

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**UREJANJE PROSTORA IN SPODBUJANJE  
REGIONALNEGA RAZVOJA**

**Vesna Žerak**

**Ljubljana, junij 2013**



**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**UREJANJE PROSTORA IN SPODBUJANJE REGIONALNEGA  
RAZVOJA**

Kandidatka: Vesna Žerak  
Vpisna številka: 04038547  
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava 1. stopnja  
Mentor: viš. pred. mag. Dušan Blaganje

Ljubljana, junij 2013



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Vesna Žerak, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava I. stopnja, z vpisno številko 04038547, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: »Urejanje prostora in spodbujanje regionalnega razvoja«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesečnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Jasna Colnerič, prof. slov.

Ljubljana, 5. 6. 2013

Podpis avtorice:



## POVZETEK

Urejanje prostora je tehnična, pravna in upravna dejavnost, ki ima družbeno, gospodarsko, okoljsko in kulturno vlogo. Prvi začetki urejanja prostora se začnejo že v starem veku. Sama sem se osredotočila na del urejanja prostora, to je prostorsko načrtovanje. Prostorsko načrtovanje pomeni hierarhično načrtovanje prostorskih ureditev z državnimi, medobčinskimi in občinskimi prostorskimi akti. V Sloveniji je to urejeno s kompleksno pravno ureditvijo, v kateri pa obstajajo pomanjkljivosti, ki se kažejo v neučinkovitem izvajanju celotne dejavnosti urejanja prostora. Osnovna pravna podlaga pri nas so zakoni, ki urejajo področja urejanja prostora, prostorskega načrtovanja in umeščanje prostorskih ureditev državnega pomena v prostor.

Drugi del naslova diplomske naloge, spodbujanje regionalnega razvoja, pomeni zagotavljati skladen regionalni razvoj in omogočati enak dostop vseh ljudi do kvalitetnega življenja (enaki pogoji za dostop do izobraževanja, zaposlitve, zdravstva idr.) ter zmanjševati razlike med regijami. To področje pri nas ureja Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Na podlagi regionalne politike naj bi prišlo do sodelovanja med državo in občinami na regionalni ravni. Prostorsko načrtovanje in regionalni razvoj v skupnem povezovanju pa zaradi neučinkovite zakonodaje na tem področju ni ravno uspešno. Prihaja do prevelike razdrobljenosti med občinami in državo ter ni dobrih primerov sodelovanja med državno in lokalno ravno.

V zadnjemu delu diplomske naloge sem namenila nekaj pozornosti kohezijski politiki EU. Z vidika pravne ureditve tudi tukaj prihaja do prepletenosti številnih predpisov in posledično do neučinkovitega delovanja kohezijske politike EU. Kohezijska politika EU pri nas pomeni predvsem pridobivanje finančnih sredstev s strani EU za različne razvojne regionalne programe. Skupni imenovalec vseh treh področij je v naslednjem dejstvu:

Kljub obširni zakonodaji in dolgoletnemu delovanju ter ukvarjanju s temi področji danes v Sloveniji še zmeraj nimamo uspešnega in sistematičnega delovanja urejanja prostora in spodbujanja regionalnega razvoja.

**Ključne besede:** urejanje prostora, prostorsko načrtovanje, prostorski akti, regionalni razvoj, kohezijska politika EU.

# SUMMARY

## URBAN PLANNING AND PROMOTING REGIONAL DEVELOPMENT

Spatial planning is an administrative activity with social, economic, environmental and cultural role. It has its origins already in ancient times. In this thesis I focused on the part of spatial or regional planning in the narrower scope of the term, i.e. on the preparation of spatial plans. Spatial planning is a hierarchical planning of spatial arrangements, national, inter-municipal and municipal spatial planning acts. In Slovenia it is determined by a complex legislative regulation which has significant deficiencies resulting in an inefficient spatial management. Basic Slovenia's legal foundations for this area are two complementary spatial planning acts and the bill determining special provisions for spatial planning of national importance.

