 25 (od 1.5.2004 s pridružitvijo 10 držav Srednje in Vzhodne Evrope, med katerimi je tudi Slovenija) ter stalen proces poglobljanja integracije s preseganjem popolne neodvisnosti nacionalnih držav skozi sodelovanje in ustanavljanjem nadnacionalnih institucij. Kljub vedno širši evropski integraciji, pa ekonomske aktivnosti ostajajo skoncentrirane pretežno v osrednjih območjih EU. Tudi koncentracija dela in ljudi le v tem delu Evrope je v nasprotju s cilji vzdržnega in uravnoteženega razvoja.

¹⁰ Med cilji Unije so bili navedeni human in harmoničen razvoj družbe, zasnovan na prizadevanjih za doseganje polne zaposlenosti, postopno odpravljanje neravnotežja med regijami, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, znanstveni napredek in kulturni razvoj narodov; odpiranje varnosti, miru, sodelovanja, popuščanju napetosti, razorožitve, prostega gibanja oseb in pretoka idej v mednarodnih odnosih; harmoničen in pravičen razvoj vseh narodov sveta, da bi lahko ti v polni meri uveljavljali svoje politične, ekonomske in socialne pravice.

¹¹ Prvi steber predstavlja dotedanje pravo Evropske skupnosti in je osrednji del EU. Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji pa pomeni sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

¹² Podpisana je bila oktobra 1997, velja pa od 1. maja 1999.

¹³ Začela je veljati 1. februarja 2003.

Glede na dejansko stanje razvojne usklajenosti EU se je izkazala potreba po politikah, ki bi preprečevale nadaljnje večanje razlik med močnimi in šibkimi območji v skupnem trgu¹⁴, zato je bilo spodbujanje ekonomske in družbene povezanosti ter vzdržnega razvoja na celotnem ozemlju EU definirano kot skupen cilj Skupnosti. Cilj okrepitve povezanosti, določen v 158. členu PES, ima namen primarno dosegati harmoničen razvoj Unije kot celote. To je bil razlog za sprejem Evropskih prostorsko razvojnih smernic leta 1999, v katerih so države članice EU opredelile skupno vizijo evropskega prostorskega razvoja, ki temelji na doseganju prostorske vzdržnosti. Kot posledica prostorsko neuravnovešenega razvojnega procesa se pojavlja tveganje vse večje medregionalne neuravnovešenosti znotraj držav kandidat¹⁵, ogrožanja ravnovesja okolja v teh državah in tveganje vse počasnejšega približevanja manj naprednih držav in robnih območij trenutne EU, s posledicami za notranjepolitično povezovanje in medregionalno sodelovanje (Delovna skupnosti Alpe-Jadran, 2002:125). Bengs (v Nordregio Report, 2002:53) poudarja, da mora biti »koncept prostorske integracije« razumljen kot najbolj daljnosežen koncept integracije. V tem smislu je prostorski koncept posledica fizičnega okolja in rezultat gospodarske in politične integracije. Politična in gospodarska integracija je okrepljena s prostorsko bližino, istočasno pa politična in gospodarska integracija spodbujata drugi vidik prostorske integracije, to je dostopnost. V procesu evropske integracije ima ozemlje pomembno vlogo, saj, kot pravi Steiner (v Kicker, Marko in Steiner, 1998:176), »v mrežnem modelu »Evrope regij« dovoljuje povečanje obsega mednarodnega sodelovanja«. Cappelin (v Kicker, Marko in Steiner, 1998: 184-195; 200-202) evropsko ozemlje opredeljuje kot »prekrivajoče se transnacionalne makroregije, za katere je značilno sodelovanje številnih upravnih regij, vključenih v makroregije in konkurenca med regijami, ki pripadajo drugi makroregiji; ali kot kompleksno mrežo urbanih središč«. V 90-ih letih 20. stoletja so bile ustanovljene oziroma vzpostavljene številne oblike sodelovanja z namenom evropske prostorske integracije in na različnih ravneh, kot so Atlantska makroregija, Baltsko morje,

¹⁴ V osemdesetih letih 20. stoletja je EU zagovarjala, da naj bi bila EU »Evropa držav« in »Evropa regij«, ki bo izvajala regionalno politiko. Glede na to, da regionalna razvojna politika temelji na usklajevanju ekonomskega, demografskega in družbenega razvoja je opredeljena kot bistven element družbene in ekonomske povezanosti za vzpostavitev gospodarske in monetarne unije.

¹⁵ Kljub regionalni razvojni politiki EU in dejstvu, da so regije v zadnjih letih postale ena vodilnih moči tako evropske integracije kot tudi decentralizacije, iz 2. poročila o družbenem in ekonomskem napredku (*Second progress report on economic and social cohesion*, Evropska komisija, 2003) izhaja, da se v Evropi s procesom evropske integracije razlike v gospodarski moči med bogatimi in revnimi državami še naprej povečujejo, še bolj pa se povečujejo razlike med posameznimi regijami. Med državami članicami obstajajo družbene in ekonomske razlike, le-te pa so še večje znotraj posameznih držav članic EU.

regija CADSES (za območje srednje, jadranske, podonavske in jugovzhodne Evrope; *Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space*), Jugovzhodna evropska regija, Sredozemska regija, Severno morje, Severna Evropa in druge.

2 Pogoji in trendi, ki vplivajo na prostorski razvoj evropske celine

Evropska družba in ozemlje sta izpostavljena številnim vzporednim procesom ter zunanjim vplivom in pritiskom, kot so naraščajoča globalizacija, nadaljnja evropska integracija, povečevanje razlik v ekonomski in družbeni razvitosti med Evropo in nekaterimi sosednimi celinami ter med samimi evropskimi regijami, onesnaženost in razvrednotenje okolja, škodljive posledice fizične in družbene infrastrukture in storitev na določenih delih Evrope zaradi ekonomskega upada ali vojne, kar povzroča neželjeno migracijo ljudi na območja, ki nudijo več možnosti za zaposlitev in boljše življenjske pogoje. Številni zunanji vplivi, ki oblikujejo evropsko ozemlje, niso združljivi s ciljem evropske razvojne prostorske politike. Prostorski razvoj je nepopoln, neuravnotežen in neenakomeren. Raziskave mnogih evropskih regij kažejo, da se razlike v razvitosti med regijami še povečujejo, kar je vzrok novim izključevanjem in marginalizaciji določenih družbenih skupin, to pa ima za posledico dolgoročno nezaposlenost, več revnih in brezdomnih ljudi.

Iz 2. poročila o družbenem in ekonomskem napredku (*Second progress report on economic and social cohesion*, Evropska komisija, 2003) izhaja, da bo EU v naslednjih nekaj letih še vedno pričala velikim spremembam v konkurenčnem okolju, kar bo vplivalo na gospodarstvo na splošno. Sedanje članice EU se lahko glede na bruto domači proizvod delijo v dve skupini, med katerima obstaja prepad, in sicer na Španijo, Grčijo in Portugalsko, kjer bruto domači proizvod znaša 67-82% EU povprečja, in druge države članice EU, kjer je bruto domači proizvod podoben ali nad povprečjem EU. Razlike se bodo še nadalje povečale z vključitvijo novih članic Vzhodne in Srednje Evrope.

Naslednji velik problem, s katerim se srečuje Evropa, je brezposelnost. Iz poročila izhaja, da je v zadnjih treh letih moč zaznati dolgoročno upadanje brezposelnosti, kar je bistveno znižalo nezaposlenosti in prineslo nove možnosti zaposlitve, predvsem v storitvenem sektorju, vendar pa brezposelnost ostaja še vedno resen problem. Problem pri tem predstavlja tudi obstoj velikih razlik v zaposlenosti med državami članicami in revščina, ki je visoka predvsem v državah kandidatkah. Pomemben dejavnik, ki vpliva na prostorski razvoj je tudi upadanje populacije EU. Pri tem trendi izredno variirajo med različnimi deli EU. Obstaja pa tudi problem staranja prebivalstva, kar ima lahko pomembne ekonomske posledice. Kljub povečani razpršenosti dejavnosti, do katere naj bi prišlo z vedno širšo in globljo integracijo pa je, kot izhaja iz poročila, mogoče predvideti le majhno spremembo v obstoječem prostorskem

vzorcu. V obdobju 20 - 30 letih je namreč prostorski vzorec dejavnosti ostal bolj ali manj enak, saj gospodarska dejavnost ostaja skoncentrirana na precej majhnem območju, to je centralni pentagon, ki ga oblikujejo London, Pariz, München, Milano in Hamburg, in ki naj bi bil po širitvi EU še bolj dominanten.

3 Vzdržen prostorski razvoj kot instrument oziroma politika za doseganje družbene, ekonomske in prostorske povezanosti evropske celine

3.1 »Politika« vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine (*European sustainable spatial development* »policy«)

Na ravni EU se je skrb za vzdržen razvoj pojavila skozi različne pravno zavezujoče dokumente, priporočilne izjave in različne programe. Z Maastrichtsko pogodbo je bila določena obveznost integracije varstva okolja v politike Skupnosti, z Amsterdamsko pogodbo pa je bila določena zahteva po spodbujanju harmoničnega, uravnoveženega in vzdržnega razvoja gospodarskih dejavnosti. Za spodbujanje vzdržnega razvoja so bili sprejeti številni dokumenti, kot so Rio deklaracija (OZN, 1992), Agenda 21 (OZN, 1992), Priporočilni dokument k evropski strategiji za vzdržen razvoj (*Consultation paper on European Strategy for Sustainable Development*, 2001), zaključki predsedovanja Evropskemu svetu (Göteborg, 2001), Deset let po Riu: priprava na svetovni vrh o vzdržnem razvoju: H globalnemu partnerstvu za vzdržni razvoj (*Ten years after Rio: preparing for the World Summit on Sustainable Development, Towards a global partnership for Sustainable Development*, 2002) in Lizbonska strategija.

Evropska komisija je leta 2002 sprejela Strategijo Evropske unije za vzdržen razvoj (*A European Union Strategy for Sustainable Development*), s katero poziva k novemu pristopu k oblikovanju politike. To je k pristopu, ki bolj upošteva medsebojno odvisnost različnih političnih področij in preusmeritev na dolgoročnost, boljšo uporabo strokovnega znanja in bolj vsestranski dialog z različnimi akterji, ki sodelujejo v procesu oblikovanja politike. Iz zaključkov Evropskega sveta v Göteborgu izhaja, da je vzdržen razvoj temeljni cilj, ki sledi iz pogodb ter zahteva ukvarjanje z gospodarskimi, socialnim in okoljskimi politikami na vzajemno okrepljen način. Evropski svet meni, da bodo jasni in stabilni cilji vzdržnega razvoja predstavljali gospodarske možnost novega vala tehnoloških inovacij in investicij, povečevanje rasti in zaposlovanje. Za izboljšanje koordinacije politik na ravni držav članic, Evropski svet vabi države članice, da pripravijo svoje nacionalne strategije vzdržnega razvoja, poudarja pomembnost posvetovanja z vsemi relevantnimi udeleženci in vabi države članice, da ustanovijo ustrezne nacionalne posvetovalne postopke.

Začetek razvoja evropske prostorske razvojne politike označujeta Poročilo o prostorski koordinaciji (*Report on European regional Planning Scheme*, Evropski parlament (EP), 1983) in Toremolinska listina (*European Regional/Spatial Planning Charter - Torremolinos Charter*, 1983). Slednja je predstavljala panevropski pristop in postavila smernice za prostorsko planiranje celotne evropske celine. Leta 1991 je bil ustanovljen Komite za prostorski razvoj (*the Committee for Spatial Development*, »CSD«), ki je imel medvladni značaj, njegova naloga pa je bila koordinacija aktivnosti, ki so se nanašale na evropsko prostorsko politiko in implementacijo odločitev CEMAT.

Pravni red EU se ne nanaša neposredno na področje urejanja prostora, temveč imajo posamezne politike EU pomemben vpliv na prostor EU. Prostorski vpliv imajo predvsem politika konkurenčnosti, transevropska omrežja, strukturni skladi, skupna kmetijska politika, politika varstva okolja, raziskave, tehnologija in razvoj ter posojilna dejavnost Evropske investicijske banke. Glede na naravo področja urejanja prostora, so na tem področju značilni dokumenti priporočilne narave, ki usmerjajo »politiko«¹⁶ vzdržnega prostorskega razvoja. Razvilo se je in se spodbuja mednarodno sodelovanje in povezovanje. Mednarodno sodelovanje na področju urejanja prostora v Evropi, ki se odvija v okviru SE, predvsem skozi dejavnost CEMAT, in EU (neformalno), priznava skupna načela za doseganje vzdržnega prostorskega razvoja, obsega številne skupne razvojne čezmejne projekte, finančno pa ga podpirajo strukturni skladi EU in mednarodne banke (na primer Evropska investicijska banka). Rezultat teh sodelovanj so sprejeti dokumenti, ki predstavljajo priporočila, vodilna načela oziroma usmeritve za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja.

Glavni dokumenti, sprejeti za spodbujanje uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja, so Evropska listina o urejanju prostora – Toremolinska listina, Evropske prostorsko razvojne perspektive, Vodilna načela za vzdržni prostorski razvoj evropske celine, Deklaracija o prostorski dimenziji vzdržnega razvoja – Ljubljanska deklaracija in osnutek nove Ustavne pogodbe EU.

¹⁶ Danes ni jasnih pristojnosti EU na tem področju. Z vidika evropskega oblikovanja politike je prostorska razvojna politika del regionalne politike, zato se spodbujanje uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja zagovarja kot ideja oziroma paradigma vzdržnega prostorskega razvoja, ne pa kot posamezna javna politika (*policy*).

Evropska listina o urejanju prostora - Torremolinska listina (*European Regional/Spatial Planning Charter - Torremolinos Charter*, 1983) je pravno nezavezujoč političen dokument o urejanju prostora, ki je pomembno vplival na prostorske politike, doktrine, stroko in zakonodajo. Poudarja pomen človeka, njegovega blagostanja in varstva okolja kot glavno skrb urejanja prostora. Določa, da mora biti urejanje prostora demokratično, celovito, funkcionalno in dolgoročno. Pri urejanju prostora je treba upoštevati različne subjekte, interese, posebnosti sistemov in pogojev; uskladiti vplive na način, ki omogoča največjo možno skladnost ter imeti za cilj izboljšanje kakovosti življenja, odgovorno gospodarjenje z naravnimi viri, varstvo okolja in smotrno rabo zemljišč. Določa, da urejanje prostora povezuje dejavnosti in usklajuje različne stroke, omogoča sodelovanje med različnimi oblastmi, usklajuje različne sektorske pristope. Urejanje prostora mora temeljiti na dejavni soudeležbi ljudi.

Evropske prostorsko razvojne perspektive (*European Spatial Development Perspective; ESDP*) so priporočilni dokument, sprejet na neformalnem srečanju ministrov držav članic EU, pristojnih za prostorsko planiranje, leta 1999 v Postdamu (v nadaljevanju: **EPRP**). EPRP izhajajo iz Torremolinske listine in temeljijo na temeljnih vrednotah SE - demokraciji, enakosti, sodelovanju in solidarnosti. So pravno nezavezujoč dokument, ki predstavlja usmeritev prostorske razvojne politike EU in političen okvir za boljše sodelovanje med sektorskimi politikami EU s pomembnimi prostorskimi vplivi ter tudi med državami članicami, njihovimi regijami in mesti. Iz EPRP izhaja, da vzdržni razvoj ne pomeni le okoljsko skladnega ekonomskega razvoja, ki ohranja sedanje vire za uporabo prihodnjih generacij, temveč vključuje tudi uravnotežen prostorski razvoj. EU naj bi se tako sčasoma razvila iz ekonomske unije v okoljsko in družbeno unijo. To se odraža v triangu ciljev, povezanih s tremi temeljnimi cilji evropske politike: ekonomska in družbena kohezija, ohranitev naravnih virov in kulturne dediščine ter bolj uravnotežena konkurenčnost evropskega ozemlja.

Vodilna načela za vzdržen razvoj evropske celine (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of European Continent*, CEMAT, 2000; v nadaljevanju: Vodilna načela), so glavni dokument priporočilne narave, ki ureja vzdržen prostorski razvoj evropske celine. Cilj Vodilnih načel je zagotoviti, da lahko vse regije in občine aktivno sodelujejo v procesu evropskega združevanja in demokratizacije. Vodilna načela predstavljajo vizijo za vzdržni prostorski razvoj in v prihodnost usmerjen okvir sodelovanja političnih in družbenih organov, ki delujejo na različnih ravneh upravljanja družbe. Vodilna načela, trem dimenzijam

vzdržnega razvoja - okoljski, družbeni in gospodarski, ki predstavljajo t.i. »okoljsko vzdržnost«, dodajajo še četrto, to je kulturno oziroma prostorsko dimenzijo vzdržnega razvoja.

Deklaracija o prostorski dimenziji vzdržnega razvoja - Ljubljanska deklaracija (*Ljubljana declaration on the territorial dimension of sustainable development*, CEMAT, september 2003, Ljubljana) poudarja potrebnost implementacije vzdržnega prostorskega razvoja v državah članicah SE z namenom doseganja družbene, gospodarske in prostorske povezanosti. Evropski ministri, odgovorni za regionalno prostorsko planiranje, v Ljubljanski deklaraciji poudarjajo, da je prostorski pristop k načrtovanju razvoja ustrezen način za doseganje ciljev vzdržnega razvoja. Ministri so se obvezali, da bodo z ustvarjanjem sinergij zagotavljali vzdržen razvoj evropske celine in hkrati pozivali države članice SE, da v svojih razvojnih politikah upoštevajo načela vzdržnega prostorskega razvoja in spodbujajo sodelovanje vseh ravni in sektorjev na nacionalni in čezevropski ravni.

V osnutku nove Ustanovne pogodbe EU (t. i. »evropska ustava«; osnutek iz decembra 2003), 3. Oddelka z naslovom »Ekonomski, družbeni in prostorski povezani«, člena III-116, je določeno, da bo »/z/ namenom razvoja vseobsegajočega harmoničnega razvoja Unija razvila in pospeševala svoje aktivnosti k močnejši ekonomski, družbeni in prostorski povezanosti« (*»In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its action leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion.«*). Glede na to, da so Vodilna načela priporočilne narave, bi posebno poglavje v bodoči evropski ustavi, ki se nanaša na zagotavljanje prostorske povezanosti, predstavljalo pravno podlago za izvajanje aktivnejše uresničevanje politike vzdržnega prostorskega razvoja.

3.1.1 Cilji, vodilna načela in implementacija vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine

Osnovni cilji celostne strategije vzdržnega prostorskega razvoja (Delovna skupnost Alpe-Jadran, 2000:127,128) so kakovost prostora, prostorska učinkovitost in prostorska posebnost. Kakovost prostora pomeni kakovost življenjskega in delovnega okolja ter sorazmerno uravnovešenost življenjskih standardov na celotnem območju. Prostorska učinkovitost pomeni učinkovito uporabo sredstev glede na energijo, tla in naravne vire ter konkurenčnost in

privlačnost. Prostorska posebnost pomeni povečanje t.i. »družbenega kapitala«, razvoj skupne vizije o prihodnosti, ohranitev posebnosti in krepitev konkurenčne prednosti.

Smernice in vodilna načela za doseganje vzdržnega prostorskega razvoja so določeni z dvema temeljnima dokumentoma na področju evropske politike urejanja prostora, to sta EPRP in Vodilna načela. Cilji politike za ozemlje EU, kot izhajajo iz EPRP (1999:20-35), so prostorska usmeritev politik, policentrični prostorski razvoj in nov odnos mesto-podeželje, enak dostop do infrastrukture in znanja ter preudarjeno upravljanje naravne in kulturne dediščine. Cilji vzdržnega prostorskega razvoja EU (EPRP, 1999:11) so gospodarska in socialna kohezija, ohranjanje naravnih virov in kulturne dediščine ter bolj uravnotežena konkurenčnost evropskega ozemlja.

Načela vzdržne prostorske politike za Evropo, kot izhajajo iz Vodilnih načel (2000: 13-16), so spodbujati ozemeljsko kohezijo s pomočjo bolj uravnoteženega družbeno-ekonomskega razvoja regij in povečane konkurenčnosti, spodbujati razvoj, ki je posledica urbanih funkcij in izboljšati odnose med mestom in podeželjem, spodbujati bolj uravnoteženo dostopnost, razvijati dostop do informacij in znanja, zmanjšati škodljive vplive na okolje, povečati in varovati naravne vire in naravno dediščino, povečati fond kulturne dediščine kot razvojnega dejavnika, razvijati vire energije, spodbujati razvoj trajnostnega in visoko kakovostnega turizma ter omejiti vplive naravnih katastrof. Tako EPRP kot tudi Vodilna načela poudarjajo nujnost horizontalnega sodelovanja, to je sodelovanja med organi oblasti, ki so odgovorni za sektorske politike, in tistimi oblastmi, ki so odgovorne za prostorski razvoj na vseh ustreznih ravneh, in vertikalnega sodelovanja, to je sodelovanja med tistimi, ki oblikujejo politiko na ravni EU ter na transnacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Že izpostavljen problem nejasnosti definicije vzdržnega razvoja oziroma vzdržnega prostorskega razvoja, se kot problem pojavi predvsem v fazi implementacije. Glede na to, da ni popolnoma jasno, kaj vzdržen razvoj oziroma vzdržen prostorski razvoj je, se pojavi vprašanje njegove operacionalizacije. Definicija iz Brundtlandovega poročila je namreč politični kompromis, ki je »vse in nič«. Iz dokumentov EU izhaja, da le-ta vidi implementacijo vzdržnega razvoja kot uvajanje politik, ki imajo za cilj spodbujanje vzdržne potrošnje in produkcije. Poudarja, da mora biti vzdržen razvoj viden kot dosegljiv cilj politike in da je potrebno določiti ustrezen set instrumentov (policy orodij) za njegovo implementacijo. Delovna skupnost Alpe-Jadran (2002:128) meni, da »/c/ilje vzdržnega

prostorske razvoja lahko dosežemo s celostnim pristopom in zagotavljanjem pozitivne so-evolucije različnih podsistemov, ki tvorijo prostorsko sfero«.

Na mednarodni ravni obstaja soglasje, da se sprejeta Vodilna načela uporabljajo kot referenčni dokument za vse ukrepe, ki se nanašajo na prostorske razvojne politike. Vodilna načela namreč predstavljajo v prihodnost usmerjen okvir za sodelovanje ter zagovarjajo načeli subsidiarnosti in recipročnosti, kot predpogoja za demokracijo in kot sredstva za ohranitev t.i. »enotnosti v različnosti«, s tem pa doseganja vzdržnega prostorskega razvoja. Zahteva se interdisciplinarno povezovanje in usklajevanje med ustreznimi političnimi telesi in organi oblasti, katerih naloga je, da ustvarijo okvir za transnacionalne, medregionalne in medobčinske odločitve (Vodilna načela, 2000:5). Iz poročila Evropske komisije (*Report from Commission to the Spring European Council*, 2004:16) izhaja, da so vse države članice EU in večina pridruženih članic sprejele strategije vzdržnega razvoja, morale pa bi povečati napore za implementacijo le teh. Sprejete strategije se med seboj močno razlikujejo in odražajo specifične nacionalne kontekste. Strategije se razlikujejo tudi glede geografske osredotočenosti, saj nekatere obravnavajo le domače prioritete, druge pa tudi globalne teme.

Bakerjeva (v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997: 18-26) pravi, da »igra ključno vlogo v preobratu k vzdržnemu razvoju («*shift to sustainable development*») država«. Meni, da obstoj napake trga daje državi strateško in upravljalno vlogo. Vlade morajo pri tem uporabiti številne instrumente, ki bodo pripeljali do sprememb v potrošniškem in produkcijskem obnašanju. Večina implementacije politik se mora zgoditi nad in pod ravno nacionalne vlade, to je na mednarodni in regionalni oziroma lokalni ravni. Pri tem številne različne funkcije, ki jih opravljajo lokalne oblasti, le-te postavlja kot ključne akterje pri oblikovanju in implementaciji strategij, ki spodbujajo vzdržni razvoj. Lokalne oblasti imajo še posebno pomembno vlogo pri upravljanju bivalne kakovosti, uporabi orodij za spremembo vedenja, izvajanju prostorskega načrtovanja in spodbujanju ekonomskega razvoja. Regionalne in lokalne organe oblasti, kot ključne akterje pri evropski prostorski razvojni politiki izpostavljajo tudi EPRP (1999:44). Regionalni in lokalni organi oblasti uresničujejo cilje EU preko medsebojnega sodelovanja in s pristopom od spodaj navzgor. Istočasno je to raven, na kateri državljani neposredno izkusijo rezultate evropske prostorske razvojne politike.

Z namenom doseganja uravnoteženega prostorskega razvoja je treba te cilje zasledovati istočasno v vseh regijah EU, hkrati pa upoštevati njihovo interakcijo. Cilje, postavljene v

EPRP, naj bi evropske ustanove in vladni organi zasledovali na državni, regionalni in lokalni ravni (EPRP, 1999:11). Iz usmeritev OECD (2002) izhaja, da mora vodstvo zagotoviti, da so njegove politike konsistentne s ciljem vzdržnega razvoja. Implementacija ciljev vzdržnega razvoja pogosto zahteva specifične pobude s strani vlade za izboljšanje vključevanja ekonomskih, okoljskih in družbenih ciljev znotraj pooblastil vsake obstoječe institucije. Pri uporabi obstoječih in razvijanju novih orodij, primernih za spodbujanje, promocijo vzdržnega razvoja, pa imajo ključno vlogo lokalne oblasti.

Bakerjeva (v Baker, Kousis, Richardson in Young, 1997:21) pravi, da je »/s/posobnost implementacije politik odvisna od učinkovitosti razpoložljivih instrumentov«. V zaključkih seminarja v okviru CEMAT-a (Sofia, Bulgaria, 23. in 24.10.2002) so kot instrumenti implementacije vzdržnega razvoja navedeni zakonodaja in priporočila, sklepi in pobude, strukturni skladi in drugi skladi financiranja, projekti in programi, sistem zbirk podatkov, enotni kazalci in poročila o oceni stanja, izobraževanje in drugi ukrepi. Kot eno izmed pomembnih orodij za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja je izpostavljeno prostorsko načrtovanje. Z namenom implementacije EPRP in Vodilnih načel je EU razvila številne instrumente, ki jih predstavljajo pobude in programi, podprti z ustreznimi finančnimi sredstvi. Eden izmed instrumentov za začetek delovanja EPRP je pobuda INTERREG IIIB, katerega glavni cilj je spodbujanje harmoničnega in uravnoteženega razvoja Evrope. Pobuda INTERREG III se deli na tri programe A, B in C. INTERREG III A je namenjen spodbujanju čezmejnega sodelovanja z namenom ustanovitve čezmejnih družbenih in gospodarskih centrov; INTERREG III B je namenjen spodbujanju transnacionalnega sodelovanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, z namenom doseči višjo raven uravnoteženega razvoja v EU in boljšo prostorsko povezanost s pridružitvenimi članicami in drugimi državami; INTERREG IIIC programi pa so namenjeni izboljševanju učinkovitosti regionalnih politik in instrumentov, ki morajo biti zagotovljeni z ustanovitvijo mrež za pretok informacij in izkušenj. Za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja posameznih države so bile podpisane številne konvencije (Agenda Habitat¹⁷, Alpska konvencija¹⁸ in druge) ter ustanovljena številna združenja interesov in vzpostavljene različne oblike sodelovanj med

¹⁷ Habitat Agenda je, skupaj z Istanbulsko deklaracijo, osnovni mednarodni dokument za razvoj mest in drugih naselij, sprejet s strani OZN leta 1996.

¹⁸ Alpska konvencija je mednarodni sporazum, katerega glavni namen je zagotoviti varstvo in vzdržni razvoj Alp s sredstvi enotne politike. Posamezni protokoli urejajo podrobneje področje energije, gorskih gozdov, hribovsko kmetijstvo, prostorsko planiranja in vzdržni razvoj, turizem, varstvo narave in skrb za pokrajino.

državami in regijami (Delovna skupnost Alpe-Jadran ¹⁹, Srednjeevropska pobuda (»*Central European Initiative*«, »*CEI*«)²⁰ ter dvostransko in večstransko sodelovanje).

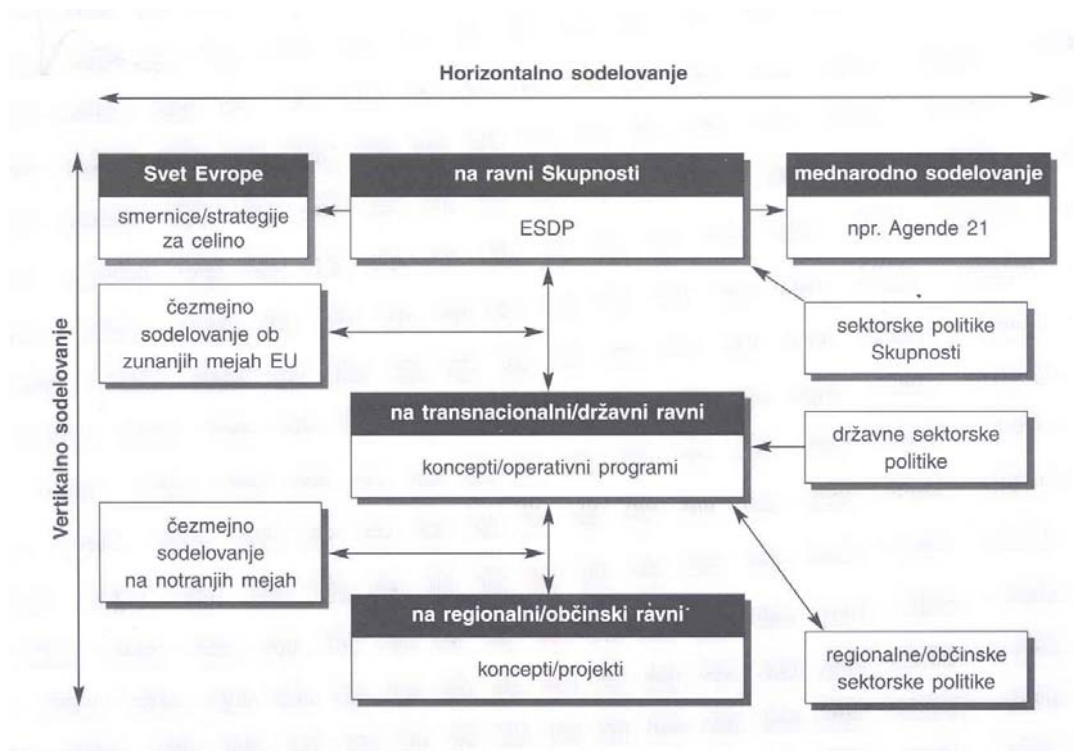
3.2 Upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja evropske unije

Iz usmeritev OECD (2002) izhaja, da mora vodstvo zagotoviti, da so njegove politike konsistentne s ciljem vzdržnega razvoja. Dobro upravljanje družbe (*good governance*) in usklajen javni menedžment (*sound public management*) sta predpogoj za implementacijo politik vzdržnega razvoja. Ta dva predpogoja vključujeta napore zagotoviti bolj transparenten vladni proces in za udeležbo državljanov odprto prakso oblikovanja politike. Za vzdržen razvoj so pomembna predvsem upravljalna orodja, kot so mehanizmi za vključevanje državljanov, specifična politika in procesi implementacije ter stalno strateško ovrednotenje. Bengs (v Nordregio Report 2002:55) navaja, da se kot posledica vedno širše in globlje evropske integracije pojavlja nov sistem prostorskega upravljanja (*territorial governance*), ki se nanaša na zadeve makro regij (*macro-regions*). Makroregijski pristop (*macro-regions approach*) presega etnocentristični planski pristop in zahteva načrtovalski proces, ki vključuje tudi druge institucije, ne le nacionalne. Omogoča tudi večje vključevanje, izkoriščanje endogenih ekonomskih in človeških virov in makroregijskih institucionalnih kapacitet za vzpostavitev sodelovanja omrežij.

Reid (1995:107-125) ugotavlja, da se v spremenjenih razmerah pojavlja predvsem potreba po mediaciji. Doseganje vzdržnega razvoja temelji na osnovnem političnem procesu dolgotrajnega pogajanja med konfliktnimi interesi z namenom doseči sporazum, ki pomeni nadgradnjo ciljev medgeneracijske in znotrajgeneracijske enakosti. Tudi iz EPRP (1999:7) izhaja, da bo vprašanja prostorskega razvoja v EU v prihodnje mogoče razreševati le preko horizontalnega in vertikalnega sodelovanja.

¹⁹ Delovna skupnost Alpe-Jadran je bila ustanovljena leta 1978 z namenom skupne informativne in specialistične diskusije ter koordinacije zadev, ki so v skupnem interesu njenih držav članic. Skupnost deluje na področju prostorskega načrtovanja in varstva okolja; ekonomije, prometa in turizma; kulture in družbe; zdravstva in socialnih zadev; kmetijstva in gozdarstva.

²⁰ Srednjeevropska pobuda (CEI) predstavlja obširno, vsestransko metodo sodelovanja med državami članicami na področju politik, ekonomije in kulture s ciljem odprave razlik in spodbujanju vzdržnega razvoja v manj razvitih državah članicah.



Slika 1: Način sodelovanja za prostorski razvoj (vir: EPRP, 1999:36)

Iz EPRP (1999:37-45) izhaja, da je sodelovanje ključ do enotne prostorsko razvojne politike in predpostavlja dodano vrednost v primerjavi s sektorskimi politikami, ki delujejo ločeno od drugih. EPRP zagotavlja okvir za enotno uresničevanje opcij sektorskih politik. Priporočajo se tri ravni prostorskega usklajevanja: raven Skupnosti, transnacionalna oziroma državna raven in regionalna oziroma lokalna raven, za katera podaja številna priporočila.

a) Uporaba EPRP na ravni skupnosti lahko pripelje k večji učinkovitosti politik skupnosti. Evropska komisija naj bi periodično in sistematično pregledovala učinke različnih politik, predvsem skupne kmetijske politike in prometne politike. Države članice naj bi redno pripravljale informacije o pomembnih vidikih nacionalne prostorsko razvojne politike in njenega uresničevanja v državnih prostorskih razvojnih poročilih.

b) V zvezi s transnacionalnim sodelovanjem med državami članicami se predlaga, da Evropska komisija in države članice nadaljujejo s projektno usmerjenim transnacionalnim sodelovanjem za prostorski razvoj v okviru pobud Evropske komisije INTERREG III in ustvarijo ustrezne osnovne pogoje za to. Ključne naloge so predvsem ohranitev primernih področij sodelovanja in nadaljnji razvoj skupnih transnacionalnih upravnih, finančnih in vodilnih struktur za programe in projekte, bolj intenzivno sodelovanje regionalnih in lokalnih

organov oblasti v postopku odločanja in pri izvajanju projektov ter nadaljnje pospeševanje prostorsko povezanih projektov.

c) V zvezi s čezmejnimi in medregionalnim sodelovanjem se predlaga, da naj države članice in lokalni organi oblasti še naprej izvajajo čezmejne programe in projekte, redno čezmejno usklajujejo planiranje in ukrepe v zvezi s prostorom, oblikujejo skupne čezmejne regionalne plane.

d) V zvezi z uporabo EPRP v državah članicah EU iz EPRP izhaja, da imajo pristojni organi oblasti na državni, regionalni in lokalni ravni pomembne naloge v dveh pogledih: navzven tako, da se EPRP odraža v njihovi odgovornosti glede na vlogo države članice v načrtovanju ter izvajanju čezmejnih, transnacionalnih in medregionalnih ukrepov, navznoter pa z upoštevanjem EPRP pri oblikovanju politike prostorskega razvoja za svoje ozemlje. Države članice naj upoštevajo strateške cilje in možnosti EPRP v svojih državnih planskih sistemih na tak način, kot se jim zdi primerno, ter obvestijo javnost o svojih izkušnjah, pridobljenih iz evropskega sodelovanja v prostorskem razvoju. Hkrati pa naj države članice upoštevajo tudi evropsko razsežnost prostorskega razvoja pri prilagajanju državnih prostorsko razvojnih politik, planov in poročil.

Podobno tudi iz Vodilnih načel (2002:22-25) izhaja, da je prostorski razvoj politična naloga, ki temelji na sodelovanju in soudeležbi. Vodilna načela predstavljajo osnovo za presojo projektov in ukrepov, ki so pomembni s stališča prostorsko razvojne politike in imajo vpliv na več držav. Velika raznolikost strukturnih in prostorskih ukrepov v kontekstu prostorsko razvojne politike zahteva interdisciplinarno povezovanje in usklajevanje med ustreznimi političnimi telesi in organi oblasti. Njihova funkcija je, da ustvarijo okvir za transnacionalne, medregionalne in medobčinske odločitve.

V UPRAVLJANJE VZDRŽNEGA PROSTORSKEGA RAZVOJA V SLOVENIJI

1 Ocena stanja prostora v Sloveniji ter pogoji in trendi, ki vplivajo na prostorski razvoj Slovenije

Prostorski razvoj so v Sloveniji, poleg zgodovinskih dejavnikov, opredeljevale naravne značilnosti prostora, ki so podane s členitvijo na alpsko, predalpsko, dinarsko-kraško, mediteransko in panonsko območje (Resolucija o politiki urejanja prostora Republike Slovenije, 2001:5). Iz Analize prostorskih razvojnih možnosti (2001:52) izhaja, da je trenutno prostorski razvoj v večji meri rezultat spontanih in parcialnih interesov in pobud. Pri tem se množijo primeri neprimerne rabe zemljišč, nastajajo neskladja in nasprotja med različnimi uporabniki prostora, zanemarljivo se ohranjanje narave in kulturne dediščine ter ostalih vrednot, spregleduje se regionalne posebnosti. Poleg tega se prevečkrat prostorske probleme rešuje parcialno, kar povzroča nova nasprotja.

V Resoluciji o politiki urejanja prostora Republike Slovenije (2001:6,7) so navedeni številni problemi, ki bodo imeli vpliv na prihodnji prostorski razvoj, kot so neenakomeren urbani razvoj, povezan s pomanjkanjem instrumentov zemljiške in stanovanjske politike, pritiski suburbanizacije ob avtocestnem križu, stihijska in nenadzorovana razpršena gradnja, velik delež nelegalnih gradenj, degradirana urbana in druga območja, propadanje starih industrijskih mest, nenačrtna in pomanjkljiva prenova mestnih jeder, slaba infrastrukturna opremljenost naselij, nerešena problematika ravnanja z odpadki, prestrukturiranje podeželskega prostora zaradi spremenjene vloge kmetijstva, obsežno zaraščanje kmetijskih površin z gozdom, slabe prometne povezave ob sicer razvejanem cestnem omrežju, premajhen poudarek železniškega prometa in nezadostna mreža javnih prevoznih sredstev, slaba sistemska rešitev varstva kmetijskih zemljišč, tudi znotraj urejenih naselij, nespoštovanje in neupoštevanje predpisov urejanja prostora, pomanjkanje regionalne ravni kot vmesnega člana med državno in lokalno upravno organiziranostjo, pomanjkanje ustreznih kadrov ter nepovezano delovanje sektorjev. Prostorski razvoj bo v prihodnje odvisen od potreb in razvojnih možnosti Slovenije ter njene integracije v širše evropske povezave, ki jih prinaša pričakovano članstvo v EU, pa tudi procesi globalizacije na vseh področjih. Ob tem se odpirajo vprašanja v zvezi z mobilnostjo delovne sile, prostim pretokom kapitala, lastništvom nepremičnin in čezmejnimi sodelovanjem. Ocenjuje se, da v kolikor ne bo prišlo do zavestnega in hitrega ukrepanja, se bodo negativni trendi nadaljevali tudi v bodoče.

