



CELOSTNO NAČRTOVANJE ZA PRIHODNOST REGIJ

REGIONALNI RAZVOJ 10
CELOSTNO NAČRTOVANJE ZA PRIHODNOST REGIJ



Založba ZRC

REGIONALNI RAZVOJ 10
**CELOSTNO NAČRTOVANJE
ZA PRIHODNOST REGIJ**

Uredili:

**Janez Nared
Katarina Polajnar Horvat
Maruša Goluža
Erik Logar**

Ljubljana 2025

REGIONALNI RAZVOJ 10

CELOSTNO NAČRTOVANJE ZA PRIHODNOST REGIJ

© 2025, ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika, Založba ZRC

Uredniki: Janez Nared, Katarina Polajnar Horvat, Maruša Goluža, Erik Logar

Urednik zbirke: Janez Nared

Uredniški odbor: David Bole, Robert Drobnič, Maruša Goluža, Katarina Groznik-Zeiler, Andrej Horvat, Luka Juvančič, Damjan Kavaš, Jani Kozina, Simon Kušar, Valentina Lavrenčič, Erik Logar, Janez Nared, Drago Perko, Katarina Polajnar Horvat, Marjan Ravbar, Aleš Smrekar, Alma Zavodnik Lamovšek

Recenzenti: David Bole, Maruša Goluža, Jani Kozina, Simon Kušar, Valentina Lavrenčič, Erik Logar, Janez Nared, Drago Perko, Katarina Polajnar Horvat, Aleš Smrekar

Izdajatelj: ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika

Za izdajatelja: Matija Zorn

Oblikovanje naslovnice: Milojka Žalik Huzjan

Založnik: Založba ZRC

Za založnika: Oto Luthar

Glavni urednik: Aleš Pogačnik

Računalniški prelom: SYNCOMP d. o. o., Ljubljana

Tisk: SYNCOMP d. o. o., Ljubljana

Naklada: 500 izvodov

Prva izdaja, prvi natis

Prva e-izdaja je pod pogoji licence Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (razen za tisto gradivo, ob katerem so posebej navedeni drugačni pogoji rabe) prosto dostopna: <https://doi.org/10.3986/9789610510345>



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NARAVNE VIRE IN PROSTOR



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA KOHEZIJO
IN REGIONALNI RAZVOJ**



Slovenski regionalno
razvojni sklad
Slovenian Regional
Development Fund

Knjižna zbirka Regionalni razvoj nastaja v okviru raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije. Izdajo monografije, ki je nastala ob sodelovanju Ministrstva za naravne vire in prostor, Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj ter Slovenskega regionalno razvojnega sklada, je sofinanciralo Ministrstvo za naravne vire in prostor.

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

Tiskana knjiga
COBISS.SI-ID=249443331
ISBN 978-961-05-1033-8

E-knjiga
COBISS.SI-ID 248957443
ISBN 978-961-05-1034-5 (PDF)

VSEBINA

<i>Aleksander Jevšek</i>	
Predgovor ministra za kohezijo in regionalni razvoj	9
<i>Miran Gajšek</i>	
Predgovor državnega sekretarja za naravne vire in prostor	10
<i>Janez Nared</i>	
Uvodnik	11
<i>Simon Kušar</i>	
Poročilo o regionalnem razvoju kot instrument za merjenje regionalnega razvoja in vrednotenje doseganja ciljev regionalne politike	13
<i>Karmen Sonjak, Uroš Rozman</i>	
Doprinos regionalne politike k razvoju Koroške regije	25
<i>Tadej Pirc</i>	
Temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra ter sistemsko mišljenje kot okvir za celostno načrtovanje regionalnega razvoja	37
<i>Matjaž Ribaš</i>	
Finančne spodbude Slovenskega regionalno razvojnega sklada za krepitev regij	49
<i>Taja Turšič, Sara Počkaj, Nina Čermelj, Jaka Blažič, Antonella Sinčič, Adrijana Perkon, Janez Nared</i>	
Problemska območja Slovenije	67
<i>Alenka Padežnik</i>	
Pristop k pripravi prve generacije regionalnih prostorskih planov: načeli sodelovanja in celovitosti	93
<i>Aleš Mlakar, Nika Cigoj Sitar, Damjana Gantar, Jana Kozamernik, Leon Kobetič, Nina Uršič</i>	
Vloga krajinske zasnove v regionalnem prostorskem načrtovanju: strateški pristop k varstvu in razvoju krajine	107
<i>Gaja Medved, Gregor Čok, Alma Zavodnik Lamovšek</i>	
Omrežje zelene infrastrukture na regionalni ravni – zasnova na primeru razvojne regije Jugovzhodna Slovenija	121

<i>Alma Zavodnik Lamovšek, Tomaž Miklavčič, Samo Drobne</i>	
Funkcionalna urbana območja kot orodje za spremljanje izvajanja ciljev Strategije prostorskega razvoja Slovenije	135
 <i>Nik Obid</i>	
Bohinjska železnica: regionalnost, ki presega državni okvir	159
 <i>Natalija Špeh, Ana Marinčič</i>	
Vrste makro odpadkov ob rekah po poplavih 2023 v Savinjsko-Šaleški regiji: izzivi in priložnosti	169

Predgovor ministra za kohezijo in regionalni razvoj

Močne regije. Močna Slovenija.

Stalne globalne spremembe in trendi, katerim je podvržen tudi regionalni razvoj v Sloveniji, zahtevajo ustrezno ukrepanje tudi na regionalni ravni. Za učinkovito prilagajanje spremembam smo si zadali cilj oblikovati jasne usmeritve oziroma koncept razvoja regij na dolgi rok.

Kljub nepredvidljivi globalni prihodnosti želimo razmišljati o razvoju do leta 2050 in načrtati razvojno pot, po kateri bomo partnersko hodili in napredovali. Želimo razmišljati in delovati tako, da bomo izboljševali blaginjo prebivalcev Slovenije v vseh regijah.

Naša vizija je, da bo Slovenija do leta 2050 država povezanih in skladno razvitih regij, kjer bodo prebivalci imeli dostop do kakovostnih delovnih mest v radiju 35 kilometrov od svojega prebivališča. Hkrati bo zagotovljena visoka kakovost življenja z dobro dostopnostjo do storitev splošnega pomena.

Zavedamo se, da je krepitev skladnejšega regionalnega razvoja mogoče doseči le ob hkratnem celostnem načrtovanju pospešitve razvoja na ravni države. Že pri načrtovanju državnega razvoja ne smemo zanemariti načrtovanja razvoja regij. Zato bomo pri načrtovanju regionalnega razvoja upoštevali dolgoročne demografske trende, predvidene tehnološke spremembe ter pomen ohranjanja atraktivnosti območij, kjer si ljudje želijo živeti, delati, se razvijati in ustvarjati.

Zelo pomembno je, da se v regijah osredotočimo na zagotavljanje dostopa do storitev splošnega pomena, vključno z infrastrukturo. Še bolj pomembno pa je, da se osredotočimo na ekonomsko preobrazbo regij, rast produktivnosti in konkurenčnosti ter s posebnim poudarkom na razvoju kadrov v regijah.

Na dolgi rok si želimo zasledovati predvsem naslednje cilje: zmanjšati regionalne razvojne razlike in vsaki regiji zastaviti cilj, da se razvija hitreje kot regije v sosednjih državah. Želimo si enakomeren in policentrični razvoj na ravni celotne države.

Te cilje bomo dosegli tako, da bomo regijam pomagali načrtovati in medsebojno sodelovati, predvsem pa s povezovanjem resornih politik, da bodo s svojimi ukrepi prispevale k večji konkurenčnosti regij in uresničitvi njihovih razvojnih potencialov prek izkoriščanja primerjalnih prednosti.

Posebno skrb bomo namenili obmejnim območjem in si stalno prizadevali za izboljšanje upravljanja regionalnega razvoja ter krepitev partnerstva z razvojnimi regijami.

Kakovostno, povezovalno in celostno načrtovanje bo pogoj za uspešno izvedbo ukrepov, ki bodo vodili k večji blaginji vseh. To bomo dosegli z učinkovitim medresorskim sodelovanjem, dialogom z resornimi ministrstvi in partnerskim sodelovanjem vseh dvanajstih razvojnih regij.

Vsakoletni simpozij Slovenski regionalni dnevi in ta monografija sta dobra podlaga za strokovno in partnersko sodelovanje.

V imenu ministrstva, pristojnega za regionalni razvoj v Sloveniji, pozdravljam vsa dosedanja in prihodnja prizadevanja vseh v regionalni razvoj vključenih akterjev ter vsem razvojnim akterjem želim veliko kvalitetnega dialoga in povezovanja za uresničitev cilja dolgoročne blaginje prebivalcev vseh regij.

dr. Aleksander Jevšek, minister

Predgovor državnega sekretarja za naravne vire in prostor

Spoštovani kolegi, predstavniki institucij, strokovnjaki in vsi bralci in bralke, ki vam bo v roke prišla 10. knjiga v zbirki Regionalni razvoj.

Celostno načrtovanje je ena izmed najpomembnejših tem za prihodnost slovenskih regij. Razumemo ga kot načrtovanje, ki ne bo zgolj odziv na trenutne izzive, temveč bo vključevalo dolgoročne strategije, sinergije in povezanost različnih deležnikov, vse z namenom, da bi zagotovili trajnostni razvoj naših skupnosti, gospodarstev in okolja. To je cilj tudi regionalnih prostorskih planov, ki jih v državi pripravljamo prvič.

V zadnjih letih smo priča vedno bolj izrazitemu trendu iskanja rešitev, ki presegajo tradicionalno sektorizacijo in pristop k prostorskemu in sektorskemu razvojnemu načrtovanju. Slovenski prostor je razdrobljen na 12 statističnih (razvojnih) regij in na 212 občin, ki vsaka na svoj način oblikuje svoje strateške dokumente.

Da bi se odzvali na te izzive, se mora Slovenija kot celota osredotočiti na regionalni pristop k prostorskemu načrtovanju, ki bo zagotavljal boljše usklajevanje na vseh ravneh. Združiti moramo moč različnih regionalnih deležnikov in ustrezno povezati sektorske politike, kar bo omogočilo bolj celovit razvoj. K prostorskemu načrtovanju moramo pristopiti z novimi orodji in metodami, na način, da bomo združili vse dimenzije razvoja – okoljsko, socialno in gospodarsko – z upoštevanjem digitalizacije, podnebnih in demografskih sprememb ter na način, ki omogoča enotno usklajevanje med različnimi državnimi sektorji ter med državo in občinami. Le tako bomo lahko dosegli sinergije, ki bodo izboljšale kakovost življenja, povečale konkurenčnost slovenskih regij in zagotovile trajnostni razvoj.

Ne gre le za birokratsko usklajevanje načrtov, ampak za ustvarjanje prostora za dialog, sodelovanje in zaupanje. S tem bomo vzpostavili sistem, kjer bodo vsi deležniki, od države do lokalnih skupnosti, enakovredno sodelovali pri oblikovanju strategij, ki bodo oblikovale prihodnost slovenskih regij. Vsi skupaj bomo prispevali k novi generaciji regionalnih razvojnih programov, regionalnih prostorskih planov ter posameznih sektorskih razvojnih dokumentov, ki bodo temeljili na vključevanju ključnih izzivov, kot so podnebne spremembe, demografski premiki ter potreba po večji trajnostni rabi virov. To je izjemno pomembno obdobje za naše regije, saj se pripravljamo na ključne strateške dokumente, katerih uspešna priprava, usklajevanje in izvajanje bodo zagotavljali našo skupno prihodnost.

Strokovnjaki v prispevkih iščejo konkretne rešitve za izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, krepitev medsektorskega sodelovanja ter povezovanje razvojnih politik na regionalni ravni. Osredotočajo se na ključne izzive in predlagajo rešitve za naslednje obdobje. Ne želijo zajeti le teoretičnih okvirjev, temveč predvsem iščejo konkretne aplikativne rešitve, ki bodo podprle regionalno prostorsko načrtovanje in dolgoročni razvoj naših regij.

S kakovostno pripravljenimi dokumenti, z vključevanjem vseh ključnih deležnikov v njihovo pravo in z jasno promocijo narejenega bomo ustvarili temelje za uspešno prihodnost naših regij in celotne Slovenije. Zato želim, da boste prispevke iz knjige večkrat brali, predstavljene pristope pa uporabljali pri svojem delu.

mag. Miran Gajšek, državni sekretar

Uvodnik

Slovenske regije stopajo v novo obdobje. Poleg pričakovane nove generacije regionalnih razvojnih programov so v pripravi regionalni prostorski plani in regionalne celostne prometne strategije, podnebni zakon na novo uvaja še regionalne akcijske načrte prilagajanja podnebnim spremembam, na regijskih posvetih pa se je preverjal tudi Nacionalni stanovanjski program 2026–2036. Čeprav so sektorji prepoznali pomembnost regionalne ravni za načrtovanje in izvajanje projektov, se še vedno oklepajo svojih plotov in prepogosto dokumente pripravljajo eden mimo drugega, neusklajeno, z ločenimi strokovnimi podlagami ali celo brez njih, pa tudi sprejemajo jih različni organi. Zato je treba presekati z dosedanja prakso sektorskih delitev in težiti k oblikovanju enotne vizije in strategije regije, tej pa potem podrediti sektorske strategije in plane tako, da se bodo medsebojno dopolnjevali in skupaj prispevali k boljšim rezultatom. Od načrtovanja za črpanje sredstev je treba preiti k načrtovanju za razvoj.

Knjiga Celostno načrtovanje za prihodnost regij se osredotoča ravno na to, kako s celovitimi pristopi izboljšati dosedanje načrtovanje, da bi to dosegalo boljše rezultate na področju prostorskega in regionalnega razvoja. V prvem delu knjige avtorji obravnavajo regionalni razvoj z vidika metodologije spremljanja in vrednotenja regionalne politike, doseženih rezultatov regionalne politike na Koroškem, sistemskega mišljenja in temeljnih načel kot podlage celostnega regionalnega razvoja, prispevka Slovenskega regionalno razvojnega sklada k razvoju regij in z vidika opredeljevanja problemskih območij v Sloveniji.

Drugi del obravnava prostorsko načrtovanje na regionalni in državni ravni. Predstavljeni so pristopi k pripravi prve generacije regionalnih prostorskih planov, vloga krajinske zasnove v regionalnem prostorskem načrtovanju, omrežje zelene infrastrukture na regionalni ravni ter funkcionalna urbana območja kot orodje za spremljanje izvajanja ciljev Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

Knjigo zaokrožata prispevka na temo Bohinjske železnice ter makroodpadkov ob rekah po poplavih leta 2023.

Kot ugotavlja eden od avtorjev, so uveljavljeni sektorski pristopi nezadostni za reševanje kompleksnih razvojnih izzivov, na kar stroka že dlje časa opozarja. Skrajni čas je, da to spoznajo tudi odločevalci in vdahnejo nov veter sektorskemu povezovanju ter celovitim načrtovalskim pristopom. Sočasna priprava različnih dokumentov na regionalni ravni je za to odlična priložnost. Izkoristimo jo.

dr. Janez Nared

POROČILO O REGIONALNEM RAZVOJU KOT INSTRUMENT ZA MERJENJE REGIONALNEGA RAZVOJA IN VREDNOTENJE DOSEGANJA CILJEV REGIONALNE POLITIKE

Simon Kušar

Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo
simon.kusar@ff.uni-lj.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_01

IZVLEČEK

Poročilo o regionalnem razvoju kot instrument za merjenje regionalnega razvoja in vrednotenje doseganja ciljev regionalne politike

Merjenje regionalnega razvoja je del celostnega načrtovanja, ki omogoča ugotavljanje razvojnega stanja, spremljanje razvojnih procesov in preverjanje doseganja ciljev regionalne politike. Poročilo o regionalnem razvoju je instrument za vmesno, sprotno ali končno vrednotenje, s katerim preverjamo doseganje ciljev regionalne politike. Leta 2023 je bilo v Sloveniji pripravljeno poročilo o regionalnem razvoju, v katerem so bili z vidika doseganja ciljev nacionalne regionalne politike analizirani novejši razvojni procesi v razvojnih regijah. V prispevku predstavljamo uporabljen metodološki pristop ter izpostavljam ključne izzive vrednotenja regionalnega razvoja v Sloveniji. Metodološke izkušnje in vsebinske ugotovitve ponujajo podlago za zasnovo sistematičnega spremljanja in vrednotenja regionalne politike v Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, regionalna politika, cilji regionalne politike, vrednotenje, metodološki listi, razvojne regije, Slovenija

ABSTRACT

Regional development report as an instrument for measuring regional development and evaluating the achievement of regional policy objectives

Measuring regional development is a step in integrated planning, enabling the evaluation of development, monitoring of development processes and the assessing the achievement of regional policy objectives. A regional development report is a tool for the interim, mid-term or final evaluation of regional policy outcomes. In 2023, a regional development report was prepared in Slovenia, analysing recent development processes in the development regions against national regional policy objectives. This paper outlines the methodological approach applied, highlights key evaluation challenges, and demonstrates how the analytical findings can inform the development of a systematic framework for monitoring and evaluating regional policy.

KEY WORDS

regional development, regional policy, regional policy goals, evaluation, methodology sheets, development regions, Slovenia

1 Uvod

Merjenje in vrednotenje regionalnega razvoja je potrebno umestiti v dva konceptualna sistema: prvi se nanaša na splošno spremljanje stanja v prostoru in ocenjevanje razvojnih teženj, drugi pa na vrednotenje v planerskem procesu (Kušar 2021). Merjenje regionalnega razvoja v tem primeru poteka v vseh fazah: na začetku izvajanja razvojnih programov (*ex-ante* vrednotenje), med izvajanjem (sprotno ali vmesno vrednotenje) ter na koncu izvajanja razvojnega programa (*ex-post* vrednotenje). Vrednotenje poteka na dveh področjih: na finančnem in na vsebinskem. Finančno vrednotenje je namenjeno preverjanju ustreznosti porabe finančnih sredstev ter učinkovitosti izvedbe programov in projektov. Vsebinsko vrednotenje se nanaša na doseganje ciljev, pa tudi na ugotavljanje ožjih in širših vplivov razvojnih projektov in programov, predvsem v kontekstu posrednih in neposrednih učinkov na regionalne in prostorske strukture na nekem območju (Nared 2007, Nared in Kavaš 2009).

Merjenje regionalnega razvoja za vrednotenje doseganja ciljev regionalne politike je bilo v preteklosti omejeno z neustrežno opredeljenimi cilji in neizgrajenim podpornim sistemom za spremljanje regionalne politike. Cilje regionalnega razvoja so sicer opredelili Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (1999), Strategija regionalnega razvoja Slovenije (2001) in prenovljeni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005), a kljub številnim strokovnim prizadevanjem (na primer Nared in Ravbar 2003; Nared 2007; Nared in Kavaš 2009; Pečar 2020) vzporedno niso bili oblikovani sistematični podporni sistemi za preverjanje njihovega doseganja. Aktualni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011) sploh ne vsebuje ciljev regionalne politike, področje regionalnega razvoja v Sloveniji prav tako nima svoje sektorske strategije (Pečar 2020). Zato so bili leta 2019 zunaj strateškega in zakonodajnega okvira opredeljeni cilji regionalne politike za novo programsko obdobje 2021–2027. Oblikovani so bili na podlagi Strategije razvoja Slovenije 2030 (2017), Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Resolucija ... 2023) in Evropske kohezijske politike 2021–2027 (Cilji ... 2019). Umeščenost ciljev regionalne politike med našete strateška razvojna dokumenta in cilje kohezijske politike na ravni Evropske unije je skladno z načelom hierarhije ciljev med različnimi teritorialnimi enotami planiranja (Evropska unija – država – regija). Hkrati umeščenost ciljev in kazalnikov za merjenje njihovega doseganja v sistema državne razvojne strategije in prostorske razvojne strategije omogoča preverjanje doseganja najširših razvojnih ciljev države na regionalni ravni.

Regionalna politika si je zastavila štiri splošne cilje s horizontom do leta 2030. Usmerjeni so v krepitev razvojne moči regij na podlagi lastnih razvojnih potencialov in globalnih priložnosti. Posamezni cilji so še podrobneje specificirani (Cilji ... 2019).

Prvi cilj se nanaša na dvig kakovosti življenja v vseh regijah z uravnoteženim gospodarskim, družbenim in okoljskim razvojem, ki temelji na načelih trajnostnega razvoja. Kakovost življenja je opredeljena skozi 15 področij (najprej je bilo opredeljenih 12 področij, kasneje dodana še tri), ki se navezujejo na cilje strategije razvoja Slovenije 2030, odgovarjajo pa tudi na najnovejše izzive, s katerimi se soočajo regije. Področja kakovosti življenja so: delo, stanovanja, dohodek, zdravje, izobrazba, socialna izključenost, okolje, prostor, dostopnost, kultura, upravljanje, varnost, pa tudi podnebne spremembe, digitalna preobrazba in energetska samooskrba.

Drugi cilj se nanaša na razvojno dohitevanje evropskih regij. Cilj je podrobneje opredeljen s tremi specifičnimi cilji:

1. hitrejši gospodarski razvoj vseh razvojnih regij (NUTS 3) od povprečnega v EU, merjeno z bruto domačim proizvodom (BDP) po kupni moči na prebivalca,
2. hitrejši razvoj kohezijske regije Vzhodna Slovenija (NUTS 2) od sosednjih regij (NUTS 2), merjeno z BDP po kupni moči na prebivalca,
3. hitrejši razvoj kohezijske regije Zahodna Slovenija (NUTS 2) od sosednjih regij (NUTS 2), merjeno z BDP po kupni moči na prebivalca.

Tretji cilj se nanaša na zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik. Regionalna politika je znotraj tretjega splošnega cilja opredelila dva specifična cilja:

1. zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik v Sloveniji,
2. ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij.

Četrti cilj se nanaša na uresničevanje razvojnih potencialov in izkoriščanje globalnih priložnosti z mednarodnim medregionalnim povezovanjem in sodelovanjem (vsi cilji so povzeti po Cilji ... 2019).

Gradivo s cilji regionalne politike, ki ga je pripravilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije, pristojno za področje regionalnega razvoja, prinaša tudi kazalnike za njihovo spremljanje. Oblikovani sta bili dve skupini kazalnikov: vodilni kazalniki so namenjeni spremljanju regionalne politike na državni in regionalni ravni, dopolnilni kazalniki pa so podpora sistemu merjenja in vrednotenja. Služijo dodatnemu pojasnjevanju vodilnih kazalnikov. Izbor vodilnih kazalnikov izhaja iz strateških usmeritev regionalne politike, Strategije razvoja Slovenije 2030, Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, ciljev Evropske kohezijske politike 2021–2027 ter strateških usmeritev sektorjev. Opredeljene so izhodiščne in ciljne vrednosti za posamezne kazalnike, prikazane so vrednosti kazalnikov za izbrana leta, pa tudi kratka ocena stanja na področju regionalnega razvoja (Cilji ... 2019). Doseganje ciljev regionalne politike v obdobju 2008–2018 je bilo podrobneje analizirano v Delovnem zvezku Urada za makroekonomske analize in razvoj (Pečar 2020). Uporabljeni metodološki pristop in način analize podatkov sta služila kot izhodišče za pripravo poročila o regionalnem razvoju za naslednje srednjeročno obdobje 2008–2022.

Poročilo o regionalnem razvoju je instrument, s katerim lahko v kontekstu predhodnega, vmesnega ali sprotne vrednotenja, pa tudi na koncu programskega obdobja preverjamo doseganje ciljev regionalne politike v Sloveniji. Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022 (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b) je bilo namenjeno merjenju razvojnih procesov v regijah in vrednotenju doseganja ciljev regionalne politike v obdobju 2018–2022, hkrati pa je tudi metodološki doprinos k vzpostavitvi sistematičnega spremljanja in vrednotenja regionalne politike v Sloveniji.

Namen prispevka je predstaviti metodološke pristope, ki so bili uporabljeni pri zasnovi in pripravi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022 (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023a). Poudarek je na oblikovanju metodološkega pristopa k merjenju regionalnega razvoja v Sloveniji, kar predstavljamo v drugem poglavju. V naslednjem poglavju so kratko predstavljene ključne ugotovitve o doseganju ciljev regionalne politike v Sloveniji 2018–2022, do katerih smo prišli z zasnovnim pristopom. Prispevek se zaključuje s kritičnim vrednotenjem uporabljenega metodološkega pristopa ter poda možne smeri prihodnjega razvoja sistema merjenja in vrednotenja razvojnih ciljev, posredno tudi regionalnega razvoja v Sloveniji.

2 Metodološki pristop pri izdelavi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022

Pri izdelavi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022 smo izhajali iz analize Pečar (2020), ki je analizirala doseganje ciljev regionalne politike za obdobje do leta 2030 s podatki od leta 2008 do leta 2018. Gradivo, ki ga je oblikovala, je bila pomembna referenčna točka za zasnovo poročila o regionalnem razvoju 2018–2022. Pri opredeljevanju razvojnih procesov v regijah so bili uporabljeni tudi ti podatki. Na metodološki ravni pa smo skušali poiskati še drugačne načine analize in predstavitve, ki bi omogočali čim lažji vpogled v doseganje ciljev regionalne politike, pa tudi opredelitev ključnih razvojnih trendov v slovenskih regijah. To pomeni, da nismo razvijali novih kazalnikov, s katerimi bi merili regionalni razvoj, ampak smo jih povzeli po obstoječih gradivih. Nadgradili pa smo metodološki vidik z oblikovanjem metodoloških listov za vsak kazalnik ter različnimi metodami, s katerimi smo merili in vrednotili regionalni razvoj (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023a).

2.1 Metodološki listi

Metodološki listi so orodje, s katerim oblikujemo skupno terminologijo za predstavitev temeljnih značilnosti kazalnikov, njihovo povezanost s planerskimi cilji ter opredelimo njihovo znanstveno relevantnost (Kušar in Černe 2006).

V metodoloških listih opredelimo štiri temeljne skupine podatkov o kazalnikih oziroma opredelimo njihove metapodatke (Kušar in Černe 2006; Wong 2006):

1. identifikacijske podatke o kazalniku (ime kazalnika),
2. položaj kazalnika v sistemu kazalnikov,
3. značilnosti kazalnika: način merjenja, prostorska enota, dostopnost podatkov,
4. relevantnost kazalnika z vidika analize.

Pri zasnovi sistema kazalnikov leta 2019, s katerimi naj se spremlja doseganje ciljev regionalne politike v Sloveniji v programskem obdobju 2021–2027 oziroma do leta 2030, metodološki listi, se pravi natančen opis meta podatkov kazalnikov, niso bili zasnovani. Da bi zapolnili to vrzel in omogočili sistematično pripravo novih poročil za naslednja srednjeročna obdobja, smo vsak kazalnik opisali na enoten način. Za vsak kazalnik, uporabljen v analizi, so tako na enoten način zapisani zaporedna številka kazalnika v povezavi z zaporednim ciljem, ki ga kazalnik spremlja, ime kazalnika, računska operacija, potrebna za izračun (v primeru, da podatek ni uporabljen v osnovni obliki), enota, vsebinska opredelitev kazalnika, ki potrjuje njegovo uporabnost v sistemu kazalnikov, vir za izračun kazalnika, časovno dostopnost podatkov za izračun kazalnika, navedene pa so tudi prostorske enote, za katere je podatek na voljo. Metodološki list vsebuje tudi morebitne opombe, ki izpostavijo metodološke, podatkovne in vsebinske specifičnosti kazalnika.

2.2 Metodološki pristop za cilj 1

Pri opisu in analizi kazalnikov smo izhajali iz naslednje vsebinske strukture:

1. opredelitev umeščenosti kazalnika v sistem ciljev regionalne politike in kazalnikov za njihovo spremljanje ter njihove vloge pri merjenju regionalnega razvoja,
2. če je kazalnik del sistema kazalnikov za spremljanje ciljev Strategije razvoja Slovenije 2030, smo izpostavili ciljno vrednost za leto 2030,

Preglednica 1: Sestava metodološkega lista za kazalnike za merjenje regionalnega razvoja (Kušar 2023).

številka	identifikacijska številka kazalnika je povezana s posameznim ciljem regionalne politike v obdobju 2021–2027
ime	ime kazalnika
izračun	računska operacija za izračun kazalnika
enota	enota podatkov
opredelitev	natančnejša (vsebinska) opredelitev kazalnikov
vir	vir podatkov za izračun kazalnika
časovna dostopnost	ali so podatki dostopni letno, obdobjo
časovna dostopnost 2018–2022	opredelitev, ali so podatki dostopni za obdobje priprave poročila o regionalnem razvoju: celotno obdobje (2018–2022), posamezna leta (našteto)
prostorska enota	prostorska enota, za katero so dostopni podatki za izračun kazalnika: Slovenija (SI), kohezijski regiji (NUTS 2), statistične/razvojne regije (NUTS 3)
opombe	vsebinske in/ali metodološke opombe, ki omogočajo natančnejšo opredelitev kazalnika in pojasnijo morebitne metodološke izzive glede zbiranja, obdelave ali prikaza podatkov (po potrebi)

3. nujne metodološke opombe,
4. opis stanja po razvojnih regijah leta 2022,
5. opis povprečnega stanja v obdobju 2018–2022,
6. opis trendov razvoja v obdobju 2018 in 2022 s posebnim poudarkom na letu 2020 (epidemija covid-19),
7. primerjava razvojnih trendov z razvojnimi trendi/podatki po letu 2008 do vključno leta 2017, primerjava s ciljnimi vrednostmi Strategije razvoja Slovenije 2030 (kjer relevantno).

Med besedilom so izpostavljene temeljne ugotovitve: katere razvojne regije izstopajo, kakšen je splošen razvojni trend, kakšen je bil razvojni trend v času epidemije covid-19 in druge relevantne ugotovitve.

Vrednosti kazalnikov so v Poročilu o regionalnem razvoju 2018–2022 (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b) predstavljene v preglednicah in grafično.

V preglednicah so podatki po razvojnih regijah in za Slovenijo po letih za obdobje 2018–2022 ter povprečne vrednosti kazalnika v tem obdobju. Dodan je grafični trend od 2008 oziroma 2009 do zadnjih razpoložljivih podatkov, ki omogoča opisno analizo razvojnih trendov v daljšem časovnem obdobju.

V preglednicah je grafično prestavljen tudi relativni položaj razvojnih regij glede na stanje leta 2022, oziroma zadnji razpoložljiv podatek. Relativni položaj je določen na podlagi ranžirne vrste vrednosti kazalnikov, razporejenih od največje do najmanjše vrednosti. Določeni so bili trije razredi, prikazani z tremi različnimi barvami. Izpostavljena so prva in zadnja tri mesta. Pri določenih kazalnikih je bil uporabljen inverzni pristop pri določanju relativnega položaja regij po rangih, saj višja vrednost kazalnika pomeni slabše razvojno stanje. Ti kazalniki so: stopnja tveganja socialne izključenosti, povprečna velikost funkcionalno razvrednotenih območij, stopnja stanovanjske prikrajšanosti po kakovosti stanovanja, ekološki odtis, delež oseb, ki so poročale o težavah s kriminalom, vandalizmom ali nasiljem v svojem bivalnem okolju in izpust toplogrednih plinov (CO₂) po virih izpustov. Pri teh kazalnikih smo zato izračunali inverzen rang, tako da so vrednosti rangov primerljive pri vseh kazalnikih (vrednost 1 vedno pomeni najboljše razvojno stanje regije, vrednost 12 pa najslabše).

V preglednici je z uporabo simbolov nakazan razvojni trend v obdobju 2018–2022. Zelena puščica, ki kaže trend navzgor, kaže ugoden trend razvoja. Rdeča puščica, ki je usmerjena navzdol, kaže na razvojno nazadovanje oziroma na negativen trend. Rumena puščica, usmerjena v desno, nakazuje stagnacijo ali razvoj v okviru vrednosti, ki velja za Slovenijo.

Kazalniki, uporabljeni pri merjenju regionalnega razvoja in vrednotenju doseganja ciljev regionalne politike, se med seboj razlikujejo glede na kakovost in količino podatkov. Nekateri kazalniki temeljijo na uveljavljenem rednem sistematičnem zbiranju podatkov ali na registrskih virih, na anketnem zbiranju podatkov, za nekatere pa so bila potrebna posebna zbiranja podatkov. Glede na te značilnosti se način obravnave in predstavitev kazalnikov v okviru prvega splošnega cilja regionalne politike v Sloveniji nekoliko razlikuje, oziroma prilagaja obstoječim metodološkim možnostim.

Stanje iz leta 2022, oziroma glede na zadnji razpoložljivi podatek po razvojnih regijah, smo prikazali grafično (stolpični grafikon). V grafično predstavitev smo vključili stanje v Sloveniji in, kjer je to mogoče oziroma relevantno, s ciljno vrednostjo za leto 2030, povzeto po Strategiji razvoja Slovenije 2030. Takšen način grafične predstavitve omogoča hiter vpogled v razvojno stanje leta 2022, razmerja med regijami, razmerja med regijami in povprečnim stanjem v Sloveniji ter razmerja med regijami in ciljno vrednostjo (želeno stanje) leta 2030.

2.3 Metodološki pristop za cilj 2

Drugi splošni cilj regionalne politike Razvojno dohitevanje evropskih regij je zastavljen na ravni razvojnih regij in dveh kohezijskih regijah (NUTS 2). Za preverjanje doseganja drugega cilja smo uporabili kazalnik BDP na prebivalca v standardu kupne moči (SKM). Predstavljen je z indeksi, pri čemer je I = 100 vrednost kazalnika za višjo teritorialno enoto (Evropska unija). Podatke o smo pridobili iz zbirke Eurostata.

Pri vrednotenju doseganja prvega specifičnega cilja (hitrejši gospodarski razvoj vseh razvojnih regij v od povprečnega v Evropski uniji) smo uporabili indekse BDP na prebivalca po razvojnih regijah in letih, pri čemer je bila vrednost BDP na prebivalca Evropske unije (EU-27) označena kot baza oziroma indeks 100. V analizi smo izhajali tako iz interpretacije indeksov kot tudi interpretacije indeksov v smislu doseganja povprečne razvitosti Evropske unije. Na podlagi podatkov, tudi za dostopne podatke za obdobje pred letom 2018, smo ocenili splošen razvojni trend zaostajanja za razvojem v Evropski uniji ali hitrejšo doseganje povprečja Evropske unije.

Pri analizi drugega in tretjega specifičnega cilja (hitrejši razvoj kohezijskih regij od sosednjih NUTS 2 regij) smo metodološko izhajali iz enakega pristopa pri vrednotenju doseganja kot pri prvem specifičnem cilju.

2.4 Metodološki pristop za cilj 3

Za opredeljevanje dinamike razvojnih razlik med regijami smo uporabili več metod:

1. opredelitev najbolj razvite (z najvišjo vrednostjo izbranega kazalnika) in najmanj razvite regije (z najnižjo vrednostjo izbranega kazalnika),
2. razmerje v vrednosti izbranega kazalnika med najbolj in najmanj razvito regijo s pomočjo naslednje formule:

$$R_i = \frac{X_i}{x_i}$$

pri čemer je:

R_i – razmerje v vrednosti BDP na prebivalca med najmanj in najbolj razvito regijo v času i

X_i – vrednost BDP na prebivalca najbolj razvite regije v času i

x_i – vrednost BDP na prebivalca najmanj razvite regije v času i

Vrednost 1 predstavlja najmanj razvito regijo, vrednost drugega dela razmerja pa predstavlja najbolj razvito regijo, in sicer kolikokratnik vrednosti preučevane spremenljivke ima v primerjavi z najmanj razvito regijo. Če so razmerja zelo visoka, potem so razvojne razlike med regijami zelo velike; če se razmerja v času povečujejo, potem prihaja do naraščanja razvojnih razlik in obratno,

3. izračun koeficienta – variance naravnih logaritmov vrednosti spremenljivke, ki omogoča spremljanje skupnih regionalnih razvojnih razlik med različnimi obdobji (glej na primer Rodriguez-Pose in Gill 2004); višje kot so izračunane vrednosti variance, večje so razvojne razlike med regijami. Podobno analizo je na podatkih za prostorske enote današnjih statističnih regij v Sloveniji od leta 1971 že testiral Kušar (2021).

Kazalniki, za katere smo izračunali koeficient in razmerji, so:

1. BDP na prebivalca,
2. neto razpoložljiv dohodek na prebivalca,
3. indeks delovne migracije.

Opredeljene in izračunane vrednosti smo prikazali v preglednicah. Koeficient smo prikazali tudi grafično, da smo lažje razbrali razvojne trende medregionalnih razlik v Sloveniji.

Drugi specifični cilj se nanaša na ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij. Pri primerjavi podatkov za obmejna problemska območja (OPO) in notranjostjo Slovenije (območje, ki ne sodi med OPO), smo uporabili štiri kazalnike: število prebivalcev, gostota poselitve (število prebivalcev na kvadratni kilometer), indeks staranja in indeks delovne migracije. Podatke smo zbrali po občinah, saj Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij (2022) opredeljuje občine, ki sodijo med obmejna problemska območja. Seštevek absolutnih vrednosti podatkov je omogočil izračun vrednosti kazalnikov skupaj za vsa obmejna problemska območja, občine, ki ne sodijo med obmejna problemska območja (notranjost Slovenije) in za Slovenijo kot celoto.

2.5 Metodološki pristop za cilj 4

Cilj dopolnjuje prve tri splošne cilje iz dimenzije medregionalnega razvojnega povezovanja in sodelovanja. Vodilni kazalnik, število potrjenih projektov Evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS) s slovenskimi partnerji, odraža intenziteto mednarodnega povezovanja in sodelovanja v regijah, čeprav ne zajema vseh možnih oblik medregionalnega projektnega sodelovanja, kot so HORIZON, LIFE+, Digital Europe, Creative Europe, COSME, CEF, Yef, ERASMUS in druge. Analiza kazalnika je potekala na enak način kot analiza kazalnikov pri prvem splošnem cilju regionalne politike.

2.6 Metodološki pristop za analizo regionalnega razvoja po razvojnih regijah

Rezultate analiz smo prikazali tudi za vsako razvojno regijo posebej, v obliki tako imenovanega portreta regije. Ocenili smo razvojni položaj vsake razvojne regije posebej glede na vse štiri splošne cilje regionalne politike v Sloveniji. Za vsako razvojno regijo je na začetku zbranih nekaj osnovnih informacij in kartografski prikaz z lokacijo.

V nadaljevanju regijskega portreta sledi predstavitev rezultatov glede doseganja 1. cilja, to je kakovosti življenja v regijah. Pripravljen je kratek komentar rezultatov, pri čemer so izpostavljene le posebnosti in izstopajoči kazalniki, saj so podrobnejše analize vsakega kazalnika predstavljene v predhodnih poglavjih. Rezultati analiz kazalnikov, ki prikazujejo kakovost življenja v regijah, so prikazani tudi v obliki polarnega grafikona, pri čemer so kazalniki razporejeni od najboljše do najslabše uvrstitve regije. Za tak način prikaza smo se odločili, da lahko hitro identificiramo področja, na katerih je regija primerljivo boljša ali slabša od preostalih regij. Tudi prikaz je na ta način bolj pregleden in jasn kot v primeru razvrstitve kazalnikov po privzetem vrstnem redu. Barve, uporabljene v grafikonu, odražajo kategorizacijo iz ranžirne vrste, glede na posamezen kazalnik.

Pri analizi doseganja 2. cilja smo grafično predstavili indekse BDP v SKM na prebivalca razvojnih regij ter Slovenije in Evropske unije (vrednost EU = indeks 100). S pomočjo analize doseganja razvojnega povprečja Evropske unije smo ocenili razvojni položaj vsake razvojne regije ter ocenili trend približevanja povprečju Evropske unije merjene z BDP na prebivalca.

Analiza vključuje še primerjavo razvojnih regij z obmejnimi NUTS 3 regijami v sosednjih državah, glede na doseženo raven razvitosti. Ocenili smo tudi, ali je bil razvoj slovenskih razvojnih regij hitrejši od razvoja NUTS 3 regij, na katere mejijo. Pri analizah in medsebojnih primerjavah smo izhajali iz podatkov za obdobje 2018–2020 ali 2021, odvisno od razpoložljivosti podatkov. Ocenili smo medsebojna razvojna razmerja med analiziranimi regijami, tudi za predhodna leta.

Pri oceni doseganja 3. cilja regionalne politike smo opredelili, ali je bila pri analizi tega cilja posamezna razvojna regija izpostavljena kot najmanj ali najbolj razvita.

Pri oceni doseganja 4. cilja regionalne politike smo opredelili stanje na področju evropskega teritorialnega sodelovanja za vsako od razvojnih regij.

3 Ključni rezultati analiz za obdobje 2018–2022

Na podlagi analize doseganja splošnih in specifičnih ciljev regionalne politike v Sloveniji za obdobje 2018–2022 ugotavljamo naslednje (Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b):

Napredek na področju kakovosti življenja je bil zabeležen pri šestih področjih. Pri dveh področjih napredek ni bil zabeležen, in sicer pri zdravju in kulturi. Pri štirih področjih je prišlo v obdobju 2018–2022 do delnega dviga kakovosti življenja v regijah. Razlog za takšno oceno je v tem, da je v pomembnem delu razvojnih regij prišlo do zmanjševanja kakovosti življenja ali je prišlo le do stagnacije stanja oziroma skromne spremembe. Na treh področjih dviga kakovosti življenja ni bilo mogoče oceniti, ker podatki niso omogočili medletnih primerjav (področji okolje in podnebne spremembe) ali te primerjave zaradi

metodoloških razlogov niso smiselne (upravljanje). Kljub temu je bilo v Poročilu o regionalnem razvoju ugotovljeno, da je bil prvi splošni cilj regionalne politike v Sloveniji v pomembni meri dosežen.

V okviru drugega splošnega cilja regionalne politike so določeni trije specifični cilji: hitrejši gospodarski razvoj vseh razvojnih regijah od povprečnega v EU ter hitrejši razvoj kohezijske regije Vzhodna Slovenija od sosednjih NUTS 2 regij, prav tako pa hitrejši razvoj kohezijske regije Zahodna Slovenija od sosednjih NUTS 2 regij.

Na podlagi analize kazalnika indeks BDP na prebivalca, merjenega v standardu kupne moči (EU = 100), lahko povzamemo, da večina razvojnih regij v obdobju 2018–2021 ni gospodarsko rasla hitreje kot Evropska unija, ampak so sledile podobnemu razvojnemu trendu. V analiziranem obdobju so zmanjšale razkorak do povprečne razvitosti Evropske unije le Osrednjeslovenska, Podravska in Zasavska regija. Zaostajanje je bilo zabeleženo pri Obalno-kraški in Gorenjski regiji. Od ciljne vrednosti leta 2030 (povprečje Evropske unije) so najbolj oddaljene Zasavska, Pomurska in Primorsko-Notranjska regija.

Kohezijska regija Vzhodna Slovenija je leta 2021 dosegla 74 % povprečne razvitosti Evropske unije. V primerjavi s sosednjimi regijami na ravni NUTS 2 se je po razvitosti uvrščala v njihovo sredino. V obdobju 2018–2021 se je približala povprečju Evropske unije za dve indeksni točki oziroma se pomaknila z indeksa 72 na indeks 74. Razvijala se je hitreje kot sosednje regije na ravni NUTS 2 v Avstriji in na Madžarskem, njen razvoj pa je zaostajal za kohezijsko regijo Zahodna Slovenija in hrvaškimi regijami na ravni NUTS 2, razen za regijo Jadranska Hrvatska, ki se ji je vrednost kazalnika prav tako povečala za dve odstotni točki. Specifični cilj hitrejši razvoj kohezijske regije Vzhodna Slovenija od sosednjih regij na ravni NUTS 2 je bil delno dosežen.

Kohezijska regija Zahodna Slovenija je leta 2021 dosegla 108 % povprečja BDP na prebivalca Evropske unije. V primerjavi s sosednjimi regijami na ravni NUTS 2 se je po razvitosti uvrščala med najbolj razvite, višjo vrednost kazalnika je imela le avstrijska NUTS 2 regija Koroška. V obdobju 2018–2021 se je razvijala hitreje kot Evropska unija, od povprečja Evropske unije se je oddaljila za dodatne tri indekssne točke oziroma se pomaknila z indeksa 105 na indeks 108. Kohezijska regija Zahodna Slovenija se je razvijala hitreje kot sosednje regije na ravni NUTS 2 v Avstriji in na Hrvaškem, kar pomeni, da je bil specifični cilj dosežen.

Regionalna politika si v okviru tretjega cilja prizadeva za dva specifična cilja: zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik v Sloveniji ter ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij.

Analiza kazalnika BDP na prebivalca kaže na ohranjanje velikega razvojnega razkoraka med najbolj (Osrednjeslovenska regija) in najmanj razvito regijo (Zasavska regija). Najbolj razvita regija ima približno 2,5-kratnik vrednosti kazalnika najmanj razvite regije, a se razlike malenkostno zmanjšujejo. Relativni položaj (rang) razvojnih regij, še posebej v spodnjem delu ranžirne vrste, izkazuje stabilnost. V zgornjem delu pa smo zabeležili napredek razvojne regije Jugovzhodna Slovenija, ki je glede na BDP na prebivalca postala druga najbolj razvita regija v Sloveniji, medtem ko je Obalno-kraška razvojna regija nazadovala na tretje mesto. Razvojne razlike med razvojnimi regijami v Sloveniji so se med analiziranim obdobjem nekoliko zmanjšale. Dodatno zmanjšanje je bilo prisotno v letu 2020 (epidemija covid-19). Okrevanje v letu 2021 je pomenilo povečanje razvojnih razlik, a so na nižji ravni kot leta 2019. S kazalnikom BDP na prebivalca lahko v določeni meri potrdimo doseganje tretjega splošnega cilja regionalne politike.

Razlike v neto razpoložljivem dohodku na prebivalca so med razvojnimi regijami relativno majhne in so se v obdobju 2018–2022 še dodatno zmanjšale. Razmerje med najmanj (Pomurska regija) in najbolj razvito regijo (v analiziranem obdobju so se na tem mestu izmenjale tri razvojne regije: Koroška, Osrednjeslovenska in Jugovzhodna Slovenija) so majhne in dosegajo le okrog 13 odstotnih točk. Razlike so se v letu 2020 še dodatno zmanjšale, a leta 2021 spet povečale, niso pa dosegle ravni iz leta 2019. S kazalnikom neto razpoložljivi dohodek na prebivalca lahko potrdimo doseganje tretjega splošnega cilja regionalne politike.

Podobno kot smo ugotovili pri analizi kazalnika BDP na prebivalca, lahko tudi za kazalnik indeks delovne migracije ugotovimo, da so razmerja med najmanj (Zasavska) in najbolj razvito razvojno

regijo (Osrednjeslovenska) zelo velika. Rezultati analize ne presenečajo, saj sta kazalnika vsebinsko med seboj povezana: v regijah z nizkim indeksom delovne migracije, kot sta Zasavska in Primorsko-Notranjska, veliko delavcev dnevno odhaja v bolj razvite regije (v Osrednjeslovensko razvojno regijo) in tam ustvarjajo dodano vrednost, ki se upošteva pri izračunu BDP. Osrednjeslovenska razvojna regija je edina regija v Sloveniji, ki ima vrednost indeksa delovne migracije nad 100. Presežek delovnih mest nad delovno aktivnim prebivalstvom, živečim v regiji, zapolnjujejo delavci iz drugih razvojnih regij. Gravitacijsko zaledje Ljubljane pokriva večji del Slovenije, zlasti območja ob avtocestnem križu.

Do leta 2021 so se razvojne razlike, merjene z indeksom delovne migracije, med razvojnimi regijami postopno povečevale, na kar je najbolj vplivalo naraščanje vrednosti indeksa v Osrednjeslovenski regiji ter zmanjšanje vrednosti kazalnika v Obalno-kraški in Primorsko-Notranjski regiji. V letu 2022 je bil zabeležen obraten trend, to je zmanjšanje razvojnih razlik. A kljub temu s kazalnikom indeks delovne migracije ne moremo potrditi doseganja tretjega splošnega cilja regionalne politike.

Drugi specifični cilj se nanaša na ohranjanje poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij. Število prebivalcev, ki živijo v OPO, se je v obdobju 2018–2023 povečalo, a rast je bila nižja kot v notranjosti Slovenije in v celotni Sloveniji. Posledično se je nekoliko povišala tudi gostota poselitve v OPO. Staranje prebivalstva je prisotno v obeh problemskih tipih Slovenije, a je nekoliko bolj izrazito v OPO. Razmerje med delovnimi mesti in delovno aktivnim prebivalstvom se je v OPO nekoliko poslabšalo, a trend ni bil tako izrazit kot v prejšnjih letih. Glede na analizo kazalnikov ocenjujemo, da je bilo doseganje specifičnega cilja ohranjanja poseljenosti in razvojne vitalnosti problemskih območij delno uspešno, saj se razkorak med problemskimi območji in notranjostjo Slovenije povečuje manj izrazito kot pred letom 2018.

Doseganje četrtega splošnega cilja smo ocenili z analizo kazalnika število potrjenih projektov evropskega teritorialnega sodelovanja s slovenskimi projektnimi partnerji. Način vrednotenja četrtega splošnega cilja ne omogoča opredelitve splošne ocene njegovega doseganja, saj niso določene referenčne vrednosti, časovna primerjava pa ob podatkih za eno zaključeno programsko obdobje (2014–2020) in prvi dve nepolni leti izvajanja novega programskega obdobja (2021–2027) ni mogoča. Glede na standardizirano vrednost kazalnika so najuspešnejše regije na področju izvajanja projektov evropskega teritorialnega sodelovanja Obalno-kraška, Goriška, Osrednjeslovenska in Pomurska regija. Potencialov za mednarodno medregionalno povezovanje in sodelovanje niso najbolj uspešno izkoristile Posavska in Zasavska regija ter Jugovzhodna Slovenija.

4 Razprava in sklep

Na osnovi izkušenj pri pripravi Poročila o regionalnem razvoju 2018–2022 podajamo naslednja priporočila za oblikovanje in izvajanje sistema vrednotenja pri doseganju ciljev regionalne politike in spremljanju regionalnega razvoja v Sloveniji (povzeto po Kušar, Lampič in Bobovnik 2023b):

1. cilji regionalne politike naj bodo zapisani v ustreznem strateškem razvojnem dokumentu (na primer Strategiji regionalnega razvoja Slovenije), da imajo ustrezno normativno vrednost,
2. cilji regionalne politike naj po zasnovi sledijo konceptu planerskih ciljev, da jih je mogoče povezati s sistemom kazalnikov in spremljati njihovo uresničevanje,
3. doseganje ciljev naj podpirajo instrumenti regionalne politike,
4. izbrani kazalniki naj omogočajo medletno primerjavo, kar pomeni, da mora biti zagotovljena ustrezna dostopnost in primerljivost podatkov,
5. okrepiti je treba zastopanost kazalnikov, ki bodo omogočali analizo demografske strukture in procesov ter posledic podnebnih sprememb,
6. podatki za izračun kazalnikov naj v čim večji meri izhajajo iz obstoječega nabora registrskih virov, ki zajemajo celotno populacijo; podatki, ki so rezultat anketnega pridobivanja, so z vidika analiz na ravni regij manj zanesljiv vir, saj na medletne primerjave lahko vplivata način vzorčenja in velikost vzorca v posamezni regiji,

7. potreben je sistematičen razvoj novih kazalnikov, posebej za novejša področja regionalnih analiz in regionalne politike, kot so zeleni prehod, digitalna preobrazba, trajnostni razvoj, kakovost življenja, blaginja prebivalstva, demografski procesi in struktura; nove kazalnike je treba smiselno vključiti v obstoječe sisteme zbiranja podatkov na Statističnem uradu Republike Slovenije ali drugih nosilcev zbiranja in urejanja podatkov,
8. prednost dajemo enostavnim kazalnikom, ki jih je naknadno mogoče združevati in na njihovi podlagi izračunavati koeficiente ali drugo vrsto relativnih števil; sestavljeni kazalniki so problematični z vidika ponovljivosti izračunov, interpretacije, medregionalnih primerjav in izračunavanja relativnih števil,
9. za obravnavo regionalnega razvoja in doseganja ciljev regionalne politike v Sloveniji v aktualnem programskem obdobju 2021–2027 naj se izhaja iz obstoječega nabora kazalnikov; spreminjanje sistema za spremljanje regionalnega razvoja med programskim obdobjem ni smiselno in onemogoča ex-post vrednotenje po koncu programskega obdobja,
10. ob prihodnjem razvoju sistema kazalnikov za potrebe regionalne politike v Sloveniji predlagamo oblikovanje dveh nizov sistema kazalnikov: prvi niz naj vsebuje nespremenljive kazalnike, ki omogočajo spremljanje regionalnega razvoja in razvojne dinamike regij v daljšem časovnem obdobju; drugi niz naj bo neposredno povezan s spremljanjem ciljev regionalne politike, ki pa se spreminjajo pogosteje,
11. ob morebitni spremembi ciljev regionalne politike v novem programskem obdobju 2028–2034 naj se pravočasno oblikuje tudi sistem kazalnikov z ustrezno opredelitvijo načina zajema podatkov in dostopnosti podatkov (metapodatki – metodološki listi),
12. za uspešno delovanje sistema spremljanja in vrednotenja ciljev regionalne politike in regionalnega razvoja bi bilo treba uvesti obveznost poročanja ter določiti nosilce in periodiko spremljanja regionalnega razvoja na državni ravni in v razvojnih regijah,
13. nabor kazalnikov o regionalnem razvoju je treba razširiti tudi s podatki o alokaciji razvojnih sredstev, za kar pa je treba opredeliti obveznost sprotnega poročanja vseh relevantnih deležnikov ter oblikovati ustrezno platformo za poročanje,
14. smiselna je povezava sistema spremljanja regionalnega razvoja in sistema prostorskih podatkov, ki jih za podporo odločanja oblikuje in podpira ministrstvo, pristojno za prostor; to bi omogočilo v večji meri vključevati prostorske podatke v sistem vrednotenja regionalnega razvoja,
15. povezati se je treba z odgovornimi v sosednjih državah, da bodo za potrebe vrednotenja regionalnega razvoja in doseganja ciljev regionalne politike odgovornim na državni ravni in v razvojnih regijah na voljo tudi osnovni podatki o razvoju čezmejnih regij na ravneh NUTS 2 in NUTS 3, saj določeni razvojni problemi in procesi segajo čez meje ter jih je treba za ustreznejše razumevanje razvojne dinamike tudi ustrezno identificirati in ovrednotiti,
16. poročilo o regionalnem razvoju je mogoče nadgraditi z razvojno tipizacijo regij, ki je lahko osnova za ciljno usmerjene instrumente regionalne politike, smiselno pa je tudi poiskati nove načine analiz in infografike, ki bodo omogočili ustreznejšo predstavitev ključnih ugotovitev.

5 Viri in literatura

- Cilji, usmeritve in instrumenti regionalne politike ter strateška izhodišča prostorskega razvoja za pripravo regionalnih razvojnih programov 2021–2027, 2019. Ljubljana.
- Kušar, S. 2021: Razvojne razlike med regijami v Sloveniji po letu 1971. Regionalni razvoj 8. Ljubljana.
- Kušar, S., Černe, A. 2006: Regional, spatial and environmental indicators for an assessment of regional development, structure and potentials. Dela 26. Ljubljana.
- Kušar, S., Lampič, B., Bobovnik N. 2023a: Izdelava analize in poročila o regionalnem razvoju v obdobju 2018–2022: poročilo o regionalnem razvoju: metodološki del. Ljubljana.

- Kušar, S., Lampič, B., Bobovnik, N. 2023b: Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022: dopolnjena verzija. Ljubljana.
- Nared, J., Ravbar, M. 2003: Starting points for the monitoring and evaluation of regional policy in Slovenia = Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Acta Geographica Slovenica 43(1). Ljubljana.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Ljubljana.
- Nared, J., Kavaš, D. 2009: Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Ljubljana. Pečar, J. 2020: Cilji regionalne politike Slovenije v obdobju 2021–2027. Delovni zvezek UMAR 3. Ljubljana.
- Rodriguez-Pose, A., Gill, N. 2004: Is there a global link between regional disparities and devolution? Environment and Planning A 36-12. DOI: <https://doi.org/10.1068/a362>
- Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Uradni list RS 72/2023. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije 2030. 2017. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (16. 5. 2025).
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. 2001. Ljubljana.
- Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij. Uradni list RS 112/2022. Ljubljana.
- Wong, C. 2006: Indicators for urban and regional planning. The interplay of policy and methods. Abingdon.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/1999. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016 in 18/2023. Ljubljana.

DOPRINOS REGIONALNE POLITIKE K RAZVOJU KOROŠKE REGIJE

Karmen Sonjak

ksonjak59@gmail.com

Uroš Rozman

Regionalna razvojna agencija za Koroško d. o. o.

uros.rozman@rra-koroska.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_02

IZVLEČEK

Doprinos regionalne politike k razvoju Koroške regije

Za izvajanje regionalne politike je Slovenija leta 1999 vzpostavila institucionalni okvir in temelje za regionalno politiko, ki se je skozi obdobja spreminjal, odvisno od spremembe zakonodaje, evropskih usmeritev in prioritete trenutne vlade. V letu 2001 je sledila vzpostavitev regionalnih razvojnih agencij (RRA) v vseh 12 razvojnih regijah. V preteklih 25. letih je regionalni razvoj v Sloveniji bolj ali manj sledil postavljenim izhodiščem, doživel vzpone in padce, kljub temu pa bil pomemben gradnik napredka v regijah. Na primeru Koroške regije smo prikazali, kakšne razvojne cilje si je regija zastavljala skozi različne regionalne razvojne programe in kako uspešna je bila pri njihovi realizaciji skozi različne mehanizme podpore. Ocenjujemo, da je bila Koroška regija najbolj uspešna v prvih dveh obdobjih. Predstavljeni finančni kazalniki so izračunani na osnovi razpoložljivih podatkov, ki se razlikujejo v časovnih obdobjih. V regiji smo si za izvajanje in uresničevanje zastavljenih ciljev postavili skupne razvojne cilje in oblikovali regionalne projekte. Za izvajanje le teh smo koristili nepovratna in povratna sredstva evropske kohezijske politike ter nacionalne vire.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, Koroška regija, kohezijska sredstva, finančni mehanizmi

ABSTRACT

The contribution of regional policy to the development of the Koroška region

In 1999, Slovenia established an institutional framework and the foundations for regional policy implementation. This framework has evolved over time, depending on legislative changes, European guidelines, and the priorities of successive governments. In 2001, regional development agencies (RDAs) were established in all 12 development regions. Over the past 25 years, regional development in Slovenia has, to varying degrees, followed the initial principles, experiencing both progress and setbacks. Nevertheless, it has remained a key driver of regional advancement. Using the case of the Koroška region, we examined the development goals set within various regional development programmes and assessed how successful the region was in achieving these goals through different support mechanisms. We estimate that the most success was achieved during the first two programming periods. The financial indicators presented are calculated based on available data, which vary across time periods. To implement and achieve the set goals, the region defined common development objectives and designed regional projects. For their implementation, we used both grants and reimbursable funds from European cohesion policy as well as national sources.

KEY WORDS

regional development, Koroška region, cohesion funds, financial mechanisms

1 Uvod

Notranja regionalna politika v Republiki Sloveniji se je pričela razvijati leta 1999 s sprejetjem prvega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) (Zakon o spodbujanju ... 2011), ki je nadomestil Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (ZSRDO) (Zakon o spodbujanju razvoja ... 1990) iz leta 1990. Osnovni namen sprejetja zakona je bil spodbujanje trajnostnega razvoja v najširšem pomenu, udejanjanje razvojnih možnosti in premagovanje razvojnih ovir v vseh slovenskih razvojnih regijah, ki so z zakonom postale funkcionalne teritorialne enote za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja. Regije, kot vmesna stopnja ureditve med državno in lokalno ravno se med seboj v marsičem razlikujejo. Razlike izhajajo iz različne razpoložljivosti naravnih, gospodarskih, socialnih in drugih virov, ki vplivajo na razvojne možnosti določenega območja oziroma regije. Koncentracija kapitala, delovnih mest in storitev na določenih mestih vodi k selitvi prebivalstva in praznjenju obrobni območij, hkrati pa povzroča komunalne, okoljske, socialne in druge težave. Zato vse države, tudi Slovenija, strmiijo k zmanjšanju regionalnih razlik na svojem območju in izvajajo lastne regionalne politike, v okviru katerih spodbujajo skladnejši regionalni razvoj (Piry 2001).

Regionalni razvojni programi (RRP) predstavljajo osnovo za pridobivanje sredstev za skladni regionalni razvoj, njihovo pripravo pa vodijo regionalne razvojne agencije (RRA). Prvi RRP so bili oblikovani za obdobje 2001–2006. ZSRR se je večkrat spreminjal in prilagajal evropskim usmeritvam in razpoložljivim kohezijskim sredstvom. Leta 2000 je bila ustanovljena Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, leto kasneje pa RRA v vseh dvanajstih regijah. Agencija se je kasneje preoblikovala v Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), ki je bila 2012 ukinjena, naloge pa prenesene na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Leta 2023 je bila ustanovljena nova institucija, Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (MKRR), ki danes vodi in spremlja regionalni razvoj prek mreže RRA.

V prispevku smo preučili, kako je regionalna politika prispevala k razvoju Koroške regije od njene začetka v letu 1999 do leta 2025. Ugotavljali smo, kako so se skozi posamezna programska obdobja oblikovali in uresničevali razvojni cilji regije, kakšna je bila pri tem vloga različnih institucionalnih sprememb ter kakšen obseg finančnih sredstev, tako evropskih kot državnih, je regija prejela. Osredotočili smo se na učinkovitost porabe teh sredstev ter na primerjalno oceno uspešnosti posameznih obdobj. Ključna raziskovalna vprašanja zadevajo vpliv regionalne politike na razvoj regije, usklajenost razvojnih programov z dejanskimi potrebami, obseg in strukturo pridobljenih sredstev ter sistemske izzive pri izvajanju regionalne politike v Sloveniji, zlasti v primeru manj razvitih regij, kot je Koroška.

1.1 Viri podatkov in metodologija uporabljenih kazalnikov

Podatke za prva programska obdobja, do leta 2007, smo pridobili iz gradiv in poročil, ki jih je Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj posredovala agencijam, poročil agencij ter Poročil o izvajanju regionalnega razvoja 2004. Za kasnejša obdobja smo podatke pridobili iz obveznih poročil o regionalnem razvoju agencije, poročil posameznih ministrstev o izvajanju kohezijske politike. Predstavljene finančne kazalnike smo izračunali na osnovi razpoložljivih podatkov, kar pomeni, da gre za različna časovna obdobja, odvisno razpoložljivih in dosegljivih podatkov. Dostopnost podatkov za spremljanje regionalnega razvoja je zelo pomanjkljiva, razdrobljena in nestrukturirana, kar je posledica spreminjanja organizacijske strukture in odgovornih resorjev na državnem nivoju.

2 Predpristopno obdobje do 2003 in prvo programsko obdobje z vstopom v Evropsko unijo 2004–2006

Evropska komisija je sprejela razvojni dokument Agenda 2000 (Evropska komisija 1997), ki je bil akcijski program Evropske unije (EU) v obdobju od 2000 do 2006. Njegova glavna cilja sta bila reforma skupne kmetijske in regionalne politike ter vzpostavitev novega finančnega okvira za leta 2004–2006 z vidika takrat prihajajoče vzhodne širitve EU. Finančni okvir je vključeval štiri strukturne sklade, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski sklad (EKUJS) in Sklad za ribištvo (FIUR). To obdobje je združevalo predpristopno obdobje do vstopa Slovenije v EU do 2003 ter obdobje po vstopu v EU 2004–2006.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (Piry 2001) je bila podlaga za pridobivanje predpristopne pomoči EU ter za pogajanja o delitvi sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada v obdobju 2004–2006. Sočasno s pripravo in sprejemanjem državnih dokumentov se je pričel v letu 2000 postopek priprave regionalnih razvojnih programov, ki so bili sprejeti v letu 2002. RRP za Koroško regijo je vključeval dve programski obdobji (predpristopno obdobje do 2003 in obdobje 2004–2006 po vstopu Slovenije v EU).

Že v letu 2000 je bilo za Koroško regijo ugotovljeno, da ima regija razvojne možnosti v močnih lokalnih iniciativah, predvsem v pospeševanju razvoja podjetništva in razvoju turizma ter obstoju in razvoju predelovalne dejavnosti. Priložnost regije je bila prepoznana v nadaljnji krepitvi nosilnih podjetij, spodbujanju podjetništva, pospeševanju mrežnega povezovanja malih, srednjih in velikih podjetij in čezmejnem sodelovanju (Pečar 1999). V sklopu priprave Strategije razvoja Slovenije je bila s strani Inštituta za ekonomsko raziskovanje izdelana študija Analiza slovenskih regij: izkoriščanje regionalnih razvojnih potencialov in ocena razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij (Analiza slovenskih regij ... 2001). Ocena razvojnih možnosti je bila narejena na osnovi elementov konkurenčnosti regij:

- splošno družbeno-politično okolje in zunanja podoba regije;
- obstoječa gospodarska struktura;
- človeški faktor;
- kakovost življenja v regiji;
- dostop do informacij o tržišču in tehnologiji, organizacija in upravljanje;
- možnosti za financiranje investicij.

Po teh kazalnikih sintezne ocene za razvojne možnosti je bila Koroška regija uvrščena v skupino regij s stagnacijo, skupaj s Savinjsko, Podravske in Notranjsko-kraško regijo.

V letu 2001 so bile prvič podeljene neposredne regionalne spodbude iz državnega proračuna, iz katerih je bilo Koroški regiji namenjenih 0,65 milijona evrov. Razpis za spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij v višini 4,24 milijona evrov pa je podprl izgradnjo lokalne vodooskrbe, kanalizacijskega omrežja in lokalnega cestnega omrežja. Koroška regija je iz tega naslova pridobila sredstva za pripravo dokumentacije opredeljenih regijskih projektov (ravnanje z odpadki, cestna infrastruktura na podeželskem območju, izgradnja poslovnih con, čiščenje komunalnih odpadnih voda in garancijska shema) in izgradnjo infrastrukture (rekonstrukcija lokalnih cest v Koroški regiji) v skupni višini 0,41 milijona evrov.

Po institucionalni vzpostavitvi regionalnih struktur se je v letu 2002 začela bolj dosledno izvajati regionalna politika, tudi z usmeritvami posrednih sredstev za regionalni razvoj v prednostna območja. Ministrstva in ostale institucije, ki so dodeljevale razvojne vzpodbude, so upoštevale regionalni kriterij, tako da so sredstva dodeljevala regijam in občinam, ki so najbolj zaostajale v razvoju. Podlaga za ta način dodeljevanja je bila sprejeta Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za regionalni razvoj (Uredba o podrobnejših ... 2000).

V letu 2002 se je začela implementacija sprejetih RRP z razpisi za neposredne regionalne vzpodbude, v nadaljevanju pa naj bi se preusmerile na programsko financiranje prioriteten projektov iz RRP. Na podlagi tega je bilo v Proračunskem memorandumu za leti 2003 in 2004 (Proračunski memorandum ... 2002)

prvič sprejeto obvezno izhodišče delitve sredstev med regije, ki najbolj zaostajajo v razvoju. Koroški regiji je bilo za to obdobje dodeljenih 1,69 milijona evrov oziroma 7 % od skupnih 24,25 milijona evrov.

Z upoštevanjem postavljenih prioritet v RRP Koroška 2002–2006 (Regionalni razvojni program ... 2001) in opredeljenih regijskih projektov je Koroška regija v obeh letih dostopala tako do nepovratnih kot povratnih sredstev.

Ključne strateške prioritete RRP so bile vsebine gospodarskega in okoljskega razvoja ter razvoja človeških virov. V okviru teh vsebin so bile v RRP vključene razvojne težnje regije, ki so se potrdile na številnih delavnicah in ki niso pomenile samo preslikave takratnih trenutnih potreb, ampak so opredelile razvojne potrebe v programskem obdobju do leta 2006.

V letu 2002 je regija pridobila 0,96 milijonov evrov neposrednih regijskih spodbud, kar predstavlja 4,97 % glede na 19,35 milijona evrov celotnih neposrednih sredstev in 8,4 milijona evrov posrednih regijskih spodbud, kar je 3,38 % od celotnih posrednih regijskih spodbud.

V letu 2003 so bile regiji dodeljene neposredne regijske spodbude v višini 1,2 milijona evrov oziroma 3 % od celotnih 40,1 milijona evrov sredstev ter 9,4 milijona evrov oziroma 3,53 % posrednih regijskih spodbud od celotnih 267,5 milijona evrov (Poročilo o izvajanju regionalne politike 2004).

Projekti, ki so se izvajali v teh letih v regiji iz neposrednih spodbud, so bili regijski projekti s širšim trajnostnim učinkom, kot so vzpostavitev regijskega centra za ravnanje z odpadki in odlagališčem, rekonstrukcija lokalnih cest v regiji, regionalne zasnove prostorskega razvoja in mladinski centri.

Do vstopa v EU je imela Slovenija dostop do sredstev programov ISPA in SAPARD v obdobju 1992–2003 v višini 449 milijonov evrov. Z vstopom Slovenije v EU leta 2004 je Slovenija dobila možnost koriščenja sredstev iz strukturnih skladov ESRR, ESS, EKUJS in FIUR.

Projekti v obdobju 2004–2006 so sledili prioritetam RRP in projektom v izvajanju v predhodnih letih. Vpliv RRP oziroma izvedbenih projektov lahko ocenimo skozi vzpostavljene podporne instrumente, vzpostavljena partnerstva in konzorcije za izvajanje razvojnih projektov na posameznih strateških prioritetah:

- gospodarski razvoj: Garancijska shema, Tehnološko razvojni center, Tehnološko-razvojno središče Koroška, opredelitev in izgradnja industrijsko-poslovnih con, certificiranje računalniških znanj, svetovalna podpora malim in srednjim podjetjem (MSP), skupna promocija regije;
- trajnostni razvoj prostora in okolja: Koroški center za ravnanje z odpadki, Regionalna zasnova prostorskega razvoja, 3. razvojna os;
- razvoj človeških virov: Koroško višje in visokošolsko središče, Koroška štipendijska shema.

Regija je v obdobju 2004–2006 za izvajanje projektov, skladnih z RRP, pridobila 3,46 milijona evrov iz neposrednih spodbud. V celotnem obdobju 2002–2006 je bilo z neposrednimi spodbudami realiziranih za okoli 10 milijonov evrov projektov. Koroški regiji je pripadalo 7 % sredstev neposrednih spodbud na osnovi indeksa razvojne ogroženosti po razporeditve razvojnih regij po skupinah (Koroška razporejena v skupino B). Regija je za izvedbo projektov zagotovila 50 % sredstev.

Področje posrednih regionalnih spodbud kljub začetni usmeritvi upoštevanja regionalnega kriterija ni bilo ciljno usmerjeno na ključne regionalne projekte, saj so bila v pristojnosti posameznih ministrstev, ki niso upoštevala regionalnih prioritet in ocene indikativnega obsega razvojnih spodbud po posameznih regijah. Po oceni pa je regija dobila 3,6 % posrednih spodbud. Na ravni države so se do leta 2004 redno pripravljala poročila o izvajanju regionalne politike, ki so omogočala spremljanje razvoja in namen porabe sredstev.

3 Programsko obdobje 2007–2013

Predpristopne programe PHARE, ISPA in SAPARD je v letu 2007 zamenjal nov instrument predpristopne pomoči IPA, ki je združil vse oblike predpristopnih pomoči v en skupen in usmerjen instrument. IPA je vključevala države s statusom kandidatk in potencialnih kandidatk. Instrument je bil sestavljen

iz pet področij: pomoč pri tranziciji in vzpostavljanju institucij, čezmejno sodelovanje, regionalni razvoj, razvoj človeških virov in razvoj podeželja.

V programskem obdobju 2007–2013 je Slovenija črpala sredstva evropske kohezijske politike na podlagi treh operativnih programov (OP), financiranih iz ESRR, ESS in kohezijskega sklada (KS) ter OP za razvoj podeželja (EKSRP). Izvajanje aktivnosti v okviru Enotnega programskega dokumenta (EPD) (Enotni programski ... 2005) je bilo usmerjeno v zmanjšanje ali odpravo pomanjkljivosti, ki so bile identificirane na področju regionalnega razvoja v času definiranja ciljev EPD, in sicer tako v razvoj infrastrukture in podjetniške kulture v manj razvitih in obrobni regijah, kot tudi zmanjšanje brezposelnosti in povečanje izobrazbene ravni v teh regijah. Regionalni razvoj je bil opredeljen v OP za regionalni razvoj (OP RR), četrti prednostni usmeritvi, ki je vključevala financiranje izvajanja RRP ter je bila namenjena izvajanju razvoja od spodaj navzgor. Za dodelitev sredstev neposrednih spodbud je država upoštevala razvrstitev razvojnih regij po indeksu razvojne ogroženosti (IRO), ki je bil na Vladi Republike Slovenije potrjen za celotno programsko obdobje. Po indikativni razdelitvi neposrednih sredstev (599,5 milijona evrov) na osnovi IRO (103,9) je Koroški regiji pripadalo 27,6 milijona evrov oziroma 4,6 % vseh sredstev (Sonjak 2016).

Vsebinska področja financiranja iz neposrednih spodbud so bila ekonomska, prometna in okoljska infrastruktura, razvojni projekti v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in turistična območja, razvoj urbanih območij in socialna infrastruktura.

S predlaganim in potrjenim RRP Koroška 2007–2013 (Sonjak 2006) je regija opredelila 4 prednostne usmeritve, 12 programov in 43 ukrepov z dodatnim programom za uresničevanje izvajanja regionalnega razvoja kot tehnična pomoč:

- konkurenčno gospodarstvo in nova delovna mesta v tehnološko razvitem okolju (razvoj podporne okolja za tehnološki razvoj: spodbujanje podjetništva, vlaganje v raziskave in razvoj s pripadajočo infrastrukturo),
- komplementarni turizem treh dolin (razvoj turistične destinacije zahodnega Pohorja in Mežiške doline; obnova in povezovanje kulturnih potencialov; razvoj podporne turistične infrastrukture),
- kreativni (zaposljivi) ljudje in zdrava, strpna regija (ustvarjanje znanja, ki je prilagojeno potrebam regionalnega gospodarstva; spodbujanje kulture, vseživljenjskega učenja in osebnega razvoja za vse generacije; kakovost življenja za vse generacije),
- kakovostno življenjsko okolje (vzpostavitev boljše cestne povezave z osrednjo regijo, trajnostni razvoj brez poslabšanja okolja; uravnotežen razvoj komunalne infrastrukture na celotnem območju regije; razvoj podeželja in ohranitev poseljenosti).

Za samo izvajanje RRP 2007–2013 je morala regija pripraviti dva Izvedbena načrta (IN) za obdobje 2007–2009 in 2012–2014 ter dve dopolnitvi obeh IN. Pri pripravi obeh IN RRP 2007–2014 so bile v celoti upoštevane usmeritve in zahteve OP na ravni države. Koroška regija je s prijavi na pozive pridobila 28,7 milijona evrov, kar je 4 % več, kot je bila indikativno določena kvota za Koroško regijo. Celotna vrednost vseh projektov iz IN RRP je bila 57,7 milijona evrov (Sonjak 2016).

Regija je v programskem obdobju 2007–2013 skupaj iz vseh treh skladov (ESS, ESRR, KS) pridobila 125,1 milijona evrov evropskih sredstev (Sonjak 2016).

V okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja je bila regija najbolj uspešna na področju čezmejnega sodelovanja z Avstrijo. V OP Slovenija–Avstrija 2007–2013 je 22 partnerjev iz Koroške regije sodelovalo v 21 projektih, dodeljenih pa jim je bilo 3,2 milijona evrov sredstev ESRR, kar predstavlja 5 % ESRR sredstev tega programa. Podprti čezmejni projekti so naslavljali razvoj malih in srednje velikih podjetij, turizem, na znanju temelječe gospodarstvo, tematska prednostna področja, upravljanje z naravnimi viri, okolje in energijo, razvoj naselij in regionalni razvoj ter socialni in kulturni razvoj v čezmejnem območju z Avstrijo. Dva projekta sta potekala v okviru programa medregionalnega sodelovanja OP INTERREG IVC 2007–2013 (3 projektni partnerji iz regije, katerim je bilo dodeljenih 499.812,75 evrov ESRR sredstev). V okviru Švicarskega prispevka sta s švicarskimi partnerji sodelovala dva nosilca projekta iz regije, znesek donacij pa je znašal 89.263,30 CHF oziroma okoli 74.000 evrov (Sonjak 2016).

Dodeljena sredstva Koroški regiji iz celotne Kohezijske politike za obdobje 2007–2013 z upoštevanjem pravila izvedbe n+3 (do leta 2016) so bila v višini 195,3 milijona evrov (Sonjak 2016).

Analiza izvajanja RRP 2007–2013, upoštevajoč razpoložljive statistične podatke do leta 2013, je pokazala, da se ključni cilji na več področjih niso uresničili v celoti. Opazne premike je bilo zaznati na področjih načrtovanih ukrepov, podprtih v okviru razvojne prioritete Razvoj regij. Realizirana je bila vrsta projektov, s katerimi so bili preseženi ozki lokalni interesi in vzpostavljeni infrastrukturni pogoji, ki so predpogoj za nastajanje novih delovnih mest in izboljšanje kakovosti okolja in življenja.