The second part of this thesis title (Promotion of regional development) means ensuring balanced regional development and equal quality of life for all people (equal access to education, employment, health care, etc.) and reducing regions disparities. This legal area is covered in Slovenia with Promotion of Balanced Regional Development Act. There should have been cooperation between the state and municipalities at the regional level based on regional policy. Common integration of spatial planning and regional development is not very successful due to ineffective legislation in this area. There is excessive fragmentation between municipalities and the state, and there is also no good cooperation system between the state and local levels.

The last part of the thesis is devoted to the EU cohesion policy. In legal aspects there are many complex rules in this area and thus lead to the malfunctioning of the EU cohesion policy. EU cohesion policy in Slovenia means primarily the acquisition of financial assets by the EU that are used for a variety of regional development programs. The common denominator of all three considered areas: spatial management, regional development promotion and EU cohesion policy, is the following fact:

Despite extensive legislation, long-time operation and participation, Slovenia currently still does not have an effective and systematic spatial planning/management and promotion of regional development.

**Key words:** spatial management, spatial planning, spatial planning acts, regional development, EU cohesion policy.



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO PONAZORITEV .....	ix
KAZALO SLIK .....	ix
KAZALO TABEL.....	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	x
SEZNAM SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV .....	x
1 UVOD .....	1
2 UREJANJE PROSTORA .....	4
2.1 RAZVOJ UREJANJA PROSTORA .....	4
2.1.1 RAZVOJ UREJANJA PROSTORA S STRANI ZAKONODAJE.....	5
2.2 VLOGE IN INSTRUMENTI UREJANJA PROSTORA .....	6
3 PROSTORSKO NAČRTOVANJE .....	8
3.1 PRISTOJNOSTI, CILJI IN NAČELA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA .....	8
3.2 PROSTORSKI AKTI .....	9
3.2.1 DRŽAVNI PROSTORSKI AKTI.....	10
3.2.2 OBČINSKI PROSTORSKI AKTI .....	13
3.2.3 MEDOBČINSKI PROSTORSKI AKTI.....	15
3.3 PROSTORSKI INFORMACIJSKI SISTEM IN PRIKAZ STANJA PROSTORA .....	16
4 SPODBUJANJE REGIONALNEGA RAZVOJA .....	18
4.1 ZAKON O SPODBUJANJU SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA .....	18
4.1.1 NAČRTOVANJE IN IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE NA DRŽAVNI RAVNI .....	20
4.1.2 NAČRTOVANJE IN IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE NA RAVNI REGIJE .....	20
4.1.3 DEJAVNOSTI IN OPRAVLJANJE RAZVOJNIH NALOG V REGIJI .....	22
4.1.4 UKREPI ENDOGENE REGIONALNE POLITIKE IN REGIONALNE DRŽAVNE POMOČI .....	23
5 RAZMERJE MED PROSTORSKIM NAČRTOVANJEM IN SPODBUJANJEM REGIONALNEGA RAZVOJA .....	26
5.1 UPOŠTEVANE SESTAVINE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA .....	26
5.1.1 NARAVNE DANOSTI IN OBSTOJEČE STANJE.....	26
5.1.2 SOCIALNO EKONOMSKI KAZALCI .....	27
5.1.3 DRUŽBENE DEJAVNOSTI, NASELBINSKI SISTEM IN STANOVANJSKO GOSPODARSTVO.....	27
5.1.4 VARSTVO KULTURNE DEDIŠČINE .....	28
5.1.5 KMETIJSTVO IN GOZDARSTVO.....	28
5.1.6 PROMETNA INFRASTRUKTURA.....	29
5.1.7 ENERGETSKA IN VODNOGOSPODARSKA INFRASTRUKTURA .....	29
5.1.8 VARSTVO OKOLJA.....	29