Na prostorski razvoj vplivata tudi odnos in pomen do prostora. Kos (1996:33) navaja, da odnos in pomen do prostora pri nas odražajo nekatere »posebnosti« urejanja prostora. To so nekonistentna institucionalna struktura, mednivojske nejasnosti in nedorečenosti, lokalistično strankarstvo, tradicionalna decentralizacija Slovenije, raznolikost fizičnega prostora, neenakomerna razvitost, slaba komunikacija oziroma prometna povezanost, čezmejni vplivi ter »neformalna« politična in pravna kultura. Kot pravi Hočevar (2003), se »družbene spremembe, do katerih je prišlo v Sloveniji v zadnjem desetletju, odražajo na prostorsko-okoljskih vrednotah«. Pomen in odnos do prostora se kaže tudi iz nekaterih javnomnenjskih raziskav in drugih študij o tej temi.

Na podlagi primerjalne raziskave vrednot, ki je bila izvedena leta 1995 v 43 državah, med njimi tudi v Sloveniji (Kos, 2002:135), je bilo ugotovljeno, da je Slovenija na vertikalni osi uvrščena na sredino med tradicionalnim in modernim dojemanjem avtoritete, na horizontalni osi pa zaseda vmesni prostor med vrednotami pomanjkanja in vrednotami obilja. Na podlagi te raziskave slovenske družbe, kot ugotavlja Kos (2002:142), še ne moremo uvrstiti v t.i. postmoderno skupino. Na tej podlagi opredeljuje tri scenarije slovenskega prostorskega razvoja, in sicer: tradicionalističnega, modernističnega in »postmodernističnega«. Pri tradicionalnem scenariju, ki je glede na oceno stanja v prostoru Slovenije najbolj značilen, Kos kot temeljno usmerjevalko razvoja izpostavlja »utopijo kot nostalgijo«. Pravi, da je utopični cilj te razvojne variante prenova družbenih odnosov in razmerja do narave, kar se v praksi odraža kot okrepitev gibanj iz mest na podeželske. Uvajanje formalno-sistemskih mehanizmov urejanja prostora je oteženo zaradi razdrobljene posestniške strukture. Organizirana javnost in posamezniki precej intenzivno sodelujejo pri odločanju o prostorskih zadevah, vendar se to soodločanje dostikrat izkaže kot neracionalno in neformalno. Značilen je pojav t.i. »nimby« sindroma (*Not In MY BackYard*). Kos (2002:143) meni, da »tako delovanje pri večjih posegih v prostor sicer preprečuje preveč lahkotno eksternalizacijo okoljskih in socialnih stroškov, obenem pa toleranten odnos do legalno dvomljivih in samovoljnih ureditev »lastnih dvorišč« onemogoča racionalizacijo prostorskih ureditev in škoduje okolju«. Značilen je tudi stalen konflikt med lokalnim (občinskim) in nacionalnim (državnim) nivojem, kar otežuje komunikacijo in zaradi česar je malo možnosti za vzpostavitev ustreznega vmesnega regionalnega nivoja.

Na pomen in odnos do prostora v Sloveniji so pomembno vplivali tudi pretekli procesi nacionalizacije in socializacije. Na podlagi teh procesov je bila sicer omogočena privatna lastnina in sprejeta tržno liberalna usmeritev, kot pravi Mlinar (2000:2,3), pa »ni bilo narejeno nič za dvig občutka odgovornosti za osebno lastnino ali spoštovanje lastnine drugih«. Značilno je premajhno zavedanje, da lastninska pravica namreč ne pomeni le pravice, temveč tudi odgovornost. Pomemben dejavnik spreminjanja pomena in odnosa do prostora so tudi, kot pravi Hočevar (2003), »sočasni procesi globalizacije, vključno z institucionalnim približevanjem standardom EU«. Na primeru Mestne občine Koper (Mlinar, 2000:3) je bilo na primer ugotovljeno, da se lokacije, ki so prej služile le kot stanovanjska področja, sedaj uporabljajo kot tranzitne točke zunanjim destinacijam, kar povzroča velike politične dileme na nacionalni in lokalni ravni. Večja dostopnost je seveda nujna za nadaljnji razvoj, večji prometni tokovi pa imajo za posledico mnoge stranske učinke, kot je na primer onesnaženje zraka in tal. Vzdržan prostorski razvoj pomeni racionalno rabo prostora, vendar je zgoraj navedena raziskava pokazala, da si več kot 90% populacije prizadeva postati lastniki lastnih privatnih domov, pri čemer se postavlja vprašanje načina življenja.

2 Analiza in evalvacija politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji

V Sloveniji ima termin »vzdržen prostorski razvoj« precej dolgo tradicijo (povzeto po Hladnikovi, 2003:17,18). Leta 1973 je bila namreč sprejeta Resolucija o glavnih ciljnih prostorskega planiranja, ki je uvedla »uravnovežen in policentrični prostorski razvoj«. V osemdesetih letih 20. stoletja je prostorsko načrtovanje v Sloveniji temeljilo na takrat veljavnem sistemu samoupravljanja družbenega planiranja. Prejšnji Zakon o urejanju prostora je sistem družbenega planiranja nadgradil predvsem s pravili planiranja razvoja dejavnosti v prostoru in varstvom splošnih dobrin. Glavne odločitve so bile sprejete v okviru dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov in sicer kot njihove prostorske sestavine. Pripravljen je bil prostorski plan države, ki je sicer temeljil na sektorskem pristopu, vendar je bil velik poudarek dan planiranju namenske rabe prostora in ohranjanju prostora. Veljavni prostorski plani zaradi spremembe družbenega sistema niso več ustrezali dejanskim potrebam učinkovitega prostorskega planiranja. Glede na dolgoročno usmeritev Slovenije k sodelovanju v širšem evropskem prostoru in željo postati polnopravna članica EU, je Slovenija že v času pridruženja EU, kot članica OZN, SE in država pristopnica k EU, sprejela veljavne dokumente, ki spodbujajo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine. Konec leta 2002 je bila sprejeta nova prostorska zakonodaja, ki je v skladu s temi dokumenti v ospredje postavila politiko vzdržnega prostorskega razvoja, preseganje sektorskega planiranja, integralno urejanje prostora, javno udeležbo in demokratično odločanje.

Z namenom evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja in možnostjo predlaganja ukrepov za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja, bomo analizirali veljavne in pripravljajoče se predpise, dokumente in akte, ki urejajo vzdržen prostorski razvoj v Sloveniji ali vplivajo na njegovo uresničevanje, ter obstoječo institucionalno ureditev za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji. Glede na to, da je zakonodaja le eden izmed instrumentov za implementacijo posamezne javne politike, bomo pri evalvaciji politike vzdržnega prostorskega razvoja upoštevali tudi program dela Urada za prostor za obdobje 2004/2005 (v nadaljevanju: program dela Urada za prostor), saj je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo oziroma znotraj njega Direktorat za prostor primarno odgovorno za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji.

2.1 Analiza politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji

Analiza dokumentov in predpisov, ki urejajo vzdržen prostorski razvoj oziroma vplivajo na njegovo upravljanje (Priloga 1), je razdeljena na tri sklope, in sicer: »prostorski« dokumenti, predpisi in akti;²¹ predpisi, ki predstavljajo podlago za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja²² ter razvojne strategije, nacionalni programi, sporazumi in področni zakoni, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja²³. Na tej podlagi bomo opredelili obstoječo institucionalno ureditev upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja, cilje in načela vzdržnega prostorskega razvoja ter način, nosilce in instrumente implementacije vzdržnega prostorskega razvoja.

2.1.1 Normativna ureditev vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji

a) »Prostorski« dokumenti, predpisi in akti:

Iz **Ocene stanja in teženj v prostoru Slovenije** (Vlada Republike Slovenije, 2001:4; v nadaljevanju: **Ocena stanja**) izhaja, da je le-ta nujna za podlago in utemeljitev Resolucije o politiki urejanja prostora Republike Slovenije in iz nje izhajajoče vrste dokumentov, ki bodo povezani v enoten sistem urejanja prostora (Zakon o urejanju prostora, Strategija prostorskega razvoja Slovenije in drugi). Pomeni izhodišče za temeljne cilje in usmeritve prostorskega razvoja ter podlago za uveljavitev učinkovitega sistema urejanja prostora.

Resolucija o politiki urejanja prostora Republike Slovenije (Vlada Republike Slovenije, 2001; v nadaljevanju: **Politika urejanja prostora**) temelji na mednarodno opredeljenih načelih prostorskega razvoja ter na suverenem odločanju Slovenije o razvoju in varovanju

²¹ Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije, Resolucija o politiki urejanja prostora v Republiki Sloveniji, Zakon o urejanju prostora, predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije, predlog Prostorskega reda Slovenije in predlogi podzakonskih predpisov, pripravljene na podlagi Zakona o urejanju prostora.

²² Ustava Republike Slovenije, Zakon o Vladi Republike Slovenije, Zakon o državni upravi, Zakon o lokalni samoupravi, Poslovnik vlade, Poslovnik državnega zbora, Zakon o državnem svetu, predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in predlog Zakona o pokrajinah.

²³ Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Strategija regionalnega razvoja Slovenije, Strategija slovenskega turizma 2002-2006, Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005, Nacionalni razvojni program, Socialni sporazum za obdobje 2003-200, Program razvoja gozdov v Sloveniji, Nacionalni programi razvoja telekomunikacij, Resolucija o strategiji rabe in oskrbe Slovenije z energijo, Nacionalni program izgradnje avtocest v Republike Slovenije, Nacionalni program varstva okolja, Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; Zakon o ohranjanju narave, Zakon o varstvu okolja, predlog novega Zakona o okolju, Zakon o vodah, Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Energetski zakon, Zakon o kmetijskih zemljiščih, Zakon o kmetijstvu, Zakon o gozdovih, Zakon o rudarstvu, Zakon o varstvu kulturne dediščine, Zakon o graditvi objektov, Zakon o telekomunikacijah, Zakon o železniškem prometu, Zakon o javnih cestah, Zakon o letalstvu, Pomorski zakonik, Zakon o javnih cestah, Stvarnopravni zakonik in Stanovanjski zakon;

potencialov in vrednot prostora po načelih vzdržnega razvoja. Ta se kažejo v smotrno in humano naravnanih odločitvah za zagotavljanje pogojev bivanja v zdravem in ustreznem okolju ter enakovrednih možnostih prostorskega razvoja na celotnem ozemlju države. Iz Politike urejanja prostora (2001:5,7) izhaja, da je le-ta po svojem namenu temeljno vodilo za dolgoročno, kontinuirano in usklajeno usmerjanje prostorskega razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja o bistvenih ciljih urejanja prostora ter o načinih in instrumentih za njihovo doseganje na državni, regionalni in občinski ravni ob hkratnem upoštevanju aktualnih in bodočih evropskih povezav. Predstavlja okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost, varnost, blagostanje in zdravje prebivalcev ter okoljsko sprejemljivost posegov v prostor ob spoštovanju pravnega reda države, kulturne identitete in različnosti ter življenjskih interesov vseh državljanov. Politika urejanja prostora je usmeritev za reformo sistema urejanja prostora, vodilo za pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije ter podlaga za zagotavljanje usklajenega in povezanega delovanja vseh aktivnosti in akterjev v procesu prostorskega načrtovanja na vseh ravneh odločanja. Iz Politike urejanja prostora izhaja, da je za urejanje prostora treba oblikovati učinkovit, medsektorsko ter na vseh ravneh povezan sistem ukrepov, ki bodo zagotavljali izvajanje sprejete politike urejanja prostora, kot so ukrepi za zakonodajno in institucionalno ureditev, finančno-ekonomski ukrepi, razvoj stroke in informacijskega sistema, promocija urejanja prostora in sodelovanje javnosti.

Z Zakonom o urejanju prostora²⁴ (v nadaljevanju: **ZUreP-1**) je »vzdržen prostorski razvoj« opredeljen kot zagotavljanje take rabe prostora in prostorskih ureditev, ki ob varovanju okolja, ohranjanju narave in trajnostni rabi naravnih dobrin, varstvu kulturne dediščine in drugih kakovosti naravnega in bivalnega okolja omogoča zadovoljitev potreb sedanje generacije brez ogrožanja prihodnjih generacij.

Med temeljnimi cilji urejanja prostora zakon določa, da je namen urejanja prostora omogočiti skladen prostorski razvoj z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov razvoja. Usmerjanje razvojnih procesov in z njimi povezanih prostorskih ureditev mora izhajati iz uravnoteženosti razvojnih potreb, pri čemer je treba prostor urejati predvsem tako, da se zagotavlja vzdržen prostorski razvoj z racionalno rabo prostora in ohranjanjem prostorskih zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije; omogoča kakovostne življenjske razmere v mestih in na podeželju, zagotavlja kvaliteten in human razvoj mest in drugih naselij

²⁴ Zakon je bil sprejet 27.11.2002, veljati pa je začel 1.1.2003.

ter zagotavlja njihovo oskrbo; doseže prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujočo se razmestitev različnih dejavnosti v prostoru; zagotavlja prostorske možnosti za skladen razvoj skupnosti; zagotavlja varstvo okolja, ohranja narava in kulturna dediščina, omogoča trajnostno rabo naravnih dobrin in varuje druge kakovosti naravnega in bivalnega okolja ter zagotavlja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Zakon določa državne in občinske pristojnosti na področju urejanja prostora. Z urejanjem prostora se v skladu s temeljnimi cilji urejanja prostora, določa raba prostora in prostorske ureditve državnega oziroma lokalnega pomena. Določijo se pogoji prostorskega načrtovanja in umeščanja objektov v prostor, ki jih narekujejo predpisani režimi varovanja okolja, ohranjanja narave in trajnostne rabe naravnih dobrin, ohranjanja kulturnih spomenikov in druge kulturne dediščine državnega pomena ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Urejanje prostora v državni pristojnosti obsega določanje ciljev, usmeritev in izhodišč prostorskega razvoja; predpisovanje splošnih pravil in pogojev za urejanje prostora; načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena; izvajanje prostorskih ukrepov za uresničevanje državnih prostorskih aktov; izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni lokalnih skupnosti; vodenje in izvajanje aktivne zemljiške politike; vodenje sistema in posameznih zbirk podatkov iz tega zakona; razvijanje in spodbujanje strokovnega dela na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja; pripravo in sprejem poročil o stanju na področju urejanja prostora; sodelovanje pri zadevah urejanja prostora na mednarodnem področju. Urejanje prostora v občinski pristojnosti obsega usmerjanje prostorskega razvoja občine z določitvijo ciljev in usmeritev za urejanje prostora v občini in upoštevanju državnih usmeritev za urejanje prostora na lokalni ravni; predpisovanje podrobnejših meril in pogojev za urejanje prostora na območju občine; načrtovanje prostorskih ureditev na območju občine; izvajanje prostorskih ukrepov za uresničevanje občinskih prostorskih aktov; vodenje in izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in opremljanja zemljišč; vodenje zbirk prostorskih podatkov iz njene pristojnosti; spremljanje stanja na področju urejanja prostora in skrb za zakonitost in red v prostoru ter pripravo in sprejem poročil o stanju na področju urejanja prostora.

Zakon izpostavlja prostorsko načrtovanje kot instrument za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja ter ureja naslednja orodja za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

1. prostorski akti

S prostorskimi akti se določajo in načrtujejo prostorske ureditve, to so načrtovane razmestitve dejavnosti in objektov na določenem ureditvenem območju. Prostorski akti so državni, občinski in skupni prostorski akti. Glede na namen so prostorski akti strateški in izvedbeni. Strateški prostorski akti so strategija prostorskega razvoja Slovenije, prostorski red Slovenije, regionalne zasnove prostorskega razvoja in strategija prostorskega razvoja občine. Izvedbeni prostorski akti so državni lokacijski načrt, občinski lokacijski načrt in prostorski red občine. Prostorski akti ne smejo biti med seboj v nasprotju. Občinski prostorski akti ne smejo biti v nasprotju z državnimi in skupnimi prostorskimi akti. Izvedbeni prostorski akti ne smejo spreminjati odločitev strateških prostorskih aktov.

Državni prostorski akti so Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Prostorski red Slovenije in državni lokacijski načrt. **Strategija prostorskega razvoja Slovenije** je temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru, ki v povezavi z drugimi razvojnimi dokumenti določa strateške usmeritve razvoja dejavnosti v prostoru in izhodišča za koordinacijo njihovih razvojnih politik v prostoru. Razvojni dokumenti posameznih območij in dejavnosti ne smejo biti v nasprotju s strategijo prostorskega razvoja Slovenije. Strategija prostorskega razvoja Slovenije vsebuje zlasti izhodišča in cilje prostorskega razvoja Slovenije; zasnovo prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja; razvoj prostorskih sistemov z usmeritvami za prostorski razvoj na regionalni in lokalni ravni, predvsem za sistem poselitve, gospodarske infrastrukture, krajine ter ukrepe za izvajanje prostorske strategije. **Prostorski red Slovenije** določa v skladu s strategijo prostorskega razvoja Slovenije temeljna pravila za urejanje prostora na državni, regionalni in lokalni ravni. Prostorski red Slovenije lahko določa za celotno območje države ali njena posamezna območja tudi podrobnejša pravila za urejanje prostora, s katerimi se zagotavlja enotno izvajanje zakona ter oblikujejo zahteve v zvezi s prostorskim načrtovanjem ter arhitekturnim, in krajinskim projektiranjem glede na značilnosti posameznih območij države. Za pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije in Prostorskega reda Slovenije je odgovorno Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Strategijo prostorskega razvoja Slovenije sprejme državni zbor na predlog vlade, Prostorski red Slovenija pa vlada. Z **državnim lokacijskim načrtom** se podrobneje načrtuje prostorska ureditev državnega pomena. Z njim se določijo lokacijski pogoji za pripravo projektov za pridobitev gradbenih dovoljenj po predpisih o graditvi objektov ter prostorski ukrepi po tem zakonu. Državni lokacijski načrt ne sme biti v nasprotju s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in Prostorskim redom Slovenije oziroma regionalno zasnovo prostorskega razvoja, če je bila

sprejeta za obravnavano območje. Za pripravo državnega lokacijskega načrta je odgovorno Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, uredbo o državnem lokacijskem načrtu pa sprejme vlada.

Skupni prostorski akt je regionalna zasnova prostorskega razvoja. **Regionalna zasnova prostorskega razvoja** (v nadaljevanju: regionalna zasnova) je dokument usmerjanja prostorskega razvoja, ki ob upoštevanju usmeritev Strategije prostorskega razvoja Slovenije in v povezavi z drugimi razvojnimi dokumenti določa zasnove z državo in občinami usklajenih prostorskih ureditev. Z regionalno zasnovo se podrobneje načrtujejo zasnove prostorskih ureditev regionalnega pomena, lahko pa tudi druge prostorske ureditev, za katere se država in občine dogovorijo, da jih bodo načrtovale skupno. Za pripravo regionalne zasnove so odgovorni Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in občine (v nadaljevanju: občine-udeleženske) v skladu s sklenjenim dogovorom. Minister, pristojen za prostor za koordinacijo priprave regionalne zasnove imenuje programski svet, ki je sestavljen iz predstavnikov ministrstev, katerih delovno področje zadeva regionalna zasnova, predstavnikov občin-udeleženk in predstavnikov razvojne agencije z območja regionalne zasnove. Če je pobuda za pripravo regionalne zasnove vezana na pripravo regionalnega razvojnega programa, se regionalni razvojni program in regionalna zasnova pripravljata sočasno. Regionalni razvojni program in regionalna zasnova morata biti med seboj usklajena.

Občinski prostorski akti so strategija prostorskega razvoja občine, prostorski red občine in občinski lokacijski načrt. **Strategija prostorskega razvoja občine** določa usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in njegove rabe tako, da so zagotovljeni pogoji za vzdržen in usklajen razvoj na področju občin. Strategija prostorskega razvoja občine ne sme biti v nasprotju s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in Prostorskim redom Slovenije. Strategija prostorskega razvoja občine določa zlasti izhodišča in cilje prostorskega razvoja občine; zasnovo razmestitve dejavnosti v prostoru s prioritetami in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja občine; zasnovo posameznih sistemov lokalnega pomena v prostoru; zasnovo razvoja in urejanja naselij (urbanistične zasnove); zasnovo razvoja in urejanja krajinskih območij (krajinska zasnova) in ukrepe za izvajanje strategije prostorskega razvoja občine. Namen **prostorskega reda občine** je v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine ter ob upoštevanju pravil iz prostorskega reda Slovenije določiti območja namenske rabe prostora, pogoje in merila ter ukrepe za načrtovanje v prostoru in pripravo lokacijskih načrtov občine ter pogoje za pripravo projektov po določbah zakona, ki ureja graditev objektov.

Prostorski red občine je podlaga za pripravo **občinskega lokacijskega načrta**. Za pripravo in sprejem strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine je odgovoren župan. ZUreP-1 ureja tudi možnost sprejetja **medobčinskega lokacijskega načrta**.

2. orodja v postopku priprave in sprejemanja prostorskih aktov:

- usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami:

Vzdržen prostorski razvoj se s prostorskim načrtovanjem zagotavlja tako, da je onemogočena prevlada interesov posameznih dejavnosti na račun uravnoveženosti razvojnih potreb in varstvenih zahtev ter drugih temeljnih ciljev urejanja prostora in varstva okolja. Razvojne potrebe posameznih dejavnosti, ki vplivajo na urejanje prostora, se v postopku priprave in sprejemanja prostorskih aktov presojujejo in usklajujejo tako, da omogočajo načrtovanje prostorskih ureditev, ki sledijo temeljnemu cilju vzdržnega prostorskega razvoja. Z obravnavo in soočanjem različnih potreb in interesov v prostoru je pri prostorskem načrtovanju treba zagotoviti usklajenost gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov ter ustvarjati pogoje za vzdržen prostorski razvoj. V primeru neusklajenosti, o tem v okviru svojih pristojnosti odloči minister, pristojen za prostor oziroma župan. Pri pripravi predpisov in razvojnih dokumentov posameznih dejavnosti, ki vplivajo na urejanje prostora, resorna ministrstva sodelujejo z ministrstvom, pristojnim za prostor.

- usmerjanje poselitve:

Za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja so pomembne določbe za usmerjanje poselitve in glede dopustnosti gradenj zunaj poselitvenih območij.

- sodelovanje država in lokalne skupnosti ter lokalnih skupnosti med seboj v zadevah urejanja prostora:

Zakon državi in lokalnim skupnostim ter lokalnim skupnostim med seboj nalaga dolžnost sodelovanja pri zadevah urejanja prostora, zlasti pri načrtovanju razvoja dejavnosti v prostoru in njihovi prostorski razmestitvi, ki se nanašajo na skupno rabo naravnih dobrin, na skupne prometne, energetske in komunalne objekte, kakor tudi na druge prostorske ureditve v zvezi z varovanjem okolja ter ohranjanjem narave in kulturne dediščine.

- sodelovanje nosilcev urejanja prostora v postopku priprave prostorskih aktov:

Nosilci urejanja prostora so na podlagi ZUreP-1 državni organi oziroma organi lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil, ki odločajo ali soodločajo o zadevah urejanja prostora.

V postopku priprav prostorskih aktov sodelujejo s pripravo smernic za načrtovanje in podajo mnenj k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta, s katerim ugotovijo, ali so bile njihove smernice pri pripravi predloga prostorskega akta ustrezno upoštevane. Nosilci urejanja prostora so v skladu z zakonom dolžni posredovati pripravljavcu prostorskega akta na njegovo zahtevo strokovne podlage, s katerimi razpolagajo in se nanašajo na območje urejanja oziroma so predmet načrtovanja. Nosilci urejanja prostora lahko dajejo tudi priporočila.

- *zagotavljanje javne koristi in upoštevanje zasebnih interesov:*

Za zagotavljanje vzdržnega prostorskega razvoja je ključnega pomena sodelovanje javnega in zasebnega sektorja. ZUreP-1 nalaga nosilcem urejanja prostora, da morajo pri opravljanju zadev urejanja prostora upoštevati javne koristi in zasebne interese ter jih v skladu s temeljnimi cilji urejanja prostora med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnim koristim.

- *vključevanje javnosti:*

ZUreP-1 določa, da ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov ter o drugih zadevah urejanja prostora v skladu z zakonom in s pobudami, mnenji in na druge načine sodelovati v zadevah urejanja prostora. Nosilci urejanja prostora morajo vsakomur omogočiti vpogled v zadeve urejanja prostora ter o teh zadevah obveščati javnost v skladu z zakonom.

- *obveznost izdelave in upoštevanja strokovnih podlag:*

Prostorski akti in druge odločitve o zadevah urejanja prostora morajo temeljiti na predpisih, analizah in strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora in okolja, na analizah razvojnih možnosti ter drugih pogojih in usmeritvah za razvoj posameznih dejavnosti v prostoru, opredeljen v razvojnih in drugih dokumentih ter drugih strokovnih podlagah, na analizah medsebojnih učinkov posameznih dejavnosti v prostoru ter na geodetskih, statističnih in drugih podatkih s področja urejanja prostora.

- *nadomestno ukrepanje države:*

Če lokalna skupnost ne izvršuje zadev urejanja prostora iz svoje pristojnosti in bi zaradi tega lahko nastale škodljive posledice za okolje in prostor, zaradi česar bi bilo ogroženo življenje in zdravje ljudi, ali če bi to pomenilo neizvrševanje z zakonom predpisanih obveznosti države, ali bi zaradi tega lahko nastale večje motnje pri izvajanju nalog javnih služb državnega

oziroma lokalnega pomena za več občin, lahko te zadeve namesto lokalne skupnosti izvrši država.

- *financiranje izdelave prostorskih aktov:*

Izdelavo prostorskih aktov praviloma financira pripravljavec, razen lokacijskih načrtov, ki jih praviloma financira oziroma sofinancira tudi pobudnik.

- *program priprave prostorskega akta:*

S programom priprave se med drugim določijo predmet in programska izhodišča za pripravo prostorskega akta, okvirno ureditveno območje, nosilci urejanja prostora, seznam potrebnih strokovnih podlag, roki za pripravo prostorskega akta oziroma njegovih faz ter obveznosti v zvezi s financiranjem prostorskega akta.

- *prostorska konferenca:*

Z namenom, da se pridobijo in uskladijo priporočila, usmeritve in legitimni interesi lokalne skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter organizirane javnosti glede priprave prostorskega akta oziroma predvidene prostorske ureditve se izvede prostorska konferenca.

- *smernice za načrtovanje:*

Nosilci urejanja prostora morajo pripravljavcu na njegovo zahtevo v zakonsko določenem roku podati smernice za načrtovanje, v katerih konkretizirajo določbe veljavnih predpisov, ki se nanašajo na predvideno prostorsko ureditev in na katerih temeljijo njihove smernice.

- *javna razgrnite in javna obravnava predloga prostorskega akta:*

Pred sprejetjem mora biti predlog prostorskega akta, skupaj s prilogami, javno razgrnjen najmanj 30 dni. V tem času se organizira javna obravnava. Po končani javni razgrnitvi in javni obravnavi pripravljavec obravnava dane pripombe in predloge in do njih zavzame stališče ter zagotoviti, da se predlog prostorskega akta dopolni v skladu z danimi pripombami in predlogi.

- *mnenja nosilcev urejanja prostora k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta:*

Nosilci urejanja prostora morajo v zakonsko določenem roku na podlagi poziva pripravjavca prostorskega akta podati mnenje k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta, v katerem ugotovijo, ali so bile njihove smernice pri pripravi prostorskega akta ustrezno upoštevane.

- *potrditev prostorske strategije občine in prostorskega reda občine:*

Pred objavo odloka o strategiji prostorskega razvoja občine oziroma prostorskem redu občine je treba sprejeti prostorski akt poslati v potrditev ministru, pristojnemu za prostor. Minister, pristojen za prostor preveri, ali je strategija prostorskega razvoja občine oziroma prostorski red občine skladen z ZUreP-1 in na njegovi podlagi izdanimi predpisi ter s prostorskimi akti države in z morebitnimi skupnimi akti, kakor tudi skladnost prostorskega reda občine s strategijo prostorskega razvoja občine.

3. druga orodja:

- *zemljiška politika:*

Država z aktivno zemljiško politiko ustvarja prostorske pogoje za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami tako, da spodbuja vzdržen prostorski razvoj ter s tem zagotavlja pogoje za skladen in celovit razvoj mest in drugih poselitvenih območij. Z aktivno zemljiško politiko država med drugim s finančnimi in drugimi ukrepi podpira občine pri izvajanju njihove zemljiške politike pridobivanja zemljišč in drugih nepremičnin za potrebe urejanja prostora ter pri ustvarjanju in izboljšanju pogojev za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami in njihovo racionalno rabo. Te naloge opravlja Stanovanjski sklad Republike Slovenije, pri čemer lahko sodelujejo tudi državni organi, druge državne institucije ter nepremičninski in finančni skladi v skladu z zakonom in ustanovitvenimi akti.

- *prostorski ukrepi:*

ZUreP-1 ureja kot prostorske ukrepe začasne ukrepe za zavarovanje urejanja prostora; zakonito predkupno pravico občine, razlastitev in omejitve lastninske pravice in komasacijo. Vlada oziroma občinski svet lahko za določeno območje sprejem začasne ukrepe za zavarovanje urejanja prostora, če obstaja nevarnost, da bo sicer izvedba prostorske ureditve onemogočena ali močno otežena oziroma, da se bodo bistveno zvišali stroški njene izvedbe, ali da bodo za njeno izvedbo potrebni znatno povečani posegi v pravice in pravne koristi lastnikov nepremičnin in drugih prizadetih subjektov. Občina lahko določi območje predkupne pravice občine na nepremičninah na celotnem območju poselitve in na območju obstoječih oziroma predvidenih infrastrukturnih omrežij in objektov izven poselitvenih območij ali na delu teh območij, če ni s tem zakonom določeno drugače. Z zakonom so določeni primeru, v katerih je predkupna pravica izključena. Zakon določa, za katere namene je dopustna razlastitev nepremičnine. Komasacija se uvede z namenom, da se z novim

lastniškim stanjem omogoči racionalno načrtovanje in izvedba z občinskim lokacijskim načrtom predvidene prostorske ureditve.

- *ukrepi pri prenovi:*

Zakon določa, da v kolikor na območjih oziroma v objektih, ki so pomembni z vidika ohranjanja naravnih vrednot in kulturne dediščine, ni primerno ohranjati obstoječih dejavnosti, jim je treba s prenovo omogočiti druge dejavnosti, ki upoštevajo naravne vrednote in kulturno dediščino.

- *opremljanje zemljišč za gradnjo:*

Namen komunalnega opremljanja je, da se zgradi komunalna infrastruktura, ki je potrebna, da se lahko prostorske ureditve oziroma objekti, načrtovani s prostorskim redom občine oziroma občinskim lokacijskim načrtom izvedejo in služijo namenu.

- *sistem zbirk prostorskih podatkov in poročilo o stanju na področju urejanja prostora:*

Za potrebe spremljanja stanja na področju urejanja prostora vodijo država in občine sistem zbirk prostorskih podatkov. Nosilci urejanja prostora so dolžni med seboj izmenjavati podatke in ministrstvu za prostor posredovati svoje akte in druge predpise s predpisanimi podatki, ki se nanašajo na urejanje prostora. Vlada državnemu zboru vsake štiri leta predstavi poročilo o stanju na področju urejanja prostora, ki ga pripravi ministrstvo, pristojno za prostor. Poročilo vsebuje analizo stanja in trendov prostorskega razvoja, analizo izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije ter drugih državnih in skupnih prostorskih aktov ter predloge za nadaljnji prostorski razvoj države, vključno s predlogi za spremembe in dopolnitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije ter drugih državnih predpisov v zvezi z urejanjem prostora. Lokalne skupnosti vsake štiri leta sprejmejo poročilo o stanju na področju urejanja prostora na svojem območju in ga objavijo na krajevno običajen način.

- *pogoji za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja:*

Opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja je v javnem interesu. Pri opravljanju dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja je potrebno upoštevati zlasti strokovna dognanja in strokovne standarde prostorskega načrtovanja, kulturno ustvarjalni in tehnični vidik oblikovanja prostora ter ohranjanja prostorskih kvalit, kakor tudi družbene, ekonomske, okoljske in tehnološke vidike urejanja prostora ter temeljne cilje urejanja prostora, določene s tem zakonom. Zaradi zagotavljanja strokovnosti in zakonitosti

opravljanja nalog urejanja prostora mora imeti občina službo za urejanje prostora oziroma mora zagotoviti sodelovanje najmanj ene osebe, ki izpolnjuje pogoje za pooblaščenega prostorskega načrtovalca po zakonu, ki ureja graditev objektov (občinski urbanist).

V poglavju prehodnih in končni določb ZUreP-1 je določeno, da ostanejo prostorske sestavine dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije v veljavi do uveljavitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije, prostorske sestavine planskih aktov občine pa največ tri leta po uveljavitvi Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Občine pričnejo s pripravo svoje strategije prostorskega razvoja po uveljavitvi Strategije prostorskega razvoja Slovenije, s pripravo prostorskega reda pa po uveljavitvi prostorskega reda Slovenije in ju morajo sprejeti najkasneje v 3 letih po sprejemu Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Postopki o pripravi in sprejemu sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin planskih aktov občin, začeti pred uveljavitvijo tega zakona, se nadaljujejo in končajo po določbah tega zakona, pri čemer ne veljajo določbe o prostorski konferenci.

Zakon določa, da mora vlada Strategijo prostorskega razvoja Slovenije predložiti v sprejem državnemu zboru najkasneje v enem letu po uveljavitvi tega zakona, to je do 1.1.2004, ni pa določen rok, v katerem mora biti Strategija prostorskega razvoja Slovenije dejansko sprejeta oziroma uveljavljena. Predvideno je, da naj bi bila Strategija prostorskega razvoja Slovenije sprejeta na junijski seji državnega zbora, veljati pa naj bi začela 20. julija 2004. Takrat naj bi začel veljati tudi Prostorski red Slovenije, medtem ko je sprejem podzakonskih predpisov predviden od marca do junija 2004. Do uveljavitve Strategije prostorskega razvoja Slovenije se ugotavlja usklajenost osnutka sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin občinskih planov z obveznimi izhodišči iz prostorskega plana Slovenije na način, kot ga je določal prej veljavni ZUreP-1. Minister, pristojen za prostor, bo skladnost strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine z ZUreP-1, podzakonskimi predpisi, Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, Prostorskim redom Slovenije, morebitno regionalno zasnovo, ter skladnost prostorskega reda občine s strategijo prostorskega razvoja občine lahko ugotavljal šele, ko bodo v skladu z novim zakonom pripravljene temeljni prostorski akti občine, torej strategija prostorskega razvoja občine in prostorski red občine.

Sprejem podzakonskih predpisov je bil z ZUreP-1 predviden v treh (o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave prostorskih aktov ter vrstah njihovih strokovnih podlag) oziroma šestih (lokacijska informacija, izvedba komasacije, način vodenja in vsebina sistema zbir

prostorskih podatkov) od uveljavitve zakona. Najkasneje v dveh letih po izdaji predpisov glede vzpostavitve in vodenja zbirk prostorskih podatkov, morajo država in občine zagotoviti tehnične možnosti za vzpostavitev sistema zbirk prostorskih podatkov. Nosilci urejanja prostora začnejo voditi zbirke najkasneje v dveh letih po tem roku. Začetek izvajanja aktivne zemljiške politike se začne, ko bo Stanovanjski sklad Republike Slovenije dopolnil splošne akte o svojem poslovanju za izvajanje teh nalog. Občine morajo v dveh letih po uveljavitvi tega zakona zagotoviti obvezno sodelovanje občinskega urbanista.

Iz obrazložitve **predloga Strategije prostorskega razvoja Slovenije** (Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, januar 2004; v nadaljevanju: **predlog prostorske strategije**) izhaja, da se s prostorsko strategijo Slovenija zavzema za vsesplošno večjo družbeno ekonomsko učinkovitost, katere pogoj je večja prostorska integracija in vzdržni prostorski razvoj. Iz predloga prostorske strategije izhaja, da je le-ta, skupaj s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije, krovni dokument za usmerjanje razvoja in osnova za usklajevanje sektorskih politik. Iz splošnih izhodišč predloga prostorske strategije izhaja, da le-ta izhaja iz upoštevanja družbenih, gospodarskih in okoljskih dejavnikov prostorskega razvoja, pri čemer upošteva zahteve po zagotavljanju in varstvu kakovosti okolja ter sprejema in upošteva usmeritve širše družbene skupnosti za vzdržni prostorski razvoj.

Iz izhodišč predloga prostorske strategije izhaja, da je, v skladu z mednarodnimi usmeritvami in vodilnimi načeli ter nacionalnimi razvojnimi dokumenti, načelo vzdržnega razvoja osnovno izhodišče in vodilo za usmerjanje vzdržnega prostorskega razvoja Slovenije. Pri opredeljevanju razvojnih usmeritev prostorskega razvoja je temeljno vodilo, da je prostor omejena dobrina, ki terja skrbno usklajevanje javnih koristi in zasebnih interesov ter dolgoročno naravnano prostorsko načrtovanje. Vzdržni prostorski razvoj in trajnostna raba naravnih virov sta osnovni izhodišči in vodili prostorske strategije. Pomenita tako razvojno usmeritev, ki bo omogočala zadovoljevanje potreb sedanjih generacij, brez ogrožanja potreb prihodnjih generacij ter zahtevata integralno obravnavanje in usklajevanje družbene, gospodarske in okoljske razsežnosti razvoja, ob hkratnem zagotavljanju vzdržnega prostorskega razvoja. Načela prostorske strategije so družbena blaginja, socialna stabilnost in svoboda posameznika. Vodila prostorskega razvoja so ohranjanje prostora kot omejene in nenadomestljive dobrine, doseganje večje prepoznavnosti prostora in krepitev identitete Slovenije ter njenih lokalnih oziroma regionalnih identitet ter primerjalne prednosti in kakovost življenja njenih prebivalcev.

V predlogu prostorske strategije so kot cilji prostorskega razvoja Slovenije določeni racionalen in učinkovit prostorski razvoj razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij, večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru, kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter 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 prepoznavnosti, ohranjanje narave in varstvo okolja. Navedeni cilji so v predlogu prostorske strategije še nadalje razdelani. Opredeljene so tudi prioritete z usmeritvami za dosego ciljev prostorskega razvoja Slovenije. Kot prioritete so opredeljene enakovredna vključenost Slovenije v evropski prostor, policentrični urbani sistem in regionalni prostorski razvoj, vitalna in urejena mesta, usklajen razvoj širših mestnih območij, povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja ter izgradnja gospodarske javne infrastrukture, vitalnost in privlačnost podeželja, krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine ter prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi.