4 Programsko obdobje 2014–2020

V tem obdobju je prišlo do sprememb pri načrtovanju in pripravi dokumentov za izvajanje evropskih skladov in bistvenega odmika od usmeritev regionalnega razvoja. Slovenija je imela tri OP za izvajanje evropskih skladov:

- OP za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020 (za sklade ESRR, ESS in KS), kjer je bilo zagotovljenih 3,3 milijarde evrov (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko 2015).
- Program razvoja podeželja 2014–2020 (za sklad EKSRP) (Program razvoja ... 2015) in
- OP za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (za sklad ESPR) (Operativni program ... 2015);

V OP 2014–2020 Slovenija ni vključila regionalnega razvoja kot samostojne prioritete, temveč je regionalno raven izpostavila v nekaterih prednostnih oseh in ukrepih, na nekaterih področjih pa so le ti opredeljeni izključno na nacionalni ravni. Upoštevanje regionalnega konteksta je bilo zaznano v 6 oseh od 11, in sicer v:

2. izboljšanje dostopa do informacijsko komunikacijskih tehnologij ter povečanje njihove uporabe in kakovosti,
5. spodbujanje blaženja podnebnih sprememb ter preprečevanja in prilagajanja nanje ter preprečevanja in obvladovanja tveganj,
6. varstvo okolja in spodbujanje učinkovite in trajnostne rabe virov,
7. spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah,
8. spodbujanje zaposlovanja in mobilnosti delovne sile,
11. izboljšanje institucionalne zmogljivosti in učinkovita javna uprava.

Za razvoj regij se je izvajal mehanizem Dogovor za razvoj regij (DRR), za katerega je Slovenija namenila 477 milijonov evrov v kombinaciji z ESRR, KS in presežnih obvez (zagotavljanje dodatnih pravic porabe nad pravicami porabe OP evropske kohezijske politike). Hkrati pa je stopila v veljavo delitev Slovenije na V in Z kohezijsko regijo. Na osnovi določitve višine sredstev za regionalni razvoj na ravni Slovenije je bila izvedena delitev sredstev znotraj obeh kohezijskih regij s potrditvijo na obeh Razvojnih svetih kohezijskih regij.

V RRP 2014–2020 je bilo podrobno analizirano stanje, opredeljeni so bili vzroki in nakazane možnosti, da regija naredi pomembne premike na področju konkurenčnosti, dostopnosti s trajnostno mobilnostjo, ohranjanja narave ter privlačnosti s trajnostnim razvojem mest in podeželja ter nadgradi obstoječe izvedene razvojne projekte iz predhodnih obdobj. Program je imel 2 razvojni prioriteti, 5 investicijskih področij in 18 ukrepov z vrsto projektov, s katerimi bi dosegli razvojni preobrat. Razvojni prioriteti:

- konkurenčnost in znanje s podpornim okoljem za podjetništvo in gospodarski razvoj, razvoj perspektivnih panog, kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj podeželja;
- kakovost življenja in dostopnost regije z varovanjem okolja in upravljanjem prostora, zdrava, ustvarjalna in vključujoča skupnost.

Vendar so vsebine, ki so bile opredeljene v DRR, izhajale iz nacionalnih usmeritev, prioritet ministrstev ter zavez Slovenije do EU in ne toliko iz prioritet regij in RRP. Neposredna sredstva so bila namenjena za spodbujanje podjetništva, multimodalne urbane mobilnosti, podporo naložbam za prilagajanje

podnebnim spremembam, vlaganje v vodni sektor, varstvo in obnovo biotske raznovrstnosti in izboljšanje regionalne mobilnosti z nacionalnimi merili in kazalniki.

Regija je iz DRR lahko za potrjene projekte koristila 26,93 milijona evrov neposrednih sredstev z upoštevanjem pogojev, podanih s strani resornih ministrstev in EU komisije (pri projektih kanalizacije nad 2000 PE in vodovodov nad 10.000 PE, urbane mobilnosti znotraj opredeljenih območij). Zaradi navedenega se je regija s projekti osredotočila na pomanjkljivosti oziroma potrebe na opredeljenih vsebinah in na področju podjetništva dogradila manjkajoče poslovne cone in inkubatorje, pristopila k izgradnji regijskih kolesarskih povezav, ki povezujejo urbana območja, z izgradnjo objektov in vodov za odvajanje odpadnih voda, dopolnila že obstoječe regijske sisteme čistilnih naprav, posodobila vodovodne sisteme ter pripravila dokumentacijo za navezovalne ceste za 3. razvojno os (Sonjak 2024).

Posredna sredstva so bila razpisana s strani resornih ministrstev, kjer so lahko kandidirali s svojimi projekti predstavniki gospodarstva, občine ter javne in zasebne institucije. Na ta način je regija v tem obdobju v okviru evropske kohezijske politike izvajala projekte s podporo iz vseh treh skladov (ESRR, ESS, KS) in EKSRP s Programom za podeželje in mehanizma za okrevanje in odpornost (React-EU) z namenom ublažitve posledic epidemije covid-19 za obdobje 2021–2026 (Načrt za okrevanje ... 2021). Prav tako so deležniki sodelovali v programih Cilja 3. Evropskega teritorialnega sodelovanja (Interreg program Slovenija-Avstrija 2014–2020, INTERREG Centralna Evropa) ter v drugih EU programih in tudi projektih, ki so jih podprli drugi mehanizmi (Norveški mehanizem) v skupni vrednosti preko 174 milijonov evrov.

Tako kot ob zaključku preteklih obdobj, je bila opravljena analiza izvajanja RRP (Sonjak 2024) s podobnimi ugotovitvami, da se ključni cilji na več področjih niso uresničili v celoti. Nerealizirani so ostali mnogi projekti s področja gospodarskega razvoja, ki so se nanašali na povečanje konkurenčnosti gospodarskih subjektov in odpiranje novih delovnih mest z višjo dodano vrednostjo. Mnogi v programu predvideni instrumenti niso zaživel, ker za tovrstne projektne predloge OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2014–2020 ni predvideval financiranja iz DRR, temveč so bili predmet sektorske obravnave in nacionalnih razpisov ali pa za njih v predlagani obliki podpora ni bila predvidena. Gre za različne instrumente: od podpore za usposabljanje razvojnih institucij, kadrov za pripravo projektov, do vzpodbud za začetne investicije, pomoči za pripravo in izvedbo večjih razvojnih projektov v regiji in nenazadnje tudi za finančno podporo tistim razvojnim projektom, ki so ključnega pomena za povečanje podjetniške dejavnosti s ciljem večjega aktiviranja konkurenčnih prednosti regije in ki bi kar najhitreje pripomogli k ustvarjanju novih delovnih mest v celotni regiji.

5 Programsko obdobje 2021–2027

Slovenija je v programsko obdobje stopila z enotnim Programom evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027, kjer je vključila vse štiri sklade: KS, ESRR, ESS+ in sklad za pravičen prehod (SPP) za dve premogovni regiji ter omogočila dostop do 3,2 milijarde evrov. Program je usmerjen v pet prednostih področij:

- pametnejša Evropa (inovativno in pametno gospodarsko preoblikovanje);
- bolj zelena, nizkoogljična Evropa (vključno z energetskim prehodom, krožnim gospodarstvom, prilagajanjem na podnebne spremembe in obvladovanjem tveganj);
- bolj povezana Evropa (mobilnost in povezljivost: informacijsko-komunikacijska tehnologija);
- bolj socialna Evropa (evropski stebel socialnih pravic in podpora za zdravstveno varstvo);
- Evropa bliže državljanom (trajnostni razvoj mestnih, podeželskih in obalnih območij ter lokalne pobude).

Po opravljeni analizi RRP za obdobje 2014–2020 in pripravi izhodišč za novo programsko obdobje z upoštevanjem usmeritev Slovenije v Programu evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027, je regija kljub vsemu opredelila svoje razvojne potrebe z zavedanjem, da te niso v celoti komplementarne

s usmeritvami programa. Za obdobje 2021–2027 si je postavila pet razvojnih prioritet: konkurenčna in podjetna, zelena, dostopna in trajnostno mobilna, sposobna, privlačna in vključujoča regija ter trajnostni razvoj mest in podeželja.

Možnost dostopa do neposrednih spodbud je tudi v tem obdobju za regijo možen samo prek DRR. Vsebine za projekte, ki so upravičeni za vključevanje v DRR so, kot v predhodnem obdobju, opredelila resorna ministrstva. Upravičene vsebine so izgradnja inkubatorjev, ravnanje z odpadnimi vodami in oskrba s pitno vodo s pogoji nad 2000 PE in za vodovode nad 10.000 PE, zelena infrastruktura, državno kolesarsko omrežje ter vzpostavitev Regijskih centrov mobilnosti in Regionalne celostne prometne strategije.

Regija je, kljub zahtevnim pogojem in dejstvu, da ima še vedno probleme z manjšimi območji za čiščenje odpadnih voda in s tem malih čistilnih naprav, oskrbo s pitno vodo, kar je posledica razpršene poselitve regije ter reševanjem posledic poplav s poplavalno obnovo, našla in določila regijske projekte za vključitev v DRR.

6 Primerjalne ugotovitve

Z vstopom v EU je bila Slovenija za koriščenje kohezijskih sredstev zvezana k spoštovanju in upoštevanju vseh sprejetih dokumentov in zavez, sprejetih v evropskem parlamentu. EU je s sprejetimi razvojnimi dokumenti želela pospešiti gospodarski razvoj ter zmanjšanje razvojnih razlik med regijami.

V predpristopnem obdobju 1999–2003 je Slovenija postavila zelo dobra in obetavna izhodišča regionalnemu razvoju s sprejetimi zakoni in podzakonskimi akti, ki so temeljili na razvojnih potencialih regij in sledili enakomernemu trajnostnemu razvoju regij in s tem tudi Slovenije. Prve razvojne ukrepe za regionalni razvoj je financirala iz državnega proračuna in k temu zavezala tudi ministrstva s sklepom Vlade Republike Slovenije ter jih nadgradila z evropskimi sredstvi. Izvajala je posebne programe in zakone, ki so omogočali reševanje razvojnih problemov v nekaterih regijah (Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019 (Zakon o razvojni ... 2009), Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (ZPOOSRP) (Zakon o popotresni ... 2005) ...). Vsi ti ukrepi so

Preglednica 1: Primerjava finančnih sredstev po obdobjih.

	2002–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Sredstva neposrednih regionalnih spodbud na ravni Slovenije (milijoni evrov)	150	600	477	459
sredstva, ki bi jih Koroška regija potrebovala za izvedbo RRP (milijoni evrov)	270	797	651	566
sredstva neposrednih regionalnih spodbud na ravni Koroške regije (milijoni evrov)	10,5	28,7	26,9	21,3
delež neposrednih regionalnih spodbud Koroške regije v primerjavi s sredstvi na ravni Slovenije (milijoni evrov)	7,0	4,8	5,6	4,6
število investicijskih projektov (Koroška)	15	55	23	17
število ne investicijskih projektov (Koroška)	23	3	3	2

v teh regijah omogočili vzpostavitev tehnoloških parkov, inkubatorjev, obnovo kulturnih objektov s socialno in kadrovsko vsebino. Posledično pa zaradi nekontinuiranih procesov in nadgradnje veliko teh dejavnosti zamira.

Slovenija je z vstopom v EU pripravila Enotni programski dokument (EPD) za koriščenje kohezijskih razvojnih sredstev in regionalni razvoj opredelila kot enega izmed osrednjih ciljev z namenom, da bodo najmanj razvite regije dobile možnost dostopa do predvidene razdelitve 60 % razpoložljivih EU sredstev. Kljub temu se je razvoj Slovenije pričel v večini usmerjati na kohezijska sredstva in slediti pogojem in zahtevam evropskih programov, katerim je sledila tudi Slovenija s svojimi programi.

Regija je do danes pripravila štiri RRP, v katerih sledi prioriteta regije, ki imajo kot rdečo nit usmeritev v gospodarski razvoj, trajnostni razvoj okolja, dostopnost regije in krepitev človeškega potenciala v regiji s ciljem zagotoviti kakovostno življenjsko okolje za vse generacije. Iz tega je razvidno, da se regija zaveda tako svojih prednosti kot pomanjkljivosti, nima pa na drugi strani sogovornika, ki bi te potrebe razumel in imel tudi interes pri tem sodelovati tako vsebinsko kot finančno. To kaže že dejstvo, da za regionalni razvoj ni zagotovljenih državnih virov v proračunih in ni stalnega financiranja regionalnega razvoja.

7 Sklep

Regionalna politika se je začela podrežati ciljem EU in državnim usmeritvam, ki temeljijo na izpolnjevanju pogojev, podanih s strani EU komisije (na primer po letu 2013 ni bilo več možno delati kanalizacije pod 2.000 PE in vodovodov pod 10.000 PE). Razhajanja v finančnem smislu, med RRP in dejansko dodelitvijo sredstev regiji, so bila tolikšna, da Koroški regiji niso omogočala hitrejšega odpravljanja strukturnih problemov regije in odpravljanja zaostajanja regije na vrsti področij, v primerjavi z razvitejšimi regijami. Regija je skozi vsa obdobja poskušala uresničevati svoje razvojne prioritete tako z neposrednimi, posrednimi in regionalnimi sredstvi (sredstva občin). Glede na podatke iz analiz, tako regionalnih kot državnih, lahko ugotovimo, da je bila usmeritev k regionalnemu razvoju tudi s finančnega vidika najbolj zaznavna v predpristopnem obdobju in prvih dveh finančnih obdobjih.

Slovenija na področju regionalnega razvoja še vedno nima svoje strategije, ki bi določala vizijo in cilje regionalne politike, prav tako ti niso določeni v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011). V kolikor bi imela Slovenija resen namen vzpostaviti regionalni razvoj, ne samo na ravni kohezijskih regij, kamor se danes usmerja, bi ta moral biti prioriteta vsake Vlade Republike Slovenije ne glede na politično opredelitev. Pomembno je razumevanje regionalnega razvoja in zagotovitev stalnega financiranja, ki omogoča kontinuirano podporo in dolgoročno prispeva k zmanjšanju razvojnih razlik, s tem pa posredno vpliva na izboljšanje demografske slike in spremembo zgoščenosti različnih dejavnosti. Posredno lahko vpliva tudi na ključne prioritete države, kot sta zdravstvena in pokojninska reforma, pomanjkanje delovne sile ter na raziskave in razvoj. Kljub vsem omejitvam s pogoji države in EK smo v regiji uspeli vzpostaviti temelje razvoja podjetništva, prispevati k izboljšanju okolja, mobilnosti, prepoznavnosti regije na področju turizma in povezati razvojne institucije.

Na ravni regij bi morali oblikovati strateške dokumente, ki naslavljajo ključne razvojne izzive in priložnosti, prepoznane kot skupni interes celotne regije. Ti dokumenti bi služili kot usklajena podlaga za nadaljnje ukrepanje, saj bi jim sledil postopek skupnega odločanja o izvedbi in sofinanciranju ukrepov v tesnem sodelovanju z resornimi ministrstvi ter s samimi regijami kot nosilkami razvoja. Na žalost pa v praksi opažamo, da je od začetne vizije regionalnega razvoja ostalo bore malo. Pogosto se zdi, da gre zgolj za formalno izražanje podpore, brez konkretnih in dolgoročnih mehanizmov, ki bi regionalnim akterjem omogočili učinkovito delovanje in uresničevanje razvojnih ciljev.

Če želimo, da se regionalni razvoj uresniči kot dejanska razvojna politika in ne kot priložnostna aktivnost, vezana izključno na črpanje evropskih sredstev, potem mora postati stabilna in trajna proračunska kategorija. To pomeni, da je treba zagotoviti stalna, predvidljiva in namensko dodeljena sredstva

iz državnega proračuna, ki bodo omogočala dolgoročno načrtovanje in izvajanje projektov na regionalni ravni. Poleg tega so številne iniciative, ki jih občine prepoznajo kot skupen interes ter v katerih vidijo priložnosti za povezovanje, še vedno v veliki meri odvisne od njihovih lastnih (omejenih) proračunskih virov. Brez sistemske podpore in mehanizmov za soudeležbo države ostajajo tovrstna prizadevanja omejena v obsegu in učinku.

Za vzpostavitev učinkovitega regionalnega razvojnega modela bo torej nujna jasna politična volja, sprememba finančne paradigme in okrepitev koordinacijske vloge regijskih institucij, ki lahko delujejo kot most med lokalnimi potrebami in državnimi politikami.

8 Viri in literatura

- Evropska komisija 1997. Agenda 2000: Za močnejšo in širšo Unijo. Medmrežje: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:51997DC2000> (4. 6. 2025).
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2015. Medmrežje: <https://skp.si/wp-content/uploads/2023/03/Program-razvoja-podezelja-RS-za-obdobje-2014-2020-12.-sprememba-1.pdf> (4. 6. 2025).
- Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2015. Medmrežje: https://www.ribiski-sklad.si/OP_ESPR_2014-2020/ (4. 6. 2025).
- Pečar, J., Farič, M. 2000: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Delovni zvezek ZMAR 8/9. Ljubljana.
- Piry, I. 2001: Strategija regionalnega razvoja. Ljubljana.
- Regionalni razvojni program za Koroško razvojno regijo 2002–2006. A.L.P. Peca d. o. o. Ravne na Koroškem, 2001.
- Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko 2015. Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Ljubljana. Medmrežje: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf (4. 6. 2025).
- Sonjak, K. 2006: Regionalni razvojni program za Koroško razvojno regijo 2007–2013. Dravograd. Medmrežje: https://rra-koroska.si/upload/content/2857/rrp_07_13.pdf (4. 6. 2025).
- Sonjak, K. 2016: Končno poročilo o izvajanju regionalnega razvojnega programa za Koroško razvojno regijo 2007–2013. Dravograd.
- Sonjak, K. 2024: Končno poročilo o izvajanju Regionalnega razvojnega programa za Koroško razvojno regijo 2014–2020. Dravograd.
- Analiza slovenskih regij: izkoriščanje regionalnih razvojnih potencialov in ocena razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij 2001. Delovni zvezek UMAR 6/2001. Ljubljana. Medmrežje: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2001/dz06-01.pdf (4. 6. 2025).
- Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2002. Medmrežje: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJJo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwnsMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?db=kon_akt&mandat=III&tip=doc&uid=C12565E2005ED694C1256CC90035F026 (4. 6. 2025).
- Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. Uradni list RS 59/2000, 60/2001, 110/2004. Ljubljana.
- Poročilo o izvajanju regionalne politike 2004. Vlada Republike Slovenije 2004. Ljubljana. Medmrežje: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran?db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc&uid=C12565E2005ED694C1256F3A0026C6EA (4. 6. 2025).
- Enotni programski dokument 2004–2006. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.

- Načrt za okrevanje in odpornost 2021. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/> (4. 6. 2025).
- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (ZPOOSRP). Uradni list RS 26/2005, 114/2006, 18/2023. Ljubljana.
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019. Uradni list RS 87/2009, 82/2015 in 27/2017. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016, 18/2023. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij (ZSRDO). Uradni list RS 10/1990. Ljubljana.

TEMELJNA NAČELA PRAVIČNOSTI, TRAJNOSTI IN SKUPNEGA DOBRA TER SISTEMSKO MIŠLJENJE KOT OKVIR ZA CELOSTNO NAČRTOVANJE REGIONALNEGA RAZVOJA

dr. Tadej Pirc

Razvojni center Murska Sobota, nosilna regionalna razvojna agencija za Pomurje

tadej.pirc@rcms.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_03

IZVLEČEK

Temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra ter sistemsko mišljenje kot okvir za celostno načrtovanje regionalnega razvoja

Prispevek obravnava pomen povezovanja temeljnih načel pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra s sistemskim mišljenjem kot okvirom za celostno načrtovanje regionalnega razvoja. Avtor poudarja, da so uveljavljeni sektorski pristopi nezadostni za reševanje kompleksnih razvojnih izzivov. Predstavljen je primer dobre prakse finske regije Pirkanmaa, ki s sistemsko integracijo strateških ciljev, participativnim upravljanjem in sprotim spremljanjem učinkov dosega uspešnejši razvoj. Prispevek ponuja izhodišča za nadgradnjo slovenskega modela razvoja regij po letu 2027.

KLJUČNE BESEDE

celostno načrtovanje, regionalni razvoj, sistemsko mišljenje, pravičnost, trajnost, skupno dobro, Finska, Slovenija

ABSTRACT

Fundamental principles of justice, sustainability, and the common good, and systems thinking as a framework for comprehensive regional development planning

The article explores the importance of integrating the core principles of justice, sustainability, and the common good with systems thinking as a framework for comprehensive regional development planning. The author emphasizes that established sectoral approaches are insufficient for addressing complex development challenges. A best practice example from the Finnish region of Pirkanmaa is presented, demonstrating how systemic integration of strategic goals, participatory governance, and ongoing impact monitoring leads to more successful development. The article offers starting points for upgrading the Slovenian regional development model beyond 2027.

KEY WORDS

comprehensive planning, regional development, systems thinking, justice, sustainability, common good, Finland, Slovenia

1 Uvod

Regionalni razvoj poteka v kompleksnem in dinamičnem okolju, kjer se prepletajo ekonomski, socialni, okoljski in politični dejavniki (Friedmann 1966; Pike, Rodríguez-Pose in Tomaney 2017). Tradicionalni pristopi k regionalnemu načrtovanju – in tudi načrtovanju na drugih prostorskih ravneh – so pogosto sektorsko usmerjeni, kar vodi v parcialne rešitve in pomanjkanje sinergije med različnimi razvojnimi politikami (Healey 2007). Takšen način načrtovanja pogosto ne upošteva dolgoročnih sistemskih posledic ter kompleksne narave interakcij med deležniki in procesi v regionalnem razvoju.

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja presega omejitve sektorskega pristopa z integracijo več-dimenzionalnih razvojnih perspektiv, pri čemer so ključna načela pravičnost, trajnost in skupno dobro (Sen 2009; Raworth 2017). Pravičnost zagotavlja enakopraven dostop do virov in priložnosti, trajnost spodbuja dolgoročno okoljsko, ekonomsko in družbeno ravnoesje, koncept skupnega dobra pa presega individualne, parcialne interese ter usmerja razvoj v korist celotne družbe (Ostrom 1990).

Ker se sodobni izzivi regionalnega razvoja vse bolj kažejo kot kompleksni in medsebojno povezani, je pri oblikovanju politik in strategij nujna uporaba epistemološkega okvira, ki omogoča sistemsko razumevanje teh interakcij (Meadows 2008). Sistemsko mišljenje omogoča prepoznavanje vzročnih povezav, povratnih zank in dolgoročnih učinkov razvojnih politik, s čimer prispeva k bolj strateškemu in proaktivnemu načrtovanju regionalnega razvoja (za temeljno delo glej Forrester 1969).

Prispevek obravnava vprašanje, kako lahko temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra, povezana s sistemskim mišljenjem, prispevajo k oblikovanju vključujočih, odpornih in dolgoročno vzdržnih strategij regionalnega razvoja v Sloveniji. Temeljna motivacija prispevka izvira iz ugotovitve, da obstoječi pristopi, utemeljeni predvsem na sektorski logiki in kratkoročnem projektnem načrtovanju, pogosto ne zajamejo kompleksnosti sodobnih razvojnih izzivov, ki zahtevajo večdimenzionalno, čezsektorsko, multidisciplinarno in prilagodljivo načrtovanje.

Namen prispevka je razviti konceptualni okvir, ki omogoča celostno razumevanje regionalnega razvoja, in hkrati analizirati možnosti njegove praktične uveljavitve. V tem kontekstu preučujemo teoretske temelje celostnega načrtovanja, kratko obravnavamo trenutno stanje na področju regionalnega razvoja v Sloveniji ter predstavimo primer dobre prakse s Finske – regijo Pirkanmaa, kjer so načela pravičnosti, trajnosti, skupnega dobra in sistema mišljenja integrirana v razvojni model.

Prispevek išče odgovore na vprašanja, kako lahko temeljna razvojna načela preoblikujejo regionalno politiko v smeri večje socialne in prostorske pravičnosti, kako sistemsko mišljenje prispeva k boljšemu razumevanju dolgoročnih učinkov politik, katere ovire omejujejo uveljavitev celostnega pristopa v Sloveniji ter kako se lahko izbrane tuje prakse prilagodijo slovenskemu kontekstu. S tem prispevek ne ponuja le teoretske refleksije, temveč tudi nekatera konkretna izhodišča za preoblikovanje regionalnega načrtovanja v Sloveniji za vstop v novo evropsko finančno perspektivo leta 2027.

1.1 Temeljna načela pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja se utemeljuje na vključujočem in dolgoročnem pristopu k oblikovanju strategij, ki upoštevajo ekonomske, socialne in okoljske dejavnike. Regionalni razvoj ni zgolj ekonomski proces, temveč zajema širše družbene dinamike, ki vplivajo na kakovost življenja prebivalcev. Kot poudarjajo Healey (2007) ter Pike, Rodríguez-Pose in Tomaney (2017), se uspešne razvojne strategije ne morejo omejiti na parcialne ukrepe, temveč morajo temeljiti na celostnem pristopu, ki združuje pravičnost, trajnost in skupno dobro. Ta načela predstavljajo temelj za oblikovanje politik, ki krepijo družbeno kohezijo, spodbujajo okoljsko odgovorno delovanje in zagotavljajo enakomeren dostop do razvojnih priložnosti.

Pravičnost je temeljno načelo regionalnega razvoja, saj zagotavlja enakopraven dostop do virov, storitev in priložnosti za vse prebivalce, ne glede na njihovo geografsko lokacijo, ekonomski status ali družbeni položaj (Harvey 1973). Harvey je med prvimi v tem kontekstu poudaril pomen odpravljanja strukturnih

neenakosti, ki vodijo v marginalizacijo določenih regij ali družbenih skupin. Podobno Fainstein (2010) opozarja, da je za pravičen regionalni razvoj ključno vzpostavljane mehanizmov, ki preprečujejo koncentracijo priložnosti v privilegiranih območjih ter spodbujajo enakomerno porazdelitev razvojnih koristi. Brez takšnih ukrepov se, kot opozarja Florida (2017), neenakosti poglobljajo, kar vodi v prostorsko segregacijo in družbeno polarizacijo.

V temelju koncepta pravičnosti stoji Aristotelova etika, ki v Nikomahovi etiki (1994, 156) pravičnost opredeljuje kot »dobro za druge« in poudarja pomen distributivne pravičnosti, ki upošteva specifične potrebe posameznikov. Ta filozofska osnova je pomembno vplivala na sodobne teorije pravičnosti, med katerimi je posebej pomembna Rawlsova (1971). Slednji zagovarja načelo razlik, po katerem morajo razvojne politike prednostno izboljševati položaj najšibkejših. V regionalnem kontekstu to pomeni, da morajo oblikovalci politik prepoznati in nasloviti temeljne vzroke neenakomerne porazdelitve virov ter vzpostaviti institucionalne mehanizme, ki spodbujajo socialno vključenost, teritorialno kohezijo in skladnejši razvoj (Fainstein 2010).

Trajnost predstavlja drugo ključno načelo celostnega načrtovanja regionalnega razvoja, saj povezuje gospodarsko rast, varovanje okolja in družbeno blaginjo. Po opredelitvi Brundtlandove komisije (1987, 16) gre za razvoj, ki »zadovoljuje potrebe sedanjih generacij, ne da bi pri tem ogrozil možnosti prihodnjih«, kar temelji na etični odgovornosti do prihodnosti, kot jo med drugim razvija Jonas (1979). Če razumemo človeštvo kot medgeneracijsko skupnost, postane moralna obveza do prihodnjih generacij ključna usmeritev razvojnih politik.

V regionalnem kontekstu to pomeni iskanje ravnovesja med gospodarskim napredkom in ekološkimi omejitvami, kar vključuje zmanjšanje ekološkega odtisa, prehod na krožno gospodarstvo, uporabo obnovljivih virov ter spodbujanje dolgoročne odpornosti regij (glej Raworth 2017 za prikaz teorije *doughnut* ekonomije, ki upošteva ekološke zmogljivosti na eni strani ter družbene temelje na drugi, ter tako prikazuje varni prostor za človeštvo: notranji krog predstavlja socialno dno (osnovne potrebe in človekove pravice), zunanji krog pa ekološki strop (planetarne meje), pri čemer je cilj gospodarski in družbeni razvoj znotraj tega *kolobarja* oziroma zadovoljitev potreb vseh ljudi, ne da bi presegli nosilno sposobnost Zemlje). Geels (2011) poudarja, da so za tak prehod potrebne sistemske spremembe v infrastrukturi, proizvodnji in potrošnji, medtem ko Meadows (2008) opozarja, da kratkoročno naravnani ukrepi pogosto nasprotujejo ciljem trajnosti, saj zanemarjajo dolgoročne posledice političnih odločitev.

Modeli, ki presegajo ekološke zmogljivosti območij in temeljijo na nebrzdani rasti, vodijo v izčrpanje naravnih virov in poglobljanje družbenih ter ekonomskih neenakosti. Zato je ključno razvijati celostne, regenerativne pristope k regionalnemu razvoju, ki vključujejo pravično porazdelitev koristi, skrb za okolje ter dolgoročno stabilnost skupnosti.

Poleg pravičnosti in trajnosti je načelo skupnega dobra ključno za celostno načrtovanje regionalnega razvoja. Skupno dobro (za opredelitev pojma v slovenskem kontekstu in prikaz razlike med skupnim, javnim dobrim ter skupnimi viri glej Šmid Hribar in sodelavci 2018) presega zgolj individualne interese in poudarja kolektivno blaginjo kot osrednjo usmeritev razvojnih strategij (Ostrom 1990). V regionalnem kontekstu to pomeni, da razvojne politike ne smejo slediti le parcialnim interesom – v Sloveniji pogosto videnim na ravni občin, kot je razvidno v praksi in tudi v izvedbenih segmentih regionalnih razvojnih programov (glej denimo Regionalni razvojni program pomurske regije 2021–2027 (Razvojni center Murska Sobota 2022), v katerem kot pobudniki regijskih razvojnih projektov prevladujejo občine in interesna združenja) – temveč morajo prispevati k širši družbeni blaginji in dolgoročni stabilnosti regij.

Ostrom (1990) poudarja pomen oblikovanja institucionalnih okvirjev, ki omogočajo trajnostno in pravično upravljanje skupnih virov, kar je bistveno za zagotavljanje stabilnosti in odpornosti. Bollier (2014) nadalje izpostavlja, da učinkovito upravljanje skupnih virov zahteva participativne mehanizme, ki vključujejo lokalne skupnosti, javne institucije in zasebni sektor ter temeljijo na usklajevanju interesov in krepitvi zaupanja med deležniki.

Pomemben prispevek k razumevanju participativnega odločanja ponuja tudi Habermasova teorija komunikativnega delovanja (1981), ki zagovarja vključujoče in deliberativne procese kot temelj za

legitimne in trajnostne razvojne politike (glej tudi Healey 1997). Krepitev skupnega dobra s pomočjo teh pristopov prispeva k večji socialni koheziji in zmanjšuje tveganje konfliktov, ki lahko izhajajo iz neravnovesij in neskladnega razvoja.

1.2 Sistemsko mišljenje v regionalnem razvoju

Razumevanje regionalnega razvoja zahteva celostni pristop, ki presega linearne in sektorske analize. Kompleksnost razvojnih procesov izhaja iz interakcije različnih dejavnikov, vključno z ekonomskimi, družbenimi, okoljskimi in institucionalnimi vplivi. Uveljavljeni pristopi k regionalnemu načrtovanju – ali pristopi, ki so utemeljeni na političnem usmerjanju – pogosto ne zajemajo celotne mreže vzročno-posledičnih povezav, kar lahko vodi v parcialne in kratkoročne rešitve. Sistemsko mišljenje ponuja epistemološki okvir, ki omogoča boljše razumevanje teh kompleksnih dinamik ter prispeva k oblikovanju bolj usklajenih in dolgoročno učinkovitih politik.

Forrester (1969) je sistemsko mišljenje opredelil kot analitični pristop, ki omogoča prepoznavanje ključnih dejavnikov in njihovih medsebojnih vplivov znotraj kompleksnih sistemov. Namesto osredotočanja na posamezne dele sistema se sistemsko mišljenje ukvarja z odnosi med njimi ter s tem, kako te interakcije vplivajo na vedenje celotnega sistema. Sterman (2000) poudarja, da so regionalni razvojni procesi pogosto pod vplivom povratnih zank, pri katerih spremembe enega dejavnika sprožijo verižne reakcije, ki lahko dolgoročno vodijo do nepredvidenih učinkov, pri načrtovanju regionalnega razvoja pa se pogosto zanemarija pomen dolgoročnih učinkov političnih odločitev, kar lahko vodi v nenačrtovane posledice, ki spodkopavajo trajnostno rast (Meadows 2008).

Sistemsko mišljenje omogoča tudi prepoznavanje vzorcev v regionalnem razvoju ter analizo strukturnih vzvodov sprememb. V okviru regionalnih politik lahko prispeva k identifikaciji ključnih točk, kjer je mogoče z relativno majhnimi posegi doseči pomembne spremembe na sistemski ravni. Geels (2011) zato izpostavlja, da so trajnostne preobrazbe možne le, če se obravnavajo kot celostni procesi, ki vključujejo tehnološke, družbene in institucionalne spremembe. Pristop sistemskega mišljenja tako omogoča oblikovanje bolj odpornih in prilagodljivih razvojnih strategij, ki niso podvržene kratkoročnim ekonomskim in političnim pritiskom.

1.3 Celostno načrtovanje regionalnega razvoja

Združitev sistemskega pristopa z načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra omogoča oblikovanje vključujočih in dolgoročno vzdržnih razvojnih strategij. S tem postane regionalni razvoj proces, ki ni zgolj usmerjen v gospodarsko rast ali zagotavljanje temeljne infrastrukture, temveč v celostno izboljšanje kakovosti življenja prebivalcev – kakovost življenja vendarle opredeljujeta več kot le ekonomska in infrastrukturna dimenzija – ter dolgoročno stabilnost regij. Analitični podatki teritorialne kakovosti življenja kažejo, da je v slovenskih regijah, zlasti tistih v Vzhodni kohezijski regiji (NUTS 2), še nekaj prostora za izboljšave, saj je »vzhodni del države nekoliko pod evropskim povprečjem« (Nared 2023, 8). Na relativno visoko stopnjo teritorialne kakovosti življenja vpliva predvsem ugodno okolje, »medtem ko je na področju osebne in socioekonomske sfere še vedno mogoče precejšnje izboljšanje« (Nared 2023, 38).

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja zahteva integracijo temeljnih načel pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra s sistemskim mišljenjem, ki omogoča boljše razumevanje kompleksnih medsebojnih odnosov in dolgoročnih učinkov razvojnih politik. Sistemski pristop namreč zagotavlja analitični okvir, ki omogoča identifikacijo ključnih vzvodov sprememb ter prepoznavanje nelinearnih povratnih zank, ki vplivajo na razvojne procese. S tem prispeva k oblikovanju vključujočih, trajnostnih in odpornih regionalnih strategij.

Sistemsko mišljenje podpira pravičnost, saj omogoča celovito analizo distribucije virov in priložnosti v regionalnem prostoru. Pravičnost v regionalnem razvoju ni zgolj statičen cilj, temveč dinamičen proces, ki zahteva stalno prilagajanje politik ter spremljanje dolgoročnih učinkov. Sistemski pristop prav

tako omogoča prepoznavanje strukturnih neenakosti ter njihovih vzrokov, kar prispeva k oblikovanju bolj ciljno usmerjenih ukrepov. Denimo, pri oblikovanju prometne infrastrukture lahko sistemsko modeliranje pokaže, kako različne skupine prebivalcev v prebivalcev dostopajo do delovnih mest, javnih storitev in izobraževalnih ustanov ter kako lahko spremembe v mobilnosti vplivajo na socialno vključenost in ekonomsko enakost (Bertolini, le Clercq in Kapoen 2005).

Poleg pravičnosti sistemski pristop krepi tudi trajnost, saj omogoča razumevanje dolgoročnih vplivov razvojnih politik na okoljske in družbene sisteme. Ena ključnih prednosti sistemskega mišljenja je sposobnost prepoznavanja zamikov v odzivih sistema ter analiziranja povratnih zank, ki lahko vodijo v neželene posledice ali pozitivne sinergijske učinke. V regionalnem razvoju se trajnost pogosto spopada s konflikti med kratkoročnimi ekonomskimi in političnimi interesi ter dolgoročnimi okoljskimi cilji. Sistemska analiza omogoča identifikacijo teh konfliktov ter oblikovanje ukrepov, ki preprečujejo negativne kumulativne učinke, kot so degradacija naravnih virov, prostorska segregacija ali neenakomeren gospodarski in družbeni razvoj. Denimo, v urbanističnem načrtovanju sistemski pristop omogoča ocenjevanje vplivov različnih scenarijev rabe tal na kakovost zraka, vodne vire in biotsko raznovrstnost ter s tem prispeva k trajnostnim odločitvam. Ob umanjkanju tega pristopa so lahko ogroženi celotni habitati in ekosistemi, ki so osnovni pogoj preživetja človeka kot enega izmed gradnikov teh ekosistemov.

Regionalni razvoj vključuje številne akterje z različnimi interesi, kar pogosto vodi v konflikte glede skupnih virov – to so skupne dobrine, katerih razpoložljivost se z uporabo manjša (Šmid Hribar in sodelavci 2018). Zlasti glede rabe prostora so konflikti pogosti, saj »*prostor praviloma ne omogoča sočasnosti različnih rab*« (Goluža 2022, 13). To velja tudi za naravne vire in javne investicije, zato je koncept skupnega dobra, ki poudarja kolektivno blaginjo in usklajevanje interesov različnih deležnikov, prav tako tesno povezan s sistemskim mišljenjem. Sistemski pristop omogoča boljše razumevanje teh kompleksnih interakcij ter identifikacijo skupnih ciljev, ki lahko prispevajo k bolj vključujočemu načrtovanju. Z uporabo participativnih metod sistemskega modeliranja, kot so dinamične simulacije ali analiza omrežij deležnikov, je mogoče oblikovati politike in strategije, ki spodbujajo sodelovanje in dolgoročno stabilnost.

Pomemben vidik sistemskega mišljenja je tudi sposobnost identifikacije vzročnih povezav in dolgoročnih učinkov različnih politik. Uveljavljeni pristopi k regionalnemu načrtovanju pogosto temeljijo na linearnem razmišljanju, kjer se posamezne politike obravnavajo izolirano, brez upoštevanja njihovega širšega vpliva na druge sektorje in deležnike. Sistemsko mišljenje nasprotno omogoča analizo kompleksnih interakcij ter prepoznavanje nenačrtovanih posledic. Denimo, subvencioniranje novih delovnih mest v enem sektorju ali na enem območju lahko vodi do nepredvidenih sprememb v drugih gospodarskih panogah, do povečanja povpraševanja po javnih storitvah zdravstva, vzgoje in izobraževanja ter sociale ali povišanja cen nepremičnin na nekem območju, kar lahko negativno vpliva na dostopnost storitev ali stanovanj za ostale skupine prebivalstva, še zlasti najranljivejše (glej denimo Sterman 2000 za študije primerov).

Poleg tega sistemski pristop omogoča boljše razumevanje dolgoročnih učinkov politik, saj vključuje analizo časovnih zamikov in akumulacijskih procesov. Mnogo razvojnih ukrepov ima učinke, ki postanejo vidni šele po več letih ali celo desetletjih (primer so denimo neobčutljivi posegi v prostor ali nebrzdano izkoriščanje naravnih virov), kar otežuje njihovo vrednotenje in prilagajanje v realnem času. Sistemsko modeliranje omogoča simulacijo različnih razvojnih scenarijev ter testiranje alternativnih politik, kar lahko bistveno izboljša procese odločanja (Richardson 2011).

Celostno načrtovanje regionalnega razvoja zahteva preseganje sektorskih pristopov in linearnega razmišljanja ter usmeritev k celovitemu in dolgoročnemu razumevanju razvojnih procesov. Ob ustreznih, visokokakovostnih kadrovskih kapacitetah z obsežnimi znanji sistemsko mišljenje omogoča oblikovanje politik, ki niso zgolj reaktivne, temveč proaktivne in prilagodljive dinamičnim družbenim, gospodarskim in okoljskim spremembam. Integracija tega pristopa s temeljnimi načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra tako lahko predstavlja ključno usmeritev za prihodnje strategije regionalnega razvoja, ki bodo temeljile na odpornosti, vključenosti in dolgoročni stabilnosti.

Preglednica 1: Povezava temeljnih načel pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra s sestavinami sistemskega mišljenja.

načelo / ključno vprašanje	interakcije med deli sistema	povratne zanke	vzvodne točke	meje sistema	emergentni učinki
pravičnost (kdo ima dostop?)	dostop do virov med skupinami; socialne mreže	kumulacija neenakosti ↔ redistributivni ukrepi	davčna politika; digitalni dostop; javne storitve	geografske/ administrativne meje ranljivih skupin	povečana socialna kohezija; manj konfliktov
trajnost (kako ohraniti vire?)	gospodarsko-okoljski tokovi (energija, materiali)	emisije ↔ podnebne spremembe; okoljski odtisi	obnovljivi viri; krožno gospodarstvo	planetarne meje; nosilna sposobnost	regenerativni ekosistemi; zelena delovna mesta
skupno dobro (kako ustvariti kolektivno vrednost?)	delež deležnikov v upravljanju skupnega	uporaba virov ↔ socialni kapital	participatorni proračun; kolektivne/ družbene pogodbe;	pravno-definirane skupne dobrine	zaupanje; odpornost skupnosti

2 Študija primera finske regije Pirkanmaa

Pirkanmaa, regija ravni NUTS 3 na Finskem, ki vključuje 23 občin z mestom Tampere kot osrednjim urbanim središčem, predstavlja vzorčni primer celovitega, integriranega načrtovanja regionalnega razvoja. Pristop regije temelji na zakonsko določenem institucionalnem okviru, jasnih strateških ciljih, sistematičnem spremljanju in učinkovitih finančnih mehanizmih. Primer regije Pirkanmaa ponuja pomembne vpogleda za prakso regionalnega razvoja v Evropski uniji, vključno s Slovenijo.

Finski sistem regionalnega razvoja na ravni NUTS 3 je po pristopu precej podoben slovenskemu. Regije nimajo lastnih proračunov ali davčnih pristojnosti, temveč temeljijo na nacionalnih in evropskih sredstvih, pri čemer imajo regijski sveti pomembno vlogo pri načrtovanju in usklajevanju razvojnih politik ter projektov. Tako kot v Sloveniji se tudi na Finskem regionalni razvoj izvaja skozi partnerstva med občinami, državo in drugimi deležniki, pri čemer regije izvajajo naloge znotraj nacionalno dogovorjenih programskih okvirjev.

Osrednja institucija, ki koordinira regionalni razvoj v regiji Pirkanmaa, je Svet regije Tampere (v angleškem jeziku se regija Pirkanmaa običajno predstavlja kot regija Tampere), ki deluje skladno s finskim Zakonom o regionalnem razvoju (Act on Regional Development ... 2021). Ta regijski organ povezuje prostorsko načrtovanje, izvajanje kohezijske politike in koordinacijo skladov Evropske unije v enotno upravno strukturo, kar omogoča integrirano regionalno upravljanje, skladno z regionalnim razvojnim programom. Ker Svet regije v eni instituciji združuje prostorsko načrtovanje, izvajanje kohezijske politike in upravljanje skladov EU, lahko pri vsaki naložbi hkrati presoja okoljske, socialne in gospodarske učinke, s čimer operacionalizira načela trajnostnega razvoja, družbene pravičnosti in skupnega dobra – rezultat so medsebojno usklajene, sinergijske politike namesto sektorskih kompromisov.

Osrednji strateški dokument regije je Regionalni razvojni program Pirkanmaa 2022–2025 (Council of Tampere Region 2022), ki v enem kratkem, preglednem dokumentu povezuje gospodarske, prostorske,

družbene in okoljske dimenzije razvoja. V njem je opredeljenih pet strateških misij, ki usmerjajo razvoj regije do konca desetletja: pretvorba znanja v gospodarsko in družbeno vrednost, odgovorna rast in industrijsko prestrukturiranje, preprečevanje socialne izključenosti, trajnostno bivanje in mobilnost in mednarodna odprtost regije. Vsako misijo spremljajo kvantitativni cilji, kot so povečevanje deleža obnovljivih virov energije, izboljšanje digitalne dostopnosti ter povečevanje deleža javnega prometa, kar odraža sistemsko mišljenje z eksplicitnim povezovanjem gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev v enovit okvir, pri čemer se teoretsko navezuje na že omenjeno *doughnut* ekonomijo (Council of Tampere Region 2022).

Pomembna inovacija v upravljanju regije Pirkanmaa je uporaba orodja *Situational Picture of Innovation* (Council of Tampere Region 2021), ki sistematično spremlja skoraj 50 kazalnikov, povezanih z inovacijskim ekosistemom, naložbami v raziskave in razvoj, digitalizacijo in internacionalizacijo (za pregled dobre prakse glej tudi Interreg Europe 2018). Takšen pristop temelji na kakovostnih in realnih podatkih ter omogoča sprotno spremljanje in prilagodljivo izvajanje razvojnega programa, kar je značilno za sistemsko mišljenje, saj povratne zanke in medsektorske soodvisnosti omogočajo stalne izboljšave v smeri trajnosti in pravičnosti.

Zavezanost regije Pirkanmaa k okoljski trajnosti je jasno izražena v strategiji Carbon Neutral Pirkanmaa 2030. Strategija opredeljuje šest ključnih področij – promet, energijo, prostorsko načrtovanje, industrijo, kmetijstvo in ogliščne ponore, ki so bistvenega pomena za doseg regionalne podnebne nevtralnosti. V obdobju 2007–2022 je regija dosegla zmanjšanje emisij za več kot 50 % glede na leto 1990, a s tem še ni dosegla zastavljenega cilja, in sicer 80 % zmanjšanja glede na leto 1990 (Council of Tampere Region 2024). Zato je revidirani dokument iz leta 2024 določil, da bo do leta 2030 Pirkanmaa dodatno zmanjšala skupne emisije še za 43,8 %, kar poudarja strogo in merljivo naravo njenih strateških zavez, temelječih na načelih medgeneracijske pravičnosti in odgovornosti do prihodnjih generacij.

Finančni model Pirkanmae deluje na dveh ravneh: z uporabo evropskih strukturnih skladov in nacionalnih finančnih instrumentov. Strategija temelji na ekosistemskih pogodbah med regijo in finsko državo, ki povezujejo gospodarstvo, akademsko sfero in občine v skupnih strateških ciljih. Ta finančna struktura podpira temeljna razvojna načela pravičnosti in trajnosti ter zagotavlja dolgoročno odpornost in koheziven razvoj.

Primer Pirkanmae je v mnogočem v nasprotju s praksami regionalnega razvoja v Sloveniji – zlasti v okviru Dogovorov za razvoj regij – in to kljub sistemskim podobnostim med procesi regionalnega razvoja na ravni NUTS 3. Slovenske regionalne razvojne strategije pogosto ostajajo sektorsko razdrobljene ali projektno zasnovane, kar je primarno posledica nekohezivnosti in parcialnih interesov znotraj samih regij (k čemur bistveno prispeva zakoreninjeno prepričanje, da so regije zgolj seštevek občin na območju posamezne regije), zagotovo pa tudi posledica pomanjkanja sistemskega mišljenja v procesih načrtovanja razvoja in le delnega upoštevanja temeljnih razvojnih načel, kot so pravičnost, trajnost in skupno dobro.

Primer regije Pirkanmaa zato ponuja dragocene lekcije za slovensko regionalno upravljanje. S podobno integrativno strukturo, ki vključuje jasno opredeljene strateške misije, zavezujoče kvantitativne cilje, sprotno spremljanje kazalnikov in prilagodljive finančne mehanizme, bi Slovenija lahko bistveno izboljšala učinkovitost in trajnost svojih razvojnih procesov. Poleg tega transparentnost in participativno odločanje v regiji Pirkanmaa, ki vključuje javno dostopno spremljanje inovacij ter periodične revizije, predstavljata model, ki ga je mogoče prenesti tudi v slovenski kontekst za krepitev legitimnosti in odgovornosti upravljanja.

Kratko orisani primer kaže, da celovito, sistemsko in podatkovno podprto načrtovanje regionalnega razvoja, ki operacionalizira temeljna načela sistemskega mišljenja, trajnosti, pravičnosti in skupnega dobra, pomembno prispeva k uravnoteženemu družbeno-ekonomskemu razvoju in okoljski trajnosti. Takšen pristop krepi regionalno odpornost, hkrati pa se sklada s širšimi strateškimi cilji Evropske unije, zlasti na področjih zelenega prehoda, inovacij in socialne kohezije.

Preglednica 2: Primerjalni pregled modelov celostnega regionalnega razvoja.

vidik	Finska (regija Pirkanmaa / nacionalni okvir)	Slovenija (statistične regije / mehanizem Dogovor za razvoj regije (DRR))
institucija z osrednjo pristojnostjo	svet regije Tampere (regionalni svet): združuje prostorsko načrtovanje, kohezijsko politiko in upravljanje skladov EU v eni organizaciji	ministrstva + regionalna razvojna agencija + razvojni svet regije + svet regije + morebitna koordinacijska telesa: funkcije so razpršene med več teles, odvisne od ministrstev.
temeljni strateški dokument	Regionalni razvojni program regije Pirkanmaa 2022–2025 (en dokument, 5 razvojnih »misij«, kvantificirani kazalniki)	regionalni razvojni program (RRP) 2021–2027 za vsako regijo + dogovor za razvoj regij; enotni mehanizem za vse regije, cilji in kazalniki niso enotni
metodologija načrtovanja	sistemski pristop: integrira gospodarske, prostorske, okoljske in socialne cilje; letna »situacijska slika« zagotavlja sprotne povratne zanke	pretežno sektorsko in projektno usmerjen pristop; sistemski kazalniki in povratne zanke se uporabljajo fragmentarno ali ad-hoc
upravljanje sredstev EU	regijski svet je posredniški organ za ERDF in ESF+; kohezija, prostorsko načrtovanje in podnebni cilji so združeni v enotni proračun	izvajalske agencije in ministrstva ločeno upravljajo sklade; regije nimajo neposrednega vpliva na razdelitev večine sredstev
finančni mehanizmi	ekosistemske pogodbe med državo, regijo, univerzami in podjetji; stabilni večletni okviri	dogovori za razvoj regij (4-letni); odvisnost od letnih razpisov in državnega proračuna
participacija in transparentnost	javno dostopni podatki, vsakoletne javne konference o napredku, vključevanje podjetij in NVO v strateške misije	posvetovanja pri pripravi RRP in deloma tudi DRR; javnost podatkov in spremljanja napredka omejena, praksa variira med regijami
merljivi rezultati	zmanjšanje emisij > 50 % (1990–2022); 260 mio € projektov, merjeni učinki na inovacije in zaposljivost	delni kazalniki na ravni projektov (na primer št. novih delovnih mest, km cest); kumulativni učinki na trajnost in pravičnost se težko merijo
ključne prednosti	integrirano upravljanje, podatkovna podpora, hitra prilagodljivost, jasna odgovornost	močna mreža lokalnih akterjev; izkušnje s partnerskimi projekti EU; pravna podlaga za regionalne dogovore
glavne slabosti / izzivi	odvisnost od državnih transferjev; notranje razlike med razvitejšimi in perifernimi regijami	razdrobljene pristojnosti, kratkoročni projekti, prevlada občinskih interesov, omejena sistemska evalvacija

3 Primerjava finskega in slovenskega modela celostnega načrtovanja regionalnega razvoja s priporočili

V prejšnjih poglavjih smo trdili, da je celostno načrtovanje regionalnega razvoja v Sloveniji še vedno omejeno zaradi prevladujočih sektorskih in parcialnih pristopov, kratkoročnih (projektnih) ciljev ter razdrobljenih razvojnih instrumentov. Praksa v slovenskih regijah kaže, da je kljub vzpostavljenim meha-

nizmom, kot je Dogovor za razvoj regij, dejansko izvajanje razvojnih politik pogosto sektorsko izolirano in zasnovano projektno, z nezadostno povezanostjo gospodarskih, socialnih in okoljskih vidikov. Posledično ostajajo sistemske posledice razvojnih politik pogosto spregledane, dolgoročni učinki pa niso vedno skladni z deklariranimi cilji trajnosti, pravičnosti in skupnega dobra.

Za premostitev omenjenih izzivov ponuja pomembno izhodišče primer finske regije Pirkanmaa, ki je s svojim pristopom vzpostavila sistemsko integriran okvir načrtovanja, temelječ na povezavi prostorskih, gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev. Pirkanmaa v svojem razvojnem pristopu definira pet razvojnih misij, med njimi pretvorbo znanja v družbeno-ekonomsko vrednost, odgovorno prestrukturiranje industrije ter trajnostno bivanje in mobilnost. Posebna inovacija regije je letni proces »situacijske slike inovacij,« ki omogoča sprotno povratno zanko med spremljanjem učinkov in prilagajanjem ukrepov. Takšen pristop ponazarja konkretno uporabo sistemskega mišljenja v praksi – ne zgolj kot analitično metodo, temveč kot temeljno vodilo za oblikovanje politik, ki povezujejo različne sektorje v dolgoročno vzdržni razvojni okvir.

Primer Pirkanmaa ni osamljen v finskem prostoru, temveč odraža širši nacionalni razvojni model, ki temelji na integriranem, večnivojskem in podatkovno podprtem načrtovanju. Finske regije se med seboj precej razlikujejo po ključnih kazalnikih razvoja. Medtem ko regije, kot so Helsinki-Uusimaa, Pirkanmaa in Varsinais-Suomi, izkazujejo visoko stopnjo gospodarske rasti, inovativnosti in privlačnosti za mlado delovno silo, se regije v vzhodni in severni Finski (denimo Kainuu, Laponska, Severna Karelia) soočajo z negativnimi demografskimi trendi, omejeno gospodarsko diverzifikacijo ter večjo izpostavljenostjo okoljskim in infrastrukturnim izzivom. Finska vlada zato aktivno podpira regije z večjimi razvojnimi izzivi s pomočjo ciljno usmerjenih finančnih mehanizmov (kot je v preteklosti slovenska vlada skladno z Zakonom o razvojni podpori Pomurski regiji namenjala posebno pozornost in podporo tej v mnogih kazalnikih najmanj razviti regiji v Sloveniji), kar potrjuje zavezanost načelom pravičnosti in skupnega dobra.

V slovenskem kontekstu predstavlja finski model pomembno primerjalno izhodišče. Z vidika institucionalne strukture in upravne avtonomije so finske regije primerljive s slovenskimi statističnimi regijami. Kljub temu slovenske regije nimajo razvitih podobno celovitih upravljavskih orodij, kot jih uporabljajo mnoge finske regije. Ključni razliki sta predvsem v (1) zmožnosti sistemskega povezovanja ukrepov na različnih ravneh (lokalni, regijski, državni) in (2) razvitosti mehanizmov povratnih zank, ki omogočajo dinamično in sprotno prilagajanje strategij.

Ob tem se poraja vprašanje, kako lahko slovenski sistem Dogovorov za razvoj regij nadgradi obstoječo prakso in postane bolj usklajen s celostnim, dolgoročnim in sistemskim razumevanjem razvoja. Prvi korak bi moral vključevati razvoj sistemskih kazalnikov, ki presežejo zgolj ekonomske in infrastrukturne metrike ter vključujejo tudi vidike socialne vključenosti, podnebne pravičnosti, zdravja, dostopnosti storitev in kakovosti prostora. Sistemski kazalniki, podprti s kakovostnimi in aktualnimi podatki, bi bili temelj regionalnih razvojnih programov, katerih bistvene prvine so strateški cilji in vizija razvoja, medtem ko bi projektni predlogi morali nedvoumno izkazovati regijski pomen ter povezavo s strateškimi cilji razvojnih programov, o čemer bi presojala neodvisna, čezsektorska in multidisciplinarna komisija. Nadalje bi bilo smiselno še bolj okrepiti vlogo regionalnih razvojnih agencij kot nosilk strateškega povezovanja sektorjev in kot posrednic med lokalnimi pobudami, regijskimi potrebami in strateškim prioritetami ter državno politiko. Na ta način bi posamezne regije na ravni NUTS 3 lahko avtonomno oblikovale svoje razvojne politike ter tudi učinkoviteje spremljale in vrednotile njihovo izvajanje.

S tem bi se slovenska regionalna politika lahko odmaknila od pretežno projektno usmerjenega modela k strateškemu, sistemsko podprtemu okvirju, ki bi omogočil bolj prožno in pravičnejšo porazdelitev sredstev ter večjo odpornost na dolgoročne družbene in okoljske spremembe. Integracija sistemskega mišljenja z načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra tako ostaja ne le normativni ideal, temveč nujen temelj za učinkovito prihodnjo obliko regionalnega razvoja v Sloveniji.

4 Sklep

Povezovanje sistemskega mišljenja s temeljnimi načeli pravičnosti, trajnosti in skupnega dobra je ključno za učinkovito načrtovanje regionalnega razvoja. Celosten pristop omogoča učinkovitejše soočanje s kompleksnimi družbeno-ekonomskimi in okoljskimi izzivi ter zagotavlja večjo odpornost in pravičnost v razvoju regij.

Primer finske regije Pirkanmaa jasno kaže, kako lahko sistemska integracija strateških ciljev, participativno upravljanje ter redno spremljanje implementacije prispevajo k uspešnemu regionalnemu razvoju. Tak pristop bi bil zelo koristen tudi za slovenske regije na ravni NUTS 3, kjer je potrebno preseči obstoječo sektorsko in občinsko razdrobljenost ter projektno naravnost in okrepiti institucionalno sodelovanje, strokovnost razvojnih agencij ter s podatki podprto fleksibilnost.

Za uspešen prehod Slovenije v celosten razvojni model morajo regionalne strategije vključevati sistemski pristop, ki zagotavlja dolgoročno trajnost, socialno pravičnost in odgovorno upravljanje virov. Šele s tem bodo slovenske regije pridobile na odpornosti in ustvarile pogoje za trajno blaginjo vseh svojih prebivalcev.

5 Viri in literatura

- Act on Regional Development and Implementation of the European Union's Regional and Structural Policy. Statute Book of Finland 756/2021. Helsinki.
- Aristotel. 1994: Nikomahova etika. Ljubljana.
- Bertolini, L., le Clercq, F., Kapoen, L. 2005: Sustainable accessibility: A conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward. Transport Policy 12-3. Amsterdam. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.01.006>
- Bollier, D. 2014: Think like a commoner: A short introduction to the life of the commons. Gabriola.
- Brundtland, G. H. 1987: Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Ženeva.
- Council of Tampere Region. 2021: Tampere Region's Situational Picture of Innovation. Medmrežje: <https://aineistopankki.pirkanmaa.fi/fi/?gallery=36740> (17. 4. 2025).
- Council of Tampere Region. 2022: Pirkanmaan alueellinen kehittämisohjelma 2022–2025, Regional Development Programme 2022–2025. Medmrežje: <https://aineistopankki.pirkanmaa.fi/fi/?gallery=36753> (17. 4. 2025).
- Council of Tampere Region. 2024: Tiekartta kohti hiilineutraalia Pirkanmaata 2030, Päivitys 2024. Medmrežje: <https://aineistopankki.pirkanmaa.fi/fi/?gallery=36867/> (17. 4. 2025).
- Fainstein, S. 2010: The Just City. Ithaca.
- Florida, R. 2017: The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class – and What We Can Do About It. New York.
- Forrester, J. W. 1969: Urban Dynamics. Cambridge.
- Friedmann, J. 1966: Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela. Cambridge.
- Geels, F. W. 2011: The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. Environmental Innovation and Societal Transitions 1. Amsterdam.
- Goluža, M. 2022: Konflikti pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji: doktorska disertacija. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-2BI6L0HF/8156a332-fe9e-4719-93fd-02caf75afabf/PDF> (20. 6. 2025).
- Habermas, J. 1981: Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main.
- Harvey, D. 1973: Social Justice and the City. Baltimore.
- Healey, P. 1997: Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London.

- Healey, P. 2007: *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. London.
- Interreg Europe. 2018: *Situational Picture of Innovation (Innokartta)*. Medmrežje: <https://www.inter-regeurope.eu/good-practices/situational-picture-of-innovation-0> (18. 4. 2025).
- Jonas, H. 1979: *Das Prinzip Verantwortung*. Frankfurt am Main.
- Meadows, D. H. 2008: *Thinking in Systems: A Primer*. Vermont.
- Nared, J. 2023: *Teritorialna kakovost življenja v Sloveniji*. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-5L4PXTQ9/d993a526-4d02-4201-9886-2622f4809170/PDF> (20. 6. 2025).
- Ostrom, E. 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. 2017: *Local and Regional Development*. London.
- Razvojni center Murska Sobota 2022: *Regionalni razvojni program pomurske regije 2022–2027*. Medmrežje: https://www.rcms.si/upload/files/RRP_Pomurje_2021-2027_13-6-2022.pdf (20. 6. 2025).
- Rawls, J. 1971: *A Theory of Justice*. Cambridge.
- Raworth, K. 2017: *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. London.
- Richardson, G. P. 2011: *Reflections on the foundations of system dynamics*. *System Dynamics Review* 27. DOI: <https://doi.org/10.1002/sdr.462>
- Sen, A. 2009: *The Idea of Justice*. Cambridge.
- Sterman, J. D. 2000: *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston.
- Šmid Hribar, M., Kozina, J., Bole, D., Urbanc, M. 2018: *Javno dobro, skupni viri in skupno*. (20. 6. 2025).

FINANČNE SPODBUDE SLOVENSKEGA REGIONALNO RAZVOJNEGA SKLADA ZA KREPITEV REGIJ

Matjaž Ribas

Slovenski regionalno razvojni sklad

matjaz.ribas@srrs.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_04

IZVLEČEK

Finančne spodbude Slovenskega regionalno razvojnega sklada za krepitev regij

Prispevek analizira vlogo Slovenskega regionalno razvojnega sklada (SRRS) pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja v obdobju 1996–2023. Poudarja pomen povratnih finančnih instrumentov kot dopolnila nepovratnim spodbudam z vidika trajnosti, odgovornosti in multiplikativnih učinkov. Predstavljene so teoretske prednosti, empirični podatki o dodeljenih spodbudah in ter njihovi učinki. V 28 letih je SRRS objavil 191 javnih razpisov in zagotovil 639 milijonov evrov finančnih spodbud za projekte lokalnih skupnosti, kmetijstva in gozdarstva, gospodarstva ter nevladnih organizacij. Ti rezultati potrjujejo pomembno vlogo SRRS pri zmanjševanju regionalnih razlik ter izpostavljajo potrebno po nadaljnjem razvoju instrumentov in podpori zelenemu prehodu vseh regij Slovenije.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, povratni finančni instrumenti, Slovenski regionalno razvojni sklad, kohezijska politika, trajnostno financiranje, razvojne razlike, zeleni prehod, analiza učinkov

ABSTRACT

Financial instruments of the Slovenian Regional Development Fund for regional development in Slovenia

The paper analyses the role of the Slovenian Regional Development Fund (SRDF) in promoting balanced regional development from 1996 to 2023. It highlights the importance of repayable financial instruments as a complement to grants, focusing on their sustainability, financial responsibility, and multiplier effects. The article presents theoretical advantages, empirical data on allocated incentives, and their effects. Over 28 years, the SRDF launched 191 public calls and provided EUR 639 million in financial support for projects by local communities, agriculture, the economy, and NGOs. The results confirm the SRDF's significant contribution to reducing regional disparities and emphasise the need for further development of financial instruments and continued support for the green transition across all Slovenian regions.

KEY WORDS

regional development, repayable financial instruments, Slovenian Regional Development Fund, cohesion policy, sustainable financing, development disparities, green transition, impact analysis

1 Uvod

Pojem regionalni razvoj se je izoblikoval in uveljavil po drugi svetovni vojni, vendar postaja v razvitejših državah čedalje pomembnejši. Regionalni razvoj vključuje družbene spremembe, ki jih omogočajo razvojne strategije, politike in ukrepi. Na kratki rok so ti usmerjeni v zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami, medtem ko na dolgi rok stremijo k njihovemu odpravljanju ter k izboljšanju kakovosti življenja prebivalcev teh regij (Geografski terminološki slovar 2005).

Ne glede na ozemeljsko majhnost in skromno število prebivalstva je Slovenija geografsko, gospodarsko in socialno pestra država. Zato ne preseneča, da so tudi regionalne razlike znatne (Ravbar 2000).

Tržno gospodarstvo spodbuja razvoj v gospodarsko močnejših in infrastrukturno bolje opremljenih območjih, kjer so pogoji za vlaganja ugodnejši. Posledično se gospodarske in družbene dejavnosti koncentrirajo v razvitejših regijah, medtem ko manj razviti deli države zaostajajo. Regionalne politike zato poskušajo z različnimi ukrepi zmanjševati te razlike in spodbujati bolj uravnotežen razvoj prostora (Ravbar 2000).

V Sloveniji smo se začeli z regionalnim razvojem sistematično ukvarjati v začetku sedemdesetih let 20. stoletja, pri čemer smo se odločili, da sledimo modelu policentričnega razvoja. V ta namen je bil leta 1971 sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v Socialistični Republiki Sloveniji, ki je opredeljeval naloge na področju regionalne politike (Lajh 2006). Ustanovitev samostojne države in hkraten prehod v tržno gospodarstvo sta odločilno vplivala na slovensko regionalno politiko v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Oblikovanje novega, centraliziranega, državnega aparata, homogenizacija nove države Slovenije z močnim središčem v osrednji Sloveniji in prehod v visoko konkurenčno tržno gospodarstvo ter izguba jugoslovanskega tržišča na drugi strani sta povečevala regionalne razlike (Pečar 1999). Šele po stabilizaciji slovenskega gospodarstva je prišel na vrsto celovit odgovor na regionalni razvoj. Leta 2005 je bil sprejet prvi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki ga je v letu 2011 nasledil Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR-2). Ta zakon je k regionalnemu razvoju pristopil z večjim poudarkom na trajnostnem vidiku.

Regionalni razvoj predstavlja eno izmed temeljnih razvojnih prioritet Slovenije, saj so med posameznimi regijami in območji prisotne izrazite gospodarske, socialne in demografske razlike. V prizadevanju za njihovo zmanjševanje in spodbujanje skladnega razvoja vseh slovenskih regij država uporablja različne instrumente regionalne politike, ki jih financira iz evropskih, nacionalnih in lastnih virov (Pečar 2020). Financiranje regionalnega razvoja v Sloveniji poteka prek različnih mehanizmov, med drugim kohezijske politike Evropske unije (v nadaljevanju EU), zlasti preko Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, ki zagotavljata nepovratna sredstva za investicije v infrastrukturo, podjetništvo, inovacije in zaposlovanje, državnega proračuna Republike Slovenije, finančnih instrumentov Slovenskega regionalnega razvojnega sklada (SRRS), ki vključujejo predvsem povratne finančne instrumente ter programov za posebna območja, med katerimi ima poseben pomen Program za obmejna problemska območja in je namenjen spodbujanju razvoja socialno-gospodarsko šibkejših območij ob meji (medmrežje 1).

V zadnjih dveh desetletjih je opazno povečanje potreb po financiranju regionalnih projektov, za katere ni na voljo dovolj nepovratnih sredstev. Zato postajajo vse bolj pomembni povratni finančni instrumenti, ki predstavljajo dopolnitve oziroma alternative nepovratnim oblikam pomoči. SRRS je ključna institucija na tem področju, saj preko različnih instrumentov, kot so ugodna posojila, posojila s pogojnimi nepovratnim financiranjem, garancijami ter drugimi podobnimi finančnimi spodbudami, spodbuja vlaganja v podjetništvo, javno infrastrukturo in trajnostni razvoj na regionalni ravni. Povratni instrumenti imajo več prednosti: omogočajo multiplikacijo javnih sredstev, krepijo finančno odgovornost prejemnikov ter spodbujajo trajnostno uporabo razvojnih virov. Njihova uporaba je skladna s priporočili EU, ki v okviru kohezijske politike za obdobje 2021–2027 spodbuja povečano uporabo povratnih oblik financiranja (Predhodna ocena potreb 2022).

Prispevek izhaja iz dejstva, da v Sloveniji primanjkuje celovitih analiz o učinkovitosti povratnih finančnih instrumentov, zlasti v okviru njihovega vpliva na zmanjševanje razvojnih razlik med regijami in problemskimi območji. Evropska komisija in poglobljene študije (na primer predhodna ocena potreb trga in vrzeli financiranja na trgu za izvajanje finančnih instrumentov v programskem obdobju 2021–2027) poudarjajo potrebo po večji uporabi povratnih instrumentov kot trajnostnega mehanizma financiranja razvoja.

Glavno raziskovalno vprašanje, na katerega želimo odgovoriti v prispevku, je v kolikšni meri so povratne finančne spodbude SRRS v obdobju 1996–2023 vplivale na rast investicijske aktivnosti in krepitev investicijske aktivnosti v slovenskih občinah ter obmejnih problemskih območjih. Kako se je skozi čas spreminjal obseg in geografska razporeditev spodbud SRRS? V katerih sektorjih - kmetijstvo, podjetništvo, občine, nevladne organizacije lokalnega pomena (v nadaljevanju NVO) so bile spodbude najbolj razširjene? Na podlagi glavnega vprašanja ter raziskovalnih podvprašanj postavljamo naslednjo hipotezo: dosedanje povratne finančne spodbude SRRS so pomembno prispevale k povečanju investicijske aktivnosti, gospodarski rasti in zmanjševanju razvojnih razlik med slovenskimi regijami, pri čemer so bila sredstva vključena v vse slovenske občine in v zelo raznolike projekte, ki so doprinesli k lokalnemu in regionalnemu razvoju.

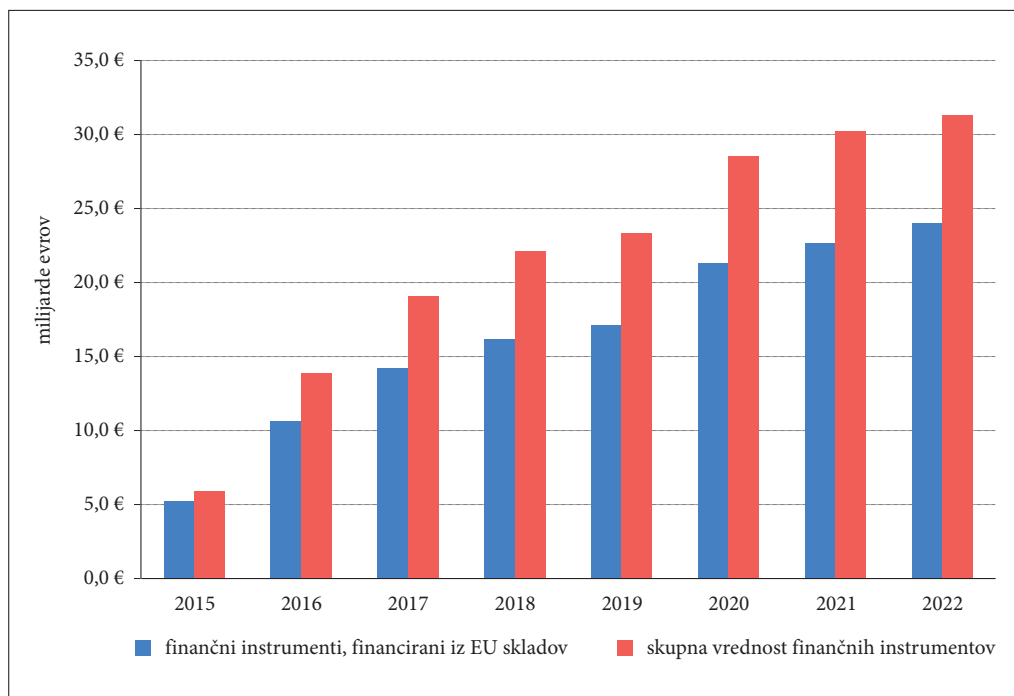
2 Teoretsko ozadje

V zadnjih 50 letih so vlade držav EU zasledovale cilje gospodarskega razvoja tako, da so nudile različne vrste pomoči podjetjem in drugim subjektom, ki so delovali na določenem področju. Za izvajanje javnih politik je bilo uporabljenih več različnih instrumentov, od regulativnih posegov, obdavčitve in neposredne podpore do posojil, jamstev in nepovratnih sredstev. Večina držav EU ima vzpostavljene regionalne sheme pomoči. Geografsko pokritost in raven pomoči urejajo pravila EU o državni pomoči. Večina shem ponuja nepovratna sredstva, lahko pa vključujejo tudi druge oblike pomoči, kot so subvencionirana posojila, nekatere oblike davčnih olajšav, amortizacije, jamstva za posojila in znižani prispevki za socialno varnost. Povratna podpora v obliki finančnih instrumentov je v primerjavi z nepovratnimi sredstvi postala pomembnejša zaradi proračunskih pritiskov na vlade in vse večjega zanimanja za oblike, ki so čim bolj podobni tržnim oblikam instrumentov (Gloazzo 2019). EU se vedno bolj zavzema za uporabo povratnih finančnih instrumentov kot učinkovit način za vzdrževanje proračunske stabilnosti in spodbujanje inovacij. Obseg sredstev finančnih instrumentov, ki se večinsko financirajo iz sredstev strukturnih skladov EU, tako iz leta v leto narašča. V letu 2015 je bilo na voljo za 5,8 milijard evrov finančnih instrumentov, do leta 2020 pa je se obseg razpoložljivih sredstev povečal na 28,5 milijard evrov (slika 1).

Povratni finančni instrumenti se od tradicionalnih nepovratnih sredstev razlikujejo po tem, da morajo prejemniki vložena sredstva delno ali v celoti povrniti. Sem lahko uvrščamo posojila, garancije, tvegani kapital in druge finančne spodbude, ki zahtevajo vračilo vloženih sredstev ali ustvarjanje dolgoročnih finančnih donosov (European Commission 2017).

V literaturi se pogosto poudarja, da takšni instrumenti spodbujajo samozadostnost in odgovornost prejemnikov sredstev, omogočajo multiplikativne učinke, saj se lahko povrnjena sredstva znova uporabijo za financiranje nadaljnjih projektov ter obenem vključujejo elemente tržnega pristopa, kar zmanjšuje tveganje neučinkovite porabe javnih sredstev (European Commission 2017).

Poleg tega v sodobni ekonomski teoriji povratne finančne instrumente razumemo kot način vzdržnega financiranja, ki spodbuja dolgoročno stabilnost in večjo finančno disciplino. Medtem ko nepovratna sredstva lahko spodbudijo hitrejši zagon in razvoj projektov, se pri povratnih instrumentih poudarja spodbujanje inovativnosti in realizacija projektov, ki so finančno obetavni (Wishlade 2017). Nepovratne finančne spodbude so prvenstveno namenjene projektom, kjer se pričakuje visok pozitiven družbeni učinek, vendar pa ni garancije za finančno donosnost financiranega projekta. Nepovratne finančne spodbude so bolj primerne za financiranje projektov z visokim tveganjem in nizko verjetnostjo tržne uspešnosti.



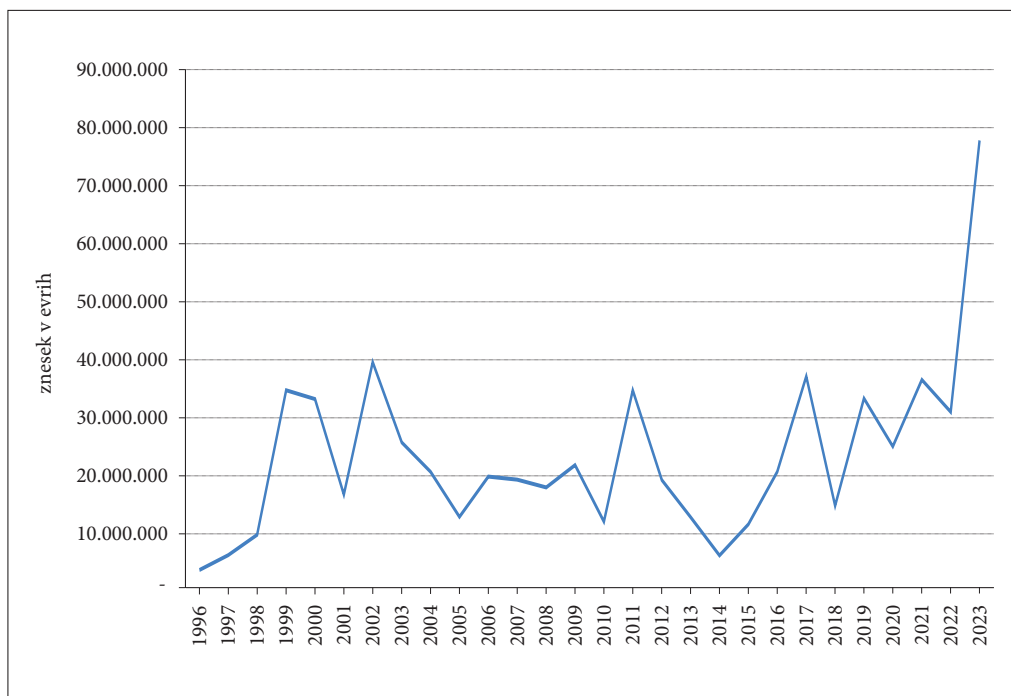
Slika 1: Obseg sredstev za finančne instrumente v državah EU po letih od 2015 do 2022 (medmrežje 4).

Povratni finančni instrumenti se uporabljajo predvsem za financiranje projektov, ki imajo realne možnosti za ustvarjanje prihodkov, vendar pa zaradi različnih ovir (na primer manjša finančna zmogljivost investitorja, začetne investicijske potrebe) potrebujejo spodbudo. Ta spodbuda je strukturirana kot posojilo, garancija ali druga oblika financiranja, ki se vrača v skladu z dogovorjenimi pogoji (European Commission 2017). Med ključnimi dokumenti in priporočili EU, ki nakazujejo vse večji pomen povratnih finančnih instrumentov, so Regulativa o skupnih določbah, smernice o finančnih instrumentih v okviru kohezijske politike ter različne strateške pobude, kot so na primer Obzorje Evrope (Regulation ... 2021). Za celovit in usklajen regionalni razvoj morajo biti povratni finančni instrumenti umeščeni v širši strateški okvir. S tem se zagotovi, da so projekti skladni z nacionalnimi in evropskimi razvojnimi cilji (European Commission 2017). Pri vzpostavljanju ali izbiri povratnih finančnih instrumentov je ključno, da so cilji jasno opredeljeni in merljivi. Le tako je mogoče oceniti prispevek vsakega projekta k regionalnemu razvoju ter hkrati zagotoviti preglednost pri porabi sredstev.