5.1.9	OBRAMBA IN VARSTVO PRED NARAVNIMI IN USTVARJENIMI NESREČAMI .....	30
5.2	KRATKA PREDSTAVITEV SAVINJSKE REGIJE .....	30
5.3	REGIONALNI PROSTORSKI NAČRTI V PRAKSI.....	32
5.3.1	RAZLOGI NE URESNIČEVANJA REGIONALNIH PROSTORSKIH NAČRTOV ..	32
5.3.2	PRVI IN EDINI ODLOK O REGIONALNEM PROSTORSKEM NAČRTU V SLOVENIJI .....	34
6	POMEN KOHEZIJSKE POLITIKE EU .....	35
6.1	STRUKTURNI SKLADI.....	35
6.1.1	EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ .....	35
6.1.2	EVROPSKI SOCIALNI SKLAD.....	35
6.1.3	DRUGI SKLADI .....	36
6.2	KOHEZIJSKI SKLAD.....	36
6.3	DRUGI FINANČNI INSTRUMENTI .....	36
6.4	URESNIČEVANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU V SLOVENIJI.....	37
6.4.1	DOKUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE .....	38
7	ANALIZA UGOTOVITEV IN OVREDNOTENJE HIPOTEZ .....	39
8	ZAKLJUČEK.....	42
	LITERATURA IN VIRI .....	44

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Savinjska regija .....	31
---------------------------------	----

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Subregije .....	31
Tabela 2: Primerjva razvojnega in prostorskega načrtovanja .....	33

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC**

DPN	Državni prostorski načrt
DSPN	Državni strateški prostorski načrt
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
OPN	Občinski prostorski načrt
RRA	Regionalna razvojna agencija
RPN	Regionalni prostorski načrt
RS	Republika Slovenija
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZSRR-2	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora

## **SEZNAM SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV**

EURATOM	Raziskovalni in izobraževalni program o jedrski energiji
---------	--

# 1 UVOD

Ključni razlog za pisanje diplomske naloge s področja urejanja prostora in spodbujanja regionalnega razvoja je predvsem ta, da smo vsi ljudje na takšen ali drugačen način vključeni v prostor in smo glavni povzročitelji njegovega spreminjanja. Prostor se nenehno oblikuje, spreminja in v današnjem času je zelo pomembno, kako z njim ravnamo, saj je od tega odvisen naš način življenja v prihodnosti. Pomembno vlogo pri urejanju prostora ima spodbujanje regionalnega razvoja, ki stremi k izboljšanju na različnih področjih in območjih celotne države, pri tem pa se mora ob izkoriščanju naravnih virov varovati in ohranjati okolje.

Urejanje prostora je zelo širok pojem in je predmet številnih strok z različnimi opredelitvami in definicijami. Tudi vsak posameznik si lahko na svoj način predstavlja in definira prostor. Zame je pomembno dejstvo, da je prostor omejena dobrina, s katero se mora ravnati skrbno.

S strani geografije je prostor definiran kot sestava naravnega okolja, s sestavinami družbe in tako prostor dobi kompleksno podobo. Prostor se uvršča v različne delitve, kot je: ekonomski prostor, socialni in pravni prostor ali pa teritorialni prostor. Bolj splošna opredelitev prostora pravi, da je to splet družbenih in naravnih elementov in z njimi povezanih procesov, lastnosti ter razmerij. Lahko ga opredelimo kot strukture, ki predstavljajo način povezanosti oziroma odnosov med členi, ki ga medsebojno sestavljajo (Vrišer v: Nared, 2007, str. 37-38).

Ker je urejanje prostora zelo široko področje, se bom omejila oziroma osredotočila na načrtovanje prostorskih ureditev, ki je del urejanja prostora. Z načrtovanjem prostorskih ureditev se mora omogočiti takšno prostorsko ureditev, ki pomeni spodbujanje regionalnega razvoja. Obe področji bom povezala in zaokrožila v celoto. Urejanje prostora, ki me bolj zanimajo v diplomski nalogi, je opredeljeno v Zakonu o prostorskem načrtovanju (Ur. list RS, št. 33/07, 70/08, 108/09, 80/10, 106/10, 43/11, 57/12, 109/12). V 2. členu prostor opredeljuje kot preplet fizičnih struktur vse do tja, kamor sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti.