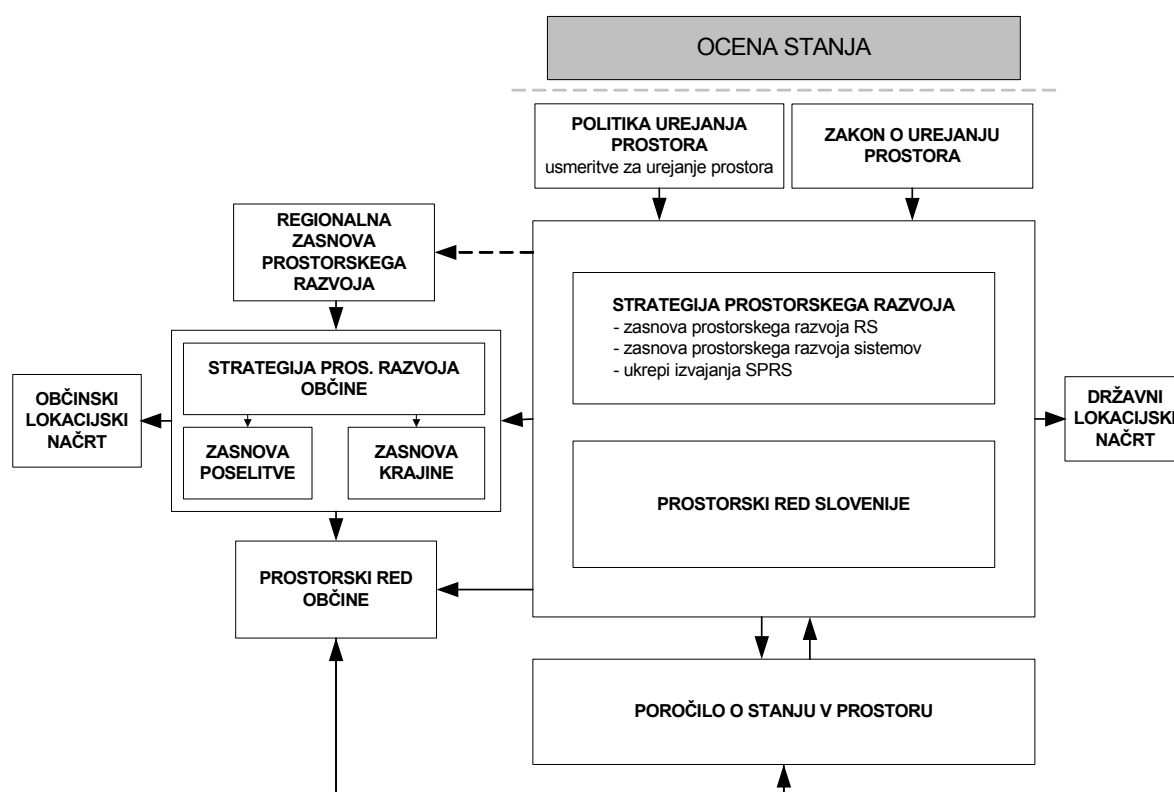
V predlogu prostorske strategije so določeni ukrepi za njeno izvajanje, ki obsegajo programe za izvajanje prostorske strategije, naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za uresničevanje prostorske strategije, ukrepe za zagotavljanje skladnosti razvojnih aktov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo ter ukrepe za spremljanje uspešnosti izvajanja prostorske strategije. Ti ukrepi naj bi se uresničevali in dopolnjevali zlasti s koordinacijo razvojnega in prostorskega načrtovanja, državnimi in evropskimi finančnimi spodbudami ter spodbujanjem prostorskega razvoja s pomočjo izmenjave informacij, usmerjanja raziskovanja, koordinacijo organizacije javne uprave ter institucij urejanja prostora. Predvideno je, da se programi za izvajanje prostorske strategije opredelijo za udejanjanje načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni, za izvajanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih obveznosti ter vključevanje v mednarodne prostorsko naravnane programe, izvajanje zasnove prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritev za razvoj posameznih prostorskih sistemov (poselitve, gospodarske javne infrastrukture in krajine) in za pridobitev razvojnih sredstev Evropskih skupnosti ali drugih sredstev naddržavnih organizacij.

Iz predloga prostorske strategije izhaja tudi, da je treba posebno pozornost nameniti tudi finančnim in davčnim mehanizmom ter strukturi javnofinančnih prihodkov in sistemu državnih pomoči strukturirati skladno z usmeritvami prostorske strategije. Na področju izobraževanja in raziskovalnega dela je treba usmerjati raziskovanja na področju urejanja prostora, da se pridobijo metodološka izhodišča za sodobno prostorsko načrtovanje. Organizacijo javne uprave in institucij urejanja prostora se mora koordinirati na način, ki bo podpiral v prostorski strategiji načrtan prostorski razvoj Slovenije. Za namen spremljanja izvajanja prostorske strategije je treba zagotoviti usklajeno, ažurno, zanesljivo in sistemsko povezano državno statistiko ter po potrebi dopolniti statistične zbirke podatkov s podatki s področja urejanja prostora. Pri soočanju razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru je treba zagotoviti spoštovanje javne koristi v prostoru, usklajenost gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov ter pogoje za vzdržen prostorski razvoj. Razvojne potrebe in varstvene zahteve v prostoru je treba med seboj v postopku priprave in sprejemanja prostorskih aktov usklajevati na podlagi analize razvojnih možnosti posameznih dejavnosti v prostoru, v kateri se ugotovi primernost prostora za razvoj posameznih dejavnosti, in študije ranljivosti prostora, v kateri se ugotovi vplive načrtovanih dejavnosti na sestavine prostora. Rezultat usklajevanja razvojnih potreb in varstvenih zahtev je ustreznost prostora za posamezne dejavnosti in skupna ustreznost, ki je vsebina posameznega prostorskega akta. Za ugotavljanje primernosti, ranljivosti in ustreznosti prostora ter primerjalnih študij se uporabijo pravila za urejanja prostora iz Prostorskega reda Slovenije.

Predlog Prostorskega reda Slovenije (Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, delovni osnutek, februar 2004)²⁵ v skladu s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije določa temeljna pravila za urejanje prostora na državni, regionalni in lokalni ravni. Delovni osnutek prostorskega reda Slovenije vsebuje tudi pravila za zagotavljanje vzdržnega prostorskega razvoja, in sicer pravila za usmerjanje poselitve, razvoja javne infrastrukture in razvoja v krajini.

²⁵ Glede na to, da gre za delovni osnutek, besedilo ni primerno za analizo.

S **podzakonskimi predpisi** (Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, predlogi iz marca 2004), ki se pripravljajo na podlagi ZUreP-1, bo minister, pristojen za prostor, podrobneje določil vsebino, obliko in način priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije, Prostorskega reda Slovenije, regionalne zasnove prostorskega razvoja, strategije prostorskega razvoja občine, prostorskega reda občine, državnega in občinskega lokacijskega načrta ter vrste njihovih strokovnih podlag.



Slika 2: Implementacija vzdržnega prostorskega razvoja skozi prostorske dokumente, predpise in akte (vir: obrazložitev predloga Strategije prostorskega razvoja Slovenije, december 2003)

b) Predpisi, ki predstavljajo podlago za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja:

Z **Ustavo Republike Slovenije** (v nadaljevanju: **ustava**) je določeno, da je Slovenija pravna in socialna država. Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine, skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije. Zagotovljena je pravica do zasebne lastnine, pri čemer se način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija, določi z zakonom. Pogoji, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva, in posebni pogoji za uporabo zemljišč zaradi smotrnega

izkoriščanja, se določijo z zakonom. Posebno varstvo kmetijskih zemljišč je določeno z zakonom. Država skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih. Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. Država skrbi za zdravo življenjsko okolje. Pogoji in načini za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti se določijo z zakonom. Z zakonom se tudi določi, ob katerih pogojih in v kakšnem obsegu je povzročitelj škode v življenjskem okolju dolžan povrniti škodo. Vsakdo je dolžan v skladu z zakonom varovati naravne znamenitosti in redkosti ter kulturne spomenike. Država in lokalne skupnosti skrbijo za ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Določeno je, da je gospodarska pobuda svobodna, da pa se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo.

Poslanci so predstavniki ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom. Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti, pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni. Posamični akti in dejanja državni organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Z Zakonom o Vladi Republike Slovenije je določeno, da vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. S proračunskim memorandumom predstavi vlada državnemu zboru temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto.

Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada je odgovorna tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada lahko zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom državnega zbora ali z njenim predpisom.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. Predsednik vlade lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Predsednik vlade lahko ustanovi strateške svete, ki v okviru svojega delovnega področja na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja ter svetujejo in pripravljajo mnenja za predsednika vlade. Predsednik vlade lahko ustanovi projektne skupine za reševanje zadev, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrov oziroma drugih predstavnikov različnih ministrstev ali vladnih služb. Predsednik vlade lahko ustanovi posvetovalne konference za posvetovanje in sodelovanje z lokalnim skupnostmi ter gospodarskimi, kulturnimi in znanstvenimi subjekti. Za opravljanje strokovnih nalog vlade se ustanovijo vladne službe.

Ministri so odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev in za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Ministri morajo vlado obveščati o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike.

S Poslovníkom Državnega zbora Republike Slovenije je določeno, da se v državnem zboru ustanovijo delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora.

Državni zbor med drugim sprejema zakone, državni proračun, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe.

Z Zakonom o državnem svetu je določeno, da člane državnega sveta kot zastopstva nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov volijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti po volilnih telesih, ki jih sestavljajo izvoljeni predstavniki interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti. Državni svet ima lahko druga stalna in občasna delovna telesa, v katerih so ustrezno zastopani predstavniki interesnih skupin. Predsednik državnega sveta obvešča predsednika državnega zbora o predlogih, mnenjih in zahtevah, ki jih je sprejel državni svet o zadevah iz pristojnosti državnega zbora, in mu pošilja te predloge, mnenja in zahteve v skladu s poslovnikom državnega zbora.

S Poslovnikom Vlade Republike Slovenije je določeno, da vlada za predhodno obravnavo posameznih zadev iz svoje pristojnosti ter za dokončno obravnavo gradiv, ki obravnavajo posamezna ožja in manj pomembna vprašanja, ustanovi odbore in komisije (delovna telesa). Z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami na posameznem področju vlada (so)ustanavlja svete vlade. Za izpolnitev nalog, ki jih vlada naloži več ministrstvom in, vladnim službam, lahko vlada imenuje delovno skupino vlade. Predložena gradiva vlade morajo biti usklajena med ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo, razen če zaradi nujnosti ali drugih razlogov to ni mogoče. Predlagatelji pri pripravi zakonov, predpisov in drugih gradiv pravne narave v vseh fazah postopka sodelujejo s službo vlade za zakonodajo.

Z Zakonom o državni upravi je določeno, da državna uprava (v nadaljevanju: uprava) kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. Uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke. Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna.

Uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade. Uprava opravlja tudi druge naloge, kot so inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov; spremljanje stanja družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrb za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države;

vzpostavitev, vodenje, vzdrževanje in povezovanje zbirk podatkov in evidence. Uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj. Uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Opravljanje javnih služb se zagotavlja v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih. Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (upravni organi). Za opravljanje z zakonom določenih upravnih nalog se pod določenimi pogoji lahko podeli javno pooblastilo.

Ministrstva se morajo ravnati po političnih usmeritvah vlade. Vlada lahko naloži ministrstvu, da prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča. Ministrstva poročajo vladi o svojem delu, zlasti o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o ukrepih, ki so jih sprejeli, ter o njihovih učinkih. Ministrstvo lahko daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora. Ministrstvo lahko zahteva, da vlada zavzame stališče ali da mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij.

Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih. Ministrstva ustanavljajo skupna delovna telesa v zadevah, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Za obravnavo posameznih vprašanj oblikujejo ministrstva skupne delovne skupine ali organizirajo druge oblike medsebojnega sodelovanja. Ministrstva morajo pri pripravljanju predpisov in drugih aktov medsebojno sodelovati oziroma si pred izdajo predpisa oziroma pred predložitvijo predpisa ali drugega akta vladi pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev.

Zakon nalaga ministrstvom, da vsako na svojem delovnem področju dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti ter obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij; spremljajo organizacijo dela v upravni enoti oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari; nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti; lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča. Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in

obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje. Načelnik upravne enote mora redno poročati ministrstvu, pristojnemu za upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog upravne enote.

Ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. Če organ lokalne skupnosti v postavljenem roku svojega predpisa ne uskladi z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom. Upravna enota mora opozoriti pristojno ministrstvo, če ugotovi, da organi lokalnih skupnosti pri opravljanju nalog iz pristojnosti lokalnih skupnosti ravna nezakonito ali, če ugotovi, da organi lokalnih skupnosti pri nalogah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na lokalne skupnosti, ravna neprimerno in nestrokovno.

Ministrstvo opravlja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Nosilec javnega pooblastila je dolžan posredovati splošni akt za objavo pristojnemu ministrstvu. Za nadzor nad javnimi agencijami se uporabljajo določbe splošnega zakona, ki ureja javne agencije, in zakonov, ki urejajo posamezne javne agencije.

Z Zakonom o lokalni samoupravi je določeno, da so občine temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine, načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj, v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe; skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja, ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte ter opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem

občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno. Občina opravlja tudi statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter za te potrebe pridobiva na podlagi pisne zahteve statistične in evidenčne podatke od pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov.

Poleg lokalnih zadev javnega pomena mestna občina na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. V tem okviru mestna občina med drugim tudi izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov na svojem območju.

Po predhodnem soglasju občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge). V skladu z zakonom se opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe, prenese na občine, v kolikor se le-te lahko bolj racionalno in učinkovito opravljajo v občini.

Prostorske in druge plane razvoja ter občinski proračun in zaključni račun občine lahko v okviru svojih pristojnosti sprejema občinski svet. Občinski svet tudi lahko kot svoja delovna telesa ustanovi komisije in odbore, kot svoja posvetovalna telesa pa tudi krajevne, vaške ali četrtne odbore. Z namenom ugotovitve volje občanov, lahko občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše tudi svetovalni referendum. Upravne naloge občine izvaja občinska uprava, ki jo usmerja in nadzira župan, njeno delo pa vodi tajnik občine.

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva.

Samoupravne lokalne skupnosti med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanavljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove. Samoupravne lokalne skupnosti se zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov povezujejo v združenja.

Samoupravne lokalne skupnosti, njihove zveze in združenja lahko sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti. Zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena se občine lahko povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi pokrajine.

Pokrajina na podlagi svojih programov zlasti skrbi za graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov ter za funkcioniranje ustreznih dejavnosti širšega pomena; skrbi za graditev in vzdrževanje objektov in za funkcioniranje služb na področju družbenih dejavnosti (šolstvo, kultura, zdravstvo, socialno varstvo in drugih), ki so pomembne za razvoj regije in niso del obveznih nalog republike na teh področjih; skrbi za odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, za kontrolo in urejanje odplak in za druge oblike varstva okolja z napravami regionalnih zmogljivosti; pospešuje razvoj gospodarstva, zlasti pa kmetijstva, obrti in turizma na svojem območju; organizira in vzdržuje dejavnosti, službe in naprave, s katerimi lahko zagotavljajo pomoč občinam pri opravljanju njihovih nalog in pomoč pri krepitvi lokalne samouprave v občinah. Država lahko z zakonom določene zadeve s področij varstva okolja, urejanja prostora, naravnih vrednot in kulturne dediščine; uveljavljanja pravic in položaja narodnih skupnosti; socialne politike; prometa in zvez; oskrbe z energijo; služb za širše območje na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva in poklicnega usposabljanja; kmetijstva in ribolova; preskrbe, turizma in gostinstva, prenese v izvorno pristojnost pokrajine.

Zakon ureja tudi odnos med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti. Državni zbor mora pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z ustavo tičejo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno samoupravno lokalno skupnost in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejemom. Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja²⁶ opredeljuje regijo kot funkcionalno ozemeljsko enoto za izvajanje regionalne strukturne politike. Do ustanovitve

²⁶ V obravnavi v Državnem zboru Republike Slovenije je predlog novega **Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja**, kjer je kot osnovna funkcionalna enota za izvajanje regionalne politike do ustanovitve

pokrajini je enota za izvajanje regionalne strukturne politike statistična regija po veljavni statistično metodološki opredelitvi.

Predlog Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (predlog za prvo obravnavo) predvideva ustanovitev pokrajine kot samoupravne lokalne skupnosti, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država z zakonom v njihovo izvorno pristojnost ali v izvrševanje zadev iz državne pristojnosti. V pokrajino se povežejo občine na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov občin in njihovih prebivalcev ter ohranjanja identitete območja. Pokrajina temelji na ozemeljski, gospodarski, politični, kulturni in zgodovinski povezanosti prebivalcev, ki omogoča planiranje na prostorskem, gospodarskem, kulturnem in drugih področjih ter uravnotežen razvoj v občinah, pokrajini in državi.

Pokrajina ureja in opravlja lokalne zadeve širšega pomena zlasti na naslednjih področjih, kot so graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov ter funkcioniranje dejavnosti na teh področjih; graditev in vzdrževanje objektov na področju šolstva, športa, kulture, osnovnega zdravstva, socialnega varstva in drugih družbenih dejavnosti, ki so pomembne za razvoj pokrajine in občin na njihovem območju ter niso del obveznih nalog države na teh področjih; graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov, ki presegajo potrebe občin. Pokrajina ureja in opravlja zadeve iz državne pristojnosti, ki so z zakonom prenesene v njeno izvorno pristojnost, zlasti na naslednjih področjih: urejanje prostora in varstvo okolja; urejanje prometa in zvez (ceste, železnice, prevozi, telekomunikacije in drugo); oskrba z energijo; službe na področju osnovnega zdravstva, socialnega varstva, šolstva in poklicnega usposabljanja; varstvo naravne in kulturne dediščine; varstvo pred hrupom v naravnem in bivalnem okolju; kmetijstvo, preskrba, turizem in gostinstvo; uresničevanje ustanoviteljskih pravic do regionalnih javnih služb. Pokrajina sodeluje z drugimi pokrajinami predvsem pri regionalnem planiranju ter usklajevanju razvoja na področjih varstva okolja, urejanju prostora, prometa, oskrbe z energijo, šolstva, zdravstva, socialnega varstva in kulture, varstva pred naravnimi in drugimi

pokrajini opredeljena razvojna regija. Teh je 14 in so teritorialno določene po dejanskem stanju, ki se je vzpostavilo na terenu ob pripravi regionalnih razvojnih programov. Seznam funkcionalno zaključenih območij določi minister, pristojen za regionalni razvoj na obrazložen predlog razvojnih zvez občin, skupine občin ali regionalnega razvojnega sveta.

nesrečami. Za medpokrajinsko sodelovanje lahko pokrajine oblikujejo usklajevalne in posvetovalne organe. Pokrajina sodeluje s pokrajinami drugih držav v okviru mednarodnih pogodb in zunanjepolitičnih usmeritev države.

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov pokrajin. Državni nadzor nad delom organov pokrajin izvršujejo vlada in ministrstva v skladu z zakonom. Zaradi opravljanja nadzora nad zakonitostjo dela organov pokrajin morajo vlada in ministrstva zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč pokrajinam. Za uresničevanje nalog pokrajine, ki jih opravlja skladno z ustavo in zakoni, se zagotavljajo ustrezna sredstva.

c) Razvojne strategije, nacionalni programi, sporazumi in področni zakoni, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

Iz **Strategije regionalnega razvoja Slovenije** izhaja, da bo regionalna politika spodbujala razvoj regionalnih središč oziroma somestij v skladu s Prostorskim planom Slovenije in delitev posameznih funkcij med njimi, ob spodbujanju partnerskega odnosa med mestom in podeželjem. Vizija regionalnega razvoja v Sloveniji so uravnoteženi gospodarski, socialni, kulturni, prostorski in okoljski vidiki razvoja v vseh slovenskih regijah, kar bo zagotovilo visoko življenjsko raven in kakovost bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Vizija torej stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse potencialne v regiji, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij. Navaja, da bo posebna pozornost namenjena razvoju središč nacionalnega pomena s krepitvijo regionalnih središč in njihove medsebojne povezanosti s pomočjo sektorskih in področnih politik. Spodbujena bo delitev funkcij med regionalnimi in lokalnimi središči. Pri tem ne bo zanemarjena vloga podeželja, ki ima pomembno socialno in gospodarsko vlogo. Do oblikovanja pokrajin bo pretežni del spodbujanja skladnega regionalnega razvoja potekal na nacionalni ravni oziroma skozi ukrepe sektorskih in področnih razvojnih politik različnih ministrstev.

V **Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije** (v nadaljevanju: gospodarska strategija) je določeno, da se Slovenija opredeljuje za trajnostni razvoj, ki izhaja iz notranjih (endogenih) razvojnih možnosti in je skladen s smerjo spreminjanja vrednot prebivalstva ter sodobnimi razvojnimi usmeritvami EU. Rezultat trajnostnega razvoja je dolgoročno uravnovešeno izboljševanje vseh treh sestavin blaginje. Uravnovešenost razvoja pomeni tudi, da

izboljševanje blaginje ni omejeno na posamezna območja države, zato je poleg socialne in okoljske sestavine razvoja posebej poudarjen tudi skladen razvoj v prostoru. Trajnostni razvoj se izraža strukturno (skozi tri vire oziroma sestavine blaginje), medčasovno (oziroma medgeneracijsko) in prostorsko (s poudarkom na regionalni skladnosti razvoja). Osnovni cilj gospodarske strategije je trajnostno povečevanje blaginje prebivalcev in prebivalk Slovenije, ki je opredeljena kot uravnotežena celota njene gospodarske, socialne in okoljske sestavine. Za doseg tega je treba doseči soglasje o temeljnih vrednotah. Gospodarska strategija kot del integralnega razvojnega cilja opredeljuje tudi uravnotežen regionalni in prostorsko skladen razvoj, saj je politika skladnega regionalnega razvoja vedno bolj skupni imenovalac specifičnih politik na ravni države ali posameznih regij, med njimi tudi politike prostorskega načrtovanja. Usklajevanje politik je nujno, ker imajo ukrepi na posameznih področjih skupne omejitve, ki v ukrepih področnih odločevalcev niso nujno ustrezno upoštevane, ker je številne cilje mogoče uresničiti le z usklajenim ukrepanjem, več resorjev in ker se na ta način lahko dosega sinergično delovanje ukrepov. Ena glavnih usmeritev regionalnega in prostorsko skladnega razvoja je krepitev vloge prostorskega načrtovanja kot dejavnika gospodarskega razvoja oziroma aktiviranje prostora kot proizvodnega dejavnika in hkrati njegova zaščita pred neracionalno rabo z ustreznimi sistemskimi, institucionalnimi in instrumentalnimi podlagami. Med cilji na področju urejanja prostora so med drugim navedeni uveljavitev vloge regionalnih središč, prostorska povezanost države, uravnoteženost razvoja in varovanja krajine ter načrtno zagotavljanje dostopnosti osnovnih oskrbnih funkcij in zaposlitve.

Z Nacionalnim programom socialnega varstva do leta 2005 je v uvodnih določbah določeno, da je temeljni pogoj za delovanje Slovenije kot socialne države usklajen gospodarski in socialni razvoj. Nacionalni program temelji na doseženi ravni socialnega varstva prebivalstva, na ocenjenih gospodarskih in razvojnih možnosti države, opredeljenih v strategiji gospodarskega razvoja, in na že sprejetih razvojnih usmeritvah drugih področij socialne politike, opredeljenih v Resoluciji o družinski politiki, Strategiji razvoja invalidskega varstva in v drugih dokumentih Državnega zbora Republike Slovenije, Vlade Republike Slovenije in priporočilih Varuha človekovih pravic. Izhodišče pri določanju nacionalnih ciljev socialnega varstva je zagotavljanje kvalitete življenja posameznikov, družin in skupin prebivalstva zlasti na področjih življenjskega standarda in osebnostnega razvoja ter preprečevanja revščine in socialne izključenosti. **Z Načrtom za izvajanje usmeritev in nalog iz nacionalnega programa socialnega varstva do leta 2005** so k cilju izboljšanje kakovosti življenja določene naloge pri uresničevanju posameznih ciljev in strategij.

Iz **Socialnega sporazuma za obdobje 2003-2005** izhaja, da je široko soglasje o družbenih razvojnih ciljih osnova družbenega partnerstva oziroma sodelovanja za uresničitev temeljnega nacionalnega interesa, to je povečevanje blaginje z uravnoveženim razvojem vseh njenih sestavin. Partnerji se strinjajo, da so za doseganje uravnoveženega socialno ekonomskega razvoja v Slovenije potrebni naslednji pogoji: gospodarski razvoj, ki temelji na stabilnih gospodarskih razmerah, večji konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in regij, socialnem dialogu in miru med partnerji, vlaganjih v zdravje in varnost pri delu; socialna varnost, ki bo izhajala iz visoke zaposlenosti in ustrezne politike plač, aktivne socialne politike, družinske politike, ustrezne stanovanjske politike; in pravna varnost, ki bo zagotovljena z ustrezno zakonodajo, ustreznim in učinkovitim pravnim varstvom, učinkovitim nadzorom nad izvajanjem zakonov in kolektivnih pogodb, z uvajanjem in spodbujanjem raznih oblik izvensodnega reševanja sporov.

Iz **Nacionalnega razvojnega programa** izhaja, da je le-ta sestavni del nacionalne razvojne strategije in vladnih politik z razvojnimi cilji in vplivi, katerih skupni namen je spodbujati razvoj za gospodarsko in socialno uspešno družbo. Med dolgoročni cilji je naveden tudi cilj povečanja uporabe znanj za gospodarski, socialni, kulturni in okoljevarstveni razvoj Slovenije.

V **Strategiji slovenskega turizma 2002-2006** je določeno, da politika prostorskega razvoja turizma sledi temeljnemu načelom in ciljem Politike urejanja prostora, sprejete konec leta 2001. Med cilji prostorske politike je posebna pozornost namenjena turizmu, kot eni najhitreje rastočih in pomembnih panog, ki ji je z vidika prostora zato pomembno posvečati posebno pozornost. V skladu s prostorsko politiko Slovenije nova razvojna strategija slovenskega turizma ne zahteva bistveno novih prostorskih možnosti, ker izkorišča in zapolnjuje predvsem obstoječa turistična območja. S to strategijo so določeni tudi ukrepi na področju prostorskega razvoja in sicer: zasnova razvoja dejavnosti turizma v prostoru; spodbujanje izdelave prostorskih aktov na občinski, medobčinski in regionalni ravni ter ureditev pogojev za delovanje in razvoj turizma na varovanih območjih.

Iz **Programa razvoja gozdov v Sloveniji** izhaja, da je razvoj gospodarjenja z gozdovi tesno vzajemno povezan s splošnim socialnim, gospodarskim in prostorskim razvojem Slovenije, zato upošteva tudi razvojne težnje podeželja in ekososialno smer razvoja našega kmetijstva.

Za usmerjanje razvoja gozdov in gozdnega prostora, ki temelji na načelih trajnosti, večnamenskosti in sonaravnosti, je potrebno skrbno načrtovanje.

Iz **Nacionalnega programa razvoja telekomunikacij** izhaja, da je bil pri njegovi pripravi upoštevan tudi dolgoročni plan Republike Slovenije za obdobje 1996-2000 ter spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana, ki jih je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na 35. seji 13.11.1995. Program temelji na sedanjem stanju telekomunikacij v Sloveniji, vlogi in pomenu telekomunikacij za gospodarski in družbeni razvoj in na njihovem pomenu kot informacijski infrastrukturi prihajajoče informacijske družbe. Ob ustrezni razširjenosti informacijska infrastruktura spodbuja družbeni, kulturni in regionalni razvoj, zmanjšuje probleme razdalj, spodbuja oblikovanje novih storitev ter olajšuje dostop do informacij in storitev.

V **Resoluciji o strategiji rabe in oskrbe Slovenije z energijo** je zapisano, da lahko s precejšnjo gotovostjo predvidevamo tudi prihodnjo soodvisnost gospodarskega, prostorskega in energetskega razvoja. Raziskovanje razvojnih možnosti energetike je treba ob upoštevanju načela smotrnega, z okoljem usklajenega razvoja povezati z vizijo in strategijo gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije. Ta resolucija temelji na doseganju naslednjih ciljev: dolgoročne zanesljivosti in zadostnosti oskrbe ter učinkovitosti rabe; sprejemljivosti za zdravje, okolje in prostor ter čim manjše tveganje; gospodarske učinkovitosti in socialne ustreznosti. Politiko učinkovite rabe energije bo izvajala vlada neposredno oziroma po posameznih nosilcih dejavnosti, medtem ko strokovne, tehnične, organizacijske in razvojne naloge opravlja Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Pri izvajanju programov učinkovite rabe energije je pomembno upravno sodelovanje med različnimi vladnimi resorji. Zaradi vplivov na okolje, ki jih imajo pridobivanje, pretvorba, prenos in raba energije, ter zaradi njihovega velikega pomena in vpliva na urejanje prostora in njegovo rabo, bosta za vse energetske programe, zasnove in projekte skladno s predpisi izvedeni presoja njihovih vplivov na okolje in ocena vplivov na prostor. Pripravljeni bodo novi ali spremenjeni prostorski planski akti Republike Slovenije za področje energetike.

Iz **Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji** izhaja, da je le-ta narejen na podlagi analize prometnih razmer. Glede na to, da ima cestno omrežje pomembne negativne vplive na okolje, ki se jim pri gradnji cest ni mogoče v celoti izogniti, je v programu določeno, da jih je treba v čim večji meri ublažiti. Za tovrstne posege v prostor

predvideva Zakon o varstvu okolja izdelavo študije ranljivosti okolja, celovito presojo vplivov na okolje in presojo vplivov na okolje.

Iz **Nacionalnega programa varstva okolja** izhaja, da le-ta temelji na konceptu trajnostnega razvoja, ki je razumljen predvsem kot vzvod spreminjanja sedanjih vzorcev proizvodnje in porabe. Trajnost aktivnosti človeka in nemoten razvoj v prihodnosti sta odvisna od ustreznega gospodarjenja z okoljem in naravnimi viri. V skladu z načelom sodelovanja daje ta program prednost sodelovanju pred neposrednim urejanjem zadev s strani države in opredeljuje osnovne okvire za spodbujanje sodelovanja vseh zainteresiranih partnerjev, državne uprave, gospodarstva in javnosti, za sklepanje prostovoljnih dogovorov povsod, kjer je tak način urejanja varstva okolja učinkovitejši od zakonsko predpisanega.

V **Nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami** je določeno, da se prostorski, urbanistični, gradbeni in drugi tehnični ukrepi pripravljajo in načrtujejo v fazi priprave in izvedbe ustreznih dokumentov, povezanih s prostorskim planiranjem države in lokalnih skupnosti (prostorski plani, lokacijska dovoljenja), z določanjem potrebnih gradbenih ukrepov, ki jih je treba upoštevati pri gradnji objektov, ter z določanjem drugih tehničnih ukrepov, ki prispevajo k večji varnosti. Ocene ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami ter v zvezi s tem povezane ukrepe varstva pred nesrečo je treba upoštevati pri načrtovanju in izvajanju prostorskih planskih aktov ter pri projektiranju in gradnji objektov. Te ocene in ukrepi morajo biti zlasti upoštevani pri novih predpisih, ki bodo uredili posege v prostor in graditev objektov. Posebnega pomena pa je, da se tudi v novem prostorskem planu države upošteva potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR) določa, da spodbujanje skladnega regionalnega razvoja temelji na naslednjih ciljih: spodbujanje uravnoveženega gospodarskega, socialnega in prostorskega vidika razvoja; zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja; preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi; ohranjanje poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve; pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra.

Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja izhaja iz naslednjih načel: celovitost izvajanja regionalne strukturne politike na celotnem ozemlju Republike Slovenije; partnerstvo v obliki sodelovanja med državo in lokalnimi skupnostmi ter sodelovanja javnega in zasebnega sektorja; usklajevanje med posameznimi državnimi resorji in lokalnimi skupnostmi pri načrtovanju spodbud za skladni regionalni razvoj v okviru državnega proračuna; subsidiarnost, ki pri pripravi, izvajanju, nadzoru in vrednotenju programov določa, da višja teritorialna raven opravlja le tiste naloge, ki jih ne morejo učinkovito opraviti nižje ravni; programsko usmerjanje razvojnih spodbud za namene, utemeljene v usklajenih regionalnih razvojnih programih in projektih; vrednotenje učinkov razvojnih spodbud z nadzorom zakonitosti postopkov njihovega dodeljevanja in trošenja ter ugotavljanja njihove uspešnosti po primerljivih evropskih statističnih metodah; sofinanciranje skladnega regionalnega razvoja iz občinskih proračunov, državnega proračuna, zasebnih in drugih virov.

Vodenje regionalne strukturne politike po tem zakonu temelji na naslednjih medsebojno usklajenih aktih: strategiji regionalnega razvoja Slovenije, sektorskih razvojnih programih, regionalnih razvojnih programih in skupnih razvojnih programih. S strategijo regionalnega razvoja Slovenije se členijo in dopolnijo cilji, politike in naloge, določene s strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in prostorskega plana Slovenije, z vidika pospeševanja skladnega regionalnega razvoja. Strategija regionalnega razvoja Slovenije je podlaga za pripravo regionalnih in na skupnih razvojnih programov. Cilji strategije regionalnega razvoja Slovenije se upoštevajo v sektorskih razvojnih programih, za katere so odgovorna pristojna ministrstva in v ustreznih prostorskih aktih Republike Slovenije.

Minister, pristojen za regionalni razvoj, letno poroča vladi o uresničevanju regionalne strukturne politike. Vlada enkrat letno poroča državnemu zboru o uresničevanju zakona in strategije regionalnega razvoja Slovenije. Vlada pripravi usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov v okviru strategije regionalnega razvoja Slovenije. Za pripravo regionalnega razvojnega programa so odgovorne občine ene ali več regij, pri čemer se lahko mejne občine v regiji odločijo, da sodelujejo pri pripravi regionalnega razvojnega programa sosednje regije. Pri pripravi regionalnega razvojnega programa sodelujejo nosilci javnih in drugih organiziranih interesov na državni in lokalni ravni ter pristojna ministrstva. Nosilci regionalne strukturne politike so Svet za strukturno politiko, javna agencija za regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja in

regionalne razvojne agencije. Nosilci regionalne strukturne politike so tudi ministrstva, ki dodeljujejo spodbude, pomembne za regionalni razvoj.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *strategija regionalnega razvoja Slovenije*;
- *regionalni razvojni program*: z njimi se na podlagi analize stanja in gibanj ter sektorskih razvojnih programov, uskladijo razvojna predvidevanja in naloge države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji; regionalni razvojni programi temeljijo na strategiji regionalnega razvoja Slovenije in na prostorskem planu Slovenije;
- *pobuda za pripravo ustreznega prostorskega akta*: občine, ob odločitvi o pripravi regionalnega razvojnega programa, dajo ministru, pristojnemu za prostor, pobudo za pripravo ustreznega prostorskega akta v delu, ki se nanaša na njihova območja; regionalni razvojni program ne sme biti v nasprotju s tem prostorskim aktom;
- *skupni razvojni program*: za razrešitev posameznih zadev skupnega interesa dveh ali več občin, zlasti problemov razvoja podeželja, gradnje javne infrastrukture ter varovanja okolja in naravnih in kulturnih vrednot, lahko občine organizirajo pripravo in sprejmejo skupni razvojni program z vsebino in na način, določen s tem zakonom; skupni razvojni program mora biti v skladu z regionalnim razvojnim programom; občine hkrati s skupnim razvojnim programom pripravijo skupne sestavine prostorskega plana, ki se nanašajo na obravnavane zadeve skupnega interesa;
- *viri spodbud za skladni regionalni razvoj*: spodbude, pomembne za skladni regionalni razvoj Slovenije, se oblikujejo z usklajenim usmerjanjem sredstev Sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter proračunskih sredstev ministrstev, ki zajemajo tudi sredstva mednarodnih finančnih pomoči in se usklajeno usmerjajo v regionalne razvojne programe.

Zakon o ohranjanju narave (ZON)²⁷ določa, da morajo politike, programi, strategije in načrti razvoja na posameznih področjih, ki lahko prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti, na svojih področjih izkazovati in zagotavljati izvajanje ukrepov, s katerimi prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti. Ukrepi ohranjanja biotske raznovrstnosti in

²⁷ V obravnavi je predlog sprememb in dopolnitev Zakona o ohranjanju narave, ki naj bi zagotovil usklajenost z dokumenti in predpisi EU na tem področju, predvsem glede postopka presoje vplivov na naravo.

sistem varstva naravnih vrednot po tem zakonu se vključujejo v urejanje prostora ter rabo in izkoriščanje naravnih dobrin ter ukrepe varstva kulturne dediščine na način, ki ga določa zakon. V postopkih načrtovanja rabe ali izkoriščanja naravnih dobrin in urejanja prostora mora pristojni državni ali lokalni organ izbrati tisto odločitev, ki ob približno enakih učinkih izpolnjuje merilo najmanjšega možnega poseganja v naravo in v primeru obstoja alternativnih tehničnih možnosti za izvedbo posega ne okrne narave. Pristojni državni ali lokalni organ lahko sprejme odločitev o širitvi stavbnih zemljišč, če so v naselju izkoriščene vse možnosti za racionalno pozidavo in ugotovljenih potreb ni mogoče zadovoljiti drugače in, če za graditev infrastrukturnih povezav zunaj naselij ni mogoče izkoristiti že obstoječih koridorjev. Nosilec posega v naravo ali izvajalec dejavnosti mora delovati tako, da v čim manjši meri posega v naravo ter po zaključku posega ali dejavnosti približa stanje v naravi tistemu stanju, ki je bilo pred posegom oziroma dejavnostjo.