Merljivi cilji finančnih instrumentov lahko vključujejo kazalnike, kot so na primer število novih delovnih mest ali podjetij, ki so prejela financiranje, znesek dodatnih zasebnih investicij, ki so bile sprožene kot posledica javnih vložkov, stopnjo vračanja sredstev in učinkovitost mehanizmov ali okoljske in družbene kazalnike, kot sta na primer zmanjšanje emisij, družbena vključenost (Summaries of data ... 2024).

2.1 Regionalni razvoj Slovenije in financiranje SRRS

Osrednji zakonski akt, ki določa temeljne usmeritve za doseganje skladnega razvoja vseh slovenskih regij, je ZSRR-2. Ta opredeljuje orodja in mehanizme, ki spodbujajo gospodarski razvoj, krepijo konkurenčnost regij in zmanjšujejo razvojne razlike. Na strateški ravni je ključen tudi krovni dokument Strategija



Slika 2: Obseg odobrenih spodbud SRRS po letih (vir: podatki iz letnih poročil SRRS).

razvoja Slovenije 2030 (2017), ki med cilje umešča tudi zagotavljanje trajnostnega, pametnega in vključujočega razvoja vseh delov države. Pomembna sta tudi Program za evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 (medmrežje 2) ter regionalni razvojni programi, ki so pripravljeni za vsako posamezno statistično regijo.

Za koordinacijo regionalne politike je od leta 2023 dalje pristojno Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, ki skrbi za načrtovanje in usklajevanje regionalne razvojne politike in pripravlja nacionalne strateške dokumente. To na regionalnem nivoju dopolnjujejo Regionalne razvojne agencije ter Razvojni sveti regij, ki zagotavljajo participativen pristop pri oblikovanju razvojnih politik na regionalni ravni.

Osrednja organizacija za zagotavljanje finančnih spodbud regionalnemu razvoju je SRRS. Ustanovljen je bil 4. avgusta 1995 pod uradnim imenom Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja. Sedež SRRS je v Ribnici. Njegov namen je zagotavljanje dolgoročnih, sistematičnih in ugodnih virov financiranja razvojnih projektov v slovenskih regijah, s katerimi se pospešuje regionalni razvoj ter ohranja vitalnost slovenskega podeželja. S svojimi aktivnostmi SRRS dopolnjuje ukrepe, financirane iz evropskih skladov, ter nadgrajuje dejavnosti ministrstev in regionalnih razvojnih agencij. Glavni povod za ustanovitev je bila potreba po namenskem razvojnem viru financiranja projektov, ki so bili v komercialnih bančnih krogih velikokrat spregledani ali ocenjeni kot preveč tvegani, a so imeli ključno vlogo za skladi razvoja regij. Sprva je sklad deloval v obliki d. o. o., leta 2001 pa je bil preoblikovan v javni sklad. Znotraj nacionalne zakonodaje je največji premik prinesel Zakon o javnih skladih (2008), ki je natančneje opredelil delovanje in pristojnosti javnih skladov ter njihovo umeščenost v sistem javnih financ. Zakon zahteva, da SRRS obvladuje kreditna tveganja ter za to oblikuje tudi rezervacije in pri tem smiselno uporablja predpise Banke Slovenije, ki veljajo za slovenske banke. Na osnovi določil tega zakona je bil leta 2009 sprejet tudi spremenjen Ustanovitveni akt sklada (Ustanovitveni

akt SRRS 2009), ki je vseboval potrebne spremembe. S tem se je uredila formalna podlaga za intenzivnejše opravljanje javnopravnih nalog in za upravljanje namenskega premoženja pod nadzorom resornih ministrstev.

Dejansko poslovanje SRRS se je pričelo 18. junija 1996. V tem letu je bil objavljen tudi prvi javni razpis s 750 milijoni tolarjev razpoložljivih posojil in 150 milijoni tolarjev sredstev, namenjenih jamstvom. Sredstva so bila usmerjena v financiranje kmetijstva, gospodarstva in lokalne skupnosti na demografsko ogroženih območjih Slovenije. Obseg odobrenih sredstev se je povečeval do leta 2002, kar je bila posledica postopne dokapitalizacije SRRS in deloma tudi povečanja števila zaposlenih. Sledilo je obdobje z manjšim obsegom spodbud, leta 2014 pa sledi ponovno povečevanje obsega poslovanja (slika 2).

2.2 Pravne osnove delovanja SRRS

Delovanje SRRS je zakonsko opredeljeno predvsem z ZSRR-2, Zakonom o javnih skladih ter številnimi uredbami in pravilniki s področja regionalnega razvoja in državnih pomoči. Vlada Republike Slovenije ter pristojna ministrstva imajo ključno vlogo pri potrjevanju strateških smernic sklada, proračunskih sredstev in nadzoru nad izvajanjem ukrepov.

V devetdesetih letih je bilo ključno pospešiti prestrukturiranje kmetijstva, ohranjanje podeželskih območij in razvoj prvih podjetniških pobud na manj razvitih področjih. V prvih letih novega tisočletja se je, vzporedno s preoblikovanjem SRRS v javni sklad, okrepila vloga pri spodbujanju manjših in srednje velikih podjetij na območjih z visoko brezposelnostjo, pri čemer je SRRS pričel močneje sodelovati tudi z regionalnimi razvojnimi agencijami. Po letu 2001 so na delovanje SRRS vplivali tudi predpisi EU s področja državnih pomoči, kar je na začetku veljavnih novih pravil zahtevalo uskladitev javnih razpisov s pravili o regionalnih državnih pomočeh in shemah »*de minimis*«. Tega leta je SRRS izdelal svojo prvo metodologijo za izračunavanje državnih pomoči in jo vključil v svoj proces odobravanja spodbud. Po vstopu Slovenije v EU (leta 2004) se je pokazalo, kako pomembno je združevati lastna sredstva SRRS, proračunske vire države ter evropske kmetijske in kohezijske sklade. Razpisane programe in javne razpise je SRRS zato vedno bolj usklajeval s strateškimi dokumenti države (na primer Strategija razvoja Slovenije, Program razvoja podeželja, Operativni programi kohezijske politike ...) in s prednostnimi usmeritvami EU (na primer Strategijo Evropa 2020). V zadnjem desetletju so se razvile dodatne oblike finančnih spodbud, kot so instrumenti za pred-financiranje projektov, posojila s subvencioniranimi obrestnimi merami, kombinirane spodbude (nepovratna in povratna sredstva), različne garancijske sheme ter kot najnovejši še tako imenovani finančni instrumenti. Primer finančnega instrumenta je produkt AGRO FI mladi, namenjen mladim kmetom. Ta instrument v eni pogodbi združuje več ugodnosti – portfeljsko garancijo, ki zavaruje del tveganja in olajša dostop do posojila, subvencijo obrestne mere, ki zniža strošek financiranja, ter kapitalsko znižanje, pri katerem se del posojila ob uspešni izvedbi financiranega projekta ne vrača.

SRRS je od skromnih začetkov z enim ali dvema razpisoma na leto prešel k rednemu objavljanju več razpisov letno, z občutno večjimi sredstvi.

Osnovna oblika finančnih spodbud SRRS so že vse od začetka ugodna posojila z nižjimi obrestnimi merami in daljšimi roki odplačevanja, pri čemer so bili nekateri razpisi usmerjeni na območja z višjo brezposelnostjo ali razvojnimi težavami. V določenih primerih so bili razpisi kombinirani, saj so poleg posojila vključevali tudi nepovratni del, za vsakega pa se je sklepala ločena pogodba.

Kadar so državni ali evropski viri to dopuščali, je SRRS omogočil tudi subvencije obrestnih mer ali različne oblike nepovratnih sredstev, zlasti pri razvoju podeželja in pilotnih projektih. Kasneje so se razvile še garancijske sheme, ki so razbremenile investitorje z nezadostnimi zavarovanji in spodbudile naložbe tam, kjer klasični bančni krediti niso bili dosegljivi. Z dodatnimi dokapitalizacijami države se je povečalo premoženje sklada v upravljanju, s tem pa tudi obseg financiranja in število upravičencev, zlasti na problemskih območjih.

2.3 Instrumenti in mehanizmi SRRS iz rednega delovanja

Vloga SRRS je že od ustanovitve zasnovana celostno, saj zajema celotno ozemlje Slovenije, tako razvitejše kot manj razvite občine. S finančnimi spodbudami v različnih obdobjih naslavlja zlasti tri velike tematske skupine:

- finančne spodbude za kmetijstvo in gozdarstvo (program AGRO). Z javnimi razpisi iz tega programa SRRS spodbuja izvedbo projektov s področja primarne kmetijske pridelave, gozdarske dejavnosti ter modernizacije kmetijskih gospodarstev;
- finančne spodbude za podjetništvo (program BIZI). Cilj javnih razpisov iz te skupine so različni projekti malih in srednje velikih podjetij, njihovi razvojno-raziskovalni projekti, podpora zagonskim podjetjem ter internacionalizacija njihovega poslovanja;
- javni razpisi za finančne spodbude za izgradnjo javne infrastrukture ter delovanje organizacij, ki zagotavljajo izvajanje javni lokalnih služb (program LOKALNO). Finančni produkti so namenjeni za financiranje gradnje ali posodobitve občinskih projektov kot so ceste, komunalne infrastrukture, energetskih obnov, šol, vrtcev in podobno.

Poleg tega so se programi usmerili še v podporo območjem, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost (program ANS). SRRS je tako že kmalu po ustanovitvi zajel tudi posebne ciljne skupine na narodnostno mešanih območjih. Z oblikovanjem posebnega produkta za premostitveno financiranje do prejema nepovratnih sredstev (predfinanciranje) pa je v letu 2013 svoje delovanje zaokrožil še s podporo nevladnemu neprofitnemu sektorju – program D, nevladne organizacije. Pri vseh javnih razpisih in vseh finančnih produktih je poudarek na geografski lokaciji financiranega projekta.

V zadnjih letih se je izoblikovala izrazita potreba po tem, da SRRS svojo strategijo usmerjanja finančnih spodbud še bolj osredotoči v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu, s poudarkom na socialni pravičnosti. Sklad zato vse bolj podpira projekte, ki prispevajo k nizkoogljičnemu razvoju, krožnemu gospodarstvu in celostnemu trajnostnemu razvoju regij. Finančni produkti neposredno spodbujajo vlaganja v prilagajanje podnebnim spremembam, kot so energetske učinkovite rešitve in protipoplavni ukrepi. Pomemben primer inovativnega financiranja je bil leta 2023 program BIZI Likvidnost – ENERGIJA, ki podjetjem zagotavlja likvidnost ob energetske krizi, obenem pa spodbuja investicije v energetske učinkovitost.

Na osnovi usmeritve v zeleni prehod ter v regionalni razvoj so bile v zadnjih letih oblikovani inovativni finančni produkti, kot na primer spodbujevalni finančni instrument AGRO FI mladi. Ta omogoča prejemnikom, mladim kmetom, ob doseganju trajnostnih in okoljskih ciljev kapitalsko znižanje posojila, kar krepi dolgoročno odpornost in razvoj podeželja. Podoben primer je finančni instrument AGRO FI mikro. Gre za mikroposojilo v znesku od 5.000 evrov do 25.000 evrov, za katerega prejemniku ni potrebno zagotoviti nobenega zavarovanja. Sredstva so namenjena nakupu in posodobitvi kmetijske opreme, gradnji objektov ter uvajanju novih tehnologij. Tako kot v primeru AGRO FI mladi so tveganja izgube in subvencionirane obrestne mere zagotovljena iz sredstev državnega proračuna. Oba finančna instrumenta sta z vidika upravičencev bistveno bolj ugodna oblika posojil od posojil, ki jih nudijo komercialni ponudniki, kar pa je zahtevalo vzpostavitev zahtevnega mehanizma knjiženja, poročanja, zagotovitve sredstev državnega proračuna ter posebnih pogodbenih mehanizmov med ministrstvom za kmetijstvo ter SRRS.

2.4 Izredni interventni ukrepi SRRS na osnovi zakonov ali sklepov vlade

Poleg rednega spodbujevalnega regionalnega financiranja SRRS občasno izvaja tudi finančne interventne ukrepe. Ti ukrepi se pogosto vzpostavljajo na podlagi sklepov Vlade Republike Slovenije ali posebnih interventnih zakonov, ki se aktivirajo glede na trenutne potrebe, na primer v primeru naravnih nesreč, gospodarskih motenj ali strateških razvojnih izzivov. Cilj interventnih ukrepov je zagotoviti likvidnost ter s hitro in učinkovito finančno podporo ohraniti stabilnost gospodarstva in prebivalstva, zagotavljanje likvidnosti ter preprečevanje poglobljanja razvojnih razlik med regijami.

Interventni ukrepi se lahko izvajajo samo, če je jasno določena pravna podlaga, ki opredeljuje višino sredstev, trajanje ukrepa ter načine upravičenosti. Ker gre pri interventnih ukrepih za nujne razmere, so postopki odobritve in spremljanja pogosto poenostavljeni, pri čemer SRRS sodeluje z resornimi ministri in drugimi državnimi organi. Pomoč se dodeli na osnovi jasno opredeljenih meril (na primer obseg škode, vpliv na razvoj regije, okoljska trajnost). Upravičenci so zavezani k namenskem koriščenju sredstev in poročanju o doseženih rezultatih.

Interventni ukrepi so lahko več oblik. Lahko so na primer kratkoročna likvidnostna posojila, namenjena pokrivanju takojšnjih finančnih potreb, denimo zaradi izpada prihodkov, uničene infrastrukture ali stroškov nujnih sanacij. SRRS lahko v sodelovanju z bankami ali drugimi finančnimi institucijami izdaja tudi garancije, ki podjetjem in posameznikom olajšajo dostop do posojil. V primeru naravnih nesreč (poplave, suše, potresi) lahko sklad v dogovoru z državo začasno zniža obrestne mere, uvede moratorij na odplačilo posojil ali ponudi dodatna sredstva za nujno obnovo in prilagoditev (omilitveni ukrepi zaradi posledic naravnih nesreč). Primer takšnega ukrepa je bil v letu 2023 javni razpis za likvidnostna posojila, namenjena podjetjem, ki so se soočala s posledicami energetske druginje in poplav v Sloveniji avgusta 2023.

3 Metode

Za pripravo prispevka je bil izveden celovit pregled vseh prispelih vlog na javne razpise, ki jih je SRRS objavil od leta 1996 do vključno leta 2023. V tem obdobju so se tako načini obdelave vlog kot tudi informacijski sistemi za zbiranje podatkov o projektih in upravičeni večkrat spreminjali, kar je vplivalo na razpoložljivost, popolnost, kakovost in primerljivost podatkov.

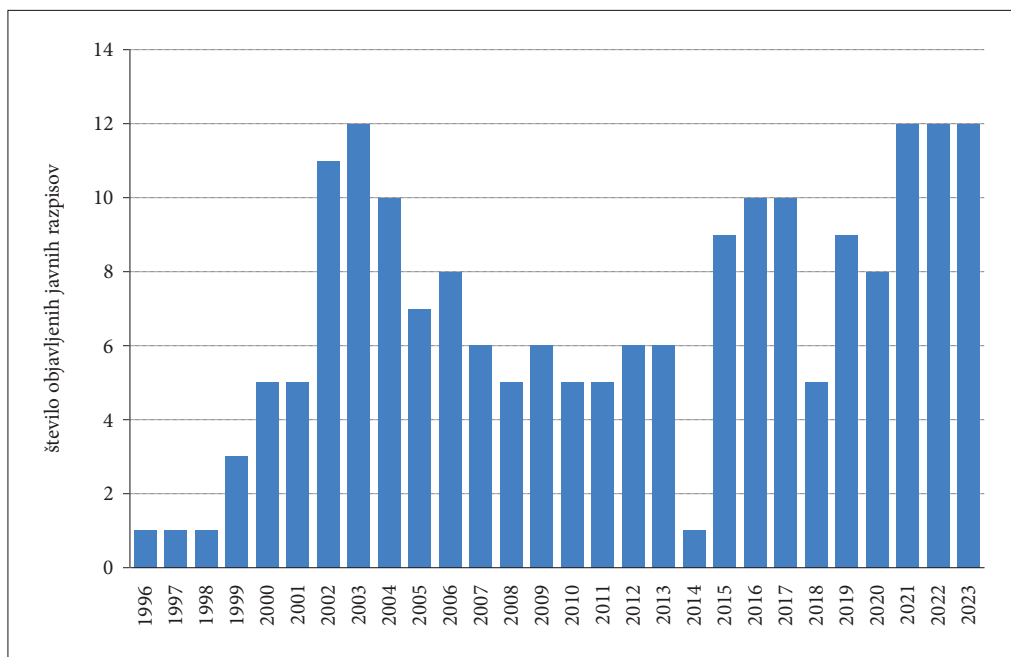
Primarni vir podatkov je predstavljala interna dokumentacija SRRS, pridobljena iz arhivskih evidenc. Za zgodnje obdobje delovanja sklada so ti podatki omejeni predvsem na osnovne informacije o vlagateljih, višini dodeljenih spodbud (nepovratna sredstva ter posojila s pogojnim nepovratnim financiranjem) in splošne opise projektov. Lokacijo vlagateljev je bilo mogoče zanesljivo določiti le za približno polovico oddanih vlog, saj preostali podatki nikoli niso bili preneseni v elektronsko obliko. Poleg tega za nekatere vlagatelje – zlasti kmetijska gospodarstva – zaradi odsotnosti javno dostopnih baz podatkov z naslovi in identifikacijskimi oznakami tudi iz imen ni bilo mogoče nedvoumno določiti njihovega sedeža.

Kljub navedenim omejitvam je bila izvedena kombinirana analiza, ki temelji na kvalitativnih in kvantitativnih metodah. Kvantitativni del vključuje osnovno statistično obdelavo zbranih podatkov (na primer število odobrenih vlog, skupni in povprečni zneski spodbud, razčlenjeno po letih), medtem ko kvalitativni del vključuje interpretacijo vsebine projektov in identifikacijo vzorcev oziroma trendov skozi čas. Določene ugotovitve so bile dodatno potrjene s študijami primerov ter s posvetom s sodelavci SRRS, ki so sodelovali pri obravnavi posameznih primerov.

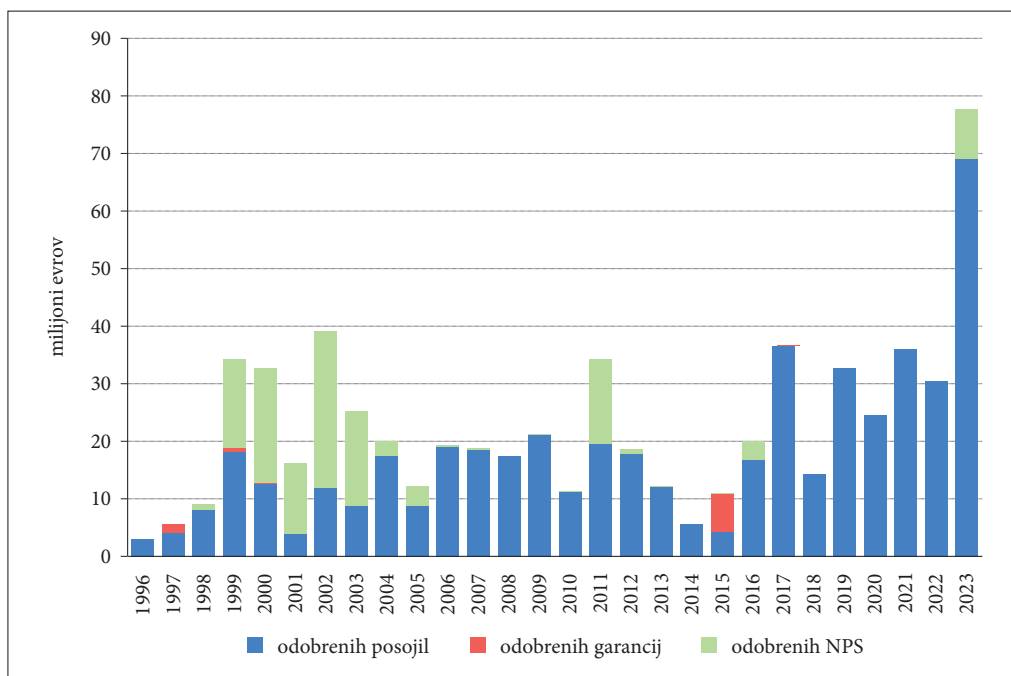
Analitični okvir vključuje časovno analizo razpisne dinamike ter osnovno prostorsko razčlenitev dodeljenih spodbud (v primerih, kjer so bili geografski podatki na voljo). Poudarek je bil na prepoznavanju razvojnih vzorcev ter vlogi SRRS pri zagotavljanju finančnih virov za projekte z regionalnim razvojnim potencialom.

4 Rezultati: učinki finančnih spodbud SRRS na krepitev regij

SRRS je od začetka delovanja v letu 1996 do leta 2023 objavil skupaj 191 javnih razpisov. Razpisi so bili namenjeni kmetijstvu in gozdarstvu (61 razpisov), gospodarstvu (69 razpisov) ter tudi lokalnim skupnostim (65 razpisov). Nekaj razpisov je bilo namenjeno izključno območjem z avtohtonima narodnima skupnostnima Italijanov in Madžarov.



Slika 3: Število objavljenih javnih razpisov po letih (vir: podatki iz letnih poročil SRRS).



Slika 4: Obseg odobrenih sredstev v obdobju od 1996 do 2023 (vir: podatki iz letnih poročil SRRS).

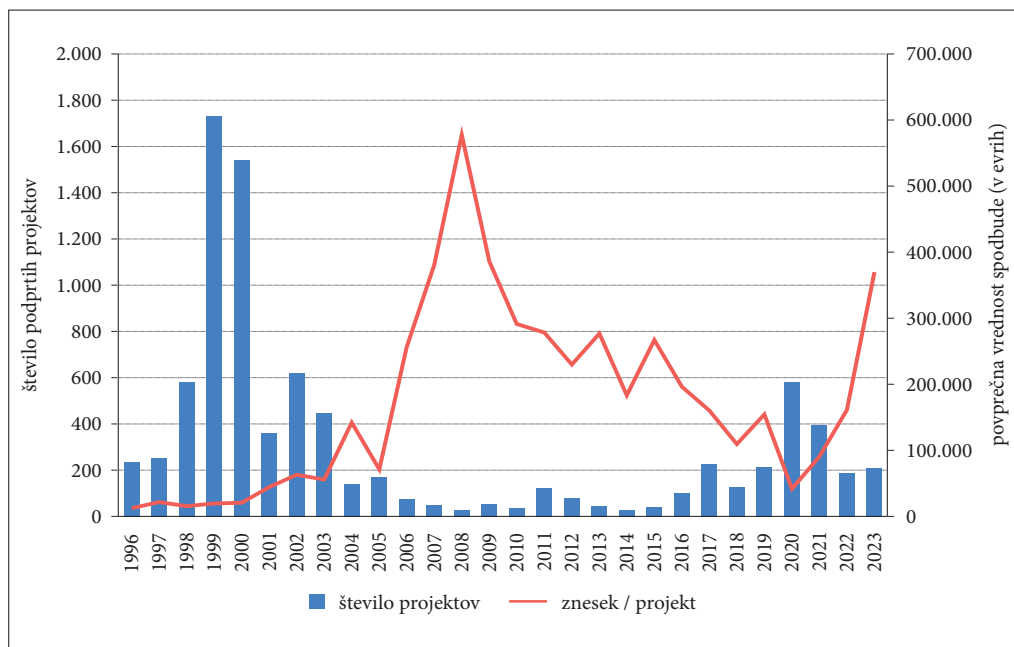
V prvem javnem razpisu SRRS iz leta 1996 je bilo na voljo 820 milijonov tolarjev (kar je 3,7 milijonov evrov). Sredstva so bila razpisana tako za program s področja kmetijske dejavnosti kot tudi za delovanje gospodarskih družb, za upravičence na demografsko ogroženih območjih. Odobrenih je bilo za 3,4 milijonov evrov finančnih spodbud. V naslednjih letih je SRRS povečal število javnih razpisov, ki jih je pripravil in objavil v posameznem letu.

S povečanim številom javnih razpisov se je povečal tudi skupni obseg razpisanih sredstev. V drugi polovici devetdesetih let se je vsota razpisanih posojil dvignila na prek 10 milijonov evrov letno, med letoma 2001 in 2010 pa je bilo razpisanih v povprečju od 15 do 25 milijonov evrov finančnih spodbud. Po letu 2010 se je letni obseg razpoložljivih sredstev gibal nad 30 milijonov evrov, v določenih letih pa je celo presegel 40 milijonov evrov.

Skupni znesek odobrenih finančnih spodbud celotnega obdobja do leta 2023 je znašal 639 milijonov evrov. Od tega je bilo največ razvojnih posojil 79 % (503 milijonov evrov), 20 % (126 milijonov evrov) pa je bilo finančnih spodbud v obliki nepovratnih sredstev.

S temi spodbudami je bilo financirano 8.701 projektov. Projekti so se nanašali tako na kmetijstvo in gozdarstvo (program AGRO), podjetništvo (program BIZI), lokalno infrastrukturo (program LOKALNO) kot tudi na specifične razvoje avtohtonih narodnih skupnosti (ANS).

V začetnem obdobju je SRRS želel podpreti čim več projektov, pri čemer pa je povprečna spodbuda znašala manj kot 50.000 evrov na projekt. V naslednjem desetletju se je usmeritev SRRS spremenila – sklad je želel povečati svoj delež v skupni finančni konstrukciji projektov in s tem doseči večji vpliv na njihovo izvedbo ter rezultate. Vsako leto je bilo financiranih manj projektov (v povprečju je število upadlo za 60 projektov na leto), pri čemer pa se je povprečna vrednost spodbude zvišala na več kot 300.000 evrov na projekt. V zadnjih letih se povečujeta tako število podprtih projektov kot tudi povprečni znesek finančne podpore za posamezen projekt.

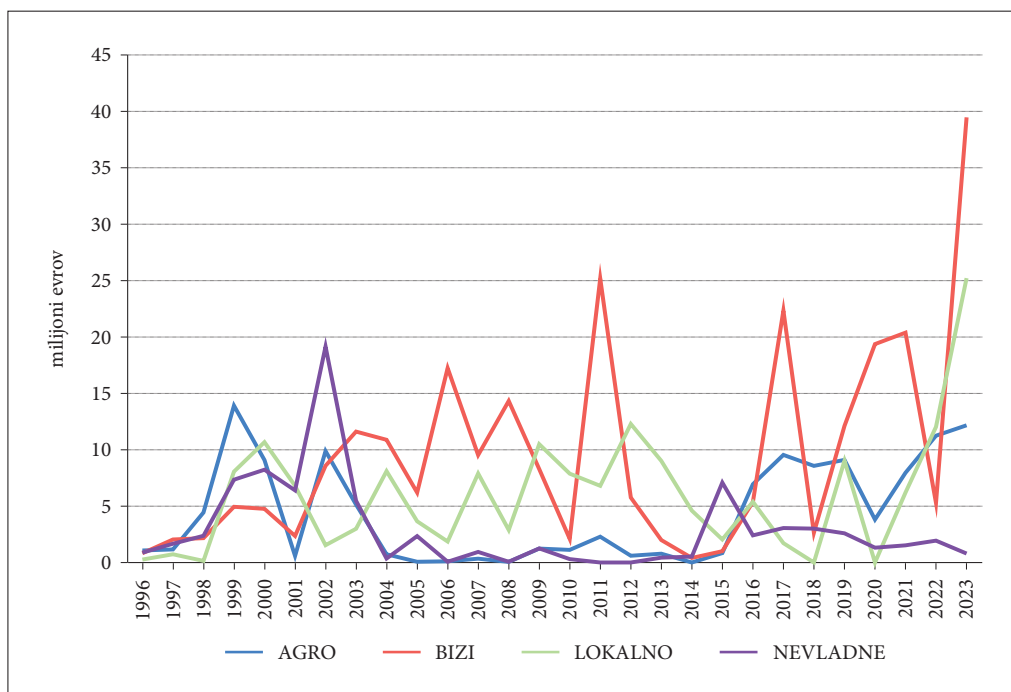


Slika 5: Število podprtih projektov (levo) ter povprečna vrednost spodbude za posamezen projekt (desna skala) v letih od leta 1996 do 2023 (vir: podatki iz letnih poročil SRRS).

Od skupaj 639 milijonov evrov odobrenih spodbud v celotnem obdobju od leta 1996 do konca leta 2023 jih je bilo 19 % namenjenih kmetijstvu (AGRO), 42 % gospodarstvu (BIZI), 26 % lokalnim skupnostim (LOKALNO) in 13 % nevladnim organizacijam. Kot je razvidno iz spodnjega grafa, se je usmeritev SRRS v posamezne skupine upravičencev spreminjala. Tako je bilo na primer v letih od 2003 do 2009 večji del financiranih projektov s področja gospodarstva.

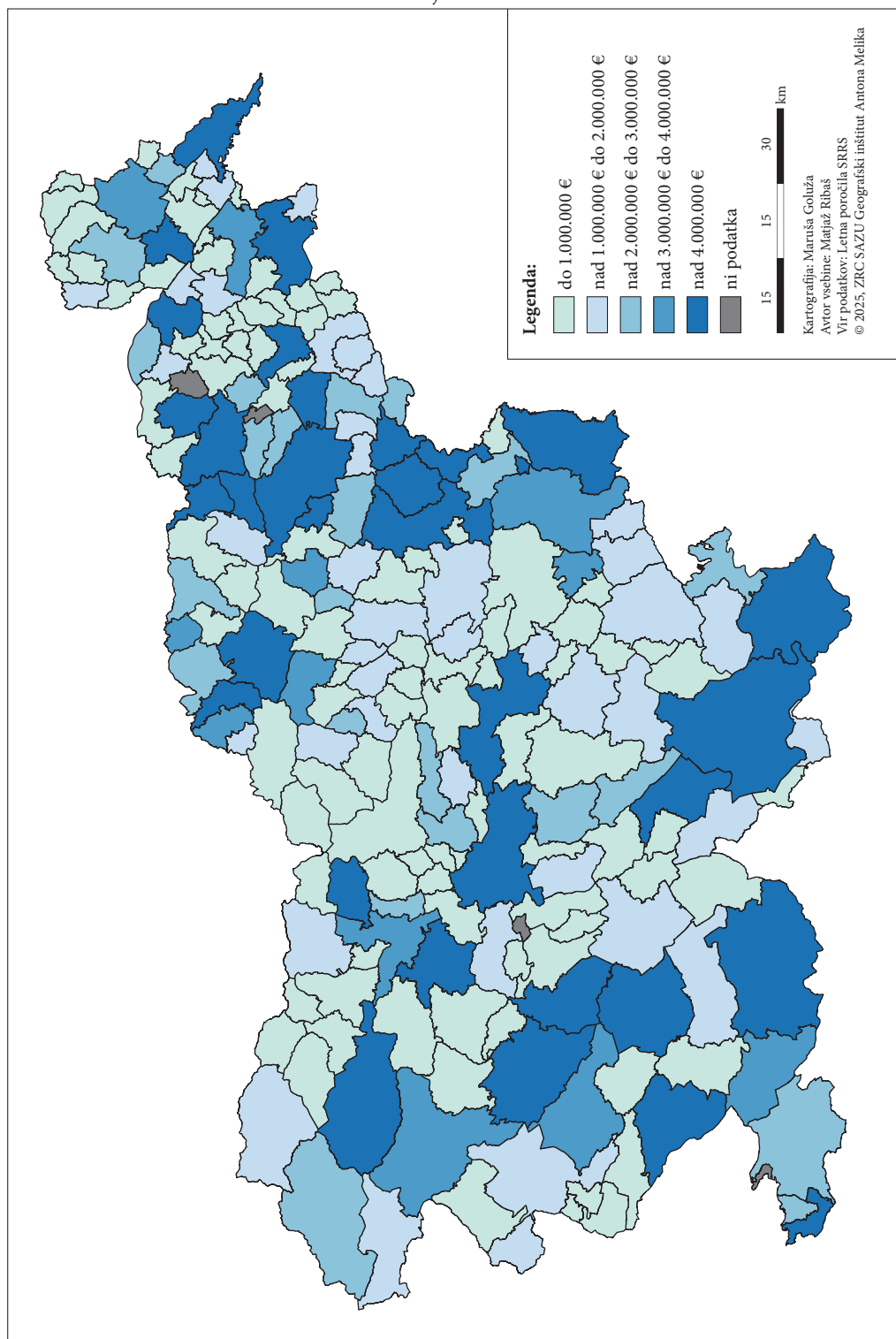
Poleg rednega delovanja na področju spodbujanja regionalnega razvoja pa SRRS izvaja tudi različne interventne ukrepe, namenjeni odpravljanju posledic različnih nesreč. V letu 1999 je bil SRRS na osnovi posebnega zakona o popotresni obnovi Posočja vključen v financiranje razvojne obnove tega območja. V letu 2016 je na pobudo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano omogočil reprogramiranje posojil proizvajalcem mleka, pri katerih je prišlo do nezmožnosti vračanja komercialnih posojil zaradi občutnega padca cen mleka. V letih 2020 in 2021 je bil SRRS vključen v izvajanje ukrepov likvidnostnega financiranja podjetij zaradi epidemije covid-19. V letu 2023 so sledili interventni ukrepi pomoči podjetjem zaradi energetske krize (vojna v Ukrajini) ter posledic poplav v Sloveniji.

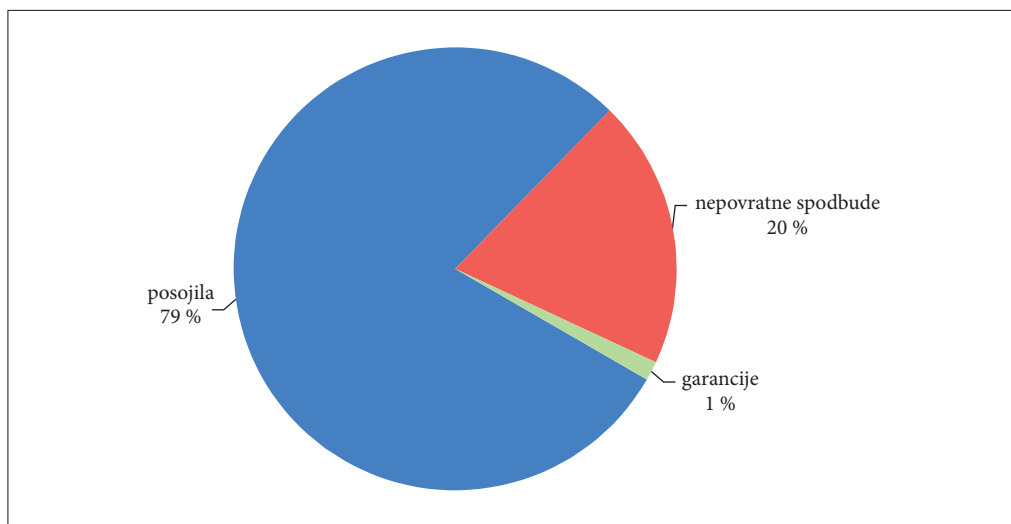
Informacije o geografski lokaciji financiranih projektov iz arhivskih podatkov ni bilo moč v celoti ugotoviti, kljub temu pa lahko na osnovi lokacije za približno 80 % podeljenih spodbud ugotovimo, da so bile te vključene v skoraj vse slovenske občine, z nekoliko večjim poudarkom na občine iz obrobni delov Slovenije (slika 7).



Slika 6: Obseg odobrenih spodbud (v milijonih evrov) po letih in po skupinah komitentov (vir: podatki iz letnih poročil SRRS).

Slika 7: Skupna vrednost (v evrih) odobrenih naložb SRRS po posameznih občinah (vir: podatki iz letnih poročil SRRS). ► str. 60





Slika 8: Razdelitev odobrenih finančnih spodbud SRRS glede na obliko spodbude (vir: podatki iz letnih poročil SRRS).

Skupna vrednost odobrenih spodbud ter širok geografski doseg potrjujeta pomembnost SRRS kot razvojnega orodja države, katerega delovanje presega le finančno podporo: krepi odpornost lokalnih okolij, omogoča trajnostne naložbe in spodbuja sodelovanje med različnimi deležniki na regionalni ravni. V prihodnje bo vloga SRRS še pomembnejša, zlasti v luči zelenega prehoda, digitalizacije in prilagajanja na podnebne spremembe.

SRRS je v 28 letih delovanja, od leta 1996 do leta 2023, v 191 javnih razpisih prejel preko 13.000 vlog in odobril za različne razvojne projekte preko 639 milijonov evrov finančnih spodbud. Od tega jih je bila večina (507 milijonov evrov oziroma 78 %) v obliki različnih tipov razvojnih posojil.

Finančne razvojne spodbude SRRS so bile namenjene vsem vrstam organizacij, ki delujejo na regionalnem nivoju; tako kmetijskih dejavnosti (program AGRO), gospodarskim dejavnostim (BIZI), lokalnim skupnostim (LOKALNO) kot tudi nevladnim neprofitnim organizacijam, ki delujejo na regionalnem nivoju. Po vrednosti je bil v celotnem obdobju največ finančnih spodbud namenjenih gospodarstvu (271 milijonov evrov oziroma 42 %), po številu podprtih projektov pa jih je bilo največ s področja kmetijstva in gozdarstva. Poudarek posameznim programom in skupinam upravičencev se je v tem obdobju precej spreminjal; v letih od 2004 do 2013 je bil v ospredju kmetijski sektor, v naslednjih letih pa je bilo močnejše zastopano gospodarstvo. Financiranje lokalne skupnosti se je nanašalo predvsem na posojila občinam za financiranje njihovih infrastrukturnih objektov. Čeprav je bila vrednost občinskih projektov visoka (v povprečju več kot milijon evrov na posamezen projekt), pa financiranje tega segmenta nikoli ni bil glavni del finančnih spodbud SRRS.

Finančne spodbude so bile usmerjene v zelo raznolike projekte. Na področju spodbujanja kmetijstva in gozdarstva (program AGRO) je bilo v tem obdobju podrti skupaj 4.904 projektov. Največji delež sredstev (36 %) je bil namenjen financiranju izgradnje hlevov. Drugi največji delež sredstev je bil namenjen nakupom kmetijskih zemljišč in gradnji raznih drugih kmetijskih objektov. Med kmetijsko mehanizacijo pa prevladuje financiranje nakupov traktorjev. Teh je bilo s sredstvi SRRS kupljenih 645. V letu 2018 se je med projekti pojavil tudi prvi nakup robota. Število projektov, v okviru katerih so vlagatelji kupili tudi različne vrste kmetijskih robotov, se je nato v naslednjih letih postopoma povečeval.

Spodbude na segmentu podjetniških projektov so bile zelo raznolike, med glavne pa sodijo gradnje in dograditve poslovnih prostorov (238 projektov) in različne tehnološke posodobitve (332 projektov). V času epidemije covid-19 je SRRS pomagal gospodarstvu tudi s srednjeročnimi likvidnostnimi sredstvi za financiranje obratnih sredstev vlagateljev (361) projektov.

Med največje odobritve na programu BIZI sodijo naložbe v hotelske kapacitete Term Olimia, Hotela v Luciji in Term Ptuj. Vse tri investicije so bile financirane iz Javnega razpisa za dodeljevanje sredstev, namenjenih za financiranje investicijskih projektov podjetniškega značaja iz leta 2008. Povprečna vrednost odobritve vsakega od teh projektov je bila preko 3 milijonov evrov.

Program za lokalne skupnosti (program LOKALNO) zajema predvsem projekte javne infrastrukture, kot so kanalizacija in vodovodi, gradnja šol, vrtcev, ter gradnja in prenova cest in drugo. Komunalna infrastruktura predstavlja največji skupni znesek financiranja (skoraj 49 milijonov evrov), kar potrjuje

Preglednica 1: Obseg odobrenih spodbud in število podprtih projektov po posameznih programih (vir: podatki SRRS).

program	odobreno (milijoni evrov)	število projektov
AGRO	129,2	4.904
BIZI	271,2	3.723
LOKALNO	163,4	1.743
NVO	79,2	2.942
skupaj	643,0	13.312

Preglednica 2: Najpogostejše vsebine projektov na programu AGRO (vir: podatki SRRS).

program AGRO	odobreno (milijoni evrov)	število projektov
gradnja hlevov	46,6	1.155
nakup kmetijskih zemljišč	17,6	468
gradnja objektov	11,7	124
kmetijska mehanizacija	11,7	803
vinogradništvo in vinarstvo	5,0	149
turizem	4,4	129
drugo	32,2	2.076

Preglednica 3: Najpogostejše vsebine projektov na programu BIZI (vir: podatki SRRS)

program BIZI	odobreno (milijoni evrov)	število projektov
gradnja poslovnih prostorov	47,3	238
tehnološka posodobitev	38,2	332
turizem in gostinstvo	34,2	142
obratna sredstva	29,5	361
trgovina	6,7	33
drugo	115,3	2.617

Preglednica 4: Najpogostejše vsebine projektov na programu LOKALNO (vir: podatki SRRS).

program LOKALNO	odobreno (milijoni evrov)	število projektov
komunalna infrastruktura	48,7	535
vzgoja in izobraževanje	37,0	70
cestna infrastruktura	34,3	686
športna infrastruktura	6,1	21
gospodarska infrastruktura	5,1	42
ostalo	32,3	389

usmeritev v izboljšanje osnovnih komunalnih pogojev za prebivalce – kanalizacija, čistilne naprave, pitna voda in drugo. Cestna infrastruktura predstavlja najštevilčnejšo kategorijo (686 projektov), kar pomeni, da so občine s tem programom v veliki meri krepile lokalno dostopnost, varnost in povezljivost, v zadnjem obdobju pa tudi vse bolj spodbujale trajnostne oblike prevoza, zlasti kolesarjenje.

V prvih letih (1996–2000) je bilo največ sredstev na tem programu namenjenih financiranju različnih projektov s področja cestne infrastrukture. Projektov iz kategorij komunalna infrastruktura in vzgoja in izobraževanje v teh letih skorajda ni bilo. Od leta 2001 naprej se pojavljajo večje vrednosti tudi v projektih s področja komunalne infrastrukture, predvsem zaradi večjih naložb v kanalizacijske sisteme, vodovodno omrežje in čistilne naprave, kar sovпада z nacionalnimi obveznostmi iz Operativnega programa za ravnanje z odpadnimi vodami (medmrežje 3). Od leta 2014 je opazen premik v smeri trajnostnih in komunalnih projektov, gradnje vrtcev, šol in telovadnic, ter kolesarske infrastrukture, kar sovпада z usmeritvami Zelenega dogovora EU in nacionalnih spodbud za trajnostni razvoj, ki spodbujajo vlaganja v trajnostno mobilnost, energetske učinkovite javne stavbe in krožno gospodarstvo (Evropski zeleni dogovor 2024).

Najbolj raznoliki so projekti v programu za nevladne organizacije, kjer gre večinoma za spodbude v obliki posojil s pogojnim nepovratnim financiranjem za različne, večinoma nesnovne vsebine, podprte z državnimi sredstvi ter nepovratnimi spodbudami EU in drugih skladov.

Podrobnejše analize za pretekla leta so omejene, saj je SRRS v tem obdobju večkrat spreminjal informacijske sisteme za evidentiranje podatkov o dodeljenih sredstvih. Vrsto let so bile vloge tudi oddajane in obravnavane v fizični obliki, medtem ko so elektronski povzetki obravnav omejeni. Z vzpostavitvijo elektronske obravnave vlog (r-sklad) pred nekaj leti bo šele v prihodnje omogočena bolj podrobna in kakovostna analiza odobrenih spodbud.

5 Razprava in sklepi

Slovenski regionalno razvojni sklad (SRRS) je v obdobju 1996–2023 financiral zelo širok spekter razvojnih aktivnosti – od kmetijskih gospodarstev in podjetij do lokalnih skupnosti in nevladnih organizacij. Pri tem je upošteval nacionalne in evropske strateške dokumente ter posebne politike, kot je Program za obmejna problemska območja, ki ciljno naslavlja demografsko in gospodarsko ogrožene predele države. S tem je SRRS postal eden od osrednjih izvajalskih organov, ki dopolnjuje ukrepe ministrstev in evropskih skladov ter zagotavlja financiranje projektov, ki jih komercialni finančni sektor pogosto ne prepozna kot dovolj zanimivih ali donosnih, a so ključni za regionalni razvoj.

Večina (78 %) spodbud SRRS je bila povratne narave (posojila, garancije, finančni instrumenti s pogojnim nepovratnim delom), kar je skladno s trendi evropske kohezijske politike. Takšna oblika financiranja ima več pomembnih prednosti: sredstva se lahko večkrat uporabijo, upravičenci se zavežejo k večji odgovornosti, hkrati pa se spodbuja premišljenost pri investicijskih odločitvah. Analiza potrjuje, da povratni

instrumenti ustvarjajo multiplikativne učinke, saj vračana sredstva ponovno vstopajo v razvojne cikle in omogočajo trajnejši učinek javnih vložkov.

Na osnovi izvedene analize lahko potrdimo raziskovalno hipotezo, da so povratne finančne spodbude SRRS pomembno prispevale k povečanju investicijske aktivnosti, razvoju podjetništva ter zmanjševanju regionalnih razlik v Sloveniji. Podatki kažejo, da so bila ta sredstva usmerjena v skoraj vse slovenske občine, pri čemer je bil večji obseg financiranja realiziran v obrobni in demografsko ogroženih območjih. Sklad je s tem učinkovito podpiral gospodarsko in socialno kohezijo, zlasti na območjih z nižjo razvitostjo, ki po ključnih družbeno-gospodarskih kazalnikih zaostajajo za slovenskim povprečjem.

Čeprav povratne finančne spodbude še vedno predstavljajo manjšinski del razvojnega financiranja v Sloveniji, se njihova vloga nenehno krepi. Razvoj različnih tipov finančnih instrumentov (mikroposojila, posojila s pogodnim nepovratnim delom, garancije) potrjuje sposobnost SRRS da se prilagaja potrebam okolja ter strateškim usmeritvam države in EU. V zadnjem desetletju je SRRS pomembno razširil svoje poslovanje, povečal število projektov in upravičencev ter tako okrepil svoj prispevek k celostnemu razvoju regij.

Učinkovitost povratnih instrumentov se izraža tako v doseženem številu projektov, kot tudi v njihovi vsebinski raznolikosti in regionalni porazdelitvi. Priporočamo, da se v prihodnje sistematično spremlja vpliv teh spodbud na konkretne gospodarske in družbene kazalnike ter da SRRS dodatno razvije mehanizme za merjenje učinkov. Le tako bo mogoče v celoti ovrednotiti njihov dejanski prispevek k skladnemu in trajnostnemu razvoju slovenskih regij in izboljšati načrtovanje prihodnjih instrumentov.

Za poglobljeno evalvacijo učinkov spodbujevalnega financiranja bi bilo smiselno v prihodnje analizirati vpliv prejetih sredstev na delovanje upravičencev. Takšne analize so bile doslej izvedene le za posamezne razpise v sodelovanju s pristojnim ministrstvom, priporočljivo pa bi jih bilo razširiti na celoten portfelj naložb SRRS. To pa predstavlja precejšen metodološki, časovni in kadrovski izziv.

Pomemben vidik predstavlja tudi analiza učinkov na regionalni razvoj, ki pa mora biti izvedena celostno, ob upoštevanju vseh razvojnih spodbud, ki jih posamezna regija prejme v določenem obdobju. Spodbude SRRS namreč predstavljajo le del celotnega razvojnega financiranja. Kljub temu je takšna analiza ključna, saj omogoča verodostojnejšo oceno prispevka SRRS k zmanjševanju regionalnih razvojnih razlik ter nudi podlago za boljše usmerjanje prihodnjih programov in finančnih instrumentov.

Regionalni razvoj v prihodnje ne pomeni le vlaganj v fizično infrastrukturo ali podjetništvo, temveč tudi podpiranje zelenega prehoda, inovativnih poslovnih modelov in večje socialne vključenosti. To pa zahteva ustrezno strukturo finančnih produktov in predvsem boljše sodelovanje med institucijami. SRRS bo zato svoje delovanje še izraziteje usmeril v razvoj povratnih finančnih instrumentov, ki se izkazujejo kot dolgoročno stabilnejša oblika financiranja. Ob tem bo ključno, da se spodbude ministrstev in SRRS v prihodnje še bolj usklajujejo in dopolnjujejo. Le s komplementarnim delovanjem bo mogoče zagotoviti optimalno rabo omejenih javnih virov ter večjo učinkovitost razvojnih politik.

Poročilo o razvoju 2024 (2024) in priporočila iz *The Future of European Competitiveness* (Draghi 2024) poudarjajo potrebo po povečanju konkurenčnosti, tehnološkem preboju in odpornosti gospodarstva. Vse to postavlja SRRS v vlogo strateškega akterja, ki lahko s finančnimi instrumenti krepi dolgoročne prebojne projekte v regijah. Slovenija mora pri tem slediti najboljšim evropskim praksam in aktivno vključevati SRRS v pripravo strateških razvojnih dokumentov.

Za oblikovalce politik to pomeni, da je treba sistemsko krepiti vlogo SRRS, regionalnim akterjem pa priporočamo večjo uporabo povratnih instrumentov ter tesnejše sodelovanje s skladom pri pripravi razvojnih projektov. Smiselno je tudi intenzivneje vključevati SRRS v mednarodne mreže za prenos znanja in razvoj novih instrumentov. Povratni finančni instrumenti imajo velik potencial za še močnejši vpliv na uravnotežen regionalni razvoj, ključ do njihovega uspeha pa bo ostal v povezovanju, inovativnosti, mednarodni primerljivosti in dolgoročni razvojni usmerjenosti.

Pri razvoju novih finančnih instrumentov je potrebno še naprej zasledovati usmeritev v zeleni prehod, digitalno preobrazbo in socialne inovacije ter razvoj in krepitev vseh regij. Smiselna je tudi krepitev

sodelovanja z drugimi spodbujevalnimi institucijami kot na primer SPIRIT, Eko sklad, Slovenski podjetniški sklad in drugimi, s ciljem usklajenega in komplementarnega delovanja razvojnih podpornih instrumentov. Prav tako je potrebno ob upoštevanju globalnih dolgoročnih trendov (podnebne spremembe, zmanjševanje števila in staranja prebivalstva, vpliv uvajanja umetne inteligence in drugo) slediti spreminjajočim se strateškim ciljem EU in Slovenije, ter pri tem poznati najboljše evropske prakse. Pomembna so tudi vključevanja v mednarodne mreže za prenos znanja in razvoj novih instrumentov. Povratni finančni instrumenti imajo velik potencial za še močnejši vpliv na uravnotežen regionalni razvoj. Ključ do uspeha pa ostaja v povezovanju, inovativnosti, mednarodni primerljivosti in dolgoročni razvojni usmerjenosti.

6 Viri in literatura

- Draghi, M. 2024: The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe. Medmrežje: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf (8. 5. 2025).
- Evropski zeleni dogovor: 2024. Evropska komisija. Medmrežje: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sl (29. 6. 2025).
- Geografski terminološki slovar. 2005. Založba ZRC. Ljubljana.
- Gloazzo, C. 2019: Financial instruments and the governance of EU Cohesion policy: roles, responsibilities and accountability. Doktorsko delo, University of Strathclyde. Medmrežje <https://stax.strath.ac.uk/concern/theses/fj236214z> (19. 5. 2025).
- Kavaš, D., Ravbar, M. 2021: Spodbujanje regionalnega razvoja v odsevu časa. Regionalni razvoj včeraj, danes, jutri. Medmrežje: <https://omp.zrc-sazu.si/zalozba/catalog/view/1974/8135/1519-2> (19. 5. 2025).
- Kušar, S., Bobovnik, N., Lampič, B. 2023: Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022. Poročilo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/DRR/Tema-spodbujanje-regionalnega-razvoja/Porocilo-o-regionalnem-razvoju-2018-2023_oblikovano.pdf (19. 5. 2025).
- Lajh, D. 2006: Evropeizacija in regionalizacija. Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Medmrežje: <https://knjigarna.fdv.si/s/u/pdf/194.pdf> (19. 6. 2025).
- Medmrežje 1: <https://www.gov.si teme/spodbujanje-regionalnega-razvoja/> (28. 6. 2025).
- Medmrežje 2: https://evropskasredstva.si/app/uploads/2022/12/Program-EKP-2021-2027-v-Sloveniji-sprejeta-verzija-12.12.2022_SFC-razlicica_1_2.pdf (29. 6. 2025).
- Medmrežje 3: https://www.gov.si/novice/2020-09-17-odlocitve-32-redne-seje-vlade-republike-slovenije-s-podrocja-ministrstva-za-okolje-in-prostor/?utm_source=chatgpt.com (24. 8. 2025).
- Medmrežje 4: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv> (24. 8. 2025).
- Pečar, J. 1999: Bela knjiga o regionalnem razvoju Slovenije. IB revija, 33, 2-3. Ljubljana.
- Pečar, J. 2020: Cilji regionalne politike Slovenije v obdobju 2021-2027. Poročilo, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Poročilo o razvoju, 2024: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Medmrežje: <https://www.umar.gov.si/publikacije/porocilo-o-razvoju/publikacija/porocilo-o-razvoju-2024-1> (19. 5. 2025).
- Predhodna ocena potreb trga in vrzeli financiranja na trgu za izvajanje finančnih instrumentov v programskem obdobju 2021–2027. 2022. Deloitte. Medmrežje: https://evropskasredstva.si/app/uploads/2022/10/Predhodne-ocene-SI-PO2021_2027.pdf (8. 5. 2025).
- Ravbar, M. 2000: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. Geographica Slovenica 33. Ljubljana. Medmrežje: https://giam.zrc-sazu.si/sites/default/files/gs_clanki/GS_3302_009081.pdf (10. 5. 2025).
- Ravbar, M. 2004: Regionalni razvoj v pokrajinski členitvi Slovenije. Acta geographica Slovenica, 44-1. Ljubljana.

- Regulation (EU) 2021/695 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021. Medmrežje: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj/eng> (29. 6. 2025).
- Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013. Medmrežje: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj/eng> (29. 6. 2025)
- SRRS. 1997: Poročilo o poslovanju in rezultatih dela z zaključnim računom za leto 1996. Ribnica.
- SRRS. 1998: Poročilo o poslovanju in rezultatih dela z zaključnim računom za leto 1997. Ribnica.
- SRRS. 1999: Poročilo o poslovanju in rezultatih dela z zaključnim računom za leto 1998. Ribnica.
- SRRS. 2000: Poročilo o poslovanju in rezultatih dela z zaključnim računom za leto 1999. Ribnica.
- SRRS. 2001: Poročilo o poslovanju in rezultatih dela z zaključnim računom za leto 2000. Ribnica.
- SRRS. 2002: Poročilo o poslovanju in rezultatih dela z zaključnim računom za leto 2001. Ribnica.
- SRRS. 2003: Letno poročilo SRRS za leto 2002. Ribnica.
- SRRS. 2004: Letno poročilo SRRS za leto 2003. Ribnica.
- SRRS. 2005: Letno poročilo SRRS za leto 2004. Ribnica.
- SRRS. 2006: Letno poročilo SRRS za leto 2005. Ribnica.
- SRRS. 2007: Letno poročilo SRRS za leto 2006. Ribnica.
- SRRS. 2008: Letno poročilo SRRS za leto 2007. Ribnica.
- SRRS. 2009: Letno poročilo SRRS za leto 2008. Ribnica.
- SRRS. 2010: Letno poročilo SRRS za leto 2009. Ribnica.
- SRRS. 2011: Letno poročilo SRRS za leto 2010. Ribnica.
- SRRS. 2012: Letno poročilo SRRS za leto 2011. Ribnica.
- SRRS. 2013: Letno poročilo SRRS za leto 2012. Ribnica.
- SRRS. 2014: Letno poročilo SRRS za leto 2013. Ribnica.
- SRRS. 2015: Letno poročilo SRRS za leto 2014. Ribnica.
- SRRS. 2016: Letno poročilo SRRS za leto 2015. Ribnica.
- SRRS. 2017: Letno poročilo SRRS za leto 2016. Ribnica.
- SRRS. 2018: Letno poročilo SRRS za leto 2017. Ribnica.
- SRRS. 2019: Letno poročilo SRRS za leto 2018. Ribnica.
- SRRS. 2020: Letno poročilo SRRS za leto 2019. Ribnica.
- SRRS. 2021: Letno poročilo SRRS za leto 2020. Ribnica.
- SRRS. 2022: Letno poročilo SRRS za leto 2021. Ribnica.
- SRRS. 2023: Letno poročilo SRRS za leto 2022. Ribnica.
- SRRS. 2024: Letno poročilo SRRS za leto 2023. Ribnica.
- Strategija razvoja Slovenije 2030. Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. 2017. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (29. 6. 2025).
- Summaries of data on the progress made in financial instruments – situation as at 31 December 2023: 2024. Poročilo. Evropska komisija & Evropska investicijska banka. Luksemburg. Medmrežje: <https://www.fi-compass.eu/library/other/summaries-data-progress-made-financial-instruments-situation-31-december-2023> (29. 6. 2025).
- Ustanovitveni akt SRRS, 2009. Ribnica.
- Wishlade, 2017: Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations. OECD Regional Development Papers. Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/6c885342-en>
- Zakon o javnih skladih (ZJS-1). Uradni list RS 77/2008, 8/2010, 61/2020, 206/2021. Ljubljana.
- Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja. Uradni list RS 29–1442/1975. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega zakona – ZSRR-2. Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016. Ljubljana.
- Zakon o ukrepih za odpravo posledic pozebe v kmetijski proizvodnji med 5. in 9. aprilom 2021 (ZUOPPKP21). Uradni list RS 115/2021. Ljubljana.
- Zakon o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij. Uradni list RS 45/1995, 34/1996, 60/1999, 22/2000, 67/2001, 47/2002. Ljubljana.

PROBLEMSKA OBMOČJA SLOVENIJE

Taja Turšič, Sara Počkaj, Nina Čermelj, Jaka Blažič, Antonella Sinčić, Adrijana Perkon

Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije, Oddelek za geografijo

taja.tursic@gmail.com, info.sarapockaj@gmail.com, ninacermelj@gmail.com, blazic.2004@gmail.com,

antonellasincic15@gmail.com, adrijana.perkon@fhs.upr.si

dr. Janez Nared

ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika in Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije, Oddelek za geografijo

janez.nared@zrc-sazu.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_05

IZVLEČEK

Problemska območja Slovenije

Zakoni s področja regionalnega razvoja v Sloveniji so vse od sedemdesetih let preteklega stoletja opredeljevali problemska območja. Čeprav so se merila spreminjala, so bila kot problemska pogosto prepoznana ista območja. Ker je trenutni sistem določanja problemskih območij (obmejna problemska območja in območja z visoko brezposelnostjo) pomanjkljiv, smo v raziskavi oblikovali predlog celovitejšega pristopa za določanje problemskih območij Slovenije na podlagi devetih prostorskih, socialnih in ekonomskih kazalnikov, ki se med seboj ne prekrivajo in si ne nasprotujejo. Ugotovitve smo grafično predstavili ter analizirali razlike glede na strožja (2 standardna odklona) in blažja merila (1,5 standardnega odklona). Na podlagi analize smo opredelili ključna območja z razvojnimi težavami in opozorili na pomanjkljivosti trenutne regionalne politike pri njihovi obravnavi. Upoštevajoč strožja merila spada med problemske 61 občin (34,58 % delež površine Slovenije), upoštevajoč blažja merila pa 88 občin (47,70 % delež površine Slovenije).

KLJUČNE BESEDE

problemska območja, regionalni razvoj, območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki, območja z omejenimi prostorskimi dejavniki, območja z omejenimi socialnimi dejavniki, občine, Slovenija

ABSTRACT

Disadvantaged areas in Slovenia

Since the 1970s, legislation in the field of regional development in Slovenia has identified disadvantaged areas. Although the criteria have changed over time, the same areas have often been recognized as disadvantaged. As the current system for defining disadvantaged areas (border disadvantaged areas and areas with high unemployment) is inadequate, our research proposes a more comprehensive approach for identifying disadvantaged areas in Slovenia. This approach is based on nine spatial, social, and economic indicators that do not overlap or contradict one another. The findings are presented graphically, and we analyzed the differences using both strict criteria (2 standard deviations) and more lenient criteria (1.5 standard deviations). Based on this analysis, we identified key areas facing development challenges and highlighted the shortcomings of current regional policy in addressing them. According to the stricter criteria, 61 municipalities (representing 34.58% of Slovenia's territory) are classified as disadvantaged areas; using the more lenient criteria, the number rises to 88 municipalities (representing 47.70% of the territory).

KEY WORDS

disadvantaged areas, regional development, economically disadvantaged areas, areas with spatial development constraints, socially disadvantaged areas, municipalities, Slovenia.

1 Uvod

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011) kot problemska območja opredeljuje obmejna problemska območja, vendar so analize (Nared in sodelavci 2022) pokazale, da se z razvojnimi težavami poleg obmejnih soočajo tudi nekatere občine v notranjosti države. Predlog sprememb Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 2023 (Ministrstvo za kohezijo ... 2023) je predvideval, da se poleg obmejnih območij kot problemska opredeli tudi druga območja z omejenimi možnostmi in posebnimi razvojnimi izzivi, med katera so se v predlogu uvrščala območja z neugodnimi gospodarskimi, naravnimi, socialnimi in demografskimi razmerami. Podrobnejša merila in območja naj bi vlada opredelila v podzakonskih aktih.

V želji po čimbolj celoviti opredelitvi problemskih območij na ravni celotne Slovenije smo za njihovo opredelitev izdelali metodologijo in jih opredelili. Izhajali smo iz dosedanjih izkušenj pri opredeljevanju problemskih območij, ki vključujejo manj razvita območja, demografsko ogrožena območja, problemska območja z visoko brezposelnostjo ..., tujih primerov (The New Regional Policy ... 2017; 2014-2020 Assisted Areas Map 2014) in dosedanjih raziskav (Nared 2003; Kušar 2005; Kušar in Bobovnik 2019; Nared in sodelavci 2022).

Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji iz leta 1971 (Zakon o ukrepih ... 1971) je kot problemska opredelil manj razvita območja in s tem postavil temelje za nadaljnje opredeljevanje problemskih območij (Nared 2004; Kušar 2005). Leta 1990 so bila z Zakonom o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij kot problemska opredeljena območja s šibko demografsko strukturo (Zakon o spodbujanju ... 1990). Ta zakon je leta 1999 nadomestil Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 1999), ki je opredelil območja z posebnimi razvojnimi problemi, in sicer ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo ter razvojno omejevana obmejna in območja z omejenimi dejavniki. Po gospodarski krizi leta 2008 so bila leta 2011 sistemsko opredeljena problemska območja z visoko brezposelnostjo (Zakon o spodbujanju ... 2011), ki se soočajo z gospodarsko stagnacijo, manjšim številom investicij in slabimi priložnostmi za gospodarski razvoj. V zadnjem obdobju so bila kot problemska območja obravnavana zgolj obmejna problemska območja, za katera je bil pripravljen poseben program (Program ... 2022), medtem ko območja v notranjosti države niso bila deležna posebne pozornosti. Za opredeljevanje problemskih območij so se uporabljale različne prostorske enote, od nekdanjih občin (zdajšnje upravne enote), krajevne skupnosti, naselij, v zadnjem času pa se uporablja raven občin. Kot manj razvita območja se je opredeljevalo tudi nekatera geografsko zaokrožena območja (kot na primer Suha krajina, Haloze).

Posamezne primere opredeljevanja problemskih območij zasledimo tudi v tujini. V Združenem kraljestvu so na primer opredeljena območja, kjer je dovoljena državna pomoč in dobivajo finančno podporo za nove projekte, zlasti prek finančnih shem Anglije, Walesa, Škotske in Severne Irske. Nadalje imajo že vnaprej določene regije, kot so Cornwall, otoki Scilly, zahodni Wales ter ostala območja otokov, ki prejemajo finančno podporo. Zaradi posebnih okoliščin prejema podporo tudi Severna Irsko. Za ostale regije so določili kazalnike, kot so trg dela, stopnja zaposlenosti in delež zaposlenih v proizvodnji.

Problemska območja so opredeljena tudi v Švici, kjer so finančno podporo namenili predvsem gor-skim, podeželskim ter obmejnim območjem za prilagoditev na globalni trg. Pri tem je centralna vlada opredelila smernice, kantoni pa sami opredelijo ciljna področja ter izberejo projekte za financiranje (Hodge ... 2006; The New Regional Policy ... 2017).

Izhajajoč iz pomanjkljivosti opredeljevanja obmejnih problemskih območij v Sloveniji (Nared in sodelavci 2022) smo v raziskavi opredelili problemska območja na ravni celotne Slovenije, in sicer na podlagi kazalnikov, katerih vrednosti se med občinami močno razlikujejo. Velike razlike pri ključnih kazalnikih namreč lahko kažejo na to, da bi posamezne občine s slabšim stanjem lahko potrebovale pomoč države. Tovrsten poskus celostne opredelitve problemskih območij je pomemben še zlasti zato,

ker je v teku sprememba zakona, ki ureja področje regionalnega razvoja v Sloveniji, pripravlja pa se tudi strategija regionalnega razvoja Slovenije.

Pri raziskavi smo si zastavili naslednja raziskovalna vprašanja:

1. Katera območja so bila izpostavljena kot problemska do sedaj in kakšna merila so bila pri tem uporabljena?
2. Katere tipe problemskih območij lahko identificiramo in katere občine lahko opredelimo kot problemske?

2 Metode

Osnovna zamisel pri opredeljevanju problemskih območij v Sloveniji je bila, da jih določimo na pregleden in razumljiv način ter dovolj celovito, upošteva je prostorske, socialne in ekonomske vidike. Za vsak vidik smo pripravili skupino treh kazalnikov (preglednica 1), ki glede na dostopne podatke kažejo dovolj veliko variabilnost, da lahko opredelimo občine z občutno slabšimi rezultati od slovenskega povprečja. Za vsak kazalnik smo pridobili podatke, jih preračunali na ravni občin in standardizirali z izračunom Z-vrednosti, s katerimi smo ugotavljali, za koliko standardnih odklonov vrednost v posamezni občini odstopa od slovenskega povprečja. Občine, ki so odstopale za ≥ 2 standardna odklona, smo opredelili kot problemske po strožjih merilih, tiste z odstopanjem za $\geq 1,5$ standardnega odklona pa kot problemske po blažjih merilih.

Preglednica 1: Izbrani kazalniki.

skupina kazalnikov	ime kazalnika	leto	vir
prostorski	delež površine občine s primernimi nakloni	2024	Komac in Zorn 2007; GURS 2024
	verjetnost pojavljanja naravnih nesreč	opozorilna karta poplav 2024; verjetnost pojavljanja plazov 2010	Ministrstvo za naravne ... 2024; Geološki zavod Slovenije 2010
	delež prebivalcev, ki živi do 1 km od postajališča javnega prevoza	2019	Gabrovec in sodelavci 2019
socialni	indeks staranja	2024	SURS 2024b
	terciarna stopnja izobrazbe	2023	SURS 2024c SURS 2024d
	dostopnost do bolnišnic	2021	Atlas ... 2021
ekonomski	neto dohodek	2022	SURS 2024a
	registrirana stopnja brezposelnosti	2023	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2024
	kmetijska zemljišča v zaraščanju	2024	Atlas ... 2021

2.1. Prostorski kazalniki

2.1.1 Delež površine občine s primernimi nakloni

Podlaga za klasifikacijo funkcijskih naklonov je bila študija Komaca in Zorna (Komac in Zorn 2007), ki opredeljuje naklone, na katerih so možne poselitev in različne dejavnosti. Na podlagi tega smo opredelili dva razreda – primerno in neprimerno za človeško poselitev in dejavnost. Razred primerno obsega naklone med 0° in 24° , ki je zgornja meja gradnje stanovanjskih hiš, uporabe specialnih strojev in zgornja meja njivskih površin. Razred neprimerno pa vključuje naklone od 24° do 90° stopinj, kjer je neprevozno za vsa vozila, zelo omejeno poseganje oziroma sploh ni primerno za posege v prostor. Kot izbrani kazalnik smo določili delež površine občine s primernimi nakloni. Ugodnejše je stanje v občinah, ki imajo višji odstotek površin s primernimi nakloni v primerjavi z neprimernimi.

2.1.2 Verjetnost pojavljanja naravnih nesreč

Verjetnost pojavljanja naravnih nesreč smo določili na podlagi verjetnosti pojavljanja zemeljskih plazov in opozorilne karte poplav (preglednica 2). Podatke opozorilne karte verjetnosti pojavljanja zemeljskih plazov smo pridobili iz baze podatkov za verjetnost pojavljanja plazov iz leta 2010 (Geološki zavod Slovenije 2010). Karta podaja podatke o potencialno plazovitih območjih v merilu 1 : 250.000 za območje celotne Slovenije v šestih razredih verjetnosti pojavljanja plazov: ni verjetnosti, zelo majhna verjetnost, majhna verjetnost, srednja verjetnost, velika verjetnost in zelo velika verjetnost. Zanesljivost napovedi je približno 0,88. Ti podatki zaradi merila niso primerni za podrobnejše lokalno urejanje prostora, podajo pa splošno oceno nevarnosti na večjem merilu. Površino posameznega razreda verjetnosti pojavljanja plazov smo preračunali na površino občine in določili odstotek površine občine z največjo verjetnostjo pojavljanja plazov (4 velika verjetnost in 5 zelo velika verjetnost) (Jerman 2012).

Podatke opozorilne karte poplav v Sloveniji smo pridobili z Ministrstva za naravne vire in prostor (Ministrstvo za naravne ... 2024), pri čemer smo pogoste poplave (s povratno dobo 10 let) opredelili kot najbolj obremenjujoč dejavnik (5), redke poplave (s povratno dobo 100 let) smo uvrstili v razred 4 in zelo redke poplave v razred 3. Preračunali smo odstotek verjetnosti pojavljanja poplav po občinah, tako da smo upoštevali pogoste (5) in redke poplave (4).

Združene podatke verjetnosti pojavljanja zemeljskih plazov in poplav smo preračunali na posamezno občino in na podlagi preračunanega deleža površine občine, ki sodi v zelo veliko (kategorija 5) in veliko (kategorija 4) verjetnost pojavljanja zemeljskih plazov in poplav. Tako so na primer ravna območja, kjer je pojavljanje zemeljskih plazov zanemarljivo, dobila višjo vrednost neprimernosti za dejavnosti zaradi večje verjetnosti pojavljanja poplav. Kazalnik velike in zelo velike verjetnosti pojavljanja poplav in zemeljskih plazov smo poimenovali območja velike verjetnosti pojavljanja naravnih nesreč.

Preglednica 2: Verjetnost pojavljanja naravnih nesreč (Ministrstvo za naravne vire in prostor 2024, Geološki zavod Slovenije 2010).

stopnja verjetnosti pojavljanja zemeljskih plazov	opozorilna karta poplav
5 – zelo velika stopnja verjetnosti pojavljanja	5 – pogoste poplave
4 – velika stopnja verjetnosti pojavljanja	4 – redke poplave
3 – srednja stopnja verjetnosti pojavljanja	3 – zelo redke poplave
2 – majhna stopnja verjetnosti pojavljanja	
1 – zelo majhna stopnja verjetnosti pojavljanja	
0 – zanemarljiva stopnja verjetnosti pojavljanja	

2.1.3 *Delež prebivalcev, ki živijo do 1 km od postajališča javnega prevoza*

Delež prebivalcev, ki živijo do 1 km od postajališča javnega prevoza smo povzeli po analizi Gabrovca in sodelavcev (2019). Ti so analizirali dostopnost postajališč javnega potniškega prometa v Sloveniji s primernim številom dnevnih povezav v oddaljenosti do 1 km od bivališča. Upoštevali smo postajališča s pogostostjo osem parov voženj dnevno ali več. Kazalnik je pomemben pokazatelj funkcionalne povezanosti in mobilnosti prebivalcev, saj odraža možnosti vključevanja v delovni trg, dostop do izobraževanja, zdravstvenih storitev in drugih osnovnih funkcij. Nizek delež prebivalcev znotraj dosega javnega prevoza nakazuje na prostorsko oddaljenost oziroma infrastrukturno podhranjenost. Med območja z izrazito nizko dostopnostjo sodijo predvsem gorska, obmejna in redko poseljena območja, ki so pogosto istočasno tudi problemska glede na druge socialne in ekonomske kazalnike.

2.2. Socialni kazalniki

2.2.1 *Indeks staranja*

Podatke za indeks staranja smo pridobili na Statističnem uradu Republike Slovenije (SURS 2024b). Uporabili smo podatke za leto 2024 po občinah in na podlagi števila prebivalcev do vključno 14 let in števila prebivalcev po 65 letu izračunali indeks staranja. S kazalnikom lažje identificiramo območja z izrazitim demografskim staranjem.

2.2.2 *Dostopnost do bolnišnic*

Kazalnik prikazuje delež prebivalcev občine v največ 40 minutni dostopnosti z avtomobilom do najbližje bolnišnice. Pridobili smo ga iz Atlasa kakovosti življenja v Sloveniji (Atlas ... 2021).

2.2.3 *Terciarna stopnja izobrazbe*

Delež prebivalstva, ki ima terciarno izobrazbo, smo določili za starostno skupino nad 25 let. Ta starostna skupina namreč zavzema aktivno prebivalstvo, ki je dovolj staro, da je zaključilo terciarno stopnjo izobrazbe. Uporabili smo podatke o številu prebivalcev z visokošolsko in višješolsko izobrazbo v posamezni občini za leto 2023 (SURS 2024c) in število oseb v posameznih občinah, starih nad 25 let, za drugo polovico leta 2023 (SURS 2024d).

2.3. Ekonomski kazalniki

2.3.1 *Neto dohodek*

Kazalnik neto dohodek prikazuje neto prejete dohodke prebivalcev letno. Uporabili smo izračune Statističnega urada Republike Slovenije po občinah za leto 2023 (SURS 2024a).

2.3.2 *Registrirana stopnja brezposelnosti*

Stopnja registrirane brezposelnosti predstavlja delež registriranih brezposelnih oseb med aktivno populacijo, to so zaposleni in nezaposleni, glede na stalno prebivališče oseb. Uporabili smo izračune Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje po občinah za leto 2023 (Zavod ... 2024).

2.3.3 *Kmetijska zemljišča v zaraščanju*

Kmetijska zemljišča v zaraščanju so zemljišča, na katerih je kmetijska dejavnost opuščena oziroma je kmetijska raba zelo nizka. Podatke zemljišč v zaraščanju smo povzeli po Atlasu kakovosti življenja za leto 2021 (Atlas ... 2021).

2.4. Opredelitev problemskih območij

Za zbrane podatke po občinah smo izračunali standardne odklone in določili dve stopnji meril – strožja merila (dva standardna odklona ali več) ter blažja merila (1,5 standardnega odklona ali več).

Kjer je problematična nizka vrednost kazalnika (na primer pri terciarni stopnji izobrazbe), smo upoštevali kot strožje merilo standardni odklon – 2 ter blažje merilo – 1,5. Obratno smo upoštevali standardni odklon pri kazalnikih, kjer so problematične višje vrednosti (na primer registrirana stopnja brezposelnosti), in sicer +2 in +1,5 standardnega odklona. Dobljene podatke smo grafično prikazali v obliki zemljevidov s pomočjo programa ArcGIS Pro in jih interpretirali.

3 Rezultati

3.1 Problemska območja v dosedANJI regionalni politiki v Sloveniji

Med letoma 1971 in 1990 je bila slovenska regionalna politika usmerjena na manj razvita območja, kjer so skušali zmanjšati gospodarske, socialne in prostorske razlike. Med ukrepi so bili gradnja infrastrukture, davčne in kreditne olajšave ter sofinanciranje investicij. V določenih obdobjih so manj razvita območja obsegala več kot 30 % slovenskega ozemlja in vključevala približno 20 % prebivalstva, pri čemer so bili v ospredju Pomurje, Slovenske gorice, Haloze, Kozjansko in Posavje. Kljub obsežnim vlaganjem so se številna območja še naprej soočala z razvojnimi izzivi, kar kaže na omejeno učinkovitost teh politik. Čeprav so v osemdesetih letih uvedli nove kategorije, kot so demografsko ogrožena in obmejna območja, rezultati niso dosegli pričakovanj. To obdobje je pokazalo, da zgolj finančna podpora ni dovolj in da je za trajnostni razvoj ključna spodbuda lokalnih potencialov (Kušar 2005).

Zaradi zaskrbljujočih demografskih trendov, kot sta depopulacija in staranje prebivalstva, so bila leta 1990 z Zakonom o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS v ospredje regionalne politike postavljena demografsko ogrožena območja. Ta območja so bila sprva določena na ravni krajevnih skupnosti, po letu 1997 pa na ravni naselij (Kušar 2005). Kazalnika za določanje demografsko ogroženih območij sta bila gibanje števila prebivalstva in indeks staranja. Za demografsko ogrožena območja so bile označene vse krajevne skupnosti ali naselja, katerih gibanje števila prebivalstva ali indeks staranja nista presegla 25 % vrednosti povprečja Slovenije (Zakon o spodbujanju ... 1990). Po teh merilih so demografsko ogrožena območja predstavljala 61 % državnega ozemlja, na njih pa je živelo 25 % celotnega prebivalstva. Ta so predvsem obsegala hribovita in manj dostopna območja v predalpskem in dinarskem svetu (Horvat 1991). Ukrepi za pomoč tem območjem so vključevali zasnovo razvojnih programov in sofinanciranje njihovega nadaljnjega razvoja. Ta zakonodaja je ostala v veljavi do leta 1999, ko je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Kušar 2005).

