

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 pripravljene 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.

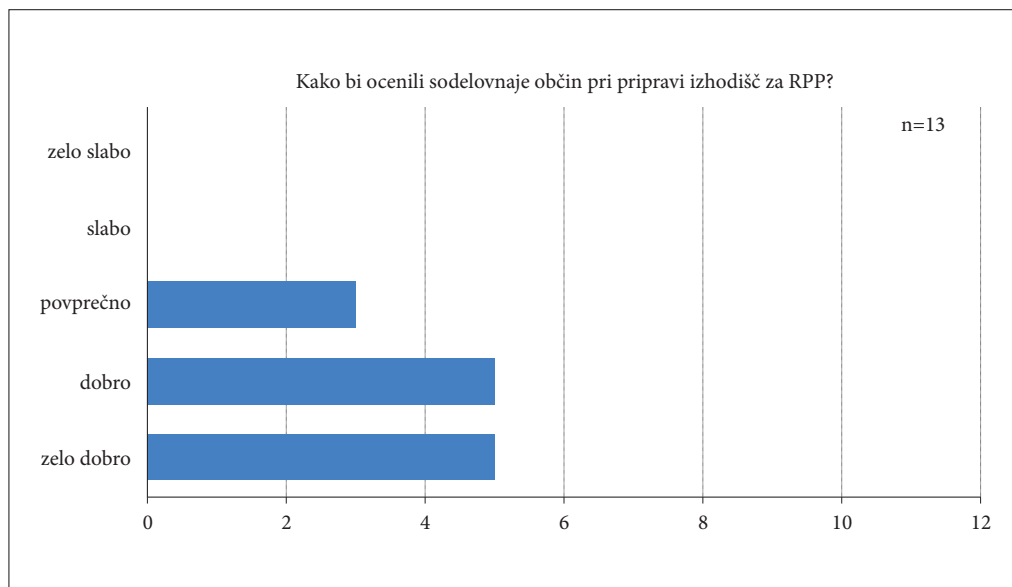
Pri zaprtih vprašanjih so pripravljavci odgovarjali s pomočjo ocenjevalnih lestvic (od »zelo slabo« do »zelo dobro«) oziroma so izbirali med vnaprej določenimi kategorijami. Pri odprtih vprašanjih so podali opisne odgovore, ki omogočajo podrobnejši vpogled v mnenja anketirancev.

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

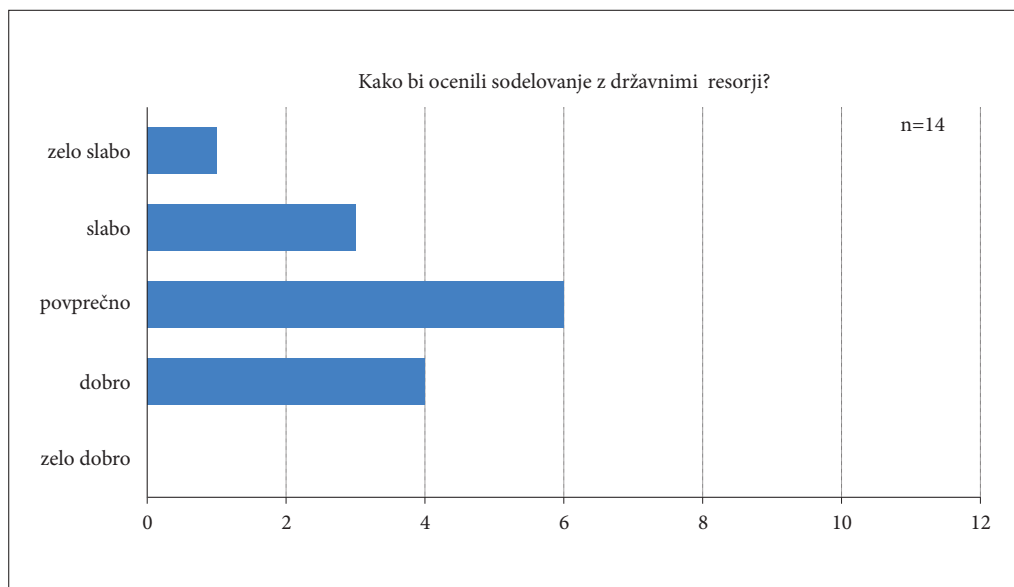
vplivali na sodelovanje občin, so bili pretekle pozitivne izkušnje, dobro vzpostavljeni odnosi, visoka stopnja zaupanja med deležniki ter oblikovanje delovnih skupin z občinskimi predstavniki. Nekatere občine so, kot navajajo pripravljavci, sodelovanje izvajale prek skupnih občinskih uprav, kar je olajšalo 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

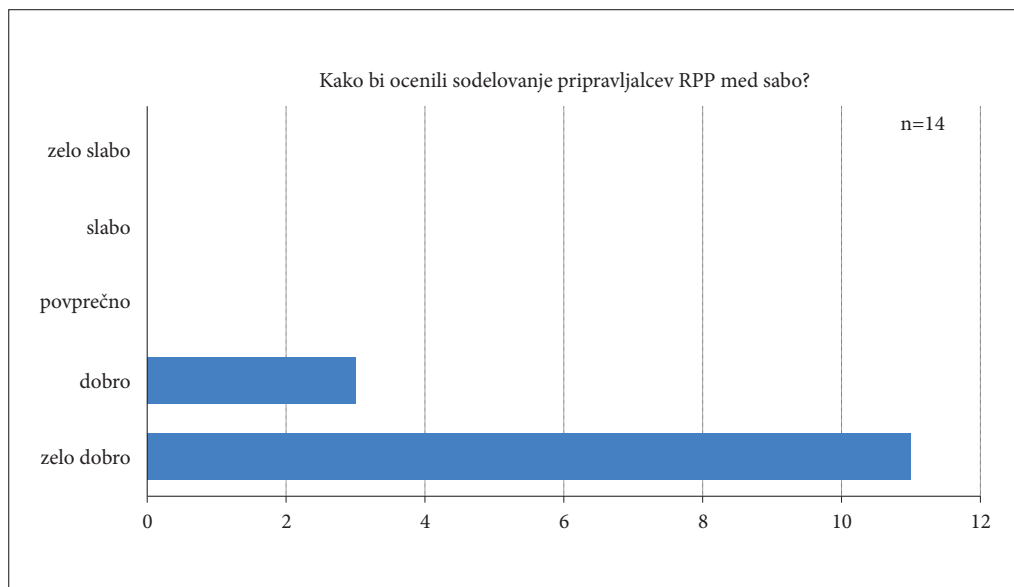


Slika 3: Ocena sodelovanja občin pri pripravi izhodišč za RPP.

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 okrepitvi 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, sprotno refleksijo 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.