Fizične in pravne osebe morajo ravnati tako, da prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti in varujejo naravne vrednote. Država, lokalne skupnosti ter druge osebe javnega prava so pri izvajanju nalog iz svojih pristojnosti dolžne upoštevati načela, cilje in ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot ter pri tem medsebojno sodelovati. Urejanje zadev ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot je v pristojnosti države, razen zadev lokalnega pomena na področju varstva naravnih vrednot, ki so v pristojnosti lokalne skupnosti. Zadeve lokalnega pomena so programiranje in planiranje na področju varstva naravnih vrednot lokalnega pomena; sprejemanje ukrepov varstva naravnih vrednot lokalnega pomena; zagotavljanje lokalnih javnih služb ohranjanja narave in popularizacija varstva naravnih vrednot lokalnega pomena. Upravne naloge v zvezi z ohranjanjem biotske raznovrstnosti in varstvom naravnih vrednot opravlja ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave, medtem ko krajevno pristojna upravna enota izdaja odločbe o statusu zavarovanega območja državnega pomena lastnikom nepremičnin, soglasja za promet z nepremičninami in dovoljenja za posege v naravo. Dejavnosti javne službe ohranjanja narave opravljajo Zavod za varstvo narave (organizacija, pristojna za ohranjanje narave), in upravljavci zavarovanih območij. Z zakonom je urejen tudi inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb tega zakona.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *določitev najmanj motečega načina in pogojev za poseganje v naravo* (predpis ministra, pristojnega za ohranjanje narave);
- *določitev habitatnih tipov*, ki se prednostno ohranjajo v ugodnem stanju, in usmeritev za njihovo ohranjanje, ki se obvezno upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin (predpis vlade);
- *določitev ekološko pomembnih območij in varstvenih usmeritev* za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja habitatnih tipov, rastlinskih in živalskih vrst ter njihovih habitatov, ter zagotavljanje varstva ekološko pomembnih območij z ukrepi varstva naravnih vrednot na podlagi tega zakona, ki se upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin (predpis vlade);
- *določitev posebnega varstvenega območja in varstvenih smernic* za ohranitev ali doseganje ugodnega stanja vrst, njihovih habitatov in habitatnih tipov ter zagotavljanje njihovega varstva z ukrepi varstva naravnih vrednot na podlagi tega zakona, ki se upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin (predpis vlade);
- *vzpostavitev in vodenje evidence območij*, ki so pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti (ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave);
- *določitev značilnosti krajine in krajinske pestrosti*, ki je pomembna za ohranjanje biotske raznovrstnosti, ter smernic za ohranjanje biotske raznovrstnosti v krajini, ki se obvezno upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin (predpis vlade);
- *določitev naravnih vrednot in njihova razvrstitev* na naravne vrednote državnega ali lokalnega pomena ter predpisane podrobnejše varstvene in razvojne usmeritve za njihovo varstvo (predpis ministra, pristojen za ohranjanje narave);
- *vodenje registra naravnih vrednot* (ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave);
- *podelitev koncesije za rabo naravne vrednote*, ki je v lasti države ali lokalne skupnosti (država oziroma lokalna skupnost);
- *ukrepi varstva naravnih vrednot*: pogodbeno varstvo, zavarovanje, začasno zavarovanje in obnovitev;
- *drugi ukrepi varstva naravnih vrednot*: zakonita predkupna pravica, omejitve pravnega prometa z državno lastnino, promet z nepremičninami na zavarovanih območjih, razlastitev v interesu ohranjanja narave, odškodnine zaradi omejitev in prepovedi, odkup zaradi omejitev lastninske pravice, nacionalni program, program varstva naravnih vrednot lokalnega pomena (država in lokalne skupnosti);

- *zavarovanje naravnih vrednot* z aktom o zavarovanju naravne vrednote (vlada ali pristojni organ lokalne skupnosti);
- *nacionalni program varstva narave* (državni zbor), s katerim se opredeli obseg javnega interesa pri ohranjanju biotske raznovrstnosti in varstvu naravnih vrednot za najmanj 10 let; sestavine programa se obvezno upoštevajo pri urejanju prostora in rabi naravnih dobrin; nacionalni program in državni prostorski plan morata biti usklajena;
- *program varstva naravnih vrednot lokalnega pomena* (lokalne skupnosti na svojem območju), ki ne sme biti v nasprotju z nacionalnim programom;
- *naravovarstvene smernice*: državni in lokalni organi ter druge osebe javnega prava, ki so pristojne za pripravo prostorskih aktov, jih morajo pridobiti v postopku priprave teh aktov (organizacija, pristojna za ohranjanje narave);
- *mnenje o sprejemljivosti prostorske ureditve z vidika varstva narave, t.i. naravovarstveno mnenje*, ki ga je treba pridobiti v postopku sprejemanja prostorskih aktov (organizacija, pristojna za ohranjanje narave);
- *študija ranljivosti okolja*, ki se pripravi ob upoštevanju naravovarstvenih ugotovitev o občutljivosti in ranljivosti biotske raznovrstnosti, naravnega ravnovesja na posameznih območjih, zgoščenosti naravnih vrednot in zavarovanih območij ter stopnji ogroženosti naravnih vrednot;
- *presoja načrtov in aktov*: vsak načrt ali akt, ki ni neposredno povezan ali potreben za upravljanje zavarovanega območja ali posebnega varstvenega območja in bi lahko imel nanj večji vpliv sam po sebi ali v povezavi z drugimi načrti ali akti, je treba proučiti in ugotoviti njegov vpliv na zavarovano območje ali posebno varstveno območje (ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave);
- *izravnalni ukrepi*: so dejavnosti, s katerimi se omili ali nadomesti okrnitev narave; oblika in način izvedbe izravnalnega ukrepa ter način in pogoji izvedbe posega ter dejavnosti po opravljenem posegu so sestavni del dovoljenja za poseg v prostor.
- *dovoljenje za poseg v naravo*, ki lahko ogrozijo biotsko raznovrstnost, naravno vrednoto ali zavarovano območje in za katere ni treba pridobiti dovoljenja po predpisih o urejanju prostora in po drugih predpisih (izdaja pristojna upravna enota, razen v primerih, ko ta zakon določa, da dovoljenja izdaja ministrstvo);
- *naravovarstveni pogoji*, s katerimi se določijo zahteve s področja ohranjanja narave, ki jih mora izpolnjevati projektna dokumentacija (pripravi ministrstvo, pristojno za ohranjanja narave);

- *naravovarstveno soglasje*: če se izdeluje projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za objekt na območju, ki se ureja s prostorskim aktom, je treba k projektnim rešitvam pridobiti tudi naravovarstveno soglasje;
- *spremljanje stanja ohranjenosti narave* - monitoring ohranjenosti narave;
- *poročilo o stanju na področju ohranjanja narave*: je sestavni del poročila o stanju okolja.

Zakon o varstvu okolja (ZVO)²⁸ ureja varstvo življenjskega in z njim neločljivo povezanega naravnega okolja ter splošne pogoje rabe naravnih dobrin (v nadaljevanju: varstvo okolja) kot temeljnega pogoja za zdrav in obstojen razvoj (t.i. okolje ohranjajoč razvoj). Usmerjanje razvojnih procesov, posegov v prostor in drugih posegov v okolje mora izhajati iz uravnoveženosti razvojnih in okoljskih potreb. Zadovoljevanje potreb sedanje generacije mora upoštevati enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. Merilo vseh ravnanj in norm varstva okolja je človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter preživetje, zdravje in počutje živih organizmov.

Varstvo okolja zagotavljajo v okviru svojih pristojnosti oziroma pravic ali obveznosti republika; občine in mestne občine oziroma širše lokalne skupnosti; državljani in drugi prebivalci kot posamezniki ali organizirani v društva, strokovna in druga združenja ter druge nevladne organizacije za varstvo okolja; podjetja, ki opravljajo dejavnosti varstva okolja in njihova združenja; izvajalci javnih služb, posameznih zadev na področju javnih služb in nosilci javnih pooblastil na področju varstva okolja; povzročitelji obremenitev okolja.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *določitev mejnih vrednosti emisij snovi in energije v tla, vodo in zrak; mejnih vrednosti imisij; stopnje zmanjševanja in druge obvezne ukrepe* (predpis vlade);
- *določitev statusa ogroženega okolja in režima celovite sanacije* (predpis vlade);
- *priprava nacionalnega programa varstva okolja* (sprejme ga državni zbor na predlog vlade): usklajuje se z nacionalnimi programi in plani na drugih področjih; njegovi cilji in

²⁸ V obravnavi v državnem zboru je predlog novega Zakona o varstvu okolja, ki pomeni nadgradnjo dosedanjega sistema varstva okolja. Predlog zakona predvideva pripravo in sprejem strategije trajnostnega razvoja kot dokumenta vlade, ki naj prispeva k uravnoveženju gospodarskih, socialnih in prostorskih strategij ter politik tako, da bi njihova izvedba v najmanjši možni meri obremenjevala okolje in omogočala razvoj tudi bodočim generacijam. Zaradi direktive 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje je v predlogu zakona spremenjen in zahtevam direktive prilagojen način celovite presoje vplivov na okolje.

naloge se natančneje razčlenijo v operativnih, največ štiriletnih programih, ki jih pripravi ministrstvo v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi, sprejme pa vlada;

- *študija ranljivosti okolja*: sestavljajo jo kakovostna in količinska analiza okolja in njegovih sestavin, njegove občutljivosti glede posegov v okolje, regeneracijske in nevtralizacijske sposobnosti okolja, dosežene stopnje celotne in integralne obremenjenosti in ogroženosti, ocena še sprejemljivega obsega obremenitve in predlog stopnje varovanja okolja pred obremenitvami (pripravi jo ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi; za svoje območje jo pripravi tudi občina, če je ne pripravi širša lokalna skupnost oziroma če je ne pripravi skupaj z drugimi občinami);
- *stopnja varovanja okolja pred obremenitvami*: je obvezno izhodišče prostorskih planskih aktov republike in prostorskih planskih aktov lokalnih skupnosti; sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami, določenih z zakonom; dovoljenj za posamezne posege v prostor in druge posege v okolje; izdelave sanacijskih programov (določi jo državni zbor oziroma lokalna skupnost);
- *celovita presoja vplivov na okolje*: pred sprejemom prostorskih planskih aktov republike in prostorskih planskih aktov lokalnih skupnosti ter sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami, določenih z zakonom, mora njihov pripravljavec pridobiti soglasje ministrstva (študijo za celovito presojo vplivov na okolje pripravi pripravljavec prostorskega planskega akta oziroma sektorskega načrta);
- *presoja vplivov na okolje*: z njo se ugotavlja sprejemljivost posameznih nameranih posegov v okolje glede na njihove dolgoročne, kratkoročne, posredne in neposredne posledice za okolje z vidika najmanjše možne spremembe naravnih razmer v okolju oziroma z vidika največjih možnih zahtevanih vrednosti varstva okolja;
- *poročilo o vplivih na okolje*;
- *določitev vrst posegov v okolje, za katere je presoja vplivov na okolje vedno obvezna* (predpis vlade)
- *okoljevarstveno soglasje*;
- *sanacijski programi*;
- *monitoring stanja okolja*: v državi se spremljajo naravni pojavi, onesnaženost in onesnaževanje okolja (monitoring stanja okolja).
- *poročilo o stanju okolja* (pripravi ga ministrstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi; obravnava in sprejme ga državni zbor).

Zakon o vodah (ZV-1) določa, da je cilj upravljanja z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin in spodbujanje trajnostne rabe voda, ki omogoča različne vrste rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti. Rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter zemljišča na varstvenih in ogroženih območjih ter kmetijska, gozdna in stavbna zemljišča je treba programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanja voda, da se omogoča varstvo pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje naravnih procesov, naravnega ravnovesja vodnih in obvodnih ekosistemov, ter varstvo naravnih vrednot in območij, varovanih po predpisih o ohranjanju narave. Pripravlavec prostorskih aktov in sektorskih načrtov mora pri njihovi pripravi upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na teh območjih.

Upravne in z njimi povezane strokovne naloge ter organizacijske in razvojne naloge opravlja ministrstvo. Za opravljanje določenih strokovnih in razvojnih nalog ministrstva se ustanovi Inštitut za vode Republike Slovenije. Ministrstvo upravlja s Skladom za vode. Zaradi omogočanja vpliva lokalnih skupnosti, imetnikov vodnih pravic in nevladnih organizacij na upravljanje z vodami se na območjih, določenih s posebnim predpisom, ustanovijo konference za vode. Zakon ureja tudi inšpekcijski nadzor.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *nacionalni program upravljanja z vodami*, s katerim se določi državna politika upravljanja z vodami (ga sprejme na predlog vlade državni zbor Republike Slovenije za obdobje največ 12 let);
- *načrti upravljanja na vodnih območjih*: se sprejmejo za izvedbo nacionalnega programa;
- *program ukrepov*: se sprejmejo za izvedbo ciljev, opredeljenih v nacionalnem programu in načrtih upravljanja voda na vodnih območjih (vlada);
- *podrobnejši načrt*: za izvedbo programa ukrepov se, poleg načrtov za upravljanje posameznega povodja, porečja ali njegovega dela, za posamezne tipe voda ali za posamezna vprašanja upravljanja voda, lahko sprejemajo tudi podrobnejši načrti upravljanja voda;
- *pridobitev koncesije* za rabo vode;
- *vodno soglasje* (ga izda ministrstvo);

- *vodni kataster*, ki ga sestavljajo popis voda in popis vodnih objektov ter naprav.

Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD) določa, da na področju varstva dediščine država predvsem vzpostavlja, organizira in financira javno službo varstva dediščine ter zagotavlja strokovni nadzor nad izvajanjem javne službe; dodeljuje koncesije za izvajanje javne službe varstva dediščine fizičnim in pravnim osebam zasebnega prava; izvaja inšpekcijski nadzor; izdaja odločbe v upravnih postopkih v zvezi z razglasitvenimi akti, s posegi, prometom, izvozom in uvozom dediščine ter raziskovanjem na področju varstva dediščine. Lokalne skupnosti na področju varstva kulturne dediščine zagotavljajo razglašanje spomenikov lokalnega pomena; izdajanje odločb v zvezi z razglasitvenimi akti, ki so jih sprejele; sredstva za ohranjanje in vzdrževanje spomenikov lokalnega pomena in druge dediščine. Lokalne skupnosti lahko ustanovljajo javne zavode za upravljanje z dediščino in spomeniki lokalnega pomena. Za izvajanje javne službe na področju varstva nepremične dediščine in premične dediščine. Zakon ureja tudi inšpekcijski nadzor.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *vpis v register dediščine ali pridobitev statusa spomenika*: register dediščine je zbirka listin in podatkov, katere namen je uresničevanje javnih koristi na področju varstva dediščine (jo vodi ministrstvo, pristojno za področje kulturne dediščine);
- *presoja vplivov na nepremično dediščino*: pri sprejemanju aktov s področja urejanja prostora mora pripravljavec kot obvezno sestavino za presojo vplivov na nepremično dediščino, ki jih je v uresničevanju teh načrtov mogoče pričakovati, upoštevati strokovne zasnove za varstvo dediščine;
- *strokovne zasnove*: so obvezna sestavina strokovnih podlag za državni prostorski plan in osnutkov lokacijskih načrtov infrastrukturnih objektov državnega pomena, ter obvezna podlaga oziroma izhodišče pri izdelavi strokovnih podlag za občinske prostorske plane in drugo urbanistično dokumentacijo lokalnih skupnosti (jih pripravlja zavod za varstvo dediščine);
- *kulturnovarstveno mnenje*: ga mora pripravljavec pridobiti v postopku priprave in sprejemanja občinskega prostorskega plana ali njegovih sprememb oziroma dopolnitev mora pripravljavec k rešitvam, ki so v zvezi z varstvom, ohranjanjem oziroma vzdrževanjem nepremične dediščine; brez tega mnenja ni mogoče potrditi oziroma sprejeti

občinskega prostorskega plana; pridobiti ga je treba tudi v postopkih sprejemanja prostorskih izvedbenih aktov (zavod za varstvo dediščine);

- *kulturnovarstveni pogoji*: z njimi se določajo zahteve, ki jih mora izpolnjevati projektna dokumentacija, ki je s predpisi o graditvi objektov predpisana za gradnjo novih in rekonstrukcijo obstoječih objektov, oziroma dokumentacija, ki je potrebna za izvedbo drugih posegov v prostor (jih izdaja zavod za varstvo dediščine);
- *kulturnovarstveno soglasje*: z njim se potrdi, da je projekt za pridobitev dovoljenja oziroma dokumentacija za izvajanje del, izdelana v skladu z izdanimi kulturnovarstvenimi pogoji (ga izdaja zavod za varstvo dediščine).

Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ) določa rabo kmetijskih zemljišč, njihovo varstvo, promet in zakup ter agrarne operacije (medsebojna menjava kmetijskih zemljišč, arondacija kmetijskih zemljišč, komasacija, melioracija). Kmetijska zemljišča je treba uporabljati v skladu z njihovim namenom ter preprečevati njihovo onesnaževanje ali drugačno degradiranje in onesnaževanje ali drugačno zaviranje rasti rastlin. Zakon ureja tudi inšpekcijski nadzor.

Zakon o kmetijstvu (ZKmet) med drugim določa cilje kmetijske politike, načrtovanje razvoja kmetijstva in podeželja, ukrepe kmetijske politike, javne službe, zbirke podatkov in informiranje na področju kmetijstva, postopke in organe za izvedbo zakona ter inšpekcijski nadzor. Za uresničevanje gospodarske, prostorske, ekološke in socialne vloge kmetijstva ter njegovega sonaravnega razvoja so cilji kmetijske politike v Republiki Sloveniji med drugim ohranjanje poseljenosti podeželja in krajine, varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave. Zakon določa, da vlada ustanovi Svet za kmetijstvo in podeželje Republike Slovenije. Ukrepe kmetijske politike po tem zakonu izvaja Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Zakon določa, da se ustanovi sklad za razvoj kmetijstva, ki ga upravlja ministrstvo. Njegov namen je zagotoviti učinkovito in kontinuirano izvajanje ukrepov kmetijske politike upoštevajoč nujnost večletnega načrtovanja in izvajanja projektov in ukrepov. upravlja ministrstvo.

Instrumenti, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja po tem zakonu, so:

- *nacionalni program razvoja kmetijstva in podeželja* (sprejme ga državni zbor na predlog vlade za obdobje najmanj štirih in največ sedmih let);

- *uredbe o ukrepih kmetijske politike*, s katerimi se določi programe kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja, s katerimi se podrobneje opredeli izvajanje kmetijske strukturne politike (jih sprejme vlada v skladu z nacionalnim programom);
- *ukrepi kmetijske politike* morajo biti med seboj skladni in usmerjeni predvsem v spodbujanje sonaravne kmetijske dejavnosti;
- *programi kmetijske strukturne politike*, s katerimi vlada določi pogoje, kriterije in postopke za uvedbo in izvajanje posameznega ukrepa kmetijske strukturne politike; način nadzora nad izvajanjem ukrepov kmetijske strukturne politike; postopke za spremljanje in vrednotenje programov kmetijske strukturne politike;
- *poročilo o izvajanju nacionalnega programa* (pripravi ga ministrstvo, pristojno za kmetijstvo in prehrano, vlada pa ga obravnava najmanj enkrat letno);
- *ukrepi kmetijske strukturne politike*: usmerjeni so k okolju prijazni kmetijski dejavnosti in ohranjanju poseljenosti podeželja ter krajine, ob upoštevanju okoljske in naravovarstvene sprejemljivosti; podpirajo razvoj podeželja na ravni individualnih ali teritorialno zaključenih projektov in programov, v katere se vključujejo posamezni upravičenci ali skupine upravičencev in se smiselno dopolnjujejo z regionalnimi in skupnimi razvojnimi programi; ukrepi kmetijske strukturne politike so tudi podpore kmetijski dejavnosti in z njo povezanim dejavnostim na podeželju ter podpore za izboljšanje pogojev bivanja in dela prebivalcev na teh območjih z namenom ohranitve poseljenosti in krajine ter varovanju naravnih in drugih vrednot na teh območjih;
- *podpore okolju prijazni kmetijski dejavnosti* so namenjene spodbujanju takšne rabe kmetijskih zemljišč, ki prispeva k ohranjanju in izboljšanju naravnih virov, virov pitne vode, krajine in biotske raznovrstnosti; zagotavljanju biotske raznovrstnosti v kmetijstvu; ohranjanju in spodbujanju okolju prijaznih tehnologij v kmetijski dejavnosti; ohranjanju okoljsko občutljivih območij ter preprečevanju zaraščanja kmetijskih zemljišč; ohranjanje kulturne dediščine in naravnih vrednot, povezanih s kmetijsko dejavnostjo.
- *podpore razvoju podeželja* so namenjene spodbujanju raznovrstnosti kmetijske in z njo povezanih dejavnosti na podeželju z namenom zagotovitve dodatnih dohodkovnih virov, razvoju in izboljšanju kmetijske infrastrukture in storitev, povezanih z razvojem kmetijstva in podeželja; obnovi vasi in zaselkov;
- *ukrepi kmetijske strukturne politike*, ki jih določijo lokalne skupnosti, ne smejo biti v nasprotju z nacionalnim programom in uredbami vlade o ukrepih kmetijske politike;

- *financiranje*: ministrstvo v skladu z nacionalnim programom samostojno ali v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi financira ali sofinancira raziskovalne in razvojne projekte ter raziskovalno in razvojno infrastrukturo;
- *vzpostavitev in vodenje zbirke podatkov*: ministrstvo vzpostavi in vodi med drugim evidenco območij z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost in kataster dejanske rabe kmetijskih zemljišč.

Zakon o gozdovih (ZG) ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom s ciljem, da se zagotovijo sonaravno ter večnamensko gospodarjenje v skladu z načeli varstva okolja in naravnih vrednot, trajno in optimalno delovanje gozdov kot ekosistema ter uresničevanje njihovih funkcij. Dejavnosti javne gozdarske službe opravlja Zavod za gozdove, posamezne naloge, določene z zakonom opravlja Gozdarski inštitut Slovenije oziroma koncesionarji.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *nacionalni program razvoja gozdov*: z njim se določijo nacionalna politika sonaravnega gospodarjenja z gozdovi, usmeritve za ohranitev in razvoj gozdov ter pogoji za njihovo izkoriščanje oziroma večnamensko rabo (predlog izdela ministrstvo, pristojno za gozdarstvo, sprejme pa ga državni zbor na predlog vlade);
- *načrti za gospodarjenje z gozdovi*: z njimi se določijo pogoji za usklajeno rabo gozdov in poseganje v gozdove ter gozdni prostor, potreben obseg gojenja in varstva gozdov, najvišja možna stopnja njihovega izkoriščanja ter pogoji za gospodarjenje z živalskim svetom; obvezno izhodišče za izdelavo gozdnogospodarskih načrtov so stopnja varovanja okolja pred obremenitvami in varstveni režimi zavarovanih naravnih bogastev ter območij, zavarovanih na podlagi predpisov o ohranjanju narave; v gozdnogospodarskem načrtu se upoštevajo tudi usmeritve za gospodarjenje z naravnimi vrednotami in kulturno dediščino v gozdnem prostoru, vodnogospodarski pogoji in usmeritve za zagotavljanje drugih funkcij gozdov, ki jih pripravijo pristojni organi in organizacije;
- *strokovne podlage* za gospodarjenje s posamičnim gozdnim drevjem oziroma s skupinami gozdnega drevja zunaj naselij, ki služijo za pripravo prostorskih planskih aktov (jih izdela Zavod);
- *soglasje k dovoljenju za poseg v prostor* (poda ga Zavod).

Z **Zakonom o rudarstvu (ZRud)** je določeno, da so mineralne surovine v lasti države. Gospodarjenje z mineralnimi surovinami je v pristojnosti države, ki ureja, načrtuje in nadzira raziskovanje in izkoriščanje mineralnih surovin z namenom zagotoviti njihovo optimalno izkoriščanje v skladu z načeli varstva okolja in naravnih vrednot. Priprava osnutka in predloga državnega programa in načrtov gospodarjenja s posameznimi mineralnimi surovinami je v pristojnosti ministrstva, pristojnega za rudarstvo.

S tem zakonom je urejen instrument *državnega programa gospodarjenja z mineralnimi surovinami*, ki vpliva na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja. Z državnim programom gospodarjenja z mineralnimi surovinami se določijo cilji, usmeritve in pogoji za usklajeno raziskovanje in izkoriščanje mineralnih surovin v državi, najvišja možna stopnja njihovega izkoriščanja in pogoji za njihovo smotno izkoriščanje. Obvezno izhodišče za izdelavo državnega programa so stopnja varovanja okolja pred obremenitvami in varstveni režim zavarovanih mineralnih surovin. Sestavljen je iz splošnega načrta (ga sprejme vlada na predlog ministrstva, pristojnega za rudarstvo, za obdobje, ki ni daljše od 10 let) in načrtov gospodarjenja s posameznimi mineralnimi surovinami (ga sprejme vlada). Zakon ureja povezanost s prostorskim planiranjem. *Splošni načrt gospodarjenja z mineralnimi surovinami* je strokovna podlaga za izdelavo prostorskih sestavin planskih aktov države in lokalne skupnosti. *Načrt gospodarjenja s posameznimi mineralnimi surovinami* je strokovna podlaga za izdelavo prostorskega izvedbenega načrta.

Energetski zakon (EZ) določa, da je država dolžna spodbujati tržna pravila in konkurenco pri oskrbi z energijo. Država in lokalne skupnosti so odgovorne za učinkovitost izvajanja javnih služb. Ministrstvo, pristojno za energetiko na nacionalnem nivoju izvaja programe za spodbujanje učinkovite rabe energije; pripravlja predloge in izvaja državno spodbujanje učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije; pripravlja predloge ustreznih predpisov, ki spodbujajo učinkovito rabo energije in izrabo obnovljivih virov energije; spremlja energetska učinkovitost in realizacijo varčevalnih potencialov in izrabe obnovljivih virov ter s tem povezano zmanjšanje obremenitev okolja; sodeluje na mednarodni ravni na področju učinkovite rabe energije in izrabe obnovljivih virov energije; spodbuja delovanje nevladnih organizacij, ki v javnem interesu delujejo na področju energetike. Lokalne skupnosti izvajajo programe učinkovite rabe energije in izrabe obnovljivih virov energije v okviru svojih pristojnosti na osnovi izdelanih lokalnih energetskega konceptov. Zakon ureja tudi inšpekcijski nadzor.

Zakon ureja naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *energetska politika*, ki s primernimi ukrepi zagotavlja prednost uporabi obnovljivih oblik energije in energetskega viroma, ki pri izbiri manj onesnažujejo okolje; je usmerjena v odpravljanje posledic in zamenjavo neekoloških tehnologij uporabe energijskih virov; vzpodbuja uporabo alternativnih virov;
- spodbujanje ukrepov učinkovite rabe energije in izrabe obnovljivih virov energije izvaja država s *programi izobraževanja, informiranja, osveščanja javnosti, energetskega svetovanja, spodbujanjem energetskih pregledov, spodbujanjem lokalnih energetskih konceptov, pripravo standardov in tehničnih predpisov, fiskalnimi ukrepi, finančnimi spodbudami in drugimi oblikami spodbud*;
- *nacionalni energetski program*, s katerim se določajo dolgoročni razvojni cilji in usmeritve energetskih sistemov in oskrbe z energijo, vlaganja v javno infrastrukturo, vzpodbude za vlaganja v obnovljive vire energije in učinkovito rabo energije, uporaba ekonomsko upravičenih tehnologij za pridobivanje goriv in proizvodnjo energije ter predvideni obseg vlaganj zasebnih vlagateljev v energetske dejavnosti; nacionalni energetski program mora biti v skladu s prostorskimi in drugimi razvojnimi akti Slovenije; nacionalni energetski program vsebuje cilje, usmeritve in izbrano strategijo rabe in oskrbe z energijo in perspektivne energetske bilance za obdobje 10 let in okvirno za vsaj 20 let ter oceno učinkov glede doseganja ciljev, določenih z zakonom (ga pripravi vlada vsaj vsakih 5 let in ga predloži državnemu zboru v sprejem);
- *dolgoročne in letne energetske bilance*, ki napovedujejo skupno porabo energije in načine zagotavljanja oskrbe z energijo (jih sprejme vlada);
- *energetsko dovoljenje*: investitor mora pred pridobitvijo dovoljenja za poseg v prostor pridobiti energetsko dovoljenje za zgraditev vsakega objekta, naprave ali omrežja, oziroma njegovega dela, v katerem se bo izvajala energetska dejavnost, za katero ta zakon zahteva pridobitev energetskega dovoljenja.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) med drugim ureja pogoje za graditev vseh objektov, inšpekcijsko nadzorstvo in določa sankcije za prekrške, ki so v zvezi z graditvijo. Vsi objekti morajo biti skladni s prostorskimi akti, zanesljivi in evidentirani. Skladnost s prostorskimi akti se zagotavlja s projektiranjem, v postopku izdaje gradbenih dovoljenj, z gradnjo oziroma

izvajanjem del, v postopku izdaje uporabnih dovoljenj ter z uporabo objektov oziroma prostorov v njih.

Pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte državnega pomena na prvi stopnji, je ministrstvo, pristojno za prostorske in gradbene zadeve. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve, ki izdaja gradbena dovoljenja za objekte, ki niso objekti državnega pomena na prvi stopnji, je upravna enota, na katere območju leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja. Pristojni organ, ki izdaja uporabna dovoljenja, je upravni organ za gradbene zadeve, ki je za gradnjo oziroma rekonstrukcijo objekta izdal gradbeno dovoljenje. Zakon določa, da se zaradi zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa na področju urejanja prostora in graditve objektov ter varstva tretjih oseb ustanovita dve poklicni zbornici - Zbornica za arhitekturo in prostor (ZAPS) in Inženirska zbornica Slovenije.

Zakon ureja predvsem naslednje instrumente, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- *pogoji za začetek gradnje*
- *gradbeno dovoljenje*
- *uporabno dovoljenje*
- *odločba o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra*
- *nadzor nad izvajanjem določb zakona in sankcije za prekrške.*

Zakon o telekomunikacijah (ZTel) med drugim določa pogoje za opravljanje telekomunikacijskih storitev in obratovanje telekomunikacijskih omrežij. Zakon določa, da je graditev, postavitve, obratovanje in vzdrževanje javnih telekomunikacijskih omrežij v javno korist. Javno telekomunikacijsko omrežje je treba vzdrževati tako, da so posegi v zasebno lastnino čim manjši.

Zakon o železniškem prometu (ZŽelP) med drugim določa pogoje za izvajanje prevoznih storitev v železniškem prometu, določa tiste storitve, ki so na področju železniškega prometa javne dobrine, ki jih zagotavlja Republika Slovenija z obvezno gospodarsko službo, in določa železniško infrastrukturo. Javna železniška infrastruktura je grajeno javno dobro v lasti države in se uporablja na način in pod pogoji določenimi s tem zakonom. Cilji in naloge strategije razvoja železniškega prometa se natančneje določijo v *nacionalnem programu razvoja javne*

železniške infrastrukture, ki ga na predlog vlade sprejme državni zbor za obdobje najmanj 5 let. Strokovno-tehnične, organizacijske, razvojne ter določene upravne in nadzorne naloge s področja železniškega prometa ter izvajanja gospodarskih služb, določenih v tem zakonu, izvaja direkcija, kot organizacija v sestavi ministra, pristojnega za promet. Zakon ureja tudi inšpekcijsko nadzorstvo.

Zakon o javnih cestah (ZJC) določa, da so javne ceste državne in občinske ceste. Javne ceste so javno dobro in so izven pravnega prometa. Javne ceste se gradijo in vzdržujejo na način in pod pogoji, kot jih določajo ta zakon, predpisi, izdani na njegovi podlagi, predpisi, ki urejanja varstvo okolja, urejanje prostora in graditev objektov, ter predpisi o varnosti cestnega prometa. Strokovnotehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev cest opravlja Direkcija Republike Slovenije za ceste. *Strategija razvoja državnih cest*, ki jo sprejme vlada, določa cilje, strategijo in temeljne naloge pri razvoju državnih cest najmanj za 10 let. Strategija razvoja državnih cest mora biti usklajena s *strategijo razvoja prometnega omrežja*. Cilji in naloge strategije se natančneje določijo v nacionalnem programu, ki se sprejema za najmanj 4 leta. *Nacionalni program razvoja* sprejme državni zbor na predlog vlade. Na podlagi nacionalnega razvoja sprejme vlada *letni plan razvoja cest za koledarsko leto*.

Pomorski zakonik (PZ) določa, da je pristaniška infrastruktura last države oziroma lokalne skupnosti ali oseb zasebnega prava. Republike Slovenije oziroma lokalna skupnost prepusti upravljanje, vodenje in razvoj pristaniške infrastrukture upravljavcu pristanišča s podelitvijo koncesije. Usmeritve za trajnostni razvoj pomorstva in zagotavljanje varnosti pomorskega prometa se določijo z *nacionalnim programom razvoja pomorstva Republike Slovenije*, ki ga na predlog vlade sprejme državni zbor.

Zakon o letalstvu (ZLet) določa, da je zagotavljanje varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa v javno korist. Usmeritve za trajnostni razvoj civilnega letalstva in zagotavljanje varnosti zračnega prometa se določijo z *nacionalnim programom razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije*, ki ga na predlog vlade sprejme državni zbor. Zakon ureja letališko infrastrukturo, pogoje za gradnjo in rekonstrukcijo, okoljevarstvene zahteve glede emisij zrakoplovov v območju letališč.

Stvarnopravni zakonik (SPZ) ureja naslednje instrumente, ki omogočajo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja: *lastninska pravica in omejitve lastninske pravice po volji lastnika, služnost in stavbna pravica*.

Stanovanjski zakon (SZ-1) med drugim ureja pogoje za načrtovanje stanovanj, pristojnosti in naloge države na stanovanjskem področju, pristojnosti in naloge občin na stanovanjskem področju, pristojnosti organov in organizacij, ki delujejo na stanovanjskem področju, registre ter inšpekcijsko nadzorstvo nad uresničevanjem določb tega zakona. Država na stanovanjskem področju določa stanovanjsko politiko v razvojnem in prostorskem načrtu države, določa nacionalni stanovanjski program in zagotavlja sredstva za njegovo izvedbo ter vodi evidence, registre in statistične podlage za spremljanje in izvajanje stanovanjske politike.

Instrumenti, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja po tem zakonu so:

- *nacionalni stanovanjski program*: mora biti v skladu s socialnim, prostorskim in razvojnim programom države; izvaja se na osnovi opredelitev javnega interesa na področju poselitve slovenskega prostora z vidika smotrnosti izrabe prostora, kvalitete bivalnega okolja ter identitete širšega prostora (sprejme ga državni zbor);
- *občinski stanovanjski program*: na podlagi načel nacionalnega stanovanjskega programa se z njim konkretizira stanovanjska politika občine (sprejme ga občinski svet);
- *kataster stavb in registri*: podatki o stavbah in stanovanjih se vodijo v katastru stavb in registru stanovanj; kataster stavb in centralni register stanovanj vodi Geodetska uprava Republike Slovenije; register stanovanj vodi občina, na območju katere se stanovanje nahaja.

2.1.2 Institucionalna ureditev uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja

Institucionalna ureditev uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja poteka preko organov, služb in institucij na različnih ravneh:

a) na državni ravni:

- Državni zbor Republike Slovenije:

V okviru Državnega zbora Republike Slovenije se zadeve urejanja prostora obravnavajo v Odboru za okolje in infrastrukturo ter Odboru za gospodarstvo. Državni zbor ima na podlagi ustave pooblastilo, da kot predstavnik ljudstva s sprejemom zakonov, resolucij, nacionalnih programov in drugih aktov zagotavlja uveljavljanje javne koristi.

- Državni svet Republike Slovenije:

Člani državnega sveta zastopajo socialne, gospodarske, poklicne in lokalne interese.

- Vlada Republike Slovenije:

Vlada Republike Slovenije je odgovorna za usklajenost posameznih politik in delovanja posameznih resorjev. Vlada Republike Slovenije obravnava zadeve urejanja prostora na svojih sejah, v okviru delovanja vladnih služb, delovnih teles in skupin ter preko delovanja posameznih ministrstev in medresorskih delovnih skupin.

Kot delovno telo vlade do uveljavitve prostorske strategije deluje Komisija Vlade Republike Slovenije za ugotavljanje usklajenosti prostorskih sestavin planskih aktov občin z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin planskih aktov Republike Slovenije. Za pripravo Prostorskega plana Slovenije je bila imenovana delovna skupina, ki se je po uveljavitvi ZUreP-1 preimenovala v Programski svet za pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije²⁹. Vlada Republike Slovenije je dne 31.12.2003 ustanovila tudi Slovenski svet za trajnostni razvoj, ki je posvetovalno telo vlade za področje trajnostnega razvoja v Republiki Sloveniji. Svet sprejema smernice in priporočila za uresničevanje trajnostnega razvoja v Republiki Sloveniji. Svet obravnava, daje pobude in vrednoti predloge strateških razvojnih dokumentov države, kot so Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, proračunski memorandum, pomladanska in jesenska napoved gospodarskih gibanj, ter drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, kot so Državni razvojni program, Regionalni razvojni programi, sektorski nacionalni programi in strategije ter drugi razvojni programi, predpristopni ekonomski program, programski dokumenti za črpanje sredstev evropske kohezijske politike, programski dokumenti za EU. Svet tudi skrbi za usklajenost trajnostnega razvoja v Republiki Sloveniji z usmeritvami na področju trajnostnega razvoja v EU in širšem mednarodnem prostoru. Svet sestavljajo vsi ministri, predstojniki vladnih služb in predstavniki interesnih

²⁹ Člani programskega sveta za pripravo prostorske strategije so predstavniki nosilcev urejanja prostora, v katerih delovno področje spadajo naslednja področja: razvoj poselitve, aktivne zemljiške politike in stanovanjsko gradnjo; oskrbe, odvajanje in čiščenje voda; carstva kulturne dediščine; kulture; ohranjanja narave; varstva okolja; rabe voda in priobalnih zemljišč; varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; ravnanja odpadki; odlaganja radioaktivnih odpadkov; prometa; energetike; zagotavljanja 90-dnevnih obveznih rezerv naftnih derivatov; rudarstva; gospodarskega razvoja, ki obsega razvoj gospodarskih dejavnosti, industrije, malega gospodarstva ter razvoja gospodarskih con; gospodarskega razvoja, ki obsega razvoj turizma; strukturalna politika in regionalni razvoj; telekomunikacije in informacijski razvoj; kmetijstvo; gozdarstvo in lovstvo; obramba; delo, družina in socialne zadeve socialnega razvoja in varstva; zdravstveno varstvo; šolstvo; šport; pravosodje; notranje zadeve, varnostne dejavnosti in lokalne skupnosti; statistika.

združenj. Predsednik sveta je minister za regionalni razvoj, namestnik je minister za okolje, prostor in energijo. Svet na predlog sekretariata po potrebi lahko oblikuje delovne skupine za posamezna vprašanja ali področja trajnostnega razvoja.

- ministrstva in ministrske koordinacije:

Upravne pristojnosti vsako na svojem področju opravljajo posamezna ministrstva, ki sodelujejo pri zadevah urejanja prostora. Obstajata dve vrsti medresorskih koordinacij v zvezi s pripravo državnih lokacijskih načrtov, in sicer za državne lokacijske načrte prometne in energetske infrastrukture. Prve tečejo že približno 5 let. Sklicatelj sta minister, pristojen za promet in minister, pristojen za prostor. Vabljeni pa so predstavniki obeh ministrstev, izjemoma oziroma po potrebi so vabljeni tudi drugi resorji. Medresorska koordinacija za državne lokacijske načrte energetske infrastrukture potekajo približno eno leto. Sklicatelj je minister za okolje, prostor in energijo. Vabljeni so predstavniki vseh resorjev znotraj Ministrstva za okolje, prostor in energijo, po potrebi pa tudi drugih resorjev in investitorja.

- Ministrstvo za okolje, prostor in energijo:

Upravne pristojnosti, ki jih ima Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, se nanašajo na zadeve urejanja prostora, varstvo okolja in narave, vodo in vodno gospodarstvo, geološke, seizmološke, meteorološke in druge geofizikalne oziroma naravne pojave, stanovanjske zadeve, geodezijo in georientirane informacijske sisteme, energetiko in inšpekcijsko nadzorstvo na teh področjih. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je pristojno za izdajanje gradbenih in upravnih dovoljenj za objekte državnega pomena.