V zakonu iz leta 1999 so kot problemska opredeljena območja s posebnimi razvojnimi problemi. Mednje spadajo ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo, razvojno omejevana obmejna in območja z omejenimi dejavniki. Kot merilo so upoštevali bruto osnovo za dohodnino, gibanje števila prebivalstva, stopnjo registrirane brezposelnosti, delovno aktivno prebivalstvo v primarnem sektorju, omejene dejavnike ter obmejno lego. Problemska območja so opredelili na ravni občin. Mednje so spadala naslednja območja – Slovenske gorice, Pomurje, Suha krajina, Posotelje, Zgornje Pokolpje, Bela krajina, Zgornja Savinjska dolina, Notranjska, Spodnje Posavje ter nekatere posamezne občine. Obsegala so 57,2 % površine celotne Slovenije oziroma je v problemskih območjih živelo 48,7 % prebivalstva Slovenije (Kušar 2005).

Problemska območja z visoko brezposelnostjo so določena območja Republike Slovenije, ki se poleg visoke stopnje brezposelnosti soočajo tudi z gospodarsko stagnacijo, manjšim številom investicij in pomanjkljivimi priložnostmi za gospodarski razvoj. Prvič so bila opredeljena v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 2011. Kazalniki za problemska območja z visoko brezposelnostjo se ugotavljajo na ravni upravnih enot, kritična meja brezposelnosti pa se doseže, ko je na danem območju tri zaporedne mesece registrirana stopnja brezposelnosti 17,0 % ali višja. Poleg tega se lahko območje določi tudi širše ali ožje od same upravne enote, vendar mora biti slednje strnjeno območje enega ali več naselij, kjer živi najmanj 20.000 prebivalcev. V Sloveniji so se kot problemska območja

šteta Maribor s širšo okolico od leta 2013 do 2018, Pokolpje od leta 2011 do 2020 ter občine Hrastnik, Radeče in Trbovlje med leti 2013 in 2020. Tem območjem se daje poseben poudarek, ker predstavljajo s svojim nižjimi prihodki ter višjimi stroški socialne pomoči izziv za celotno državo (Sklep o dodatnih ... 2016).

Obmejna problemska območja so bila kot del območij s posebnimi razvojnimi problemi predvidena že v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999. Večja pozornost jim je bila namenjena v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 2011 in Uredbi o določitvi obmejnih problemskih območij iz istega leta. Po zakonu obmejna problemska območja obsegajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine. Med prve vključuje vse občine, v katerih več kot 50 % prebivalcev živi v 10-kilometerskem obmejnem pasu, ki imajo primanjkljaj delovnih mest in podpovprečno gostoto poselitve. Kot merilo za vključevanje občin, ki neposredno mejijo na obmejne občine se upošteva več kot 45-minutna povprečna dostopnost do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste ali visok delež površine, vključene v območje Nature 2000. Za taka območja so predvideni ukrepi na področjih priprave razvojnih projektov in krepitve razvojnega menedžmenta ter ustvarjanja novih delovnih mest s spodbujanjem investicij podjetij. Vlada Republike Slovenije je natančneje določila merila za določanje obmejnih problemskih območij in seznam občin, ki ta merila izpolnjujejo. Teh občin je po zadnji spremembi uredbe (Uredba o določitvi ... 2024) kar 88 od 212 občin v Sloveniji. Obmejna problemska območja so tako obsegala 41,5 % površine celotne države.

3.2 Tipi problemskih območij

Pri opredeljevanju problemskih območij smo opredelili tri skupine območij z omejenimi dejavniki, in sicer območja z omejenimi prostorskimi dejavniki, območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki in območja z omejenimi socialnimi dejavniki. Na koncu smo pripravili še zemljevid, ki upošteva vse tri skupine omejitvenih dejavnikov.

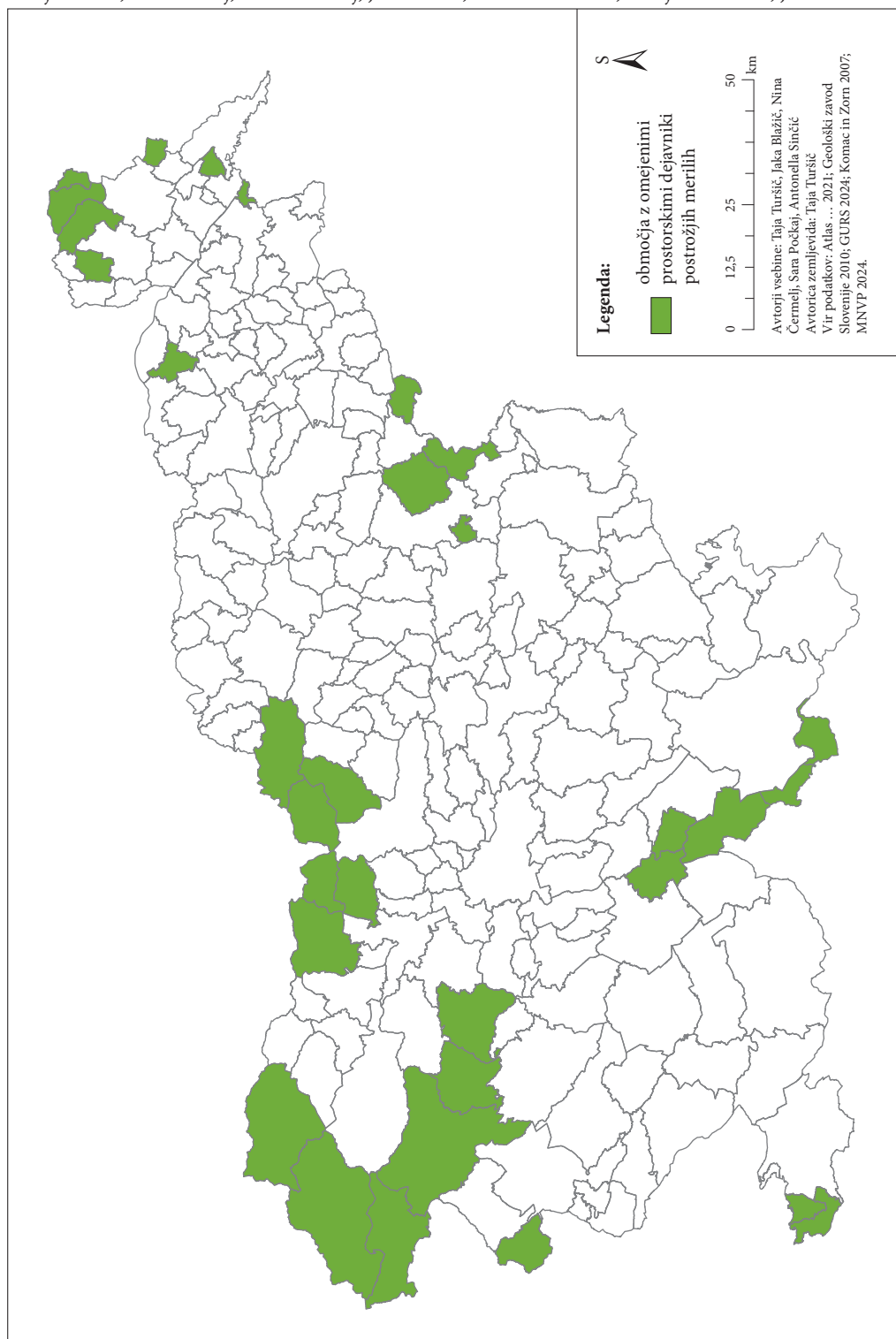
3.2.1 Območja z omejenimi prostorskimi dejavniki

Na podlagi strožjih meril sodijo med območja z omejenimi prostorskimi dejavniki občine: Bovec, Kobarid, Tolmin, Cerklje na Gori in Brda v Goriški statistični regiji, Piran in Izola v Obalno-kraški statistični regiji, Kranjska Gora, Gorenja vas-Poljane, Trzin, Jezersko in Predmostje v Gorenjski statistični regiji; Bloke v Primorsko-notranjski statistični regiji; Sodražica, Loški Potok, Osilnica in Kostel v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija; občine Solčava, Luče, Dobje, Šmarje pri Jelšah in Rogatec v Savinjski statistični regiji; Črna na Koroškem v Koroški statistični regiji; Sveta Ana v Podravske statistični regiji ter občine Razkrižje, Velika Poljana, Kobilje, Grad, Gornji Petrovci, Šalovci in Hodoš v Pomurski statistični regiji (slika 1). Po strožjem merilu po prostorskih kazalnikih odstopa 32 občin, ki predstavljajo 6 % prebivalcev in 15 % površja Slovenije (preglednica 3).

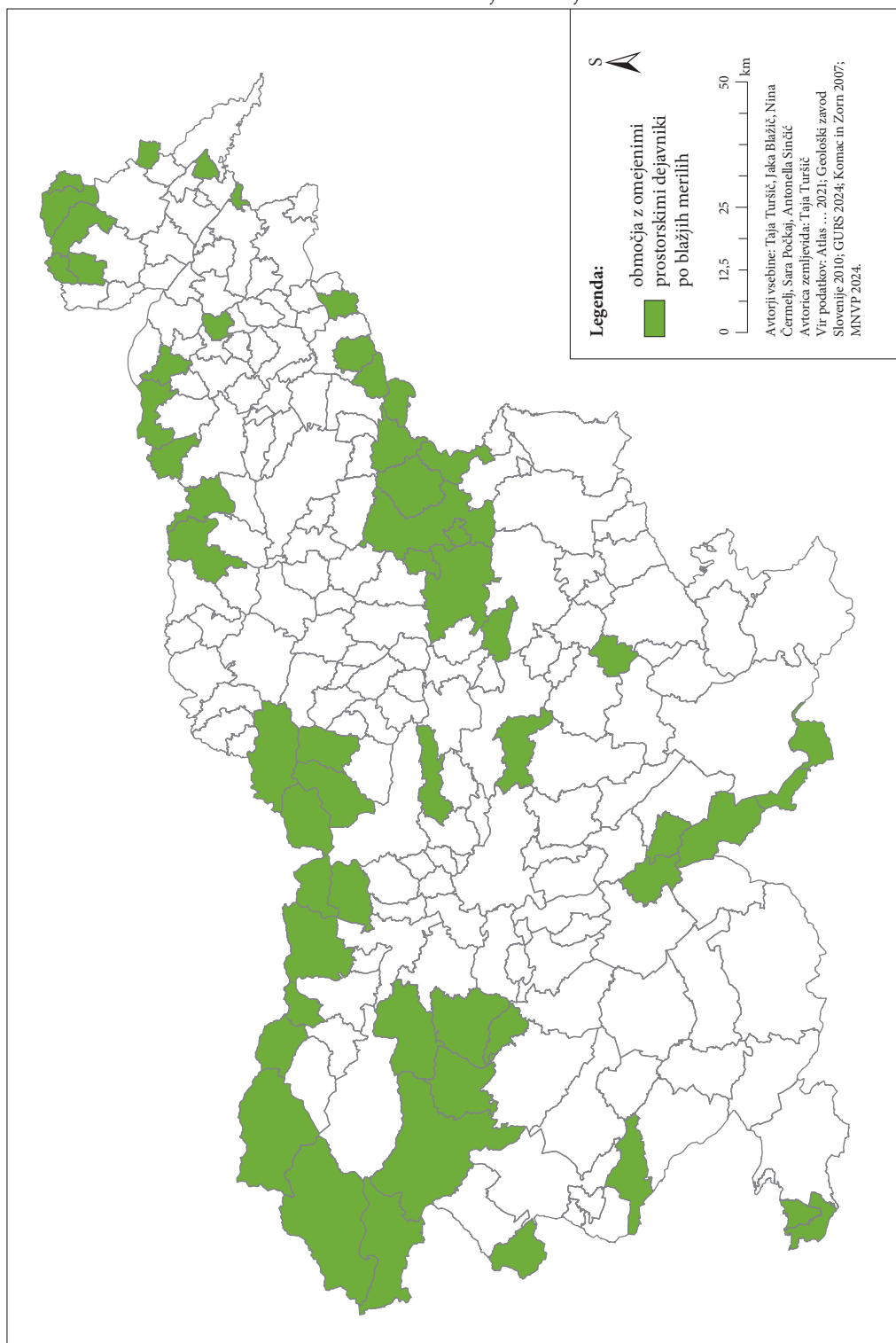
Ob upoštevanju blažjih meril se poleg zgoraj naštetih med območja z omejenimi prostorskimi dejavniki uvršča še 23 občin (slika 2). To so občina Komen v Obalno-kraški statistični regiji; Jesenice, Žirovnica, Železniki in Žiri v Gorenjski statistični regiji; Lukovica in Šmartno pri Litiji v Osrednjeslovenski statistični regiji; Mirna Peč v statistični regiji Jugozahodna Slovenija; Radeče v Posavski statistični regiji; Laško, Ljubno, Rogaška Slatina, Šentjur in Štore v Savinjski statistični regiji; Podvelka v Koroški statistični regiji; Žetale, Podlehnik, Cirkulane, Kungota, Šentilj, Selnica ob Dravi in Cerkljenjak v Podravske statistični regiji ter občina Kuzma v Pomurski statistični regiji. Po blažjem merilu pri prostorskih kazalnikih odstopa 55 občin, kar predstavlja slabih 15 % prebivalcev Slovenije in slabo četrtno površja Slovenije (preglednica 4).

Slika 1: Območja z omejenimi prostorskimi dejavniki po strožjih merilih. ► str. 74

Slika 2: Območja z omejenimi prostorskimi dejavniki po blažjih merilih. ► str. 75



Problemska območja Slovenije



Pri deležu neprimerne naklona ob upoštevanju blažjega merila odstopa 18 občin (od tega 11 po strožjem merilu), pri deležu verjetnosti za pojavljanje naravnih nesreč 22 občin (od tega 6 po strožjem merilu) in pri deležu prebivalcev oddaljenih do 1 km od postajališča javnega prevoza 19 občin (od tega 16 po strožjem merilu) (preglednica 5).

3.2.2 *Območja z omejenimi socialnimi dejavniki*

Na podlagi strožjih meril in ob upoštevanju indeksa staranja, terciarne izobrazbe prebivalstva in oddaljenosti od bolnišnic (slika 3) so se med območja z omejenimi socialnimi dejavniki uvrstile naslednje občine: v Goriški statistični regiji občine Bovec, Kobarid, Tolmin, Cerklje, Idrija; v Gorenjski statistični regiji občine Kranjska Gora, Železniki, Gorenja vas-Poljane, Žiri in Jezersko; v Primorsko-Notranjski statistični regiji občine Postojna, Pivka, Ilirska Bistrica, Loška dolina in Bloke; v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija občine Sodražica, Metlika, Ribnica, Loški Potok, Kočevje, Osilnica in Kostel; v Savinski statistični regiji občine Solčava, Luče, Ljubno, Gornji Grad in Rogatec; v Koroški statistični regiji občini Črna na Koroškem in Ribnica na Pohorju; v Podravske statistični regiji občini Cirkulane in Zavrč; v Pomurski statistični regiji pa občine Rogašovci, Gornji Petrovci, Šalovci in Hodoš. Skupaj po strožjem merilu pri socialnih kazalnikih odstopa 34 občin, kar predstavlja 7,4 % slovenskega prebivalstva in četrtno površja Slovenije (preglednica 3).

Po blažjih merilih (slika 4) se med območja z omejenimi socialnimi dejavniki uvrščajo še občina Cerklje v Primorsko-Notranjski statistični regiji; občine Podlehnik, Šentilj, Sveta Ana in Središče ob Dravi v Podravske statistični regiji ter občine Apače, Radenci, Kuzma, Grad in Kobilje v Pomurski statistični regiji. Skupno število občin, ki odstopajo pri socialnih kazalnikih po blažjem merilu je 44, kar predstavlja 9,3 % prebivalstva in dobrih 28 % površja Slovenije (preglednica 4).

Glede na blažja merila po indeksu staranja odstopa 8 občin (od tega 7 po strožjem merilu), po deležu terciarne izobrazbe 15 občin (od tega 4 po strožjem merilu) in dostopnosti do bolnišnic 31 občin (od tega 29 po strožjem merilu) (preglednica 5).

3.2.3 *Območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki*

Upošteva strožja merila so se med območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki uvrstile naslednje občine: v Goriški statistični regiji občina Miren-Kostanjevica; v Obalno-kraški statistični regiji občine Komen, Hrpelje-Kozina, Koper in Izola; v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija občini Kočevje in Osilnica; v Savinski statistični regiji občini Solčava in Rogatec; v Koroški statistični regiji občina Ribnica na Pohorju, v Podravske statistični regiji občine Kungota, Pesnica, Podlehnik, Cirkulane in Zavrč; v Pomurski statistični regiji pa občine Apače, Črenšovci, Velika Polana, Lendava, Dobrovnik, Hodoš, Cankova, Rogašovci, Grad in Kuzma (slika 5). Ob upoštevanju strožjih meril pri ekonomskih kazalnikih sodi med območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki 26 občin, ki predstavljajo 7,9 % slovenskega prebivalstva in 10,7 % površja Slovenije (preglednica 3).

Po blažjih merilih se poleg naštetih občin med območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki uvrščajo še občina Piran v Obalno-kraški statistični regiji; občini Sodražica, Metlika in Črnomelj v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija; občini Luče in Kozje v Savinski statistični regiji; občine Maribor, Šentilj, Trnovska vas, Žetale in Videm v Podravske statistični regiji ter občine Murska Sobota, Razkrižje in Gornji Petrovci v Pomurski statistični regiji (slika 6). Skupaj je odstopanje po blažjem merilu po ekonomskih kazalnikih izkazalo 40 občin, kar predstavlja 18,7 % prebivalstva in slabo petino površja Slovenije (preglednica 4).

Po ekonomskih kazalnikih glede na blažja merila po neto dohodku odstopa 12 občin (od tega 6 po strožjem merilu), po deležu registrirane stopnje brezposelnosti 18 občin (od tega 11 po strožjem merilu) in po kmetijskih zemljiščih v zaraščanju 17 občin (od tega 11 po strožjem merilu) (preglednica 5).

3.2.4 *Območja z omejenimi dejavniki skupaj*

Pri upoštevanju vseh izbranih omejujočih dejavnikov skupaj se je med problemska območja po strožjih merilih uvrstilo 61 občin (slika 7), ki skupaj predstavljajo 34,6 % površine Slovenije in 16,9 %

prebivalstva Slovenije. 7 občin, ki so se izkazale za problemske, je v Goriški statistični regiji, 5 v Obalno-kraški statistični regiji, 8 v Gorenjski statistični regiji, 5 v Primorsko-Notranjski statistični regiji, 6 v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija, 7 v Savinjski statistični regiji, 2 v Koroški statistični regiji, ena v Zasavski statistični regiji, 6 v Podravski statistični regiji in 14 v Pomurski statistični regiji. V Posavski, Zasavski in Osrednjeslovenski statistični regiji pa se po teh merilih za problemsko območje ni izkazala nobena občina (preglednica 3). Z združitvijo vseh treh skupin kazalnikov dobimo občine, ki sodijo v problemska območja Slovenije po različnem številu kriterijev (preglednica 6). Večina občin, prepoznanih za problemske, so obmejne občine. Zaradi enega omejujočega dejavnika (deleža zaraščenih zemljišč) se je med problemske občine uvrstila tudi Mestna občina Koper.

Pri upoštevanju vseh omejujočih dejavnikov po blažjih merilih se je med problemske uvrstilo še dodatnih 27 občin, skupaj 88 občin (slika 8). Skupaj predstavljajo skoraj polovico (47,7 %) površine Slovenije in 32,2 % prebivalstva Slovenije. 7 občin je v Goriški statistični regiji, 6 v Obalno-kraški statistični regiji, 9 v Gorenjski statistični regiji, 6 v Primorsko-Notranjski statistični regiji, 2 v Osrednjeslovenski statistični regiji, 9 v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija, 1 v Zasavski statistični regiji, 2 v Posavski statistični regiji, 13 v Savinjski statistični regiji, 3 v Koroški statistični regiji, 14 v Podravski statistični regiji in 16 v Pomurski statistični regiji. Primorsko-Notranjska statistična regija je edina v kateri so se za problemsko območje izkazale vse občine, ki jo sestavljajo. Največ meril za opredelitev problemskih območij izpolnjuje občina Osilnica, ki odstopa po sedmih merilih, od tega pri petih odstopa po strožjih merilih. Sledi ji občina Hodoš, ki odstopa po petih različnih kazalnikih, med katerimi pri štirih kazalnikih odstopa po strožjih merilih. Sledijo občine Bovec, Cirkulane, Gornji Petrovci in Kuzma, ki odstopajo po štirih različnih merilih. 12 občin odstopa po treh različnih merilih, medtem ko po dveh kazalnikih odstopa 26 občin in po enem kriteriju 44 občin. Med občinami z večjim številom omejujočih dejavnikov (3–4 omejujoči dejavniki) so Kostel, Sodražica, Rogatec,

Preglednica 3: Rezultati po strožjem merilu (≥ 2 standarda odklona).

	število občin	površina (v km ²)	število prebivalcev	delež površine Slovenije (v %)	delež prebivalstva Slovenije (v %)
problemska območja skupaj (≥ 2)	61	7.010,03	359.585	34,58	16,88
prostorski kazalniki (≥ 2)	32	3.148,84	135.963	15,53	6,38
socialni kazalniki (≥ 2)	34	5.130,05	156.988	25,31	7,40
ekonomski kazalniki (≥ 2)	26	2.172,50	168.939	10,71	7,93

Slika 3: Območja z omejenimi socialnimi dejavniki po strožjih merilih. ► str. 78

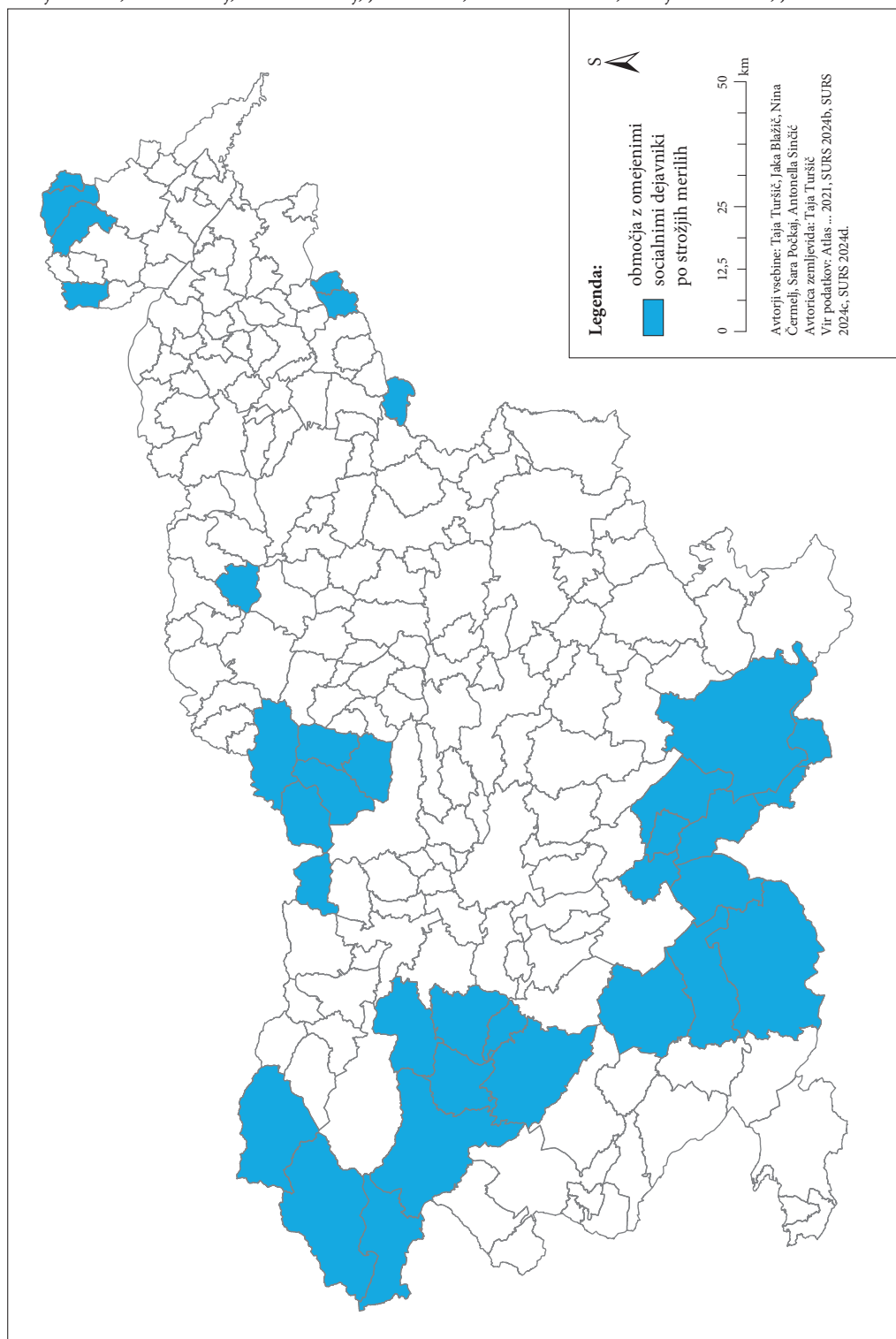
Slika 4: Območja z omejenimi socialnimi dejavniki po blažjih merilih. ► str. 79

Slika 5: Območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki po strožjih merilih. ► str. 80

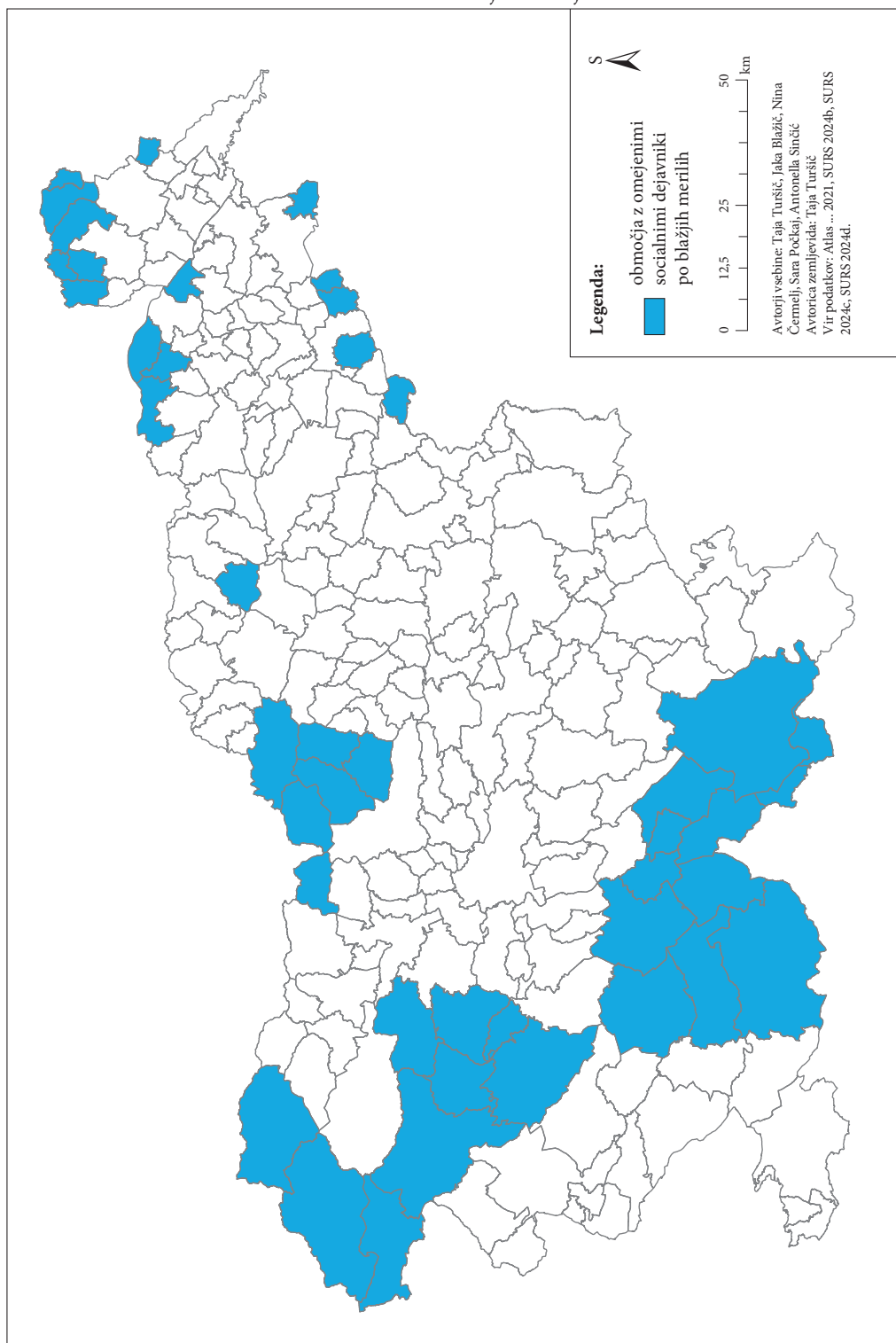
Slika 6: Območja z omejenimi ekonomskimi dejavniki po blažjih merilih. ► str. 81

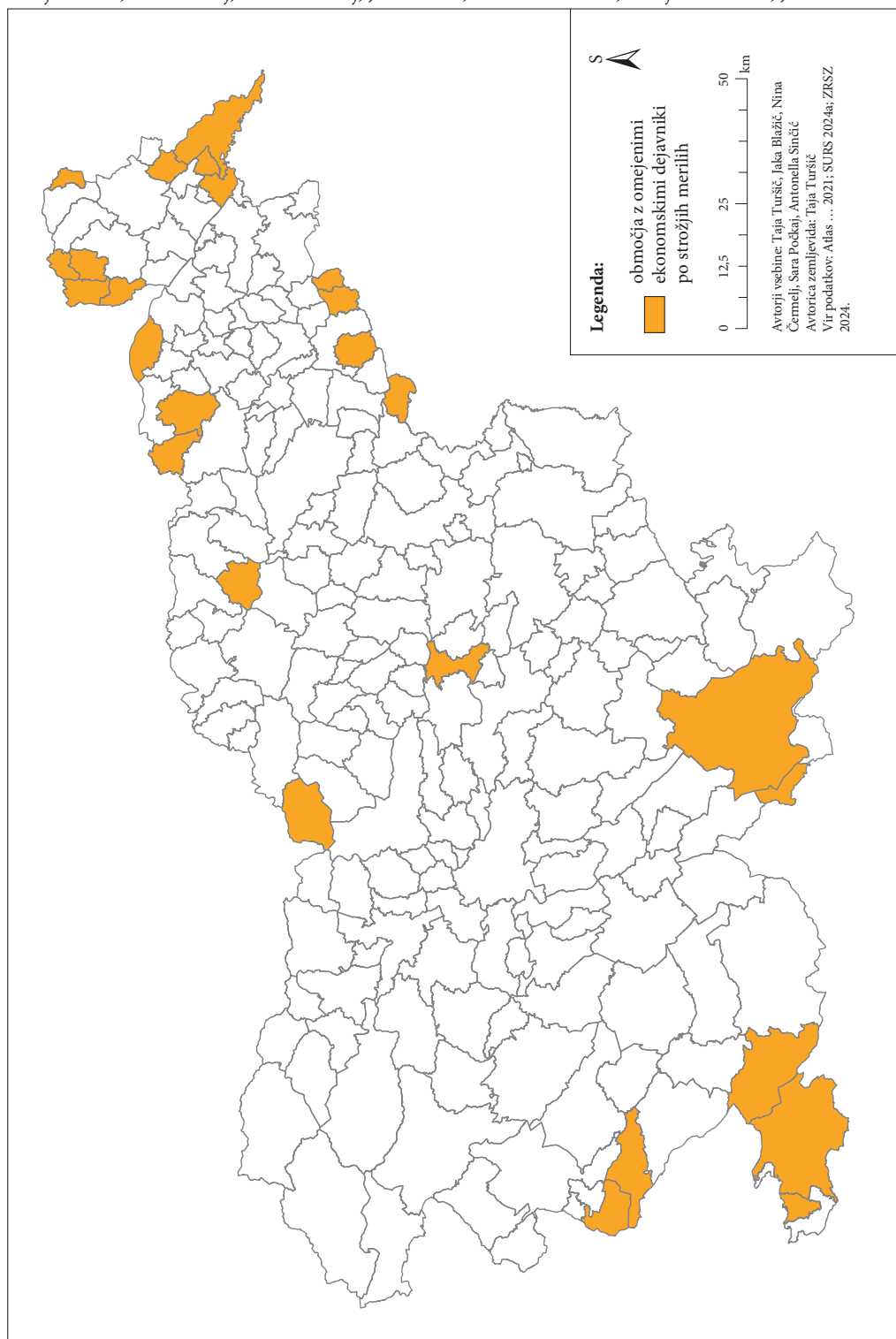
Slika 7: Problemska območja po strožjih merilih. ► str. 82

Slika 8: Problemska območja po blažjih merilih. ► str. 83

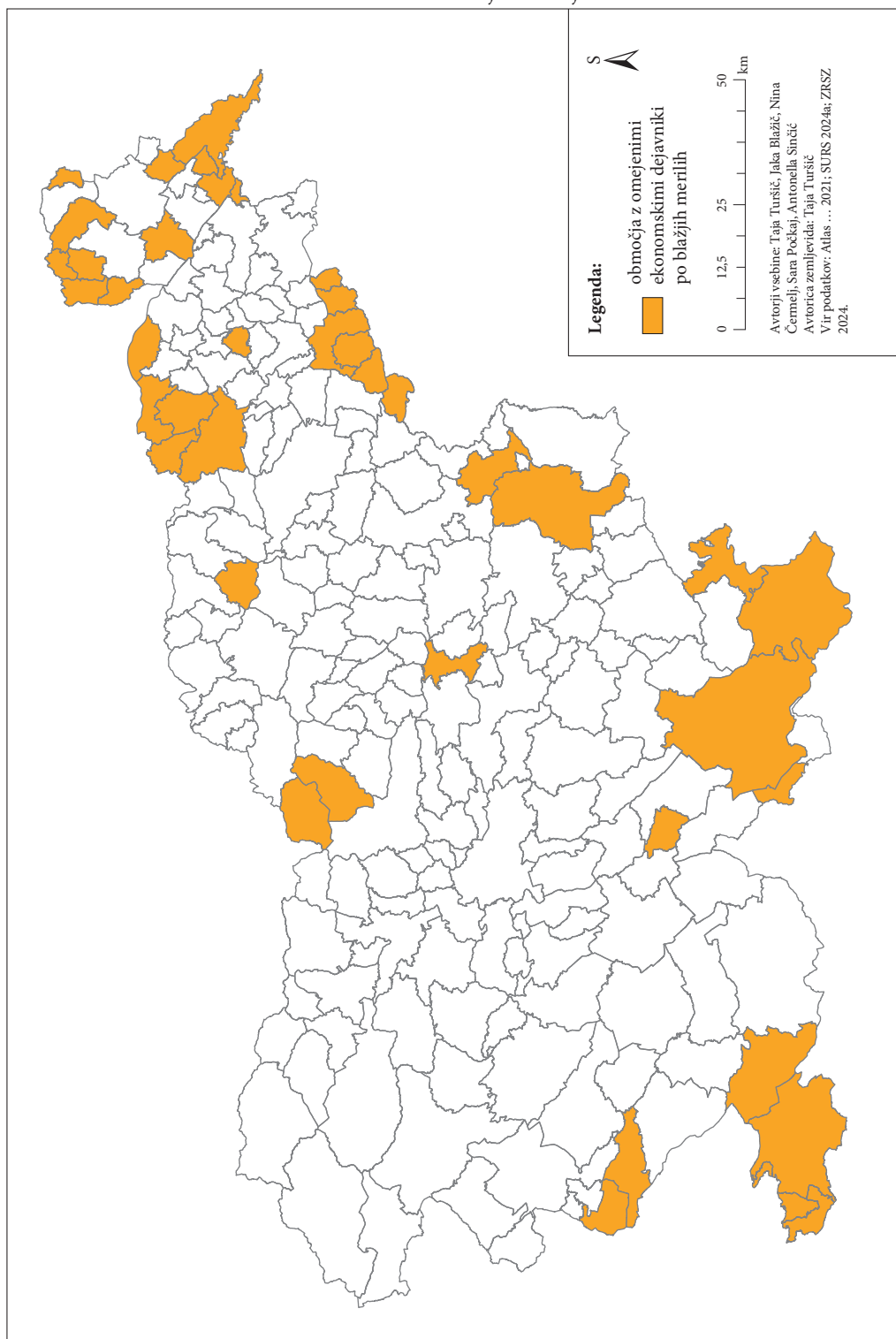


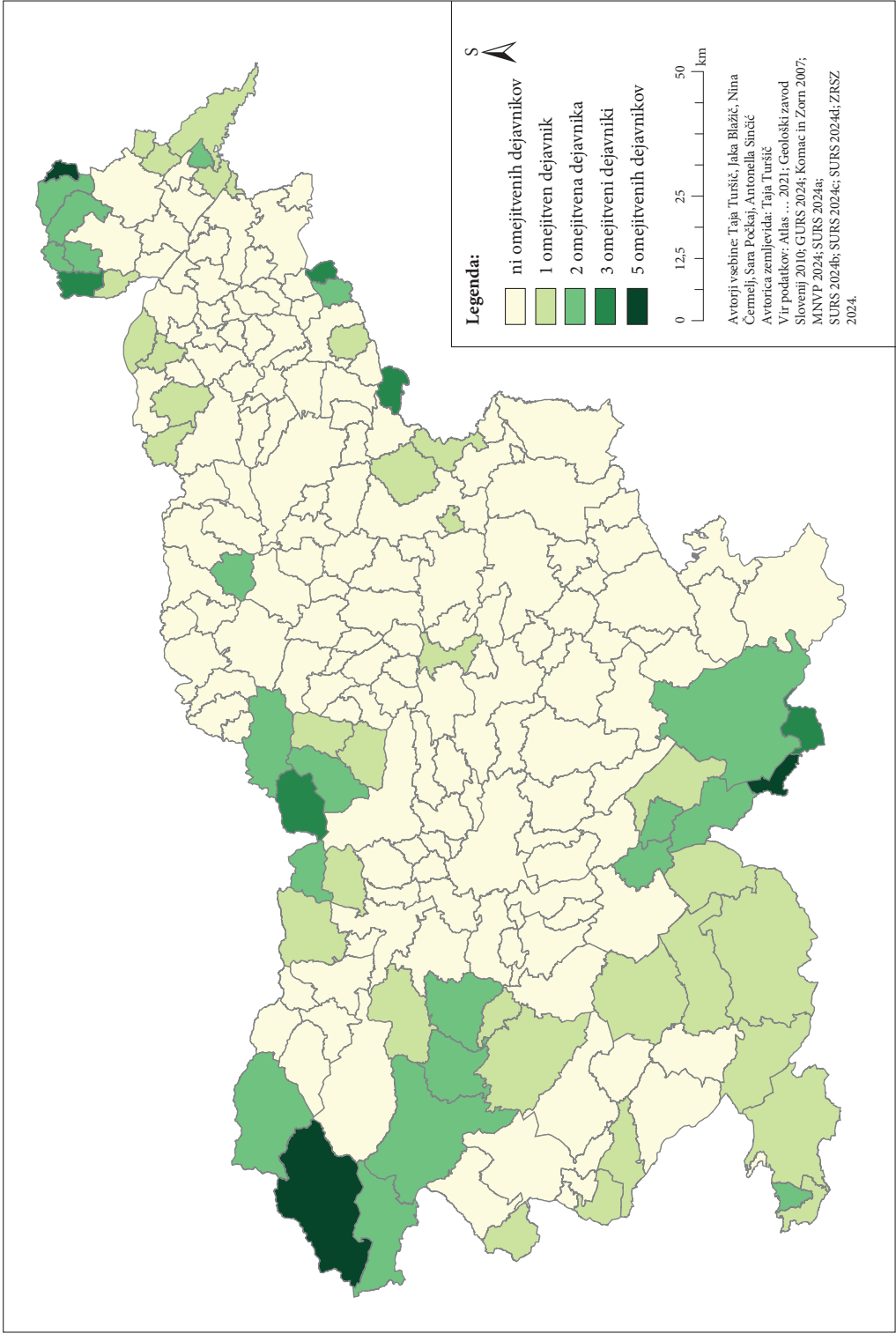
Problemska območja Slovenije



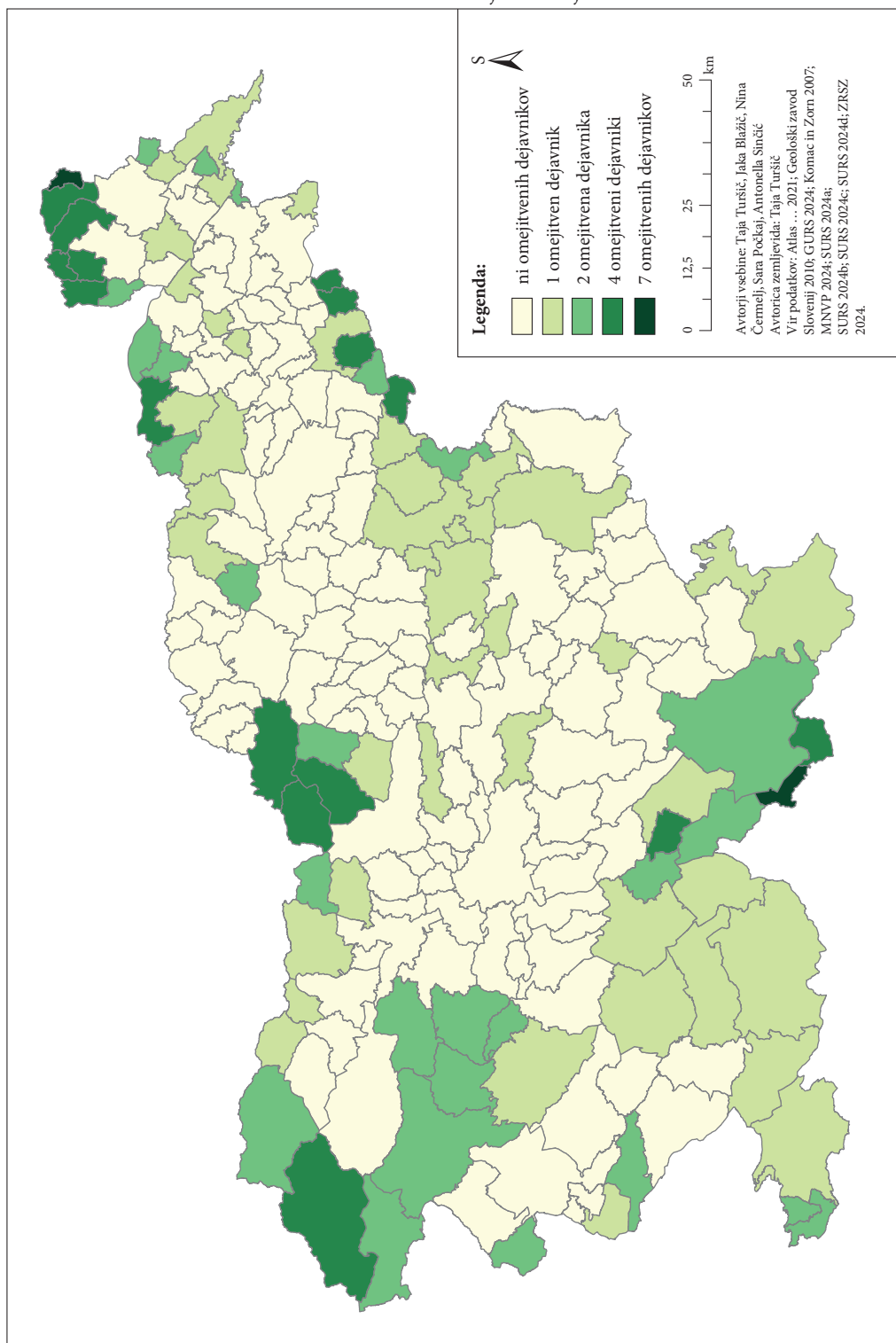


Problemska območja Slovenije





Problemska območja Slovenije



Podlehnik, Cirkulane, Zavrč, Šalovci, Gornji Petrovci, Grad, Kuzma, Rogaševci, Črna na Koroškem, Luče, Solčava, Železniki in Bovec. Po blažjih merilih se je med problemske uvrstilo tudi večje število občin v notranjosti države. Poleg Mestne občine Koper so se med problemske uvrstile še Mestna občina Maribor, Mestna občina Murska Sobota in Mestna občina Krško. Vse štiri mestne občine imajo en omejujoči dejavnik (preglednica 6).

Preglednica 4: Rezultati po blažjem merilu ($\geq 1,5$ standardnega odklona).

	število občin	površina (v km ²)	število prebivalcev	delež površine Slovenije (v %)	delež prebivalstva Slovenije (v %)
problemska območja skupaj ($\geq 1,5$)	88	9.669,26	686.617	47,70	32,22
prostorski kazalniki ($\geq 1,5$)	55	4.897,17	277.801	24,16	13,04
socialni kazalniki ($\geq 1,5$)	44	5.719,28	196.238	28,21	9,25
ekonomski kazalniki ($\geq 1,5$)	42	3.702,85	398.820	18,27	18,72

Preglednica 5: Število občin, ki ustrezajo omejitvenim dejavnikom.

skupina kazalnikov	ime kazalnika	število občin, ki ustrezajo strožjim merilom	število občin, ki ustrezajo blažjim merilom
prostorski	delež površine občine s primernimi nakloni	11	18
	verjetnost pojavljanja naravnih nesreč	6	22
	delež prebivalcev, ki živi 1 km od postajališča javnega prevoza	16	19
socialni	indeks staranja	7	8
	terciarna stopnja izobrazbe	4	15
	dostopnost do bolnišnic	29	31
ekonomski	neto dohodek	6	12
	registrirana stopnja brezposelnosti	11	18
	kmetijska zemljišča v zaraščanju	11	17

Preglednica 6: Seznam občin z odstopanjem po izbranih kazalnikih.

občina	nakloni	naravne nesreče	javni promet	indeks staranja	terciarna izobrazba	oddaljenost od bolnišnic	neto dohodek	stopnja brezposelnosti	kmet. zemljišča	skupaj po blažjih merilih	skupaj po strožjih merilih
Osilnica	1,50		2,50	8,07	2,36	2,41	1,79	3,30		7	5
Hodoš			2,50	2,52	2,97		2,49	1,83		5	4
Bovec	3,08		2,50	2,08		2,41				4	4
Cirkulane		1,65			1,83	2,17			3,86	4	2
Gornji Petrovci			2,50	2,14	1,58		1,84			4	2
Kuzma			1,55		1,96		3,49	2,03		4	2
Sodražica			2,50			2,41			1,58	3	2
Črna na Koroškem	2,53				1,57	2,21				3	2
Luče	2,26					2,41	1,55			3	2
Solčava	2,85					2,41	2,07			3	3
Rogatec		2,07				2,41		2,19		3	3
Podlehnik		1,78			1,50				4,37	3	1
Šalovci			2,50	3,83	1,60					3	2
Grad			2,50		1,99		2,87			3	2
Kostel			2,50	4,28		2,41				3	3
Rogaševci					2,23		3,31	4,72		3	3
Zavrč					2,15	2,41			4,24	3	3
Šentilj		1,82			1,63				1,70	3	0
Železniki	1,91					2,31				2	1
Žiri		1,61				2,41				2	1
Cerkno	2,07					2,41				2	2
Kobarid	2,02					2,41				2	2
Kranjska Gora	2,79			2,44						2	2
Ljubno	1,89					2,41				2	2
Tolmin	2,71					2,32				2	2
Jezersko	2,35					2,41				2	2
Brda		1,79	2,50							2	1
Gorenja vas-Poljane		2,03				2,40				2	2
Izola		2,27							3,67	2	2

občina	nakloni	naravne nesreče	javni promet	indeks staranja	terciarna izobrazba	oddaljenost od bolnišnic	neto dohodek	stopnja brezposelnosti	kmetska zemljišča	skupaj po blažjih merilih	skupaj po strožjih merilih
Kungota		1,71							2,26	2	1
Piran		2,03							1,70	2	1
Podčetrtek		1,91	2,15							2	1
Žetale		1,64							1,63	2	0
Kobilje			2,50		1,51					2	1
Komen			1,91						2,01	2	1
Loški Potok			2,50			2,41				2	2
Bloke			2,50			2,41				2	2
Razkrižje			2,50				1,84			2	1
Sveta Ana			2,36		1,57					2	1
Velika Polana			2,50						2,08	2	2
Apače					1,87		2,43			2	1
Kočevje						2,38		2,41		2	2
Ribnica na Pohorju						2,35		2,32		2	2
Cankova							1,72	2,75		2	1
Podvelka	1,81									1	0
Preddvor	2,66									1	1
Tržič	2,05									1	1
Selnica ob Dravi	1,72									1	0
Žirovnica	1,93									1	0
Jesenice	1,73									1	0
Laško		1,68								1	0
Lukovica		1,79								1	0
Radeče		1,64								1	0
Rogaška Slatina		1,53								1	0
Cerkvenjak		1,51								1	0
Šmartno pri Litiji		1,63								1	0
Šmarje pri Jelšah		2,12								1	1
Štore		1,79								1	0

Problemska območja Slovenije

občina	nakloni	naravne nesreče	javni promet	indeks staranja	terciarna izobrazba	oddaljenost od bolnišnic	neto dohodek	stopnja brezposelnosti	kmet. zemljišča	skupaj po blažjih merilih	skupaj po strožjih merilih
Dobje		2,71								1	1
Šentjur		1,68								1	0
Mirna Peč			1,79							1	0
Radenci				1,85						1	0
Cerknica						1,58				1	0
Gornji Grad						2,41				1	1
Idrija						2,40				1	1
Ilirska Bistrica						2,34				1	1
Loška dolina						2,41				1	1
Pivka						2,39				1	1
Postojna						2,03				1	1
Ribnica						2,18				1	1
Središče ob Dravi						1,80				1	0
Trnovska vas							1,53			1	0
Črenšovci								2,34		1	1
Črnomelj								1,84		1	0
Kozje								1,85		1	0
Krško								1,71		1	0
Lendava								2,66		1	1
Murska Sobota								1,67		1	0
Trbovlje								2,09		1	1
Maribor								1,64		1	0
Dobrovnik								2,34		1	1
Metlika								1,59		1	0
Hrpolje-Kozina									3,96	1	1
Koper									3,61	1	1
Miren-Kostanjevica									2,98	1	1
Pesnica									2,00	1	1
Videm									1,76	1	0
Ankaran									1,57	1	0

4 Razprava in sklep

V prispevku smo preučili dozodajšnje določanje problemskih območij v Sloveniji od 1971 dalje in izhajajoč iz ugotovitve Nareda in sodelavcev (2022), da obmejna problemska območja niso edina problemska območja v državi, skušali ta opredeliti na ravni celotne države.

Medtem ko je zgodovino določanja problemskih območij podrobneje preučil že Kušar (2005), smo mi pregled določanja problemskih območij razširili na obdobje po letu 2005 ter se zlasti osredotočili na kazalnike za določanje problemskih območij. Nadalje smo pripravili metodologijo za določanje problemskih območij in jo preverili na ravni slovenskih občin.

V analizi problemskih območij smo uporabili devet kazalnikov, ki smo jih razvrstili v tri skupine: prostorske, socialne in ekonomske. Podatke smo agregirali na ravni občin ter izračunali standardni odklon. Pri tem smo upoštevali dve mejni vrednosti za odstopanje od povprečja: blažja merila, določena z 1,5 standardnega odklona, ter strožja merila, določena z 2 standardnima odklonoma.

Raven občin se nam je zdela primerna prostorska enota tako z vidika podatkov in tudi vloge občin v razvoju, čeprav se zavedamo, da so nekatere občine velike in zelo heterogene. To pomeni, da imajo lahko razvito središče in manj razvite ostale predele občine (na primer Nova Gorica, Tolmin, Idrija). Če bi to v primeru velikih občin nakazovalo na potrebo prepoznavanja problemskih območij tudi na nižjih teritorialnih ravneh, kot je občina (Priprava ... 2000; Kušar in Bobovnik 2019), pa je treba upoštevati tudi skrb avtorjev bele knjige o regionalnem razvoju v Sloveniji (White paper ... 1999), ko opozarjajo, da majhne občine ne bodo zmogle poskrbeti za izboljšanje svojega gospodarstva in kažejo na potrebo po določanju problemskih območij na ravni statističnih regij.

Pri izboru kazalnikov smo težili k uravnoteženemu številu prostorskih, socialnih in ekonomskih kazalnikov. Osredotočili smo se na tiste, ki imajo večjo variabilnost in s tem kažejo na večje razlike med občinami, je pa pomanjkljivost tovrstnega pristopa to, da se vrednosti med obdobji spreminjajo in lahko že ob naslednjem merjenju kazalnik ne bo izkazoval dovoljšne variabilnosti.

Pri izboru kazalnikov je tudi pomembno, kakšen vrednostni predznak mu pripišemo. Velik naklon je zagotovo omejitev za številne dejavnosti, oteži in podraži gradnjo infrastrukture, lahko pa ima na razvoj posamezne dejavnosti, kot sta smučarski turizem in pohodništvo, pozitiven vpliv. Zato je ključnega pomena, da je kazalnikov več in da zajamejo različne vidike »problemskosti«.

Regionalno politiko razumemo kot celovit pristop k urejanju in razvoju določenega območja, na ta razvoj pa vplivajo politike različnih sektorjev, zato morajo biti razvojne spodbude za problemska območja povezana in usklajena z drugimi sektorskimi politikami, kot sta kmetijska in prometna (Potočnik, Senjur in Štiblar 1995; Pečar 1999).

Čeprav so zakoni s področja regionalnega razvoja za opredeljevanje problemskih območij uporabljali različne zorne kote (Nared 2003) in kljub stalnemu prizadevanju po pomoči problemskim območjem, se med problemska vedno uvrščajo ena in ista območja (Kušar 2005), seveda v odvisnosti od strogosti meril in teritorialne enote, na ravni katere se jih je določalo. V naši raziskavi kot taka – zlasti ob upoštevanju blažjih meril – lahko opredelimo Goričko, Haloze, severni del Slovenskih goric, Solčavsko, dele Ribniško-Kočevskega in Zgornje Posočje. Za najbolj problemsko se je po naših izračunih izkazala občina Osilnica, ki odstopa po sedmih merilih, sledi ji občina Hodoš, ki odstopa po petih kazalnikih ter Bovec, Cirkulane, Gornji Petrovci in Kuzma, ki odstopajo po štirih različnih merilih. Po enem kazalniku odstopa 42 občin, kar predstavlja slabo četrtnino vseh občin Slovenije.

Smo pa v naši raziskavi zaznali tudi pomembnejše spremembe, še zlasti, če bi upoštevali strožja merila. Opazno je krčenje problemskih območij na vzhodu države in povečanje na zahodu države. Pri krčenju zlasti odstopajo osrednja območja Prekmurja, Slovenskih goric, Posotelje s Kozjanskim, Bela Krajina ter Suha Krajina s Trebnjim, opaznejše širjenje problemskih območij pa zaznamo na Ribniško-Kočevskem, Solčavskemu lahko dodamo še Črno na Koroškem in Jezersko, Zgornje Posočje pa razširimo še na Cerkljansko, Gorenjo vas-Poljane ter Kranjsko Goro.

Omenjene spremembe zagotovo lahko bolj kot razvoju nekdanjih problemskih območij pripišemo občutnim razlikam v velikosti občin med vzhodno in zahodno Slovenijo, deloma pa tudi izboru kazalnikov, ki nekoliko bolj izpostavljajo naravnogeografske razmere, povezane tudi z gostoto poselitve in dostopnostjo do javnega potniškega prometa in bolnišnic. Ob tem stopi v ospredje vprašanje, kako problemska območja sploh dojemamo. Ali so to območja, ki imajo otežene naravne razmere ali območja, ki izkazujejo slabše socio-ekonomske rezultate? Na eni strani naravnih razmer ne bomo mogli spremeniti, medtem ko je na drugi na šibkejšo socio-ekonomsko strukturo mogoče vplivati, če le ta ni odvisna od dejavnikov, na katere na kratki rok zelo težko vplivamo (na primer demografska struktura).

Deloma bi odgovor na omenjene dileme podala analiza na večjih ali pa manjših teritorialnih enotah ali izbor drugačnih kazalnikov. Predpostavljamo, da bi izbor večjih teritorialnih enot – na primer upravnih enot – ob uporabi enakega nabora kazalnikov še zmanjšal obseg problemskih območij v vzhodnem delu Slovenije, izbor manjših teritorialnih enot pa zlasti zaostril in še bolj diverzificiral stanje v zahodni Sloveniji, saj se trenutni podatki povprečijo na razmeroma veliko ozemlje. Na drugi strani ostaja odprto vprašanje izbora drugačnih kazalnikov. Pri tem menimo, da je bil pristop iskanja kazalnikov s čim večjo variabilnostjo primeren, saj kazalnike, kjer so vrednosti za vse občine blizu povprečja, težko prepoznamo kot relevantne za določanje problemskih območij.

Z vidika presoje trenutnega sistema obmejnih problemskih območij se strinjamo s Kušarjem in Bobovnikom (2019), da so ta zastavljena preobsežno in da je treba sistem kazalnikov zastaviti bolj celovito. Če upoštevamo strožja merila, je tudi več občin, ki smo jih kot problemske zaznali mi in hkrati niso prepoznane tudi kot obmejna problemska območja glede na obstoječo uredbo. To so občine Ribnica, Sodražica, Bloke, Koper, Izola, Piran, Idrija, Žiri, Gorenja vas-Poljane, Železniki, Ljubno in Dobje, ob blažjih merilih pa je takšnih občin še več. To potrjuje tudi izhodiščno domnevo Nareda in sodelavcev (2022), da je pri opredeljevanju problemskih območij poleg obmejnih smiselno upoštevati tudi območja v notranjosti države.

5 Zahvala

Prispevek je deloma nastal v okviru projekta V6-2287 Vrednotenje ukrepov regionalne politike v Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020, ki ga sofinancirata Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj ter raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije.

6 Viri in literatura

- 2014-2020 Assisted Areas Map - The Government's Response to the Stage 2 Consultation. London 2014. Medmrežje: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74c1b5ed915d4d83b5eb52/bis-14-701-2014-to-2020-Assisted-Areas-Map-Governments-Response-to-the-Stage-2-Consultation-revised.pdf> (18. 6. 2025).
- Atlas on Quality of Life in Slovenia. 2021. ESPON. Luksemburg.
- Gabrovac, M., Razpotnik Visković, N., Bole, D., Hrvatin, M., Repolusk, P., Tiran, J., Volk Bahun, M. 2019. Analiza dostopnosti javnega potniškega prometa s prepoznavanjem glavnih vrzeli v njegovi ponudbi. Samo 1 planet. Ljubljana.
- Geološki zavod Slovenije. 2010. Zemljevid verjetnosti pojavljanja plazov. Medmrežje: <https://egeo-logija.si/geonetwork/srv/slv/catalog.search#/metadata/04b5a38e-ea78-4e68-aa36-9528d792d54a> (29. 5. 2025).

- GURS. 2024 Medmrežje: <https://ipi.eprstor.gov.si/jgp/data>.
- Hodge, M. 2006: The Government's Response to Stage 2 of the Public Consultation. Medmrežje: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmhansrd/cm070626/wmstext/70626m0002.htm>.
- Horvat, U. 1991: Nekateri značilnosti demografsko ogroženih naselji v severozahodni Sloveniji. *Geographica Slovenica* 23. Ljubljana.
- Jerman, Z. 2012: Poselitev na območjih nevarnosti zemeljskih plazov. Diplomsko delo, Biotehniška fakulteta, Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Komac, B., Zorn, M. 2007: Pobočni procesi in človek. Ljubljana.
- Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike regionalnega razvoja v Sloveniji, pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. *Dela* 24. Ljubljana.
- Kušar, S., Bobovnik, N. 2019: Razvojna problematika obmejnih problemskih območij. Demografske spremembe in regionalni razvoj. Ljubljana.
- Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj. 2023. Predlog sprememb zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Medmrežje: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=17163&lang=si> (11. 8. 2025).
- Ministrstvo za naravne vire in prostor. 2024. Opozorilna karta poplav. Medmrežje: <https://podatki.gov.si/dataset/opozorilna-karta-poplav> (29. 5. 2025).
- Nared, J. 2003: Legislation in the Field of Regional Policy in Slovenia and an Analysis of its Spatial Impact. *Acta geographica Slovenica* 43-1. Ljubljana. DOI: <https://doi.org/10.3986/AGS43103>
- Nared, J. 2004: Prostorski učinki zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v republiki Sloveniji. *IB revija* 38-1/2. Ljubljana.
- Nared, J., Repolusk, P., Kavaš, D., Zavodnik Lamšovek, A., Čok, G., Mrak, G. 2022: Spodbujanje razvoja problemskih območij v Sloveniji. Ljubljana.
- Pečar, J. 1999: Bela knjiga o regionalnem razvoju Slovenije. *IB revija*. Ljubljana.
- Potočnik, J., Senjur, M., Štiblar, F. 1995: Približevanje Evropi – rast, konkurenčnost in integriranje. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Zavod RS za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Priprava strokovnih podlag za Strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Inštitut za ekonomska raziskovanja. Ljubljana, 2000.
- Program razvojnih spodbud za obmejna problemska območja v obdobju 2022–2025. Ljubljana, 2022. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/DRR/Program-OPO-2022-2025/OPO_Program_22-25.pdf (18. 6. 2025).
- Sklep o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo. Uradni list RS 36/2016, 64/2016. Ljubljana.
- SURS. 2024a. Neto prejeti dohodek prebivalcev. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0883206S.px/> (29. 5. 2025).
- SURS. 2024b. Izbrani podatki po občinah. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/2640010S.px/> (29. 5. 2025).
- SURS. 2024c. Delovno aktivno prebivalstvo po občinah prebivališča, doseženi izobrazbi in spolu. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0764721S.PX> (29. 5. 2025).
- SURS. 2024d. Prebivalstvo po starosti, občine, Slovenija, polletno. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05C4003S.PX> (29. 5. 2025).
- The New Regional Policy of the Federal Government: Supporting the regions. Strengthening Switzerland. Bern, 2017. Medmrežje: <https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2017-09/seco-nrp-en.pdf> (18. 6. 2025).
- Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij. Uradni list RS 22/2011 in 92/2024. Ljubljana.
- White Paper on Regional Development in Slovenia. Institute of economic research. Ljubljana 1999.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 48/1990. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/1999. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR-2. Uradni list Republike Slovenije 20/2011, 57/2012, 46/2016. Ljubljana.

Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Uradni list SRS 16/1971. Ljubljana.

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. 2024: Stopnja registrirane brezposelnosti. Medmrežje: <https://www.ess.gov.si/partnerji/trg-dela/trg-dela-v-stevilkah/stopnja-registrirane-brezposelnosti/> (5. 5. 2025).

PRISTOP K PRIPRAVI PRVE GENERACIJE REGIONALNIH PROSTORSKIH PLANOV: NAČELI SODELOVANJA IN CELOVITOSTI

Alenka Padežnik

Ministrstvo za naravne vire in prostor, Direktorat za prostor in graditev, Sektor za strateški prostorski razvoj
alenka.padeznik@gov.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_06

IZVLEČEK

Pristop k pripravi prve generacije regionalnih prostorskih planov: načeli sodelovanja in celovitosti
Prispevek predstavlja izkušnje iz pripravljalne faze prve generacije regionalnih prostorskih planov (RPP) v Sloveniji. V tej fazi so bila pripravljavcem podeljena javna pooblastila za pripravo RPP, oblikovana so bila izhodišča za pripravo RPP ter pripravljene obvezne strokovne podlage. Proces priprave je temeljil na načelih vključevanja in celovitosti, kar se je odražalo v aktivnem sodelovanju med vsemi vključenimi ravni upravljanja, strokovne in širše javnosti. V prispevku so predstavljena opažanja in refleksije pripravljavcev RPP, zbrana s pomočjo vprašalnika. Ta osvetljujejo razumevanje procesa ter izpostavljajo izzive in priložnosti prve generacije RPP. Pripravljalna faza se je izkazala kot pomembna izkušnja in prvi korak oblikovanja nove prostorsko-planerske prakse, ki temelji na odprtem dialogu in medsebojnem usklajevanju.

KLJUČNE BESEDE

regionalni prostorski plan, prostorsko načrtovanje, sodelovanje, pripravljalna faza, vključevanje, strokovne podlage, razvojne regije

ABSTRACT

The approach to preparing the first generation of regional spatial plans: principles of collaboration and comprehensiveness

This article presents the experiences from the preparatory phase of the first generation of regional spatial plans (RPP) in Slovenia. During this phase, public mandates were granted to RPP coordinators, planning baselines were formulated, and the required expert groundwork was developed. The preparation process was guided by the principles of inclusiveness and comprehensiveness, reflected in the active cooperation among all levels of governance, professional institutions and the wider public. The article presents insights and reflections from RPP coordinators, gathered through a questionnaire. The insights shed light on the understanding of the process and highlight the challenges and opportunities of this first generation of RPP. The preparatory phase proved to be an important learning experience and the first step in shaping a new spatial planning practice based on open dialogue and mutual coordination.

KEY WORDS

regional spatial plan, spatial planning, collaboration, preparatory phase, participation, expert groundwork, development regions

1 Uvod

Živimo v času hitrih sprememb in vse večje nepredvidljivosti, ki jo prinašajo podnebne spremembe, naravne nesreče in družbeni premiki. Poplave leta 2023 so bile jasen opomnik, da trenutni pristopi k načrtovanju razvoja pogosto niso dovolj prilagojeni sodobnim razmeram. Pokazale so, kako nujno je celostno načrtovanje, ki zahteva poglobljeno razumevanje kompleksnih povezav med različnimi dejavniki v prostoru ter presega le kratkoročne odzive ali upravne meje.

Pri vsakem razvojnem načrtovanju ima prostor osrednjo vlogo, saj je omejen, a ključni vir, katerega značilnosti in potenciali izhajajo iz specifičnih kombinacij naravnih danosti ter gospodarskih, družbenih in kulturnih značilnosti posameznega območja. Zato je nujno, da prostorsko načrtovanje poteka usklajeno z razvojnim načrtovanjem. Ključno vlogo pri tem ima vmesna regionalna raven med državno in lokalno ravno, saj omogoča povezovanje konkretnih lokalnih potreb s širšimi strateškimi cilji države. Kot poudarjajo avtorji projekta Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni (Nared in sodelavci 2019), je celovit pristop na območje (*place-based*) možen le ob ustrezni povezavi prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni in ob dobrem sodelovanju vseh ključnih deležnikov.

Potreba po uvedbi regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji izhaja iz dolgoletnega pomanjkanja celovitega strateškega pristopa k prostorskemu načrtovanju po osamosvojitvi leta 1991. Razvojne dejavnosti so bile prepuščene posameznim resorjem, kar je povzročilo sektorsko razdrobljenost in prostorski razvoj brez skupne, usklajene vizije. Poleg tega je bila pristojnost za urejanje prostora v celoti prenesena na občine, kar je z 212 različnimi pristopi vodilo v razdrobljeno prostorsko načrtovanje ter otežilo usklajevanje in usmerjanje razvoja na državni ravni.

V tem kontekstu regionalno prostorsko planiranje predstavlja ključen instrument za vzpostavitev strateškega usklajevanja med državo in občinami ter za oblikovanje enotnega razvojnega okvira na regionalni ravni in prispeva k bolj povezani in usklajeni prostorski politiki. Za doseganje učinkovitega razvoja je ključno načrtovanje, ki presega ozke sektorske delitve ter zagotavlja usklajevanje med različnimi ravni upravljanja in deležniki (Nared in sodelavci 2019). Tak pristop omogoča bolj usmerjeno in celovito oblikovanje razvojnih politik.

Zakon o urejanju prostora (2021; ZUreP-3) uveljavlja načelo usklajevanja interesov in sodelovanja med deležniki pri urejanju prostora, kar se kaže tudi v ohranitvi in nadgradnji instrumenta regionalnega prostorskega planiranja. Regionalni prostorski plan (RPP) določa cilje in prednostne naloge prostorskega razvoja ter usmeritve za regijski razvoj poselitve, gospodarske javne infrastrukture in urejanje krajine ob ohranjanju krajinske identitete. Opredeljuje pomembna urbana območja, širša mestna območja ter zasnove omrežij infrastrukture, stanovanjskih območij in zelenega sistema. Poleg tega določa prednostna območja za razvoj dejavnosti, pomembnih za regijo in povezave s sosednjimi območji. Ključna naloga RPP je tudi usklajevanje prostorskih ureditev, ki presegajo občinske meje, kot so stanovanjska območja, infrastrukturna vozlišča, objekti družbene infrastrukture in prostorske ureditve za izvajanje lokalnih javnih služb varstva okolja (medmrežje 2).

Pomembno vlogo v tem procesu imajo razvojne regije, kot jih opredeljuje Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011; ZSRR-2), saj predstavljajo institucionalni okvir za usklajevanje različnih razvojnih interesov in ravni upravljanja. Potrebo po združevanju prostorskega in razvojnega načrtovanja je možno iskati preko razvojnih regij, ki predstavljajo obstoječe delujoče strukture za usklajevanje aktivnosti različnih ravni upravljanja (medmrežje 5). Njihova vloga v prostorskem in razvojnem načrtovanju je posebej pomembna, saj kot navaja Ribičič (2024), bolje poznajo razmere na terenu in njihove posebnosti kot država.

Priprava RPP je s tem namenom usmerjena v uveljavljanje celovitega in vključujočega pristopa k načrtovanju prostora. RPP kot strateški dokument mora preseči sektorske okvire ter omogočiti usklajevanje prostorskih in razvojnih usmeritev ob upoštevanju raznolikih interesov, potreb in značilnosti posameznih območij.

Prispevek obravnava aktivnosti, izvedene pred formalnim pričetkom priprave prve generacije RPP, s poudarkom na zagotavljanju celovitosti načrtovanja in vključujočega postopka. Vključuje tudi mnenja, izkušnje ter predloge pripravljavcev RPP v zvezi s sodelovanjem z deležniki pri oblikovanju izhodišč za pripravo RPP (izhodišča) ter oceno učinkovitosti postopka priprave izhodišč.

2 Zagotavljanje vključujočega pristopa pri pripravi RPP

Vključujoč pristop zahteva odprt dialog z različnimi deležniki, od lokalnih skupnosti, države in gospodarstva do strokovnih in nevladnih organizacij, ter transparentne postopke odločanja, ki krepijo zaupanje, legitimnost in učinkovitost celotnega procesa. Vloga pripravljavca za vodenje postopka priprave RPP je skladno z zakonom podeljena regionalnim agencijam ali drugim razvojnim institucijam, vključenim v regijsko razvojno mrežo v regiji. Pripravljavca določijo občine v regiji s sklepom sveta regije. Pripravljavec mora imeti sedež v razvojni regiji in zaposlenega najmanj enega strokovnjaka s področja prostorskega načrtovanja (medmrežje 1). Minister, pristojen za prostor, podeli izbranemu pripravljavcu javno pooblastilo v skladu z zakonom, ki ureja spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.

V okviru pilotnega projekta za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje so testne regije kot dolgoročni vidik regionalnega prostorskega planiranja predlagale oblikovanje interdisciplinarnih ekip dveh do treh oseb v vsaki regiji (na primer: arhitekt, prostorski načrtovalec, geograf, krajinski arhitekt, odnosi z javnostjo ...), ki bi poznali sistem prostorskega planiranja v regiji, pripravili in izdelali RPP, hkrati pa bi občinam pri skupnih izzivih lahko nudili ustrezno strokovno podporo (Pilotni projekt ... 2022). Zato je bilo nujno zagotoviti njihovo kadrovske in strokovno okrepitev, da bodo lahko učinkovito sodelovali v procesu priprave RPP.

Na podlagi zakonske opredelitve so se regionalne razvojne agencije ustrezno kadrovske in strokovno okrepile s strokovnjaki s področja prostorskega načrtovanja. Pripravljavec je skladno s podelitvijo javnega pooblastila pričel postopek priprave RPP. Za namen priprave RPP je pripravljavec ustanovil tudi delovno skupino kot strokovno-posvetovalno telo, sestavljeno iz predstavnikov občin. Njena glavna vloga je usklajevanje interesov občin znotraj regije ter zagotavljanje, da se lokalni interesi ustrezno vključijo v širši regionalni kontekst prostorskega razvoja. Takšna delovna skupina je pomembna zato, ker omogoča, da so glasovi posameznih lokalnih skupnosti slišani pri pripravi dokumenta, ki vpliva na dolgoročen razvoj celotne regije.

Ključno vlogo pri odločanju o pripravi RPP imata razvojni svet regije in svet regije. Vloga omejenih organov je zakonsko opredeljena in jasno umeščena v postopek priprave RPP. Zakon določa, da razvojni svet regije sprejme RPP po predhodni potrditvi Vlade Republike Slovenije in sveta regije. Oba organa imata pomembno usklajevalno in odločevalsko vlogo skozi celoten postopek priprave, saj obravnavata in potrjujeta gradiva v posameznih fazah priprave RPP, obvezno pa sta vključena v naslednje faze postopka priprave RPP: obravnava in potrditev izhodišč za pripravo RPP, obravnava in potrditev izbora pripravljavca RPP, obravnava in potrditev osnutka RPP in odločitev o izvedbi javne razprave ter obravnava in potrditev predloga RPP za obravnavo na Vladi. Z vključevanjem obeh regionalnih organov v pripravo RPP se vzpostavi sodelovanje med občinami, regijo in državo. Tak način odločanja omogoča, da so prostorski dokumenti bolje usklajeni z dejanskimi potrebami na terenu, saj vključujejo mnenja različnih deležnikov. S tem se zagotavlja vertikalna integracija med lokalno in regionalno ravno ter krepí načelo subsidiarnosti v prostorskem načrtovanju.

Za zagotavljanje jasne podpore vsem vključenim akterjem, pripravljavcem RPP, izdelovalcem strokovnih podlag in resornim institucijam, je koordinacijsko in usmerjevalno vlogo v procesu priprave prve generacije RPP prevzelo ministrstvo, pristojno za prostor (ministrstvo), z namenom sprotnega usmerjanja, izmenjave informacij in strokovne pomoči pri pripravi prve generacije RPP. Tak pristop omogoča boljše razumevanje različnih pogledov in vodi k rešitvam, ki so dolgoročno bolj usklajene, realne in trajnostne.

Ministrstvo redno sklicuje in vodi srečanja pripravljavcev RPP glede na posamezno fazo postopka ali po potrebi, z namenom zagotavljanja enotne, strokovno ustrezne priprave dokumentov, spremljanja časovnice priprave RPP in zagotavljanja finančnih sredstev za sofinanciranje priprave RPP. Prav tako organizira in vodi redna srečanja z resorji, na ravni državnih sekretarjev. V vlogi koordinatorja je aktivno sodelovalo tudi pri pripravi izhodišč.

Po letih intenzivnih priprav so bili leta 2024 v vseh 12 razvojnih regijah s strani občin določeni pripravljavci RPP. Pripravljavcem je bilo podeljeno javno pooblastilo, opredeljene in podpisane so bile pogodbe med ministrstvom in pripravljavci o sofinanciranju priprave RPP ter pripravljeni osnutki izhodišč. V prvi polovici leta 2025 so bila izhodišča sprejeta na svetih regij in razvojnih svetih regij ter javno objavljena v prostorskem informacijskem sistemu (PIS; medmrežje 6). Objava potrjenih izhodišč v PIS predstavlja formalni začetek priprave RPP.

Priprava izhodišč je ključen korak v procesu strateškega prostorskega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji. V skladu z zakonom se za pripravo RPP oblikujejo izhodišča, ki opredeljujejo okvirno vsebino plana, postopek njegove priprave ter način sodelovanja z udeleženci pri urejanju prostora. Izhodišča temeljijo na spremljanju, analizi in oceni stanja v prostoru ter upoštevajo Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (SPRS; Resolucija ... 2023), njene akcijske programe, druge državne razvojne dokumente in razvojne cilje EU, hkrati pa se osredotočajo na družbeno-gospodarske razvojne potrebe lokalnih skupnosti (medmrežje 3). Bistven poudarek je bil na oblikovanju razvojnih ciljev in prostorskih izzivov, ki so jih regije prepoznale kot ključne za svoj razvoj ter na opredelitvi potrebnih strokovnih podlag, metodologij in drugih strokovnih gradiv, ki jih zagotovijo resorji za strokovno utemeljitev posameznih vsebin s svojega področja. To prispeva k usmerjanju prostorskega razvoja skladno z razvojnimi potrebami regije ter cilji prostorskega razvoja države.



KATARINA KUK

Slika 1: Usklajevanje osnutkov izhodišč na 4. srečanju z resorji in pripravljavci RPP.

Priprava izhodišč je potekala v sodelovanju z državo in vsemi občinami v razvojni regiji, obvezno pa so bila izvedena tudi posvetovanja z javnostjo. S tem se je zagotavljalo celovito usklajevanje interesov na različnih ravneh in omogočalo vključevanje strokovne ter širše javnosti v zgodnjo fazo prostorskega načrtovanja, kar prispeva k večji uspešnosti in legitimnosti dokumentov.

Da bi podprlo pripravljavce RPP pri usklajevanju ter učinkoviti koordinaciji resorjev pri pripravi izhodišč, je ministrstvo med septembrom 2024 in januarjem 2025 izvedlo več vsebinskih srečanj, osredotočenih na razvojne prioritete in izzive v posameznih razvojnih regijah. Ob tem je resorje pozvalo, da predstavijo svoje obstoječe in načrtovane aktivnosti na regionalni ravni.

Za zagotavljanje enotnosti in primerljivosti regionalnih prostorskih planov je bilo pomembno tudi enotno oblikovanje izhodišč. Zakon posebej ne predpisuje obliko izhodišč, zato je ministrstvo pripravljavcem posredovalo predlog za enotno oblikovanje izhodišč, pri čemer je kot referenco uporabilo izhodišča za pripravo vzorčnega regionalnega prostorskega plana v regiji Jugovzhodna Slovenija ter kot primer dobre prakse izhodišča sprejetega Pomorskega prostorskega plana Slovenije (medmrežje 7).