Znotraj Ministrstva za okolje, prostor in energijo se zadeve urejanja prostora opravljajo znotraj Direktorata za prostor. Do 31.12.2003 so se naloge, ki so se nanašale na prostorski razvoj Slovenije izvajale tudi v okviru Urada Republike Slovenije za prostorsko planiranje, ki je z dnem 1.1.2004 prenehal delovati kot organ v sestavi Ministrstva za okolje, prostor in energijo, njegove naloge pa je prevzelo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in se sedaj opravljajo v Uradu za prostorski razvoj. Urad za prostorski razvoj ima pet sektorjev in sicer Sektor za razvoj prostorskega načrtovanja, Sektor za nacionalni prostorski razvoj z oddelkoma za spremljanje stanja v prostoru in za nacionalni prostorski razvoj, Sektor za projekte in programe prostorskega razvoja z oddelkom za razvojne programe naselij, Sektor za državne prostorske ureditve z oddelkom za lokacijske načrte za državne prostorske ureditve in oddelkom za regionalne zasnove prostorskega razvoja ter Sektor za nadzor

prostorskega načrtovanja. Iz programa dela Urada za prostor izhaja, da med dolgoročne cilje Urada za prostorski razvoj sodi tudi oblikovanje ter implementacija ciljev in usmeritev vzdržnega prostorskega razvoja. Z namenom implementacije vzdržnega prostorskega razvoja Slovenije sodi med prioritete aktivnosti v letih 2004 in 2005 tudi oblikovanje prostorskih programov razvoja naselja in podeželja ter zagotavljanje njihove izvedbe z vključevanjem v mednarodne in nacionalne programe in projekte. Namen predvidenih nalog sektorja za razvoj prostorskega načrtovanja je zagotovitev implementacije vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, vzpostavitev učinkovitih instrumentov in zagotovitev mednarodne primerljivosti na področju prostorskega načrtovanja. Strateški cilj sektorja za nacionalni prostorski razvoj je usmerjati prostorski razvoj države kot celote, njenih posameznih delov in dejavnosti v skladu z načeli vzdržnega prostorskega razvoja ob upoštevanju novih spoznanj in trendov na tem področju v okviru skupnega evropskega prostora. Osnovni namen delovanja sektorja za projekte in programe prostorskega načrtovanja je zagotoviti aktivno udeležbo v dejavnostih, ki potekajo na področju zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja z namenom, da se zagotovi učinkovitost udeležanja ciljev in usmeritev vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, slovenskih interesov v širšem prostoru ter dostop do znanja in informacij. Ta vključuje dejavnosti na državni, regionalni in lokalni ravni ter v mednarodnem prostoru. Iz programa dela Urada za prostor izhaja, da bo bodoči Urad za graditev in sistem prostora obsegal Sektor za sistemsko – pravna vprašanja, Sektor za sistem prostora, Sektor za sistem graditve, Sektor za gradbene predpise in Sektor za gradbene zadeve. V okviru Sektorja za sistem prostora naj bi se opravljale naloge in projekti, usmerjeni k dokončni vzpostavitvi sistema urejanja prostora, njegovega praktičnega uvajanja, spremljanje učinkov izvajanja nove zakonodaje, ocenjevanje stanja in primerjanje dejanskega stanja z zelenimi učinki oziroma nameni.

b) na lokalni ravni:

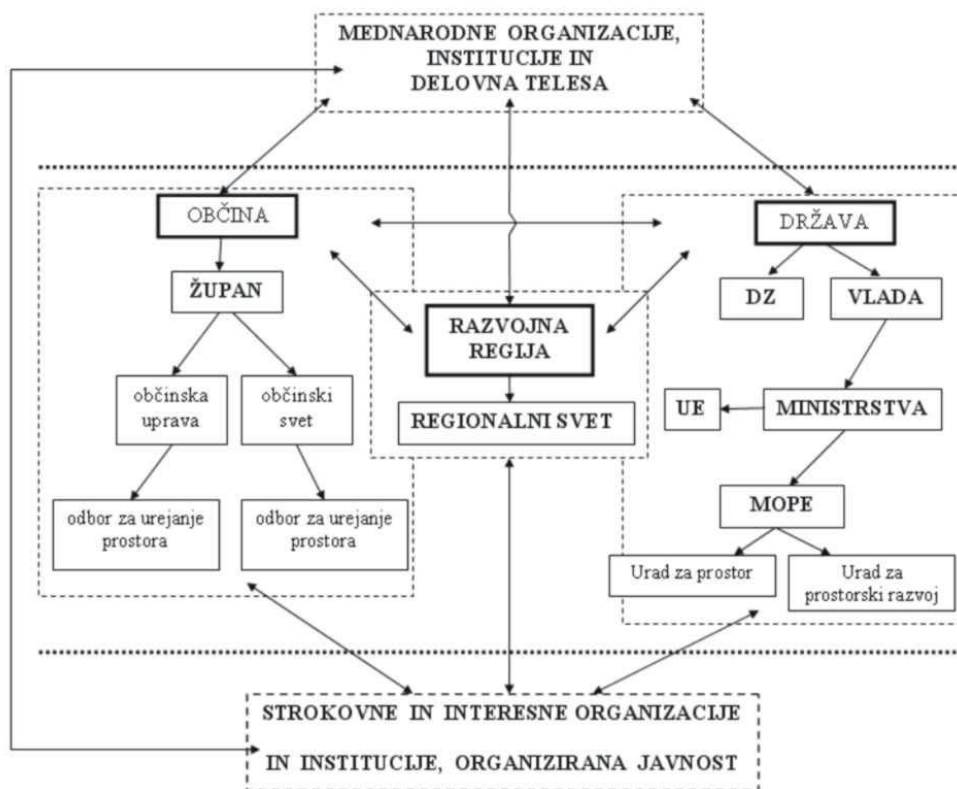
Urejanje prostora se na lokalni ravni izvaja skozi odločitve in dejanja občinskih organov. Za pripravo in sprejem občinskih prostorskih aktov je odgovoren župan. Občina mora zagotoviti finančna sredstva za pripravo in izvedbo prostorskih aktov. Občinska služba za urejanje prostora, ki je funkcionalno in organizacijsko sistematizirana znotraj občinske uprave je osnovni način izvajanja nalog urejanja prostora. Občine lahko ustanovijo skupno službo za urejanje prostora.

c) sodelovanje na nadnacionalni ravni ter oblike meddržavnega, medregionalnega in čezmejnega sodelovanja:

Na tej ravni Slovenija spodbuja vzdržen prostorski razvoj skozi mednarodno sodelovanje v OZN, CEMAT, programih SE, projektih EU, Alpski konvenciji, Skupnosti Alpe Jadran, Srednjeevropski pobudi (v nadaljevanju: CEI) in drugih evropskih regionalnih aktivnostih. INTERREG III B program je bil implementiran v 11 regijah, pri čemer Slovenija predstavlja del območja CADSES in del alpskega prostora. V tem kontekstu spoštuje in implementira načela EPRP in priporočilnih dokumentov CEMAT-a, Agende Habitat, in drugih sporazumov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Na področju zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja je Slovenija vključena v dvostranska in večstranska sodelovanja s sosednjimi državami in regijami znotraj njih.

d) vključevanje raziskovalnih, strokovnih in interesnih organizacij oziroma institucij ter organizirane javnosti:

Raziskovalne in izobraževalne institucije (univerze v Ljubljani, Mariboru in Kopru, fakultete (Fakulteta za arhitekturo, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Filozofska fakulteta (geografija), Fakulteta za družbene vede, Pravna fakulteta, Fakulteta za pomorstvo), zbornice (Gospodarska zbornica, Inženirska zbornica, Zbornica za arhitekturo in prostor), instituti (Urbanistični inštitut Republike Slovenije in instituti znotraj fakultet), so vključene v pripravo prostorskih dokumentov, predpisov in aktov. Strokovne institucije sodelujejo tudi kot nosilci nalog, razpisanih na podlagi ciljnega raziskovalnega programa, in kot recenzenti zakonskih in drugih sistemskih rešitev. Strokovnjaki z različnih področij prostorskega načrtovanja so do 31.12.2003 sodelovali tudi v okviru Sveta Urada RS za prostorsko planiranje kot svetovalni organ direktorja. V pripravo posameznih prostorskih dokumentov, predpisov in aktov je vključena tudi javnost in sicer preko institutov, ki jih ureja veljavna prostorska in druga zakonodaja, kot so javna predstavitev, javna razgrnitev, javna obravnava, prostorska konferenca, prost elektronski dostop in pravica biti seznanjen s potekom postopka v določeni zadevi.



Slika 3: Obstoječa institucionalna ureditev uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, pri čemer regionalni nivo predstavljajo razvojne regije, ki naj bi se oblikovale na podlagi novega ZSSRR

2.1.3 Cilji in načela vzdržnega prostorskega razvoja ter način, nosilci in instrumenti njihove implementacije

Za določitev predlogov ukrepov za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja je nujno potrebno, da na podlagi opravljene analize dokumentov in predpisov ugotovimo, kaj so cilji in načela vzdržnega prostorskega razvoja, kdo so nosilci implementacije, kakšen je način implementacije in kateri so instrumenti za njegovo implementacijo.

ZUreP-1 med temeljnimi pojmi vzdržen prostorski razvoj opredeljuje kot »zagotavljanje take rabe prostora in prostorskih ureditev, ki ob varovanju okolja, ohranjanju narave in trajnostni rabi naravnih dobrin, varstvu kulturne dediščine in drugih kakovosti naravnega in bivalnega okolja omogoča zadovoljitev potreb sedanje generacije brez ogrožanja prihodnjih generacij« (3. točka prvega odstavka 2. člena), na drugih mestih pa ga dodatno obrazlaga. Med navedenimi temeljnimi cilji urejanja prostora tako zakon določa, da »je namen urejanja prostora omogočiti skladen prostorski razvoj z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in

okoljskih vidikov razvoja» ter, da mora usmerjanje razvojnih procesov in z njimi povezanih prostorskih ureditev izhajati iz uravnoteženosti razvojnih potreb, pri čemer je treba prostor urejati tako, da *»se zagotavlja vzdržen prostorski razvoj z racionalno rabo prostora in ohranjanjem prostorskih zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije*«. V nadaljevanju pa so navedeni še drugi pogoji, ki jih je treba upoštevati pri urejanju prostora in tudi pomenijo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja, in sicer: *»je treba prostor urejati tako, da se omogoča kakovostne razmere v mestih in na podeželju, zagotavlja kvaliteten in human razvoj mest; doseže prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujočo se razmestitev različnih dejavnosti v prostoru, zagotavlja varstvo okolja, ohranja narava in kulturna dediščina, omogoča trajnostno rabo naravnih dobrin in drugih kakovosti naravnega in bivalnega okolja*« (3. člen). Zakon določa, da je treba pri prostorskem načrtovanju z obravnavo in soočanjem različnih potreb in interesov v prostoru *»zagotoviti usklajenost gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov ter ustvarjati pogoje za vzdržen prostorski razvoj*« (4. člen). Zakon določa, da država z aktivno zemljiško politiko ustvarja prostorske pogoje za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami tako, *»da spodbuja vzdržen prostorski razvoj ter s tem zagotavlja pogoje za skladen in celovit razvoj mest in drugih poselitvenih območij*« (13. člen). Zakon določa, da je namen določitve območja širitve naselja zagotoviti prostor za načrtno širjenje naselja in s tem preprečevati njegov *»nesmotrn in neobvladljiv razvoj*« (59. člen). Iz prostorske strategije izhaja, da sta vzdržen prostorski razvoj in trajnostna raba naravnih virov osnovni izhodišči in vodili prostorske strategije. Iz splošnih izhodišč prostorske strategije izhaja, da so načela prostorske strategije družbena blaginja, socialna stabilnost in svoboda posameznika, ter da so vodila prostorskega razvoja ohranjanje prostora kot omejene in nenadomestljive dobrine; doseganje večje prepoznavnosti prostora in krepitev identitete Slovenije ter njenih lokalnih oziroma regionalnih identitet; primerjalne prednosti in kakovost življenja njenih prebivalcev.

Na podlagi analize mednarodnih dokumentov, ki urejajo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja, strokovne literature, opravljene analize urejenosti uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, je mogoče zaključiti, da je urejanje prostora dejavnost, ki zagotavlja vzdržen prostorski razvoj. Temeljni cilji urejanja prostora, kot izhajajo iz ZUreP-1, so tako cilji vzdržnega prostorskega razvoja, načela vzdržnega prostorskega razvoja pa so urejena v splošnih določbah ZUreP-1. Glede na to, da je temeljno vodilo prostorske strategije vzdržen prostorski razvoj, so cilji prostorskega razvoja Slovenije, določeni v predlogu prostorske strategije, cilji vzdržnega prostorskega razvoja. V predlogu

prostorske strategije se v izhodiščih navedba ciljev in načel (vodil) prostorske strategije ponavlja z navedbo stavkov z enakim pomenom. Jasnost ciljev in načel vzdržnega prostorskega razvoja je pomembna predvsem za učinkovito implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja na regionalni in lokalni ravni.

Cilji vzdržnega prostorskega razvoja so tako racionalen in učinkovit prostorski razvoj; razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij; večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru; kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter 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 prepoznavnosti ter ohranjanje narave in varstvo okolja. Načela vzdržnega prostorskega razvoja pa so usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami, sodelovanje države in lokalne skupnosti ter lokalnih skupnosti med seboj, upoštevanje strokovnih podlag za urejanje prostora, uveljavljanje javne koristi in upoštevanje zasebnega interesa ter vključevanje javnosti v zadeve urejanja prostora. Načela upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja so horizontalno in vertikalno sodelovanje ter vključevanje javnosti.

Implementacija načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja je, kot pravi Hladnikova (2003:63,64), formalno odgovornost Ministrstva za okolje, prostor in energijo, neformalno pa odgovornost vseh oblasti na nacionalni in lokalni ravni ter državljanov. Nosilci implementacije vzdržnega prostorskega razvoja so nosilci urejanja prostora, to so državni organi oziroma organi lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil, ki odločajo oziroma soodločajo o zadevah urejanja prostora. Na državni ravni je za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja zadolženo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, ki je odgovorno za pripravo in sprejem državnih prostorskih aktov. Strategijo prostorskega razvoja Slovenije sprejme državni zbor, Prostorski red Slovenije in državni lokacijski načrt pa vlada. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je zadolženo za pripravo podzakonskih predpisov, ki so predvideni po ZUreP-1. Ministrstvo lahko pripravlja tudi priročnike in navodila v zvezi z implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja. Na regionalni ravni so za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja odgovorne država in občine-udeleženke skupaj na podlagi dogovora preko regionalne zasnove prostorskega razvoja, pa tudi preko regionalnih razvojnih programov in sodelovanjem v mednarodnih projektih za pridobitev sredstev za programe

spodbujanja vzdržnega prostorskega razvoja na regionalni ravni. Na lokalni ravni so za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja zadolženi občinski organi, ki so odgovorne za pripravo in sprejem občinskih prostorskih aktov.

Implementacija načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja je v Sloveniji, povzeto po Hladnikovi (2003:63,64), izvedena na horizontalni ravni skozi sodelovanje številnih sektorskih interesov in dokumentov, na vertikalni ravni pa skozi sodelovanje med različnimi institucijami ter javnim in zasebnim sodelovanjem na različnih ravneh odločanja. Lokalne skupnosti sodelujejo tudi na mednarodni ravni in v mednarodnih prostorsko planskih omrežjih, skupaj z javnim in zasebnim sektorjem, skozi vzajemno partnerstvo, javne in zasebne institucije, nevladne in druge organizacije. Horizontalno in vertikalno sodelovanje številnih sektorskih politik in interesov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni omogoča sistem prostorskega načrtovanja tako, da je sodelovanje in vključevanje sektorjev zagotovljeno že v zgodnji fazi. S sistemsko ureditvijo uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja je zagotovljeno tudi vključevanje javnosti v postopke urejanja prostora.

Instrumenti implementacije vzdržnega prostorskega razvoja so³⁰:

a) Prostorski akti in postopek njihovega sprejemanja ter drugi prostorski instrumenti:

- *prostorski akti*: Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Prostorski red Slovenije, regionalne zasnove prostorskega razvoja, strategija prostorskega razvoja občine, prostorski red občine, državni lokacijski načrt, občinski lokacijski načrt, medobčinski lokacijski načrt;
- *načini ugotavljanja interesov in reševanja konfliktov*: usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami, javna obravnava, prostorska konferenca, sodelovanje države in lokalne skupnosti v zadevah urejanja prostora, vključenost nosilcev urejanja prostora v postopek priprave (smernice za načrtovanje, mnenja k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta, priporočila, posredovanje strokovnih podlag);
- *potrditev prostorskih aktov*: Strategijo prostorskega razvoja Slovenije sprejema državni zbor, Prostorski red Slovenije in državni lokacijski načrt sprejema vlada; drugi razvojni dokumenti ne smejo biti v nasprotju s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije; regionalno zasnovo prostorskega razvoja potrditi vlada na predlog ministra za prostor,

³⁰ Pri delitvi instrumentov implementacije vzdržnega prostorskega razvoja smo uporabili delitev instrumentov regulacije prostorskega razvoja Slovenije, ki jo je izdelal Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani leta 1997.

dokončno jo sprejmejo občine – udeleženke; občinske prostorske akte sprejemajo občinski sveti; usklajenost občinskih prostorskih aktov z državnimi prostorskimi akti, morebitnimi skupnimi prostorskimi akti na tistem območju ter usklajenost prostorskega reda občine s strategijo prostorskega razvoja občine mora pred objavo v uradnem glasilu predhodno s sklepom potrditi minister, pristojen za prostor;

- *nadzor nad prostorskimi akti*: izvaja ga ministrstvo, pristojno za prostor; nadzor se opravlja tudi preko izdaje dovoljenj za gradnjo, v tem primeru ga opravijo upravne enote; pripomoček za izvajanje nadzora je sistem zbirk prostorskih podatkov;
- *pravne posledice prostorskih aktov*: državni prostorski akti imajo pravne posledice predvsem na prostorske akte na regionalni in lokalni ravni, na posege v prostor in graditev objektov državnega pomena ter na sektorske plane in predpise, v delu, ki se nanaša na področje urejanja prostora; prostorski akti med seboj ne smejo biti v nasprotju; regionalni in lokalni prostorski akti imajo z določeno namensko rabo prostora neposreden vpliv na lastnike zemljišč, ki se odraža v omejitvah uporabe in razpolaganja z nepremičnino oziroma v prepovedih in pogojih za izvajanje nameravanega posega v prostor in opravljanje dejavnosti na nepremičninah;
- *prostorski ukrepi*: začasni ukrep za zavarovanje urejanja prostora, predkupna pravica občine, razlastitev, omejitve ali obremenitve lastninske pravice, komasacija;

b) Institucionalna podstat načrtovanja:

- *na državni ravni*: državni zbor, državni svet, vlada: vladne službe, delovna telesa in skupine; ministrstva: predvsem Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in znotraj njega Direktorat za prostor, znotraj njega pa Urad za prostorski razvoj in Urad za graditev in sistem prostora, predvsem Sektor za sistem prostora, Inšpektorat RS za okolje in prostor; upravne enote;
- *na lokalni ravni*: organi lokalnih skupnosti;
- *sodelovanje na nadnacionalni ravni ter meddržavno, medregionalno in čezmejno sodelovanje*: delovna telesa znotraj mednarodnih organizacij in institucij (CEMAT, Odbor za regije, Odbor za vzdržen razvoj) ter delovne skupine različnih povezav (Alpe-Jadran, 1. Komisija);
- *strokovnost dela: pogoji za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja*: zaradi strokovnosti in zahtevnosti področja zakon določa, kdo lahko opravlja dejavnost prostorskega načrtovanja in pod kakšnimi pogoji; zakon tudi določa obveznost občine, za

vzpostavi občinsko službo za urejanje prostora oziroma da zagotovi sodelovanje z občinskim urbanistom.

c) Upravnopravni in civilnopravni instrumenti:

1. Lastnina in druge stvarne pravice:

- nakup nepremičnin v javno last za prostorsko načrtovanje (ZUreP-1);
- odkup nepremičnin v javno last za javne potrebe (ZUreP-1);
- razlastitev ali prisilna omejitev lastninske pravice (URS, SPZ, ZUreP-1, ZV-1, ZON);
- zakonita predkupna pravica (ZUreP-1, SPZ, ZVO, ZON, ZG, ZKZ);
- hipoteka (SPZ, ZUreP-1);
- pravica gradnje (ZGO-1);
- služnost za potrebe javne infrastrukture (SPZ, ZGO-1, ZUreP-1);
- javno dobro (ZON, ZVO, ZV-1, ZG, ZJC, ZTel, ZGO-1);
- podelitev koncesije (za rabo naravne vrednote (ZON), za rabo vode (ZV-1) in za opravljanje javnih gospodarskih služb (področni zakoni);

2. Urejanje in omejevanje pravnih poslov

- prepoved prometa z nepremičninami na določenem območju in za določen čas (ZUreP-1: začasni prostorski ukrepi: zavarovanje prostora za predviden lokacijski načrt);
- omejitve najema in zakupa (ZKZ, ZG, ZV-1, ZON, ZVO);

3. Zemljiške operacije

- komasacija kmetijskih zemljišč (ZKZ);
- komasacija stavbnih zemljišč (ZUreP-1, ZGO-1).

4. Odločanje o predvidenih prostorskih ureditvah

- odločitve in usmeritve, kot izhajajo iz razvojnih strategij, nacionalnih programov ter drugih programov in načrtov (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Strategija regionalnega razvoja Slovenije, Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Strategija slovenskega turizma 2002-2006 in druge; Nacionalni program varstva okolja, Program varstva gozdov v Sloveniji in drugih; regionalni razvojni programi, skupni razvojni programi (ZSSRR), nacionalni program varstva narave, operativni programi, program varstva naravnih vrednot lokalnega pomena (ZON), sanacijski programi (ZVO), nacionalni program upravljanja z vodami, načrti upravljanja na vodnih območjih, program

ukrepov, podrobnejši načrt (ZV-1), nacionalni program razvoja kmetijstva in podeželja, uredbe o ukrepih kmetijske politike, ukrepi kmetijske politike, programi kmetijske strukturne politike, ukrepi kmetijske strukturne politike (ZKmet), načrti za gospodarjenje z gozdovi (ZG), državni program gospodarjenja z mineralnimi surovinami, splošni načrt gospodarjenja z mineralnimi surovinami, načrt gospodarjenja s posameznimi mineralnimi surovinami (ZRud), nacionalni energetski program, dolgoročne in letne bilance (EZ), strategija razvoja državnih cest, nacionalni program razvoja in letni plan razvoja cest za koledarsko leto (ZJC));

- predpisi vlade, ministra (določitev najmanj motečega načina in pogojev za poseganje v naravo, določitev habitatnih tipov, določitev ekološko pomembnih območij in varstvenih usmeritev, določitev posebnega varstvenega območja in varstvenih smernic, določitev značilnosti krajine in krajinske pestrosti, določitev naravnih vrednot in njihova razvrstitev, zavarovanje naravnih vrednot, ukrepi varstva naravnih vrednot (ZON), določitev mejnih vrednosti emisij in imisij, določitev statusa ogroženega okolja in režima celovite sanacije, določitev vrst posegov v okolje, za katere je presoja vpliv na okolje vedno obvezna (ZVO)
- druga obvezna izhodišča in strokovne podlage za pripravo prostorskih aktov (ZUreP-1 (strokovne podlage, poročilo o stanju na področju urejanja prostora), ZON (študija ranljivosti okolja, presoja vpliv na okolje), ZVO (stopnja varovanja okolja pred obremenitvami, presoja vpliv na okolje, študija ranljivosti okolja, poročilo o vplivih na okolje, poročilo o stanju okolja), presoja vpliv na nepremično dediščino, strokovne zasnove (ZVKD);
- smernice za načrtovanje (29. in 182. člen ZUreP-1, področni zakoni);
- mnenja k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta (33. in 182. člen ZUreP-1, področni zakoni);
- presoja vplivov na okolje (ZVO, ZON, ZUreP-1);
- celovita presoja vplivov na okolje v procesu prostorskega načrtovanja (ZUreP-1, ZVO, ZON);
- odločba o pridobitvi statusa grajenega javnega dobra (ZGO-1);
- dovoljenja (gradbeno in uporabno ZGO-1, energetsko (EZ), vodno (ZV-1), za poseg v naravo (ZON));
- nadzor in sankcije za nedovoljene, nelegalne, neskladne in nevarne gradnje (ZGO-1);

5. spremljanje stanja ter vzpostavitev in vodenje evidenc:

- vzpostavitev in vodenje zbirk podatkov (sistem zbirk prostorskih podatkov (ZUreP-1), evidenca območij z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost in kataster dejanske rabe kmetijskih zemljišč (ZKmet), za gozdarstvo (ZG), register dediščine (ZVKD), kataster stavb in registri (SZ-1), vodni kataster (ZV-1));
- spremljanje stanja (na področju urejanja prostora (ZUreP-1), okolja (ZVO), ohranjenosti narave (ZON));
- poročilo o stanju (na področju urejanja prostora (ZUreP-1), na področju ohranjanja narave (ZON), okolja (ZVO));

d) Ekonomski instrumenti:

1. davki

- davek na nepremičnine (v pripravi je predlog Zakona o davku na nepremičnine; ZUreP-1 in ZGO-1 urejata uporabo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v obdobju do sprejema nove posebne zakonodaje);
- davek na dohodek od nepremičnin (ZLS);
- davek na promet nepremičnin (ZLS).

2. druge javne dajatve in plačila s podobno naravo

- komunalne takse - prispevki, takse, pristojbine za infrastrukturo (ZON, ZVO, ZV-1, ZG, EZ, ZTel).

3. Vzpodbujevalni finančni ukrepi

- sofinanciranje programov in projektov, ki se nanašajo spodbujanje vzdržnega prostorskega razvoja (sofinanciranje razvojnih programov za urbani razvoj znotraj Ministrstva za okolje, prostor in energijo; instrumenti na podlagi ZSSRR viri spodbud za skladni regionalni razvoj), ZKmet (podpore okolju prijazni kmetijski dejavnosti, podpore razvoju podeželja, financiranje in sofinanciranje raziskovalnih in razvojnih projektov ter raziskovalne in razvojne infrastrukture)).

e) Mednarodni instrumenti za zagotavljanje vzdržnega prostorskega razvoja

- sofinancirani projekti in programi EU (INTERREG IIIB za območje Alp, INTERREG IIIB za območje CADSES, INTERREG IIIA (vključevanje prostorsko razvojnih vsebin v

program), INTERREG IIIC (vključevanje prostorsko razvojnih vsebin v program), ESPON);

- regionalno sodelovanje: CEI (vključevanje prostorsko razvojnih vsebin v program).

2.2 Evalvacija politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji

V Poročilu o razvoju (UMAR, 2002:50) sta izpostavljeni dve značilnosti področja urejanja prostora, in sicer, da gre za izrazito dolgoročne procese, ki se v obdobju nekaj let ne morejo bistveno spremeniti in za področje, ki je informacijsko nezadostno obvladovano, zato je težko oceniti, ali prihaja do kakšne bistvene spremembe dolgoročnih trendov v prostoru. Nadalje pa je navedeno, da je v zadnjem času zaznati močno pospešeno institucionalno dogajanje na tem področju, kar je lahko indikator, da bodo z nekajletnim zamikom sledile tudi realne spremembe prostorskih trendov. Glede na to, da je bilo Poročilo o razvoju pripravljeno pred sprejemom nove prostorske zakonodaje, moramo za evalvacijo uporabiti predvsem izvedeno analizo dokumentov in predpisov, ki urejajo vzdržen prostorski razvoj oziroma njegovo uresničevanje.

V Sloveniji je vzdržen prostorski razvoj kot cilj opredeljen v Politiki urejanja prostora in Oceni stanja, nadalje pa je njegovo uresničevanje urejeno z ZUreP-1 ter podzakonskimi predpisi in prostorskimi akti, ki se pripravljajo na njegovi podlagi. Na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja v veliki meri vplivajo tudi zagotavljanje trajnostne rabe naravnih virov in urejenosti posameznih dejavnosti ter instrumenti in ukrepi, določeni oziroma urejeni s področnimi razvojnimi strategijami, nacionalnimi programi, sporazumi in zakoni.

Implementacija politike je pomembna faza v policy postopku. Kot pravita Hogwood in Gunn (1984:198), je popolna implementacija nedosegljiva, saj je odvisna od številnih dejavnikov, na katere nosilci implementacije velikokrat nimajo vpliva. Razliko med formalno sprejetim in dejanskim uresničevanjem sprejetega, med normirano in dejansko vplivnostjo različnih družbenih akterjev, označujemo kot implementacijski deficit (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 2001:16). Za popolno implementacijo morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji (Hogwood in Gunn, 1984:199-206): okoliščine, ki so zunanje nosilcem implementacije, ne smejo imeti za posledico omejitev implementacije politike; da je določenemu programu, ki se implementira namenjen ustrezen čas in so zagotovljena zadostna sredstva; da je zahtevana kombinacija sredstev dejansko na voljo; da politika, ki naj bi se

implementirala, temelji na veljavni teoriji vzroka in posledice; da je odnos med vzrokom in posledico neposreden; da so razmerja medsebojne odvisnosti minimalna; da obstoji razumevanje in sporazum glede ciljev; da so naloge v celoti specificirane; da obstoji popolna komunikacija in sodelovanje in da tisti, ki so pristojni lahko zahtevajo in dosežejo popolno skladnost. Faza implementacije mora vključevati proces interakcije med institucijami oziroma organizacijami, katerih člani imajo lahko različne vrednote, mnenja in prioritete glede politike, ki se implementira.

2.2.1 Evalvacija normativne ureditve vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji

a) »Prostorski« dokumenti, predpisi in akti:

ZUreP-1 izpostavlja prostorsko načrtovanje kot instrument za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja in pri tem ureja naslednja orodja za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja: usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami; usmerjanje poselitve; sodelovanje države, lokalne skupnosti, lokalnih skupnosti med seboj v zadevah urejanja prostora; sodelovanje nosilcev urejanja prostora v postopku priprave prostorskih aktov; zagotavljanje javne koristi in upoštevanje zasebnih interesov; vključevanje javnosti; obveznost izdelave in upoštevanja strokovnih podlag; prostorski akti in instituti v postopku njihove priprave: nadomestno ukrepanje države, financiranje izdelave prostorskega akta, program priprave, prostorska konferenca, smernice za načrtovanje, javna razgrnitev in javna obravnava, mnenje k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta, potrditev strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine; zemljiška politika; prostorski ukrepi: začasni ukrep za zavarovanje za urejanje prostora, zakonita predkupna pravica, razlastitev in omejitvev oziroma obremenitev lastninske pravice, komasacija; ukrepi pri prenovi; opremljanje zemljišč za gradnjo; sistem zbirk prostorskih podatkov in poročilo o stanju na področju urejanja prostora ter pogoji za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja.

Iz ugotovljenega izhaja, da zakonska ureditev zagotavlja zadostno podlago za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja, problem pa predstavlja predvsem še nekončano prehodno obdobje, ki ga predvideva zakon za prehod na nov sistem urejanja prostora, ki temelji na načilih vzdržnega prostorskega razvoja. Kljub nekončanemu prehodnemu obdobju, predvidenem po ZUreP-1, se vzdržen prostorski razvoj lahko uresničuje že skozi pripravo sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin planskih aktov občine. Pri njihovi pripravi se morajo namreč upoštevati določbe novega ZUreP-1.

Predlog prostorske strategije, ki ga je vlada posredovala državnemu zboru v obravnavo, je medresorsko usklajen in kot tak pomeni doseženo stopnjo soglasja o bistvenih ciljnih prostorskega razvoja ter o načinih in instrumentih za doseganje vzdržnega prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni. Usklajenost predloga torej pomeni tudi soglasje glede izhodišč, navedenih v predlogu prostorske strategije, in sicer: da je prostorska strategija, skupaj s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije, krovni dokument za usmerjanje razvoja in osnova za usklajevanje sektorskih politik; da prostorska strategija, skupaj z ZUreP-1, predstavlja ministrstvu, vladnim službam in drugim nosilcem urejanja prostora izhodišče za koordinacijo njihovih razvojnih politik, strategij in programov; da posamezni nosilci urejanja prostora načrtujejo razvoj posameznih področji skladno s cilji ZUreP-1 in usmeritvami prostorske strategije, kar pomeni skladno z načeli vzdržnega prostorskega razvoja.

Doseženo soglasje o bodočem prostorskem razvoju Slovenije ter o načinih in instrumentih njegovega doseganja, predstavlja ustrezno izhodišče oziroma podlago za dejansko implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja na različnih ravneh. Glede na v predlogu prostorske strategije navedene številne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bo vzdržen prostorski razvoj dejansko implementiran, se postavlja vprašanje, ali je zadostna varovalka spremljanje izvajanja prostorske strategije in štiriletno poročanje o oceni stanja na področju urejanja prostora, ki lahko predstavlja podlago za spremembo prostorske strategije, ali bi morala biti prostorska strategija časovno omejena. Na podlagi predloga prostorske strategije ni mogoče ugotoviti, v kolikšnem času bi morale biti, ob upoštevanju ciljev, načel, prioritet in usmeritev za doseganje začrtanega prostorskega razvoja, dosežene določene spremembe, predvsem pa, do kdaj morajo biti izvedeni ukrepi za izvajanje prostorske strategije. Kljub obveznosti spremljanja izvajanja prostorske strategije in možnosti njenega spreminjanja, lahko izpostavljena časovna neopredeljenost predstavlja problem pri dejanski implementaciji prostorske strategije in pomanjkljivost z vidika učinkovitega upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja. Pregled ureditev v drugih državah (Nizozemskem, Irska, Velika Britanija in druge) kaže, da le-te sprejemajo strategije za spodbujanje vzdržnega prostorskega razvoja za obdobje od 10-30 let. Na podlagi evalvacije izvajanja posamezne strategije pa se predvideva sprejem nove.

Vprašanje se postavlja tudi v zvezi z realnostjo izvedbe vseh, s predlogom prostorske strategije, določenih ukrepov za njeno izvajanje. Dvom dejanske izvedbe določenih ukrepov izhaja že iz načina pisanja: »na področju razvoja poselitve *so nujni* predvsem naslednji programi...« (IV poglavje, (2) odstavek podpoglavja 1 »Programi za izvajanje prostorske strategije) in »na področju gospodarske javne infrastrukture *so potrebni* programi za ...« (IV poglavje, (4) odstavek podpoglavja 1). Glede na to, da so pristojnosti in naloge posameznih nosilcev urejanja prostora jasno določene že z veljavno zakonodajo s področja državne ureditve in posameznih področij, in se kljub temu ne izvajajo oziroma se ne izvajajo ustrezno, je težko pričakovati, da bodo določbe³¹ iz prostorske strategije, ki se nanašajo na naloge posameznih nosilcev urejanja prostora, dejansko upoštevane.

Na podlagi pregleda ureditve implementacije vzdržnega prostorskega razvoja izhaja, da le-te poleg sprejema strategije predvidevajo tudi sprejem posebnega akcijskega programa za izvedbo prostorske strategije oziroma spremljanje njenega izvajanja (primer nordijskih držav: Finska, Norveška, Švedska, Islandija in Danska), sprejem implementacijskih dogovorov za 10 let ali sprejem implementacijskega programa s časovno omejenostjo 2 let, ki je podprt s proračunom (primer Nizozemske). Glede na to, da se pri nas izkazuje precejšnja stopnja implementacijskega deficita pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja, bi bila potrebna jasnejša zaveza nosilcev urejanja prostora k dejanskemu zmanjševanju tega deficita. Operativno to predstavlja določitev potrebnih ukrepov, nosilcev in rokov za njihovo realizacijo.

Iz obrazložitve in utemeljitve predloga prostorske strategije izhaja, da so posamezne usmeritve strokovno utemeljene, ne izhaja pa, da je bila izvedena preveritev posameznih usmeritev med seboj na posameznih primerih. To bi bilo nujno potrebno predvsem zaradi izoginitve morebitnim kasnejšim težavam pri pripravi prostorskih aktov na regionalni in lokalni ravni ter zaradi možnosti učinkovitega ugotavljanja usklajenosti prostorskih aktov na regionalni in lokalni ravni ter drugih razvojnih dokumentov s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije.

³¹ »Vzdržen prostorski razvoj se doseže z *usklajenim izvajanjem* ukrepov prostorske strategije v okviru pristojnosti posameznih nosilcev urejanja prostora.« (IV. poglavje, (2) odstavek podpoglavja 2), »Ukrepe nosilcev urejanja prostora, povezane z uresničevanjem prostorske strategije, se izvaja *bodisi kot stalno nalogo s cikličnimi pregledi učinkov bodisi s posebnimi programi in v posameznih primerih tudi projekti.*« (IV. poglavje, (5) odstavek podpoglavja 2).

Iz predloga prostorske strategije tudi ni jasno razvidno razmerje do razvojnih regij in bodočih pokrajin. Glede na to, da sta policentričen urbani sistem in regionalni prostorski razvoj v predlogu prostorske strategije opredeljena kot prioriteta za doseg ciljev prostorskega razvoja Slovenije, bi bilo potrebno bolj jasno opredeliti razmerje do razvojnih regij in bodočih pokrajin. Prostorska strategija mora v skladu z zakonom vsebovati tudi razvoj prostorskih sistemov z usmeritvami za prostorski razvoj na regionalni in lokalni ravni. V predlogu prostorske strategije pa regionalni nivo uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoj ni jasno razviden. Delno je to sicer rešeno z določitvijo nalog in aktivnosti nosilca urejanja prostora za področje razvoja poselitve in področje strukturne politike in regionalnega razvoja v poglavju ukrepov za izvajanje prostorske strategije (IV. poglavje, (6) in (23) odstavek podpoglavja 2). Glede na izpostavljeno pomanjkanje opredelitve jasnega razmerja v prostorski strategiji opredeljenega razvoja regionalnih središč z ustanovitvijo razvojnih regij, predvidenih s predlogom novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in ustanovitvijo pokrajin, predvideno s predlogom Zakona o pokrajinah, pa ostaja regionalni nivo prostorskega razvoja oziroma politika spodbujanja regionalnega prostorskega razvoja nejasna oziroma nedorečena.

b) predpisi, ki predstavljajo podlago za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja:

Analizirani predpisi urejajo pristojnosti in naloge posameznih akterjev izvršilno-upravne oblasti: vlade, ministrstev in organov v njihovi sestavi, nosilcev javnih pooblastil, upravnih enot ter medsebojna razmerja med njimi. Poleg tega urejajo razdelitev pristojnosti na državo in lokalne skupnosti. Veljavni predpisi urejajo številne instrumente in orodja, ki podpirajo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja, kot so predvsem predpisana dolžnost zagotavljanja usklajenosti vladnih politik, strategij, nacionalnih programov s strani vlade; nujnost medresorsko usklajenih gradivih, ki gredo v obravnavo vladi; dolžnost medresorskega sodelovanja; jasno določene pristojnosti države in lokalne skupnosti; opravljanje nadzora nad zakonitostjo dela in aktov lokalnih skupnosti; strokovna pomoč in sodelovanje državnih organov z lokalnim skupnostmi; finančni instrumenti; možnost medobčinskega povezovanja, možnost povezovanja v pokrajine; možnost lokalnih skupnosti, da ustanavljajo skupne organe; možnost sprejemanja skupnih aktov; možnost vključevanja različnih udeležencev v postopke ter možnost prenosa državnih pristojnosti na nižje ravni upravljanja družbe.

Za uveljavljanje javnih politik se je kot najbolj primerna izkazala regionalna raven. Na tej ravni se namreč lahko vzpostavljajo različni kontakti in oblike sodelovanja. Pri nas je

možnost povezovanja lokalnih skupnosti v širše samouprave omogočena z ustavo, Zakonom o lokalni samoupravi, regionalni nivo pa urejata tudi Zakon o urejanju prostora in Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Neizvajanje zakonsko določenih pristojnosti in nalog ter neuporaba razpoložljivih instrumentov in orodij so v veliki meri posledica prevelikega števila občin, ki so si med seboj neenakomerne po velikosti in številu prebivalstva, bruto domači proizvod na prebivalca ter sposobnosti izvajanja zakonsko določenih nalog na področju urejanja prostora. V obravnavi v državnem zboru je predlog Zakona o pokrajinah, ki z uvedbo pokrajin predvideva vzpostavitev dvostopenjske lokalne samouprave. Vlada je tudi potrdila predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki namesto sedanjih 12 statističnih regij, predvideva 14 funkcionalnih regij. Kljub temu, da se kot glavni problem pri krepitvi regionalne ravni v Sloveniji izpostavlja neobstoj pokrajin in regij, menimo, da je glavni vzrok za neobstoj močnega regionalnega nivoja v Sloveniji predvsem v nejasni zavezi države k doseganju tega cilja oziroma njeni neuspešnosti pri doseganju soglasja glede tega vprašanja.

c) razvojne strategije, nacionalni programi, sporazumi in področni zakoni, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

Na podlagi analize razvojnih in področnih strategij, nacionalnih programov, sporazumov in zakonov lahko ugotovimo, da so na načelni ravni bolj ali manj usklajeni, problem nastopi pri njihovem izvajanju. Kot podlago pri tej evalvaciji bomo uporabili kontrolna vprašanja, ki jih je OECD (2002) pripravila za izboljšanje koherentnosti politik in vključevanju vzdržnega razvoja:

- *Ali obstaja enotno razumevanje vzdržnega razvoja?*

Definicija iz Burdlandovega poročila, ki se jo največkrat citira tudi v naših aktih, je politični sporazum. Iz te definicije ni jasno, kaj vzdržen razvoj dejansko je. To še toliko bolj velja za pojem »vzdržen prostorski razvoj«, ki ga je v Sloveniji uzakonil novi Zakon o urejanju prostora, ki je začel veljati 1.1.2003, medtem ko so pred njim bile sprejete številne razvojne strategije in nekateri drugi dokumenti ter zakoni, ki uporabljajo pojem »trajnostni razvoj«. Kos (2002:48) meni, da je »nerazumevanje, negovorjenje istega jezika eden ključnih problemov sodelovanja na področju urejanja prostora«. Različnost uporabe pojma je predvsem razvidna glede na delitev sektorjev na t.i. »varstvene« in »razvojne«. V t.i. »varstvenih zakonih«, kot so na primer Zakon o ohranjanju narave, Zakon o varstvu okolja in Zakon o vodah, ki uporabljajo pojem »trajnostni razvoj«, je le-ta obravnavan z vidika varstva okolja in ohranjanja narave; v t.i. »razvojnih zakonov«, kot so Zakon o letalstvu, Pomorski

zakonik in Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, pa je »trajnostni razvoj« razumljen predvsem kot dolgoročni razvoj, pri čemer je poudarjen gospodarski vidik razvoja. Zakon o gozdovih in Zakon o kmetijstvu uporabljata pojem »sonaravno gospodarjenje«, kjer je poudarek na varstvu gozda oziroma kmetijskega zemljišča kot resursa. Zakon o varstvu okolja opredeljuje termin »okolje ohranjujoč razvoj« in določa cilje za njegovo doseganje, predlog novega Zakona o varstvu okolja pa vsebuje posebno določbo z naslovom »načelo trajnostnega razvoja«. Neopredeljenost razmerja med izpostavljenimi pojmi predstavlja v praksi velik problem.

Podobno se različno razumevanje odraža tudi v posameznih politikah, razvojnih strategijah in nacionalnih programih. Le-ti so, s sklicevanjem na skrb za okolje in ohranitev zadostne količine resursov za zadovoljevanje potreb prihodnjih generacij, vsaj na načelni ravni med seboj v precejšnji meri usklajeni, medtem ko prihaja pri njihovem izvajanju in vsakodnevnih odločitvah do določenih neuskklajenosti. Na izvedbeni ravni se namreč razlikovanje v razumevanju oziroma celo nerazumevanje koncepta vzdržnega prostorskega razvoja kaže kot neuskklajeno delovanje različnih resorjev na različnih ravni, zasledovanje parcialnih interesov, pogosto pa celo kot nezainteresiranost za medsebojno razumevanje in usklajeno delovanje z namenom doseganja skupnega cilja. Še večji problem predstavljajo še neizvedene določbe in zaveze, ki izhajajo iz posameznih zakonov, strategij in nacionalnih programov, kot na primer neizdelane potrebne strokovne podlage na posameznih področjih za ustrezno izvajanje zakonskih določb (na primer na področju kmetijstva, varstva kulturne dediščine, ohranja narave, varstva okolja, energetike); neovrednotenje politik in nesprejem ustreznih in potrebnih ukrepov ter vzpostavitev in uporaba instrumentov, ki so predvideni z obstoječo zakonodajo (na primer sprejem aktov o zavarovanju naravnih vrednot, določitev naravnih območij, določitev ekološko pomembnih območij, vzpostavitev sistema in izvajanje celovite presoje vpliv na okolje, vodenje evidenc in priprava poročil o spremljanju stanja na različnih področjih).

Določen napor k razumevanju pojma »vzdržnega razvoja« je bil narejen predvsem v postopku prevzemanja pravnega reda EU, predvsem na področju okoljske in regionalne politike, ter ob sprejemu Strategije gospodarskega razvoja Slovenije oziroma številnih javnih obravnavah in obrazložitvah le-te, pa tudi ob sprejemanju drugih razvojnih dokumentov. Glavni problem je v tem, da se pojem »trajnostni razvoj« oziroma »vzdržni razvoj« pojavlja »vsepovsod«, ni pa jasno povedano, kaj to dejansko je, kakšne so posledice netrajnostnega oziroma nevzdržnega

razvoja in kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za doseganje takega razvoja. Z vidika vzdržnega prostorskega razvoja je problem predvsem tudi v poudarjanju zgolj okoljske oziroma ekonomske komponente razvoja, medtem ko je prostorska dimenzija očitno premalo izpostavljena in poudarjena. Določen napor je bil narejen v postopku priprave prostorske strategije in sicer skozi javno predstavitev, javno obravnavo in prostorsko konferenco ter v okviru številnih seminarjev in srečanj na temo nove prostorske zakonodaje. Glede na to je mogoče oceniti, da je koncept s strani javnosti v precejšnji meri razumljen predvsem z vidika okoljske in ekonomske dimenzije vzdržnega razvoja, z vidika prostorske pa očitno premalo. Iz vsakodnevne prakse je namreč mogoče ugotoviti premajhno zavedanje prostorske omejenosti in neobnovljivosti ter dejstva, da je kakovost prostora predpogoj za kakovost bivanja.

- *Ali je jasna zaveza k vzdržnemu razvoju in upravljanjem?*

Na podlagi Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, Strategije regionalnega razvoja Slovenije, Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Zakona o urejanju prostora, predloga Strategije prostorskega razvoja Slovenije, predloga novega Zakona o varstvu okolja ter drugih dokumentov in zakonov bi lahko sklepali, da obstaja skupna in jasna zaveza k vzdržnemu razvoju ter, da je oziroma bi moral biti ta koncept v precejšnji meri komuniciran znotraj posameznih resorjev vlade. Vendar pa tudi v zvezi s tem obstoji precejšen prepad med načelno in praktično ravnanje. Zaznati je namreč zelo prisotno t.i. sektorstvo in nesodelovanje. Iz vsakodnevne prakse je mogoče ugotoviti, da gre v primeru medresorskih komisij, katerih člani so posamezni ministri, predvsem za prevlado enega resorja nad drugim, s tem pa politične moči enega ministra nad drugim, manj pa za prevlado strokovnih argumentov enega resorja nad strokovnimi argumenti drugega. Glede na to, da mora vlada, v skladu z veljavno zakonodajo, uskladiti posamezne področne politike, je torej glavna »krivda« za nekonsistentnost različnih politik, medsebojno nesodelovanje in nerazumevanje med posameznimi vladnimi resorji, predvsem na njeni strani. Predvsem je mogoče ugotoviti, da ni povzetih ustreznih ali vsaj nujnih ukrepov v smeri odpravljanja teh pomanjkljivosti in dejanskega uresničevanja vzdržnega razvoja.

- *Ali so pogoji za vodenje integracije vzdržnega razvoja ustrezni?*

Integracija vzdržnega razvoja poteka preko prenosa pravnega reda EU v naš pravni red in preko upoštevanja številnih priporočilnih dokumentov, sprejetih na podlagi mednarodnega sodelovanja v okviru OZN, SE in EU. Institucionalno to pomeni predvsem preko posameznih

ministrstev, predvsem preko Ministrstva za gospodarstvo (Strategija gospodarskega razvoja Slovenija, Državni razvojni program), Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (ukrepi, sofinancirani programi na področju kmetijske politike, ki posredno vplivajo na urejanje in izkoriščanje prostora), Vladno službo za strukturno politiko in regionalni razvoj (strukturni skladi, strukturna politika, regionalni razvojni programi), Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (področje okoljske, energetske in prostorske politike).

Vlada je za usklajevanje posameznih razvojnih dokumentov in predpisov z vzdržnim razvojem ustanovila delovno skupno, tj. Svet za trajnostni razvoj. Glede na to, da je bil svet ustanovljen šele 31.12.2003, je za ocenjevanje napredka prezgodaj, je pa ustanovitev tovrstnega telesa v skladu s priporočili institucij EU in je mogoče pričakovati njegov pozitiven vpliv v prihodnje. V okviru delovanja tega sveta je treba zagotoviti poenotenje razumevanje pojma »vzdržen razvoj« in zagotoviti usklajeno delovanje različnih resorjev. Z namenom sodelovanja pri opredelitvi prihodnjega prostorskega razvoja in uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja je bil imenovan Programski svet za pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Na podlagi predloga prostorske strategije je predvideno usklajeno delovanje in izvajanje ukrepov za izvajanje prostorske strategije, sodelovanje pri pripravi poročila o stanju na področju urejanja prostora ter skrb za usklajenost razvojnih in drugih dokumentov s prostorsko strategijo.

Zakonsko je urejena dolžnost opravljanja nadzora nad zakonitostjo, vendar se ta v praksi na področju urejanja prostora ne izvaja v zadostni meri, zato tudi ni zadostne povratne informacije, kakšno je stanje na področju urejanja prostora na lokalni ravni in kakšni ukrepi bi bili potrebni za učinkovitejšo implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja na tej ravni. Instrumenti za zagotavljanje implementacije vzdržnega prostorskega razvoja, ki imajo podlago v veljavni zakonodaji so predvsem pomoč in sodelovanje v zadevah urejanja prostora, smernice za načrtovanje, mnenja nosilcev urejanja prostora, presoja ustavnosti in zakonitosti aktov s strani ustavnega sodišča in inšpektorski nadzor.

Integracija vzdržnega razvoja je tudi vključena v proračunski proces, in sicer predvsem preko izvajanja Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in drugih razvojnih politik, regionalne in strukturne politike, prenosa pravnega reda EU v naš pravni red ter ukrepov za izvajanje sprejetih dokumentov in predpisov.

Ne obstaja jasen okvir za ocenjevanje učinkovitosti javnih organizacij pri implementaciji vzdržnega razvoja. Posamezne strategije, nacionalni programi in zakoni ostajajo neizvedeni in med seboj pogosto celo neusklajeni. Kljub temu se sprejeti dokumenti in predpisi le redko spreminjajo zaradi tega razloga, niti niso povzeti drugi potrebni ukrepi v zvezi s tem. Obstajajo sicer določeni evalvacijski in poročevalski mehanizmi, ki jih urejajo posamezni dokumenti ali predpisi. Predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije na primer predvideva spremljanje njenega izvajanja in na podlagi poročila o stanju na področju urejanja prostora tudi možnost spreminjanja in povzemanja drugih ukrepov. Država in občine so dolžne vsake štiri leta pripraviti poročilo o stanju na področju urejanja prostora in sicer na podlagi uporabe z zakonom in uredbo predpisanih enotnih kazalnikov ter sistema zbirk prostorskih podatkov. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije predvideva poročilo o razvoju, ki ga pripravlja UMAR. Zakon o ohranjanju narave in Zakon o varstvu okolja predvidevata spremljanje stanja in pripravo poročila o stanju okolja. Glede na prepad med načelno in praktično ravnanje je precej očitno, da vlada teh instrumentov ne uporablja učinkovito, saj na njihovi podlagi niso narejene celovite evalvacije politike vzdržnega razvoja, sprejeti potrebni ukrepi, kot bi bila na primer nujna določitev roka za uskladitev neusklajenih dokumentov in predpisov. Obenem pa je potrebno upoštevati, da je področje urejanja prostora podatkovno slabo pokrito, niso še izoblikovani ustrezni in enotni kriteriji in kazalniki za spremljanje stanja in ovrednotenje politike vzdržnega prostorskega razvoja, kar otežuje sistematično analizo in izvedbo ustrezne evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja.

- *Ali je spodbujano vključevanje udeležencev (stakeholders) v oblikovanje politike?*

Udeleženci so vključeni v oblikovanje politike vzdržnega razvoja preko javnih razprav in obravnav in prostega spletnega dostopa. Zakon o urejanju prostora omogoča tudi vključevanje interesnih in gospodarskih združenj ter druge javnosti v postopek priprave prostorskega akta, predvsem preko instituta prostorske konference, javne razgrnitve in javne obravnave. Z Zakonom o lokalni samoupravi je določeno tudi, da v kolikor se zadeve nanašajo na lokalne skupnosti, se določen predpis ali dokument pošlje pred sprejemom tudi v mnenje lokalnim skupnostim oziroma njihovim združenjem. Veljavna zakonodaja je manj jasna glede vključevanja predstavnikov zasebnega sektorja. Različni zakoni urejajo podelitev koncesije za izvajanje gospodarskih javnih služb. Na podlagi veljavne zakonodaje torej obstajajo številni in zadostni mehanizmi za pridobitev povratne informacije, vendar pa se jih v praksi očitno ne uporablja v zadostni meri.

- *Ali je različnost znanja in znanstvenega vložka pri reševanju problemov ustrezno upravljana?*

Pri raziskovalnem delu se spodbuja interdisciplinarnost (Zakon o raziskovalni dejavnosti, Nacionalni raziskovalni program, naloge v okviru ciljnega razvojnega programa). Omogočen je pretok znanja. Za pripravo prostorskih aktov in sprejemanje drugih odločitev na področju urejanja prostora se zahteva pridobitev in upoštevanje potrebnih strokovnih podlag. Posamezni nosilci urejanja prostora sodelujejo z različnimi strokovnjaki, in sicer kot izdelovalci posameznih študij ali kot recenzenti pripravljenih dokumentov oziroma predpisov. Država in lokalne skupnosti so po zakonu dolžne sodelovati pri zadevah urejanja prostora, tako da je možnost pretoka znanja urejena tudi v vertikalni smeri. Problem na tem področju predstavlja predvsem financiranje raziskovalne dejavnosti skoraj v celoti iz državnega proračuna, kar se velikokrat odraža v nekritičnih rezultatih študij in v njihovi neuporabnosti.

2.2.2 Evalvacija institucionalne ureditve uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji

Na podlagi izvedene analize obstoječe institucionalne ureditve vzdržnega prostorskega razvoja glede na posamezne ravni izhaja naslednje:

a) državna raven:

Na podlagi ustave so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Skozi sprejete zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, bi se moralo to pooblastilo odražati. V skladu z veljavno zakonodajo je vlada državnemu zboru odgovorna za politiko države, ki jo vodi, razmere na vseh področjih iz pristojnosti države, izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Za delo vlade so odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. V našem pravnem sistemu obstojijo tudi instrumenti nadzora nad nosilci posameznih vej oblasti (nezaupnica vladi, zaupnica vladi, interpelacija, obtožba zoper predsednika vlade in ministre in drugi) ter sankcioniranja neizvrševanja svojih pristojnosti v skladu z ustavo in zakoni. Skozi izvrševanje sprejetih zakonov, nacionalnih programov, resolucij, politik in drugih aktov bi se moralo odražati zagotavljanje uresničevanja javne koristi. Na podlagi izvedene analize ugotovljene neusklajenosti veljavnih dokumentov in aktov oziroma njihovo neizvrševanje oziroma nerealizacija pa kažejo nasprotno.

Pri uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja se kažejo kot zelo pomembne in uspešne različne oblike sodelovanja različnih nosilcev urejanja prostora, kot so vladna delovna telesa in skupine ter medresorske koordinacije. Iz opisananih pristojnosti, nalog in načina dela konec leta 2003 ustanovljenega Sveta za trajnostni razvoj izhaja, da gre za delovno skupino, ki bo skrbela za usklajenost na področju uresničevanja trajnostnega razvoja skozi različne razvojne in druge dokumente in predpise države. Glede na to, da je bil svet ustanovljen šele pred dvema mesecema, je težko ocenjevati njegovo vlogo, predvsem pa učinkovitost pri odpravi implementacijskega deficita na tem področju. Njegovo uspešnost pri odpravljanju implementacijskega deficita v prihodnje pa postavlja pod vprašaj že sama nejasnost oziroma neobstoje uradno poenotene opredelitve uporabljenih se pojmov za slovenski prevod angleškega izraza »*sustainable development*«, torej »trajnostni« oziroma »vzdržen« razvoj.

V skladu z izvajajočo se reformo državne uprave, naj bi bila na področju urejanja prostora na podlagi Pravilnika o notranji organizaciji Ministrstva za okolje, prostor in energijo politika vzdržnega prostorskega razvoja od 1.4.2004 izvajana v okviru Direktorata za prostor, in sicer znotraj Urada za graditev in sistem prostora (v okviru Sektorja za pravno-sistemska vprašanja in Sektorja za sistem prostora) in znotraj Urada za prostorski razvoj. Predlagano reorganizacijo je v tej fazi nemogoče ocenjevati. Na podlagi programa dela Urada za prostor je mogoče ugotoviti, da izvajanje politike vzdržnega prostorskega razvoja v dveh uradih znotraj direktorata ni ustrezno razdeljeno, saj ni jasno opredeljeno razmerje med tema uradoma. Prvi naj bi namreč skrbel za celoten sistem urejanja prostora, v Uradu za prostorski razvoj pa naj bi se opravljale strokovne naloge, ki pomeni po eni strani pripravo strokovnih rešitev kot podlago za oblikovanje in sprejemanje odločitev, po drugi strani pa izvajanje politike, ki se oblikuje v prvem uradu. Glede na to, da so nekatere naloge Urada za prostorski razvoj systemskega značaja (nadzor nad prostorskim načrtovanjem, razvoj prostorskega načrtovanja in podobno) ta delitev ni narejena dosledno. Prevelika razdrobljenost na sektorje in oddelke povečuje potrebo po njihovi dobri koordinaciji, kar pa je v državni upravi že »pregovorno« velik problem, narava področja pa je taka, da je zadeve zelo težko ločiti in razdeliti med posamezne sektorje.

b) lokalna raven:

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je na podlagi opravljenih analiz ugotovilo, da je raven teh služb v številnih občinah nezadovoljiva. Ugotovljeno je bilo tudi, da je občinska služba primerna oziroma nujna organizacijska oblika predvsem za mestne in druge večje

občine, ki nameravajo same izvajati vse naloge urejanja prostora, kot jih določa ZUreP-1. Občine imajo možnost ustanavljanja skupnih služb za urejanje prostora. Pojavlja se tudi vprašanje glede evropskih zadev in mednarodnega sodelovanja. V okviru Urada za prostorski razvoj, Sektorja za programe in projekte prostorskega načrtovanja je, kot izhaja iz programa dela Urada za prostor, predvideno zagotavljanje udeležbe v dejavnostih, ki potekajo na področju zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni ter v mednarodnem prostoru.

c) sodelovanje na nadnacionalni ravni ter oblike meddržavnega, medregionalnega in čezmejnega sodelovanja:

Slovenija aktivno sodeluje pri zagotavljanju vzdržnega prostorskega razvoja Evrope skozi pripravo svojih prostorskih aktov in skozi sodelovanje pri projektih iz INTERREG IIIB programa. V tem kontekstu spoštuje in implementira načela EPRP in CEMAT, Agende Habitat, in drugih sporazumov na nacionalni, regionalni in lokalnih ravni. Slovenija sodeluje tudi v številnih mednarodnih projektih in sodeluje z drugimi državami, s tem pa prispeva k ustvarjanju skupne evropske politike, koherentnosti znotraj evropskega območja, razširitev načel vzdržnega prostorskega razvoja in uporabo načel mednarodnih dokumentov in sporazumov. Hladnikova (2003:64,65) poudarja, da sodelovanje v mednarodnih projektih omogoča Sloveniji vključenost v ustvarjanje skupnih odločitev na področju prostorskega razvoja, izmenjavo znanja, povezovanje z mednarodnimi institucijami in strokovnjaki ter pridobivanje zahtevanih sposobnosti za pripravo in vodenje lastnih projektov. Slovenija spodbuja vzdržen prostorski razvoj tudi skozi mednarodno sodelovanje v OZN, CEMAT, programih SE, projektih EU, Alpski konvenciji, CEI, Skupnosti Alpe Jadran in pri drugih evropskih regionalnih aktivnostih. Na podlagi analize je mogoče ugotoviti, da ni jasna opredelitev Slovenije, katere oblike sodelovanja in na katerih področjih so zanjo prioritete.

d) Vključevanje raziskovalnih, strokovnih in interesnih organizacij in institucij ter organizirane javnosti:

Raziskovalne institucije in strokovne organizacije so sicer ustrezno vključene v postopke priprave prostorskih dokumentov, predpisov in aktov ter preverjanje posameznih zakonskih in drugih rešitev, ni pa pri tem v zadostni meri zagotovljena interdisciplinarnost in uporabljivost študij za konkretne rešitve v prostorskih dokumentih, predpisih in aktih. V času priprave nove prostorske zakonodaje in novih prostorskih aktov je bilo izdelanih veliko študij in organizirana so bila številna strokovna posvetovanja, kljub temu pa še vedno obstajajo

različna tolmačenja samega pojma vzdržnega prostorskega razvoja in možnosti oziroma način njegovega uresničevanja.

Vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih predpisov in aktov je ustrezno urejena. Kljub temu pa bi bilo potrebno opozoriti na ugotovitve Komunikacijske strategije »Prostor – naša skupna vrednota« (2003:7; v nadaljevanju: komunikacijska strategija), ki je bila pripravljena z namenom promocije prostorskega načrtovanja in prostora kot vrednote. Komunikacijska strategija izpostavlja problem abstraktnosti področja prostorskega načrtovanja in razvoja prostora med prebivalci Slovenije, tj. dejstva, da »problematika prostorskega načrtovanja še ni javno identificirana kot problem do te mere, da bi jo posameznik (na individualni ravni) ali laična javnost (kot celota) prepoznavali kot svoj osebni problem, na katerega reševanje lahko kakorkoli vplivajo«. Iz komunikacijske strategije izhaja, da laična javnost v Sloveniji prostorskih problemov ne zaznava kot problema, ki bi ji lahko že v bližnji prihodnosti zmanjšal kakovost bivanja oziroma kot problema, pri katerem bi imela pravico do soodločanja in (so)vplivanja na izboljševanje stanja, saj je bilo to področje dolgo časa plansko načrtovano in vodeno s strani političnih struktur.

3 Prioritete za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji s predlogom ukrepov za njihovo uresničitev

Na podlagi opravljene analize in evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja, ki je zaradi obsežnosti tematike, »vseobsežnosti« prostora in številnih različnih dejavnikov, ki vplivajo na upravljanje prostora, nujno nepopolna, je mogoče zaključiti, da je Slovenija v zadostni meri že uzakonila vzdržen prostorski razvoj in možnosti oziroma načine njegovega uresničevanja. V ta namen je bilo narejenih tudi veliko študij, kot so Analiza prostorsko razvojnih možnosti Slovenije (Černe:2001), Globalna vizija prostorskega razvoja (Dimitrovska Andrews:2000), Koncept prostorskega razvoja Slovenije (Dimitrovska Andrews:2001), Ocena stanja na področju urejanja prostora na lokalni ravni v Republiki Sloveniji (Konečnik Kunst:2002), Vrednotenje prostorskih politik in strategij neprostorskih resorjev (osnutek, Kos:1996), Temeljne družbene vrednote za izdelavo politike prostorskega plana Republike Slovenije (Makarovič:1997), Instrumenti regulacije prostorskega razvoja Slovenije (Pirnat:1997) in Družba in prostorski razvoj Slovenije (Zupančič:2001).

Za nadaljnje upravljanje oziroma izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja je treba v tej fazi opredeliti prioritete in povzeti določene ukrepe za uresničevanje teh prioritet. Pri tem je ključnega pomena situacija, v kateri je Slovenija kot mlada država, ki bo od 1. maja 2004 enakopravna članica EU. V Sloveniji namreč, kot pravi Mlinar (1994:134), »razmerje med vrednotama in procesoma (težnja k osamosvajanju in popolni nacionalni suverenosti ter k odpiranju in povezovanju v »Evropi brez meja«) še vedno ostaja nerazjasnjeno tako, da le nekako soobstajata ena ob drugi«.

Ključno vprašanje je, kot pravi Hočevar (2003), kako nasprotujoče skupne družbene (javne) in posamične individualistične (zasebne) vrednote medsebojno približati tako, da bi izraba prostora in dolgoročni prostorski razvoj hkrati sledil potrebam lokalnih skupnosti, že izdelanim nacionalnim ciljem, sodobnim evropskim okoljskim načelom sonaravnosti, da pa pri tem ne bi bili okrnjeni vedno bolj diferencirani in na novo porajajoči se življenjski slogi. Odgovor na to vprašanje mora poiskati vsaka država zase. Iz smernic OECD (2001) izhaja, da bi morala t.i. »vlada prihodnosti« znati odgovoriti na vprašanje, kako lahko razvije konsenz glede ciljev reforme in skupnih vrednot, ki podpirajo te cilje. Vlada prihodnost se mora naučiti biti bolj odzivna na spremembe v družbi in mora povzeti proaktiven pristop k reševanju problemov z vnaprejšnjim pričakovanjem želja javnosti in spremeniti način delovanja

z namenom, da tem željam lahko ugotovi. Vlada si mora ponovno pridobiti zaupanje javnosti z zagotavljanjem večje izbire, demokratičnosti in transparentnosti. Z namenom razumevanja in serviranja javnosti, morajo nacionalne vlade biti boljši mediatorji, koordinatorji in oblikovalci politike.

Iz usmeritev za izboljšanje koherentnosti politike in integracije vzdržnega razvoja, ki ga je pripravila OECD (2002) izhaja, da je pomanjkanje učinkovite koordinacije med sektorji in med različnimi ravni eden izmed glavnih izzivov. Doseganje večje koherentnosti politik zahteva določene napore za izboljšanje integracije sektorskih politik, zagotovitev integracije politike čezravninskega upravljanja in zagotovitev konsistentnosti v izbirah različnih akterjev. Glavne ovire za implementacijo določene politike so predvsem globoko zakoreninjene različnega zaznavanja zadev s strani različnih akterjev. Implementacija ciljev vzdržnega razvoja pogosto zahteva specifične pobude s strani vlade za izboljšanje integracije ekonomskih, okoljskih in družbenih ciljev znotraj pooblastil vsake obstoječe institucije. Potrebna je sposobnost identificiranja in uporabe najboljših razpoložljivih instrumentov za upravljanje vključenosti civilne družbe. Z namenom implementacije politik vzdržnega razvoja s strani vlade morajo biti le-te podprte z učinkovitim sistemom, ki omogoča širše posvetovanje in udeležbo skozi proces oblikovanja politike.

Glede na ugotovljeno precejšnjo stopnjo implementacijskega deficita na področju uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja, je treba prioritete in ukrepe za njihovo doseganje opredeliti tako, da bi ta deficit čimprej odpravili. Dujič (v Ferfila in Kovač, 2000: 182) meni, da je treba v Sloveniji reformne sile osredotočiti predvsem na povečanje učinkovitosti obstoječih upravnih sistemov na vseh ravneh zaradi zagotovitve boljše podpore implementaciji postavljenega pravnega reda; oblikovanje nekaterih novih upravnih institucij, ki morajo podpirati spremembe v pravnem in političnem sistemu in brez katerih ni mogoče učinkovito delovanje države v novih pogoji; in vključevanje Slovenije v širše mednarodne integracije. Znaki neučinkovitosti, tj. nepovezanost in nezadostno sodelovanje različnih sektorjev in ravni oblasti, neživljenjskost zahtev urejanja prostora glede na potrebe stalno spreminjajoče se družbe, velike diferenciarosti posameznih podsistemov upravnega sistema, lahko prioritete za izboljšanje uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja določimo na tej osnovi. Pri tem je potrebno poudarek dati predvsem fazi implementacije, saj kot opozarja Papadopoulosova (2000:220) »/p/ojav in trajanje konfliktov na lokalni ravni odkriva, da

dimenzija konflikta in potencialna politizacija teh tem ni izginila, ampak se je pojavila v fazi implementacije«.

Povzeto po Vedungu (1998:21) so instrumenti javnih politik (*public policy instruments*) set tehnik, s katerimi oblastni organi izvajajo svojo moč z namenom podpore in vpliva ali preprečitve družbene spremembe. Ti instrumenti so razumljeni kot konkretna in specifična operacionalizacija intervencije s strani oblastnih organov, ki pa variirajo v stopnji intervencije od minimalne, zadržane in subsidiarne intervencije do aktivne oblike intervencije. V oblikovanje in izbiro instrumentov javnih politik so vključeni številni udeleženci, ki so lahko vključeni v fazi oblikovanja politike, njene implementacije ali uporabe teh instrumentov. Z namenom doseganja zastavljenih ciljev je potrebno dobro izbrati kombinacijo (set) teh instrumentov. Izbira instrumentov odraža policy stil neke države, kako pristopa k reševanju problemov (aktivno ali reaktivno) in njen odnos do drugih akterjev, udeleženih v oblikovanje in implementacijo politike (posvetovalen ali vsiljen način). Bemelmans-Videcova (1998:7) izpostavlja učinkovitost (*effectiveness*), zmožnost (*efficiency*), legalnost (*legality*) in demokratičnost (*democracy*) kot glavne kriterije »dobrega upravljanja« (*good governance*) politik in upravne dejavnosti pri uzakonitvi politik v demokratičnih družbah. Pravi, da »/i/zbira instrumentov javnih politik temelji na teh, pogosto med seboj tekmujočih in konfliktnih vrednotah«. Vedung (1998:30) definira tri glavne tipe instrumentov: predpisi kot palica (*regulation - the stick*), finančne spodbude kot korenček (*economic means - the carrot*) in opozorilo – kot »pridiga« (*information - the sermon*). Glede na vrednote »dobrega upravljanja« mora izbira instrumentov javnih politik tako nujno vključevati strategijo »dati-vzeti« (*give-and-take strategy*). Gre za mediacijo med različnimi instrumenti, skozi katero se želi optimizirati legitimnost in učinkovitost instrumentov.

V nadaljevanju te instrumente imenujemo ukrepi za uresničevanje opredeljenih prioritet. Vrsta in intenzivnost teh ukrepov je odvisna od odgovora na vprašanje, kako resno želimo pristopiti k odpravljanju implementacijskega deficita.

3.1 Izboljšanje izvajanja normativne in institucionalne ureditve vzdržnega prostorskega razvoja

Izboljšanje izvajanja normativne in institucionalne ureditve vzdržnega prostorskega razvoja obsega:

- poenotenje definicije in razumevanja pojma in koncepta »vzdržnega prostorskega razvoja«;
- uskladitev vladne politike in delovanja za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:
- »izkoristek« prehodnega obdobja in njegovo čimprejšnje končanje;
- nujnost boljše uporabe obstoječih prostorskih instrumentov in orodij ter drugih instrumentov, ki jih ureja veljavna zakonodaja.

Za uresničevanje te prioritete se nekateri ukrepi lahko izvedejo takoj na podlagi obstoječih dokumentov in predpisov, nekateri ukrepi se lahko izvedejo šele po končanem prehodnem obdobju na podlagi opravljene evalvacije politike uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja, nekateri ukrepi pa se morajo izvajati dolgoročno, vendar vzporedno z izvajanjem »tekočih« ukrepov.

a) Ukrepi, ki se lahko izvedejo na podlagi obstoječe zakonodaje, so:

1. poenotenje definicije in razumevanja pojma in koncepta »vzdržnega prostorskega razvoja«:

- jasna opredelitev definicije, ciljev in načel vzdržnega prostorskega razvoja ter nosilcev, načina in instrumentov implementacije;
- vzpostavitev dialoga z nosilci urejanja prostora na državni in lokalni ravni, organizirano javnostjo, strokovnjaki s tega področja: organizacija rednih strokovnih srečanj in izobraževanj; oblikovanje posvetovalnega telesa ali teles, ki je ali so sestavljeni iz strokovnjakov s področja urejanja prostora ter nosilcev urejanja prostora;
- izvedba konference, na kateri predstavniki različnih ravni oblasti in sektorjev sprejmejo deklaracijo o vzdržnem prostorskem razvoju, vlogi prostorskega načrtovanja pri njegovem zagotavljanju in vlogi posameznih udeležencev v procesu prostorskega načrtovanja (primer Nizozemska);

2. uskladitev vladne politike in delovanja za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja:

- imenovanje delovne skupine za ugotavljanje skladnosti razvojnih in področnih strategij, nacionalnih programov, sporazumov in zakonov z ZUreP-1 in prostorsko strategijo znotraj Ministrstva za okolje, prostor in energijo, Direktorata za prostor;
- vzpostavitev ustrezne oblike sodelovanja različnih nosilcev urejanja prostora za oblikovanje predlogov rešitev oziroma ukrepov za odpravo ugotovljenih neskladnosti ali neizvrševanja oziroma nerealizacije zahtev veljavnih zakonov, nacionalnih programov, strategij in drugih aktov;

- priprava predlogov ukrepov za odpravo ugotovljenih neskladnosti;
- priprava predlogov sprememb strategij, nacionalnih programov in zakonov, vključno z morebitnimi potrebnimi spremembami ZUreP-1 in predloga prostorske strategije;

3. » izkoristek« prehodnega obdobja in čimprejšnji prehod na nov z načeli in cilji vzdržnega prostorskega razvoja usklajen sistem urejanja prostora:

3.1. na državni ravni:

- čimprejšnji sprejem podzakonskih predpisov, določenih z ZUreP-1, saj je zakonsko določen rok za njihovo uveljavitev potekel že pred letom dni;
- čimprejšnji sprejem državnih prostorskih aktov: prostorske strategije in Prostorskega reda Slovenije, saj na njuni podlagi lahko občine začnejo s pripravo svojih novih prostorskih aktov, pripravljati pa se lahko začnejo tudi regionalne zasnove prostorskega razvoja;
- v času pred sprejemom prostorske strategije bi bilo potrebno preveriti posamezne usmeritve iz predloga prostorske strategije na posameznih primerih, predlog akta dopolniti z opredelitvijo roka, do kdaj se pričakuje izboljšanje oziroma napredek k zastavljenim ciljem, ter pri ukrepih določiti, do kdaj morajo biti izvedeni ukrepi za izvajanje prostorske strategije in nastaviti sistem preverjanja usklajenosti prostorskih in drugih razvojnih aktov s prostorsko strategijo;
- čimprejšnja priprava priročnikov za pripravo prostorskih aktov z vzorčnimi primeri, organizacija usposabljanja, predstavitev celotnega sistema urejanja prostora javnosti, s poudarkom na novih državnih prostorskih aktih, odgovornostjo vseh za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja, vlogo prostorskega načrtovanja pri tem in možnost vključevanja različnih udeležencev v postopke prostorskega načrtovanja;
- čimprejšnja vzpostavitev sistema zbirk podatkov in ustrezne povezave z drugimi informacijskimi sistemi;
- spodbujanje implementacije vzdržnega prostorskega razvoja na regionalni ravni, pri čemer je potrebna aktivna vloga Ministrstva za okolje, prostor in energijo kot vmesnika med nosilci urejanja prostora na državni in lokalni ravni;
- zagotovitev finančne podpore pilotnim projektom in primerom dobre prakse;
- spodbujanju lokalnih skupnosti pri ustanavljanju skupnih služb za urejanje prostora;
- spodbujanje nosilcev urejanja prostora k pripravi ustreznih in potrebnih strokovnih podlag;

- pomoč lokalnim skupnostim pri pripravi projektov za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja z namenom vključevanja v domače in mednarodne sofinancirane programe;

3.2. na lokalni ravni:

- vzpostavitev močnih služb za urejanje prostora oziroma zagotovitev sodelovanja ustreznega kadra;
- zagotovitev zadostnih sredstev v občinskem proračunu za izvajanje pristojnosti na področju urejanja prostora;
- izdelava potrebnih strokovnih podlag za pripravo novih prostorskih aktov;
- vzpostavitev dialoga in stalno sodelovanje z nosilci urejanja prostora na državni ravni, strokovnimi institucijami in javnostjo;
- priprava projektov, ki spodbujajo vzdržen prostorski razvoj, in kandidiranje na razpisu za pridobitev sredstev v okviru mednarodnih in domačih programov;

4. boljša uporaba obstoječih prostorskih instrumentov in orodij ter drugih instrumentov, ki jih ureja veljavna zakonodaja:

- izdelava strokovnih podlag s strani posameznih nosilcev urejanja prostora;
- sodelovanje lokalne skupnosti in posameznih resorjev pri zadevah urejanja prostora;
- usklajevanje razvojnih potreb z varstvenih zahtev v skladu s splošnimi določbami ZUreP-1;
- uporaba instituta prostorske konference tako, kot ga določa zakon - »z namenom, da se pridobijo«, predvsem pa »»uskladijo« priporočila, usmeritve in legitimni interesi lokalne skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter organizirane javnosti...«;
- vzpostavitev sistema opravljanja nadzora nad zakonitostjo občinskih prostorskih aktov ter njegovo dejansko izvajanje;
- korektno izvajanje pristojnosti in nalog države in lokalne skupnosti na področju urejanja prostora;
- boljša uporaba instrumentov, ki omogočajo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja: uporaba ustanovljenih delovnih teles in skupin vlade ter medresorskih koordinacij; ustanovitev potrebnih novih tovrstnih teles in delovnih skupin; dolžnost sodelovanja države in lokalnih skupnosti ter lokalnih skupnosti med seboj; institut posvetovanja in pogajanja;

b) Stalni oziroma dolgoročni ukrepi:

- evalvacija implementacije vzdržnega prostorskega razvoja (sprejeti prostorski akti, izvajanje nadzora nad zakonitostjo, spremljanje stanja na področju urejanja prostora in drugo);
- opredelitev in povzem ukrepov za izboljšanje implementacije politike na podlagi opravljene evalvacije, kot so na primer sprejem morebitnih sprememb ZUreP-1 (z namenom, da se lahko sprejmejo določeni ukrepi) ter sprememb in dopolnitev prostorske strategije;
- sprejem akcijskega programa vlade ali vladnega programa implementacije vzdržnega prostorskega razvoja za 2 leti, ki je podprt s proračunom;
- spodbujanje sodelovanja in dialoga med nosilci urejanja prostora na državni in lokalni ravni pri pripravi državnih prostorskih aktov;
- priprava priročnikov in priporočil, organizacija in izvedba seminarjev in delavnic priprave prostorskih aktov, s poudarkom na strokovnosti prostorskih odločitev, usklajevanju razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami ter vključevanju javnosti in posameznih resorjev;
- ukrepi ozaveščanja javnosti glede omejenosti in neobnovljivosti prostora, odgovornosti vseh za racionalno rabo prostora in implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja, vlogo prostorskega načrtovanja pri tem ter možnosti vključevanja v uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja;
- aktivno spodbujanje sodelovanja na lokalni, regionalni in mednarodni ravni glede sodelovanja pri projektih in programih, ki spodbujajo vzdržen prostorski razvoj;
- aktivno spodbujanje interdisciplinarnosti raziskovalne dejavnosti na tem področju;
- aktivno spodbujanje uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja s pobudami in spodbudami sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem;
- razvijanje in spodbujanje strokovnega dela na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja, kar je že z ZUreP-1 določeno kot pristojnost države na področju urejanja prostora (v sodelovanju z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije, fakultetami, instituti, nosilci urejanja prostora);
- spodbujanje zaposlovanja ustreznega kadra.