V procesu priprave izhodišč so pripravljavci v vseh razvojnih regijah organizirali posvetovanja in delavnice z občinami in javnostjo. Glavni namen teh dogodkov je bil prepoznati ključne razvojne izzive in določiti prednostne naloge posameznih regij. S takšnim načinom dela so bili v proces vključeni lokalni deležniki, kar je omogočilo boljše razumevanje potreb v prostoru in razvojnih usmeritev na regionalni ravni. Ministrstvo je z aktivno udeležbo na teh dogodkih podalo strokovna pojasnila in odgovore na vprašanja ter dileme, ki so se pojavile v zvezi s pripravo izhodišč in v zvezi s pripravo samih RPP. Udeležencem je podalo pojasnila o strateškem prostorskem načrtovanju, o prednostih regionalnega pristopa, o vsebini in pomenu regionalnih planov ter o razmerjih med posameznimi prostorskimi akti. Hkrati je odgovarjalo na specifična vprašanja in razjasnjevalo dileme, ki so jih izrazili predstavniki občin in drugih deležnikov.

Ob koncu leta 2024 so vsi resorji v pregled prejeli osnutke izhodišč posameznih regij in nanje v začetku januarja 2025 podali pripombe s svojega področja. Ministrstvo jih je pregledalo in se do njih opredelilo glede na njihovo ustreznost v kontekstu izhodišč ali nadaljnje priprave RPP. Predlog upoštevanja odzivov resorjev pri dokončanju izhodišč je bil predstavljen in usklajen na petem srečanju z resorji in pripravljavci konec januarja 2025. Pripravljavci so osnutke izhodišč smiselno dopolnili. Sledilo je usklajevanje med pripravljavci in resorji. Dopolnjena izhodišča so pripravljavci predstavili občinam v razvojnih regijah in posredovali v potrjevanje na svetih regij in razvojnih svetih regij. V nekaterih primerih so bila izhodišča potrjena na skupnih sejah, drugod ločeno, ponekod tudi v obliki dopisne seje. Pred potrjevanjem so bila izhodišča javno predstavljena, pripravljavci pa so podali dodatna pojasnila in obrazložitve glede vsebine ter upoštevanja pripomb. Vse regije so izhodišča potrdile do konca junija 2025. Na povabilo nekaterih pripravljavcev se je teh sej udeležilo tudi ministrstvo, ki je podalo dodatna pojasnila ter odgovore na dileme in vprašanja občin v zvezi z izhodišči. Aktivna vloga ministrstva je prispevala k boljšemu razumevanju celotnega postopka priprave.

3 Celovit pristop k urejanju prostora na regionalni ravni

Celovit pristop pomeni, da se načrtovanje ne osredotoča samo na fizične značilnosti prostora, temveč vključuje tudi družbene, gospodarske, okoljske in kulturne vidike, ki so med seboj tesno povezani. Za doseganje celovitega pristopa k razvoju regij je ključno tesno povezovanje razvojnega programiranja s prostorskim načrtovanjem. S tem želimo doseči boljšo usklajenost investicij in politik v prostoru, racionalizirati porabo sredstev ter povečati skladnost med družbenimi, gospodarskimi in okoljskimi interesi.

Ministrstvo z RPP uvaja celovit pristop, ki vključuje usklajevanje prostorskega in razvojnega načrtovanja. Prva generacija RPP je priložnost, da ponovno ovrednotimo pomen strateškega prostorskega načrtovanja, ki je v zadnjih letih zaradi prevlade izvedbenih nalog in digitalizacije izgubilo svojo vlogo.

S pripravo RPP, v katerem sodelujejo različni deležniki, želimo doseči, da se prostor ne načrtuje ločeno od razvojnih ciljev, da se varovanje okolja usklajuje z gospodarskimi potrebami in da se državni cilji povezujejo z lokalnimi cilji. S tem se krepi učinkovitost regionalne politike, spodbuja skladnejši razvoj različnih območij in omogoča boljše odzivanje na konkretne izzive.

Priprava prve generacije RPP bo potekala kar se da sočasno in na enoten način, ki omogoča pravo primerljivih planskih aktov, zato bo ministrstvo zagotovilo izdelavo vseh obveznih strokovnih podlag (medmrežje 2). Posebnost v okviru priprave RPP predstavlja sočasna priprava okoljskega poročila, kar pomeni nov pristop k usklajevanju varstvenih in razvojnih vidikov. Takšen integriran postopek omogoča, da se okoljski cilji in omejitve pravočasno upoštevajo že pri oblikovanju razvojnih usmeritev, s čimer se izognemo kasnejšim neskladjem in zamudam v postopkih. Sočasna priprava RPP in okoljskega poročila omogoča boljše razumevanje medsebojnih vplivov dejavnosti v prostoru ter zagotavlja podlago za odločanje, ki temelji na uravnoteženem upoštevanju okoljskih, družbenih in gospodarskih dejavnikov. Tak pristop prispeva k optimizaciji rabe prostora, zmanjšanju negativnih vplivov na okolje ter večji učinkovitosti prostorskih rešitev.

Zakon določa, da se strokovne podlage pripravijo v obsegu, vsebini in obliki, ki ustreza zahtevnosti obravnavane problematike, omogoča usklajevanje razvojnih in varstvenih interesov in zagotavlja transparentne strokovne rešitve (Zakon o urejanju prostora ... 2021). Vsebina in podrobnosti strokovnih podlag za RPP se torej v skladu z zakonom prilagodijo vsebinam in ravni podrobnosti regionalnega prostorskega plana, kar pomeni, da se strokovne podlage oblikujejo skladno s specifičnimi cilji, značilnostmi in potrebami posamezne regije. Priprava RPP temelji na pristopu, ki upošteva posebnosti prostora (*place-based*), lokalne razvojne potrebe in priložnosti posameznih območij. V tem kontekstu so metodologije in priporočila za izdelavo strokovnih podlag upoštevale različne ravni izdelave in prilagodljivost vsakokratnemu prostorsko načrtovalskemu problemu. Z enotnim okvirjem in smiselno prilagodljivostjo se omogoča kreativnost tudi v metodološkem smislu, preprečuje neracionalnost (ustvarjanje nekoristnih informacij) in poenostavljanje (izgubo kredibilnosti prostorsko načrtovalskih opravil (medmrežje 4). Hkrati pa se omogoča bolj natančno prostorsko umeščanje razvojnih ciljev ter zagotavlja, da se strokovne rešitve odzivajo na raznolike prostorske, okoljske in družbene izzive.

Leta 2024 so bile izdelane obvezne strokovne podlage (medmrežje 4):

1. Analiza stanja v prostoru in analiza razvojnih potreb z določitvijo usmeritev za razvoj poselitve, razvoj v krajini in gospodarsko javno infrastrukturo. Analiza razvojnih potreb je bila določena na podlagi resornih strategij, veljavnih regionalnih razvojnih programov in dogovorov za razvoj regij. Vsebine so bile dodatno preverjene in razčiščene na delavnici z resorji in regionalnimi razvojnimi agencijami.
2. V začetku jeseni 2024 je bila izdelana naloga prikaza stanja prostora, ki vključuje temeljne podatke o stanju prostora za pripravo regionalnih prostorskih planov. Vsebinska področja in podrobnost prikaza stanja prostora so prilagojeni vsebinam in podrobnosti regionalnega prostorskega plana.
3. Novembra 2024 sta bili izdelani tudi drugi dve obvezni strokovni podlagi, in sicer: urbanistična zasnova (v nadaljevanju: UZ) za regionalni prostorski plan, ki vključuje metodologijo in vzorčni primer UZ za gorenjsko širše mestno območje in krajinska zasnova (v nadaljevanju: KZ), ki vključuje metodološka priporočila, preverjena na vzorčnem primeru širšega območja Kozjanskega in Obsotelja.

Vseskozi je ministrstvo v vlogi koordinatorja aktivno zagotavljalo vključevanje vseh relevantnih deležnikov pri pripravi strokovnih podlag. V primeru priprave metodologije in vzorčnih primerov za območja UZ za gorenjsko širše mestno območje in KZ Kozjansko in Obsotelje je v obeh vzorčnih območjih v začetku naloge organiziralo delavnici, na katerih je predstavilo do takrat opravljeno delo, predvidene nadaljnje korake ter predvsem povabilo k tvornemu sodelovanju.

Delavnic so se udeležili predstavniki strokovne javnosti, med njimi predstavniki resornih ministrstev in njihovih organov v sestavi, regionalnih razvojnih agencij, občin z obravnavanih območij, relevantnih gospodarskih organizacij ter prostorskih načrtovalcev. Udeleženci so obe nalogi soglasno podprli ter z vrsto konstruktivnih predlogov in strokovnih prispevkov oblikovali pomembna vsebinska izhodišča za nadaljnje delo. Delavnici sta bili v nadaljnjem procesu priprave strokovnih podlag ponovno

izvedeni, tokrat s predstavitvijo analize prostora ter izhodišč in scenarijev za zasnovno razvoja testnih območij. Na ta način so bili deležniki aktivno vključeni v proces, omogočeno je bilo tvorno sodelovanje, pridobitev dodatnih informacij ter potrditev ustreznosti pristopa in vsebin pred zaključkom naloge.

Kako pomembno je aktivno vključevanje vseh deležnikov, se je pokazalo na primeru priprave metodologije in vzorčnega primera Krajinske zasnove za območje Kozjanskega in Obsotelja, kjer so bili v proces aktivno vključeni tudi predstavniki Kozjanskega parka. Kot ključni akter in upravljavec širšega prostora na tem območju so pomembno prispevali k strokovni utemeljenosti in prostorski usklajenosti predlaganih rešitev. Na njihovo strokovno utemeljeno pobudo, ki je izhajala iz poznavanja dejanskega stanja in prostorskih značilnosti območja, v smislu vpliva funkcionalne povezanosti območja in prepletanja različnih dejavnosti, je bilo prvotno območje obravnave, ki je zajemalo območje Kozjanskega parka, v nadaljnjem postopku razširjeno še na dodatno območje Obsotelja.

Na podlagi izdelanih metodologij in vzorčnih primerov UZ in KZ za RPP bo ministrstvo zagotovilo izdelavo tudi vseh ostalih UZ in KZ za vse regije. Geodetski inštitut Slovenije je aprila 2025 v imenu ministrstva kot obvezno strokovno podlago za RPP razpisal izdelavo urbanističnih in krajinskih zasnov ter UZ z elementi KZ za celo državo, skladno s konceptom prostorskega razvoja iz SPRS. UZ za RPP bodo izdelane za širša mestna območja in urbana območja somestij, KZ za RPP pa za zaokrožena območja krajine, relevantna z vidika razvoja in varovanja krajine. Roki izdelave UZ in KZ za RPP bodo prilagojeni tako, da bodo vmesni rezultati lahko v pomoč pri izdelavi RPP.

Skladno z zakonodajo tudi resorji zagotovijo ustrezne sektorske strokovne podlage za vsebine iz njihove pristojnosti, ki bodo vključene v vsebino RPP. Te podlage morajo omogočati celovito predstavitev razvojnih in varstvenih interesov tako za posamezno razvojno regijo kot tudi za sosednja območja. Z namenom pravočasne vključitve sektorskih vsebin je ministrstvo novembra 2024 pozvalo



LENČA HUMERCA ŠOLAR

Slika 2: Predstavitve že izdelanih navodil in priporočil za pripravo RPP na posvetu s prostorskimi načrtovalci.

resorje k predložitvi strokovnih podlag ter drugih razvojnih usmeritev z njihovih področij pristojnosti, relevantnih za regionalno raven. Posredovana gradiva s strani resorjev bodo služila kot pomembna strokovna podlaga za oblikovanje razvojnih in varstvenih izhodišč v procesu priprave regionalnih prostorskih planov.

Da bi zagotovilo čim bolj enoten pristop k pripravi RPP, je ministrstvo ob koncu leta 2024 izvedlo posvet za prostorske načrtovalce, ki izdelujejo strateške prostorske akte ali strokovne podlage za strateške prostorske akte ter okoljska poročila za plane in programe, z namenom seznanitve z že izdelanimi navodili in priporočili. Predstavljena so bila Navodila za vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega plana (2023), Dopolnitev navodil za vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega plana (2023) in metodologiji za izdelavo urbanistične zasnove za RPP in krajinske zasnove za RPP (medmrežje 4).

Za čim boljšo pripravo prve generacije RPP bo ministrstvo v sodelovanju z izdelovalci omenjenih navodil in priporočil zagotovilo izvedbo izobraževanj za izdelovalce, ki jih bodo za izdelavo teh nalog v postopku javnega naročanja izbrali pripravljavci v vseh razvojnih regijah. Izobraževanja bodo potekala ločeno za pripravo RPP, OP, UZ za RPP in KZ za RPP. Poleg izobraževanj bo ministrstvo izdelovalcem nalog nudilo tudi sprotno strokovno podporo pri pripravi in zaključevanju vsebin.

4 Mnenja, izkušnje in predlogi pripravljavcev RPP

Za izboljšanje procesov prostorskega načrtovanja na regionalni ravni je ministrstvo maja 2025 pripravljavcem RPP posredovalo informativni vprašalnik. Z njim smo želeli pridobiti mnenja, izkušnje in predloge pripravljavcev RPP glede sodelovanja z občinami, državnimi resorji in drugimi deležniki ter oceniti učinkovitost postopka priprave izhodišč za RPP. Spletni vprašalnik je bil anonimen, pripravljavci pa so bili naprošeni, da za vsako regijo oddajo en skupen odgovor. Čeprav je bilo pričakovanih 12 odgovorov, en odgovor za vsako regijo, je vprašalnik izpolnilo 14 pripravljavcev; eden od njih ni odgovoril na vprašanje o oceni sodelovanja občin pri pripravi izhodišč. Na podlagi celotnega nabora prejetih odgovorov je mogoče sklepati, da dva dodatna odgovora ne bi bistveno vplivala na končne ugotovitve.

Skupno je vprašalnik vseboval 10 sklopov vprašanj, ki so pokrivali naslednja področja:

1. vključenost občinskih služb pri pripravi izhodišč RPP (vodstvo, strokovne službe);
2. ocena sodelovanja občin pri pripravi izhodišč za RPP;
3. dejavniki, ki vplivajo na sodelovanje ali nesodelovanje občin;
4. dojemanje RPP s strani občin (prednosti, pomisleki, ovire);
5. ocena sodelovanja z državnimi resorji;
6. mnenje o angažiranosti posameznih resorjev;
7. vključevanje drugih deležnikov (gospodarstvo, nevladne organizacije, civilna družba);
8. ocena sodelovanja med pripravljavci RPP;
9. predlogi za izboljšanje vloge pripravljavcev RPP;
10. predlogi za boljšo organizacijo postopka priprave RPP.

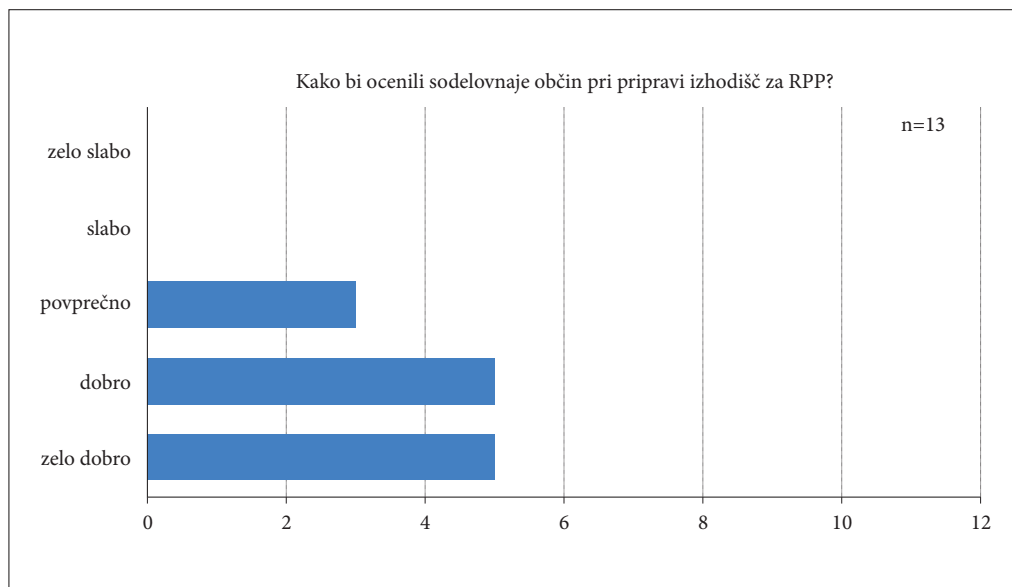
Pri zaprtih vprašanjih so pripravljavci odgovarjali s pomočjo ocenjevalnih lestvic (od »zelo slabo« do »zelo dobro«) oziroma so izbirali med vnaprej določenimi kategorijami. Pri odprtih vprašanjih so podali opisne odgovore, ki omogočajo podrobnejši vpogled v mnenja anketirancev.

Na podlagi odgovorov pripravljavcev RPP iz vseh razvojnih regij so bile prepoznane naslednje ključne ugotovitve:

Sodelovanje z občinami je bilo s strani pripravljavcev ocenjeno kot zelo dobro. Po njihovih navedbah so pri pripravi izhodišč za RPP s strani občin večinoma sodelovale strokovne službe skupaj z vodstvom občin. Odgovori pripravljavcev razkrivajo več razlogov, zakaj so nekatere občine bolj aktivno sodelovale in druge manj. Kot ena ključnih okoliščin za uspešno sodelovanje so bili izpostavljeni interesi vodstva občin, ki vplivajo na delovanje strokovnih služb. Med dejavniki, ki so po njihovem mnenju pozitivno

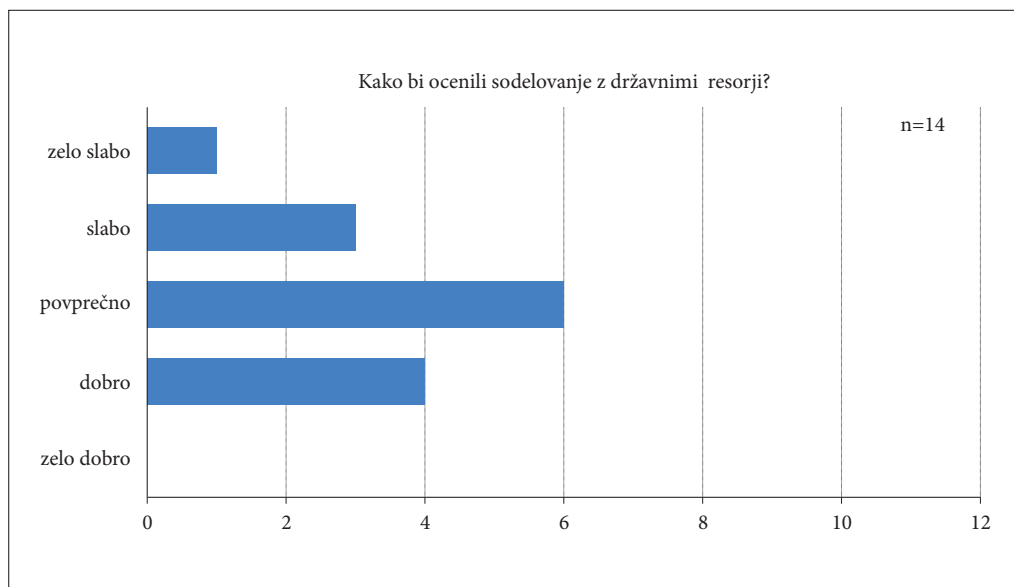
vplivali na sodelovanje občin, so bili pretekle pozitivne izkušnje, dobro vzpostavljeni odnosi, visoka stopnja zaupanja med deležniki ter oblikovanje delovnih skupin z občinskimi predstavniki. Nekatere občine so, kot navajajo pripravljavci, sodelovanje izvajale prek skupnih občinskih uprav, kar je olajšalo delo. K sodelovanju je po njihovem mnenju prispevala tudi zakonska obveznost ter dejstvo, da so občine ob boljšem poznavanju vsebin in koristi RPP postopoma začele prepoznavati njegovo dodano vrednost. Med ključne ovire za sodelovanje so pripravljavci uvrstili kadrovske podhranjenost, pomanjkanje ustreznega strokovnega znanja ter preobremenjenost občin zaradi drugih prioritetenih nalog (zlasti v manjših občinah, kjer trenutno veliko dela predstavlja poplavalna obnova). Med ostalimi razlogi za slabše sodelovanje so navedli tudi nezaupanje do državnih organov, pomanjkanje informacij v začetnih fazah postopka in občutek, da RPP ne obravnava vsebin, ki so pomembne za manjše občine. Sprva so bile nekatere občine do RPP izrazito zadržane, a se je z boljšim informiranjem stanje izboljšalo. Ti odzivi pripravljavcev kažejo, da je za uspešno vključevanje občin v prostorsko načrtovanje na regionalni ravni ključno tako politično kot strokovno vodstvo v občinah, pravočasno obveščanje, jasna komunikacija, prepoznanje koristi načrtovanja ter prilagojen pristop glede na zmogljivosti posameznih občin.

Po mnenju pripravljavcev občine dojemajo proces priprave RPP kot pomemben a hkrati kot zahteven in kompleksen vsebinski in upravni izziv. V zgodnjih fazah postopka so pripravljavci zaznali pomisleke glede smiselnosti priprave RPP, njegove dodane vrednosti ter neposredne uporabnosti za potrebe občin, zlasti v okoljih, kjer je bilo razumevanje povezave med regionalnim in občinskim prostorskim načrtovanjem šibkejše ali kjer so bile prisotne kadrovske in organizacijske omejitve. V nadaljevanju procesa priprave RPP so pripravljavci opazili postopno večje razumevanje pomena procesa priprave RPP in prepoznavanje koristi, ki jih prinaša skupno usklajevanje prostorskega razvoja na regionalni ravni. Po mnenju pripravljavcev občine zlasti vidijo večje možnosti za sodelovanje z državnimi resorji, kar jim pogosto predstavlja težavo pri pripravi občinskih prostorskih aktov. Kljub temu pripravljavci navajajo, da med občinami še vedno ostajajo določeni zadržki, zlasti v zvezi z izvedljivostjo procesa zaradi kadrovske in časovne omejitve. Izpostavili so tudi pomisleke občin glede razmerja med

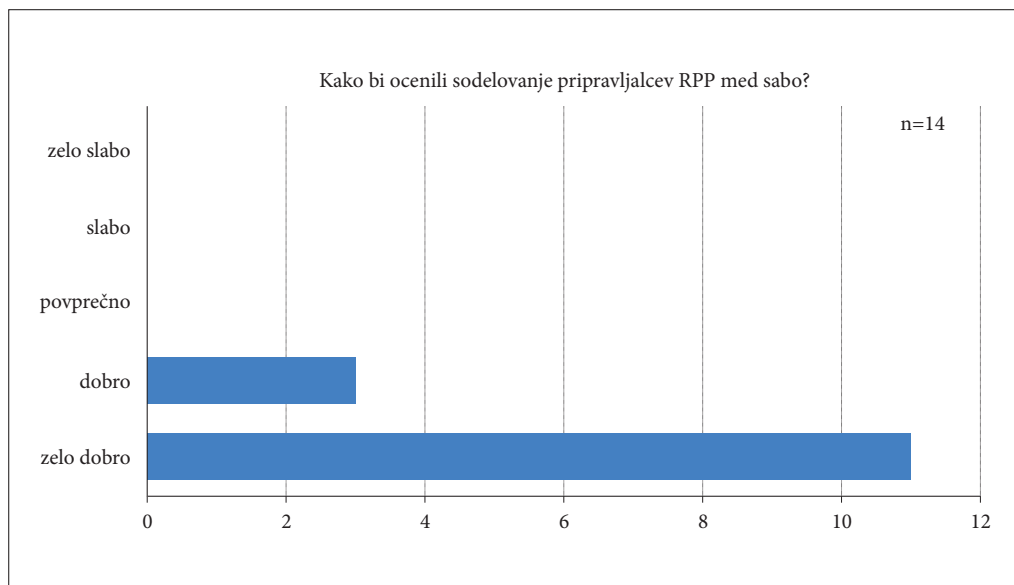


Slika 3: Ocena sodelovanja občin pri pripravi izhodišč za RPP.

RPP in obstoječimi občinskimi prostorskimi akti. Posamezni župani po poročanju pripravljavcev še vedno izražajo skrb, da bi lahko RPP predstavljal poseg v lokalno pristojnost in zmanjšal vpliv občin pri prostorskem odločanju.



Slika 4: Ocena sodelovanja z državnimi resorji.



Slika 5: Ocena sodelovanja med pripravljavci RPP.

Sodelovanje z državnimi resorji so pripravljavci prepoznali kot enega pomembnejših izzivov v procesu priprave RPP. Polovica pripravljavcev je to sodelovanje ocenila kot povprečno, preostali pa bodisi kot slabo bodisi kot dobro. Pripravljavci so opozorili na različno stopnjo odzivnosti posameznih resorjev ter različne ravni razumevanja strateškega prostorskega načrtovanja, kar se včasih odraža tudi v različnih pričakovanjih glede ravni vsebin, ki naj bi jih RPP obravnaval. Poleg tega so izpostavili, da nekateri resorji trenutno še ne razpolagajo s strokovnimi podlagami in gradivi, ki bi bila vsebinsko prilagojena regionalnemu kontekstu.

Vključevanje drugih deležnikov v pripravo izhodišč je po navedbah pripravljavcev potekalo različno po posameznih razvojnih regijah. Deležniki so bili vključeni prek delavnic, posvetov in predvsem prek razvojnih svetov regij (RSR), kjer kot člani sodelujejo predstavniki gospodarstva in nevladnih organizacij. Dodatno so jih vključevali tudi prek območnih gospodarskih in obrtnih zbornic. V večini regij je bilo sodelovanje zelo aktivno, v nekaterih pa omejeno, najpogosteje zaradi časovne stiske ali pomanjkanja odziva s strani vabljenih deležnikov. V eni izmed regij so s soglasjem županov v Odbor za okolje pri RSR vključili tudi dodatne predstavnike organizacij, ki aktivno sooblikujejo prostor v razvojni regiji. Na podlagi zbranih odgovorov je razvidno, da je bilo sodelovanje z deležniki v veliki meri odvisno od lokalnih okoliščin in pripravljenosti za sodelovanje, kar odpira možnosti za nadaljnjo krepitev vključujočega pristopa v prihodnjih fazah priprave RPP.

Pripravljavci RPP so medsebojno sodelovanje v okviru priprave izhodišč ocenili kot zelo dobro. Velika večina jih je podala najvišjo oceno, preostali pa so sodelovanje ocenili kot dobro. Takšna visoka stopnja usklajenosti kaže na dobro vzpostavljeno sodelovanje in pripravljenost za izmenjavo izkušenj med regijami. Pripravljavci prepoznajo tudi številne priložnosti za krepitev svoje vloge v nadaljnjih fazah procesa. Med ključnimi poudarki so navedli potrebo po kadrovske in finančne okrepitevi ter zagotovitvi več časa za pripravo RPP, kar bi omogočilo njihovo bolj aktivno vključevanje v posamezne faze postopka, organizacijo več delavnic, bolj poglobljeno seznanitev z vsebino RPP ter učinkovitejše povezovanje različnih deležnikov. Daljša časovnica bi omogočila bolj kakovostno pripravo in več priložnosti za sodelovanje. Pripravljavci so poudarili tudi potrebo po večji vključenosti vodstvenega kadra občin kot ključnih odločevalcev pri pripravi RPP. Poleg tega so izpostavili pomen dodatnega izobraževanja njih samih, zlasti na področju komunikacije in strateškega načrtovanja, s čimer bi po njihovem mnenju učinkoviteje prispevali k usklajevanju interesov v regiji.

Pripravljavci RPP so izpostavili več potreb za izboljšanje procesa priprave RPP. Kot ključni izziv prepoznajo potrebo po boljši odzivnosti in učinkovitejšem sodelovanju med državnimi resorji. Po njihovem mnenju je pomembno, da so vsi vključeni akterji, občine, državni resorji in drugi deležniki, že od začetka dobro seznanjeni s procesom priprave RPP, njegovim namenom, koristmi in pričakovanji. Jasno razumevanje vloge RPP naj bi bistveno prispevalo k večji angažiranosti in konstruktivnemu sodelovanju. Po oceni pripravljavcev bi veliko pripomoglo tudi podaljšanje časovnice ter večja fleksibilnost v posameznih fazah priprave. S tem bi se omogočila bolj poglobljena obravnava vsebin, širše vključevanje deležnikov in premišljene strokovne rešitve. Pripravljavci poudarjajo tudi potrebo po jasnejši razdelitvi vlog med akterji ter pravočasnemu zagotavljanju ustreznih strokovnih podlag na ravni regij že v zgodnjih fazah procesa. Za bolj tekoče usklajevanje pa kot koristno orodje navajajo tudi uporabo spletnih srečanj, ki omogočajo lažjo organizacijo in večjo vključenost, tudi kadar fizična prisotnost ni mogoča. Po mnenju pripravljavcev so to pomembni koraki, ki lahko bistveno prispevajo k bolj kakovostni pripravi RPP in hkrati krepijo zaupanje med vsemi sodelujočimi.

5 Sklep

Celovit in vključujoč pristop k načrtovanju prostora pomeni več kot le usklajevanje podatkov in sektorskih politik. Temelji na razumevanju prostora kot celovitega sistema, v katerem so naravne danoosti, družbeni interesi, gospodarski potenciali in kulturne posebnosti medsebojno prepleteni in

soodvisni. Kot poudarja Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Resolucija ... 2023), uspešno prostorsko načrtovanje temelji na trajnostnem upravljanju prostora, ki zahteva usklajevanje razvojnih potreb z nosilno sposobnostjo okolja in družbenimi cilji. Dolgoročen prostorski razvoj je lahko uspešen le ob aktivnem sodelovanju vseh, ki v tem prostoru živimo, delujemo ali ga upravljamo.

Vključevanje deležnikov, od lokalnih skupnosti, državnih ustanov in gospodarstva do strokovne ter civilne javnosti, zahteva več kot formalno udeležbo. Ključno je ustvariti okolje, v katerem je omogočen odprt, spoštljiv in argumentiran dialog, ki temelji na poslušanju ter prizadevanju za razumevanje različnih perspektiv. Le tako lahko različni interesi postanejo izhodišče za iskanje usklajenih in dolgoročno vzdržnih rešitev. To zahteva razvoj nove kulture načrtovanja, ki je vključujoča, odgovorna in sodelovalna in ki presega zgolj organizacijske, strokovne in pravne okvire ter krepi zavedanje, da nas prav raznolikost bogati. Ključno je zavedanje, da raznolikost deležnikov ni ovira, temveč potencial za oblikovanje bolj legitimnih, uresničljivih in trajnostno naravnanih prostorskih rešitev.

Priprava prve generacije regionalnih prostorskih planov predstavlja pomemben trenutek v razvoju strateškega prostorskega načrtovanja v Sloveniji. RPP je zasnovan kot horizontalno in vertikalno usklajen strateški okvir, katerega namen je preseči razdrobljenost sektorskih pristopov ter zagotoviti prostorsko podporo celostnim regionalnim razvojnim politikam. Gre za proces, ki ga vsi sodelujoči, od občin, resorjev, ministrstev, pripravljavcev, izdelovalcev, predstavnikov ključnih gospodarskih subjektov, nevladnih organizacij, organov odločanja v razvojnih regijah, do Vlade Republike Slovenije, soustvarjamo prvič. V Sloveniji doslej nismo imeli vzpostavljenega sistema regionalnega prostorskega načrtovanja, zato številni sektorji še niso imeli priložnosti za celovito oblikovanje strokovnih podlag ali razvojnih vizij na regionalni ravni. To predstavlja pomemben izziv pri usklajevanju prostorskih vidikov sektorskih politik, saj bi prav z manjkajočimi ustreznimi strokovnimi podlagami lahko sprejemali hitrejšje, usklajene in vsebinsko utemeljene odločitve za učinkovito in vzdržno upravljanje prostora. Poseben izziv predstavlja tudi dejstvo, da bodo vsebine okoljskih poročil prvič obravnavane in presoane na regionalni ravni. To terja nove metodološke pristope in prostorske lestvice presoje ter integracije okoljskih in razvojnih ciljev, kar zahteva dodatno strokovno prilagajanje in institucionalno sodelovanje.

Zato priprava RPP ni le strokovni izziv, temveč tudi dragocena učna izkušnja, ki odpira prostor za izboljšave in nadaljnji razvoj. V prihodnosti bo ključno ohraniti odprt prostor za dialog, sprotne refleksije in nadgradnjo postopka že v naslednjih fazah. Gre za prilagodljivo prostorsko planiranje, ki temelji na podatkovni podprtosti, a ostaja odprto za lokalne specifikke in dinamične spremembe v prostoru. Potrebna bo tudi družbena in institucionalna potrpežljivost. Strateško načrtovanje na regionalni ravni zahteva spremembo miselnosti, ki presega kratkoročno projektno razmišljanje in temelji na dolgoročnem, kontinuiranem, stabilnem in usklajenem prostorskem razvoju ter zahteva čas za uveljavitev, legitimizacijo in prevzemanje nove vloge tako s strani stroke kot politike. Priprava prve generacije RPP je tudi priložnost za spoznavanje institucionalnih in vsebinskih vrzeli, iz katerih se bodo oblikovala izhodišča za izboljšave vsebin, postopkov in metodologij v prihodnjih korakih. Le na ta način lahko regionalni prostorski plani postanejo resnično orodje za usklajevanje razvojnih vizij, oblikovanje celovitih in trajnostnih odgovorov ter pravočasno in ustrezno odzivanje na hitro spreminjajoče se razmere v prostoru.

Namen regionalnega prostorskega planiranja je prikazati družbi najboljše možnosti za dolgoročni razvoj, ki presega sedanost in skrbi za prihodnje generacije, katerim moramo zapustiti kulturno prostorsko dediščino. Zato prostorski načrtovalci niso zgolj odgovorni za urejanje prostora danes, temveč za ustvarjanje temeljev za prihodnost (Naprudnik 2018). Regionalni prostorski plani imajo to priložnost, da s strateškim razmislekom, vključujočim in celovitim procesom ter strokovno podprtimi odločitvami prispevajo k oblikovanju prostora, ki bo odporen, pravičen in razvojno usmerjen ter bo odražal skupne vrednote, potrebe in ambicije sedanje in prihodnjih generacij.

6 Viri in literatura

- Dopolnitev navodil za vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega plana: Usmeritve za izdelavo okoljskih poročil za regionalne prostorske plane. Ministrstvo za naravne vire in prostor. Ljubljana, 2023. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostor_regionalno/Usmeritve_CPVO_za_RPP.pdf (28. 8. 2025).
- Medmrežje 1: <https://www.gov.si/teme/urejanje-prostora-na-regionalni-ravni/> (28. 8. 2025).
- Medmrežje 2: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostor_regionalno/priprava_prve_generacije_RPP.pdf (28. 8. 2025).
- Medmrežje 3: <https://pis.eprstor.gov.si/sl/pis/urejanje-prostora/prostorski-strateski-akti/regionalni-prostorski-plan> (28. 8. 2025).
- Medmrežje 4: <https://pis.eprstor.gov.si/pis/urejanje-prostora/strokovne-podlage/strokovne-podlage-rpp> (28. 8. 2025).
- Medmrežje 5: <https://www.fgg.uni-lj.si/raziskovalna-dejavnost/projekti/vg-1652-model-povezovanja-prostorskega-in-razvojnega-nacrtovanja-na-regionalni-ravni/> (28. 8. 2025).
- Medmrežje 6: <https://pis.eprstor.gov.si/pis/urejanje-prostora/prostorski-strateski-akti/regionalni-prostorski-plan/izhodka-rp> (28. 8. 2025).
- Medmrežje 7: https://pis.eprstor.gov.si/pis-evt-web/pages/javni-del/prostorskiakti/prostorski_akt_podrobnosti.xhtml?postopekId=255847 (28. 8. 2025).
- Naprudnik, M. 2018, Regionalno planiranje in urejanje prostora v Sloveniji, Prostorski načrtovalci 21. stoletja. Medmrežje: <https://media.fgg.uni-lj.si/knjige/prostorski-nacrtovalci-21-stoletja.pdf> (28. 8. 2025).
- Nared, J., Hudoklin, J., Kavaš, D., Zavodnik Lamovšek, A. 2019, Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji. Ljubljana.
- Navodila za vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega plana. Ministrstvo za naravne vire in prostor. Ljubljana, 2023. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostor_regionalno/navodila_vsebina_oblika_nacin_priprave_rpp.pdf (28. 8. 2025).
- Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje, področje 1 Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni. Geodetski inštitut Slovenije, 2022. Medmrežje: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/projekt-pilot-mop/> (27. 5. 2025).
- Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Uradni list RS, št. 72/2023. Ljubljana.
- Ribičič, C. 2024: Ustanavljanje pokrajin. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016 in 18/2023 – ZDU-1O. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Uradni list RS, št. 199/2021, 18/2023 – ZDU-1O, 78/2023 – ZUN-PEOVE, 95/2023 – ZIUOPZP, 23/2024, 109/2024 in 25/2025 – odl. US. Ljubljana.

VLOGA KRAJINSKE ZASNOVE V REGIONALNEM PROSTORSKEM NAČRTOVANJU: STRATEŠKI PRISTOP K VARSTVU IN RAZVOJU KRAJINE

dr. Aleš Mlakar, Nika Cigoj Sitar

Prostorsko načrtovanje Aleš Mlakar s.p.; ales.mlakar@siol.com, ncigoj@gmail.com

dr. Damjana Gantar, Jana Kozamernik

Urbanistični inštitut Republike Slovenije; damjana.gantar@uirs.si, jana.kozamernik@uirs.si

Leon Kobetič, Nina Uršič

Locus prostorske informacijske rešitve d. o. o.; leon.kobetic@locus.si, nina.ursic@locus.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_07

IZVLEČEK

Vloga krajinske zasnove v regionalnem prostorskem načrtovanju: strateški pristop k varstvu in razvoju krajine

Krajinska zasnova (KZ) je obvezna strokovna podlaga za pripravo regionalnih prostorskih planov (RPP). KZ se pripravljajo za krajinsko zaokrožena ali problemska območja (nad)regionalnega značaja. Namenjene so usmerjanju prostorskega razvoja in varstva ter obravnavajo izzive, kot so krepitev prostorske identitete, prilagajanje podnebnim spremembam, povečanje prehranske samooskrbe, razvoj podeželja, uvajanje obnovljivih virov energije ter zelene infrastrukture. KZ so v osnovi interdisciplinarno prostorsko načrtovalsko orodje, ki obravnavajo krajino kot celoto in presegajo sektorske pristope. Pred izdelavo prve generacije RPP je Ministrstvo za naravne vire in prostor naročilo pripravo metodologije in vzorčnega primera KZ kot vodilo izdelovalcem prihodnjih strokovnih podlag. Prispevek predstavlja teoretična izhodišča, metodologijo in vsebino vzorčne krajinske zasnove za Kozjansko in Obsootelje.

KLJUČNE BESEDE

krajinska zasnova, strokovne podlage, regionalni prostorski plan, varstveno načrtovanje, razvoj podeželja, Kozjansko, Obsootelje

ABSTRACT

The role of the landscape concept in regional spatial planning: A strategic approach to landscape protection and development

Landscape concept (LC) is a mandatory expert basis for the preparation of regional spatial plans (RSPs). LCs are prepared for landscape- or problem-specific areas of (supra)regional significance. They are intended to guide spatial development and protection, addressing challenges such as strengthening spatial identity, climate change, food self-sufficiency, rural development, the implementation of renewable energy sources, and the promotion of green infrastructure. As such, LCs are interdisciplinary and comprehensive spatial planning tools that exceed sectoral approaches. Prior to the first generation of RSPs, the Ministry of Natural Resources and Spatial Planning commissioned the development of a methodology and a sample case of LC to serve as a guide for preparation of future expert bases. This chapter presents the theoretical foundations, methodology, and content of the sample LC for Kozjansko and Obsootelje.

KEY WORDS

landscape concept, expert basis for spatial planning, regional spatial plans, conservation planning, rural development, Kozjansko, Obsootelje

1 Uvod

Temeljni strateški dokument za usmerjanje prostorskega razvoja Slovenije – Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Resolucija ... 2023) – na več mestnih poudarja ohranjanje in krepitev regionalne prostorske identitete. Prostorsko identiteto oblikujejo krajinske, naselbinske in druge grajene značilnosti. Hiter razvoj in nekritično prevzemanje tujih zgledov v zadnjem času presega zmožnost kritičnega odziva stroke, zato se zdi, da je stanje v prostoru čedalje slabše, kaotično, razvoj pa neusmerjen in generičen. Prostorska identiteta, ki jo oblikujejo prepoznavne naravne, krajinske in grajene strukture, ter se je postopno in skozi daljša časovna obdobja oblikovala s prepletom geografskih, kulturnozgodovinskih, družbenih, gospodarskih in drugih dejavnikov, se na mnogih območjih izgublja. Načrtovana priprava regionalnih prostorskih planov (v nadaljevanju RPP) prinaša priložnosti za usmerjanje razvoja, ki bo temeljil tudi na viziji in ciljih prostorskega razvoja, kot jih določa strategija prostorskega razvoja Slovenije (Resolucija ... 2023). Usmerjena bo v reševanje razvojne in varstvene problematike, ki je prepodrobna za reševanje na nacionalni ravni in preveč kompleksna za reševanje na občinski ravni. Izpostavila bo regionalne značilnosti oziroma prednosti, vključno s krajinskimi, ter bo tako ključna za postopno doseganje regionalizacije Slovenije.

Skladno s 65. členom Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3; 2021) je ena od obveznih strokovnih podlag za pripravo RPP tudi krajinska zasnova (KZ), ki se izdelava za posamezna krajinsko zaokrožena območja. Ministrstvo za naravne vire in prostor (MNVP) je s tem namenom leta 2024 naročilo pripravo (a) metodologije za izdelavo KZ za regionalne prostorske plane in (b) vzorčnega primera krajinske zasnove za regionalni prostorski plan. Namen prispevka je predstavitev te metodologije ter vzorčnega primera KZ Kozjansko in Obsotelje, s katerim smo preverili metodologijo, hkrati pa je to že vsebinsko celovita naloga, ki služi kot strokovna podlaga za RPP (glej Gantar in sodelavci 2024). V prispevku so izpostavljeni predvsem postopkovni in vsebinski poudarki, pomembni za uspešno pripravo KZ v prihodnje.

Krajinska zasnova je skladno s 67. členom ZUreP-3 (2021) namenjena usmerjanju in podrobnejši določitvi prostorskega razvoja in varstva na posameznih območjih v krajini. Iz dualizma »razvoj in varstvo« izhaja, da je KZ orodje in do neke mere tudi že rezultat uskladitve interesov v prostoru – končni odraz uskladitve je šele prostorski akt. KZ je obvezna strokovna podlaga za pripravo regionalnega prostorskega plana ali občinskega prostorskega načrta, kar pomeni, da se tako metodologija izdelave kot sama vsebina ustrezno prilagodita vrsti in namenu prostorskega akta, za katerega se pripravljata, oziroma morata biti po obsegu in obliki ustrezna občinski ali regionalni ravni prostorskega načrtovanja.

Krajinska zasnova za RPP je po značaju konceptualna, usmerjena v oblikovanje strateških izhodišč razvoja in varstva, usmerjena je v organizacijo dejavnosti v prostoru in umeščanje novih prostorskih ureditev, pomembnih za prostorski razvoj posamezne razvojne regije ter ureditev, ki segajo v območje več občin ali vplivajo na razvoj več občin.

Sistematična izdelava KZ bistveno pripomore k uveljavljanju varstva, načrtovanja in upravljanja krajine skladno z Evropsko konvencijo o krajini in je del prizadevanj za uveljavitev Krajinske politike Slovenije (Hudoklin in Mlakar 2019). Krajinska politika pomeni »izražanje splošnih načel, strategij in smernic pristojnih organov z javnimi pooblastili, na podlagi katerih se lahko sprejemajo posebni ukrepi za varstvo, upravljanje in načrtovanje krajin« (Zakon o ratifikaciji ... 2003, 1. člen). Je vsestransko organiziran, formalno sprejet in uveljavljen način celovitega, povezanega in vključujočega varstva, načrtovanja in upravljanja krajine. Predvidoma bo obsegala pet stebrov politike oziroma sistema: 1. pravni okvir, 2. organizacijski okvir, 3. orodja varstva, načrtovanja in upravljanja krajine (sem kot ključno orodje sodi tudi KZ), 4. ozaveščanje, izobraževanje, razvoj stroke in dobre prakse, vključevanje širše javnosti v oblikovanje kakovostne krajine in 5. finančni mehanizmi.

2 Razvoj metodologije za izdelavo KZ

Razvoj metodologije za KZ za RPP in vzorčnega primera je temeljil na predhodno pripravljenih Priporočilih za izdelavo krajinske zasnove (Bizjak in sodelavci 2020), ki pa so bila pripravljena na podlagi ZUreP-2 za občinsko raven planiranja. Razvoj metodologije za izdelavo KZ za RPP torej prinaša prilagoditev splošnih priporočil za regionalno raven.

Razvoj metodologije KZ za RPP je temeljil na:

- dosedanjih dobrih praksah (tujih in slovenskih primerih izdelanih KZ),
- nekdanjih podzakonskih aktih in drugih gradivih v zvezi z izdelavo KZ,
- gradivih, ki se nanašajo na izdelavo prostorskih aktov ali strokovnih podlag, povezanih z varstvom, načrtovanjem in upravljanjem krajine v tujini, predvsem v Franciji (Prise en compte du paysage ... 2016), Nemčiji (Landscape planning ... 2008), Kataloniji (Nogué, Sala in Grau 2016) in Švici (Werkzeugkasten LEK ... 2002),
- temeljni literaturi s področja krajinskega načrtovanja,
- gradivih, ki se nanašajo na aktualne načrtovalske pristope in pojme, kot so: ekološka povezljivost, ekosistemske storitve in zelena infrastruktura, geodesign, prilagajanje podnebnim spremembam,
- mednarodnih konvencijah, resolucijah, deklaracijah in priporočilih,
- vsebinsko povezanih projektih, kot sta Varstvo in razvoj slovenske krajine: Izhodišča za oblikovanje krajinske politike (Hudoklin in Mlakar 2019) in Prenova regionalne razdelitve krajinskih tipov in izjemnih krajin v Sloveniji ter njihova digitalizacija (Golobič in sodelavci 2024).

Proces izdelave KZ za RPP je razdeljen na osnovne faze:

- A. Opredelitev izdelave krajinske zasnove:** Opredelitev izdelave KZ je nujen pogoj za pristop k izdelavi, saj obveza za izdelavo KZ ni neposredno opredeljena v ZUreP-3. Opredelitev torej izhaja iz obveze ali zaveze o izdelavi KZ, na primer na podlagi dogovora MNVP, regije ali skupine občin. Na podlagi dogovora se pristopi k pripravi projektne naloge (z vsebinjenjem), ki opredeli namen, okvirno območje, način priprave, okvirno vsebino ter finančni in časovni okvir KZ. Projektna naloga je nujen korak, ki mu sledi izbira izdelovalca po postopku javnih naročil.
- B. Uvod in izhodišča (faza podrobnejše razdelave):** Uvod in izhodišča so faza, ki jo pripravlja že izbrani izdelovalec. Nadgradi se projektna naloga, podrobneje opredeli metoda dela, vsebina in struktura gradiva, grafične priloge. Uvod praviloma obsega opis namena, vsebine in metode dela ter območja KZ. Obseg izhodišč se smiselno prilagodi prostorsko-načrtovalskemu problemu, praviloma pa se opredeli želeno stanje krajine ter cilje razvoja in varstva.
- C. Analiza in vrednotenje (analitična faza):** Analiza je namenjena spoznavanju krajine in njenih značilnosti ter pridobivanju informacij, povezanih z razreševanjem prostorsko-načrtovalskega problema. Nadgrajena mora biti z vrednotenjem – ugotavljanjem vrednosti, pomena, kakovosti ali potencialov krajine kot celote in njenih sestavnih delov. Prvi korak sklopa je analiza stanja, vplivov in razvojnih možnosti. Korak načeloma obsega: opredelitev in analizo programskih izhodišč, obravnavo celotnega območja po dejavnikih (vsebinah, plasteh, področjih, sistemih, prostorskih celotah), analizo ranljivosti, primernosti in ustreznosti prostora (v primeru umeščanja novih dejavnosti ali prostorskih ureditev), podrobnejšo obdelavo posameznih območij in prostorskih ureditev (na primer programskih središč, razvrednotenih območij), posebne analize in strokovne podlage (na primer hidrološko-hidravlična študija).

Naslednji trije koraki povzemajo in zaokrožajo analitični del izdelave KZ ter predstavljajo prehod v sintezno fazo:

- problemska analiza, ki odkriva obstoječe in potencialne probleme oziroma dileme ter že nakaže priložnosti in možne rešitve,
- vrednostna analiza, ki prepoznava kakovosti v prostoru, je osnova za odločitev o tem, kaj početi s posameznim delom prostora (ga ohranjati ali spreminjati),
- členitev območja KZ na prostorske enote,

- obravnava scenarijev in/ali variant. Opravilo je v prvi vrsti namenjeno optimizaciji procesa odločanja. Nepravilno bi bilo opredeliti, da je ena sama ponujena rešitev okoljsko, prostorsko, funkcionalno, ekonomsko sprejemljiva, ne da bi vedeli, ali obstajajo tudi druge možnosti uresničitve istega cilja. Tovrstno obravnavo se spodbuja, vendar pa se na njej ne vztraja, če ni smiselna.

Č. **Koncept, zasnova in usmeritve:** Koncept, zasnova in usmeritve predstavljajo sintezno fazo izdelave oziroma samo KZ. Namen sintezne faze je načrtovanje rešitev in priprava usmeritev po posameznih vsebinah KZ. Razvojni in varstveni koncept temeljita na jasni predstavi o tem, kaj želimo početi z obravnavanim krajinskim območjem kot celoto in njegovimi posameznimi deli. Na podlagi ugotovitev analize in vrednotenja se preveri in po potrebi prilagodi želeno stanje krajine ter cilje razvoja in varstva. Izhodišče naj bo shematičen prikaz koncepta (ključnih misli). Sledi podrobnejši prikaz zasnove (na kartografski podlogi), s prikazom območij poudarjenega varstva in razvoja (novih prostorskih ureditev, obnove ali prenove, sanacije, ohranjanja) ter ključnih ureditev.

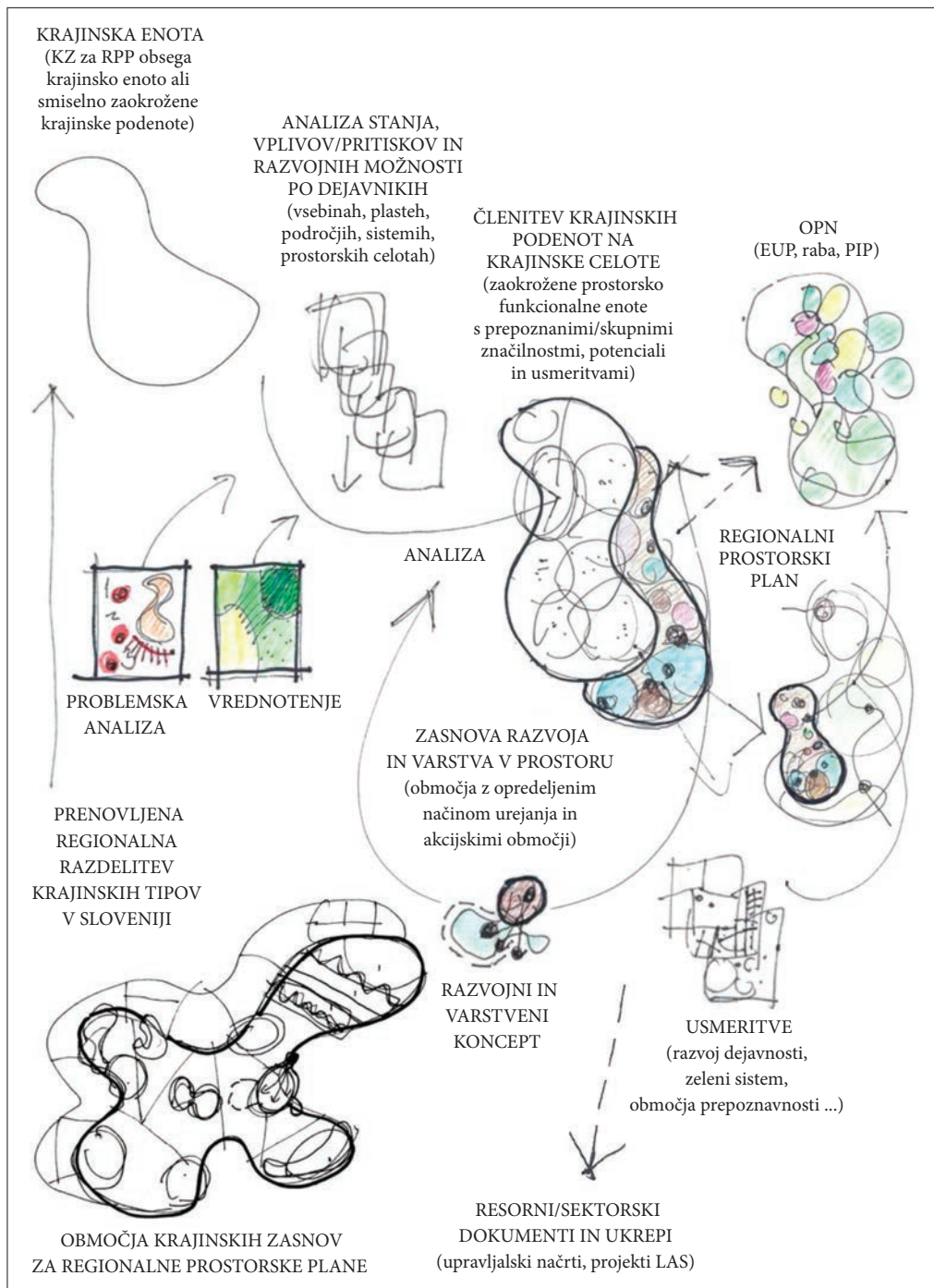
D. **Uresničevanje in upravljanje (faza prenosa v prostorske akte, podrobnejše načrtovanje in izvedba ukrepov):** Uresničevanje in upravljanje, ki sledi izdelavi KZ, pomeni prenos v določila prostorskih aktov in sektorskih načrtov, pripravo dodatnih (podrobnejših) prostorskih aktov in projektne dokumentacije (osredotočeno na ključna območja in prostorske ureditve, ki jih predlaga KZ), prenos v ostale dokumente ter izvedbo, spremljanje stanja in nadzor. Izdelava KZ se ne sme zaključiti s samim dokumentom, ampak je nujno zagotoviti njeno izvedbo.

Osnovo priprave RPP in KZ za RPP predstavlja prenovljena Regionalna razdelitev krajinskih tipov in izjemnih krajin v Sloveniji (Golobič in sodelavci 2024), katere namen je, da postane temeljno orodje varstva, upravljanja in načrtovanja krajine ter obvezujoča podlaga v načrtovalskem in/ali odločevalskem procesu. Tipologija pa ne more nadomestiti vsakokratne analize krajine in pričakovanih ali želenih sprememb v okviru izdelave KZ. KZ za RPP in tudi RPP je, vsaj kar se tiče varstva, upravljanja in načrtovanja krajine, vezni člen med krajinsko tipologijo in občinskim prostorskim načrtom (v nadaljevanju OPN) kot temeljnim izvedbenim prostorskim aktom. Krajinske podenote se izkazujejo kot smiselna osnovna operativna enota obravnave krajine na strateški ravni načrtovanja – ravni enovite obravnave celotnega območja RPP. S KZ se podrobneje obravnava posamezno krajinsko zaokroženo območje, ki je del območja RPP. Območja KZ za RPP se smiselno prilagaja krajinskim enotam in smiselno zaokroženim krajinskim podenotam.

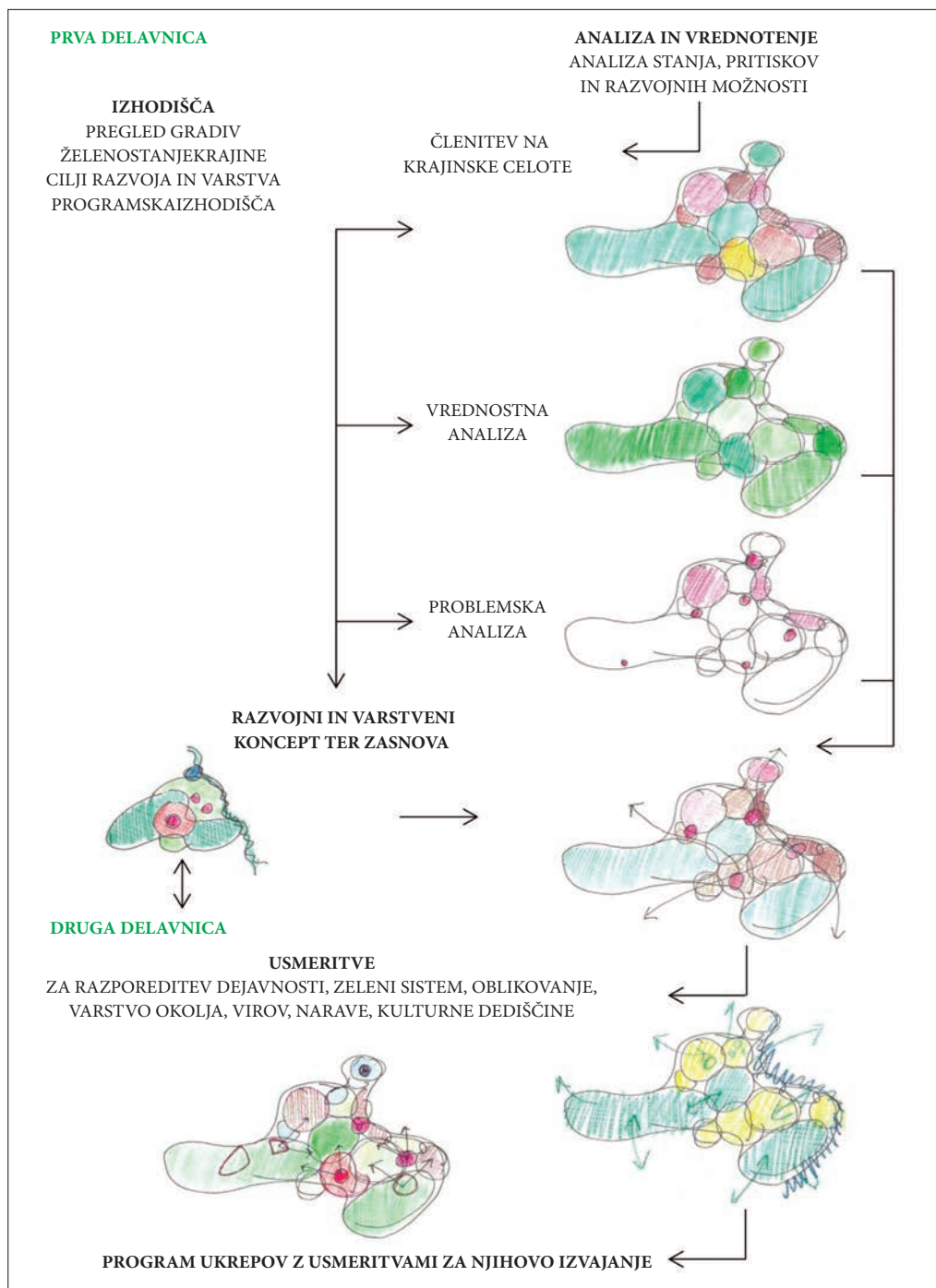
S KZ in RPP se na podlagi prepoznavnih značilnosti, problemske analize in vrednotenja nadalje členi krajinske podenote na manjše zaokrožene prostorsko funkcionalne enote – krajinske celote. Razlog za to opravilo je razkorak med krajinskimi podenotami (hierarhično sicer najnižjo enoto krajinske tipologije), nizom raznolikih slojev iz prikaza stanja prostora ter enotami urejanja prostora in namensko rabo prostora (končnim rezultatom prostorskega načrtovanja). Dodana vrednost KZ/RPP je lahko prav ta vmesna analitična in konceptualna raven členitve prostora, na katero so vezani tudi konkretni ukrepi in ureditve, določene s KZ/RPP. Umeščanje novih dejavnosti v prostor ter spreminjanje namenske rabe prostora brez jasnih konceptualnih izhodišč razvoja in varstva posameznega dela regije in občine je namreč prepoznan problem prostorsko načrtovalske prakse. Dodatna nadgradnja krajinske tipologije in vhodni podatek za nadaljnje prostorsko načrtovanje je podrobnejše vrednotenje krajine ter opredelitev območij in prvin prepoznavnosti. Te vsebine na ravni OPN praviloma manjkajo.

3 Vzorčni primer KZ za Kozjansko in Obsotelje

Vzorčna KZ za RPP je bila v prvi vrsti namenjena testiranju metodologije izdelave KZ, zato je postopek priprave v celoti sledil predstavljenim korakom in priporočilom. Obenem pa je vzorčni primer KZ tudi neposredno uporabna strokovna podlaga za pripravo RPP. Pripravljena je bila v sodelovanju z deležniki (Javnim zavodom Kozjanski park, regionalnima razvojnima agencijama občinami) z območja obravnave in naročnikom (MNVP). KZ za Kozjansko in Obsotelje je pripravljena za izvajanje (faza D).



Slika 1: Izhodišča izdelave KZ na regionalni ravni načrtovanja.



Slika 2: Shema izdelave/postopka priprave KZ.

Razlogov za pripravo vzorčnega primera za Kozjansko in Obsotelje je več. Gre za tipično krajinsko in hkrati funkcionalno zaokroženo območje več občin, za katero je smiselna priprava KZ za RPP. Osrednji del obravnavanega območja sodi v Kozjanski regijski park. Upravljavalec parka je Javni zavod Kozjanski park, ki je bil ključen deležnik pri izdelavi KZ in bo v prihodnosti ključen tudi pri uresničevanju vsebin KZ. Ker park še ne razpolaga z upravljavskim načrtom, bo lahko krajinska zasnova ena od strokovnih podlag za njegovo pripravo. Po strategiji prostorskega razvoja (Resolucija ... 2023) območje sodi v odmaknjeno podeželje, z izbiro in obravnavo območja pa je to postavljeno na ustrezno mesto krajinsko najbolj prepoznavnih območij Slovenije.

Izdelava KZ je potekala po korakih (glej poglavje 2), ki so se tekom izdelave smiselno prilagajali dejanskemu prostoru in prostorski problematiki. V fazi A. Opredelitev izdelave je ministrstvo, pristojno za prostor (MNVP), podalo namero po izdelavi vzorčne zasnove in opredelilo projektno nalogo. Opredelitev območja je bila določena v dialogu med naročnikom MNVP in izvajalci.

Že od začetka so bili v proces vključeni deležniki – Javni zavod Kozjanski park, nosilci urejanja prostora (v nadaljevanju NUP), regionalni razvojni agenciji, občine). Prostorski okvir priprave KZ zajema dve regiji, Savinjsko in Posavsko ter sedem občin: Bistrico ob Sotli, Kozje, Podčetrtek, Brežice, Krško, Šentjur in Sevnico. Deležniki so bili prisotni na dveh delavnicah, prva je bila namenjena seznanitvi deležnikov s pripravo KZ in skupnemu oblikovanju izhodišč. Na drugi delavnici je bilo predstavljeno delovno gradivo (cilji, programska izhodišča, analiza in vrednotenje, osnutek koncepta), glavni namen pa je bil skupno oblikovanje koncepta razvoja in varstva.

V fazi B. Uvod in izhodišča so bili pregledani relevantni dokumenti, predvsem predhodno izdelane strokovne podlage in ostala gradiva:

- Obvezne strokovne podlage za regionalne prostorske plane (2024), ki vsebujejo analizo stanja v prostoru (po regijah), strokovne podlage sektorjev, analizo razvojnih potencialov regij in okvirne usmeritve za razvoj poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture, ki so bile upoštevane pri pripravi programskih izhodišč za KZ;
- Strokovne podlage za posodobitev akta o zavarovanju Kozjanskega regijskega parka (Zavod Republike Slovenije za varstvo narave 2018), ki utemeljujejo nujne spremembe pri upravljanju parka, kot jih določa Uredba o regijskem parku (1999). Strokovne podlage obsegajo tudi predlog za razširitev območja, kar je bilo upoštevano pri izdelavi KZ. Te strokovne podlage so bile uporabljene tudi kot eno od izhodišč za členitev prostora v KZ, vrednostno analizo in pripravo usmeritev;
- Regionalna razdelitev krajinskih tipov in izjemnih krajin v Sloveniji (Golobič in sodelavci 2024), pri naša posodobljeno in metodološko sodobno strokovno podlago za krajino, njena uporaba je ključna predvsem pri pripravi podrobnejše členitve prostora v KZ, vrednostno analizo ter pripravo usmeritev.

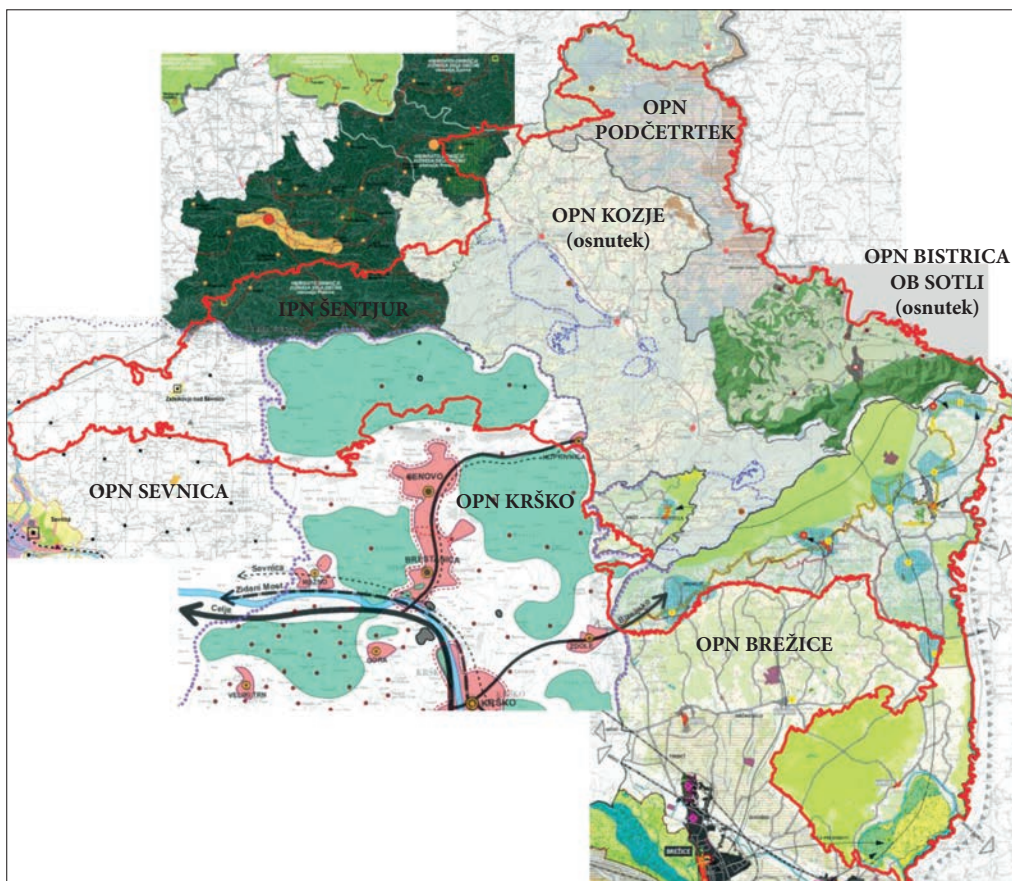
V nadaljevanju so bili analizirani OPN-ji vseh vključenih občin ter izvedbena primerjava njihovih pristopov k prikazu usmeritev za poselitve, druge dejavnosti in razvoj v krajini. Ugotovljene so bile precejšnje razlike ter odstopanja v podrobnosti obravnave. Izkazali so se tudi nepovezanost in vsebinska razhajanja na mejah občin, kar je potrdilo smiselnost enovite obravnave celotnega območja. Vse občine prepoznavajo območje Kozjanskega parka kot posebno območje, kjer se ohranjajo in razvijajo prepoznavne značilnosti in vrednote prostora, pomembne z vidika krajinskih ter urbanističnih in arhitekturnih značilnosti, vendar tiste občine, katerih ozemlje v celoti ali večinoma sodi v to območje, znotraj območja parka določajo tudi razvoj poselitve in dejavnosti, predvsem v povezavi s turizmom. Vendar pa sta ti dve strateški usmeritvi lahko konfliktni in tudi problemska in vrednostna analiza kaže, da nekatere novejša ureditve (tudi precej) načenjajo prepoznavne značilnosti in vrednote prostora. Posamezne strateške usmeritve zato nujno potrebujejo ustrezno regulacijo v izvedbenem delu OPN in predvsem ukrepe, vezane na izvedbo.

Analizi OPN je sledila priprava programskih izhodišč, ki je temeljila na pregledu regionalnih razvojnih programov, predvsem naboru predlaganih razvojnih projektov in izhodišč vseh NUP-ov, ki so posredovali svoja gradiva. Za pripravo programskih izhodišč je bila ključna tudi razprava na prvi delavnici, kjer so vsi udeleženi izrazili svoje poglede na prednosti in slabosti območja (poenostavljena SWOT analiza) in dopolnitve programskih izhodišč – s konkretizacijo razvojnih teženj in pobud ter prostorskimi

umestitvami, ki so jih deležniki poslali po delavnici. Programska izhodišča (prioritete, ideje, razvojni projekti) so osnova za opredelitev vsebine KZ, predvsem za razporeditev dejavnosti v prostoru (usmeritve v zvezi s turizmom se na primer nanašajo na oblikovanje turističnih središč in mreže izhodiščnih turističnih točk, spodbujanje koncepta razpršenega hotela in urejanje naravnih kopališč).

Eden najpomembnejših korakov v pripravi KZ je opredelitev zelenega stanja krajine ter ciljev razvoja in varstva. Ta korak je bil izveden v okviru prve delavnice, kjer so predstavljeni osnutek dopolnili vsi sodelujoči. Krajina Kozjanskega in Obsotelja bo:

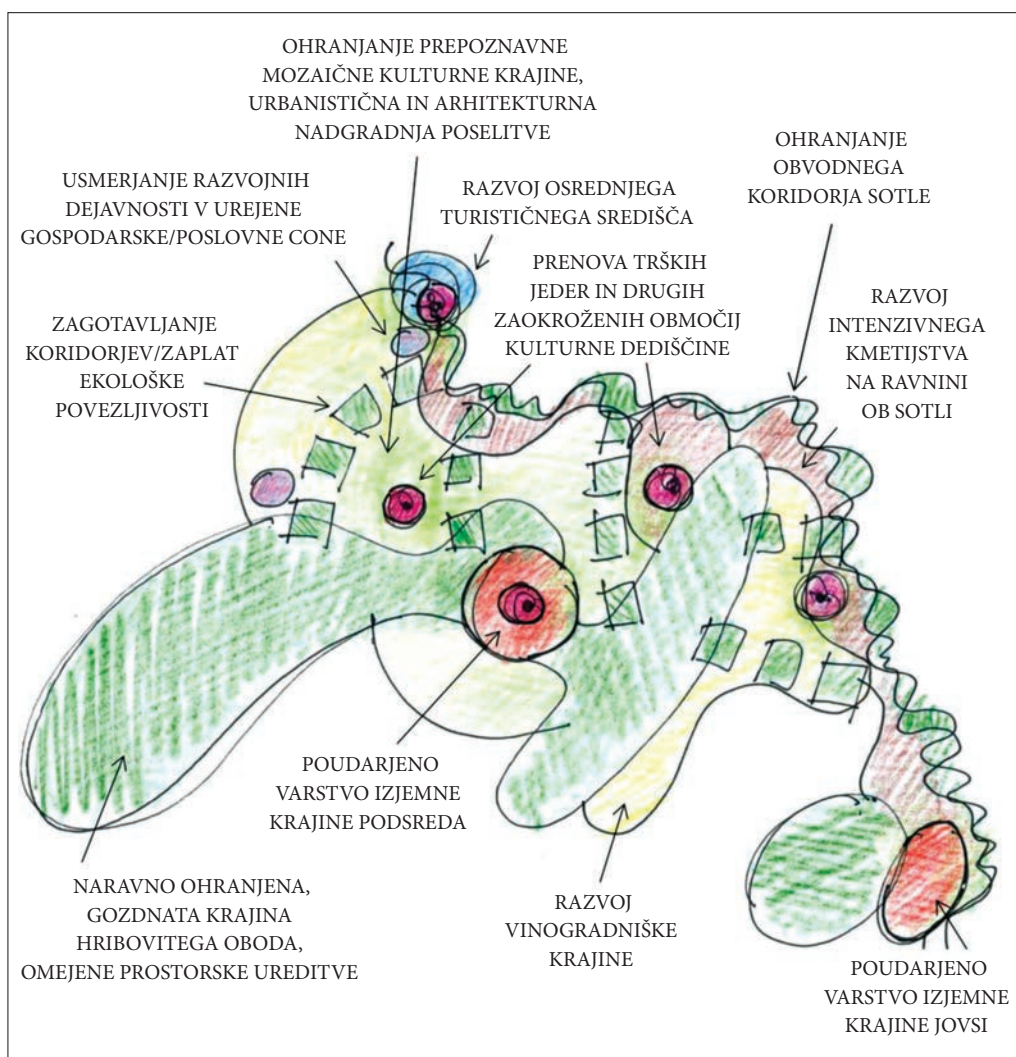
- prepoznavna, vzdrževana in celovito upravljana mozaična kulturna krajina, brez motečih grajenih prvin in razvrednotenj,
- krajina, ki bo s krajinskimi prvinami zagotavljala biotsko pestrost (ugodno stanje vrst in habitatnih tipov),
- naravno ohranjena, gozdnata krajina hribovitega oboda, z omejenimi prostorskimi ureditvami,
- kmetijska krajina, ki bo omogočala odporno in konkurenčno pridelavo kakovostne hrane,
- krajina, ki bo njenim prebivalcem omogočala sodoben in zdrav način bivanja ob ohranjanju tradicionalnih vrednot,
- krajina, ki bo njenim obiskovalcem zagotavljala prijetna doživetja,



Slika 3: Združen prikaz zasnov prostorskega razvoja občin iz strateških delov OPN.

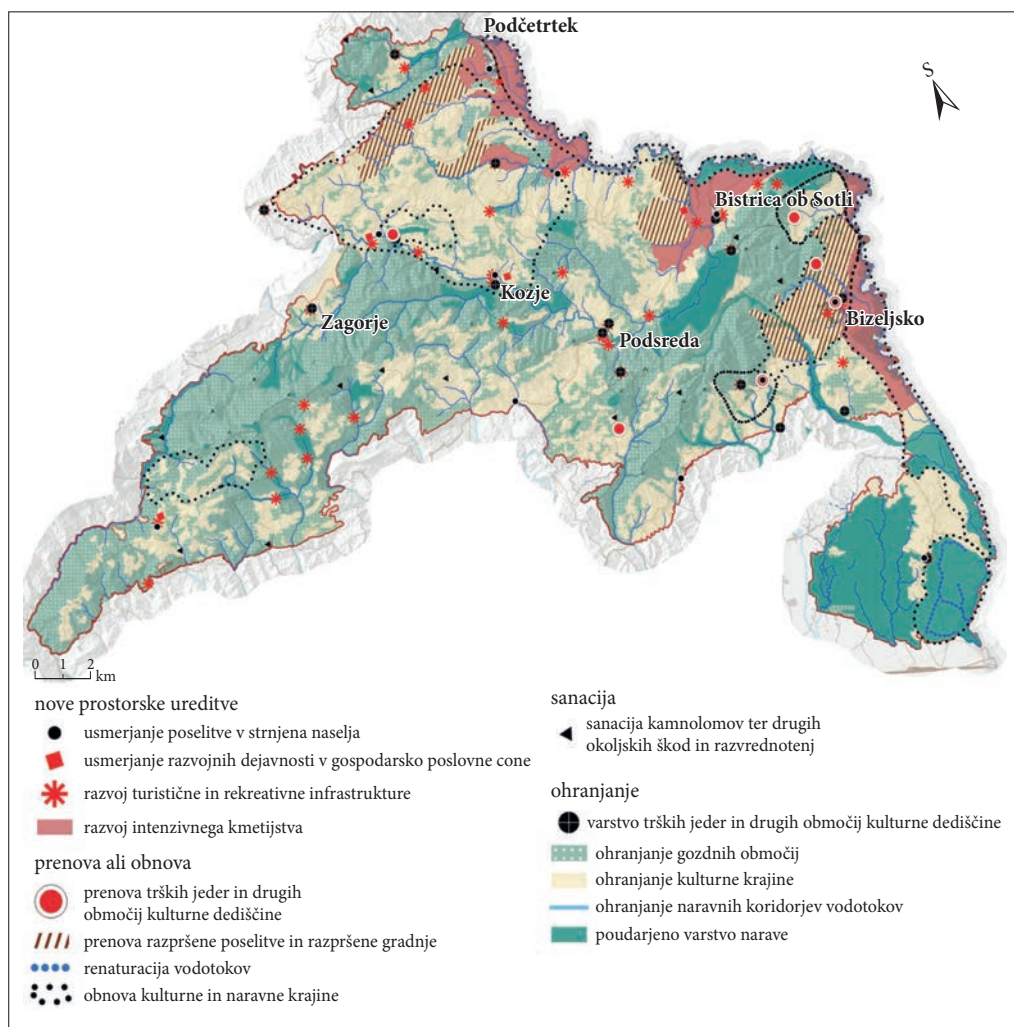
- krajina, ki bo tvorila celoto z urbanistično in arhitekturno skladno poselitvijo, brez zaradi neznanih arhitekturnih prvin izstopajočih stavb,
- krajina, ki bo identiteto gradila skupaj z urejeno in krajini prilagojeno turistično in rekreacijsko infrastrukturo.

Fazi priprave izhodišč je sledila faza C. Analiza in vrednotenje. Za to fazo je nujno poznavanje dejanskega stanja v prostoru, kar pomeni terenske ogleda, dodatni pregled gradiv, ki obravnavajo prostorske značilnosti območja in pridobitev informacij lokalnih deležnikov. Rezultat te faze so podroben opis območja krajinske zasnove (ilustriran s fotografijami in digitalnimi ortofoto posnetki (v nadaljevanju DOF)), kartografsko gradivo – analitične karte za posamezne sestavine (na primer relief, vode, ogrožena območja, spremembe dejanske rabe med 2010 in 2024, krajinske enote, varstvo narave in kulturne



Slika 4: Razvojni in varstveni koncept za Kozjansko in Obsotlje.

dediščine). Na podlagi analize je bila izvedena členitev območja na krajinske celote. Sledila je problemska analiza, kjer so bila opredeljena in kartografsko prikazana različna razvrstitev v prostoru (na primer območja neprimerno umeščena in/ali tipološko in arhitekturno neprimerne pozidave, območja, ki zaradi problematike (zgoščevanja razvrstitev) ali pomena in možnih konfliktov zahtevajo celovito urejanje, vidno izstopajoče prvine, zaraščajoča območja/območja opuščanja kmetijske rabe). Evidentirani so bili tudi problemi, ki niso prostorsko opredeljeni, temveč bolj upravljaljske narave in zahtevajo drugačen pristop upravljanja (na primer nezadostna sredstva za prenovo kulturne dediščine, težavno umeščanje rastlinjakov, omejene možnosti za razvoj kmetij). Naslednji pomemben korak je vrednostna analiza, kjer so bile za krajinske celote (opredeljene v koraku členitve) podane ocene za 1. naravno ohranjenost in biotsko raznovrstnost, 2. prepoznavnost in 3. harmoničnost. Vrednostna analiza predstavlja celovito in sintezno vrednotenje krajine, ki zaokroža analizo in ima varstveni predznak – odkriva kakovosti



Slika 5: Zasnova razvoja in varstva.

v krajini, tudi potencialne. Vrednostna analiza skupaj s problemsko analizo vodi v razvojni in varstveni koncept ter zasnovo, hkrati pa je osnova za opredelitev območij in prvin krajinske prepoznavnosti na lokalni ravni.

V okviru faze Č. Koncept, zasnova in usmeritve sta pripravljena razvojni in varstveni koncept ter zasnova, ki določata način celovitega urejanja območja – izražata jasno predstavo o tem, kaj želita regiji in občine početi z obravnavanim krajinskim območjem kot celoto in njegovimi posameznimi deli – katera območja in prostorske prvine se bodo strateško ohranjala in katera območja prostorsko razvijala – spreminjala. Koncept in zasnova odražata želeno stanje krajine ter uresničitev ciljev razvoja in varstva. Razvojni in varstveni koncept določa osnovno idejo urejanja območja ter je predstavljen z besedilom in shemo. S prihodnjim prostorskim razvojem ter varstvom Kozjanskega in Obsotelja se ohranja, vzdržuje in celovito upravlja prepoznavna mozaična kulturna krajina. Posebno pozornost se namenja obnovi obstoječih in urejanju novih visokodebelnih travniških sadovnjakov. Ohranjanje in povečanje se biotsko pestrost, vzdržuje in obnavlja suhe travnike, ohranjanja obvodni prostor Sotle ter zagotavlja koridorje ekološke poveztivosti. Ohranjanje se prepoznavnost in celovito prenavlja trška jedra. Razvija se intenzivno kmetijstvo na ravnini ob Sotli ter spodbuja odporno in konkurenčno pridelavo kakovostne hrane. Območja razvrednotene razpršene poselitve in razpršene gradnje se sistematično prenavlja. Razvojne dejavnosti se usmerja v urejene gospodarske/poslovne cone.

Koncept je dorečen z zasnovo razvoja in varstva, kjer se razdeli z določitvijo osnovnih območij in principov urejanja. Podrobnejše opredelitve so podane v okviru usmeritev za razvoj dejavnosti v prostoru, usmeritev za varstvo okolja, narave, kulturne dediščine in naravnih virov, usmeritev za zeleni sistem območja in usmeritev za prepoznavnost ter ohranjanje kakovosti krajine in arhitekturne identitete. Končna faza priprave KZ je opredelitev programa ukrepov z usmeritvami za njihovo izvajanje. Ukrepi obsegajo pripravo strokovnih podlag in raziskav (na primer v zvezi z obnovo suhih travšč), pripravo/dopolnitev prostorskih izvedbenih aktov in drugih načrtov (na primer opredelitev vedut kot planske kategorije), vzpostavitev/dopolnitev baz (na primer vpis kamnitih znamenj v register kulturne dediščine), izvedbo/gradnjo (na primer sajenje drevoredov), finančne podpore (na primer sodobnim stanovanjskim zadrugam) in organizacijske ukrepe (na primer vzpostavitev svetovalne službe za področje arhitekture).

S pripravo zaključnega poročila in predstavitvijo v območju je bilo gradivo predano deležnikom z vodilom, da ga vzamejo za svoje in ga po svojih močeh ter odvisno od pristojnosti prevedejo v svoje dokumente in vključijo v izvajanje (na primer občine na področju načrtovanja prostorskih ureditev lokalnega pomena, Javni zavod Krajinski park na področju upravljanja regijskega parka, razvojni agenciji na področju regionalnih projektov, ministrstva na področju resornih aktivnosti).

4 Razprava in sklep

Pripravo strokovnih podlag in prve generacije RPP v vseh razvojnih regijah sofinancira država. V tem okviru bo izdelano tudi deset KZ in šest urbanističnih zasnov z elementi KZ, sistematično razporejenih po državi in regijah. Cilj MNVP je pridobiti primerljive RPP, izdelane na enak način na podlagi enotne uporabe ustreznih razpoložljivih podatkov in enotnih strokovnih podlag. Zato je priprava metodologije in vzorčnega primera KZ ključnega pomena.

Metodologija temelji na oblikovanju racionalnega pristopa v omejenem časovnem in finančnem okviru ter nuji preseganju slabosti obstoječega prostorskega načrtovanja – horizontalne nepovezanosti resornih izhodišč in ukrepov, nezdružljivih zasnov prostorskega razvoja občin, razlik glede obravnave krajine in nedorečenih usmeritev za razvoj v krajini v strateških delih OPN ter podrobnejšega prostorskega načrtovanja brez jasnih konceptualnih/strateških izhodišč razvoja in varstva krajine. Metodologija izpostavlja vrednotenje krajine in opredelitev območij/prvin prepoznavnosti, oblikovanje ključnih razvojnih odločitev in varstvenih zahtev ter reševanje posebnih/konkretnih prostorsko načrtovalskih vprašanj. Temeljna zahteva izdelave KZ pa je predvsem njena (neposredna) uporabnost.

Vzorčni primer KZ nudi Kozjanskemu in Obsotelju usmeritve za načrtovanje celotnega krajinskega območja in njegovih posameznih delov – opredeli, katera območja se bodo ohranjala in katera prostorsko razvijala. Koncept in zasnova odražata želeno stanje krajine ter uresničitev ciljev razvoja in varstva. S KZ so prvič na enem mestu in na enoten način zbrani podatki o stanju in bodočem razvoju in varstvu Kozjanskega parka, s čimer bo tudi načrt upravljanja postal bolj operativen. Ne glede na to, da se sprejme na podlagi predpisov s področja ohranjanja narave, je smiselno, da ni omejen na varstvo narave, ampak varstvo narave skupaj z varstvom kulturne dediščine, kmetijstvom ter turizmom in rekreacijo poveže v celoto.

Metodologija posebno pozornost namenja sodelovanju z udeleženci urejanja prostora. Spodbujanje participativnega procesa, ki zajema vključevanje različnih deležnikov in komunikacijo že od samega začetka priprave KZ, je ključno za pripravo uspešnih, usklajenih in široko sprejetih dokumentov, izdelovalcem pa omogoča tudi vključevanje lokalnih in specifičnih znanj ter prepoznavanje različnih potreb in interesov. Ob pripravi vzorčnega primera se je kot izredno koristno izkazalo predvsem sodelovanje z Javnim zavodom Kozjanski park.

KZ je kompleksno, interdisciplinarno ter celovito prostorsko načrtovalsko orodje, utemeljeno na metodologijah varstvenega načrtovanja in sodobnih načelih trajnostnega razvoja prostora. Njena primarna funkcija je usmerjanje prostorskega razvoja ter podrobna opredelitev ukrepov za varstvo in razvoj naravnih in kulturnih krajin. Je idealna strokovna podlaga za usmerjanje razvoja podeželja, saj s celostnim pristopom omogoča analizo obstoječega stanja v prostoru, identifikacijo potencialov in omejitev ter njihovo sistematično vključevanje v prostorsko načrtovanje in upravljanje. S KZ obravnavamo ključne izzive sodobnega prostorskega razvoja, vključno s krepitvijo identitete prostora, ohranjanjem kulturne raznolikosti krajine, prilagajanjem na podnebne spremembe, zmanjševanjem tveganj zaradi naravnih nesreč, povečevanjem prehranske samooskrbe, razvojem trajnostnega turizma, spodbujanjem trajnostne mobilnosti, trajnostno rabo obnovljivih virov energije in uveljavljanjem koncepta zelene infrastrukture.

Za razliko od tradicionalnih sektorskih pristopov KZ krajino obravnava kot funkcionalno in zaznavno celoto, pri čemer presega delitve glede na rabo, status varstva ali administrativne meje. Njena uporaba ni omejena zgolj na varovana območja, temveč je primerna za širok spekter prostorskih kontekstov in krajinsko zaokroženih območij. Na ta način KZ udejanja načelo, da so vse krajine – ne glede na njihovo stopnjo ohranjenosti ali intenzivnost rabe – pomembne in vredne načrtovane obravnave, skladno s smernicami Evropske konvencije o krajini (Zakon o ratifikaciji ... 2003) in sodobnimi pristopi k trajnostnemu prostorskemu razvoju. Vloga krajinske zasnove je torej dvojna: na eni strani prispeva k večji ozaveščenosti in razumevanju prostorskih kakovosti ter ranljivosti krajin med deležniki v prostoru, na drugi strani pa zagotavlja strokovno podlago za oblikovanje prostorskih politik, strategij in izvedbenih dokumentov, ki težijo k celostnemu in dolgoročno vzdržnemu razvoju prostora.

5 Viri in literatura

- Bizjak, I., Cigoj Sitar, N., Gantar, D., Kozamernik, J., Mlakar, A. 2020: Priporočila za izdelavo krajinske zasnove. Priporočila za izdelavo urbanistične zasnove in krajinske zasnove na podlagi določil Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2). Ljubljana.
- Gantar, D., Mlakar, A., Kozamernik, J., Cigoj Sitar, N., Kobetič, L., Uršič, N., Orozel, P., Šinigoj, M., Ploštajner, B., Zakonjšek, V., Jevšnik, E., Slemenšek, V. 2024: Krajinska zasnova Kozjansko in Obsotelje: strokovna podlaga za regionalna prostorska plana Savinjske regije in Posavske regije: vzorčni primer krajinske zasnove za regionalni prostorski plan. Ljubljana.
- Golobič, M., Penko Seidel, N., Bevk, T., Pipan, T., Kostanjšek, B., Ažman, T., Hudoklin, J., Hočevnar, I., Simič, S., Kokalj, Ž., Gabrič, A., Kladnik, D. 2024: Prenova Regionalne razdelitve krajinskih tipov in izjemnih krajin v Sloveniji ter njihova digitalizacija. Ljubljana.

- Hudoklin, J., Mlakar, A. (ur.) 2019: Varstvo in razvoj slovenske krajine: Izhodišča za oblikovanje krajinske politike. Medmrežje: www.krajinskapolitika.si (11. 5. 2025).
- Landscape planning. The basis of sustainable landscape development. Bundesamt für Naturschutz. Bonn, 2008.
- Nogué, J., Sala, P., Grau, J. 2016: Landscape catalogues of Catalonia: methodology. Observatori del Paisatge de Catalunya, Olot.
- Obvezne strokovne podlage za regionalne prostorske plane. 2024. Medmrežje: <https://pis.eprstor.gov.si/pis/urejanje-prostora/strokovne-podlage/strokovne-podlage-rpp> (11. 5. 2025).
- Prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme. La Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France – DRIEE, Pariz, 2016.
- Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (ReSPR50). Uradni list RS, št. 72/23. Ljubljana.
- Uredba o regijskem parku Kozjanski park. 1999. Medmrežje: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=URED7150> (21. 8. 2025).
- Werkzeugkasten LEK, Eine Arbeitshilfe zum Erarbeiten von Landschaftsentwicklungskonzepten (LEK). Hochschule für Technik, HSR. Rapperswil, 2002.
- Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini. Uradni list RS, št. 74/2003. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Uradni list RS, št. 199/2021. Ljubljana.
- Zavod Republike Slovenije za varstvo narave. 2018. Strokovne podlage za posodobitev akta o zavarovanju Kozjanskega regijskega parka (interno gradivo).

OMREŽJE ZELENE INFRASTRUKTURE NA REGIONALNI RAVNI – ZASNOVA NA PRIMERU RAZVOJNE REGIJE JUGOVZHODNA SLOVENIJA

Gaja Medved

gmedve1@gmail.com

dr. Gregor Čok, dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

gregor.cok@fgg.uni-lj.si, alma.zavodnik@fgg.uni-lj.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_08

IZVLEČEK

Omrežje zelene infrastrukture na regionalni ravni – zasnova na primeru razvojne regije Jugovzhodna Slovenija

Učinki podnebnih sprememb v obliki izrednih vremenskih pojavov na vseh prostorskih ravneh kažejo na nujnost razvoja rešitev za njihovo blažitev. Zelena infrastruktura z zagotavljanjem ekosistemskih storitev predstavlja večnamensko in vzdržno rešitev za večanje podnebne odpornosti s številnimi pozitivnimi vplivi na počutje in zdravje ljudi. Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 jo izpostavlja kot enega izmed štirih elementov prostorskega razvoja Slovenije. Prepoznavna zelene infrastrukture na regionalni ravni je zaradi manj pogoste obravnave zahtevnejša, vendar predstavlja enega ključnih korakov načrtovanja in upravljanja prostora, saj zagotavlja temelj za razvoj funkcionalnega omrežja zelene infrastrukture s kar največjim izkoristkom pozitivnih učinkov.

KLJUČNE BESEDE

regija, regionalni prostorski plan, zelena infrastruktura, elementi zelene infrastrukture, ekosistemske storitve, odpornost, zasnova zelenega sistema regije

ABSTRACT

Green infrastructure network concept - example of Jugovzhodna Slovenija development region

The impacts of climate change, as evidenced by extreme weather events at all spatial scales, highlight the need to develop mitigation solutions. Green infrastructure offers a multifunctional and sustainable solution to increase climate resilience through the provision of ecosystem services, with numerous positive impacts on human well-being and health. In the Resolution on the Spatial Development Strategy of Slovenia 2050, it is mentioned as one of the four elements of spatial development. Although less frequently addressed and therefore more challenging, the identification of green infrastructure at the regional level is one of the crucial steps in spatial management and planning, as it provides a basis for the development of a functional green infrastructure network that maximizes the positive impacts.

KEY WORDS

region, regional spatial plan, green infrastructure, elements of green infrastructure, ecosystem services, resilience, concept of the region's green system

1 Uvod

Intenziven družbeni razvoj ima na okolje vplive, ki se odražajo v zmanjšanju kakovosti in količine naravnih virov, kot so voda, zrak in hrana. Prisotna je povečana dinamika vremena, rečnih režimov, delovanja morja in erozijskih procesov (Šantl in sodelavci 2021). Prvi korak k prilagoditvi je zmanjšanje ranljivosti in izpostavljenosti tem pojavom. Poudarjanje pomena zelene infrastrukture v mednarodnih (na primer Strategija Evropske Unije za zeleno infrastrukturo, Alpska konvencija) in nacionalnih dokumentih, kot je Strategija prostorskega razvoja Slovenije do leta 2050 (Resolucija ... 2023), je skupaj z naraščajočim zavedanjem o učinkih spreminjanja podnebja okrepilo dožemanje zelene infrastrukture kot vzdržne rešitve, ki povečuje odpornost prostora in blaži vplive podnebnih sprememb (Ghofrani, Sposito in Faggian 2017).

Načrtovanje zelene infrastrukture na regionalni ravni je manj pogosto kot na lokalni ravni oziroma na ravni mesta in pomanjkljivo zastopano glede na ostale regionalne vsebine. S pripravo regionalnih prostorskih planov razvojnih regij do konca leta 2026 se odpira priložnost za spremembo v tej smeri, saj je ena od vsebin regionalnih prostorskih planov tudi zasnova zelenega sistema regije (Zakon o urejanju prostora 2021 in spremembe), znotraj katerega sodi zelena infrastruktura. Regionalni prostorski plan tako predstavlja pravno osnovo za vključitev zelene infrastrukture v regionalno prostorsko planiranje (Strategija varstva ... 2019).

Prepoznava obstoječe zelene infrastrukture na regionalni ravni je eden ključnih korakov upravljanja in planiranja prostora, saj zagotavlja temelj za razvoj učinkovitega omrežja zelene infrastrukture s kar največjim izkoristkom potencialnih blagodejnih učinkov na ljudi in okolje. V prispevku konkretno opredelimo elemente zelene infrastrukture na regionalni ravni, ki jih lahko obravnavamo v okviru razvojnih regij v Sloveniji, predlagamo prostorsko zasnovo zelene infrastrukture na primeru razvojne regije Jugovzhodna Slovenija ter podamo usmeritve za pripravo zasnove omrežja zelene infrastrukture na regionalni ravni v okviru regionalnega prostorskega plana.

2 Pojemna opredelitev, vloga in izzivi zelene infrastrukture

Na zeleno infrastrukturo se nanaša več opredelitev in sorodnih pojmov, ki se deloma medsebojno povezujejo (Naumann in sodelavci 2011). Razlog za raznolikost opredelitev je obravnava tematike na različnih področjih, pri čemer vsako prispeva lastna izhodišča s posebnimi poudarki (Langergraber in sodelavci 2020). Kljub različnemu razumevanju in interpretaciji je prepoznana potreba po skupni obravnavi tematike na širši, mednarodni ravni (Penko Seidl in sodelavci 2021; povzeto po Marot in sodelavci 2019).

Zelena infrastruktura je del zelenega sistema (Šantl in sodelavci 2021). Izraz zeleni sistem, kot je uveljavljen v Sloveniji že od osemdesetih let 20. stoletja, predstavlja širši pojem, s katerim označujemo celostni način načrtovanja in upravljanja krajinskih prvin v prostoru (Šuklje Erjavec in sodelavci 2020). Zeleno infrastrukturo v okviru zelenega sistema razumemo kot omrežje znotraj zelenega sistema, s posebnim poudarkom na večnamenskosti in strateškem načrtovanju.

Zelena infrastruktura je strateško zasnovano in povezano omrežje naravnih in pol-naravnih območij, ki opravljajo nabor ekosistemskih storitev. Strateško zasnovano se nanaša na dejstvo, da nastanek omrežja zelene infrastrukture ni prepuščen naključju, temveč je posledica načrtovanja. Načrtovanje vključuje strateške odločitve o ohranjanju, zaščiti in obnovi elementov zelene infrastrukture na način, da z ukrepi izboljšamo delovanje omrežja zelene infrastrukture in poskrbimo za zagotavljanje čim večjega števila koristi na dolgi rok (GRETA 2019). Beseda infrastruktura izpostavlja sposobnost elementov zelene infrastrukture zagotavljati koristi, ki jih zagotavlja tudi siva infrastruktura, pri tem pa ob izkoriščanju večnamenskosti omogoča še dodatne ekosistemske storitve (Goodspeed in sodelavci 2022). Primarni cilji vzpostavitve zelene infrastrukture so povezani z izboljšanjem biotske pestrosti, ekološke celovitosti ter s krepitvijo učinkovitosti ekosistemov (Lucius in sodelavci 2011).

V Sloveniji ni opredeljenega nosilca urejanja prostora, ki bi bil celovito odgovoren za ohranjanje in razvoj omrežja zelene infrastrukture. Koncept zelene infrastrukture zajema več področno ločenih vsebin, kot so upravljanje gozda, upravljanje kmetijskih zemljišč, upravljanje voda, varstvo narave ... Vzdrževanje, načrtovanje in upravljanje omrežja zelene infrastrukture zahtevajo sodelovanje področij, toda slednje zaradi ozko usmerjene obravnave in pomanjkljivo opredeljenih pristojnosti med lokalno in državno ravno predstavlja enega od izzivov, kar povzroča nesoglasja in prelaganje odgovornosti. Posamezno področje deluje samo zase, nepovezano ter manj upošteva širšo sliko (Šantl in sodelavci 2021). Posamična obravnava zelene infrastrukture omejuje izkoristek potencialov, ki jih tovrstna infrastruktura ponuja, preprečuje nemoteno zagotavljanje iz nje izvirajočih ekosistemskih storitev, doseganje vzdržnega prostorskega razvoja in manjša odpornost prostora na podnebne vplive (Strategija varstva ... 2019).

Načrtovanje in izvedba zelene infrastrukture v regionalnem okvirju ter na podeželskih območjih sta zastopana manj kot v urbanih območjih na izvedbeni ravni (Kušar 2022), vendar pa prisotni izzivi (kot je na primer težavnost upravljanja vodotoka, ki sega na območje več občin) dokazujejo, da bi se moralo upravljanje določenih elementov narave (na primer vodnih virov) urejati regionalno (Ribičič 2020).

Elementi zelene infrastrukture in iz nje izvirajoče koristi se na različnih prostorskih ravneh razlikujejo, kar prepoznava več avtorjev (Millenium Ecosystem Assessment 2005; Dige in sodelavci 2011; Penko Seidl in sodelavci 2016; American Planning Association 2017; Langemeyer in Baró 2021 in drugi). Praviloma je raznolikost elementov in njihovih koristi večja na prostorskih ravneh manjšega obsega in manjša na prostorskih ravneh večjega obsega (Millenium Ecosystem Assessment 2005) (preglednica 1). Tako je opredelitev elementov v omrežju zelene infrastrukture odvisna od merila obravnave (Staccione in sodelavci 2022).

Izredni naravni dogodki so pogosto regionalnega ali medregionalnega obsega, njihov vpliv na poselitvena območja pa lahko ublažita zadosten obseg in zmogljivost zelene infrastrukture na regionalni ravni. Površinsko večji sklopi zelene infrastrukture delujejo kot zaščitni pas pred intenzivnimi vremenskimi pojavi, kot so nevihte, vročinski valovi, poplave ... (American Planning Association 2017). Shi (2020) posebej izpostavlja potencial regionalne zelene infrastrukture kot zaščite pred poplavami in njen prispevek k izboljšanju kakovosti voda s filtriranjem onesnaževalcev, preden ti dosežejo vodna telesa. Penko Seidl in sodelavci (2016) so za najpomembnejše funkcije zelene infrastrukture na regionalni ravni opredelili podnebno, strukturno, okoljsko, ekološko in gospodarsko funkcijo. Gospodarska funkcija je bila

Preglednica 1: Prostorska raven države, regije, občine, naselja in zemljiške parcele v Sloveniji, po velikosti, podrobnosti in merilu prikaza (prirejeno po: Zakon o urejanju prostora 2021; Zakon o katastru nepremičnin 2021 in spremembe; Geodetska uprava ... 2023).

prostorska raven	velikost	podrobnost	merilo prikaza
država	celotno ozemlje Slovenije	najmanj podrobna	1 : 100.000 do 1 : 500.000
regija	združuje več občin	manj podrobna	1 : 25.000 do 1 : 100.000
občina	združuje več naselij	srednja stopnja podrobnosti, primerna za lokalno upravljanje	1 : 5.000 do 1 : 25.000
naselje	manjše območje znotraj občine	podrobna	1 : 1.000 do 1 : 5.000
zemljiška parcela	najmanjša enota	najbolj podrobna	1 : 500; 1 : 1.000

na regionalni ravni močno poudarjena v študiji, ki sta jo izvedla Langemeyer in Baró (2021), saj so jo udeleženci označili celo za pomembnejšo od ekološke funkcije. Kulturne funkcije na regionalni ravni večinoma niso poudarjene, z izjemo možnosti rekreacije (George Washington Regional Commission 2011; Arcidiacono in Ronchi 2023) in estetike krajine (Langemeyer in Baró 2021).

3 Metodologija

Nekateri izzivi in priložnosti so preveč obsežni, da bi jih bilo mogoče učinkovito obravnavati na lokalni ravni (Nared in sodelavci 2019). Enako velja za elemente v omrežju zelene infrastrukture. V okviru študije smo se zato ukvarjali z opredelitvijo elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni, ki jih lahko obravnavamo na ravni razvojnih regij v Sloveniji. Elemente zelene infrastrukture na regionalni ravni smo konkretno določili na primeru razvojne regije Jugovzhodna Slovenija.

V prvem koraku smo pregledali slovensko in tujo literaturo ter izdelali nabor elementov zelene infrastrukture, ki jih različni avtorji uvrščajo na regionalno raven. V nadaljevanju smo na podlagi ocene o prisotnosti elementov zelene infrastrukture v Sloveniji, teoretičnega pregleda literature in usmeritev v okviru Resolucije o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (2023) opredelili elemente zelene infrastrukture na ravni slovenskih razvojnih regij (preglednica 2). Izbira elementov zelene infrastrukture, ki jih lahko obravnavamo v okviru razvojnih regij, je temeljila na subjektivni oceni prisotnosti elementa zelene infrastrukture v prostorskem okviru Slovenije.

V nadaljevanju smo na primeru razvojne regije Jugovzhodna Slovenija predlagani nabor elementov zelene infrastrukture uporabili kot izhodišče za opredelitev elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni in podali predlog zasnove omrežja zelene infrastrukture v razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija.

4 Predlog elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni

Sklicujoč se na načelo hierarhičnosti omrežja zelene infrastrukture smo na podlagi Resolucije o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 kot elemente zelene infrastrukture na regionalni ravni, ki jih lahko obravnavamo v okviru razvojnih regij v Sloveniji, prevzeli območja Nature 2000, obsežnejša sklenjena gozdna območja, zavarovana območja, vode prvega reda, razlivna območja ter morje in obalni pas. Gre za elemente zelene infrastrukture na državni ravni, ki so hkrati tudi del omrežja zelene infrastrukture na regionalni ravni. Naštete elemente kot zeleno infrastrukturo na regionalni ravni prepozna več avtorjev (Krajinski inštitut 2009; Penko Seidl in sodelavci 2016; Ghofrani, Sposito in Faggian 2017; John in sodelavci 2019; Staccione in sodelavci 2022 in drugi).

V Resoluciji o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 je zelena infrastruktura opredeljena kot sistem funkcionalno povezanih in raznovrstnih krajinskih območij. Pomen krajine v omrežju zelene infrastrukture je izpostavljen tudi v opredelitvah pojma zelene infrastrukture nekaterih avtorjev (Chicago Metropolitan Agency for Planning 2016; Arcidiacono in Ronchi 2023). Za element zelene infrastrukture na regionalni ravni predlagamo izjemne krajine, ker predstavljajo prostorsko posebnost na lokalni ravni oziroma v regiji, ki je prepoznana tudi na državni ravni.

Gorske gmote Alp in Dinaridov so vključene v omrežje zelene infrastrukture na državni ravni (Resolucija ... 2023). Geomorfološke enote so kot elemente zelene infrastrukture obravnavali udeleženci izmenjave strokovnih mnenj v okviru priprave Strategije varstva in razvoja zelene infrastrukture v Ljubljanski urbani regiji (2019) (Zelena infrastruktura – izmenjava strokovnih mnenj ... 2018). Ocenjujemo, da bi bilo v zasnovo zelene infrastrukture na regionalni ravni ustrezno vključiti geomorfološke enote zaradi njihove podnebne in strukturne funkcije ter dejstva, da gre za nosilce ostalih elementov zelene infrastrukture, ki nudijo nabor ekosistemskih storitev.

Predlagamo, da gozdovi kot element zelene infrastrukture na regionalni ravni vključujejo večja sklenjena gozdna območja, ki zagotavljajo življenjski prostor za velike zveri, sposobne gibanja na daljše razdalje ter varovalne gozdove.

Ocenjujemo, da je na regionalni ravni ustrezno kot elemente zelene infrastrukture poleg vodotokov prvega reda obravnavati še vodotoke drugega reda in njihove pritoke, ki segajo na območje več kot ene občine in na večjih površinah poplavljaajo, saj se na tem področju, posebno ob načrtovanju protipoplavnih ukrepov, pojavljajo izzivi medobčinskega sodelovanja (Ribičič 2020). Menimo, da je kot zeleno infrastrukturo na regionalni ravni ustrezno obravnavati še vodotoke ob državni meji, pri upravljanju katerih je potrebno mednarodno sodelovanje (Načrt upravljanja voda ... 2023).

Jezera kot elementi stoječe vode sooblikujejo krajino, nudijo življenjski prostor rastlinskim in živalskim vrstam ter zagotavljajo socialne in druge koristi. Na regionalni ravni kot element zelene infrastrukture predlagamo vsa glavna jezera, kot jih opredeljuje načrt upravljanja voda na določenem vodnem območju (Načrt upravljanja voda ... 2023).

Mokrišča in barja zaradi stalne ali občasne prisotnosti vode ustvarjajo razmere, ki določajo poseben ekosistem (Šantl in sodelavci 2021). Predlagamo, da se kot element zelene infrastrukture na regionalni ravni opredelijo večja mokrišča in barja, ki zagotavljajo dodatni prostor za vodo v primeru večje količine padavin.

Ključno vlogo za zmanjšanje poplavne nevarnosti imajo večje poplavne ravnice, ki lahko trajno zadržijo vodo, ko ta prestopi bregove vodotokov in na ta način v zaledju varujejo urbane površine. Poplavne ravnice so pomemben element zelene infrastrukture na regionalni ravni, kar je izpostavljeno tudi v Resoluciji o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050, in sicer: zlasti so ključna večnamenska različna območja, ki varujejo poselitvena območja pred poplavami.

Morje in obalni pas se urejata z Uredbo o Pomorskem prostorskem planu Slovenije (2021) ter sta v Resoluciji o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 opredeljena kot elementa zelene infrastrukture

Preglednica 2: Elementi zelene infrastrukture na regionalni ravni.

ELEMENT ZELENE INFRASTRUKTURE NA REGIONALNI RAVNI

večja sklenjena gozdna območja

varovalni gozdovi

širša zavarovana območja

izjemne krajine

geomorfološke enote

Natura 2000

vodotoki z obvodnim rastjem (vodotoki 1. reda, večji vodotoki 2. reda, ki poplavljaajo, obmejni vodotoki)

večja jezera

večja mokrišča in barja

poplavne ravnice

morje

naravno ohranjeni deli obale

večnamenska območja regionalnega pomena

na državni ravni. Predlagamo, da se kot zelena infrastruktura na regionalni ravni v omrežje vključujejo naravno ohranjeni deli obale, ki nudijo dodatne koristi na regionalni ravni (na primer deli s sipinami) ter morje.

Zaradi posebnosti razvojnih regij v Sloveniji so v naravi lahko prisotni elementi zelene infrastrukture, ki ne ustrezajo nobenemu od opredeljenih elementov na regionalni ravni. Iz tega razloga smo kot enega od elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni opredelili večnamenska območja regionalnega pomena. Gre za območja, kjer v prostoru soobstaja zelena infrastruktura ter z njo združljive rabe in ki zagotavljajo dodatne koristi na ravni regije (na primer pretežno naravna rekreacijska oziroma turistična območja, pomembna na ravni regije oziroma druga območja, ki v omrežju delujejo kot zelena infrastruktura na regionalni ravni in predhodno niso opredeljena). Natančna opredelitev elementov zelene infrastrukture za posamezno razvojno regijo zahteva dodatno poglobljeno presojo glede na dejansko stanje v prostoru.

4.1 Pilotno območje

Hrbenico zelene infrastrukture, skupaj z območji Nature 2000, v Jugovzhodni Sloveniji sestavljajo večja, povezana in večnamenska območja (v nadaljevanju: jedrna območja) z zmožnostjo zagotavljanja življenjskega prostora za velike zveri. Največje med njimi je jedrno območje Kočevsko, ki pokriva približno 36 % površine regije. Znotraj Kočevskega je več območij varstva narave in kulturne dediščine, pa tudi večja območja varovalnih gozdov na jugu. Območje predstavlja največji sklenjen življenjski prostor velikih zveri v regiji. Kočevsko tvori več geomorfoloških enot, obsega pa tudi izjemno krajino – Dolino zgornje Kolpe, rekreacijsko območje Mirne Gore, rekreacijsko območje smučišča Gače ter številne krajevno prepoznane višinske točke in vrhove.

Drugo večje jedrno območje zelene infrastrukture so Gorjanci z Radoho, ki segajo od Samoborskega gorja, prek Opatove gore na vzhodu regije in prek Jugorja na zahodu do Kočevskega roga. Planota Radoha predstavlja podaljšek Gorjancev na jugozahodu ter vez med Gorjanci in Kočevskim rogom. Gorjanci se prek državne meje povezujejo z Žumberačkim gorjem na Hrvaškem. Imajo velik pomen tako z vidika naravne dediščine, zagotavljanja habitata za rastlinske in živalske vrste ter izročila, kot tudi z vidika rekreacije (Gorjanci 2024). Znotraj območja Nature 2000 Gorjanci – Rahoda je območje Nature 2000 Gluha Loza, katerega velik del pokriva varovalni gozd.

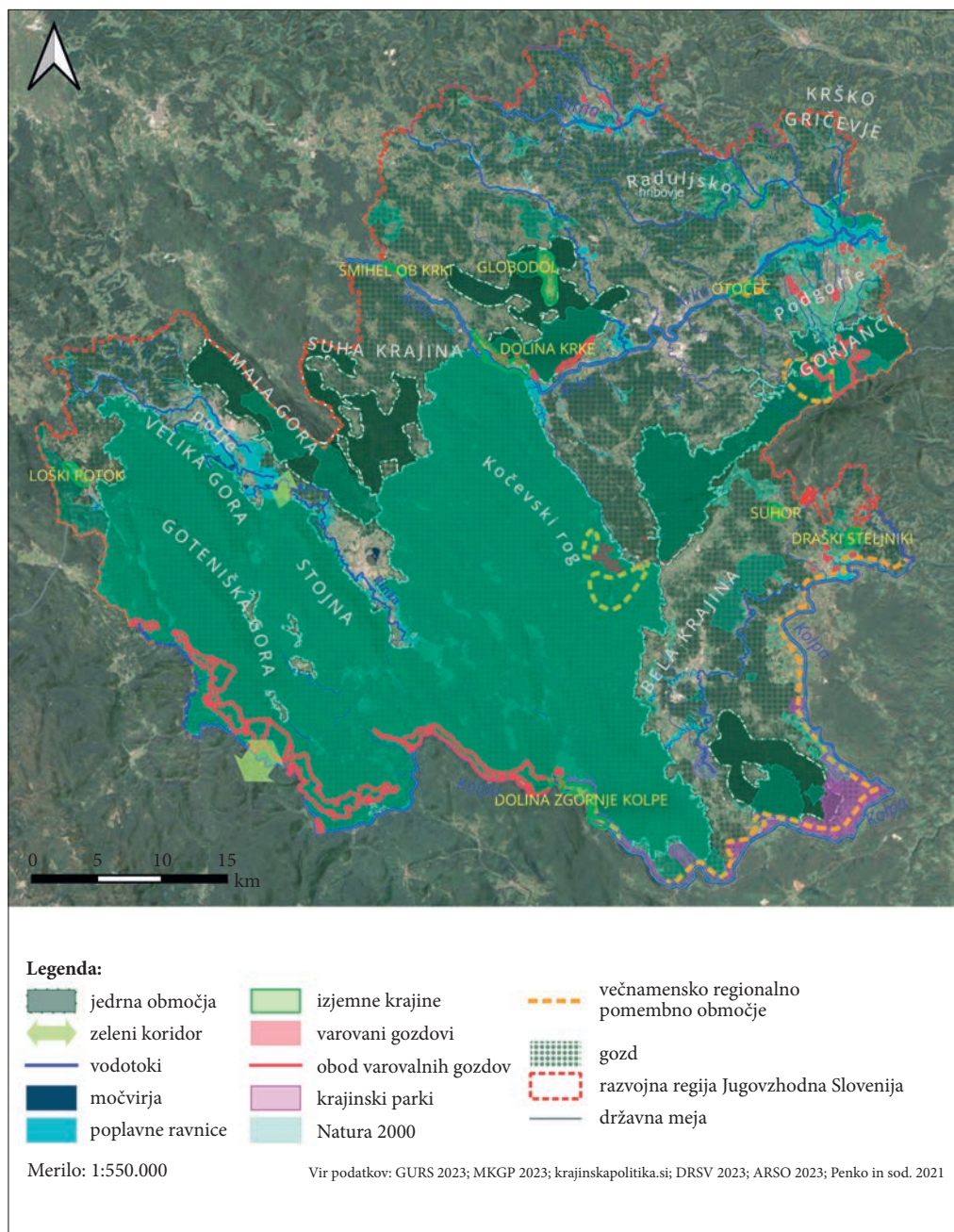
Jedrno območje Ajdovska planota se uvršča med območja Nature 2000 in ekološko pomembna območja. Sklenjeno gozdno območje se od Ajdovske planote nadaljuje na sever in obkroža izjemno krajino Globodol, na jugu pa se stika z izjemno krajino dolino Krke.

Neposeljeno jedrno sklenjeno gozdno območje Mala Gora delno spada v režim Nature 2000, Kočevsko. Sredogorski niz se razteza v smeri severozahod-jugovzhod ter se nadaljuje na območje Osrednjeslovenske razvojne regije. Mala Gora se povezuje z večjimi gozdnimi sklopi jedrnega območja Suha krajina, ki se prav tako nadaljujejo v Osrednjeslovensko razvojno regijo.

Jedrno območje v Beli Krajini je z vseh strani obdano s podeželsko poselitvijo ter kmetijskimi površinami, na jugu s Krajinskim parkom Kolpa in na zahodu s Krajinskim parkom Lahinja. Poleg Poljanske gore na območju Kočevskega in območja Gorjancev na skrajnem severu predstavlja Veliko bukovje edini ustrezen življenjski prostor za velike zveri v Beli Krajini in obsega območje Nature 2000.

Jedrno območje Krakovski gozd se v obsežnejšem delu nadaljuje v Posavski razvojni regiji, del pa v razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija. Spada pod režim Nature 2000 in je največji nižinski poplavljeni gozd v Sloveniji (Čatež in Posavje 2024).

Ključna zelena koridorja prek gozdnega sklopa v bližini kraja Gorenje Ložine povezujeta Kočevsko in Malo Goro ter na jugu na območju občine Osilnica, Kočevsko z obsežnimi gozdovi Gorskega Kotarja na Hrvaškem. V omrežje zelene infrastrukture na regionalni ravni se vključujeta še širši zavarovani območji krajinskih parkov Kolpa in Lahinja.



Slika 1: Omrežje zelene infrastrukture v razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija (Geodetska uprava ... 2023; Agencija ... 2023; Direkcija RS za vode 2023; Krajinska politika 2023; Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano 2023; Penko Seidl in sodelavci 2021).

Najdaljša vodotoka v regiji sta reki Krka in Kolpa, ki se uvrščata med vodotoke prvega reda. Prav tako je kot vodotok prvega reda opredeljena reka Mirna na Dolenjskem (Zakon o vodah 2002 in spremembe). Ostali na regionalni ravni pomembni vodotoki, ki poplavlajo in segajo na območja več občin, so Temenica s pritoki, Bistrica (pritok Mirne), Radulja (pritok Krke), Lahnica (pritok Radulje), Dolški potok (pritok Radulje), Čolniček in Martnik (pritok Krke), Rinža, Bistrica in Lahinja (pritok Kolpe) s pritoki. Predlagamo še Ribnico, ki skupaj s Sajevcem obsežno poplavlja, ter Čebranko in Kamenico, ki tečeta ob državni meji s Hrvaško, ter je za njuno upravljanje iz tega razloga potrebno mednarodno sodelovanje.

Večje poplavne ravnice v regiji so na Šentjernejem polju in v občini Škocjan, v Mirnski dolini, ob Krki in Radeščici v občini Dolenjske Toplice, ob Temenici in v Ribniški dolini.

Izjemne krajine v regiji so Radulja pri Klevevžu, Globodol, Šmihel ob Krki, Otočec, Dolina Krke, Loški potok, Suhor, Draški Stelnjiki in Dolina Zgornje Kolpe.

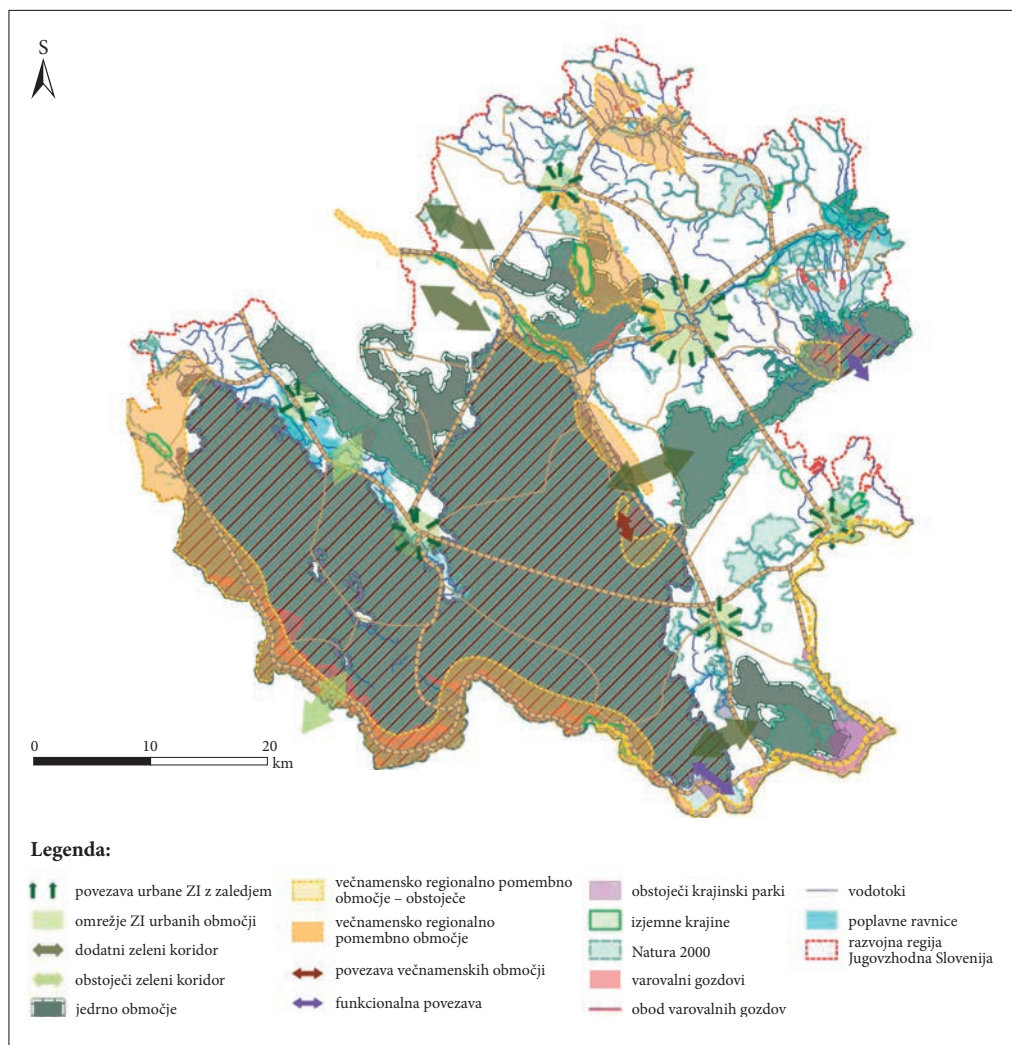
Kot večnamensko rekreacijsko območje na regionalni ravni predlagamo območje Gorjancev, območje Mirne gore, območje smučišča Gače, Otočec in rekreacijsko območje ob Kolpi.

5 Predlog prostorske zasnove omrežja zelene infrastrukture na primeru razvojne regije Jugovzhodna Slovenija

Pri predlogu prostorske zasnove omrežja zelene infrastrukture na regionalni ravni (slika 2) smo zasledovali naslednje cilje: izboljšanje odpornosti prostora in prilagodljivosti na podnebne spremembe, blažitev učinkov podnebnih sprememb v obliki intenzivnih vremenskih pojavov na območju obravnavane razvojne regije ter racionalnejša raba prostora z izkoriščanjem večnamenskosti zelene infrastrukture.

Prostorska zasnova zelene infrastrukture predvideva ohranitev obstoječih jedrnih območij in zelenih koridorjev ter razvoj novih zelenih koridorjev za izboljšanje povezanosti ključnih jedrnih območij in omrežja zelene infrastrukture kot celote. Večje število zelenih koridorjev bo omogočilo neprekinjen pretok naravnih procesov in vrst ter zmanjšalo tveganje za izgubo biotske raznovrstnosti. V okviru predlagane zasnove predvidevamo tudi ohranitev in varstvo obstoječih modrih koridorjev kot elementov zelene infrastrukture regionalnega pomena. V celotni regiji predlagamo ohranjanje poplavnih ravnin, kjer se pozidava strogo omejuje z namenom zmanjšanja tveganja za poplave. Prav tako se ohranjajo vsi varovalni gozdovi, saj igrajo ključno vlogo pri zaščiti tal pred erozijo, izboljšanju kakovosti zraka in zagotavljanju življenjskega prostora za živalske in rastlinske vrste. Večnamenski območji smučišče Gače in Mirna gora se ohranjata v sonaravni rabi in prostorsko razširita, tako da se funkcionalno povežeta. Prav tako se v sonaravni rabi ohranja večnamensko območje na delu Gorjancev. Večnamensko območje ob Kolpi se razširi in poveže z razvijajočim se večnamenskim območjem v občini Osilnica in v občini Loški Potok. Večnamenska območja v sonaravni rabi se razvijajo še v dolini Krke, ob Črmošnjici, v Mirnski dolini in v Temeniški dolini (povzeto po Hudoklin in sodelavci 2004). Z ureditvijo obrežnih pasov, ohranjanjem obrežnega rasti in opredelitvijo ključnih naravnih območij za turizem in rekreacijo ob vodotokih želimo doseči ravnovesje razvojnih in varovalnih teženj ter izkoriščati večnamenskost vodnega in obvodnega prostora na sonaraven način.

Posegi v omrežje zelene infrastrukture v obravnavani regiji se načrtujejo z upoštevanjem tehnoloških rešitev, možne združitve s sivo infrastrukturo, če je ta na območju prisotna ter z upoštevanjem možnosti izkoriščanja njene večnamenskosti. V zasnovi predlagamo zavarovanje območja Kočevsko kot širšega zavarovanega območja in njegovo funkcionalno povezavo s Krajinskim parkom Kolpa. Prav tako za širše zavarovano območje predlagamo osrednji del Gorjancev, ki se povezuje s hrvaškim naravnim parkom Žumberak-Samoborsko gorje. Na obeh območjih se ohranja sonaravna raba prostora z ohranjanjem naravne krajine, ki se tudi v prihodnje namenja le naravi prijaznim oblikam rekreacije in turizma (na primer pohodništvo). Omrežje zelene infrastrukture razvojne regije Jugovzhodna Slovenija se povezuje z omrežji zelene infrastrukture večjih urbanih naselij, predvsem prek naravnih struktur, ki urbanemu območju zagotavljajo dodatne ekosistemske storitve (primestni gozdovi, zeleni klini ...)

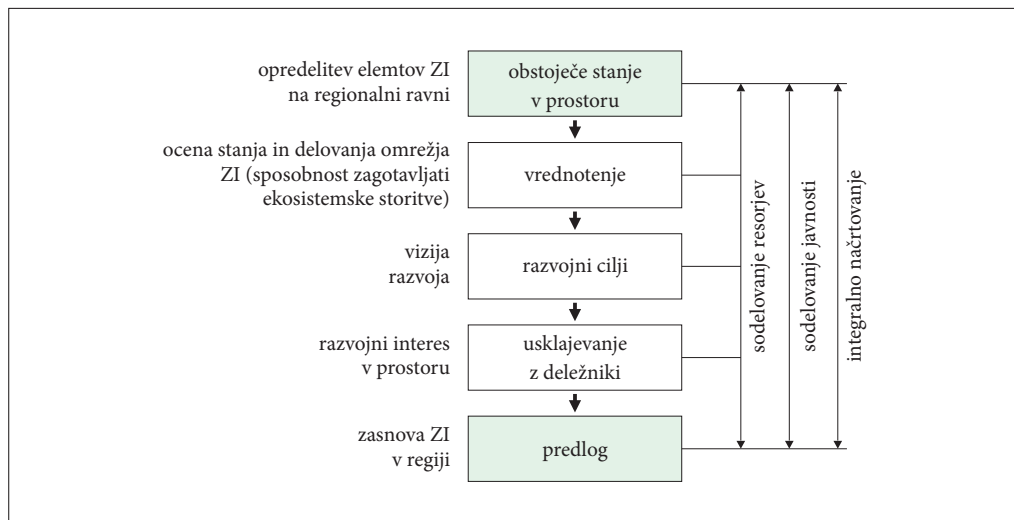


Slika 2: Predlog prostorskega koncepta zasnove omrežja zelene infrastrukture v razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija.

6 Usmeritve za pripravo zasnove omrežja zelene infrastrukture na ravni regije v okviru regionalnega prostorskega plana

V okviru vsebine regionalnega prostorskega plana je predvidena zasnova zelenega sistema regije, znotraj katerega sodi zelena infrastruktura. V nadaljevanju predlagamo ključne korake za pripravo zasnove zelene infrastrukture v postopku priprave vsebine zelenega sistema regije (slika 3).

Izhodišče pri pripravi zasnove zelene infrastrukture razvojne regije je prepoznavna obstoječega stanja zelene infrastrukture v regiji (ključna vsebina tega prispevka). Pripravljalci opredelijo elemente zelene



Slika 3: Shema korakov priprave zasnove zelene infrastrukture na regionalni ravni.

infrastrukture na regionalni ravni, določijo njihovo lokacijo, prostorski obseg, stanje in ostale lastnosti. Predlagamo, da opredelitev elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni poteka znotraj interdisciplinarne skupine strokovnjakov in z vključevanjem ostalih deležnikov, še posebej pri elementih zelene infrastrukture, kjer je opredelitev odvisna od konkretnega obravnavanega območja in niso prostorsko določeni v uradnih evidencah. Takšna so na primer na regionalni ravni pomembna večnamenska območja, večje geomorfološke enote ter večji gozdni kompleksi in koridorji.

V drugem koraku pripravljavci ugotavljajo in vrednotijo stanje obstoječih elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni, njihovo povezanost, sposobnost in način zagotavljanja ekosistemskih storitev ter vpliv na učinkovitost delovanja omrežja zelene infrastrukture v regiji. Ocena stanja temelji na vnaprej določenih indikatorjih, na podlagi katerih se ovrednoti stanje posameznih elementov zelene infrastrukture in omrežja zelene infrastrukture kot celote.

Tretji korak priprave zasnove zelene infrastrukture na regionalni ravni vključuje opredelitev želenega stanja na področju zelene infrastrukture v regiji. Pri tem se upoštevajo na mednarodni in na državni ravni določeni cilji, strategije, področne politike in regulative. Ključno je, da cilje in usmeritve, kot so na načelni ravni navedeni v hierarhično nadrejenih prostorskih aktih, strategijah in politikah, pripravljavci prepoznajo v regionalnem prostorskem okvirju ter jih konkretizirajo. Pri konkretizaciji izhajajo iz prostorskih potencialov razvojne regije (Priprava prve generacije ... 2023).

V četrtem koraku pripravljavci želeno stanje zelene infrastrukture primerjajo z razvojnimi interesi deležnikov v prostoru, ki jih predhodno pozovejo k opredelitvi. Med deležniki je pričakovati neskladja in različne predstave o razvoju prostora. Za reševanje konfliktov je v okviru plana potrebno postaviti prioritete glede zadovoljevanja razvojnih in varstvenih interesov.

V sklepnem delu priprave zasnove zelene infrastrukture na ravni regije pripravljavci pripravijo usklajen predlog zasnove zelene infrastrukture v regiji, v katerem upoštevajo prioritete razvoja prostora. Zasnova zelene infrastrukture na regionalni ravni tako vključuje v omrežje povezane elemente zelene infrastrukture na regionalni ravni ter izboljšave in dopolnitve omrežja ter naslavlja cilje in usmeritve nadrejenih strateških politik s hkratnim upoštevanjem razvojnih interesov v prostoru.

Poudarek pri pripravi zasnove zelene infrastrukture je na integralnem načrtovanju, kar pomeni, da se v procesu prostorskega načrtovanja vzporedno upošteva in preverja izvedljivost splošnih razvojnih

ciljev ter razvojne interese, ki se usklajujejo linearno. Integralno načrtovanje s preverjanjem usklajenosti že v samem postopku zagotavlja skladnost razvoja, dejansko izvedljivost potreb v prostoru ter omogoča celovito obravnavo vseh vidikov razvoja. Spodbuja se sodelovanje javnosti in aktivnejšo vlogo sektor-skih resorjev.

7 Sklep

Opredelitev elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni je v veliki meri temeljila na študiji literature ter pregledu in oceni prisotnosti elementov zelene infrastrukture v Sloveniji. Kljub poskusu čim bolj konkretne opredelitve elementov zelene infrastrukture na regionalni ravni, določitev nekaterih od njih ni vedno enoznačna ter ostaja odvisna od številnih prostorskih dejavnikov v obravnavani regiji. Iz tega razloga je za izbor elementov zelene infrastrukture na določenem območju potreben celovit pristop in presoja izbora v odvisnosti od stanja v prostoru. To še posebej velja za gozdne komplekse, geomorfološke enote in večnamenska območja regionalnega pomena. Za bolj celovit pristop je treba v pripravo strokovnih podlag za regionalne prostorske plane aktivno vključiti strokovno in laično javnost ter druge deležnike, ki lahko pomembno prispevajo k uveljavitvi zelene infrastrukture. Slednje zaradi časovne omejenosti ni bilo mogoče vključiti v predstavljeno študijo.

Načrtovanje zelene infrastrukture na regionalni ravni lahko prispeva k reševanju nekaterih osrednjih izzivov, s katerimi se sooča tudi Slovenija. Ti vključujejo raznolikost upravljaljskih pristopov in trenutno nejasno razmejene pristojnosti, ki izhajajo iz izrazito področnega pristopa, pomanjkanja poudarka na razvoju in inovacijah ter zapostavljanju zelene infrastrukture v podeželskem okolju. Dobra koordinacija ter integralno strateško načrtovanje lahko omogočita učinkovito upravljanje omrežja zelene infrastrukture in hkrati zagotovita, da se razvojne priložnosti bolje izkoristijo in da zelena infrastruktura služi širši skupnosti s kar največjim izkoristkom njene večnamenskosti.

8 Viri in literatura

- Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO). Atlas okolja. Medmrežje: http://gis.arso.gov.si/atlas-okolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso (2. 10. 2023).
- American Planning Association 2017: Regional Green Infrastructure at the Landscape Scale. Medmrežje: <https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/document/Regional-Green-Infrastructure-Landscape-Scale.pdf> (13. 3. 2024).
- Arcidiacono, A., Ronchi, S. 2023: A Multi-Scalar Green Infrastructure Project for the Landscape Enhancement and Regional Regeneration of Media and Alta Valtellina. Green Infrastructure. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-28772-5_6
- Chicago Metropolitan Agency for Planning 2016: Integrating Green Infrastructure. Green Infrastructure, Co-Benefits Strategy Paper. Chicago.
- Čatež in Posavje, Resslera pot ob Krakovskem pragozdu. Medmrežje: <https://posavje.com/ponudba/resslova-pot-ob-krakovsem-pragozdu/> (16. 4. 2024).
- Dige, G., Eales, R., Baker, J., Sheate, W., Zamparutti, T., Ferner, B., Banko, G., Eckerberg, K. 2011: Green infrastructure and territorial cohesion: The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. European Environment Agency, Technical report, No 18/2011. Luxembourg.
- Direkcija Republike Slovenije za vode (DRSV). eVode. Medmrežje: <http://www.evode.gov.si/index.php?id=108> (2. 10. 2023).
- Geodetska uprava Republike Slovenije. Javni geodetski podatki. Medmrežje: <https://ipi.eprstor.gov.si/jgp/data> (2. 10. 2023).

- Ghofrani, Z., Sposito, V., Faggian, R. 2017: A Comprehensive Review of Blue-Green Infrastructure Concepts. *International Journal of Environment and Sustainability* 6. DOI: <https://doi.org/10.24102/ijes.v6i1.728>
- Goodspeed, R., Liu, R., Gounaridis, D., Lizundia, C., Newell, J. 2022: A regional spatial planning model for multifunctional green infrastructure. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 49-3. DOI: <https://doi.org/10.1177/23998083211033610>
- Gorjanci. Medmrežje: <https://www.visitnovomesto.si/home/document/docid/6053?back=/kaj-poceti/znamenitosti/gorjanci> (16. 4. 2024).
- GRETA 2019: GRETA - GReen infrastructure: Enhancing biodiversity and ecosystem services for territorial development. Final report. Luxembourg.
- Hudoklin, J., Nikić, R., Zavodnik Lamovšek, A., Fatur, M., Selak, I., Muren, M., Simić, S., Jankovič, L., Jug, M., Čok, G. 2004: Regionalna zasnova prostorskega razvoja Jugovzhodne Slovenije: zaključno poročilo 3a faze : predlog - uskladitev s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (2. popravek). Novo mesto.
- John, H., Marrs, C., Neubert, M., Alberico, S., Bovo, G., Ciadamidaro, S., Danzinger, F., Erlebach, M., Freudl, D., Grasso, S., Hahn, A., Jała, Z., Lasala, I., Minciardi, M., Rossi, G. L., Skokanova, H., Slach, T., Uhlemann, K., Vayr, P., Wojnarowicz, D., Wrška, T. 2019: Green Infrastructure Handbook - Conceptual and Theoretical Background, Terms and Definitions. Interreg Central Europe Project MaGICLandscapes. Output O.T1.1, Dresden. DOI: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.23323.54563>
- Krajinska politika. Izjemne krajine. Medmrežje: <http://www.krajinskapolitika.si/> (1. 12. 2023).
- Kušar, S. 2022: Zasnova prostorskih ureditev na regionalni ravni: Zelena infrastruktura. Izročki predavanj pri predmetu Regionalno prostorsko planiranje, šolsko leto 2022/2023, zimski semester, Prostorsko načrtovanje, UL FGG. Ljubljana.
- Langemeyer, J., Baró, F. 2021: Nature-based solutions as nodes of green-blue infrastructure networks: A cross-scale, co-creation approach. *Nature-Based Solutions*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.nbsj.2021.100006>
- Langergraber, G., Pucher, B., Simperler, K., Kisser, J., Katsou, E., Buehler, D., Garcia Mateo, M. C., Atanasova, N. 2020: Implementing nature-based solutions for creating a resourceful circular city. *Blue-Green Systems*. DOI: <https://doi.org/10.2166/bgs.2020.933>
- Lucius, I., Dan, R., Caratas, D., Mey, F., Steinert, J., Torkler, P. 2011: Green infrastructure. Sustainable Investments for the Benefit of Both People and Nature. SURF Nature Interreg IVC Project. Medmrežje: https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/booklet_green_infrastructure.pdf (1. 9. 2025).
- Millenium Ecosystem Assesment 2005: Ecosystems and Human Well-being, A Framework for Assessment. Washington.
- Ministrstvo za kmetijstvo gozdarstvo in prehrano. Javni pregledovalnik grafičnih podatkov MKGP-RKG. Medmrežje: <https://rkg.gov.si/GERK/WebViewer/> (2. 10. 2023).
- Načrt upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2023–2027. 2023: Vlada Republike Slovenije. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Voda/NUV/NUV-III/NUV_VOD-III.pdf (20. 4. 2024).
- Nared, J., Hudoklin, J., Kavaz, D., Zavodnik Lamovšek, A. 2019: Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji. Ljubljana. DOI: <https://doi.org/10.3986/9789610501558>
- Naumann, S., Davis, M., Kaphengst, T., Pieterse, M., Rayment, M. 2011: Design, implementation and cost elements of Green Infrastructure projects. Final report to the European Commission, DG Environment, Contract no. 070307/2010/577182/ETU/F.1, Ecologic institute in GHK Consulting. Medmrežje: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2014/design-implementation-cost-elements-of-green-infrastructure-projects-2011-naumann.pdf> (16. 8. 2025).

- Penko Seidl, N., Bevk, T., Golobič, M., Jerina, K., Bordjan, D., Hudoklin, J., Hočevár, I., Jenič, A. 2021: Opredelitev ekoloških koridorjev na ravni SI kot podpora načrtovanju prostorskega razvoja in upravljanja narave ter drugih virov: Končno poročilo ciljnega raziskovalnega projekta CRP V5-1937. Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Ljubljana.
- Penko Seidl, N., Pinter, M., Bočina, A. 2016: Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050: podeželje in zelena infrastruktura. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta. Medmrežje: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=126064> (10. 8. 2023).
- Priprava prve generacije regionalnih prostorskih planov; vsebinski, procesni, finančni in časovni okvir. Ministrstvo za naravne vire in prostor. Ljubljana, 2023.
- Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Uradni list RS, št. 72/2023. Ljubljana.
- Ribičič, C. 2020: Regionalizem - aktualna opozorila iz prejšnjega tisočletja. Petindvajset let lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Ljubljana.
- Shi, L. 2020: Beyond flood risk reduction: How can green infrastructure advance both social justice and regional impact? Socio-Ecological Practice Research 2020-2. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42532-020-00065-0>
- Staccione, A., Candiago, S., Mysiak, J. 2022: Mapping a Green Infrastructure Network: a framework for spatial connectivity applied in Northern Italy. Environmental Science & Policy 131. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.01.017>
- Strategija varstva in razvoja zelene infrastrukture v Ljubljanski urbani regiji. Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije, Ljubljanski urbanistični zavod. Ljubljana, 2019. Medmrežje: https://rralur.si/wp-content/uploads/2020/05/Strategija-ZILUR_2019.pdf (10. 8. 2023).
- Šantl, S., Sirk, N., Humar, N., Caserman, H., Suhadolnik, P., Peček, M., Soczka Mandac, R., Trdan, Š., Starman, M., Bricelj, M. 2021: Priročnik za prepoznavanje in načrtovanje zelene infrastrukture. Inštitut za vode Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana.
- Šuklje Erjavec, I., Kozamernik, J., Balant, M., Nikšič, M. 2020: Državni prostorski red. Zeleni sistem v mestih in naseljih: Usmerjanje razvoja zelenih površin. Ljubljana.
- Uredba o Pomorskem prostorskem planu Slovenije. Uradni list RS, št. 116/2021. Ljubljana.
- Zakon o katastru nepremičnin. Uradni list RS, št. 54/2021 in 85/2024 – ZAID-A. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, št. 199/2021, 18/2023 – ZDU-IO, 78/2023 – ZUNPEOVE, 95/2023 – ZIUOPZP, 23/2024, 109/2024 in 25/2025 – odl. US. Ljubljana.
- Zakon o vodah. Uradni list RS, št. 67/2002, 2/2004 – ZZdrI-A, 41/2004 – ZVO-1, 57/2008, 57/2012, 100/2013, 40/2014, 56/2015, 65/2020, 35/2023 – odl. US in 78/2023 – ZUNPEOVE.
- Zelena infrastruktura – izmenjava strokovnih mnenj, poročilo 3. Delavnice. Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije, Ljubljanski urbanistični zavod. Ljubljana, 2018.

FUNKCIONALNA URBANA OBMOČJA KOT ORODJE ZA SPREMLJANJE IZVAJANJA CILJEV STRATEGIJE PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE

dr. Alma Zavodnik Lamovšek, dr. Samo Drobne

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana
alma.zavodnik@fgg.uni-lj.si, samo.drobne@fgg.uni-lj.si

mag. Tomaž Miklavčič

Ministrstvo za naravne vire in prostor, Direktorat za prostor in graditev, Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana
tomaz.miklavcic1@gov.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_09

IZVLEČEK

Funkcionalna urbana območja kot orodje za spremljanje izvajanja ciljev Strategije prostorskega razvoja Slovenije

V obdobju po osamosvojitvi Slovenije je bila prva Strategija prostorskega razvoja Slovenije sprejeta leta 2004, druga pa leta 2023. Obe strategiji med cilji prostorskega razvoja opredeljujeta krepitev vloge mest in drugih središč v policentričnem urbanem omrežju. V prispevku prikazujemo spremembe vloge središč v omrežju urbanih središč na podlagi analize funkcionalnih urbanih območij Slovenije med leti 2000 in 2023. Ugotavljamo, da se je v vmesnem obdobju vloga središč v urbanem omrežju spremenila: najbolj se je okrepila vloga Ljubljane, najbolj pa sta se zmanjšali vlogi Nove Gorice in Tolmina. V prispevku tudi poudarimo vlogo in pomen funkcionalnih urbanih območij za skladen regionalni razvoj tako v smislu prihodnjega razvojnega načrtovanja kot v smislu analitičnega orodja za spremljanje stanja v prostoru.

KLJUČNE BESEDE

funkcionalno urbano območje, prostorski razvoj, strategija prostorskega razvoja, mobilnost, Slovenija

ABSTRACT

Functional urban areas as a tool for monitoring the implementation of the objectives of the Slovenian spatial development strategy

In the post-independence period, Slovenia's first spatial development strategy was adopted in 2004 and the second in 2023. Both strategies state that one of the objectives of spatial development is to strengthen the role of cities and other centres in a polycentric urban network. In this paper we show the changes in the role of centres in the network of urban centres based on an analysis of functional urban areas in Slovenia between 2000 and 2023. We note that the role of centres in the urban network has changed in the meantime: the role of Ljubljana has increased the most, while the role of Nova Gorica and Tolmin has decreased the most. The paper also emphasises the role and importance of functional urban areas for coherent regional development, both in terms of future development planning and as an analytical tool for monitoring the spatial situation.

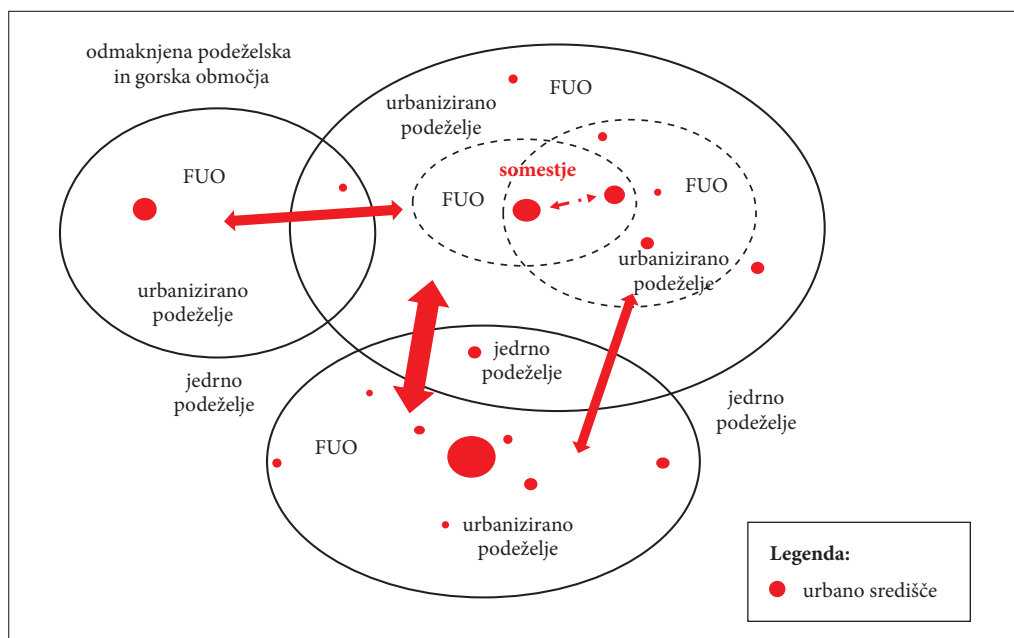
KEY WORDS

functional urban area, spatial development, spatial development strategy, mobility, Slovenia

1 Uvod

V obdobju po osamosvojitvi Slovenije je prva Strategija prostorskega razvoja Slovenije, sprejeta leta 2004, opredelila 12 ciljev prostorskega razvoja. Visoko na drugem mestu je bil postavljen cilj »Razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij« (Odlok o Strategiji ... 2004), ki izpostavlja pomen uravnoteženega razvoja urbanega omrežja kot enega izmed temeljev za skladen prostorski in s tem tudi regionalni razvoj Slovenije. Trenutno veljavna Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 je bila sprejeta leta 2023 (Resolucija ... 2023) in določa pet ciljev prostorskega razvoja. V konceptu prostorskega razvoja države ohranja krepitev vloge mest in drugih središč v policentričnem urbanem omrežju. Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 poleg središč izpostavlja tudi vlogo širših mestnih območij, ki predstavljajo jedrna območja poselitve v državi (Resolucija ... 2023).

Širša mestna območja niso novost. Že v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije je določenih pet takšnih območij (Odlok ... 2004), trenutna Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Resolucija ... 2023) pa natančneje opredeljuje še odnos med širšimi mestnimi območji in funkcionalnimi urbanimi območji (FUO), ki jih obravnavamo v tem prispevku. Obe strategiji razumeta širša mestna območja kot prvo prostorsko-razvojnega koncepta. Gre za funkcionalno povezana gravitacijska območja večjih mest (središč policentričnega urbanega omrežja), ki vključujejo ozemlja več občin, v katerih so zgoščena poselitve in delovna mesta ter jih zaznamujejo intenzivni tokovi dnevne mobilnosti (Odlok o Strategiji ... 2004; Resolucija ... 2023). Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (2023) širša mestna območja dodatno opredeli kot jedrne dele FUO, pri čemer središče prebivalcem bližnjega in daljnega zaledja zagotavlja dostop do dobrin ter storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. FUO se lahko medsebojno prekrivajo, ne pokrivajo pa homogeno celotnega območja Slovenije (slika 1). FUO se določa kot skupek osnovnih prostorskih enot, iz katerih se dnevno vozi na delo v središče vsaj 15 % delovno aktivnega prebivalstva (Resolucija ... 2023).



Slika 1: Shematski prikaz koncepta FUO (Drobne in Zavodnik Lamovšek 2017).

Koncept prostorskega razvoja države FOU prepoznava tudi kot ključna razvojna območja znotraj policentričnega urbanega omrežja, preko katerih je mogoče obravnavati tudi ključne vsebine na regionalni ravni (stanovanja, javni promet, delovna mesta, javne storitve ter sistemi zelene infrastrukture). FOU poleg tega predstavljajo stanje v prostoru in se uporabljajo kot eno izmed analitičnih orodij za spremljanje prostorskega razvoja.

Cilj prispevka je najprej podati kratek oris policentričnega razvoja urbanega omrežja v Sloveniji, nato pa pokazati spremembe vloge središč v policentričnem urbanem omrežju v Sloveniji na podlagi analize FOU med leti 2000 in 2023 (Drobne 2024). V zaključku prispevka bomo poudarili vlogo in pomen FOU za skladen regionalni razvoj tako v smislu prihodnjega razvojnega načrtovanja (na državni in regionalni ravni) kot v smislu analitičnega orodja za spremljanje stanja v prostoru (Fonda in sodelavci 2016; Bizjak in sodelavci 2021).

2 Kratek oris policentričnega razvoja urbanega omrežja v Sloveniji

V dokumentu Izhodišča, poglobitni smotri in smernice za urejanje prostora (Zavod ... 1972) je bilo policentrično urbano omrežje opredeljeno kot poglobiten smoter prostorskega razvoja Slovenije (slika 2), saj naj bi omogočalo zmanjševanje razlik med mesti, predmestji in podeželjem ter razvitimi in nerazvitimi območji. Namen policentričnega razvoja naj bi bila predvsem učinkovitejši ekonomsko-socialni razvoj in zagotavljanje enakih pogojev za življenje vsem prebivalcem (prav tam).

Že v tem obdobju so se v Sloveniji pokazala nesorazmerja v urbanem omrežju (slika 2). Poleg dveh velikih mest (Ljubljane in Maribora) smo imeli okoli 60 majhnih mest, ki niso imela več kot 15.000 prebivalcev. Mest z 20.000–60.000 prebivalci v Sloveniji v takratnem času ni bilo. Regionalna središča Slovenije, Koper, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto in Celje, so bila premajhna in zato slabše opremljena. Zaradi tega je prišlo do prevelike krepitve Ljubljane in Maribora, večal pa se je tudi vpliv sosednjih velikih mest, Zagreba, Reke, Trsta in Gradca. Slabost slovenskega urbanega sistema je bila že v takratnem času odsotnost ustreznega regionalnega središča na Koroškem, v spodnjem Posavju in v jugovzhodni Sloveniji (prav tam).

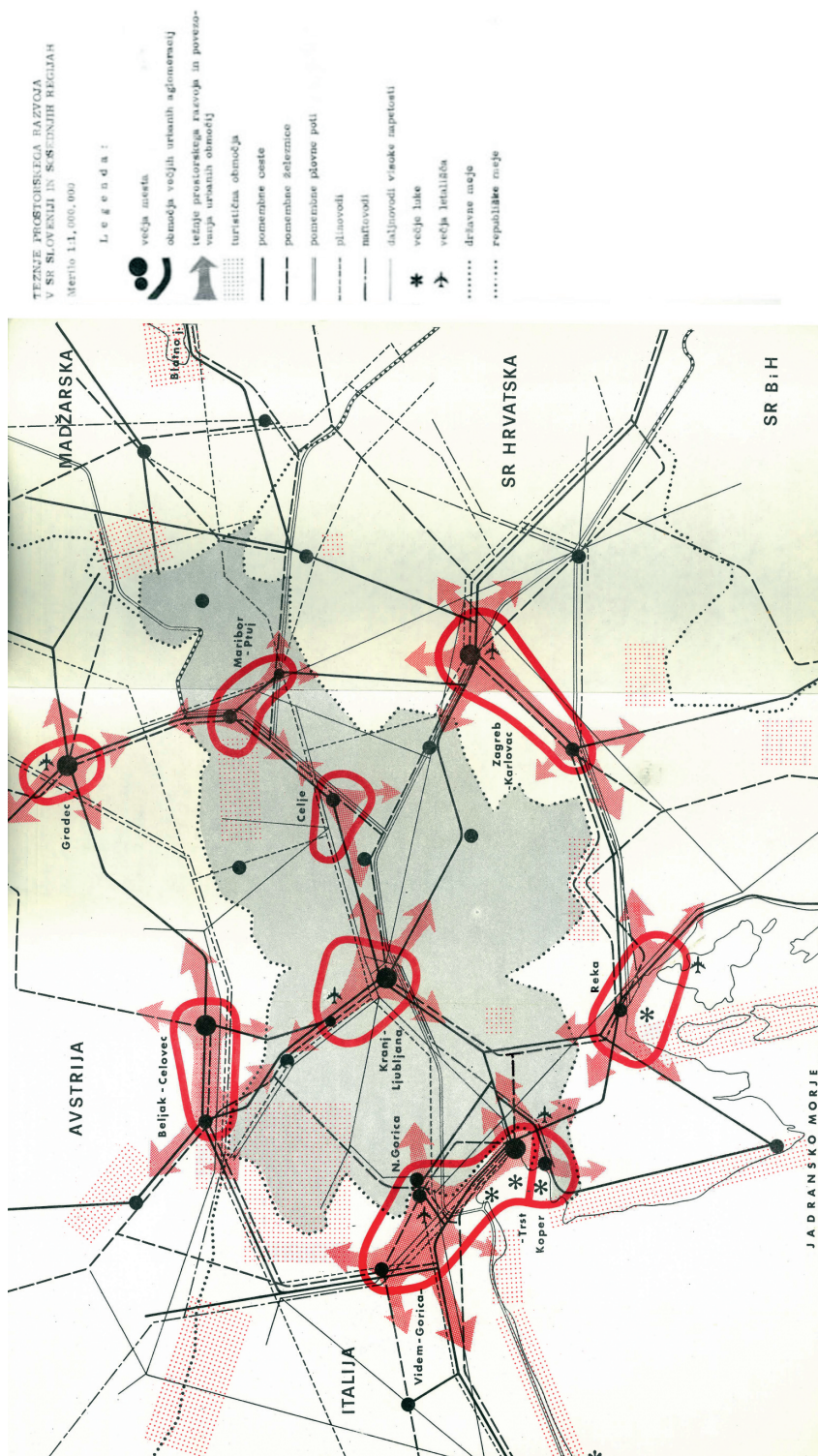
Slovenija je začela v 80-ih letih 20. stoletja prehajati v postindustrijsko fazo urbanizacije. Pojav suburbanizacije je zajel skoraj tretjino površine Slovenije s skoraj 70 % prebivalstva. Kljub sprejetju koncepta policentričnega razvoja se je koncentracija prebivalcev okoli Ljubljane stalno povečevala (slika 3).