ZUreP-1 je uzakonil nov pojem »vzdržni prostorski razvoj« in nastavl sistem njegovega uresničevanja oziroma prehod na nov sistem urejanja prostora ter pri tem uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja. Za vsako spremembo družbenega ravnanja, ki jo želi doseči

država, je potrebna njena aktivna vloga. Aktivna vloga države pri uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja je pogojena predvsem z zadostnimi finančnimi sredstvi za izvajanje posameznih ukrepov. Na to opozorja tudi Blaganje (2003:13), ko pravi, da »ZUreP-1 in ZGO-1 nimata večjih vsebinskih napak, je bilo pa napačno zatrjevanje v državnem zboru, da zakona ne bosta imela finančnih posledic«. V kolikor želimo vzdržni prostorski razvoj dejansko uresničevati, bi bilo nujno potrebno zagotoviti tudi ustrezno finančno podporo njegovi implementaciji.

Glede na to, da gre pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja za upravljanje okoljskih, ekonomskih, družbenih in kulturnih vidikov razvoja, bi morali biti t.i. »upravljalci vzdržnega prostorskega razvoja« usposobljeni za uravnavanje teh vidikov. Glede na to, da je, kot izhaja iz ZUreP-1, uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja v pristojnosti države in lokalnih skupnosti, so t.i. »upravljalci vzdržnega prostorskega razvoja« država in lokalne skupnosti, torej pripravljavci prostorskih aktov. ZUreP-1 v tretjem odstavku 4. člena namreč določa, da usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami vodi pripravljavec prostorskega akta. V naslednjem odstavku istega člena pa, da v kolikor se v postopku priprave prostorskega akta ni dalo uskladiti razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami, o neusklajenosti odloči v okviru svojih pristojnosti vlada na predlog ministra, pristojnega za prostor oziroma občinski svet na predlog župana. »Upravljalci vzdržnega prostorskega razvoja« so na državni in regionalni ravni tako vlada in minister, pristojen za prostor, na lokalni ravni pa občinski svet in župan.

Postavlja se vprašanje, ali sta država oziroma v njenem imenu državni zbor (s sprejemom prostorske strategije), vlada (s sprejemom Prostorskega reda Slovenije, državnih lokacijskih načrtov, odločitvami v primeru neusklajenosti glede razvojnih potreb in varstvenih zahtev pri pripravi državnih in skupnih prostorskih aktov) oziroma ministrstvo, pristojno za prostor, in lokalna skupnost oziroma v njenem imenu občinski svet oziroma župan usposobljeni za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja. Dvom v to potrjuje izpostavljena nejasnost same definicije vzdržnega prostorskega razvoja in dejansko stanje in trendi ter odnos do prostora v Sloveniji. Blaganje (2003b:3) dejavnost urejanja prostora opredeljuje kot »sestavljeno, na dosežkih znanosti utemeljeno tehnično, pravno in upravno dejavnost, ki zagotavlja vzdržen prostorski razvoj«. Naloga usklajevanja navzkrižnih interesov bi morala biti dodeljena strokovnjakom s področja urejanja prostora, ki pa bi bili neodvisni in samostojni pri vodenju teh usklajevanj, obenem pa vezani na ustavo, zakone in morebitne interne akte, kot na primer kodeks ravnanja. Take usklajevalce bi lahko imenovali »mediatorje interesov v prostoru«, ki

bi morali delovati na podlagi pridobljene ustrezne licence in v skladu s kodeksom ravnanja. Seveda so ti mediatorji lahko le za to strokovno usposobljeni delavci, ne pa politično imenovani in vezani predstavniki. Pri tem ne bi smelo biti to področje izključno vezano na strokovnjake s področja arhitekture oziroma krajinske arhitekture, ki trenutno prevladuje na področju urejanja prostora. Glede na definicijo in namen vzdržnega prostorskega razvoja je za to nalogo potrebno dobro poznavanje predvsem sistema urejanja prostora, državne ureditve, ekonomskega sistema ter sposobnost usklajevanja različnih interesov. V tem primeru bi morali zakonsko predvideti obveznost ali vsaj možnost vključevanja teh mediatorjev v postopke prostorskega načrtovanja ter pri oblikovanju in sprejemanju drugih odločitev, ki v konkretni situaciji pomenijo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja, na državni, regionalni in lokalni ravni. Ob teh t.i. »mediatorjih« bi morali imeti tudi t.i. »upravljalce vzdržnega prostorskega razvoja«. Iz multidisciplinarnosti same dejavnosti izhajajo, da bi morali biti »upravljalci vzdržnega prostorskega razvoja« v imenu države oziroma lokalnih skupnosti strokovnjaki, ki bi obvladovali potrebna znanja glede sistema urejanja prostora in sistema državne ureditve, predvsem sistema in delovanja državne uprave in lokalne samouprave, vodenja in organizacije dela ter javnih financ. Z novo ureditvijo državne uprave je predvideno, da naj bi bili vodje direktorats generalni direktorji, ki naj bi bili upravni menedžerji, ki naj bi strokovno vodili in koordinirali določeno področje. Glede na to, lahko generalnega direktorja, pristojnega za urejanje prostora, štejejo za t.i. »prostorskega menedžerja«, ki bi prevzel tudi funkcijo »upravljalca vzdržnega prostorskega razvoja«. Glede na predvideno reorganizacijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo na tem področju naj bi bil poleg njega »upravljaec vzdržnega prostorskega razvoja« na državni ravni tudi direktor Urada za prostorski razvoj in direktor Urada za graditev in sistem prostora. Na lokalni ravni pa naj bi bili »upravljalci vzdržnega prostorskega razvoja« direktor občinske uprave oziroma vodja Oddelka za okolje in prostor.

Za ustrezno upravljanje vzdržnega prostorskega bi bilo potrebno zagotoviti predvsem ustrezno strukturo zaposlenih, ki bi razpolagali s potrebnimi znanji, pri čemer je potrebno predvsem dobro poznavanje sistema urejanja prostora in državne uprave. Glede na omejitve glede novega zaposlovanja v državni upravi bi bilo za konsistentno vodenje politike vzdržnega prostorskega razvoja nujno potrebno zagotoviti možnost usposabljanja že zaposlenih na področju urejanja prostora v tej smeri. Zaradi narave področja urejanja prostora bi bilo potrebno zagotoviti tudi redno izvajanje evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja s strani policy analitikov.

Bistveno pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja je tudi zavedanje realnosti ravnanja s prostorom v Sloveniji. Glede na ugotovitve iz komunikacijske strategije (2003:7), da problematika prostorskega načrtovanja še ni javno identificirana kot problem do te mere, da bi jo posameznik (na individualni ravni) ali laična javnost (kot celota) prepoznavali kot svoj osebni problem, na katerega reševanje lahko kakorkoli vplivajo, bi bilo v prihodnje potrebno dati poseben poudarek predvsem temu problemu ter vzpostavitvi aktivnega odnosa posameznikov do prostorske problematike in načrtovanja prostorskega razvoja.

3.2 Reorganizacija obstoječih in oblikovanje nekaterih novih upravnih institucij za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja

Iz usmeritev OECD (2002) za izboljšanje koherentnosti in integracije vzdržnega razvoja izhaja, da je bil tradicionalni odziv na izpostavljeno potrebo po spodbujanju in implementaciji določene zadeve ustanovitev novih institucij, vendar se je izkazalo, da ustanovitev novih institucij ni vedno najboljša rešitev. Iz evalvacije opravljene analize izhaja, da obstaja ustrezna institucionalna podlaga za upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja. Glede na ugotovljene pomanjkljivosti, kot so nesodelovanje, netransparentnost ter ponavljanje nalog na različnih ravneh in med različnimi resorji, je potrebno na podlagi opravljene analize in evalvacije oceniti, katere institucionalne prilagoditve so potrebne za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji oziroma njegovo uresničevanje. Vprašanje je še posebno aktualno, saj reforma sistema urejanja prostora še ni končana, sočasno pa se izvaja tudi reforma državne uprave. Kos (1996:30) pravi, da je »pri kompleksnejših in bolj dinamičnih sistemih priporočljivo sprotno dogovarjanje o razdelitvi vlog in pristojnosti med številnimi akterji, ki pripadajo različnim resorjem in strokam, pri čemer se predpostavlja intenzivno medsektorsko sodelovanje«. Takšen pristop je primeren tudi za področje urejanja prostora. Na podlagi stalnih cikličnih evalvacij politike uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja je potrebno povzeti določene potrebne ukrepe za izboljšanje upravljanja in uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja.

Iz predloga prostorske strategije izhaja, da se organizacijo javne uprave in institucij urejanja prostora koordinira na način, ki bo podpiral v njej začrtan prostorski razvoj Slovenije. Za učinkovito uresničevanje tega določila prostorske strategije in za uresničevanje druge prioritete bi morali biti na državni, regionalni in lokalni ravni po posameznih nosilcih urejanja prostora povzeti naslednji ukrepi:

a) Vlada Republike Slovenije, vladna telesa in skupine:

- Svet za trajnostni razvoj:

Glede na to, da je minister za okolje, prostor in energijo namestnik predsednice sveta in član sveta, je omogočeno uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja skozi delo sveta. Možna je tudi ustanovitev komisije ali skupine za vzdržen prostorski razvoj, ki bi delovala v okviru sveta.

- Programski svet za pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije:

Po sprejemu prostorske strategije bo prenehal delovati Programski svet za pripravo prostorske strategije in se bo na predlog ministra, pristojnega za prostor imenoval nov oziroma programski svet v novi sestavi, glede na morebitne izkazane potrebe sprememb prostorske strategije. Menimo, da bi bilo zaradi zagotavljanja dejanskega izvajanja prostorske strategije, predvsem ukrepov za njeno izvajanje, treba imenovati stalni Programski svet za izvajanje Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

- ustanovitev drugih delovnih skupin oziroma vzpostavitev drugih oblik sodelovanja različnih resorjev:

Po sprejemu prostorske strategije bo prenehala delovati Komisija Vlade Republike Slovenije za ugotavljanje usklajenosti prostorskih sestavin planskih aktov občine z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin planskih aktov Republike Slovenije. ZUreP-1 predvideva postopek potrjevanja strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine s sklepom ministra, pristojnega za prostor. Smiselno bi bilo ustanoviti delovno skupino vlade za ugotavljanje usklajenosti strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine z državnimi in morebitnimi skupnimi prostorskimi akti ter prostorskega reda občine s strategijo prostorskega razvoja občine ali vzpostaviti drugo obliko medresorskega sodelovanja, ki bi sodelovala z občinami že od začetka priprave prostorskega akta, jim pri tem pomagala s posredovanjem strokovnih podlag ter s priporočili, kako ustrezno upoštevati dane smernice v pripravljajočih se prostorskih aktih. S tem bi bili vzpostavljeni pogoji za dialog med nosilci urejanja prostora na državni in lokalni ravni, zagotovljena bi bila večja strokovnost dela, povezano delovanje nosilcev urejanja prostora ter usklajenost razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami oziroma zagotovljeno bi bilo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja. Na tej podlagi bi minister, pristojen za prostor lahko presodil, ali sta strategija prostorskega razvoja občine oziroma prostorski red občine usklajena ali ne z državnimi in morebitnimi skupnimi prostorskimi akti ter med seboj. V kolikor taka delovna skupina ne bo ustanovljena ali ne bo

vzpostavljena vsaj določena oblika medresorske koordinacije, se objektivnost ugotavljanja skladnosti postavlja pod vprašaj. Na podlagi mnenj nosilcev urejanja prostora k dopolnjenemu predlogu prostorskega akta namreč še ni mogoče ugotoviti, ali so bile v prostorskem aktu upoštevane usmeritve iz prostorske strategije. Glede na to, da nikjer niso določeni kriteriji za presojanje usklajenosti oziroma neusklajenosti strategij prostorskega razvoja občin oziroma prostorskih redov občin s prostorsko strategijo, le-to predstavlja precejšnjo diskrecijsko pravico ministrstva, pristojnega za prostor. Za Prostorski red Slovenije se predvideva ustanovitev posvetovalnega telesa, ki ga bodo sestavljali strokovnjaki s posameznih področij urejanja prostora. Ustanovitev in uporaba instituta medresorskih koordinacij je z namenom uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja pomembna tudi v postopku priprave državnih lokacijskih načrtov.

Veljavna zakonodaja omogoča ustanovitev *strateškega sveta* za posamezna pomembna vprašanja, ki deluje kot posvetovalno telo predsednika vlade; *imenovanje projektnih skupin*, in *sklic posvetovalne konference*. Ti instituti bi se lahko uporabili, v kolikor bi se to na podlagi evalvacije uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja izkazalo kot potrebno.

Za opravljanje strokovnih nalog vlade se ustanovijo *vladne službe*. Zaradi narave področja urejanja prostora in »vseprisotnosti« prostora, je smiselna tudi ideja o ustanovitvi vladne službe za to področje. Upravne naloge bi se izvajale v okviru ministrstva in upravnih enot, medtem ko bi vladna služba opravljala spremljanje stanja in teženj v prostoru ter skrbela za usklajeno uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja. Pri tem bi ugotavljala in s sklepom potrjevala usklajenost strategije prostorskega razvoja občine oziroma prostorskega reda občine z državnimi in morebitnimi skupnimi prostorskimi akti, opravljala evalvacijo in sprejemala potrebne ukrepe za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja, predvsem izvajanja prostorske strategije. Taka služba bi se na primer lahko imenovala Služba Vlade Republike Slovenije za prostorski razvoj.

b) Ministrstva:

- potrebno je zagotoviti učinkovito notranjo organizacijo in koordinacijo: predvsem med ministrstvom in posameznimi direktorati, uradi, sektorji, službami in zavodi, ki delujejo v na določenem področju;
- zagotoviti je potrebno ustrezno kadrovske strukturo in usposobljenost glede na poznavanje sistema urejanja prostora in uvrščanja posameznih sistemov vanj;

- sodelovanje v medresorskih koordinacijah oziroma skupinah;
- sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in pomoč občinam s priporočili;

c) Ministrstvo za okolje, prostor in energijo:

Posebno pozornost je potrebno nameniti odpravi morebitnega podvajanja nalog in zagotavljanju učinkovitosti dela na sploh, kar morda pomeni tudi kasnejše spremembe predvidene organizacije tega področja. Nejasnosti bi se v določeni meri lahko odpravila že z ustrezno delitvijo sistema prostora in graditve v dva ustrezna urada, urejanje prostora v enega, graditev v drugega.

Bistven del implementacije vzdržnega prostorskega razvoja naj bi potekal na regionalni ravni in preko mednarodnega sodelovanja. Ta dva dela sta glede na obstoječo organizacijo in predvideno reorganizacijo predvsem kadrovsko prešibko pokrita. Glede na to, da ti področji nista sami sebi namen, temveč sta tesno povezani z vsebino področja dela neke službe, je za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja potrebno ti dve področji preplesti z »vsebinskimi« sektorji znotraj Urada za prostorski razvoj oziroma znotraj Direktorata za prostor ter Uradom za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje. V slednjem se opravljajo predvsem naloge in projekti s področja okolja, kar pa je nerazumljivo, saj je to ministrstvo odgovorno za področje okolja, prostora in energije. V skladu z novo zakonodajo na področju državne uprave se za opravljanje evropskih zadev ministrstva ustanovi posebna služba. Dejstvo, da se pravni red EU ne nanaša neposredno na področje urejanja prostora, ne pomeni, da ni potrebno izvajanje s strani naše države sprejetih konvencij in drugih sporazumov ter s tem prevzetih obveznosti na tem področju. To tudi ne pomeni, da ne bi bilo potrebno usklajeno izvajanje sprejetih mednarodnih pogodb in drugih dokumentov s področja okolja, prostora in energetike. Na področju regionalnega prostorskega načrtovanja oziroma v okviru uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja na regionalni ravni bi bilo očitno pomanjkanje kadrov potrebno okrepiti predvsem s povezovanjem posameznih nosilcev regionalne razvojne politike, kot sta Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj in Agencija RS za regionalni razvoj.

Poleg tega je z namenom izvajanja določb ZUreP-1, s tem pa ciljev in načel vzdržnega prostorskega razvoja, nujno potrebno vzpostaviti strokovno ustrezno usposobljeno ekipo za izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskih aktov lokalnih skupnosti, inšpekcijski nadzor, pomoč in svetovanje nosilcem urejanja prostora, vzpostavitev sistema zbirk prostorskih

podatkov in spremljanje stanja na področju urejanja prostora. Potrebno je spodbujati pretok znanja, sodelovanje z raziskovalnimi institucijami in spodbujanje raziskovalnega dela. Predvidena je ustanovitev posvetovalnega telesa ministra za področje prostora, ki naj bi ga sestavljali strokovnjaki s tega področja.

d) lokalne skupnosti:

- potrebno je vzpostaviti ali okrepiti občinske službe za urejanje prostora: ustanovitev občinske službe za urejanje prostora ali skupne občinske služne za urejanje prostora ali zagotoviti sodelovanje občinskega urbanista;
- potrebna je ustanovitev in uporaba instituta delovnih teles – komisij in odborov za prostor, katerih člani so predstavniki različnih interesov.

V zvezi z nujnostjo vzpostavitve vmesne stopnje lokalne samouprave med državo in občinami ter regionalizacijo, ki naj bi bila najbolj ustrezna za Slovenijo, je težko opredeliti ukrepe za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja na regionalni ravni. To vprašanje je v Sloveniji namreč v veliki meri spolitizirano, saj spreminjanje števila regij, na katere naj bi bila razdeljena Slovenija, tako rekoč »čez noč«, deluje zelo neprepričljivo glede tega, kaj je za Slovenijo dobro in kaj ne oziroma kakšno regionalno politiko in regionalizacijo potrebujemo za uravnotežen regionalni razvoj pri nas. Glede na to bi bilo potrebno sprejetje racionalne in strokovno, tako z geografskega, zgodovinskega in kulturnega vidika, utemeljene delitve Slovenije na pokrajine. Pomembno bi bilo, da bi bile le-te ustanovljene čimprej, in bi bil izveden prenos pristojnosti nanje.

Sama ustanovitev pokrajin pa še ne bo rešila problema regionalnih razvojnih razlik. Dosedanja regionalna politika v Sloveniji pri tem očitno ni bila uspešna, saj se regionalne razvojne razlike še povečujejo. Potrebna bi bila vzpostavitev učinkovitega sistema za spodbujanje regionalnega razvoja in izvajanje strukturne politike. V predlogu novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ni več predvidene razdelitve Slovenije na tri kohezijske regije, ker naj bi bila Slovenija po zadnjih izračunih, kot pravi ministrica za regionalni razvoj in strukturno politiko Kovačeva (Silva Čeh, Delo, dne 13.2.2004, 1. stran), tudi v letih 2007-2013 v EU razumljena kot enotna regija na ravni vse države, ki pa bo še vedno v t.i. cilju 1 in ji bodo pripadala strukturna sredstva za regije, ki še ne dosegajo evropskega razvojnega povprečja. Kovačeva pravi, da »je notranja razdelitev pridobljenih strukturnih sredstev naša stvar, bo pa treba upoštevati enotni programski dokument, potrjen s

strani Evropske komisije, ki od nas zahteva, da se 60% strukturnih sredstev razdeli med najbolj ogrožene regije iz skupin A in B«. Pri tem je ključen pomen dan pospeševanju centrom malega gospodarstva. Velik pomen prostorskemu načrtovanju, kot instrumentu za doseganje skladnega regionalnega in uravnoteženega prostorskega razvoja, je bil sicer dan že s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije. Prostorski vidik naj bi se zagotavljal v okviru sprejetih regionalnih razvojnih programov in z ZUreP-1 predvidenim sprejemom novih prostorskih aktov, tj. regionalnih zasnov prostorskega razvoja. Z namenom zagotovitve dejanskega izvajanja prostorskega načrtovanja na regionalni ravni pa je seveda nujen predpogoj zagotovitev aktivne vloge države, pri tem pa predvsem aktivne vloge Ministrstva za okolje, prostor in energijo, pri tem, in sicer v obliki politične podpore tega nivoja prostorskega načrtovanja ter strokovnih, finančnih in drugih spodbud.

3.3 Enakovredno sodelovanje Slovenije pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine

Sloveniji, kot polnopravni članici SE, po 1. maju 2004 pa tudi EU, ta status daje možnost in pravico enakovrednega sodelovanja pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine. Slovenija bi morala to možnost in pravico, z namenom uveljavljanja svojih interesov v Evropi in ustrezne implementacije vzdržnega prostorskega razvoja doma, izkoristiti v kar največji možni meri ter se skozi sodelovanje izkazati kot pomemben in dejansko enakovreden partner pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine.

Med pristojnostmi države na področju urejanja prostora, naštetimi z ZUreP-1, sodi tudi sodelovanje pri zadevah urejanja prostora na mednarodnem področju. Iz izhodišč predloga prostorske strategije izhaja, da prostorska strategija temelji na zavedanju, da bo kot članica EU integrirana v širši družbeni prostor in bo tako del prostorsko-razvojnih procesov, ter svojih primerjalnih prednosti glede specifičnosti svojega prostora ter lokalnih in regionalnih identitet, ki jih želi z vstopom v EU ohraniti. S Strategijo prostorskega razvoja Slovenije namreč želi Slovenija »uskladiti in uveljaviti prostorske interese Slovenije, tako doma kot tudi v Evropi«. Zavedanje pomena vključevanja Slovenije v evropski prostor je izraženo tudi skozi prioritete za doseganje ciljev prostorskega razvoja Slovenije, saj je kot prva med njimi določena prav »Enakovredna vključenost Slovenije v evropski prostor«. Določeno je, da »/s/e pri pospeševanju povezanosti s širšim evropskim prostorom krepiti konkurenčnost slovenskih mest v evropskem urbanem omrežju, skrbi za učinkovito povezanost slovenskih infrastrukturnih omrežij v evropska infrastrukturna omrežja, panevropske prometne koridorje

ter povezanost najvrednejših delov narave v omrežja«, »/u/stvarja se pogoje za izkoriščanje primerjalnih prednosti slovenskega prostora in skrbi za enakovredno vključevanje v oblikovanje čezmejnih regij«, da »/m/ora Slovenija kot del velikih evropskih regij – alpske, mediteranske, podonavske, srednjeevropske (in lege na obrobju balkanske) prevzeti aktivno vlogo in izkoristiti svoj položaj«, da »/s/e s sosednjimi državami spodbuja oblikovanje čezmejnih regij, ki bodo na podlagi skupnih razvojnih programov pridobivale dodatne finančne vire iz strukturnih skladov EU. V tem povezovanju mora biti Slovenija enakovreden partner, zato krepi obmejna urbana naselja in s tem povečuje vpliv slovenskih obmejnih regij. Oblikovanje regij z deli sosednjih držav bo usmerjeno tudi v pritegnitev slovenskih manjšin, tj. reintegracijo slovenskega kulturnega prostora, kar ima za Slovenijo gospodarski, kulturni, zgodovinski in politični pomen«.

V predlogu prostorske strategije opredeljena prioriteta enakovrednega vključevanja Slovenije v evropski prostor in usmeritve za njeno doseganje predstavljajo zadostno osnovo za sodelovanje Slovenije pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine, ne zadostijo pa »kriteriju enakovrednega sodelovanja«. Iz predloga prostorske strategije namreč ne izhaja jasna opredeljenost prednostnih področjih, na katerih je sodelovanje Slovenije v mednarodnih, meddržavnih, regionalnih, čezmejnih in drugih organizacijah in povezavah v njenem interesu. Določeno je le, da se spodbuja čezmejno sodelovanje in regionalno povezovanje, ni pa jasno določeno, da so prioriteta na primer sodelovanje s sosednjimi državami, in sicer s Hrvaško na primer na področju varstva gozdov, z Italijo na področju infrastrukture in podobno. Pri tem bi bilo potrebno tudi opredeliti, kaj so prednosti Slovenije oziroma na katerih področjih je dobra in kako bi lahko aktivno in enakovredno sodelovala pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja glede določene vsebine.

Glede na program dela Urada za prostor naj bi Urad za prostorski razvoj zagotavljal aktivno sodelovanje v različnih mednarodnih organizacij in meddržavnih, regionalnih in čezmejnih povezavah ter sodelovanje v različnih projektih in programih za spodbujanje vzdržnega prostorskega razvoja. Potrebno je določiti njegovo razmerje do drugih nosilcev na nacionalni, regionalni, lokalni in nadnacionalni ravni. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo naj bi bilo vrste vmesnik, ki bi skrbel za povezanost med različnimi akterji. To pomeni, da bi bilo potrebno zagotoviti dobro povezanost Oddelka za programe in projekte pri Uradu za prostorski razvoj z drugimi sektorji glede na področje dela, ki ga pokrivajo. Za uresničevanje te prioritete pa bi bilo potrebno zagotoviti dobro sodelovanje ter pretok znanja in informacij z

drugimi državami oziroma oblastmi na nižjih ravneh upravljanja. Skozi sodelovanje in projekte lahko namreč posamezni partnerji pridobijo znanje in ustvarijo kontakte. Bilateralno in multilateralno sodelovanje predstavlja učinkovito možnost definiranja skupnih problemov in ustanovitve privolitve ali drugih instrumentov za zagotavljanje vzdržnega prostorskega razvoja.

Predlog prostorske strategije bi bilo, z namenom zagotavljanja enakovrednega vključevanja Slovenije v evropski prostor, potrebno ustrezno dopolniti z zgoraj opisanimi rešitvami, in sicer v usmeritvah za doseganje prostorskega razvoja Slovenije in v ukrepih za izvajanje prostorske strategije.

V okviru uresničevanja te prioritete je potrebno zagotoviti tudi enakovredno sodelovanje v delovnih telesih mednarodnih organizacij in institucij ter različnih oblikah meddržavnih, medregionalnih in čezmejnih povezav. To pomeni sodelovanje pri oblikovanju novih evropskih prostorsko razvojnih smernicah in pripravi drugih dokumentov za spodbujanje vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine oziroma posameznih območij znotraj nje.

VI SKLEP

Vzdržen prostorski razvoj, kljub močni politični in strokovni podpori ideje oziroma paradigme, predstavlja problem tako v teoriji kot tudi v praksi. Nejasna oziroma nedoločna definicija vzdržnega prostorskega razvoja ter nekoherentnost posameznih javnih politik in nezadostno sodelovanje akterjev pri implementaciji vzdržnega prostorskega razvoja predstavljajo problem tudi pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja. Vzdržen prostorski razvoj pomeni razvoj, pri katerem se porabi le toliko resursov, kot je nujno potrebno za zadovoljevanje potreb sedanjih generacij in toliko, da jih ostane dovolj za zadovoljevanje potreb prihodnjih generacij. Postavlja se vprašanje, kako temu pogoju zadostiti v konkretnih primerih oziroma pri usmerjanju razvoja posameznega območja. Z namenom doseganja takšnega razvoja je potrebna strokovna preveritev določenega prostora z različnih vidikov in ocenitev prostorskih možnosti za umeščanje posameznih dejavnosti na način, da se zagotavlja trajnostna raba naravnih virov in vzdržen prostorski razvoj. Pri tem je potrebno upoštevati različne vidike, in sicer okoljske, ekonomske, družbene in kulturne, in ugotoviti prostorsko optimalne rešitve. V nasprotju z različnimi interpretacijami vzdržnega prostorskega razvoja pa so načela za njegovo implementacijo precej bolj jasna in določena. Z namenom doseganja vzdržnega prostorskega razvoja je namreč nujno potrebno tako horizontalno kot tudi vertikalno sodelovanje, s čimer se zagotavlja sodelovanje različnih udeležencev v postopku oblikovanja in izvajanja politike vzdržnega prostorskega razvoja na različnih ravneh ter področjih. Obenem je potrebno zagotoviti tudi transparentnost postopkov oblikovanja in izvajanja politike vzdržnega prostorskega razvoja ter možnost sodelovanja javnosti v teh postopkih. Upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja mora namreč potekati na več ravneh, in sicer na nadnacionalni, državni, regionalni in lokalni ravni. Vzdržen prostorski razvoj je proces, zato mora biti njegovo uresničevanje dolgoročno in konstantno. Doseganje vzdržnega prostorskega razvoja je v praksi problematično, saj je potrebno v konkretnih situacijah doseči optimalno rešitev. To pomeni, da se ob upoštevanju okoljskega, ekonomskega, družbenega in kulturnega vidika ter omejenosti in neobnovljivosti prostora kot dobrine, ugotovi sprejemljivost določene dejavnosti za konkretni prostor. Najbolj ustrezen instrument za doseganje takšne rešitve naj bi bilo prostorsko načrtovanje. Pri tem je oblikovanje resnično optimalne rešitve v veliki meri odvisno od sposobnosti usklajevanja različnih interesov v prostoru. Od omejenosti naravnih virov in prostora so odvisni ekonomski, družbeni in kulturni razvoj na nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Te soodvisnosti bi se morali zavedati vsi, tako oblikovalci politike in odločevalci ter izvajalci posamezne javne politike, investitorji, strokovnjaki z različnih področij in vsak posameznik. Za uresničevanje vzdržnega

prostorskega razvoja je potrebno zavestno ravnanje vseh udeleženi v smeri doseganja vzdržnega prostorskega razvoja. To pomeni, da se posamezni interesi ne morejo uresničevati samo po načelu »prevlade močnejšega«, torej tistega, ki je finančno močnejši, temveč dolgoročno. Za posameznega investitorja je dolgoročno ugodneje vlagati v dejavnost tam, kjer ima le-ta možnost dolgoročnega razvoja in je poleg ekonomskega vidika, sprejemljiva tudi z okoljskega, družbenega, kulturnega in prostorskega vidika. Pri tem bi morala aktivno vlogo prevzeti seveda država. Posamezni udeleženci namreč uresničujejo in želijo uresničiti svoje interese v prostoru, država pa mora zagotoviti, da se pri tem zagotavlja uveljavljanje javnega interesa. Sodobne družbe se srečujejo z vzporednima procesoma mednarodnega in nadsocialnega povezovanja ter homogenizacije, ki vodi k oblikovanju globalne družbe v svetovnem merilu, na eni strani, in osamoosvajanja njenih posameznih delov in njihovo diverzifikacijo (heterogenizacijo) na drugi strani na drugi strani. Ta dva procesa imata za posledico spreminjanje vloge države in načina upravljanja določenih procesov v družbi. Država ne more določati razvoja, temveč ga lahko le usmerja. To pomeni, da se mora država zavedati tako svetovnih trendov in pogojev, kot tudi lastnih posebnosti, ki vplivajo na okoljski, ekonomski, družbeni, kulturni in prostorski razvoj. Pri zagotavljanju učinkovitega upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja je potrebno zagotoviti usklajenost posameznih javnih politik, predvsem njihovega usklajenega izvajanja. Zgoraj navedena medsebojno soodvisna procesa vplivata tudi na pomen in odnos do prostora. Prostor in družba sta namreč medsebojno povezana in soodvisna. Družbene spremembe se odražajo na prostorski organiziranosti, medtem ko se značilnosti družbe odražajo tudi na odnosu do prostora in pomenu, ki se mu ga daje. Prostor je imel v zgodovini različno vlogo, in sicer kot zaščita, ovira, vir ali vrednota. Značilnosti sodobne potrošniške družbe se odražajo tudi na odnosu do prostora kot potrošne dobrine. Značilno je neracionalno razpolaganje s prostorom, kar se kaže predvsem v veliki porabi prostora, v razpršenih poselitvah in gradnji ter velikih posegih v prostor, ki povzročajo njegovo razvrednotenje. Glede na to, da je prostor dejansko omejena in neobnovljiva dobrina, se bo moral odnos do njega spremeniti, če ne prej, ko ga bo zmanjkalo za zadovoljevanje različnih potreb.

Analiza veljavnih in pripravljajočih se predpisov, dokumentov in aktov, ki urejajo vzdržni prostorski razvoj oziroma vplivajo na njegovo uresničevanje kaže, da Slovenija sprejema in prevzema vodilna načela in smernice za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja, ki jih nadalje konkretizira glede na posebnosti svojega prostora in druge značilnosti slovenske družbe. Ti predpisi so na načelni ravni bolj ali manj usklajeni, problem pa se pojavi v fazi

njihove implementacije. Obstaja nejasna zveza med različnimi pojmi, kot so »trajnostni razvoj«, »sonaravni razvoj«, »vzdržen prostorski razvoj« in »okolje ohranjajoč razvoj«. Problem pa pomeni tudi različno razumevanje teh pojmov s strani posameznih sektorjev, izvajalcev posameznih javnih politik, strokovnjakov in javnost. Ta nejasnost in nepoenotenje stališč in mnenj ter očitna neuskkljenost posameznih javnih politik predstavlja v praksi problem. Različni predpisi namreč temeljijo na različnih filozofijah, kar se odraža skozi zakonodajo, predvsem pa njeno izvajanje. Pri posameznem sektorju je namreč prevladujoč določen vidik, predvsem ekonomski in okoljski, manj pa družbeni in kulturni. Prevladujoč vidik je odvisen od narave sektorja, ki je ali »razvojnica« ali »varstvena«. Pomembno pri »vzdržnem« oziroma »trajnostnem« razvoju je, da le-ta ne bi smel poudarjati posameznega vidika. Optimalna rešitev se namreč ugotovi na podlagi enakovrednega upoštevanja okoljskega, ekonomskega, družbenega in kulturnega vidika. Problem predstavlja tudi nezadostna jasnost definicije, načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja ter usmeritev za njegovo doseganje, kot so zapisane že v t.i. »prostorskih« predpisih, dokumentih in aktih, ki pa so še manj jasno zapisana v posameznih področnih predpisih, ki vplivajo na uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja. Pri tem namreč ostaja nejasno, kakšno je razmerje med t.i. »prostorskim« resorjem in ostalimi resorji. Dejstvo je, da je težko točno opredeliti, kaj je »prostorsko«, zato se prostor oziroma prostorski vidik pojavlja v povezavi z drugimi resorji. V teoriji se v zvezi s to značilnostjo prostora pojavlja pojem »vseprisotnost« prostora. Navedeno predstavlja ključni problem z vidika uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja, še posebno pa z vidika upravljanja tega procesa.

Na podlagi opravljene analize in evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji je mogoče zaključiti, da je Slovenija v zadostni meri že uzakonila vzdržen prostorski razvoj oziroma njegovo uresničevanje, s tem namenom pa je bilo narejenih tudi veliko študij. Za nadaljnje upravljanje oziroma za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja je v tej fazi potrebno opredeliti prioritete. Slovenija je kot del evropskega prostora in članica OZN, SE in od 1. maja 2004 EU, ter drugih mednarodnih povezav vezana na prihodnost evropske celine. Slovenija mora biti v tej situaciji sposobna opredeliti svoje prostorske prednosti, cilje in prioritete ter jih uresničiti tako doma kot tudi v Evropi. Iz opravljene analize in evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji izhaja, da je Slovenija sicer opredelila prioritete za doseganje vzdržnega prostorskega razvoja na svojem območju in ukrepe za njihovo uresničevanje, ni pa dovolj jasno določena zaveza, da bo te prioritete tudi dejansko uresničila. Dvom v realizacijo prioritet in ukrepov izhaja že iz dokumenta samega.

ZUreP-1 namreč določa, da je Strategija prostorskega razvoja Slovenije strateški prostorski državni akt. Zakon sicer določa, da drugi državni razvojnih dokumenti ne smejo biti z njo v nasprotju, vendar pa neukrepanje v primeru neusklajenosti že veljavnih razvojnih državnih dokumentov in področne zakonodaje s prostorsko postavlja uporabljivost te dikcije pod vprašaj. Poleg tega v predlogu prostorske strategije tudi ni določeno, do kdaj morajo biti določene spremembe uresničene in do kdaj morajo biti izvedeni opredeljeni ukrepi. Poleg sprejema novih prostorskih aktov po ZUreP-1, ni predviden sprejem tudi dodatne deklaracije o vzdržnem prostorskem razvoju v Sloveniji z akcijskim programom vlade za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja, ki bi bil podprt z državnim proračunom. Brez navedenih dodatnih policy instrumentov za implementacijo vzdržnega prostorskega razvoja, poleg prostorske zakonodaje, ostaja dejansko izvajanje ukrepov za izvajanje prostorske strategije v rokah posameznih nosilcev urejanja prostora. Navedena pomanjkljivost prostorske strategije in izvajanja celotne politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji kaže na premajhno zavezanost k postavljenemu cilju – dejanskemu uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja, kar pa je ključni predpogoj za uspešno implementacijo same politike. Oblastni organi imajo za implementacijo posameznih javnih politik namreč na voljo številne instrumente. Pri tem mora biti cilj seveda jasno izražen, za njegovo doseganje pa je potrebno zagotoviti poenotenje mnenj glede pomembnosti doseganja tega cilja. Z namenom doseganja zastavljenih ciljev je bistvenega pomena izbor kombinacije instrumentov. Preko uravnavanja različnih instrumentov naj bi oblastni organi optimizirali legitimnost in učinkovitost teh instrumentov. V tej nalogi te instrumente poimenujemo ukrepi za uresničevanje opredeljenih prioritet. Glede na to, da gre za proces, je smiselno ukrepe določiti glede na njihovo časovno izvajanje in uresničljivost. Nekatere izmed njih je namreč mogoče začeti izvrševati takoj in se z njimi želi predvsem izboljšati že obstoječi sistem, nekatere ukrepe pa je mogoče povzeti šele po preteku določenega časa, na primer na podlagi dodatno opravljene evalvacije politike. Poleg teh imamo tudi t.i. dolgoročne oziroma stalne ukrepe, ki zahtevajo stalno intervencijo države oziroma lokalne skupnosti, saj je njihov namen mogoče doseči šele v daljšem časovnem obdobju. Skozi izbiro kombinacije ukrepov se odraža način reševanja problemov države. Izbira teh ukrepov in njihova intenzivnost je odvisna od odgovora na vprašanje, kako globoko želimo »ugrizniti v jabolko«, ki ga predstavlja implementacijski deficit, in zagotoviti učinkovitejše upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji. Iz evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji izhaja, da naša država s sprejemom ciljev, načel in usmeritev, sprejetih in predlaganih na nadnacionalni ravni navidezno oziroma »na papirju« zasleduje cilje vzdržnega prostorskega razvoja, v praksi pa jih ne izvaja ali vsaj ne v zadostni

meri. Iz vsakodnevnih političnih odločitev namreč ni mogoče zaključiti, da vemo, kaj je za Slovenijo dobro in kako svoje interese uresničiti. Takšno ravnanje naši državi ne more biti v korist, niti je ne postavlja kot resnega partnerja pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja na mednarodni ravni.

Skozi opravljeno analizo smo dosegli zastavljen cilj naloge. Opredelili smo namreč, kaj je vzdržen prostorski razvoj, kakšen je način njegove implementacije in kdo so nosilci njegove implementacije. Vzdržen prostorski razvoj je ustrezen in glede na lastnosti tudi edini pravi instrument oziroma politika za doseganje družbene, ekonomske in prostorske povezanosti evropske celine ter s tem zagotavljanja osnovnih načel, na katerih temelji evropska družba. Glede njegove vloge pri doseganju družbene, ekonomske in prostorske povezanosti evropske celine obstoji širok konsenz tako na politični kot tudi strokovni ravni. Problem pri implementaciji vodilnih načel in usmeritev vsekakor predstavlja njihova priporočilna narava, saj je njihovo upoštevanje v veliki meri odvisno od volje posameznih držav članic oziroma posameznikov. Glede na to, da je Slovenija del evropskega prostora in je članica mednarodnih organizacij, institucij in delovnih teles v njihovem okviru, cilji in načela vzdržnosti veljajo tudi zanjo. Za izboljšanje učinkovitosti politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji je nujen učinkovit sistem upravljanja procesa vzdržnega prostorskega razvoja. Glede na to, da je sistem uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja nastavljen, ni pa še v celoti vzpostavljen, je potrebno na podlagi evalvacije dosedanje politike opredeliti prioritete za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja in ukrepe za njihovo uresničevanje. V drugem delu petega poglavja smo podali predlog teh prioritet in ukrepov za njihovo uresničevanje. Na podlagi izvedene analize in evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji smo opredelili tri prioritete za izboljšanje upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji in predlagali ukrepe za uresničevanje teh prioritet. Glede na ugotovljeno precejšnjo stopnjo implementacijskega deficita na področju uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja, smo prioritete in ukrepe za njihovo doseganje opredelili na način, da bi bil ta deficit čimprej odpravljen. Kot prvo prioriteto smo opredelili izboljšanje izvajanja normativne in institucionalne ureditve vzdržnega prostorskega razvoja. Druga prioriteta je reorganizacija obstoječih in oblikovanje nekaterih novih upravnih institucij za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja in tretja prioriteta je enakovredno sodelovanje Slovenije pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine. Prva prioriteta obsega poenotenje definicije in razumevanja pojma in koncepta »vzdržnega prostorskega razvoja«, uskladitev vladne politike in delovanja za uresničevanje vzdržnega prostorskega

razvoja, »izkoristek« prehodnega obdobja in njegovo čimprejšnje končanje ter boljšo uporaba obstoječih prostorskih instrumentov in orodij ter drugih instrumentov, ki jih ureja veljavna zakonodaja. Pri drugi prioriteti gre za premislek, kako odpraviti ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi z institucionalno ureditvijo uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja, kot so nesodelovanje, netransparentnost ter ponavljanje nalog na različnih ravneh in med različnimi resorji. Tretja prioriteta je utemeljena na dvojni vlogi Slovenije pri vključevanju v evropski prostor, in sicer gre za njeno aktivno sodelovanje pri upravljanju vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine in implementaciji evropskih smernic in načel vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji. S tem smo potrdili postavljene hipoteze.

Glede na izpostavljene probleme, ki se pojavljajo pri uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja, predvsem pa v zvezi z upravljanjem tega procesa, se postavlja vprašanje, ali je vzdržen prostorski razvoj realen cilj oziroma ali se ta proces dejansko uresničuje. Vzdržen prostorski razvoj je proces, zato je težko oceniti, kako daleč oziroma blizu dejanskemu uresničevanju le tega smo. Uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja je, kot rečeno, odvisno od številnih dejavnikov, kot so na primer pomen in odnos do prostora, jasnosti opredelitve vzdržnega prostorskega razvoja ter nosilcev, načina in instrumentov za njegovo implementacijo, usklajenosti delovanja različnih akterjev v tem procesu ter sposobnosti zaznavanja problemov in izbire ustrezne oziroma optimalne kombinacije instrumentov za implementacijo politike. Uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja lahko malo simbolično prikažemo na poenostavljenem prikazu delovnega področja Ministrstva za okolje, prostor in energijo. V njegovo delovno področje namreč sodijo na eni strani »varstveni« resor, to je okolje, na drugi strani »razvojni« resor, to je energetika in kot tretje področje, področje prostora, kjer naj bi se usklajevale razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami. Glede na to, da je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo tudi odgovorno za uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja bi lahko poenostavljeno rekli, da se uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja kaže skozi celotno politiko Ministrstva za okolje, prostor in energijo oziroma, da bi bila usklajenost teh treh področij v konkretnih primerih lahko odraz uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja. Sicer zelo poenostavljeno prikazano uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja skozi politiko Ministrstva za okolje, prostor in energijo, se kaže zgolj kot hipotetično dosegljivo. Okoljski, prostorski in energetski resor namreč temeljijo na različnem razumevanju vzdržnega oziroma trajnostnega razvoja, ki pri tem dajejo vsak različen poudarek ali okoljskemu ali ekonomskemu ali prostorskemu vidiku. Tudi v vsakodnevni praksi je vse preveč primerov, ki kažejo na nevzdržen prostorski razvoj.

Pri tem je pomembno, da ne gre le za zatečeno stanje, temveč za nove, za slovenski prostor neracionalne in nesprejemljive rešitve, kot so na primer umeščanje neprimernih in prostorsko nesprejemljivih dejavnosti v konkreten prostor, razpršena gradnja, gospodarske industrijske cone v skoraj vsaki občini in podobno. Realnost je precej drugačna, kot se kaže skozi ureditev v zakonodaji. V konkretnih situacijah namreč vse prevečkrat očitno prevlada interes močnejšega, to je finančno močnejšega ali tistega, ki ima večjo politično podporo. Na podlagi strokovnih dognanj je politiko vzdržnega prostorskega razvoja, kot najbolj primerne načina za izpolnjevanje pogojev »vzdržnosti« (»sustainability«), neproblematično zagovarjati. Glede na to, da je dejansko stanje precej daleč od takega načina, pa se njena uresničljivost oziroma realnost postavlja pod vprašaj. Pri uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja namreč že sama stroka prostorskega načrtovanja ne odigra korektno svoje vloge. Skozi to dejavnost naj bi se že v zelo zgodnji fazi, na podlagi strokovnih preveritev in ocenitev prostorske ustreznosti in sprejemljivosti umeščanja določene dejavnosti in drugih ravnanj, na določenem prostoru uskladili različni interesi tako, da bi prišlo do optimalne rešitve. To je rešitve, ki bi bila utemeljena z ekonomskega, okoljskega, kulturnega in družbenega vidika ter bila obenem tudi prostorsko sprejemljiva. V dejavnost prostorskega načrtovanja spada priprava oziroma izdelava prostorskih aktov, ki so osnovni instrument za zagotavljanje rešitev, ki bodo prostorsko vzdržne. Glede na to, da so številne obstoječe prostorske ureditve prostorsko nevzdržne izhaja, da prostorski načrtovalci delujejo v nasprotju z načeli svoje stroke. Zagotavljanje vzdržnega prostorskega razvoja je proces, zato je logično, da posamezne nevzdržne rešitve dolgoročno ne vodijo k uresničevanju vzdržnega prostorskega razvoja. Glede na to, da stroka s takšnim ravnanjem ne prispeva k dvigu zavesti glede omejenosti in neobnovljivosti prostora kot vrednote, je težko pričakovati drugačno ravnanje in mišljenje s strani ostalih, to je drugih sektorjev, investorjev in posameznikov. Družbene spremembe se sicer stalno dogajajo, vendar se kažejo na dolgi rok. Omejenost prostora bo za posameznike verjetno postalo problem šele, ko bo prostora za uresničevanje njihovih želja in zadovoljevanje njegovih potreb preprosto zmanjkalo. Dejansko vsebinsko usklajevanje se v določeni meri sicer uresničuje, kljub temu pa v konkretnih situacijah prevladajo močnejši interesi. Država in lokalne skupnosti bi morale pri tem usklajevanju zagotoviti uresničevanje javnega interesa, ne pa prevlade parcialnih interesov nad njim. Pri tem se postavlja vprašanje usposobljenost pristojnih za objektivno usklajevanje različnih interesov v prostoru. Naloga usklajevanja navzkrižnih interesov bi morala biti dodeljena strokovnjakom s področja urejanja prostora, ki pa bi bili neodvisni in samostojni pri vodenju teh usklajevanj, obenem pa vezani na ustavo, zakone in morebitne interne akte, kot na primer kodeks ravnanja. Take usklajevalce

bi lahko imenovali »mediatorje interesov v prostoru«, ki bi morali delovati na podlagi pridobljene ustrezne licence in v skladu s kodeksom ravnanja. Seveda so ti mediatorji lahko le za to strokovno usposobljeni delavci, ne pa politično imenovani in vezani predstavniki. Pri tem ne bi smelo biti to področje izključno vezano na strokovnjake s področja arhitekture oziroma krajinske arhitekture, ki trenutno prevladuje na področju urejanja prostora. Glede na definicijo in namen vzdržnega prostorskega razvoja je za to nalogo potrebno dobro poznavanje predvsem sistema urejanja prostora, državne ureditve, ekonomskega sistema ter sposobnost usklajevanja različnih interesov. Ob teh t.i. »mediatorjih« bi morali imeti tudi t.i. »upravljalce vzdržnega prostorskega razvoja«. Tudi to ne morejo biti politično imenovani in vezani predstavniki, temveč ustrezno strokovno usposobljeni delavci. Glede na reformo javne uprave, bi to funkcijo lahko na področju urejanja prostora na državni ravni opravljal generalni direktor na področju urejanja prostora, direktor Urada za prostorski razvoj in direktor Urada za graditev in sistem prostora, na lokalni ravni pa vodja Oddelka za prostor ali vodja občinske uprave.

Za učinkovito upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja, ki naj bi bilo večravninsko, v Sloveniji predstavlja problem neobstoje regionalnega nivoja izvajanja vzdržnega prostorskega razvoja. V Sloveniji je upravno-teritorialna ureditev dvoravninska, saj pokrajine še niso ustanovljene. ZUreP-1 ureja institut regionalne zasnove prostorskega razvoja, ki je partnerski dokument države in lokalnih skupnosti za prostorske ureditve državnega pomena. Navedeno pomeni, da regionalnega nivoja prostorskega načrtovanja oziroma urejanja prostora v Sloveniji še ni. Kljub temu pa je pomembno dejstvo, da je naša država zavezana k spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, kar v skladu z evropskim pravnim redom obsega tudi uravnotežen prostorski razvoj. Enako izhaja tudi iz Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, ki je krovni razvojni dokument naše države. Vendar pa predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in predlog prostorske strategije temeljita na različni filozofiji, saj prvi predvideva delitev Slovenije na 14 razvojnih regij, ki pa se ne pokrivajo z regionalnimi središči, opredeljenimi s predlogom prostorske strategije, zato ti dve rešitvi ne zagotavljata v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije zastavljenega cilja doseganja uravnoteženega regionalnega in prostorsko skladnega razvoja. Poleg tega je pri prvem poudarjen gospodarski vidik, saj se spodbuja oblikovanje centrov razvoja, kar pa ni dovolj za doseganje vzdržnega razvoja. Kljub temu, da formalnopravno ne obstoji regionalni nivo upravljanja vzdržnega prostorskega razvoja, menimo, da bi morali za učinkovitejše

upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji, poleg tega, da se čim prej ustanovijo pokrajine, aktivneje spodbujati uporabo instituta regionalne zasnove prostorskega razvoja.

Za učinkovito upravljanje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji je treba na podlagi analize in evalvacije politike vzdržnega prostorskega razvoja opredeliti prioritete in ukrepe za njihovo doseganje. Glede na to, da so bile s tem namenom sprejete ustrezne zakonodajne rešitve, bi bilo potrebno poseben poudarek dati na fazo njihove implementacije. Za to imajo oblastni organi na voljo številne instrumente, ki bi jih bilo potrebno uporabiti ali pa zagotoviti njihovo večjo učinkovitost. Glede na to, da je vzdržen prostorski razvoj proces, katerega uveljavljanje je odvisno od številnih dejavnikov, je treba k izboljšanju sistema njegovega upravljanja pristopiti postopno. Najprej bi bilo potrebno s sprejetjem ustreznih ukrepov izboljšati obstoječi sistem, po izvedenih analizah in evalvaciji politike pa povzeti nadaljnje potrebne ukrepe za izboljšavo sistema upravljanja.

VII VIRI

- Znanstveni in strokovni viri:

1. Adshead, Maura and Quinn, Brid (1998): The move from government to governance: Irish development policy's paradigm shift, Policy&politics; no. 2;
2. Arah, Metka (1995): »Evropska unija: vizija političnega združevanja«, Arah consulting, Ljubljana;
3. Baker, Susan in Kousis, Maria in Richardson, Dick in Young, Stephen (1997): The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union, Routledge, London in New York;
4. Bell, Michael Mayerfeld (1998): An Invitation to Environmental Sociology, Sociology for New Century, Pine Forge Press, A Sage Publication Company, Thousand Oaks, London, New Delhi;
5. Bemelmans-Videc, Marie-Louise in Rist, Ray C. in Vedung, Evert (1998): Carrots, Sticks & Sermons, Policy Instruments & Their Evaluation; Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.);
6. Benz, Arthur (2002): Multilevel Governance in the European Union, <http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/Multilevel%20Governance%20in%20the%20EU.doc> (20.11.2003);
7. Benz, Arthur and Eberlein, Burkard (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance, Journal of European Public Policy, no. 6, pp. 329-48;
8. Blaganje, Dušan (2003a): European Integration and the Future of Spatial Planning in Slovenia; IMAD in Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, IB Revija, št. 2-3, letnik XXXVII, Ljubljana;
9. Blaganje, Dušan (2003b): Urejanje prostora in gradbene zadeve, študijska literatura za predmet Urejanje prostora in gradbene zadeve; <http://www.vus.uni-lj.si/personal/blaganje/01%20POJMI%20IN%20PODROČJE%20UREJANJE%20PROSTORApdf> (15.1.2004);
10. Bohme, Kai: Nordic Echoes of European Spatial Planning; <http://www.nordregio.se/> (3.11.2003);
11. Bučar, Bojko (1993): Mednarodni regionalizem - mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Zbirka Znanstvena knjižnica, Ljubljana
12. Bučar, France (1981): Upravljanje, Cankarjeva založba, Ljubljana;
13. Cram, Laura (1997): Policy Making in the EU, Routledge, London and New York;

14. Čeh, Silva (2003): Slovenija štirinajstih regij, Delo, 13.2.2004;
15. Černe, Andrej (2001): Analiza prostorsko razvojnih možnosti Slovenije, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo;
16. Delovna skupnost Alpe-Jadran, 1. Komisija za urejanje prostora in varstvo okolja, delovna skupina za urejanje prostora (2002): Prostorski planski instrumenti - k učinkovitejšim rešitvam, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana;
17. Dimitrovska Andrews, Kaliopa (2000): Globalna vizija prostorskega razvoja, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana;
18. Dimitrovska Andrews, Kaliopa (2001): Koncept prostorskega razvoja Slovenije, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana;
19. Dinan, Desmond (1999): Ever Closer Union, An Introduction to European Integration (2nd ed.), Lynne Rienner Publishers, Inc., European Union Series;
20. Dunn, William (1994): Public Policy Analysis: An Introduction, Prentice-Hall;
21. Dye, Thomas R. (1987): Understanding Public Policy, Sixth Edition, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey;
22. Ferfila, Bogomil in Kovač, Polonca (2000): Javne politike in javna ekonomika, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Knjižna zbirka Profesija, Ljubljana;
23. Haček, Miro (2003): Regionalizacija Slovenije ob vstopanju v Evropsko unijo, Raziskovalno delo podiplomskih študentov v Sloveniji, strani 105-115, Društvo mladih raziskovalcev Slovenije – združenje podiplomskih študentov, Ljubljana, http://www.drustvo-dmrs.si/e-zbornik/Prispevki/12_Hacek_Miro.pdf (4.12.2003);
24. Hladnik, Jelena (2003): Implementation of International Documents into Spatial Acts in Slovenia; IMAD in Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, IB Revija, št. 2-3, letnik XXXVII, Ljubljana;
25. Hočevar, Marjan (2003): Vrednote prostora in okolja, projektna naloga (raziskava še ni zaključena), Ljubljana;
26. Hogwood, Brian W. in Gunn, Lewis A. (1984): Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press;
27. Howlett, Michael (1991): Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice, Policy Studies Journal, Vol. 19, no.2, p.1-21;
28. Kicker, Renate in Marko, Joseph in Steiner, Michael (eds.) (1998): »Changing Borders: Legal and Economic Aspects of European Enlargement«, Frankfurt am Main, Berlin;

- Bern; New York; Paris, Wien; Peter Lang GmbH - Europaischer Verlag der Wissenschaften;
29. Konečnik, Kunst, Marinka (2002): Ocena stanja na področju urejanja prostora na lokalni ravni v Republiki Sloveniji, ZUM, urbanizem, planiranje in projektiranje d.o.o., Maribor;
 30. Kos, Drago (1996): Vrednotenje prostorskih politik in strategij neprostorskih resorjev - osnutek, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za prostorsko sociologijo, Ljubljana;
 31. Kos, Drago (2002): Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede;
 32. Kus, Zoran (1998): Okoljska pristopna strategija Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj, Umanotera, Ljubljana;
 33. Lane, Jan-Erik (2000): New Public Management, Routledge, London and New York, p. 1-38;
 34. Makarovič, Jan (1997): Temeljne družbene vrednote za izdelavo politike prostorskega plana Republike Slovenije, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za prostorsko sociologijo, Ljubljana;
 35. Mlinar, Zdravko (1994): Individuacija in globalizacija v prostoru, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Razred za zgodovinske in družbene vede, Opreda, 35, Ljubljana;
 36. Mlinar, Zdravko (ur.) (2000): Local Development and Socio-spatial Organization, Trend, Problems and Policies: The Case of Koper, Slovenia, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Madžarska;
 37. Nugent, Neill (1994): The Government and Politics of the European Union (3rd ed.), The Macmillan Press Ltd, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG 21 2XS and London, The European Union Series;
 38. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001): »Governance in the 21st Century«, Paris, France;
 39. Papadopoulos, Yannis (2000): Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policy, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 24;
 40. Pirnat, Rajko (1997): Instrumenti regulacije prostorskega razvoja Slovenije, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana;
 41. PR'P Odnosi z javnostmi in Pristop d.o.o. (2003): Komunikacijska strategija »Prostor – naša skupna vrednota«, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana;

42. Wallace, Helen in Wallace, William (2000): Policy-making in the European Union (4th ed.), Oxford: Oxford University Press;
43. Urry, John (1995): Consuming places, Routledge, London and New York;
44. Verlič Christensen, Barbara (1999): Revitalizacija mest skozi teorijo vrednostnih razlik, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana;
45. Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave, Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola, Ljubljana;
46. Vrišer, Igor (1978): Regionalno planiranje, Mladinska knjiga, Ljubljana;
47. Yearley, Steven (1996): Sociology, Environmentalism, Globalization: Reinventing the Globe; SAGE Publications Ltd, London, Thousand Oaks, New Delhi;
48. Zavodnik Lamovšek, Alma (2003): Sustainable Spatial Development in Slovenia, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana;
49. Zupančič, Jernej (2001): Družba in prostorski razvoj Slovenije, Inštitut za geografijo, Ljubljana;

- Dokumenti in ostala gradiva:

1. Ustava Republike Slovenije, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
2. Zakon o državni upravi, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
3. Zakon o državnem svetu, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
4. Zakon o Vladi Republike Slovenije, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
5. Zakon o lokalni samoupravi, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
6. Poslovnik vlade, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
7. Poslovnik državnega zbora, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
8. Stari Zakon o urejanju prostora, Predpisi o graditvi objektov in urejanju prostora, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000;
9. Zakon o urejanju prostora, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
10. Zakon o graditvi objektov, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
11. Zakon o varstvu okolja, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
12. Predlog novega Zakona o varstvu okolja (predlog za 1. obravnavo), <http://www.uradni-list.si/> (15.12.2003);
13. Zakon o ohranjanju narave, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2003);
14. Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o ohranjanju narave (predlog za 1. obravnavo), <http://www.uradni-list.si/> (29.2.2004);

15. Zakon o vodah, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
16. Stanovanjski zakon, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
17. Zakon o kmetijskih zemljiščih, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
18. Zakon o kmetijstvu, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
19. Zakon o gozdovih, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
20. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
21. Predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (predlog za 1. obravnavo), <http://www.uradni-list.si/> (14.2.2004);
22. Zakon o javnih cestah, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
23. Energetski zakon, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
24. Zakon o varstvu kulturne dediščine, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
25. Zakon o rudarstvu, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
26. Zakon o letalstvu, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
27. Pomorski zakonik, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
28. Zakon o železniškem prometu, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
29. Zakon o telekomunikacijah, <http://www.ius-software.si/baze/regi/index.htm> (10.1.2004);
30. Treaty on European Union (Pogodba o Evropski uniji) (1992): Official Journal C 325 of 24 December 2002, Maastricht; <http://europa.eu.int/eur-lex/en/teaties/dat/maastricht.html> (29.7.2003);
31. Treaty of Amsterdam (Amsterdamska pogodba) (1997): Official Journal C 340 of 10 November 1997, Amsterdam; <http://europa.eu.int/eur-lex/en/trities/dat/amsterdam.html> (29.7.2003);
32. Treaty of Nice (Pogodba iz Nice) (2001): Official Journal C 80 of 10 March 2001, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nice.html> (29.7.2003);
33. Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia (Pristopna pogodba) (2003): Official Journal L 236 of 23 September 2003, Atene; http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/L_2003236EN.html (20.11. 2003);
34. Osnutek Ustave Evropske unije (december 2003), <http://www.sigov.si/svez/> (20.1.2004);

35. Council of Europe, CEMAT (2003): Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ljubljana;
36. Državni zbor Republike Slovenije (1996): Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture, Ljubljana; Uradni list Republike Slovenije, št. 13/96;
37. Državni zbor Republike Slovenije (1996): Nacionalni program izgradnje avtocest v Republike Slovenije, Ljubljana; Uradni list Republike Slovenije, št. 13/96;
38. Državni zbor Republike Slovenije (1995): Nacionalni raziskovalni program, Ljubljana; <http://www.ius-software.si/Baze/regi/Predpisi/B/S951E5GK.htm> (10.1.2004);
39. Državni zbor Republike Slovenije (2000): Nacionalni program razvoja telekomunikacij, Ljubljana; <http://www.ius-software.si/Baze/regi/Predpisi/B/S00418FI.htm> (10.1.2004);
40. Državni zbor Republike Slovenije (1996): Program razvoja gozdov v Sloveniji, Ljubljana; Uradni list Republike Slovenije, št. 14/96;
41. Državni zbor Republike Slovenije (1999): Nacionalni program varstva okolja, Ljubljana; Uradni list Republike Slovenije, št. 83/99;
42. Državni zbor Republike Slovenije (2002): Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ljubljana;
43. European Commission (2002): Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona: The Lisbon Strategy - Making Change Happen, Commission of the European Communities, 15.1.2002; COM(2002)14final;
44. European Commission (2003): Second progress report on economic and social cohesion, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm (10.9.2003);
45. European Commission (2002): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Social Policy Agenda; http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/com379_en.pdf (10.9.2003);
46. European Commission (2002): Ten years after Rio: preparing for the World Summit on Sustainable Development, Towards a global partnership for Sustainable Development, http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/document_en.htm (23.12.2003);
47. European Commission (2002): A European Union Strategy for Sustainable Development, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities; http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/document_en.htm (23.12.2003);

48. European Commission (2003): Structural policies and European territories: Competitiveness, sustainable development and Cohesion in Europe, From Lisbon to Gothenburg, Bruselj;
49. European Commission (2004): Report from the Commission to the spring European Council: delivering Lisbon, Reforms for the enlarged Union, COM(2004)29, Bruselj; <http://europa.eu.int/comm/en.pdf> (10.2.2004);
50. European Council (2000): Presidency Conclusions of the Lisbon European Council on the 23 and 24 March 2000; <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=60917&LANG=1> (3.9.2003);
51. European Council (2003): Presidency Conclusions of the Brussels European Council on the 20 and 21 March 2003; http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=DOC/03/2|0|RAPID&lg=en&display= (3.9.2003);
52. European Council (2002): Presidency Conclusions of the Seville European Council on the 21 and 22 June 2002; <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=76&DID=72638&LANG=1&File=/pressData/en/ec/72638.pdf&Picture=0> (3.9.2003);
53. European Council (2001): Presidency Conclusions of the European Council Meeting in Laeken on the 14 and 15 December 2001; <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=76&DID=68827&LANG=1&File=/pressData/en/ec/68827.pdf&Picture=0> (3.9.2003);
54. European Council (2001): Presidency Conclusions of the Gothenburg European Council on the 15 and 16 June 2001; <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=76&DID=68827&LANG=1&File=/pressData/en/ec/68827.pdf&Picture=0> (3.9.2003);
55. European Council (2000): Presidency Conclusions of the Nice European Council Meeting on the 7 and 9 December 2000; <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=64245&LANG=1> (3.9.2003);
56. European Council (2000): The Lisbon strategy, Lisbon; http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/reports/index_en.html (23.12.2003);
57. Evropska komisija (1999): Evropske prostorske razvojne perspektive: V smeri uravnoveženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije), dogovorjeno na

- neformalnem srečanju ministrov Evropske unije, odgovornih za prostorsko planiranje, Potsdam, 10.-11.5.1999; izdaja angleške verzije European Commission, 1999; Ljubljana, 2000, slovenska verzija;
58. Evropski parlament in Evropski svet (2001): Direktiva 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje;
 59. Federal Office for Building and Regional Planning (2001): Spatial Development and Spatial Planning in Germany, Bonn; <http://www.bbr.bund.de/> (20.12.2003);
 60. Ministry of Environment and Energy, Denmark (2001): Spatial planning as an instrument for promoting sustainable development in the Nordic countries, Action programme for 2001-2004, Copenhagen; <http://www.mem.dk> (20.12.2003);
 61. Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj (2001): Strategija regionalnega razvoja Slovenije, Ljubljana; Poročevalec DZRS, št. 60/01;
 62. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (2004): predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije (predlog za obravnavo v Državnem zboru Republike Slovenije), januar 2004, Ljubljana, interno gradivo;
 63. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (2003): Obrazložitev predloga Strategije prostorskega razvoja Slovenije (predlog za obravnavo na Vladi Republike Slovenije), december 2003, Ljubljana, interno gradivo;
 64. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (2004): Predlog prostorskega reda Slovenije (delovni osnutek), februar 2004, Ljubljana, internogradivo;
 65. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (2004): Program dela Ministrstva za okolje, prostor in energijo, Urada za prostorski razvoj za leti 2004 in 2005, marec 2004, Ljubljana, interno gradivo;
 66. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2001): Making space, sharing space, Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000/2020; <http://www2minvrom.nl> (25.12.2003);
 67. OECD (2001): Policy Brief: Sustainable Development: Critical Issues, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/9/1890501> (15.12.2003);
 68. OECD (2002): Policy Brief: Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development, A Checklist, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/19/2763153.pdf> (20.12.2003);
 69. Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo (2002): Aarhuška konvencija v Sloveniji, Strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij,

- udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Ljubljana;
70. Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (2002): predlog Državnega razvojnega programa za 2000-2006, Ljubljana;
 71. Svet Evrope (2000): Vodilna načela za vzdržni razvoj evropske celine), Evropska konferenca ministrov, odgovornih za regionalno planiranje (Conference Europeenne des Ministeres Responsables de l'Amenagement du Territoire - CEMAT), Pripravil Odbor visokih uradnikov, Svet Evrope, Hannover, 7.-8.9.2000, slovenska verzija;
 72. Svet Evrope, CEMAT (1983): Evropska listina o urejanju prostora - Torremolinska listina (European Regional/Spatial Planning Charter – Torremolinos Charter);
 73. Svet Evrope, CEMAT (2003): Basis for the Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development, Ljubljana;
 74. United Nations Organisation (1992): Rio Declaration od Environment and Development, United Nations Publications, New York;
 75. United Nations Organisation (1992): Agenda 21, Program of Action for Sustainable Development, United Nations Publications, New York;
 76. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2002): Poročilo o razvoju, Ljubljana; <http://www.sigov.si/umar/projekti/pr/2002/por.html> (10.12.2003);
 77. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2003): Poročilo o razvoju, Ljubljana; <http://www.sigov.si/umar/projekti/pr/2003/por.html> (10.3.2003);
 78. Urad za makroekonomske analize in razvoj (2001): Slovenija v novem tisočletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v Evropski uniji (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006), Ljubljana; <http://www.sigov.si/umar/projekti/sgrs/dokument.html> (15.1.2004);
 79. Vlada Republike Slovenije (2003): Socialni sporazum za obdobje 2003-2005, Ljubljana; <http://www.ius-software.si/Baze/regi/Predpisi/B/9037A4ID.htm> (10.1.2004);
 80. Vlada Republike Slovenije (1996): Resolucija o strategiji rabe in oskrbe Slovenije z energijo, Ljubljana; <http://www.ius-software.si/Baze/regi/Predpisi/B/Q961A2EJ.htm> (10.1.2004);
 81. Vlada Republike Slovenije (2002): Strategija slovenskega turizma, Ljubljana;
 82. Vlada Republike Slovenije (1973): Resolucija o glavnih ciljih prostorskega planiranja, Ljubljana;
 83. Vlada Republike Slovenije (1997): Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, Ljubljana; <http://www.sigov.si/svez/> (20.1.2004);

84. Vlada Republike Slovenije (2001): Resolucija o politiki urejanja prostora v Republiki Sloveniji, Ljubljana; publikacija Ministrstva za okolje, prostor in energijo,
85. Vlada Republike Slovenije (2001): Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije, Ljubljana; publikacija Ministrstva za okolje, prostor in energijo;
86. World bank (2003): World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World, <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003>;

VIII SEZNAM SLIK

Slika 1: Način sodelovanja za prostorski razvoj (vir: EPRP, 1999:36);

Slika 2: Implementacija vzdržnega prostorskega razvoja skozi prostorske dokumente, predpise in akte (vir: obrazložitev predloga Strategije prostorskega razvoja Slovenije, december 2003);

Slika 3: Obstoječa institucionalna ureditev uresničevanja vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji;

IX PRILOGI

PRILOGA 1: Preglednica predpisov, ki urejajo vzdržen prostorski razvoj

PRILOGA 2: Kontrolna vprašanja za izboljšanje koherentnosti politik in integracije vzdržnega razvoja (OECD, 2002)

PRILOGA 1: Preglednica predpisov, ki urejajo vzdržen prostorski razvoj

Predpis/dokument	Poglavje/člen
Zakon o urejanju prostora	1.-21., 27.-33., 36.-40., 42., 45.-51., 55.-57., 62., 63., 67.-69. člen, 72., 76., 79., 81., 85., 92, 93., 115., 134., 135., 147., 148., 155., 156.-159., 161., 162. in 167.-190. člen;
Predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije (januar 2004)	I/1 Splošna izhodišča, (1) do (10) odstavek; I/3. Cilji prostorskega razvoja, (1) odstavek; II Zasnova prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja Slovenije, (3) odstavek, 1 enakovredna vključenost Slovenije v evropski prostor in 2 policentrični urbani sistem in regionalni prostorski razvoj; IV Ukrepi za izvajanje, (1) in (2) odstavek; IV/1 programi za izvajanje prostorske strategije, (1), (3) in (4) odstavek; IV/2 naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora, (1), (2) in (5) odstavek; IV/3 zagotavljanje skladnosti razvojnih aktov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo, (1), (2) in (4) odstavek;
Predlog Prostorskega reda Slovenije	Kazalo;
Ustava Republike Slovenije	5., 15., 33., 44., 67., 69.-74., 82., 87., 138., 144. in 153. člen
Zakon o Vladi Republike Slovenije	2.-5., 14., 17., 128., 25.a in 25.b člen
Zakon o državni upravi	1.-3., 6.-15., 36., 42.-44., 46.-51. ter 55.-74. člen
Poslovník Vlade	4.-6. in 8. člen
Poslovník Državnega zbora	32. člen, prvi odstavek 45. in 46. člena in 107. člen
Zakon o lokalni samoupravi	2., 3., 6.-8., 11., 13., 16., 19.b, 21., 21.a, 22.-24., 29., 30., 46.b, 48., 49., 51.-54., 56., 61., 72., 74.-78., 81., 86., 86.a, 88., 88.a, 90., 90.a, 91. in 94. člen
Predlog novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja	5. in 6. člen
Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev	1.-15., 26., 35. ter 64.-69. člen
Strategija regionalnega razvoja Slovenije	4.1 temeljna strategija
Slovenija v Evropski uniji: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (2001)	Uvod in Del I: Nova razvojna paradigma; 3.1.2 Socialna razsežnost razvoja; 3.1.3. okoljska razsežnost razvoja; 3.2. sodobna vloga države; 5.5. Regionalno in prostorsko skladen razvoj;

Strategija slovenskega turizma 2002-2006	11.2 Politika prostorskega in regionalnega razvoja; 12.2. Ukrepi na področju prostorskega razvoja;
Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005	I. uvod; II. Nacionalni cilji socialnega varstva; III. Strategija uresničevanja zastavljenih ciljev;
Načrt izvajanja usmeritev in nalog iz nacionalnega programa socialnega varstva do leta 2005	II. naloge in aktivnosti za uresničevanje ciljev in strategij, 2. Naloge pri uresničevanju posameznih ciljev in strategij, a) k 1. cilju: izboljšanje kakovosti bivanja;
Nacionalni razvojni program	I. cilji, dolgoročni cilji;
Socialni sporazum za obdobje 2003-2005	I. namen, točka 1.; II. Cilji, točka 5.; III. Aktivnosti za doseg dogovorjenih ciljev, točke 9., 10., 11. in 14.;
Program razvoja gozdov v Sloveniji	IV. Strategija sonaravnega gospodarjenja z gozdovi: 4.1. Gozd v prostoru in njegove funkcije ter usklajevanje interesov različnih uporabnikov gozdov, usmeritve, 1. in 2. točka; 4.7. Načrtovanje gospodarjenja z gozdovi;
Nacionalni program razvoja telekomunikacij	točki 2.3., 2.4.;
Resolucija o strategiji rabe in oskrbe Slovenije z energijo	Uvod; Nosilci dejavnosti učinkovite rabe energije; Varovanje okolja;
Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji	Uvod;
Nacionalni program varstva okolja	5.1. Temeljna načela prihodnjega urejanja okoljskih vprašanj, točke (21) do (26);
Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	2.1.9. Poselitev; 5.1.1. Prostorski, urbanistični, gradbeni ter drugi tehnični ukrepi;
Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja	2., 3., 5.-13. in 19. člen
Zakon o ohranjanju narave	5.-8., 15., 16., 18., 31., 32., 33., 34., 35., 37., 39., 43., 45., 49., 50., 54., 55., 59., 60. člen, točka 3.6. Drugi ukrepi varstva naravnih vrednot, 94., 98.,-109., 111.-113. in 117. člen
Zakon o varstvu okolja	1., 2., 4., 27., 28., 34., 35., 47.-59., 64., 67. in 75. člen
Zakon o vodah	2., 5., 54. člen, točka 2.2. načrti upravljanja z vodami, 57., 58., 60., 61., 75., 125., 136., 150., 151., 153.-155., 158.-163. in 174. člen
Zakon o gozdovih	1., 6.-9., 20., 21., 47., 50. in 56. člen
Zakon o kmetijskih zemljiščih	1.-7., 9., 17.-19., 26., 39., 45., 47., 55., 77. in 106. člen
Zakon o kmetijstvu	1.,2., 4.-12., 27., 28., 30., 35., 36., 74., 80.-83., 94., 98.-101. ter 119. člen
Energetski zakon	10., 11., 13., 15., 30., 33., 37., 49., 65. in

	66. člen
Zakon o rudarstvu	5.-12., 15., 35. in 38. člen
Zakon o varstvu kulturne dediščine	8.,-11., 19., 20., 43.-48. in 65. člen
Zakon o graditvi objektov	1.-3., 13., 14., 21., 24.-26., 206., 208., 211., 218., 220. ter 224.-231. člen
Stvarnopravni zakonik	1., 18., 19., 37., 38., 210., 256. člen
Zakon o letalstvu	1., 6., 88., 97., 98. in 115. člen
Zakon o železniškem prometu	1.,3., 5., 9., 11., 13., 19., 21. in 24.člen
Pomorski zakonik	1., 32., 33. in 43.člen
Zakon o telekomunikacijah	1., 2., 26., 52., 60., 61. in 106. člen
Zakon o javnih cestah	1.-3. in 6. člen
Stanovanjski zakon	1., 124., 139., 141., 142., 144., 146., 154.-157. in 161.člen

PRILOGA 2: Kontrolna vprašanja za izboljšanje koherentnosti politik in integracije vzdržnega razvoja (OECD, 2002):

Ali obstaja enotno razumevanje vzdržnega razvoja?

- Kateri napori so bili strojeni za opredelitev jasnih, široko sprejetih in operativnih ciljev in načel vzdržnega razvoja?
- Ali je koncept vzdržnega razvoja v zadostni meri razumljeno s strani javnosti?
- Ali je koncept vzdržnega razvoja v zadostni meri razumljen s strani javnih organizacij in v medravninskem upravljanju?

Ali je jasna zaveza in vodstvo?

- Ali je jasna zaveza na najvišji ravni k oblikovanju in implementaciji ciljev in strategij vzdržnega razvoja?
- Ali je ta zaveza učinkovito komunicirana različnim sektorjem vlade in med ravnmi vlade?
- Ali je vodenje izraženo skozi prioritete?

Ali so pogoji za vodenje integracije vzdržnega razvoja ustrezni?

- Ali je institucionalni katalizator (ministrstvo, določen odbor) pristojen za izvajanje strategij vzdržnega razvoja?
- Ali so narejene / se delajo specifični pregledi (*reviews*) zakonov in drugih predpisov, ki bi preverili, ali so v nasprotju z vzdržnim razvojem?
- Ali obstajajo mehanizmi, ki zagotavljajo učinkovito povratno informacijo med različnimi ravnmi vlade?
- Ali je vzdržen razvoj integriran v redna vladna izvajanja (proračunski proces)?
- Ali obstajajo evalvacijski in poročevalski mehanizmi, ki podpirajo vzdržnostno ocenitev znotraj javnega sektorja (indikatorji napredka, cost/benefit analize, ocena okoljskega in družbenega vpliva)?
- Ali vlada učinkovito uporablja te evalvacije in poročila?

Ali je spodbujano vključevanje akterjev v oblikovanje politike?

- Ali obstajajo ustrezni mehanizmi za evalvacijo in povratno informacijo glede konzultacij ter za spremljanje vpliva participacije na odločanje?

Ali je različnost znanja in znanstvenega vložka k reševanju problemov ustrezno upravljanje?

- Ali vlada zagotavlja, da je okvir tak, da omogoča diskusijo, ki je osredotočena na področja nestrinjanja, z namenom oblikovanja scenarijev in možnosti?
- Ali je zagotovljeno, da je pretok znanja in informacij med znanstveno stroko in odločevalci učinkovit in zadosten?
- Ali znanstvene politike spodbujajo in omogočajo omrežja znanstvenikov in ali podpirajo razvoj skupnega raziskovanja med disciplinami?
- Ali je zagotovljeno mešano (javno in zasebno) investiranje v raziskave?