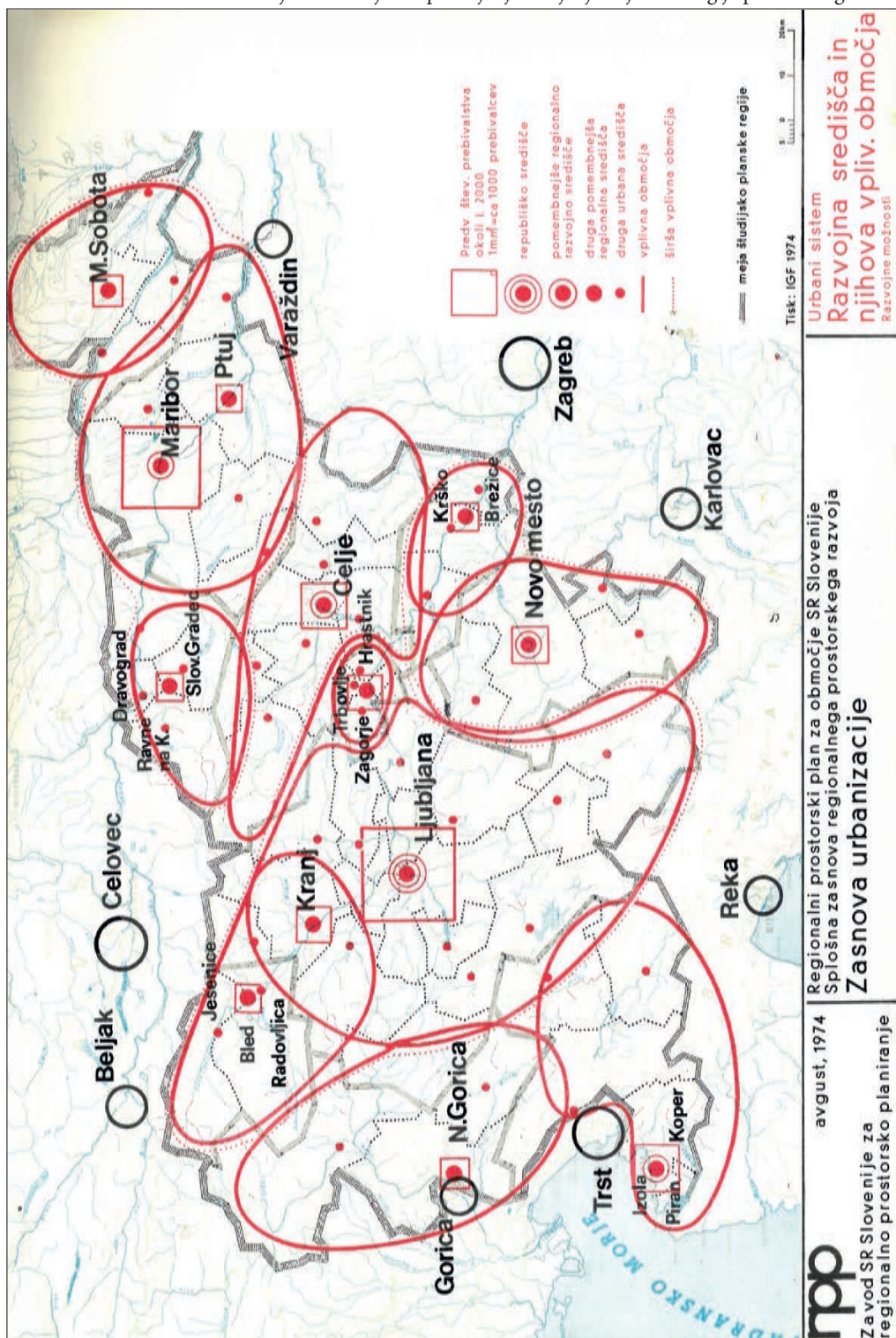
Leta 1984 je bil v Sloveniji uveljavljen drugi sveženj prostorskih zakonov. V skladu z Zakonom o urejanju prostora (1984) je bil leta 1985 izdelan in sprejet Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000 (1986), katerega prostorske sestavine so bile prvi celoviti prostorski plan bodoče samostojne države (slika 4). Dolgoročni plan SR Slovenije je prav tako opredelil mesta in somestja kot nosilce policentričnega urbanega omrežja. Regionalna središča so bila v planu obravnavana kot temelj urbanega omrežja. To so tista mesta in somestja, ki so bila v urbanem omrežju Slovenije že tedaj središča za širša območja, ali pa so to postajala. Pomembna vloga v urbanem omrežju je bila dana tudi občinskim središčem, ki so že bila ali pa so bila predvidena zaposlitvena oziroma oskrbna središča na območju občin. Za razumevanje urbanega omrežja je pomembno, da je bilo leta 1980 na območju Slovenije 60, leta 1989 pa 62 občin.

Ljubljani je bila pripisana vloga republiškega središča in s tem tudi vse funkcije, ki tej vlogi pritičejo. Kot večja regionalna središča in nosilci razvoja so bili predvideni tudi Maribor, Celje in Kranj, kot regionalna središča pa še Nova Gorica, Novo mesto, Murska Sobota in somestje Koper - Izola - Piran. Zaradi oddaljenosti se je posebna pomembna vloga pripisovalo tudi somestjem Ravne na Koroškem - Slovenj Gradec - Dravograd, Brežice - Krško, Jesenice - Bled - Radovljica, Trbovlje - Zagorje - Hrastnik

Slika 2: Težnje prostorskega razvoja v SR Sloveniji in sosednjih regijah (Zavod ... 1972). ► str. 138

Slika 3: Razvojna središča in njihova vplivna območja - razvojne možnosti (Zavod ... 1974). ► str. 139





ter mestom Velenje, Postojna in Ptuj. Teh 15 mest in somestij (skupaj 21 naselij) je tvorilo okvir policentrično zasnovanega urbanega omrežja. Tudi v tem konceptu so se mesta na višjih ravneh delila v tri stopnje, celoten koncept pa je ima šest hierarhičnih stopenj.

Prva Strategija prostorskega razvoja Slovenije po osamosvojitvi je bila sprejeta leta 2004 (Odlok ... 2004). Kot smo že uvodoma omenili, je Strategija ohranila koncept policentričnega razvoja urbanega omrežja in se v tem pogledu ni oddaljila od predhodno zastavljenih smernic (slika 5). Kot osnovni okvir je Strategija prostorskega razvoja Slovenije vzpostavila dvostopenjsko policentrično strukturirano omrežje središč nacionalnega (z najmanj 10.000 prebivalci) in regionalnega (z najmanj 5000 prebivalci) pomena. Na regionalni ravni morajo gravitacijska območja urbanih središč zajeti tudi odmaknjena, hribovita, gorska, obmejna območja ali območja, oddaljena od glavnih prometnih koridorjev. Na lokalni ravni pa se, v skladu z učinkovito in enakomerno dostopnostjo, primerno razmestitvijo funkcij in medsebojnimi prometnimi povezavami, razvija tudi središča medobčinskega pomena, pomembnejša lokalna središča in druga lokalna središča (Odlok ... 2004).

V letu 2023 je sledila še prenovljena Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Resolucija ... 2023), ki je koncept policentričnega razvoja urbanega omrežja še naprej ohranila, vendar z nekoliko spremenjenim pristopom in opredelitvijo središč. Ta so bila razdeljena na štiri ravni (slika 6): središča prve ravni so tista urbana naselja (Ljubljana, Maribor in Koper), ki imajo najmanj 90.000 prebivalcev in katerih širše mestno območje vključuje vsaj 200.000 prebivalcev. Na drugi ravni so urbana naselja, ki imajo vsaj 15.000 prebivalcev (Celje, Kranj, Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota, Ptuj, Slovenj Gradec, Velenje in Postojna ter somestja Brežice-Krško-Sevnica in Hrastnik-Trbovlje-Zagorje ob Savi). Na tretji ravni pa so urbana naselja, ki so primerna lokacija za sekundarno in primarno raven zdravstvene oskrbe, visokošolsko izobraževanje, sodne in upravne institucije, specializirano socialno varstvo ter javne raziskovalne institucije (Črnomelj, Domžale, Dravograd, Idrija, Izola, Jesenice, Kamnik, Kočevje, Ravne na Koroškem, Škofja Loka in Tolmin). Na četrti ravni so urbana središča, ki zagotavljajo najmanj zdravstveni dom oziroma zdravniško oskrbo na primarni ravni in teritorialno organizacijo državne uprave. Središča četrte ravni, ki so bolj oddaljena od središč višjih ravni, pa tudi srednje šole in okrajno sodišče (Ajdovščina, Cerknica, Gornja Radgona, Grosuplje, Ilirska Bistrica, Laško, Lenart v Slovenskih goricah, Lendava, Litija, Ljutomer, Logatec, Metlika, Ormož, Piran, Radlje ob Dravi, Radovljica, Ribnica, Ruše, Sežana, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Trebnje, Tržič, Vrhnika in Žalec).

Če se je na eni strani koncept policentričnega urbanega omrežja razvijal od sedemdesetih let 20. stoletja dalje, pa se je koncept FOU v Sloveniji uveljavil šele po letu 2000. Omenimo naj le tri študije, ki so pomembno prispevale k razumevanju vloge FOU v policentričnem urbanem omrežju Slovenije.

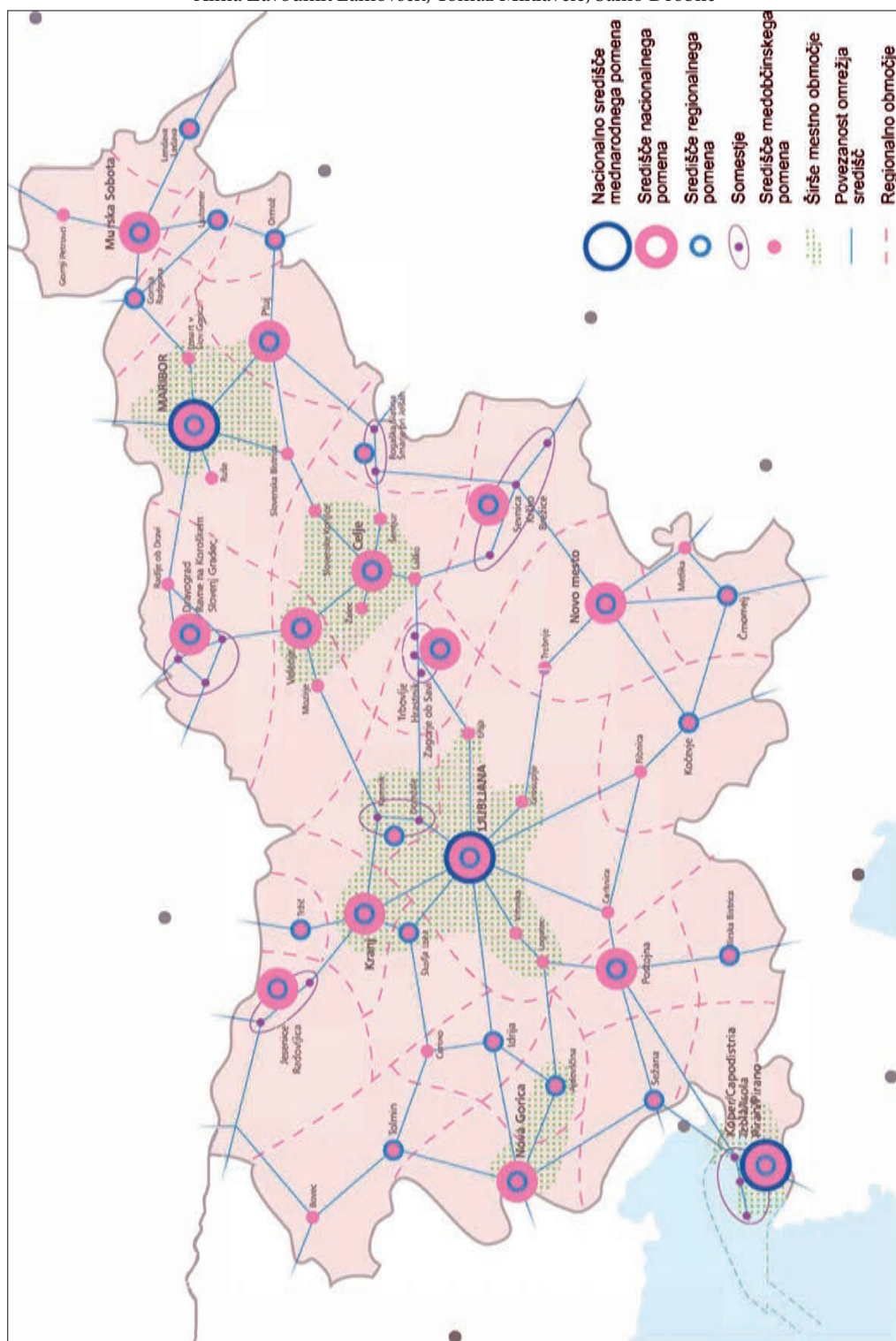
Projekt Evropske opazovalne mreže za teritorialni razvoj in kohezijo (ESPON) (Nordregio 2004) je v Sloveniji opredelil šest FOU. Glede na merila, ki so bila uporabljena za približno 1700 FOU v 29 evropskih državah, so v Sloveniji kot FOU opredelili območja Ljubljane s Kranjem, Maribora s Ptujem, Celja z Velenjem, Novega mesta, Kopra s somestjem (z Izolo in Piranom) ter Nove Gorice. Zaradi vse večje pomembnosti srednje velikih ter majhnih mestnih območij, kar se je pokazalo v projektu Planet Cense (Österreichisches ... 2006), je Ministrstvo za okolje in prostor leta 2006 določilo deset FOU, ki so jih oblikovala najboljše mestna območja. Seznamu šestih FOU (Nordregio 2004) so dodali še

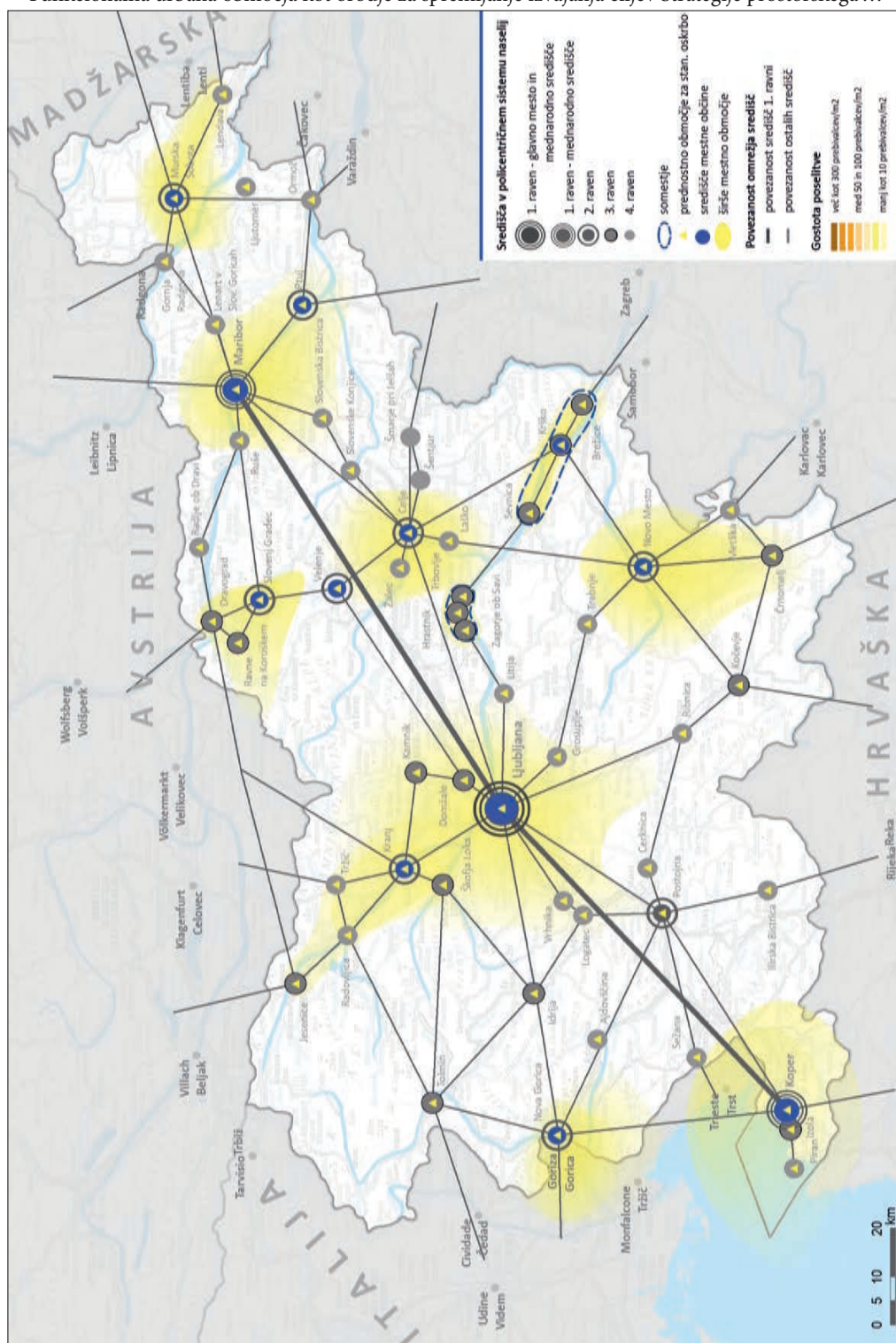
Slika 4: Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000 (Vir slike: Dolgoročni ... 1986; Dolgoročni ... 1987). ► str. 141

Slika 5: Zasnova policentričnega urbanega omrežja po Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Odlok ... 2004). ► str. 142

Slika 6: Zasnova policentričnega urbanega omrežja po Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Resolucija ... 2023). ► str. 143







Slovenj Gradec s somestjem (z Ravnami na Koroškem in Dravogradom), somestje Jesenice-Bled-Radovljica, Postojno z Ilirsko Bistrico ter somestje Trbovlje-Zagorje ob Savi-Hrastnik.

Leta 2008 je bilo v projektu RePUS (Pichler Milanović in sodelavci 2008) opredeljenih 42 območij lokalnih zaposlitvenih sistemov z vsaj 15.000 prebivalci. Avtorji raziskave so lokalne zaposlitvene sisteme opredelili kot območja, sestavljena iz središčnega urbanega območja ter pripadajočega zaledja, povezanega s tokovi delovne mobilnosti. Pomembna značilnost sistema 42 območij je bilo ujemanje z mejami na ravni upravnih enot ter ujemanje s funkcionalnim urbanim sistemom Slovenije po Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Odlok ... 2004). V projektu RePUS so bila razmejena tudi FUO, sestavljena iz urbanih, središčnih občin ter občin iz zaledja, ki so predstavljale močne izvore delovne mobilnosti. Z združevanjem 42 območij lokalnih zaposlitvenih sistemov so avtorji opredelili 17 območij regionalnih zaposlitvenih sistemov. Členitev Slovenije na 17 regionalnih zaposlitvenih sistemov je približek FUO oziroma območjem zaledij petnajstih središč nacionalnega pomena, opredeljenih v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Odlok ... 2004). Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (2023) pa je podlaga za izdelavo analize spremembe vloge središč v policentričnem urbanem omrežju v Sloveniji na podlagi analize FUO med leti 2000 in 2023.

3 Metoda dela in podatki

FUO Slovenije smo analizirali s prilagojeno različico metodologije, ki jo uporabljata Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) (Dijkstra, Poelman in Veneri 2019) in Eurostat (Dijkstra in Poelman 2019). Metodologija je bila večkrat preizkušena v okviru projektov ESPON, nazadnje v Milego in sodelavci (2020).

V skladu z OECD opredelimo urbana središča na podlagi gostote prebivalstva, števila stalnih prebivalcev na območju urbanega središča, deleža prebivalcev, ki živijo in delajo na območju urbanega središča, ter deleža prebivalcev urbanega središča, ki delajo v drugem urbanem središču istega FUO. V naši študiji urbanih središč Slovenije nismo opredelili kvantitativno, temveč smo jih prevzeli iz Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 (2023).

Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050 (2023) obravnava urbana središča Slovenije na štiri ravneh. Analizirali smo FUO okoli urbanih središč prve, druge in tretje ravni (glej slike 7 do 12 ter preglednici 1 in 2). Na 1. ravni smo analizirali FUO Ljubljane, FUO Maribora in FUO Kopra, na 2. ravni smo analizirali FUO Celja, FUO Kranja, FUO Novega mesta, FUO Nove Gorice, FUO Murske Sobote, FUO Ptuja, FUO Slovenj Gradca, FUO Velenja, FUO Postojne, FUO somestja Brežice-Krško-Sevnica ter FUO somestja Hrastnik-Trbovlje-Zagorje ob Savi, na 3. ravni pa smo v analizi zamejili FUO Črnomlja, FUO Domžal, FUO Dravograda, FUO Idrije, FUO Isole, FUO Jesenic, FUO Kamnika, FUO Kočevja, FUO Raven na Koroškem, FUO Škofje Loke in FUO Tolmina.

K posameznemu urbanemu središču smo pripojili občino, iz katere se je dnevno vozilo na delo v urbano središče vsaj 15 % delovno aktivnega prebivalstva. FUO je opredeljeno kot skupek takšnih prostorsko povezanih občin. Podatke o mobilnosti delovno aktivnega prebivalstva med občinami Slovenije v letih 2000 in 2023 smo pridobili iz baze SiStat (Statistični ... 2025).

Analizo smo izvedli za dve referenčni leti, 2000 in 2023. Rezultati analize za leto 2023 so bili izvedeni v okviru priprave Poročila o prostorskem razvoju Slovenije (Urbanistični ... 2025), kjer je mogoče najti tudi rezultate modeliranja FUO za leto 2015. Izvedli smo primerjavo tako dobljenih rezultatov ter ugotovili spremembe FUO za obravnavana urbana središča 1., 2. in 3. ravni, opredeljena v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (2023). Pri tem smo si pomagali tudi z rezultati modeliranja FUO za leto 2015 (Urbanistični ... 2025). Rezultate modeliranja in primerjave FUO v letih 2000–2023 smo primerjali še s FUO urbanih središč dvanajstih statističnih oziroma razvojnih regij, s čimer smo dopolnili ugotovitve.

4 Sprememba vloge središč v omrežju urbanih središč v Sloveniji v obdobju med 2000 in 2003

V nadaljevanju predstavljamo rezultate analize sprememb vloge središč v policentričnem urbanem omrežju v Sloveniji v obdobju med letoma 2000 in 2023. Analiza temelji izključno na konceptu FOU, ki omogoča celovitejšo razumevanje prostorskih in funkcionalnih povezav med mesti ter njihovimi vplivnimi območji. Na slikah 7 do 12 prikazujemo FOU urbanih središč od 1. do 3. ravni (Resolucija ... 2023) v letih 2000 in 2023; v preglednicah 1 in 2 pa število prebivalcev in število delovnih mest v FOU oziroma v središčni občini FOU v letih 2000 in 2023.

Iz primerjave slik 7 do 12 opazimo, da se je v letih 2000–2023 ozemeljsko najbolj povečalo FOU Ljubljane, za kar 34 občin. Sledita FOU Maribora, ki se je povečalo za 7 občin, ter FOU Novega mesta, ki se je povečalo za 6 občin. Ostala FOU so se v letih 2000–2023 povečala za manj: FOU somestja Brežice-Krško-Sevnica za 3 občine, FOU Kopra in FOU Celja sta se povečali za 2 občini, FOU Ptuja, FOU Ravn na Koroškem in FOU Tolmina pa za 1 občino. Za 1 občino so se zmanjšale FOU Črnomlja, FOU Domžal in FOU Kamnika, za 2 občini pa FOU Velenja. Druga FOU so ostala nespremenjena.

Največ se je povečalo število prebivalcev v FOU Ljubljane (za več kot 364.000 prebivalcev), sledita FOU Maribora (za skoraj 43.500 prebivalcev) in FOU Novega mesta (za skoraj 24.500 prebivalcev), nato pa FOU Kopra (za več kot 17.000 prebivalcev) in FOU Celja (za skoraj 16.200 prebivalcev; glej preglednico 1). Druga FOU so se povečala manj, ali pa so se zmanjšala. Največ med FOU urbanih središč na 3. ravni se je povečalo FOU Škofje Loke (za več kot 9200 prebivalcev). Najbolj se je zmanjšalo FOU Nove Gorice, in sicer za več kot 19.000 prebivalcev.

Primerjava rezultatov sprememb FOU v letih 2000–2023 z rezultati za leto 2015 (Urbanistični ... 2025) je pokazala, da je bila rast FOU posebej velika do leta 2015, ko so FOU središč 1. ravni obsegala: FOU Ljubljane 58 občin, FOU Maribora 24 občin in FOU Kopra 5 občin. V zadnjih osmih letih (2015–2023) se je torej FOU Ljubljane povečalo zgolj za 5 občin, FOU Maribora za 8 občin in FOU Kopra za 1 občino. Obsegi FOU se torej v letih 2015–2023 niso bistveno spremenili, kar nakazuje na umirjanje rasti FOU. Upočasnjena rast FOU središč na 1. ravni je lahko posledica doseženega mejnega obsega FOU. Pri tem izstopa FOU Ljubljane, kjer so predvsem potovalni časi, kot posledica razdalje in prometnih obremenitev z robnih območij, dolgi in že v normalnih prometnih razmerah po cesti presegajo eno uro v posamezno smer. Druga možna razloga sta še nizka brezposelnost in izboljšana dostopnost do delovnih mest bliže lokaciji bivanja.

FOU tvorijo občine, iz katerih se vsaj 15 % delovno aktivnega prebivalstva vozi na delo v središčno občino. Zato smo posebej preverili spremembo števila delovnih mest v središčni občini (glej preglednico 2). V Mestni občini Ljubljana (MOL) se je v obdobju 23-tih let število delovnih mest povečalo za skoraj 73.500. To je daleč največje povečanje v vseh središčnih občinah obravnavanih FOU. V občini Maribor se je število delovnih mest povečalo za nekoliko več kot 5250, v Mestni občini Koper za približno 4250, v Mestni občini Celje za približno 3000, v Mestni občini Novo mesto in Mestni občini Ptuj pa za približno 2600 delovnih mest. V nekaterih središčnih občinah FOU se je število delovnih mest

Slika 7: FOU središč na 1. ravni in urbana središča na 2. in 3. ravni, leto 2000. ► str. 148

Slika 8: FOU središč na 1. ravni in urbana središča 2. in 3. ravni, leto 2023. ► str. 149

Slika 9: FOU središč na 2. ravni in urbana središča 3. ravni, leto 2000. ► str. 150

Slika 10: FOU središč na 2. ravni in urbana središča 3. ravni, leto 2023. ► str. 151

Slika 11: FOU središč na 3. ravni, leto 2000. ► str. 152

Slika 12: FOU središč na 3. ravni, leto 2023. ► str. 153

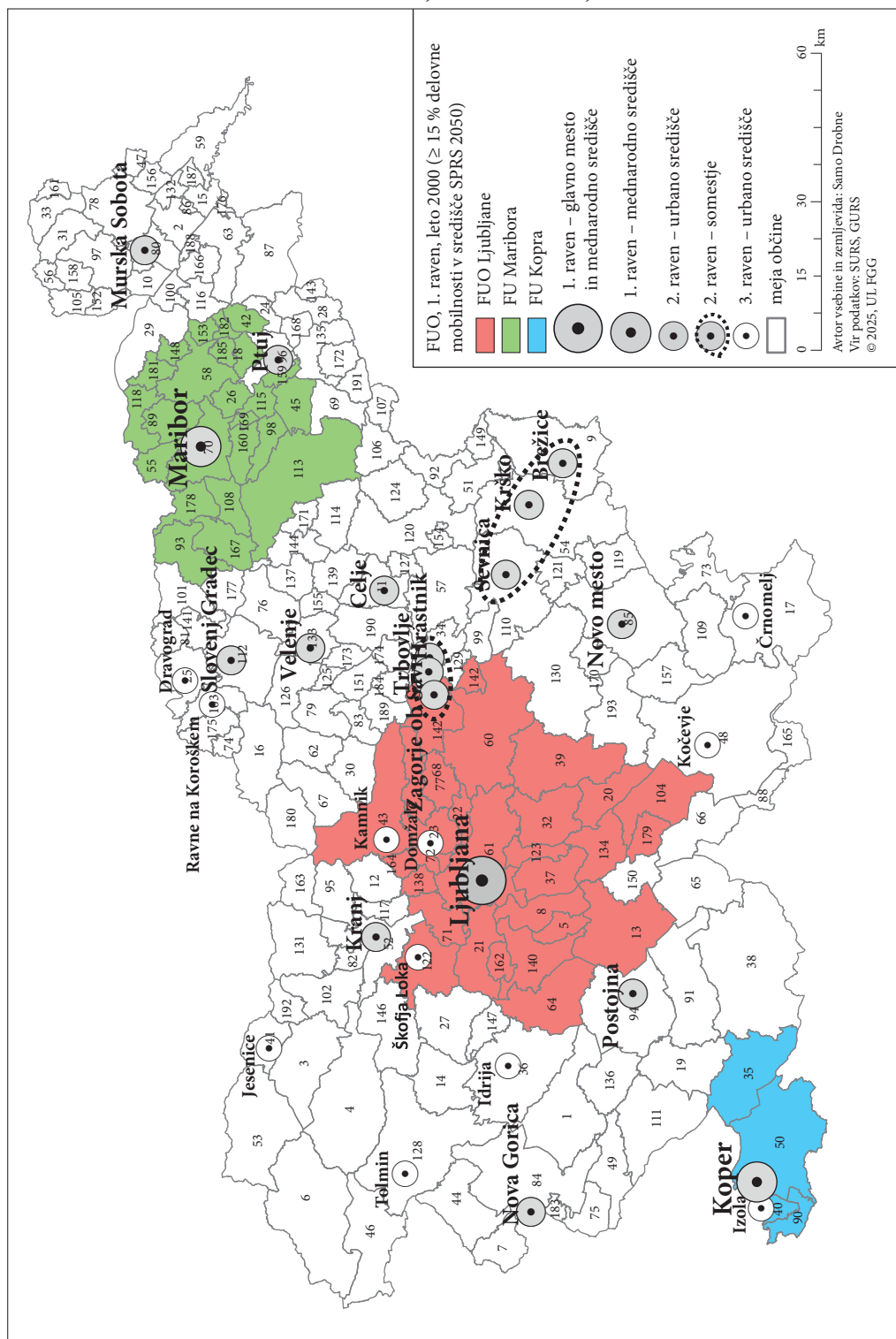
Slika 13: FOU urbanih središč statističnih oziroma razvojnih regij, leto 2023 (Kavaš, Nared in Zavodnik Lamovšek 2025). ► str. 154

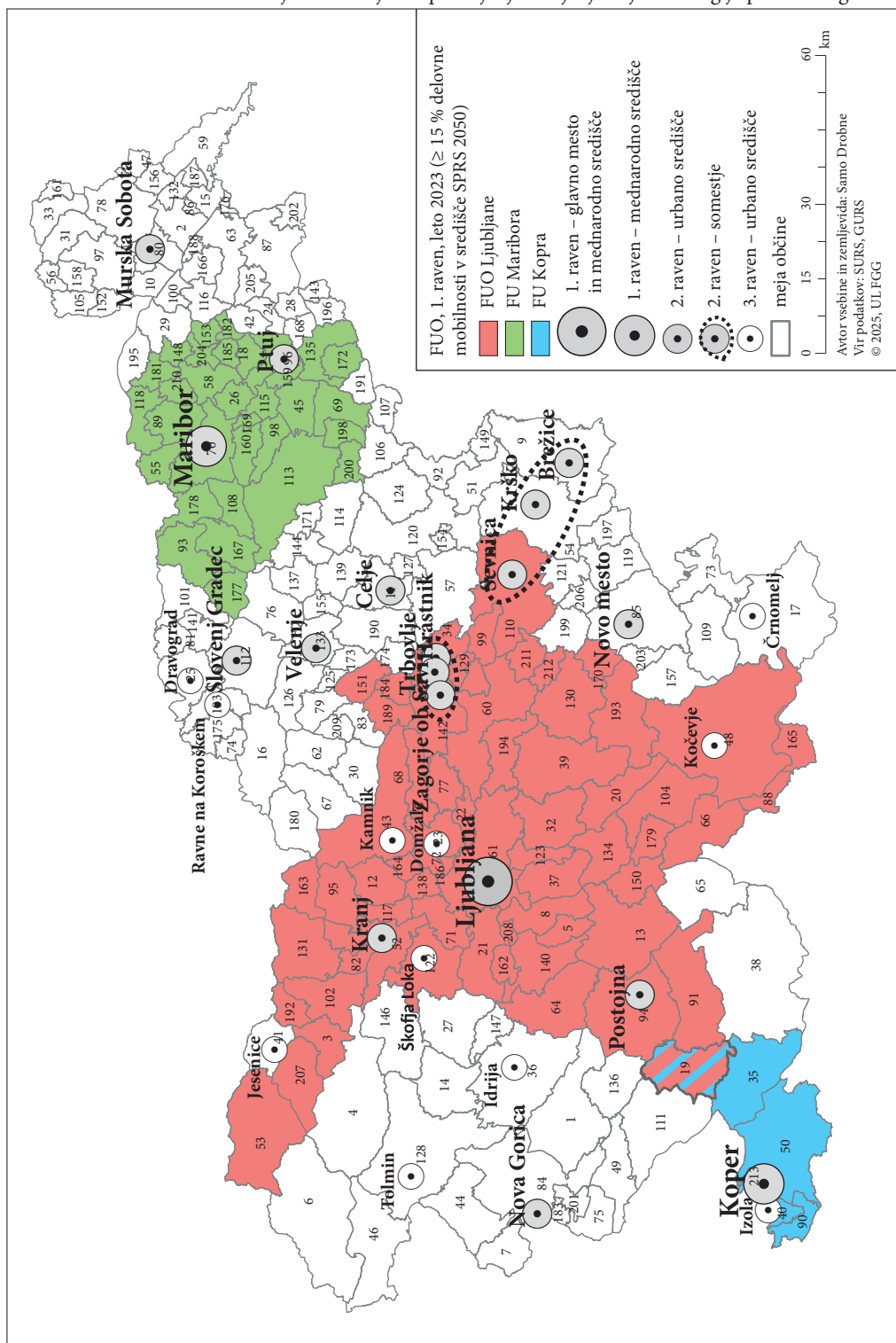
Preglednica 1: Število prebivalcev in delovnih mest ter njuna stopnja rasti v FUO v letih 2000 in 2023.

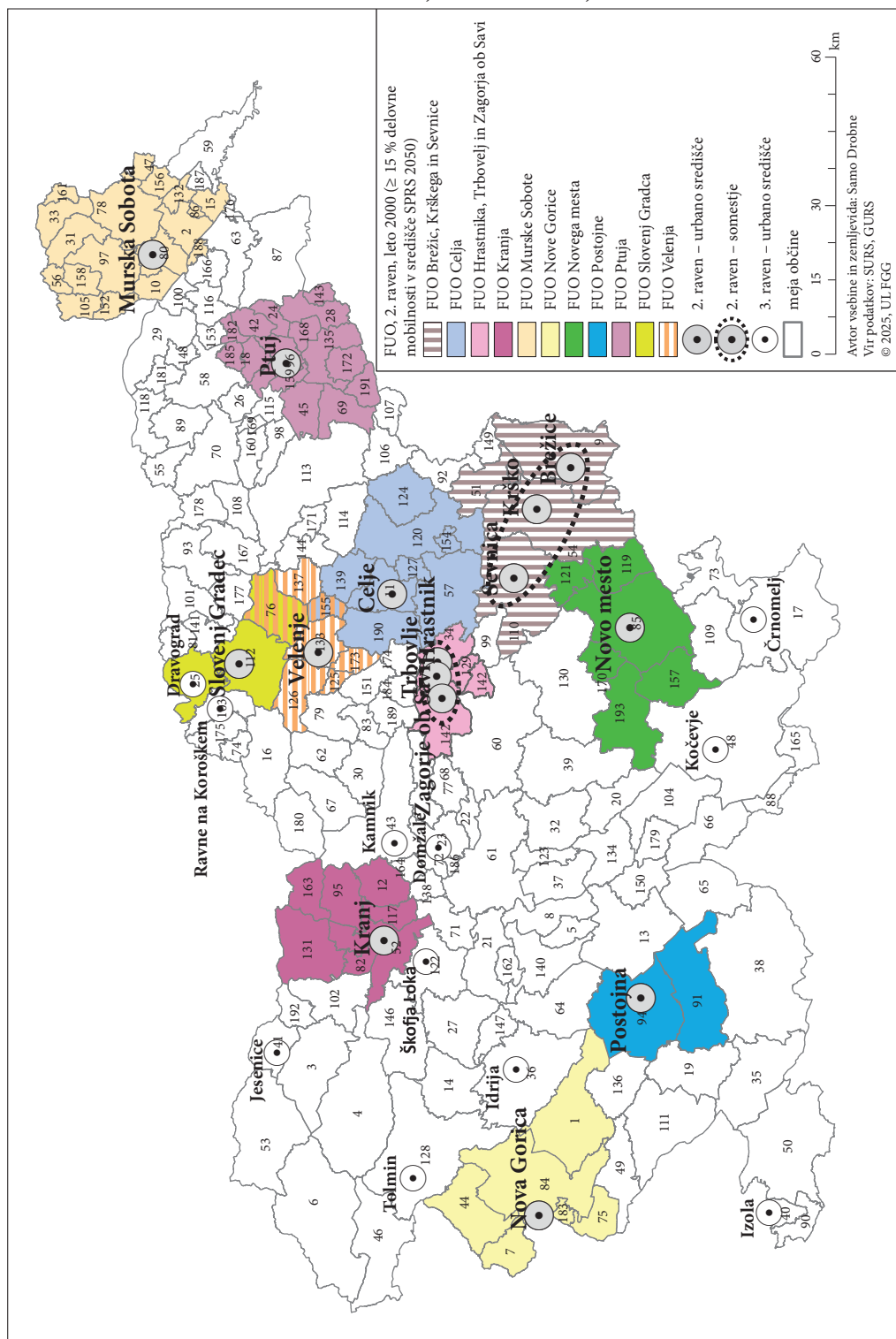
raven urbanih središč (Resolucija ... 2023)	FUO	prebivalci		delovna mesta		stopnja rasti 2000–2023	
		leto 2000	leto 2023	leto 2000	leto 2023	prebivalci	delovna mesta
1.	Ljubljane	551.209	915.410	247.605	447.298	1,81	1,51
1.	Maribora	250.972	294.457	90.146	118.008	1,31	1,09
1.	Kopra	84.411	101.464	32.859	40.165	1,22	1,02
2.	Celja	128.226	144.379	49.041	60.436	1,23	1,03
2.	Kranja	90.212	98.890	35.103	39.924	1,14	0,95
2.	Novega mesta	61.473	85.950	25.008	35.942	1,44	1,20
2.	Nove Gorice	77.602	58.424	30.964	24.672	0,80	0,67
2.	Murske Sobote	73.040	66.580	22.591	20.941	0,93	0,77
2.	Ptuj	69.118	65.073	18.875	20.627	1,09	0,91
2.	Slovenj Gradca	30.394	30.429	11.937	11.405	0,96	0,80
2.	Velenja	59.586	53.079	25.370	20.078	0,79	0,66
2.	Postojne	20.497	23.687	9.089	7.953	0,88	0,68
2.	Brežic-Krškega- Sevnice	73.181	78.972	22.727	25.067	1,10	0,92
2.	Hrastnika-Trbovelj- Zagorja ob Savi	46.201	41.461	14.822	10.960	0,74	0,62
3.	Črnomlja	18.791	14.253	6.317	4.306	0,68	0,57
3.	Domžal	45.487	49.406	14.657	14.843	1,01	0,85
3.	Dravograda	8.743	8.852	2.605	2.611	1,00	0,84
3.	Idrije	17.110	16.206	7.059	6.417	0,91	0,76
3.	Izole	14.590	16.429	4.879	6.172	1,27	1,06
3.	Jesenice	31.444	31.676	9.643	9.393	0,97	0,81
3.	Kamnika	30.755	30.093	8.804	9.037	1,03	0,86
3.	Kočevja	17.802	16.606	5.893	4.905	0,83	0,70
3.	Raven na Koroškem	22.968	24.659	8.664	8.757	1,01	0,84
3.	Škofje Loke	28.922	38.150	9.439	15.032	1,59	1,33
3.	Tolmina	16.991	14.911	5.227	4.744	0,91	0,76
	Slovenija	1.990.094	2.120.937	756.426	904.882	1,07	1,20

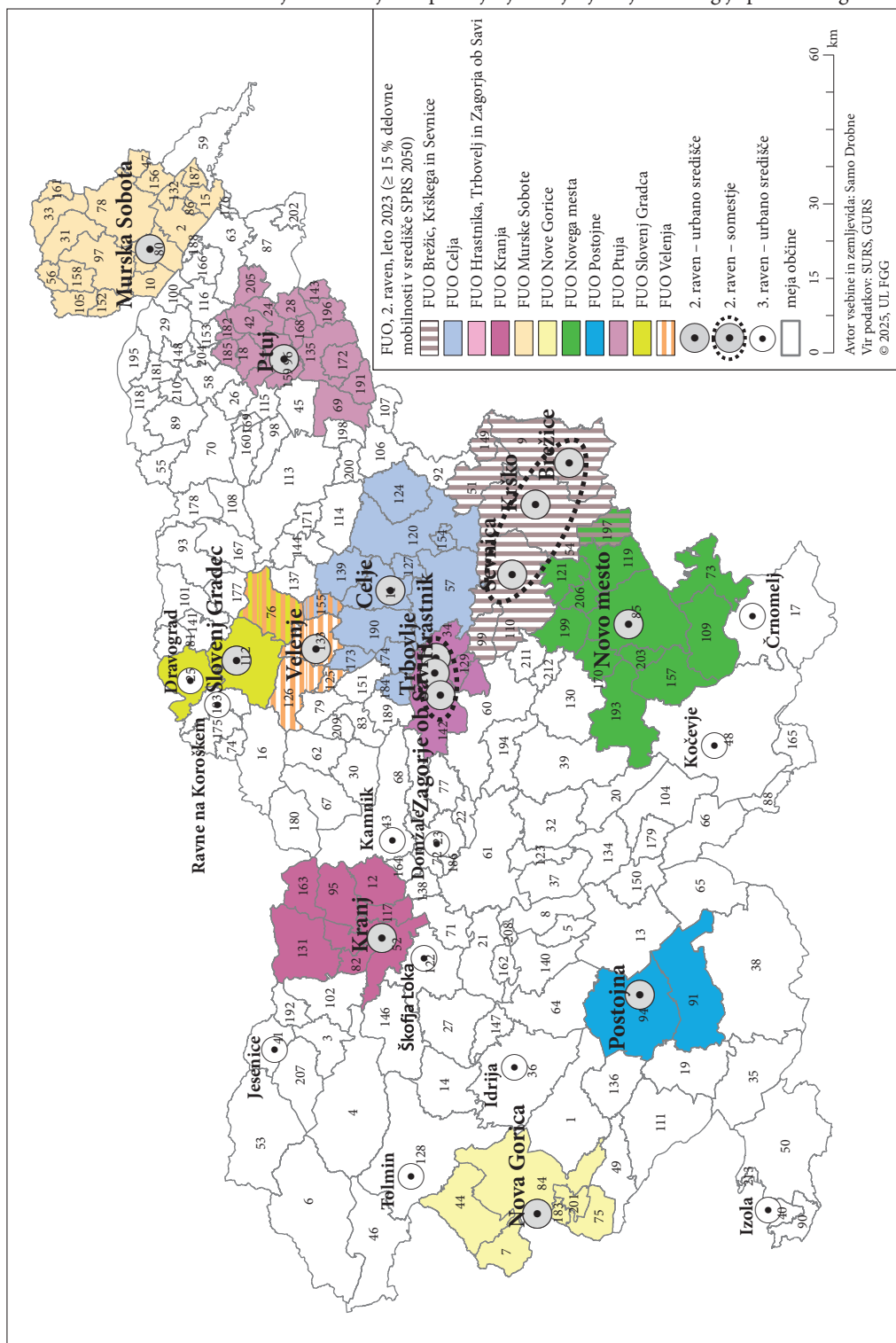
Preglednica 2: Število prebivalcev in delovnih mest ter njuna stopnja rasti v središčnih občinah FUO v letih 2000 in 2023.

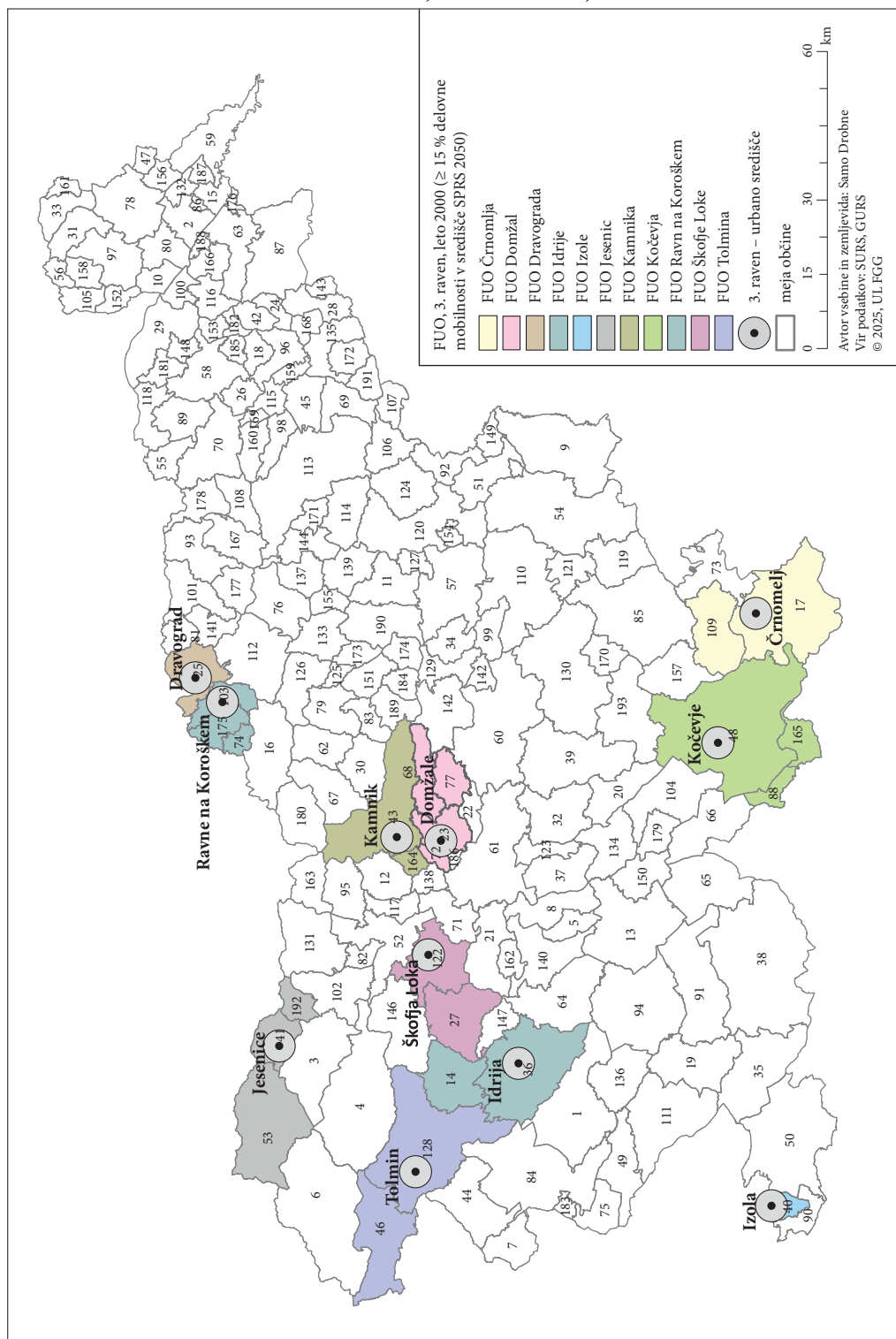
raven urbanih središč (Resolucija ... 2023)	šifra središčne občine FUO	središčna občina FUO	prebivalci		delovna mesta		stopnja rasti 2000–2023	
			leto 2000	leto 2023	leto 2000	leto 2023	prebivalci	delovna mesta
1.	61	Ljubljana	270.506	297.432	170.781	244.280	1,10	1,43
1.	70	Maribor	114.891	113.245	58.652	63.911	0,99	1,09
1.	50	Koper	48.251	53.915	20.149	24.401	1,12	1,21
2.	11	Celje	49.313	49.104	28.232	31.237	1,00	1,11
2.	52	Kranj	51.805	57.081	25.108	25.026	1,10	1,00
2.	85	Novo mesto	41.107	38.189	21.790	24.491	0,93	1,12
2.	84	Nova Gorica	36.406	32.013	16.829	14.465	0,88	0,86
2.	80	Murska Sobota	20.175	18.643	15.741	12.784	0,92	0,81
2.	96	Ptuj	24.088	23.673	11.419	14.072	0,98	1,23
2.	112	Slovenj Gradec	16.957	17.013	8.748	8.103	1,79	0,93
2.	133	Velenje	34.091	33.675	19.764	15.763	0,99	0,80
2.	94	Postojna	14.536	23.687	7.210	6.134	1,63	0,85
2.	9-54-110	Brežice-Krško- Sevnica	69.702	68.066	22.029	22.624	0,98	1,03
2.	34-129- 142	Hrastnik-Trbovlje- Zagorje ob Savi	46.201	41.461	14.822	10.960	0,90	0,74
3.	17	Črnomelj	14.953	14.253	4.761	4.306	0,95	0,90
3.	23	Domžale	29.608	37.697	11.037	12.244	1,27	1,11
3.	25	Dravograd	8.743	8.852	2.605	2.611	1,01	1,00
3.	36	Idrija	11.972	11.725	5.176	5.174	0,98	1,00
3.	40	Izola	14.590	16.429	4.879	6.172	1,13	1,27
3.	41	Jesenice	21.995	21.929	7.687	7.089	1,00	0,92
3.	43	Kamnik	26.369	30.093	7.956	9.037	1,14	1,14
3.	48	Kočevje	16.706	15.648	5.713	4.756	0,94	0,83
3.	103	Ravne na Koroškem	12.417	11.142	5.537	4.883	0,90	0,88
3.	122	Škofja Loka	22.099	23.847	8.462	10.493	1,08	1,24
3.	128	Tolmin	12.389	10.881	4.302	3.811	0,88	0,89
		središčne občine skupaj	1.029.870	1.083.109	509.389	588.827	1,05	1,16
		Slovenija	1.990.094	2.120.937	756.426	904.882	1,07	1,20

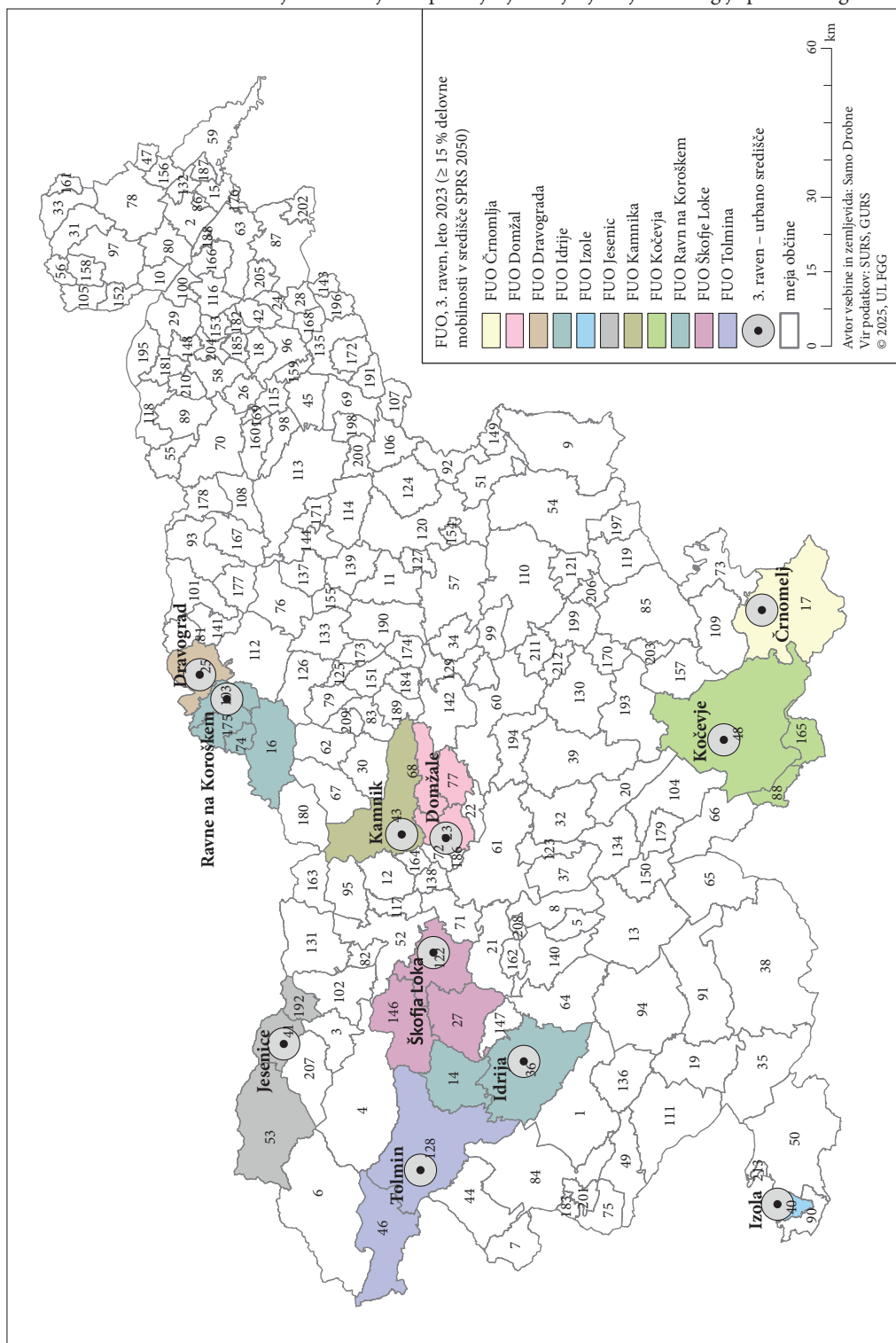


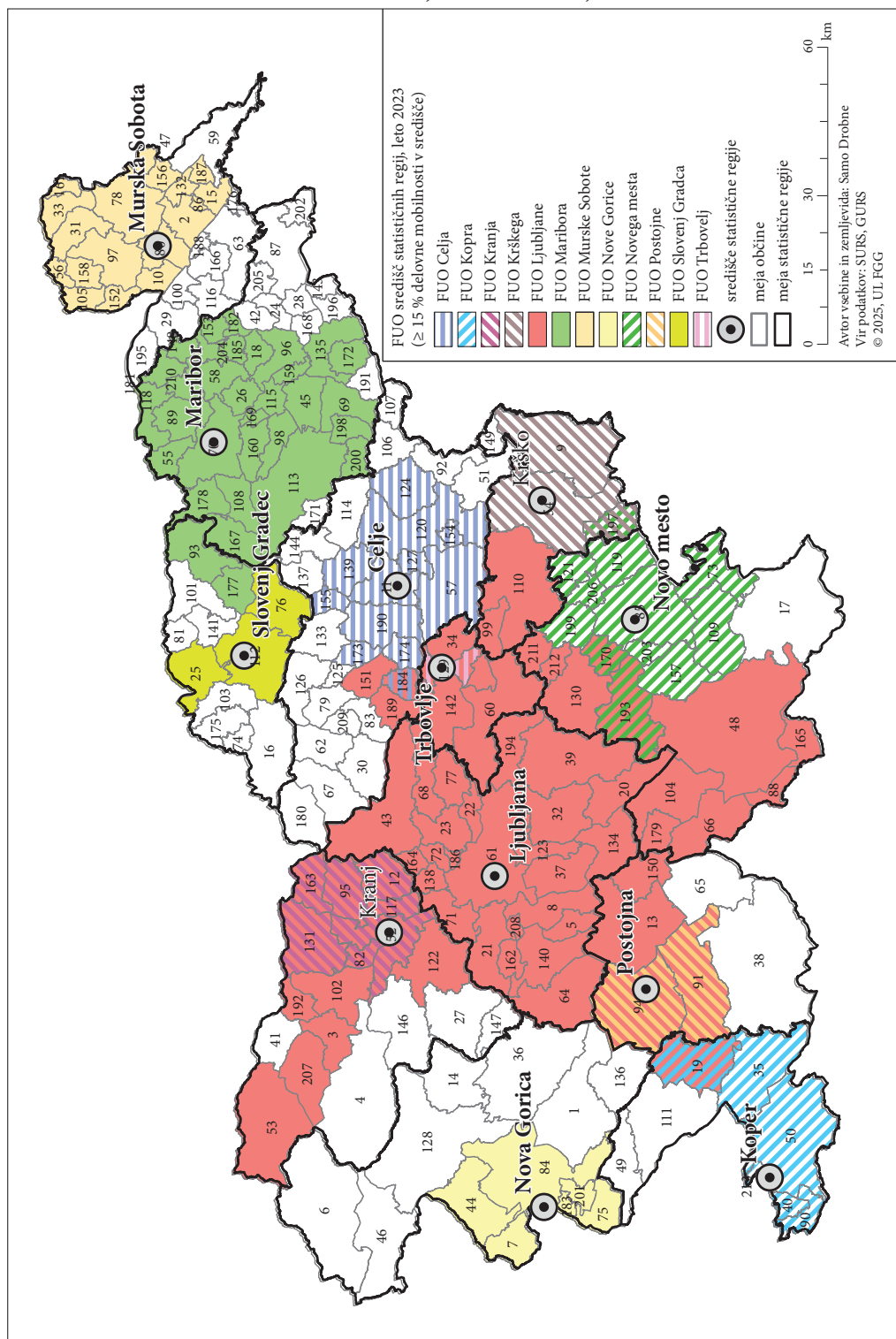












celo zmanjšalo, najbolj v Mestni občini Velenje (za približno 4000), v občinah Hrastnik-Trbovlje-Zagorje ob Savi (za približno 3560) ter v Mestnih občinah Nova Gorica in Murska Sobota (za približno 2500).

Primerjava rezultatov sprememb števila delovnih mest v središčnih občinah FUUO v letih 2000–2023 z rezultati za leto 2015 (Urbanistični ... 2025) pa je pokazala naslednje zanimive lastnosti urbanih središč na višjih ravneh (1. in 2.): v Mestni občini Ljubljana, Mestni občini Koper, Mestni občini Novo mesto ter Mestni občini Ptuj je število delovnih mest med leti 2000 in 2023 ves čas enakomerno raslo, medtem ko je v ostalih središčnih občinah število delovnih mest med letoma 2000 in 2015 padlo. Sedaj ponovno različno hitro raste – največ se je število delovnih mest med letoma 2015 in 2023 povečalo v Mestni občini Maribor, najmanj pa v Mestni občini Postojna.

Rezultate analize sprememb FUUO v obdobju 2000–2023 smo z vidika skladnega regionalnega razvoja primerjali s FUUO urbanih središč dvanajstih statističnih oziroma razvojnih regij (slika 13; Kavaš, Nared in Zavodnik Lamovšek 2025). Čeprav je število regionalnih (nacionalnih) središč v konceptu policentričnega urbanega omrežja Slovenije skozi leta nihalo, pa primerjava analize FUUO po Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (slike 7 do 12) vseeno kaže, da je urbani sistem Slovenije dokaj stabilna struktura. Tako so urbana središča, na katerih sloni prostorski razvoj Slovenije, tudi središča statističnih oziroma razvojnih regij. To predstavlja dobro ogrodje in podporo za uresničevanje ciljev skladnega regionalnega razvoja.

5 Razprava in sklep

Rezultati analize so pokazali konstantno rast nekaterih FUUO (Ljubljane, Maribora, Novega mesta, Kopra, Celja, Ptuja, Ravn na Koroškem in Tolmina), vendar ta rast ni enakomerna niti po obsegu niti po hitrosti. Nekatera FUUO so se celo zmanjšala (Črnomlja, Domžal, Kamnika in Velenja), vsa druga pa ostala nespremenjena. Iz podatkov sklepamo, da rast FUUO sovpadajo predvsem s hitrostjo rasti števila delovnih mest v posameznih urbanih središčih, medtem ko lahko rast števila prebivalcev povezujemo z ugodnimi razmerami za bivanje. Kot primer lahko izpostavimo FUUO Škofje Loke, ki se je v opazovanem obdobju celo zmanjšalo, pridobilo pa število prebivalstva.

Čeprav smo se v tem članku osredotočili predvsem na analizo FUUO z vidika dnevne delovne mobilnosti, pa lahko na podlagi drugih študij (Zavodnik Lamovšek in Drobne 2016) ugotovimo, da so FUUO v Sloveniji oblikovana okrog večjih mestnih središč, ki tvorijo okoli sebe povezan trg delovne sile ter gravitacijo k izobraževalnim, zdravstvenim, nakupovalnim, upravnim, kulturnim in drugim urbanim funkcijam.

Po drugi strani meje FUUO sovpadajo tudi z območji izrazitega partnerstva mest in podeželja, z območji prostočasnih aktivnosti, kot so rekreacija, izletništvo, obmestno vikendaštvo in drugi. Predvsem jih je treba navezovati tudi na manj razvita in oddaljena območja, kot so primeri zgornjega Posočja, Šavrinov, Brkinov, Kočevskega, Obkolpja, Bele Krajine, Kozjanskega, Goriškega in Kobanskega.

FUUO imajo lahko tudi drugačno vlogo v povezovanju regij, na primer z namenom obvladovanja podnebnih sprememb in naravnih nesreč, ki so vse bolj nepredvidljive in raznolike. Najpogostejši so potresi, neurja in požari. Regije se lahko med seboj povezujejo tudi z namenom reševanja vprašanjske oskrbe s pitno vodo. To je smiselno predvsem na vododeficitarnih območjih, ki so posledično tudi bolj požarno ogrožena. Regije se lahko povezujejo tudi na področjih ravnanja z odpadki, oskrbe z energenti, upravljanja z vodami in podobno.

Analiza je pokazala, da FUUO ne moremo strogo zamejiti, saj se te prepletajo in komaj zaznavno prehajajo ena v drugo. Opredelili smo nekaj FUUO, ki se prepletajo in so pod vplivom več močnejših urbanih polov. To velja za spodnje Posavje, Cerkljansko, Idrijsko, postojnsko in ilirsko-bistriško območje, za Tržaško-komenski kras, del Loške doline, Obkolpje in zahodne Haloze. Tudi slovenska Koroška deloma gravitira proti Mariboru, deloma proti Velenju oziroma Celju.

V zaključku je treba poudariti, da koncept FUO pridobiva na svojem pomenu, saj je vsakdanje delovanje sodobnega mesta postalo v tolikšni meri neodvisno od njegovega zaledja, da se njunega razvoja ne more več obravnavati ločeno (Pogačnik in sodelavci 2008; Pogačnik in sodelavci 2009a, 2009b in 2009c). Funkcionalna povezava med podeželskimi in mestnimi naselji lahko bistveno pripomore k skladnemu regionalnemu razvoju in konkurenčnosti Slovenije v evropskem prostoru. Rezultati dosedanjih študij so nedvoumno pokazali, da FUO predstavljajo ključna razvojna območja znotraj policentričnega urbanega omrežja in s tem močno podpora skladnemu regionalnemu razvoju. Hkrati se lahko uporabljajo kot eno izmed analitičnih orodij za spremljanje in podporo odločanju o nadaljnjem (prostorskem) razvoju regij in države nasploh. S tega vidika imajo lahko FUO ključno vlogo pri uresničevanju ciljev skladnega regionalnega razvoja (glej tudi Zavodnik Lamovšek in Drobne 2016), in sicer:

- za razvoj in uveljavitev razvojnih potencialov in izkoriščanje globalnih priložnosti z mednarodnim medregionalnim povezovanjem in sodelovanjem,
- za krepitev konkurenčnosti slovenskega prostora in razvojno dohitevanje evropskih regij,
- pri razporeditvi in zagotavljanju dostopnosti do storitev splošnega pomena (opremljenost urbanih središč),
- pri oblikovanju usmeritev za gospodarski, okoljski, prostorski in socialni razvoj na regionalni ravni v skladu z načeli trajnostnega razvoja,
- za socio-ekonomske analize ter kot okvir za izvajanje politik v zvezi s trgov delovne sile in dostopnostjo do delovnih mest (na primer strukturne raziskave lokalnih trgov dela in ocenjevanje regionalnih razlik), ter
- kot osnova za določanje območij, ki lahko zaprosijo za pomoč in podporo na nacionalni ali evropski ravni.

6 Viri in literatura

- Bizjak, I., Gantar, D., Cotič, B., Gulič, A., Koblar, S., Kozamernik, J., Mušič, B., Mujkić, S., Nikšič, M., Sendi, R. 2021: Poročilo o prostorskem razvoju Slovenije 2021. Ljubljana. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/porocilo_prostorski_razvoj_2021.pdf (11. 6. 2025).
- Dijkstra, L., Poelman, H. 2019: Archive: European cities – the EU-OECD functional urban area definition. Eurostat, Statistics Explained. Medmrežje: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:European_cities_%E2%80%93_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition (21. 5. 2025).
- Dijkstra, L., Poelman, H., Veneri, P. 2019: The EU-OECD definition of a functional urban area. OECD Regional Development Working Papers 2019/11. Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000. Kartografski del. Uradni list SRS 41/1987. Ljubljana.
- Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000. Uradni list SRS 1/1986, 41/1987, 12/1989, 36/1990 in Uradni list RS 27/1991, 72/1995-OdPSDP, 11/1999-OdPSDP-A. Ljubljana.
- Drobne, S. 2024: Analiza funkcionalnih urbanih območij Slovenije v letu 2023. Poročilo, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Fonda, M., Zavodnik Lamovšek, A., Pogačnik, A., Foški, M., Drobne, S., Golobič, M., Marot, N., Hudoklin, J., Hočevar, I. 2016: Poročilo o prostorskem razvoju. Ljubljana. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Publikacije/proocilo_o_prostorskem_razvoju.pdf (11. 6. 2025).
- Kavaš, D., Nared, J., Zavodnik Lamovšek, A. 2025: Strokovne podlage za pripravo Strategije regionalnega razvoja Slovenije za obdobje 2026 - 2050. Interno delovno gradivo. Ljubljana.

- Milego, R., José Ramos, M., Domingues, F., López, J., Michelet, J., Arévalo, J., Martín, B., Passarello, G., Barbosa, A., Jupova, K., Larrea, E., Biosca, O. 2020: ESPON FUORE - Functional urban areas and regions in Europe. Končno poročilo. Medmrežje: <https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/Functional%20Urban%20Areas%20and%20Regions%20in%20Europe%20-%20Final%20Report.pdf> (19. 5. 2025).
- Nordregio 2004: ESPON 1.1.1: Potentials for polycentric development in Europe. Projektno poročilo. Stockholm. Medmrežje: https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf (11. 6. 2025).
- Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list RS 76/2004. Ljubljana.
- Österreichisches Institut für Raumplanung 2006: Metropolitan networking in CenSE backed by North-South rail corridors. Končno poročilo pilotnega projekta. Dunaj.
- Pichler Milanović, N., Cigale, D., Krevs, M., Gostinčar, P., Černe, A., Zavodnik Lamovšek, A., Žaucer, T., Sitar, M., Drozg, V., Pečar, J. 2008: Strategy for a regional polycentric urban system in Central-Eastern Europe economic integrating zone. Končno poročilo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- Pogačnik, A., Pichler Milanović, N., Sitar, M., Lavrač, I., Kobal, J., Peterlin, M., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Lisec, A., Soss, K., Trobec, B. 2008: Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij. Prvo poročilo. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- Pogačnik, A., Sitar, M., Lavrač, I., Kobal, J., Peterlin, M., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Konjar, M., Trobec, B., Soss, K., Pichler Milanović, N. 2009a: Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij. Poročilo četrte faze, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo Univerze v Mariboru, Maribor, Oikos, Domžale.
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Konjar, M., Trobec, B., Pichler Milanović, N., Pogačar, K., Kešeljevič, A., Kosi, A., Miklavčič, T., Zakrajšek, U., Šolc, U., Strmšnik, K., Stres, A. 2009b: Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij. Zaključno poročilo tretje faze, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo Univerze v Mariboru, Maribor, Oikos, Domžale.
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Trobec, B., Pichler Milanović, N., Štefula, M. 2009c: Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij. Drugo poročilo, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Uradni list RS 72/2023. Ljubljana.
- Statistični urad Republike Slovenije 2025: Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po občinah prebivališča in občinah delovnega mesta po spolu, občine, Slovenija, letno. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/0723405S.PX/> (1. 4. 2025).
- Urbanistični inštitut Republike Slovenije 2025: Poročilo o prostorskem razvoju Slovenije. Interno gradivo.
- Zakon o urejanju prostora. Uradni list SRS 18/1984. Ljubljana.
- Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje 1972: Izhodišča, poglavitni smotri in smernice za urejanje prostora. Ljubljana.
- Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje 1974: Zasnova urbanizacije. Ljubljana.
- Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S. 2017: Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050. Sklop 1: Funkcionalna urbana območja. Ljubljana. Medmrežje: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/funkcionalna_urbana_obmocja_zakljucki.pdf (11. 6. 2025).

BOHINJSKA ŽELEZNICA: REGIONALNOST, KI PRESEGA DRŽAVNI OKVIR

Nik Obid

ZRC SAZU, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije

nik.obid@zrc-sazu.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_10

IZVLEČEK

Bohinjska železnica: regionalnost, ki presega državni okvir

Članek obravnava Bohinjsko železnico, 129 kilometrov dolgo regionalno železniško povezavo med Gorenjsko, Goriško in Obalno-kraško statistično regijo. Njen potek je zaradi zgodovinske gospodarske pomembnosti umeščen v pester alpsko-jadranski prostor. Prav zaradi njene geografske umeščenosti, katere posledica je sicer zanimiva, a za vzdrževanja težavna trasa, je proga skozi zgodovino nazadovala iz glavne tranzitne v stransko regionalno progo. Njen tovorni prometni potencial v članku utemljujem prav na njeni geografski legi, ki je v sodobnem prometnem kontekstu še vedno aktualna. Z njegovim izkoriščanjem bi si proga lahko zagotovila tudi možnost večje modernizacije in finančno vzdržen razvoj v prihodnosti.

KLJUČNE BESEDE

Bohinjska železnica, tovorni promet, prometna geografija, modernizacija

ABSTRACT

The Bohinj railway: regionalism that transcends national borders

The article deals with the Bohinj railway, a 129-kilometre regional rail link connecting the Gorenjska, Goriška and Obalno-Kraška statistical regions. The route passes through the geographically diverse Alpine-Adriatic area, a region of historical economic significance. Due to its challenging geographical setting, which makes maintenance demanding, the line has historically been downgraded from a major transit route to a secondary regional line. This article argues, that the railway's location still offers considerable potential for freight transport in today's transport context. By capitalising on this potential, the line could be modernised and developed in a financially sustainable way.

KEY WORDS

Bohinj railway, freight transport, transport geography, modernization

1 Uvod

Klasične gorske železniške proge praviloma poznamo po izrednih gradbenih dosežkih, kot so dolgi predori, strmi vzponi in slikoviti viadukti, ki so posledica prečkanja težavnih naravnih ovir. Njihova gradnja je bila v zgodovini vedno povezana s širšimi gospodarskimi interesi, ki so največkrat presežali regionalne potrebe krajev, katere prečkajo. To je jasno vidno že ob bežnem pogledu na zemljevid, saj se gradenj takšnih podvigov, kot so železniške proge čez Gotthard, Semmering ali Brenner, nihče ne bi lotil samo zaradi potreb manjših krajev in oddaljenih predelov držav ali nekdanjih monarhičnih tvorb. Tako je bilo tudi z Bohinjsko železnico, edino klasično gorsko železnico na slovenskem ozemlju. Njena gradnja je bila tesno povezana s hitrim razvojem tržaškega pristanišča, ki je po odprtju Sueškega prekopa leta 1869 nujno potrebovalo novo povezavo s srednjo Evropo (Petronio 2000). Tako je nastala najprej ideja in nato izvedba plana novih čezalpskih povezav (tako imenovan *Alpenbahnenprogramm*), ki je zajemal gradnjo Pyhrnske, Turske, Karavanške in Bohinjske železnice v skupni dolžini 330 kilometrov, s čimer so pot med gornjeavstrijskimi deželami in Trstom skrajšali za 25 do 40 % (Rustja 1990).

Za obravnavo Bohinjske železnice je ključno predvsem stanje omenjenih prog v današnjem času. Medtem ko so vse tri »sestrske« proge ohranile svojo prometno pomembnost in jo skozi čas še povečevale, je Bohinjska železnica skozi zgodovinsko pestro 20. stoletje nazadovala, zaradi česar ima danes status enotirne regionalne železniške proge, ki povezuje Gorenjsko, Goriško in Obalno-kraško statistično regijo (Program omrežja ... 2025). Če lahko njen padec pomembnosti razumemo v kontekstu zgodovinskega dogajanja na slovenski zahodni meji, pa je težje razumljivo pomanjkanje idej o njenih prihodnjih prometnih perspektivah kljub njeni atraktivni trasi.

Zanimanje za Bohinjsko železnico skozi čas nikakor ni zamrlo, saj je bila pogosto predmet podrobnih (znanstvenih) raziskav. Literatura o njej zajema celostne strokovne monografije (Rustja 1990, Petronio 2000), podrobne obravnave posameznih objektov (Sorč 2006, Humar 2006), različna diplomska ter magistrska dela ter strokovne študije njene revitalizacije v prihodnosti (Bohinjska ... 2021). Čeprav ne moremo trditi, da omenjena železnica v preteklosti ni bila primerno strokovno obravnavana, pa so nekateri njeni pomembni vidiki in potenciali ostali spregledani ali premalo poudarjeni.

Naloga omenjenega članka tako ni izpodbijanje njene današnje potniške in turistične pomembnosti, temveč dopolnitev, kako jo v prihodnosti izboljšati v luči njene geografske umeščenosti in težavne infrastrukture. Ker je velikost in gostota poselitve krajev ob progi relativno nizka (Statistični ... 2024), trasa proge in objekti na njej pa težavni, se pojavlja vprašanje o tem, ali je usmerjenost v potniški promet edina prava pot za njen dolgoročen in finančno vzdržen razvoj. Ker to še vedno ostaja ključni izziv pri njeni revitalizaciji, je smiselno, da se za dolgoročen razvoj upošteva vse potenciala, ki jih s svojo traso ponuja. Prav zato je članek usmerjen na vidik tovarnega prometa, ki je pri obravnavi Bohinjske železnice pogosto dojet kot neprimeren zaradi umeščenosti v specifično naravno okolje ter njenega turističnega in dediščinskega pomena (Bohinjska ... 2021). S svojim prispevkom bi rad tovarni prometni potencial proge predstavil kot pomembno dopolnitev načrtov o njeni prihodnosti, ki bi istočasno izboljšal ključno infrastrukturo za potniške storitve, upravičil finančni vložek v njeno obnovo in izboljšal trajnostni potencial trase v prihodnosti.

Ugotovitve članka in predlogi za izboljšanje bodo temeljili na ugotovitvah moje magistrske naloge in analizi podatkov iz relevantnih strateških dokumentov o slovenskem železniškem omrežju. Rezultati magistrske naloge temeljijo na izvedeni obsežni terenski raziskavi, ki je zajemala natančen pregled trase, fotografsko dokumentiranje objektov in uporabo železniške infrastrukture na celotni progi ter analizo pomembnejših strokovnih virov o progi, ki sem jih za namene članka preučil skupaj s statističnimi podatki o obremenjenosti slovenskih prog, ki so bili vključeni v Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 in Resolucijo o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030. Omenjeni dokument je pomemben tudi zaradi ukrepa R.33, ki obravnava finančno vzdržnost prog na slovenskem železniškem omrežju (Resolucija ... 2017), kar je izrednega pomena tudi za prihodnost Bohinjske železnice.

2 Identifikacija problema: Bohinjska železnica danes

Bohinjske železnice danes nikakor ne povezujemo s Sueškim prekopom ali povezavami srednje Evrope z Jadranom. Prav tako je ne povezujemo z večjimi mesti kot so Praga, Salzburg ali Linz, temveč z besedami »zamuda«, »starost« in »dotrajanost«. Čeprav se je njena trasa skozi čas delno spremenila, bolj ali manj še vedno poteka med Jadranom in Srednjo Evropo, le povezuje ju ne. Realnost Bohinjske železnice je danes lokalni potniški promet s povečanim številom potnikov v poletnem času, ko okoliški kraji in območja privabljajo turiste od blizu in daleč. Tudi ko je govora o prihodnosti, se jo najpogosteje omenja v povezavi z regionalnim potniškim prometom in turističnim potencialom, ki je posledica njene trase in vloge pomembne tehnične dediščine v prostoru. Regionalna umeščenost med tri statistične regije ter njen potek ob državnih mejah (Program omrežja 2025) nedvomno pričata o njenem potniškem prometnem pomenu. Če k temu prištejemo še povezovalno vlogo med nekaterimi (naj)pomembnejšimi turističnimi destinacijami v Sloveniji (Kras, Vipavska dolina, dolina Soče, Bohinj, Bled) in relativno časovno konkurenčnost osebnim prevoznim sredstvom med mesti in kraji ob njej (Obid 2022), vprašanj o njeni potniški in turistični pomembnosti skoraj ne bi smelo biti.

Odgovor na vprašanje o prihodnjem prometnem pomenu Bohinjske železnice je zato vse prej kot preprost, sploh če se resneje poglobimo v prometno-geografski in zgodovinski razvoj proge skozi čas. Prav zato je pri njeni obravnavi dobro začeti na začetku, torej pri geografskih značilnostih območja, ki ga proga prečka. Zahodno polovico Slovenije zaznamujejo poglobljene rečne in ledeniške doline ter strma pobočja (Erjavec in Mali 2001), kar še posebno velja za (pred)alpske predele Slovenije, ki jih v najtežavnejšem delu prečka tudi obravnavana proga. Ta je bila v osnovi namenjena premagovanju zahtevnega reliefa, ki je onemogočal hiter dostop iz notranjosti nekdanje Avstro-Ogrske do Jadranskega morja. Bolj kot pravi alpski svet je za obravnavo proge pomemben nadpovprečno strm relief, ki se izkazuje tudi pri premagovanju nadmorskih višin, saj je proga umeščena na stičišče alpskega in predalpskega sveta, kjer večinoma poteka po rečnih dolinah, njen spodnji del pa po Krasu. Prav za takšna območja so značilni strmi gorski prelazi (Erjavec in Mali 2001), kar se izkazuje tudi pri njeni trasi, kjer najtežavnejše odseke tvori predvsem prehod iz doline Save Bohinjke v Soško dolino skozi pogorje Bohinjsko-Tolminskih gora (skozi Bohinjski predor in preko ozke alpske Baške doline) ter vzpon na kraško planoto med Branikom in Štanjelom, kjer železnica doseže tudi največji nagib (več kot 26 promilov) (Program omrežja 2025).

Posledica naštetih geografskih značilnosti v kombinaciji z zgodovinskim razvojem območja so tudi osnovni tehnični podatki o progi. Iz njih lahko razberemo, da je Bohinjska železnica neelektrificirana regionalna enotirna železniška proga (Program omrežja 2025). Osní pritisk na progi je 20 ton na os (Program omrežja ... 2025), hitrosti se gibljejo med 40 in 80 km/h, največji merodajni vzponi oziroma padci pa so med 24 in 26 promilov (Program omrežja 2025). Minimalen radius (krivina) ovinka na progi je 240 metrov (odsek med postajama Podbrdo in Hudajužna), povprečen pa okoli 250 metrov (Petronio 2001), kar pomeni, da se na določenih delih proge pojavljajo sorazmerno ostri zavoji.

Geografske značilnosti terena so botrovale tudi gradnji težavnih objektov, ki v marsikaterem oziru spadajo med presežnike na slovenskem železniškem omrežju. Predora Obrne (1294 m) in Bohinj (6327 m) ter viadukti Vintgar (65 m), Bukovo (172 m), Grahovo (185 m), Idričja (258 m) in seveda znameniti Solkanski viadukt (220 m) z nekaterimi drugimi objekti tvorijo zelo zanimivo traso, ki pa je težavna za vzdrževanje in obnavljanje. Enako velja tudi za določene odseke, kot je na primer del proge skozi Baško grapo. Tam se na relativno kratki razdalji večkrat izmenjujejo predori, viadukti, mostovi in prepusti (Rustja 1990). Nekatere težave na infrastrukturi so neposredna posledica dotrajanosti proge, kar se še posebno pozna na daljših predorih in viaduktih. Med drugim lahko izpostavimo težave z dotrajano hidroizolacijo in s tem povezano večjo možnostjo pronicanja padavinske vode v notranjost konstrukcije pri kamnitih in armiranobetonskih premostitvah (Čufer 2006). Še nekoliko slabše je stanje na področju predorov. V njih se večjih sanacij praktično ni izvajalo, zaradi česa so ostali v skoraj nespremenjeni obliki kot v času izgradnje proge. To pomeni, da so polno obzidani s kamnitimi kvadri

in brez talnih obokov (Čufer 2006). Med najpogostejšimi pomanjkljivostmi tovrstnih objektov lahko izpostavimo pronicanje vode skozi pozidane stene in posledično izpiranje fug. Poleg tega se v nekaterih predorih pojavljajo razpoke v obokih in opornikih, kar zmanjšuje splošno stabilnost celotne konstrukcije (Čufer 2006). Najtežavnejši takšen objekt je vsekakor Bohinjski predor, kjer je nujna takojšnja nadgradnja zaradi hudih težav z vodo. Te niso samo posledica padavinske vode in njenega pronicanja skozi predorski obok, temveč tudi izvirov vode v notranjosti predora, kar zaradi dolžine objekta predstavlja resno grožnjo prometni varnosti (Sorč 2006). Pri tirni infrastrukturi je poleg splošne dotrajanosti nujno treba omeniti še dolgotrajne počasne vožnje zaradi terena, ki prepogosto zmanjšujejo hitrost vlakov na celotni trasi, na primer pri predoru Dobrava v bližini postaje Vintgar (Petronio 2001) in med viaduktoma Grahovo in Bukovo v Baški grapi (Obid 2022).

Zaradi vseh naštetih razlogov lahko zaznamo izrazito kontradiktornost, saj se progo, katere objekti jasno nakazujejo na projekt, ki je presegal regionalnost, obravnava v izrazito regionalnih okvirih. Zanimarjenost objektov in njihovo (ne)nadgrajevanje skozi čas, ko je prometna pomembnost proge jasno upadala, je logična. Potniški promet na progi, ki poteka skozi relativno redko poseljena območja predalpskega sveta, osrednjega toka doline Soče in Krasi, nikakor ne more nadomestiti historično pogojenih in gospodarsko povsem jasnih razlogov za njeno gradnjo v začetku 20. stoletja. Pri tem je bistveno, da se prometni tokovi med severnim Jadranom in srednjo Evropo še zdaleč niso zmanjšali, zaradi česar je obravnava prihodnosti Bohinjske železnice brez vključene tovarne prometne perspektive nezadostna. To zelo jasno nakazuje tako zgodovinsko-gospodarski razvoj njenih sestrskih prog (Pyhrnska in Turska železnica) (Obid 2022), kot tudi prog, ki vzporedno potekajo v njeni sosesčini (proga Videm–Trbiž, tako imenovana »Pontebbana«).



Slika 1: Mehanski signal in kretniška postavljalnica na postaji Most na Soči.

3 Analiza tovarnega prometnega potenciala Bohinjske železnice

Bohinjska železnica je v celoti slabo izkoriščena za tovorni promet (Strategija ... 2017). Uporabnost trase za ta namen dokazujejo surove številke o stanju prometa na drugih delih slovenskega železniškega omrežja na gravitacijskem območju V. in X. panevropskega prometnega koridorja (Orbanič in Rosi 2016) oziroma natančneje Baltsko-Jadranskega in Mediteranskega TEN-T koridorja ter TEN-T koridorja Zahodni Balkan – Vzhodni Mediteran (Regulation ... 2024). Pri ideji, kako v takšne načrte umestiti Bohinjsko železnico, je treba upoštevati tri vidike: naraščajoče količine tovarnega prometa v Koprskem pristanišču, namembnost in zasedenost nekaterih glavnih prog slovenskega železniškega omrežja ter teža-ve ljubljanskega železniškega vozlišča (Obid 2022). Čeprav se obravnavane železnice že vrsto let ne upoštevata kot možne delne rešitve za takšna prometna vprašanja, pa to v preteklosti še zdaleč ni bilo tako. Tega ne dokazuje samo njena v specifičen historičen kontekst umeščena trasa, temveč tudi načrti za uvedbo tako imenovanega Soškega koridorja leta 1985, ki je prav po njej predvideval povezavo med Luko Koper, Jesenicami in Avstrijo (Rustja 1990). Čeprav so se časi spremenili, se nikakor ni spremenila pomembnost prostora. Prav tako se ni spremenila osnovna logistična definicija tovarnega prometa, ki ga še vedno opredeljujemo kot prestavljanje določene količine tovora iz enega v drug kraj, pri čemer z uporabo določene sile premagamo določeno pot. Njen učinek se meri s prepeljanimi tonami in tonkilometri, kar pomeni prepeljane tone tovora na določeni razdalji (Orbanič in Rosi 2016). Če si torej danes ogledamo pot, ki jo iz koprškega pristanišča tovorni vlaki prepeljejo v smeri proti Karavanškemu predoru, lahko ugotovimo, da je trasa Bohinjske železnice še vedno krajša (191,7 km), kot trasa, ki je speljana prek Ljubljane in enotirne železniške proge proti Jesenicam (216,4 km) (Program omrežja ... 2025).

A to ni edini vidik, ki potrjuje uporabnost trase Bohinjske železnice za tovarne namene, saj le stežka oporekamo očitkom, da je daljša razdalja primernejša zaradi boljše in sodobnejše infrastrukture. To pa nikakor ne pomeni, da železniški progi Ljubljana–Sežana in Ljubljana–Jesenice nimata težav, ki so istočasno tudi priložnost za vsaj delno revitalizacijo Bohinjske železnice v prihodnosti. Po dostopnih podatkih lahko ugotovimo, da je izkoriščenost zmogljivosti proge na nekaterih odsekih enotirne gorenjske proge med 72 in 105 %, na progi Ljubljana–Sežana pa med 89 in 93 % (Strategija razvoja prometa ... 2017 in Program omrežja 2025). Čeprav sta obe klasificirani kot glavni železniški progi, ki bosta v prihodnosti tudi prenovljeni v skladu s tako imenovanimi TEN-T standardi (regulative in tehnične zahteve Evropske komisije za razvoj vseevropskega prometnega sistema), pa to ne bo rešilo vseh težav s prometno preobremenjenostjo (Strategija ... 2017).

Glede na to, da strateški načrti Luke Koper za obdobje 2023–2028 predvidevajo rast prihodkov s povečevanjem skupnega pretovora na 26 milijonov ton (od tega 1,4 milijonov TEU kontejnerjev in 1,1 milijonov vozil) (Letno poročilo 2024), poleg tega pa so države srednje Evrope (Avstrija, Češka, Slovaška, Madžarska, južna Nemčija) njeni največji zaledni trgi oziroma potencialna tržišča (Letno poročilo 2020), je popolnoma upravičeno pričakovati, da se bo promet na obeh progah tudi v prihodnosti povečeval. Temu pritrjujejo tudi analize, ki predvidevajo nadpovprečen dvig obremenjenosti tudi v primeru, ko bi bilo celotno slovensko omrežje glavnih prog in omrežje sosednjih držav prenovljeno po TEN-T standardih. Stopnja obremenjenosti proge Ljubljana–Sežana bi se v tem primeru gibala med 250 in 290 %, proge Ljubljana–Jesenice pa med 178 in 248 % (Strategija ... 2017), kar presega priporočeno maksimalno izkoriščenost proge, ki naj bi bila okoli 75 %.

Takšna preobremenitev ni težavna le za urejanje in koordiniranje prometa na progah, temveč vpliva tudi na prometno preobremenitev Ljubljane, kjer se križata oba glavna kraka slovenskega železniškega omrežja (Program omrežja 2025). Ker je prepustna zmogljivost železniških vpadnic v slovensko glavno mesto že danes previsoka (Strategija ... 2017), lahko na tako imenovanih ozkih grlih tudi v prihodnosti predvidevamo intenzivne prometne tokove, ki vključujejo tako potniške kot tudi tovarne vlake. To je zelo pomembno z vidika zagotavljanja ustrezne potniške storitve na gosto poseljenem urbanem območju Ljubljane in bližnjih krajev. Tam se povprečna zasedenost vlakov ob koničnih urah giblje med 125 in 180 %, zaradi česar je nižja tudi raven udobja in storitev (Strategija ... 2017). Glede

na to, da se oba kraka glavnih železniških prog stikata na glavni železniški postaji v ožjem središču mesta, dolgoročne rešitve za omenjeno problematiko pa (še) ni na vidiku, je zato vsekakor smiselno razmišljati o alternativah, katere bi lahko vsaj delno ublažile težave, ki ob tem nastajajo.

Z vidika revitalizacije Bohinjske železnice in njenega pomena pri reševanju navedenih težav v prihodnosti je treba pod drobnogled vzeti progi med Ljubljano in Sežano ter Ljubljano in Jesenicami. Obe progi imata na nekaterih odsekih nadpovprečno zasedenost potniških vlakov in preseženo stopnjo prepustnosti proge v trenutnem ali potencialno prenovljenem stanju (Strategija ... 2017). Zato lahko sklepamo, da bodo za rešitev problematike potrebne tako novogradnje kot tudi uporaba alternativnih tras. Upoštevati je treba tudi značilnosti železniškega prometa na obeh progah. Na dvotirni progi med Ljubljano in Sežano je delež tovornega prometa med 67 in 72 %, na enotirni progi med Ljubljano in Jesenicami pa 45 % celotnega prometa (Strategija ... 2017). V prihodnosti se bo tovorni promet v omenjenih smereh po pričakovanjih povečeval, poleg tega pa se v širši okolici Ljubljane kombinira tudi z gostejšim potniškim prometom. Zaradi tega prihaja tako do preobremenitve glavne ljubljanske železniške postaje in slabše kakovosti potniškega prometa (Posodobitev ... 2014) kot tudi zmanjšane kakovosti življenja v mestu. Delna rešitev, kot so alternativne razbremenilne trase, so več kot primerne, če že ne nujne.

Če pozornost s slovenskega železniškega omrežja preusmerimo zgolj na reševanje prometne problematike Bohinjske železnice, lahko vse navedene težave razumemo tudi kot priložnost za njen rentabilen razvoj v prihodnosti. Geografsko razgibana trasa in pripadajoča infrastruktura sta pri njeni posodobitvi vsekakor potencialni težavi. Obnova poleg 25 kilometrskega prihranka na dolžini prometne poti, ki je eden izmed najpomembnejših dejavnikov na področju tovornega prometa (Orbanič in Rosi 2016), lahko predstavlja tudi delno rešitev za prometno preobremenjenost dveh glavnih železniških prog in glavnega mesta države. Čeprav je Bohinjska železnica v vseh ozirih gorska železnica, ki poteka prek Alp, naravno oviro med severom in jugom Evrope, pa ima vlaganje v železniške povezave na tem območju pomembno vlogo nosilca večjih količin tovora (Jakomin, Zelenika in Medeot 2002). To dokazujejo tudi bližnje države, kot so Avstrija, Italija in Švica. V obravnavanem primeru je vložek v prenovi smiselni zaradi tovornega tranzitnega prometa, ki na širšem gravitacijskem območju Luke Koper in Slovenije narašča. S tem se posledično povečuje tudi potreba po konkurenčnih železniških progah, ki bi prenesle takšno povečanje prometa. Prav zato je nujno, da Slovenija poskuša ohraniti prednosti svoje geografske lege s primernimi vlaganji v železniško infrastrukturo, saj se konkurenčni koridorji v naši sosesčini oblikujejo že nekaj časa (Orbanič in Rosi 2016).

4 Razprava: prihodnost ali utopija?

V primeru Bohinjske železnice imamo na eni strani jasno potrebo po prenovi, ki pa je istočasno finančno izjemno zahtevna. Njena trasa namreč poteka po zahtevnem terenu in odmaknjenih krajih z omejenim potniškim potencialom. Iz konteksta, opisanega v prejšnjem poglavju, lahko sklepamo, da potrebe za izvajanje tovornega prometa obstajajo, upravičiti pa jih je mogoče tako z uporabnostjo same umeščenosti proge v prostor, ki zagotavlja časovno in geografsko prometno konkurenčnost, kot tudi s prometnimi potrebami države.

Pri premislekih o prihodnosti Bohinjske železnice ne smemo zanemariti regionalnega potniškega in turističnega pomena proge, ki je bil poudarjen že v uvodnem delu članka. Potniški in tovorni promet se lahko dopolnjujeta in izboljšujeta stanje, zavedati pa se je treba realne dolgoletne prometne problematike na tem območju. Proga na večini odsekov poteka po območjih, odmaknjenih od glavnih prometnih koridorjev, zaradi česar je njen pomen pri načrtovanju trajnostne mobilnosti v prostoru velik. Hkrati pa se je treba zavedati, da so s finančnega vidika večje investicije v Bohinjsko železnico vprašljive. Poleg razgibanega reliefa in razpršene poselitve težavo predstavlja tudi umeščenost železniških postaj, ki so relativno oddaljene od posameznih krajev (Strategija ... 2017). Zaradi vseh naštetih razlogov je tudi zasedenost vlakov na progi s 30–40 % v slovenskem merilu relativno nizka. Čeprav

število prepeljanih potnikov na Bohinjski železnici narašča, je proga s potniškimi in zelo redkimi tovarnimi vlaki danes izkoriščena do 61 % (Program omrežja 2025), kar jasno nakazuje na zastarelost infrastrukture. Čeprav je proga že v obstoječem stanju na večini odsekov konkurenčna avtomobilom (Obid 2022), pa so možne izboljšave mogoče predvsem s povečevanjem frekvenca potniških vlakov in boljšo koordinacijo voznega reda. To zahteva visoke finančne vložke v infrastrukturo, ki pa jih je težko zagotoviti samo z omejenim potniškim prometom.

Sanacije nekaterih objektov, kot je na primer Bohinjski predor, povišanje potovalne hitrosti na odsekih, izboljšanje signalnovarnostnih naprav, aktivacije neizkoriščenih železniških postajališč za namene križanj vlakov ter nadgradnje postaj, bi bilo lažje doseči z izkoriščanjem potenciala proge tudi za tovarni promet. Podobni primeri iz bližnjih držav dokazujejo, da je kombinacija potniškega in tovarnega prometa dober model za ohranjanje in obnavljanje takšnih železniških prog. Uporaba proge za tovarni promet namreč lahko pripomore k finančni vzdržnosti modernizacije proge skozi daljše časovno obdobje. Odličen primer sta Turska in Pyhrnska proga, ki sta nastali istočasno in z istim namenom kot Bohinjska železnica, a sta bili skozi čas zaradi tovarne pomembnosti redno nadgrajevani (Obid 2022).

Modernizacija bi Bohinjski železnici prinesla tudi dvig pomena v mednarodnem kontekstu. Ker Evropska unija predvideva ločenost med upravljanjem z železniško infrastrukturo in izvajanjem prevozov ter neodvisnostjo upravljavca infrastrukture pri opravljanju vozne poti (Ogorelc 2004), bi lahko bili za takšno obnovo zainteresirani tudi nekateri tuji prevozniki, ki bi jih zanimala krajša ter neodvisna prometna pot med Koprom in Karavanškim predorom. Če vemo, da je po Bohinjski železnici avstrijski državni prevoznik (ÖBB) že izvajal občasen tovarni promet, bi bilo smiselno razmisliti o dodeljevanju prevozne poti za daljše časovno obdobje, kar bi koristilo tako ponudniku, kot tudi uporabniku infrastrukture (Ogorelc 2004). Sovlaganje v infrastrukturo bi tujemu prevozniku zagotovilo prednostno tovarno uporabo proge, ponudniku storitve pa svež kapital za obnovo dotrajanih objektov in odsekov, kar bi ob smiselnem dogovoru in upoštevanju okoljskih omejitev zagotovilo tudi boljše pogoje za razvoj potniškega prometa na progi.



Slika 2: Obvoz avstrijskega tovarnega vlaka po Bohinjski železnici.

5 Sklep

Pri obravnavi Bohinjske železnice se morda (pre)pogosto zatekamo k ohranjanju obstoječega stanja v strahu pred tem, da bi še to, kar imamo, izgubili. Članek govori o tem, da Bohinjska železnica lahko preseže svoj omejen regionalni pomen in status tehnične dediščine. Je edina (delujoča) železniška proga v Goriški statistični regiji ter na nekaterih odmaknjenih delih Obalno-kraške ter Gorenjske statistične regije. Prav tako je praktično edina železniška proga na ožjem območju slovenskih Alp, zaradi česar je za notranjo prometno povezanost države nedvomno izrednega pomena. Ker pa to še zdaleč ne pomeni samo lokalnih prometnih potniških tokov, ki so zaradi redke poselitve seveda temu primerno manjši, jo je treba obravnavati celostno, tudi v luči morebitnega pomena za reševanje prometnih težav na slovenskem železniškem omrežju. Njena obnova bi bila lahko pomembna pri delnem reševanju preobremenjenosti nekaterih slovenskih glavnih prog. Ob naraščanju prometa iz Luke Koper se bo njen pomen zagotovo še povečeval. Čeprav trenutno zaradi svoje enotirne zasnove v kombinaciji z zastarelo prometno in signalnovarnostno infrastrukturo za to še zdaleč ni primerna, pa bi lahko s smiselno postopno obnovo prevzela prevoze praznih ali krajših tovornih vlakov. Na podlagi tega bi lahko kasneje načrtovali večje investicijske posege ter morda sčasoma celo elektrifikacijo ter dvig osnega pritiska.

Bohinjska železnica je v zadnjih letih kljub vsemu doživela nekaj korenitih in pred leti popolnoma nezamisljivih sprememb. V sklopu Evropske prestolnice kulture v Gorici in Novi Gorici so popolnoma obnovili in nadgradili novogoriško železniško postajo (Nova Gorica ... 2025), v načrtu pa so še nadgradnja železniških postaj Most na Soči in Prvačina, prestavitev postajališča v Šempetru pri Gorici ter gradnja železniškega loka v Vrtojbi (Nadgradnja ... 2025). Prav tako je v načrtu večja nadgradnja celotnega odseka med postajo Bled Jezero in postajališčem Nomenj, ki bo zajemala gradnjo zmogljivejše infrastrukture in skrajšanje voznih časov (Nadgradnja ... 2025). Večina teh projektov je načrtovana za obdobje med leti 2025–2028. Omenjena večja nadgradnja odseka med Bledom in Nomenjem v višini 48,4 milijonov evrov bo večinoma financirana iz evropskega Načrta za okrevanje in odpornost. Čeprav je v načrtih jasno opredeljeno, da se bodo tovrstna dela izvajala tudi v luči povečevanja tovornega prometa, je treba opozoriti, da na tem odseku proge ni gradbeno in finančno najzahtevnejših tehničnih objektov ali odsekov. Zato je o potencialni primernosti Bohinjske železnice za tovorni promet treba še naprej jasno opozarjati. Samo s kombinirano uporabo za potniški in tovorni promet si bo lahko Bohinjska železnica zagotovila finančno vzdržen razvoj v prihodnosti ter postala nosilka razvoja regij, kar je nekoč že bila. S tem pa bi dobila nazaj vsaj delček tistega sijaja, ki ga je skozi svojo pestro 119-letno zgodovino izgubila.

6 Viri in literatura

- Bohinjska proga: Socioekonomska študija valorizacije Bohinjske železnice za mobilnost turistov in prebivalcev. Medmrežje: https://2014-2020.ita-slo.eu/sites/default/files/progetti/O.3.10.2.-1_Qnex_BohinjRailway_01_final_SLO.pdf (7. 3. 2025).
- Čufer, S. 2006: Analiza možnosti ohranitve in posodobitve železniške proge Jesenice–Sežana. Diplomsko naloga, Fakulteta za gradbeništvo Univerze v Mariboru. Maribor.
- Erjavec, F., Mali, I. 2001: Prometna geografija. Celje.
- Humar, G. 1996: Kamniti velikan na Soči. Nova Gorica.
- Jakomin, L., Zelenika, R., in Medeot, M. 2002: Tehnologija prometa in transportni sistemi. Portorož.
- Letno poročilo 2020. Medmrežje: <https://www.luka-kp.si/wp-content/uploads/2021/06/Letno-porocilo-2020-SLO.pdf> (12. 3. 2025).
- Letno poročilo 2024. Medmrežje: https://www.luka-kp.si/wp-content/uploads/2025/04/LK-LP-2024-SLO-v_FINAL.pdf (13. 3. 2025).

- Nadgradnja železniške proge Jesenice-Sežana. Medmrežje: <https://www.krajsamorazdalje.si/projekti/nadgradnja-zelezniske-proge-jesenice-sezana> (30. 5. 2025).
- Nova Gorica s sodobno železniško postajo in novim podhodom. Medmrežje: <https://www.gov.si/novice/2025-01-31-nova-gorica-s-sodobno-zeleznisko-postajo-in-novim-podhodom/> (30. 3. 2025).
- Obid, N. 2022: Prometno stanje in razvojne priložnosti Bohinjske železnice. Magistrska naloga, Fakulteta za uporabne družbene študije Univerze v Novi Gorici. Nova Gorica.
- Ogorelc, A. 2004: Mednarodni transport in logistika. Maribor.
- Orbanić, J., Rosi, B. 2016: Razvoj transporta, logistike in mobilnosti v Sloveniji. Celje.
- Petronio, P. 2001: Transalpina – Bohinjska proga. Ljubljana.
- Posodobitev železniškega prometa v Ljubljanski urbani regiji. Medmrežje: <https://rralur.si/wp-content/uploads/2020/03/Posodobitev-zelezniskega-prometa-v-LUR.pdf> (23. 3. 2025).
- Program omrežja 2025. Medmrežje: https://infrastruktura.sz.si/wp-content/uploads/2023/12/PO_2025_0_objava-4.pdf (9. 3. 2025).
- Program omrežja 2025. Priloga 2A: Tehnični podatki o progah. Medmrežje: https://infrastruktura.sz.si/wp-content/uploads/2024/12/PO_2025_2_Priloga_2A_Tehnicni_podatki_o_progah.pdf (9. 3. 2025).
- Regulation (EU) 2024/1679 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, amending Regulations (EU) 2021/1153 and (EU) No 913/2010 and repealing Regulation (EU) No 1315/2013 (Text with EEA relevance). Annex III: Alignment of the European transport corridors. Official Journal of the European Union 2024/1679. Medmrežje: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401679 (3. 4. 2025).
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030. Medmrežje: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MzI/Dokumenti/TRAJNOSTNA-MOBILNOST-STMP/Resolucija-o-nacionalnem-programu-razvoja-prometa-do-2030.pdf> (15. 3. 2025).
- Rustja, K. 1990: Proga predorov: tiri in čas. Ljubljana.
- Sorč, E. 2006: Skrivnosti Bohinjskega predora. Ljubljana.
- Statistični urad Republike Slovenije 2024: Prebivalstvo – izbrani kazalniki, občine in naselja, Slovenija, letno. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/05C5006S.px/table/tableViewLayout2/> (26. 2. 2025).
- Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030. Medmrežje: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MzI/Dokumenti/Strategija-razvoja-prometa-v-Republiki-Sloveniji-do-leta-2030.pdf> (16. 3. 2025).

VRSTE MAKRO ODPADKOV OB REKAH PO POPLAVAH 2023 V SAVINJSKO-ŠALEŠKI REGIJI: IZZIVI IN PRILOŽNOSTI

dr. Natalija Špeh

Fakulteta za varstvo okolja

natalija.speh@fvo.si

Ana Marinčič

Razvojna agencija SAŠA

ana.marincic@ra-sasa.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_11

IZVLEČEK

Vrste makro odpadkov ob rekah po poplavah 2023 v Savinjsko-Šaleški regiji: izzivi in priložnosti

Poplave avgusta 2023 so v Savinjsko-Šaleški regiji naplavile velike količine makro odpadkov. Namen raziskave je bil ovrednotiti obremenjenost Savinje in Pake ter oblikovati podatkovno podlago za ukrepe upravljanja vodotokov in prenovo Območnega razvojnega programa. Aprila 2024 je bil izveden popis osmih lokacij, kjer so bili ocenjeni količina odpadkov (m^3), sestava in delež plastike, tipizacija izvora ter pripravljeni kartografski prikazi. Skupaj je bilo evidentiranih $39 m^3$ odpadkov ob Savinji in $11 m^3$ ob Paki, pri čemer je uteženi delež plastike znašal 63 % in 89 %. Najpogostejše so bili prisotni gradbeni materiali, folije, kmetijski ostanki ter deli vozil. Statistične analize niso potrdile povezav med količino, površino območij in deležem plastike, a so pokazale žarišča onesnaženja. Rezultati so ključni za krepitev krožnega gospodarstva, vključitev v projekt PLASTIX ter oblikovanje kazalnikov obremenjenosti vodnih teles.

KLJUČNE BESEDE

hidrogeografija, vrste odpadkov, plastika, Območni razvojni program, krožno gospodarstvo, Savinjsko-Šaleška regija

ABSTRACT

Composition of macro litter along rivers after the 2023 floods in the Savinja-Šalek region: Challenges and opportunities

The August 2023 floods deposited significant amounts of macro-litter in the Savinja-Šalek region. The aim of the study was to assess the load on the Savinja and Paka rivers and provide an evidence base for river management and the revision of the regional development programme. In April 2024, eight sites were surveyed, assessing waste volumes (m^3), composition and plastic share, source categories, and GIS mapping. A total of $39 m^3$ was recorded along the Savinja and $11 m^3$ along the Paka, with weighted plastic shares of 63% and 89%. Construction materials, plastic films, agricultural residues and vehicle parts dominated. Statistical tests revealed no significant correlations between volumes, site area and plastic share, but identified pollution hotspots. The findings are essential for advancing circular economy measures, supporting the PLASTIX project, and informing indicators of riverine litter pressures.

KEY WORDS

hydrogeography, types of waste, plastics, regional development programme, circular economy, Savinja-Šalek region

1 Uvod

V skladu z opredelitvijo morskih odpadkov (MARLISCO 2012) so rečni odpadki (RO) vse obstojne, proizvedene ali predelane trdne snovi, ki so zavržene, odložene ali prepuščene rečnemu okolju. Gre za odpadke, ki izvirajo iz človekovih dejavnosti na kopnem in na različne načine končajo v rekah. Med najpogostejše materiale RO sodijo plastika, guma, papir, kovine, les, steklo in tekstil. Ti odpadki lahko plavajo na ali pod gladino vode, se kopičijo na bregovih ali pa ležijo na rečnem dnu.

Evropska zakonodaja, namenjena rečnim odpadkom je precej skromna. Evropska komisija je leta 2016 pripravila priporočila (Riverine Litter ... 2016), ki vključujejo sodelovanje držav članic, mednarodnih organizacij in nevladnih organizacij. Zakonodaja Evropske unije (EU) se z rečnimi odpadki ukvarja v okviru širših okoljskih politik, kot so Okvirna direktiva o vodah (2014) in Okvirna direktiva o morski strategiji (2008), ki obravnavata kakovost voda, v povezavi z varstvom morskega okolja. Direktiva o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje (2019) se nanaša na ravnanje s plastičnimi odpadki, medtem ko Direktiva o odpadkih (2008) spodbuja preprečevanje nastanka odpadkov, recikiranje in ponovno uporabo, kar neposredno vključuje koncept krožnega gospodarstva. Določa cilje varstva okolja, med drugim povečanje recikliranja komunalnih odpadkov na 55 % do 2025, na 60 % do 2030 in na 65 % do 2035.

V Sloveniji se rečni odpadki ne urejajo s posebnimi predpisi. Spadajo pod splošno regulativo Zakona o varstvu okolja (2022) in Uredbe o odpadkih (2022). Občine morajo zagotoviti zbiranje, prevoz in obdelavo odpadkov, posebni predpisi pa urejajo ravnanje z nevarnimi in gradbenimi odpadki (Resolucija ... 2020).

Znanstvene raziskave o rečnih odpadkih poudarjajo njihov pomemben vpliv na vodne ekosisteme, kakovost vode in javno zdravje. Študije kažejo, da reke služijo kot glavni prenosniki odpadkov, zlasti plastike, ki pogosto izvira iz urbanih območij, kmetijskega odtekanja in neustreznega ravnanja z odpadki. Pregled različnih študij primerov razkriva, da se kopičenje odpadkov razlikuje glede na regijo, na kar vplivajo dejavniki, kot so raba zemljišč, hidrologija in socialno-ekonomski pogoji. Za ublažitev onesnaženja s plastiko so nujni ciljniji posegi z uporabo daljinskega zaznavanja, biološkega spremljanja vodne biodiverzitete in integriranih strategij upravljanja (Morritt in sodelavci 2014; Lebreton in sodelavci 2017; Schmidt, Krauth in Wagner 2017; Van Emmerik in Schwarz 2020).

Raziskovalni vzgibi so izšli iz primanjkljaja podatkov o kakovosti rečnih voda, ki ni značilnost le Savinjsko-Šaleške regije, zlasti o makro odpadkih (MO) in mikro plastiki v/ob površinskih vodah. Ključne ugotovitve v prispevku vključujejo identifikacijo popisanih vrst odpadkov glede na dejavnost izvora. S preučevanjem rečnih odpadkov v vodnem okolju opozarjamo na škodljive učinke za vodne ekosisteme in z njimi povezane dejavnosti, na primer ribolov, rekreacija ter turizem (Gasperi in sodelavci 2014; Castro-Jiménez in sodelavci 2019; Bernardini, McConville in Castillo Castillo 2020; Hurley in sodelavci 2023; Moss in sodelavci 2021; Schneider in sodelavci 2021; Palmas in sodelavci 2022; Tramoy in sodelavci 2022).

Cilj upravljanja z vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči je doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov (ARSO 2025). V prispevku izpostavljen okoljski vidik aplikativne raziskave vključujemo v strateško načrtovanje (krožnega) gospodarstva in nanj navezujočih se dejavnosti Savinjsko-Šaleške regije. Glavni namen raziskave je aplikativno oceniti obremenjenost rečnih ekosistemov Savinje in Pake z MO po poplavih avgusta 2023 ter ta spoznanja prevesti v uporabne podlage za prenovi Območnega razvojnega programa Savinjsko-Šaleške regije 2021–2027 in za ukrepe upravljanja vodotokov v skladu s cilji krožnega gospodarstva ter umeščanjem v Interreg projekt PLASTIX (2023–2027). Na ta način želimo zagotoviti zanesljivo podatkovno podlago o količini in sestavi makro odpadkov po poplavih 2023 na Savinji in Paki, ki neposredno usmerja prenovi Območnega razvojnega programa Savinjsko-Šaleške regije 2021–2027 ter ukrepe upravljanja vodotokov v okviru krožnega gospodarstva.

2 Savinjsko-Šaleška regija

Savinjsko-Šaleška regija (SAŠA) obstaja od ustanovitve povezave sedmih zgornje savinjskih in treh šaleških občin. Upravno pripada Savinjski statistični regiji. SAŠA regija se je oblikovala z razvojem regionalnih strategij in projektov, ki so tako povezali 10 občin: Gornji Grad, Ljubno, Luče, Mozirje, Nazarje, Rečica ob Savinji, Solčava, Šoštanj, Šmartno ob Paki in Velenje (slika 1). Predstavlja območno razvojno partnerstvo občin iz Savinjske in Šaleške doline. Gre torej za regijo, za katero se je uveljavil naziv Savinjsko-Šaleška regija oziroma SAŠA regija in se uporablja v gospodarskem, turističnem in razvojno-regionalnem smislu.

Območni svet županov SAŠA je 2019 ustanovil Razvojni svet za usklajevanje projektov in leta 2020 sprejel prvi Območni razvojni program SAŠA 2021–2027 (Območni ... 2020), ki vključuje strateški del (analiza potencialov, cilji) in programski del (ukrepi s časovnim ter finančnim načrtom ter sistemom spremljanja), skladno s 13. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011). Analiza razvojnih potencialov je pokazala ključne razvojne potrebe in prednosti. Eno od prednostnih področij je ustvarjanje nizkoogljične, bolj zelene in povezane SAŠA regije v skladu z dvema ciljema evropske politike, in sicer 2: Bolj zelena, nizkoogljična Evropa in 3: Bolj povezana Evropa.

V prispevku smo se neposredno navezali na dve razvojni prioriteti: 2.4. Ohranjanje kakovosti okolja, ki zajema trajnostno gospodarjenje z vodnimi viri ter 2.5. Prehod na krožno gospodarstvo, ki zajema ravnanje z odpadki kot odziv na pritisk rastočega gospodarstva in potrošnje na omejene vire in nosilno sposobnost okolja (Območni ... 2020).

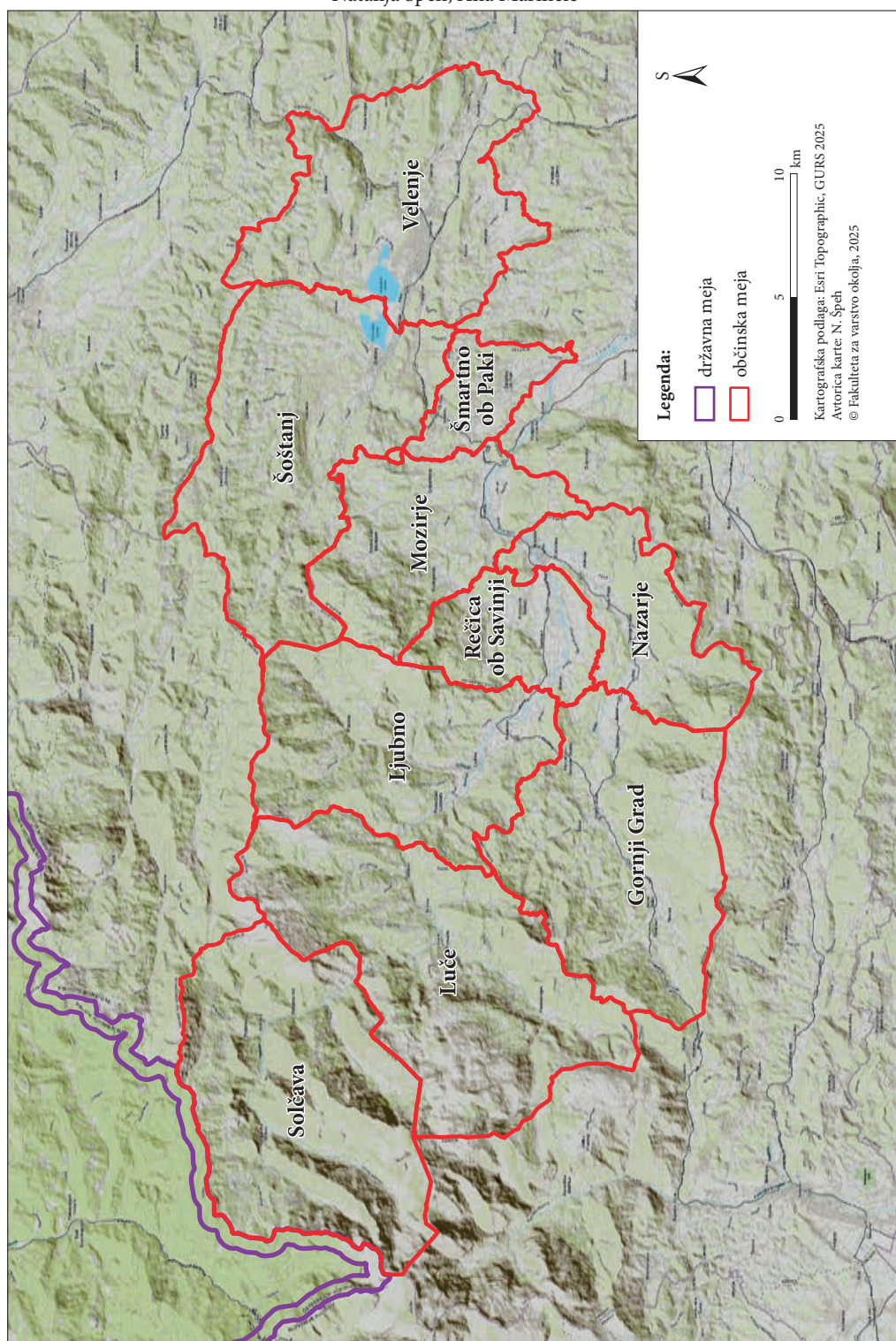
Regija po velikosti obsega 736,6 km² ozemlja, na katerem živi 62.888 prebivalcev (SI STAT 2024). Po številu prebivalcev predstavlja 3,4 % slovenskega prebivalstva in 2,9 % državnega ozemlja. Heterogenost SAŠA regije je izrazita, gledano z družbeno in naravnogeografskega vidika. Njena asimetričnost se tako izraža v vseh kategorijah demografskih kazalnikov, na primer naravni prirast, številom prebivalstva oziroma gostota poselitve, kot v usmeritvah gospodarstva.

3 Metodologija

Za popis makro odpadkov smo na vsaki reki popisali štiri popisna območja (PO): S1–S4 ob Savinji ter P1–P4 ob Paki. Terensko delo smo izvedli v poplavljenem obdobju, aprila 2024. Čas popisa smo izbrali glede na domnevno umiritev razmer v porečjih Pake in Savinje, v vmesnem času pa spremljali odlaganje makro odpadkov ob strugah preučevanih rek, kjer jih je istočasno še prinašalo in odnašalo. Količine odpadkov (v m³), delež biomase (naplavljen les, kmetijski odpadki) in delež plastike so bili ocenjeni s prostorninsko enoto 1 m³, brez stiskanja ali tehtanja. Identificirane kategorije odpadkov so bile še gospodinski, gradbeni in drugi odpadki (na primer deli avtomobilov, gume).

Za študijo primera smo uvedli pregledno metodo kazalnikov, ki omogoča primerjanje in poleg naravnogeografskih značilnosti PO vključuje lastnosti odpadkov (vrsta, količina oziroma deleži). Metodologija je zasnovana na naslednjih zaporednih korakih:

1. določitev fizično-geografskih značilnosti PO, pomembnih za razporeditev odpadkov,
2. evidentiranje odpadkov na podlagi različnih kazalnikov (identifikacija in kategorije sestave odpadkov, prisotnost v deležih (%),
3. analiza podatkov: a) ponderiranje – obtežitev deležev RO plastičnega porekla in b) modeliranje – linearen regresijski model smo zaradi nizkega nabora podatkov (osem PO) statistično opisali s Spearmanovo korelacijo za opazovanje povezanosti naravnih značilnosti in lastnosti odpadkov ter
4. grafična predstavitev rezultatov z uporabo geografskih informacijskih sistemov.



Nabor kazalnikov je bil prilagojen na podlagi raziskav makro odpadkov na obalnih območjih Jadrana (Špeh in sodelavci 2021) ter metodološkega pristopa za rečni popis, ki je bil razvit na večjih porečjih (Schneider in sodelavci 2021), saj so se kazalniki že prej pokazali kot koristno orodje za celovito proučevanje MO (Cassatella in Peano 2011; Statistična komisija Združenih narodov 2017). Z izbranimi kazalniki smo identificirali ter ocenili (količinsko in vrstno) pojavljanje odpadkov ob preučevanih rekah:

1. določili popisna območja odpadkov/označitev nahajališč (PO smo poimenovali s šifro ter po naselju, v katerem so se RO odložili);
2. opredelili vrstno sestavo odpadkov: razvrstitev odpadkov glede na dejavnost, kateri so pripadali, in njihova proporcionalna zastopanost v skupni količini na vsakem PO;
3. ocenili skupno količino odpadkov v kubičnih metrih (m^3);
4. ocenili delež odpadkov iz plastičnega materiala: izračun odstotka plastike posamezne vrste odpadkov v celotni sestavi odpadkov (Špeh in Lončarič 2025);
5. povprečni delež plastičnih RO smo izračunali iz obteženih vrednosti za posamezno PO. Za razporeditev v razrede z utežmi smo razvrstili podatke po metodi enakih intervalov.

Vrednosti (značilnosti in prisotnost) odpadkov z deleži ($v\%$), vključno s količino ($v m^3$), deležem biomase in deležem plastike, so bile ocenjene glede na prisotnost/pogostost pojavljanja.

Glavna metoda dela je bila terenska evidenca rečnih odpadkov (RO), identifikacija PO odlaganja in njihovih značilnosti. Kot osnovno orodje za prikaz prisotnosti RO in njihove sestave smo pripravili obrazec s kazalniki (Špeh in sodelavci 2021):

1. Fizično-geografski kazalniki: 1. koordinate ($X = S$ geografska širina, $Y = V$ geografska dolžina), 2. geomorfološke značilnosti in raba tal, 3. geološke značilnosti, 4. prisotnost in 5. tip vegetacije, 6. dolžina in povprečna širina PO (m^2), 7. izpostavljenost PO odlaganja, 8. bližnje naselje.
2. Kazalniki RO: 9. razporeditev odpadkov, 10. količina RO, 11. vrste RO in 12. njihova zastopanost (deleži $v\%$), 13. delež plastike, 14. dostopnost PO.

Za omogočanje ukrepanja ali sanacije je popis upošteval tudi odpadke naravnega izvora, na primer trstičje, les, kmetijske odpadke.

3. Drugi kazalniki: 15. ocena potencialnega vpliva na dejavnosti (na primer ribolov, turizem), 16. ocena možnosti ukrepanja (sanacija).

Za kartografsko predstavitev raziskovalnih področij smo uporabili programsko opremo QGIS 3.28.1 (QGIS Združenje 2025).

S povezovanjem naravnogeografskih značilnosti nahajališč RO (površina PO) in lastnostmi nakopičenih odpadkov smo z nadgradnjo kazalnikov v nadaljevanju iskali statistično pomembno povezanost med njimi. Za oceno statističnih korelacij med krajinskimi značilnostmi žarišč in kazalniki sestave RO smo uporabili model linearne regresijske analize. Spearmanov koeficient je bil uporabljen kot determinacijski koeficient za količinsko opredelitev moči in smeri teh odnosov, ker povezave med spremenljivkami niso bile linearne, oziroma so bili podatki ene ali obeh spremenljivk statistično nepomembni (tudi majhno število mest vzorčenja) in slučajno, brez trenda razporejeni v raztresenem grafikonu.

Za oceno statistične pomembnosti in omogočanje celovite primerjave opazovanih vrednosti kazalnikov smo uporabili opisno statistiko. Enosmerna analiza variance je bila posebej izbrana za ugotavljanje pomembnih razlik v izbranih kazalnikih med značilnostmi PO. Stopnja $p^2 0,05$ je bila upoštevana kot prag za statistično značilno. Analize podatkov (linearni trend in izračun vrednosti R^2) so bile izvedene z uporabo programa Excel 2020, Spearmanov korelacijski koeficient pa računat s pomočjo odprtokodnega statističnega paketa JASP (JASP Software 2025), ki zagotavlja zanesljivo modeliranje linearne regresije izbranih podatkov.

4 Rezultati

Vseh osem PO ob Savinji in Paki je izkazovalo visok delež plastičnih RO; ponderirano povprečje je znašalo 63 % za PO S1–4 in 89 % za PO P1–4. Obtežitev je bila opravljena glede na popisano količino RO, katere skupna vrednost za Savinjo je znašala 39 m³ ter 11 m³ za PO reke Pake.

Meje razredov za PO S1–4:

0,1 = 4,0–7,99

0,2 = 8,0–11,99

0,3 = 12,0–15,99

0,4 = 16,0–20

Meje razredov za PO P1–4:

0,1 = 1,00–1,74

0,2 = 1,75–2,49

0,3 = 2,50–3,24

0,4 = 3,25–4,00

Izračun vrednosti ponderiranega povprečnega deleža plastičnih RO za Savinjo (S1–4):

$$(75 \times 0,1) + (75 \times 0,2) + (40 \times 0,1) + (90 \times 0,4) = 8 + 15 + 4 + 36 = 63$$

Izračun vrednosti ponderiranega povprečnega deleža plastičnih RO za Pako (P1–4):

$$(80 \times 0,1) + (80 \times 0,3) + (70 \times 0,3) + (90 \times 0,4) = 8 + 24 + 21 + 36 = 89$$

Obtežili smo tudi deleže za posamezne vrste odpadkov. Z metodo enakih intervalov smo jih računali s pomočjo naslednjih razredov:

0,1 = 0,0 %–19 %;

0,2 = 20 %–39 %;

0,3 = 40 %–59 %;

0,4 = 60 %–79 %;

0,5 = 80 %–100 %.

Ponderirana vrednosti povprečnega deleža je najvišja pri organskih odpadkih za Savinjo (49 %), podobna po višini sta deleža GO (28 %) oz. povprečen delež kategorije D (26 %). Na PO ob Paki je bil največji ponderiran povprečni delež GR – 40 %, sledijo GO z 39 %.

Izračun vrednosti ponderiranega povprečnega deleža posameznih vrst (IO / GO / GR / B / D) RO za Savinjo (S1–4):

$$\text{GO: } (45 \times 0,3) + (35 \times 0,2) + (15 \times 0,1) + (30 \times 0,2) = 13,5 + 7 + 1,5 + 6 = 28$$

$$\text{GR: } (15 \times 0,1) + (10 \times 0,1) + (20 \times 0,2) = 1,5 + 1 + 4 = 6,5$$

$$\text{B: } (40 \times 0,3) + (40 \times 0,3) + (60 \times 0,4) + (10 \times 0,1) = 12 + 12 + 24 + 1 = 49$$

$$\text{D: } (15 \times 0,1) + (5 \times 0,1) + (60 \times 0,4) = 1,5 + 0,5 + 24 = 26$$

Izračun vrednosti ponderiranega povprečnega deleža posameznih vrst (IO / GO / GR / B / D) RO za Pako (P1–4):

$$\text{GO: } (30 \times 0,2) + (50 \times 0,3) + (40 \times 0,3) + (30 \times 0,2) = 6 + 15 + 12 + 6 = 39$$

$$\text{GR: } (50 \times 0,3) + (20 \times 0,2) + (30 \times 0,2) + (50 \times 0,3) = 15 + 4 + 6 + 15 = 40$$

$$\text{B: } (20 \times 0,2) + (30 \times 0,2) + (20 \times 0,2) + (10 \times 0,1) = 4 + 6 + 4 + 1 = 15$$

$$\text{D: } (10 \times 0,1) + (10 \times 0,1) = 1 + 1 = 2$$

Slika 2: Prikaz popisnih območij in delež plastike med evidentiranimi MO. ► str. 176

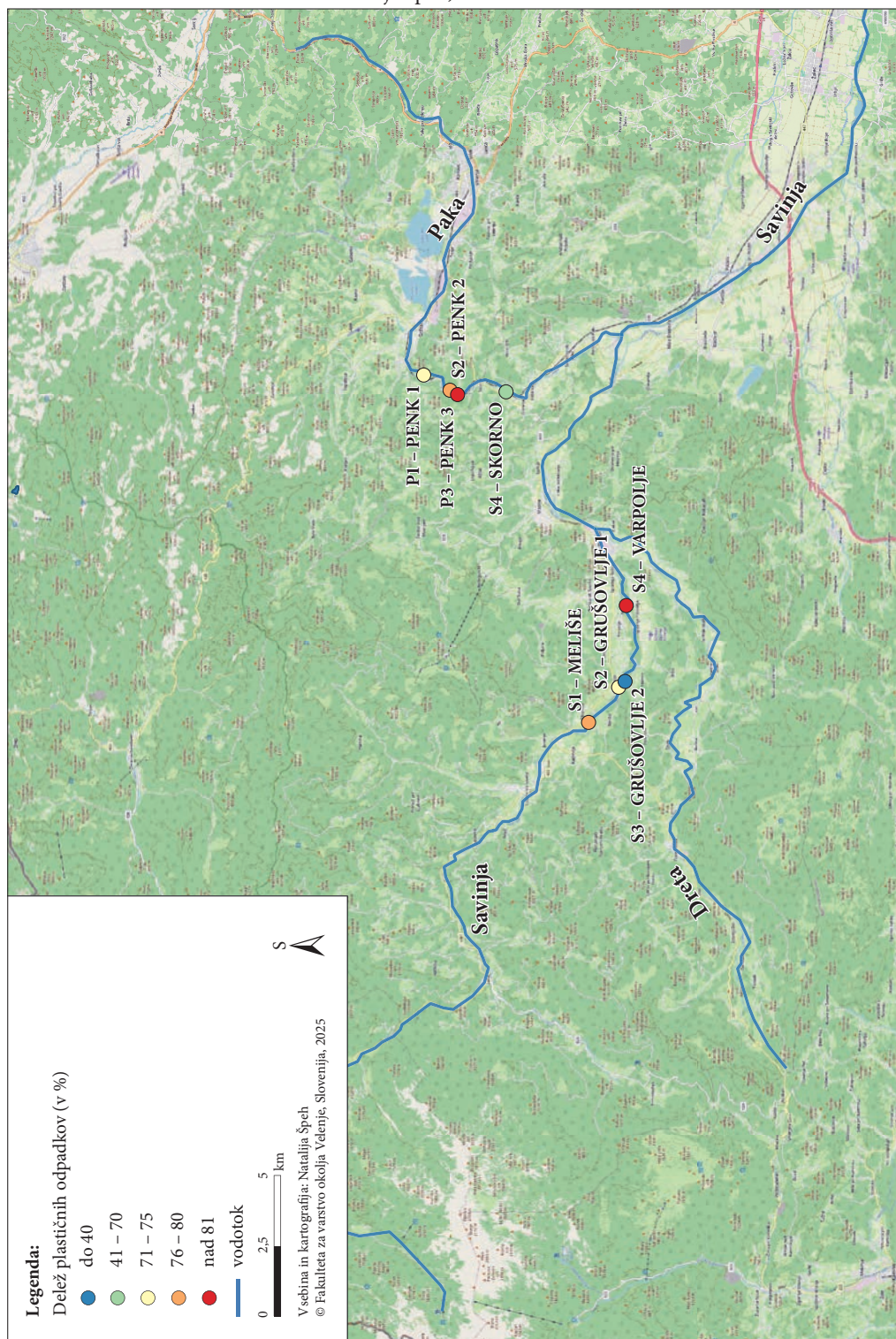
Preglednica 1: Značilnosti popisanih rečnih odpadkov na vodotokih Savinja (PO S1-S4) in Paka (PO P1-P4).

PO	hidromorfološka oznaka	površina PO (km ²)	nadmorska višina	raba tal	količina RO (v m ³)	ponder**	***vrsta odpadkov (v %) GO / GR / B / D	prisotnost (v %) plastike v RO (IO + GO + GR + D)
S1	aluvialna ravnica, terasa	3,4	510	travnik, pribrežni gozd*	5	0,1	45/15/40/0	80
S2	pribežni pas	4,8	370	pribežni gozd*	10	0,2	35/10/40/15	75
S3	pribežni pas	4,8	338	pribežni gozd*	4	0,1	15/20/60/5	40
S4	aluvialna ravnica, terasa	2,9	320	pribežni gozd *	20	0,4	30/0/10/60	90
	skupaj/ponderiran povprečni delež (%)				39		28/6,5/49/26	63
P1	pribežni pas	4,4	452	travnik	1	0,1	30/50/20/0	75
P2	aluvialna ravnica, terasa	2,2	350	travnik	3	0,3	50/20/30/0	80
P3	pribežni pas	1,2	348	Zaraščeno (pribežno grmovje)	4	0,4	40/30/20/10	90
P4	pribežni pas	2,3	305	Zaraščeno (pribežno grmovje)	3	0,3	30/50/10/10	70
	skupaj/ponderiran povprečni delež (%)				11		39/40/15/2	89

* gmajna, nekdanji v skupnostni uporabi kot pašnik

** obtežitev kazalnika skupna količina RO:

*** gospodinski odpadki (GO); plastične steklenice in vrečke, steklo, pločevinke, tekstil, pohištvo, gradbeni odpadki (GR); (cevi, folije, azbest), organski odpadki (kmetijski, naplavljeni les) (B), drugo (ostanki avtomobila, priklovice, gume) (D).



Tematska karta (slika 2) in preglednica 2 prikazujeta lastnosti PO oziroma se navezuje na sestavo rečnih odpadkov. Slika 2 kaže slučajnost deleža plastičnih RO dolvodno na obeh vodotokih; najmanjši delež smo zabeležili na PO S3 (40 %) oziroma P4 (70 %). Podatki v preglednici 2 prikazujejo tudi deleže različnih vrst popisanih odpadkov (v % in ponderiranih deležih) glede na njihovo vrsto/izvor/dejavnost.

4.1 Količina popisanih odpadkov

Terenski pregled PO je pokazal skoraj štirikrat večjo količino RO ob Savinji (39 m^3) s ponderirano povprečno vrednostjo $10,9 \text{ m}^3$ na PO, ki je bila presežena na enem PO (S4). Ob Paki, kjer smo evidentirali skupaj 11 m^3 RO, je bila vrednost ponderiranega povprečja $3,5 \text{ m}^3$ prav tako enkrat presežena (P3).

Izračun vrednosti ponderirane povprečne količine RO za Savinjo (S1–4):
 $(4 \times 0,1) + (10 \times 0,2) + (5 \times 0,1) + (20 \times 0,4) = 0,4 + 2 + 0,5 + 8 = 10,9$

Obtežitev razredov za PO Savinje (S1–4):

0,1 = 4,0–7,99

0,2 = 8,0–11,99

0,3 = 12,0–15,99

0,44 = 16,0–20

Izračun vrednosti ponderirane povprečne količine RO za Pake (P1–4):
 $(1 \times 0,1) + (3 \times 0,3) + (4 \times 0,4) + (3 \times 0,3) = 0,1 + 0,9 + 1,6 + 0,9 = 3,5$

Obtežitev razredov za PO Pake (P1–4):

0,1 = 1,00–1,74

0,2 = 1,75–2,49

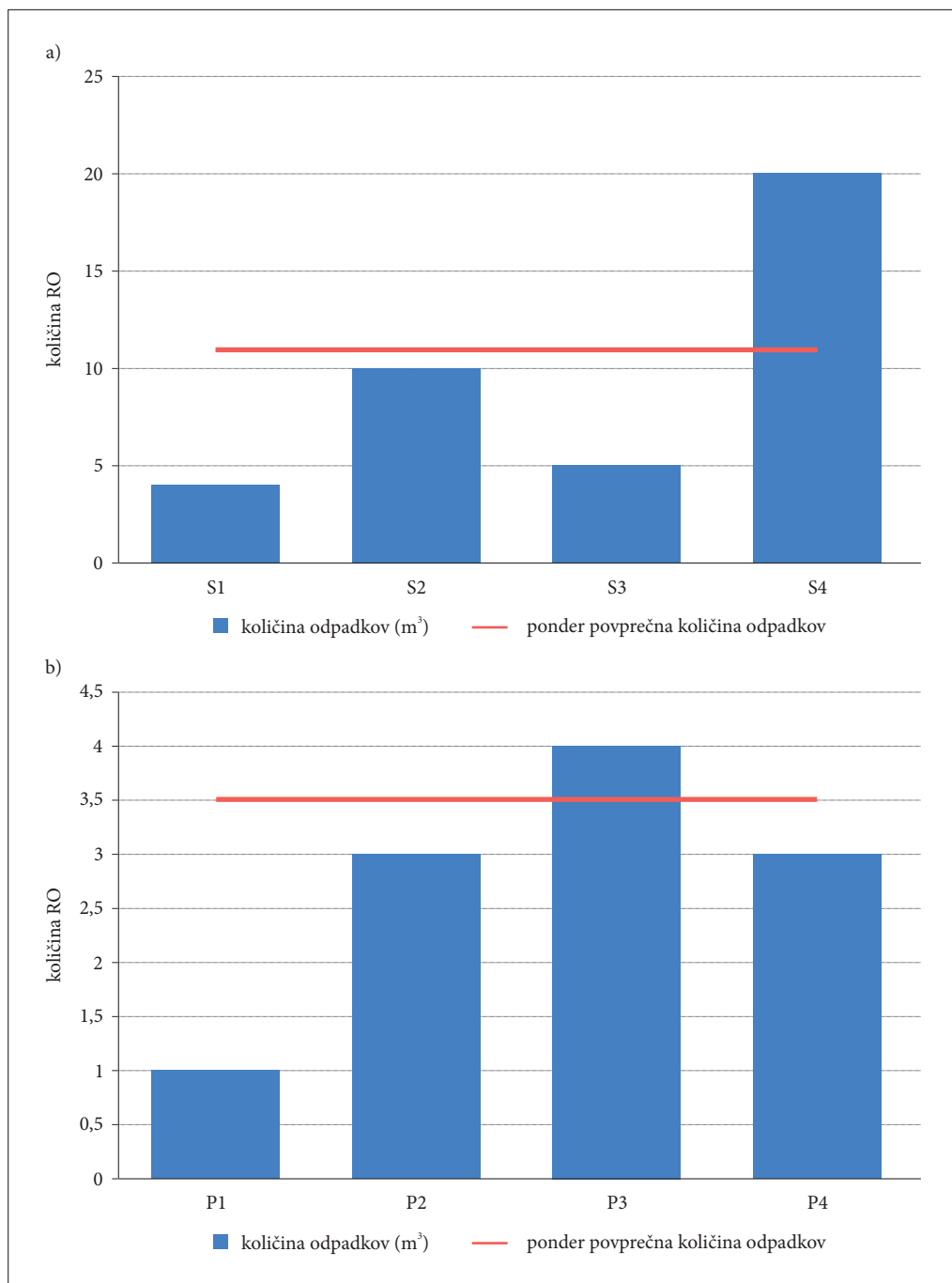
0,3 = 2,50–3,24

0,4 = 3,25–4,00

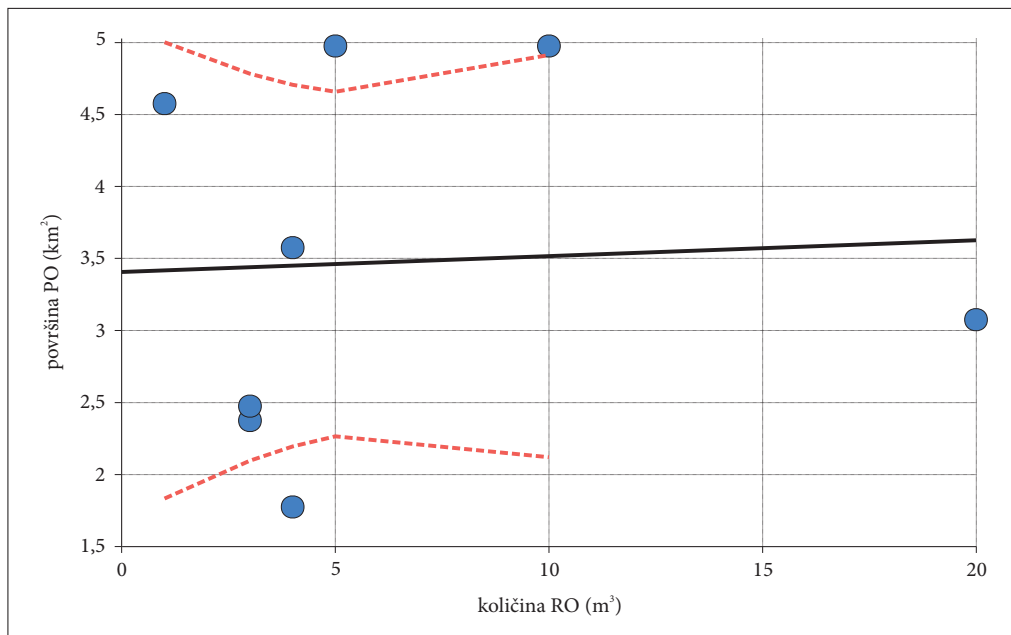
4.2 Povezanost (odvisnost) kazalnikov

Med kazalnikoma površina in količina odpadkov PO se je pokazala statistično nepomembna povezanost ($R^2 = 0,003$), ki smo jo preverili s Spearmanovim koeficientom (0,315), ki prav tako nakazuje na šibko korelacijo med preučevanima kazalnikoma (slika 4: $p = 0,447$; samo 45 % podatkov o količini RO je povezanih s površino PO). Modra črtkana linija kaže mejo oziroma obseg 95 % intervala zaupanja (slika 4, slika 5).

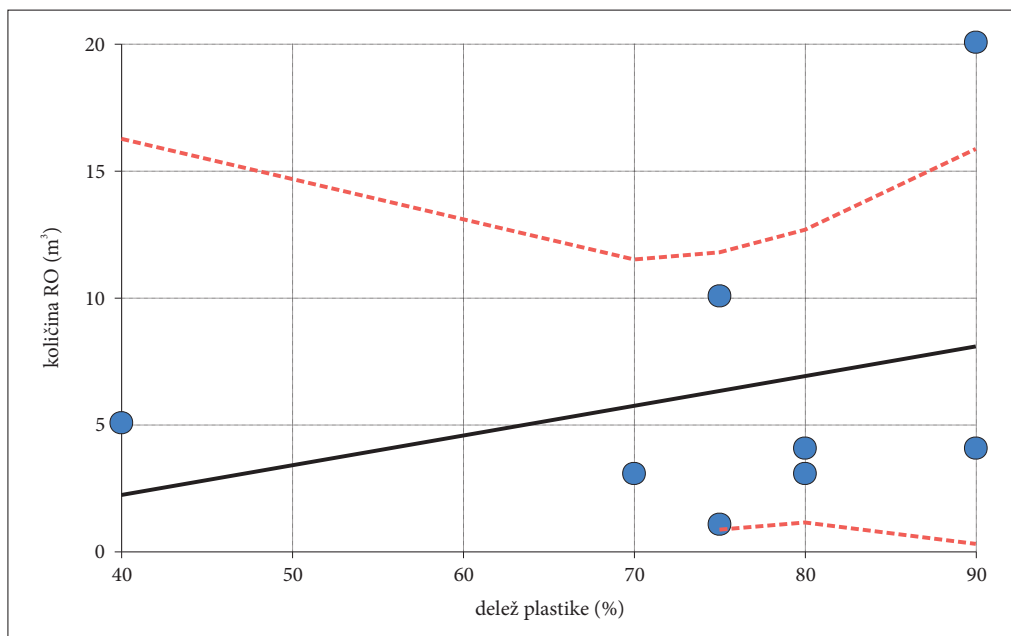
Povezanost kazalnikov količina RO in delež plastike po PO podobno kaže (slika 5) statistično nepomembnost ($R^2 = 0,09$), ki smo jo dodatno preverili s Spearmanovim koeficientom korelacije (0,227); p -vrednost pove, da bi ničelno hipotezo (H_0) o odvisnosti deleža plastičnih RO glede na njihovo količino na posameznem PO lahko zagovarjali za 58,9 % zbranih podatkov.



Slika 3: Prikaz količin popisanih RO s ponderirano povprečno vrednostjo za popisna območja: a) ob Savinji in b) ob Paki.



Slika 4: Linearni regresijski model povezanosti med kazalnikoma površina in količina RO na PO.



Slika 5: Linearni regresijski model povezanosti med kazalnikoma količina in delež plastičnih rečnih odpadkov.

5 Sklepi

Naravnogeografske značilnosti popisnih območij in na njih naplavljenih rečnih odpadkov ob Savinji in Paki po evidentiranju aprila 2024 lahko strnemo:

1. Nanosi rečnih odpadkov so se zadržali na zatravljenih aluvialnih ravninah, oziroma terasah s pribrežnim gozdom (S1, S4, P2) ter na pribrežnem pasu (gozd, grmovje) na PO S2, S3, P1, P3 in P4.
2. Popisali smo skupaj 39 m³ ob reki Savinji in 11 m³ ob Paki. Na obeh vodotokih je po eno PO prese-galo uteženo vrednost za povprečno količino RO/PO.
3. Utežena povprečna vrednost deleža plastičnih odpadkov je znašala 63 % ob Savinji in 89 % ob Paki.
4. Najvišji uteženi povprečni delež smo izračunali za Savinjo pri B (49 %) ter za D ob Paki (40 %).
5. Linearni regresijski model pokaže na statistično nepomembne povezave med kazalniki a) površi-na PO ter količina odpadkov in b) delež plastičnih RO ter količina odpadkov ob 95 % intervalu zaupanja; oba izračuna Spearmanovega koeficienta korelacije sta močno presegala prag statistične značilnosti ($p=0,05$); za a) primer je znašala p vrednost 0,447, za b) izračun pa je bila vrednost $p=0,589$.

Lahko sklenemo, da naši podatki močno nihajo ter da v nobenem primeru ugotavljanja statistične pomembnosti ne podpirajo hipoteze o povezanosti oziroma odvisnosti preučevanih kazalnikov. Deleži prisotnih makro plastičnih RO pa opravičujejo namen raziskave, oziroma nakazujejo potrebo po nadgradnji reševanja problematike RO.

6 Priporočila z razpravo

Kljub statistično nepomembnim povezavam rezultatov evidentiranja rečnih odpadkov v SAŠA regi-ji predstavlja aplikativna raziskava aktualen pogled in oceno stanja vodnega ekosistema ob Paki in Savinji. Neposredno se navezuje na reformo krožnega gospodarstva in ravnanja z odpadki, ki sta med osred-njimi razvojnimi področji SAŠA regije in EU. Njen kratkoročen strateški cilj je namreč prestrukturiranje premogovniško-energetske usmeritve in njej podrejenih dejavnosti z diverzifikacijo gospodarstva in delovne sile.

Uresnili smo cilj in namero o novo pridobljenih značilnostih RO s popisom MP v vodnem oko-lju. Rezultati bodo vključeni v nadgradnjo temeljnega razvojnega dokumenta ORP SAŠA 2021–2027 (2020), zlasti z gospodarskega in okoljskega vidika, ki ga EU v Direktivi o zmanjšanju vpliva nekate-rih plastičnih proizvodov na okolje (Direktiva ... 2019) priznava kot zelo pomembno. Izsledki študije primera bodo vsebinsko vključeni v poročanje o predhodnem delu na PLASTIX projektu ter predsta-vljeni sodelujočim deležnikom, kot krovni cilj pa v prenovi ORP: 1. za oceno stanja regionalnih pokrajinskih (vodnih) virov, 2. v podporo medsektorskemu sodelovanju, oziroma 3. za celostno (vključujoče) načr-tovanje regionalnega gospodarskega razvoja.

Regionalni deležniki morajo še naprej oblikovati skupno strategijo za razvoj gospodarskih prilož-nosti, upoštevaje ranljivost vodnih virov, pri čemer je treba načrtovati gospodarsko in socialno dodano vrednost. Marca 2025 je bil Območni razvojni svet SAŠA že seznanjen z namero o nadgrad-nji Območnega razvojnega programa Savinjsko-Šaleške regije 2021–2027. Nove smernice in nadgradnja ukrepov ORP na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda in krožnega gospodarstva se bodo nanašale na vse pomembne deležnike, katerih delo vključuje plastične materiale. Obravnavale bodo ravnanje s plastičnimi materiali po konceptu krožnega gospodarstva. Načrtovan je trajnostni paket pod-pornih dejavnosti, kot so usposabljanje in svetovanje za uveljavljene družbe, seznam pripravljenih tehnologij, ki jih je mogoče uvesti, vse na podlagi izmenjave znanja in najboljših praks, ki nastajajo v okvi-ru med regionalnega sodelovanja v INTERREG projektu (PLASTIX 2025). V partnersko projektno skupino z vodilnim partnerjem, Baltskim inštitutom iz Finske, se Fakulteta za varstvo okolja povezuje z Italijani, Nizozemci, Španci in Švedi. Raziskava RO je porodila idejo o posodobitvi nabora Kazalcev okolja (ARSO 2025) s kazalnikom za vrednotenje obremenjenosti (površinskih) vodnih teles z MO.

7 Viri in literatura

- ARSO 2025. Kazalci okolja. Medmrežje: <https://kazalci.arso.gov.si/sl/teme/vode?page=2> (24. 2. 2025).
- Bernardini, G., McConville, A., Castillo Castillo, A. 2020: Macro-plastic pollution in the tidal Thames: An analysis of composition and trends for the optimization of data collection. *Marine Policy* 119. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104064>
- Cassatella, C., Peano, A. 2011: *Landscape Indicators: Assessing and Monitoring Landscape Quality*. Springer Netherlands. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-0366-7>
- Castro-Jiménez, J., González-Fernández, D., Fornier, M., Schmidt, N., Sempéré, R. 2019: Macro-litter in surface waters from the Rhone River: Plastic pollution and loading to the NW Mediterranean Sea. *Marine Pollution Bulletin* 146. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2019.05.067>
- Direktiva o odpadkih. Uradni list Evropske unije 2008/98. Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje.
- Direktiva o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje. Uradni list Evropske unije 2019/904. Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje.
- Gasperi, J., Dris, R., Bonin, T., Rocher, V., Tassin, B. 2014: Assessment of floating plastic debris in surface water along the Seine River. *Environmental Pollution* 195. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2014.09.001>
- Hurley, R., Braaten, H. F. V., Nizzetto, L., Steindal, E. H., Lin, Y., Clayer, F., Van Emmerik, T., Buenaventura, N. T., Eidsvoll, D. P., Akelsrud, A., Norling, M., Adam, H. N., Olsen, M. 2023: Measuring riverine macroplastic: Methods, harmonisation, and quality control. *Water Research* 235. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.watres.2023.119902>
- Lebreton, L. C. M., Van Der Zwet, J., Damsteeg, J.-W., Slat, B., Andrady, A., Reisser, J. 2017: River plastic emissions to the world's oceans. *Nature Communications* 8-1. DOI: <https://doi.org/10.1038/ncomms15611>
- MARLISCO 2012: EU projekt FP7-SiS-2011-1.0-1, MARine Litter in European Seas: Social Awareness and CO-Responsibility. Medmrežje: <https://www.marlisco.eu/about-project.en.html> (12. 4. 2025).
- Morritt, D., Stefanoudis, P. V., Pearce, D., Crimmen, O. A., Clark, P. F. 2014: Plastic in the Thames: A river runs through it. *Marine Pollution Bulletin* 78-1/2. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2013.10.035>
- Moss, K., Allen, D., González-Fernández, D., Allen, S. 2021: Filling in the knowledge gap: Observing MacroPlastic litter in South Africa's rivers. *Marine Pollution Bulletin* 162. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2020.111876>
- Območni razvojni program SAŠA regije 2021–2027. 2020. Medmrežje: <http://ra-sasa.si/obmocni-razvojni-program-sasa/> (30. 3. 2025).
- Okvirna direktiva EU o vodah. 2014. Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje. Medmrežje: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/51919> (30. 3. 2025).
- Okvirna direktiva o morski strategiji. Uradni list Evropske unije 2008/56. Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje. Medmrežje: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj> (30. 3. 2025).
- Palmas, F., Cau, A., Podda, C., Musu, A., Serra, M., Pusceddu, A., Sabatini, A. 2022: Rivers of waste: Anthropogenic litter in intermittent Sardinian rivers, Italy (Central Mediterranean). *Environmental Pollution* 302. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2022.119073>
- PLASTIX 2023–2027 2025: Interreg Europe projekt. Medmrežje: <https://www.interregeurope.eu/plastix> (12. 4. 2025).
- QGIS Združenje 2025: QGIS Geographic Information System QGIS. QGIS. Medmrežje: <http://www.qgis.org> (21. 2. 2025).
- Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2020.

- Riverine litter monitoring: Options and recommendations 2016: MSFD GES TG marine litter thematic report. Publications Office. Medmrežje: <https://data.europa.eu/doi/10.2788/461233> (20. 1. 2025).
- Schmidt, C., Krauth, T., Wagner, S. 2017: Export of Plastic Debris by Rivers into the Sea. *Environmental Science and Technology* 51-21. DOI: <https://doi.org/10.1021/acs.est.7b02368>
- Schneider, F., Kunz, A., Hu, C.-S., Yen, N., Lin, H.-T. 2021: Rapid-Survey Methodology to Assess Litter Volumes along Large River Systems. A Case Study of the Tamsui River in Taiwan. *Sustainability* 13-16. DOI: <https://doi.org/10.3390/su13168765>
- SI STAT 2024. Prebivalstvo. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/sistat/sl/Podrocja/Index/100/prebivalstvo> (1. 9. 2025).
- Strategija EU za plastiko v krožnem gospodarstvu. Uradni list Evropske unije 2018/2035. Medmrežje: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028> (23. 2. 2025).
- Statistična komisija Združenih narodov 2017: IAEG-SDGs, Medagencijska in strokovna skupina za kazalnike ciljev trajnostnega razvoja. Medmrežje: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/> (23. 2. 2025).
- Špeh, N., Lončarić, R. 2025: Marine Macro-Plastics Litter Features and Their Relation to the Geographical Settings of the Selected Adriatic Islands, Croatia (2018–2023). *Coasts*, 5-2. DOI: <https://doi.org/10.3390/coasts5020013>
- Špeh, N., Lončarić, R., Breznik, K., Surić, M. 2021: Burden of the Coastal Area with Solid Waste in Kornati National Park (Croatia). *Hidden Geographies*. Springer International Publishing. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-74590-5_7
- Tramoy, R., Blin, E., Poitou, I., Noûs, C., Tassin, B., Gasperi, J. 2022: Riverine litter in a small urban river in Marseille, France: Plastic load and management challenges. *Waste Management* 140. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2022.01.015>
- JASP Software 2025. Univerza v Amsterdamu, Amsterdam, Nizozemska. Medmrežje: <https://jasp-stats.org/> (21. 2. 2025).
- Uredba o odpadkih. Uradni list RS 77/2022. Ljubljana.
- Van Emmerik, T., Schwarz, A. 2020: Plastic debris in rivers. *WIREs Water* 7-1. DOI: <https://doi.org/10.1002/wat2.1398>
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011. Ljubljana.
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-2). Uradni list RS 44/2022. Ljubljana.

IZDAJATELJ
Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU



giam@zrc-sazu.si
<http://giam.zrc-sazu.si/>

Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, humano geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo, zemljepisno knjižnico ter zemljepisni muzej. V njem je sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije.

Njegovi raziskovalci se ukvarjajo predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravo temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodelujejo pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizirajo znanstvena srečanja, izobražujejo mlade raziskovalce, izmenjuje raziskovalce s tujino. Inštitut izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica* ter znanstvene knjižne zbirke *Geografija Slovenije*, *Georitem in Capacities*. V sodih letih izdaja knjižno zbirko *GIS v Sloveniji*, v lihih letih knjižno zbirko *Regionalni razvoj*, vsako tretje leto pa knjižno zbirko *Naravne nesreče*.



Knjiga Celostno načrtovanje za prihodnost regij se osredotoča na to, kako s celovitimi pristopi izboljšati dosedanje načrtovanje, da bi to dosegalo boljše rezultate na področju prostorskega in regionalnega razvoja. V prvem delu knjige avtorji obravnavajo regionalni razvoj z vidika metodologije spremljanja in vrednotenja regionalne politike, doseženih rezultatov regionalne politike na Koroškem, sistemskega mišljenja in temeljnih načel kot podlage celostnega regionalnega razvoja, prispevka Slovenskega regionalno razvojnega sklada k razvoju regij in z vidika opredeljevanja problemskih območij v Sloveniji. V drugem delu so predstavljeni pristop k pripravi prve generacije regionalnih prostorskih planov, vloga krajinske zasnove v regionalnem prostorskem načrtovanju, omrežje zelene infrastrukture na regionalni ravni ter funkcionalna urbana območja kot orodje za spremljanje izvajanja ciljev Strategije prostorskega razvoja Slovenije. Knjigo zaokrožata prispevka na temo Bohinjske železnice ter makroodpadkov ob rekah po poplavih leta 2023. Kot ugotavlja eden od avtorjev, so uveljavljeni sektorski pristopi nezadostni za reševanje kompleksnih razvojnih izzivov, na kar stroka že dlje časa opozarja. Skrajni čas je, da to spoznajo tudi odločevalci in vdahnejo nov veter sektorskemu povezovanju ter celovitim načrtovalskim pristopom. Sočasna priprava različnih dokumentov na regionalni ravni je za to odlična priložnost.

29 €

ISBN 978-961-05-1033-8



9 789610 510338