Namen diplomske naloge v začetku je raziskati in predstaviti urejanje prostora skozi njegov razvoj. Nato se bom osredotočila na pravno ureditev, s katero se določa in ureja urejanje prostora ter spodbuja regionalni razvoj danes. To bo prvi del diplomske naloge, ki bo predstavljal teoretičen del. V nadaljevanju me bo zanimalo urejanje prostora in spodbujanje regionalnega razvoja tudi bolj z vidika praktičnega primera. Raziskala bom, kakšen je regionalni razvoj na ravni regije – Savinjske regije. Zastavljen in pomemben cilj je proučiti pomen evropske kohezijske politike za regionalni razvoj v Sloveniji. Evropska kohezijska politika predstavlja pomembno vlogo pri uresničevanju razvojnih programov pri nas.

Ob začetku pisanja sem izpostavila štiri hipoteze:

H1: Območno razvojno partnerstvo Obsotelje in Kozjansko deluje v skladu s cilji, opredeljenimi v Zakonu o prostorskem načrtovanju.

H2: Urejanje prostora v Sloveniji poteka hierarhično, pri tem pa se upoštevajo želje najnižjih ravni.

H3: Slovenija ima učinkovit sistem črpanja finančnih sredstev kohezijske politike EU.

H4: Urejanje prostora in spodbujanje regionalnega razvoja sta področji, ki medsebojno učinkujeta na ravni regije.

S prvo hipotezo sem predpostavila, da Savinjska regija oziroma njen sestavni del upošteva in deluje po zakonodaji, ki sem jo uporabila v prvem delu diplomske naloge. Z drugo hipotezo predvidevam, da se najpomembnejša pravila urejanja prostora določajo na državni ravni. Ker sem mnenja, da je v Sloveniji veliko regionalnih projektov, ki so financirani s strani EU, sem prepričana, da zna Slovenija učinkovito sodelovati s kohezijsko politiko EU. Z zadnjo hipotezo sem glede na moj naslov diplomske naloge hotela dokazati sodelovanje oziroma součinkovanje med obema področjema. S pomočjo pravne podlage, uporabljene v diplomski nalogi, in raziskanju podatkov, ključnih za področje urejanje prostora, bom na koncu hipoteze lahko pravilno potrdila ali zavrgla.

Pri pisanju diplomske naloge bom uporabila znanstveno metodo deskripcije. Velik del diplomske naloge bo sestavljen iz opisovanja obravnavanega področja. Vključena pa bo tudi raziskovalna metoda, v drugem delu diplomske naloge, kjer bo šlo za raziskovanje na praktičnem primeru tistega, kar bo opisano v teoretičnem delu.

Začetno poglavje bo zajemalo razvoj urejanja prostora, saj se je razvoj začel zelo zgodaj. Tudi na strani zakonodaje ima urejanje prostora že svojo zgodovino, zato velja nekaj besed nameniti tudi tej zgodovini. V poglavje urejanja prostora bom vključila še instrumente in vloge, ki jih to področje pozna.

V tretjem in četrtem poglavju, ki sta glavni poglavji diplomske naloge oziroma osrednja vsebina obravnavanega področja, se bom osredotočila na prostorsko načrtovanje. Prostorsko načrtovanje se načrtuje s prostorskimi akti, ki jih urejata Zakon o prostorskem načrtovanju in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP, Ur. list RS, št. 80/10, 106/10, 57/12). Za opisovanje spodbujanja regionalnega razvoja pa bom uporabila Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. list RS, št. 20/11, 57/12). Tema dvema poglavjema bo sledilo poglavje, kjer prihaja do skupnih točk med obema področjema. Zaradi lažjega razumevanja sem vključila kot primer Savinjsko regijo.

V nadaljevanju diplomske naloge bo sledilo poglavje o kohezijski politike EU. To predstavlja zanimivo področje, ki ima veliko vlogo pri urejanju prostora in zlasti pri spodbujanju regionalnega razvoja tudi pri nas. Osredotočila se bom predvsem na njeno

delovanje v povezavi s Slovenijo. Sedmo poglavje bo vsebovalo ovrednotenje zastavljenih hipotez in ugotovitve, ki sem jih pridobila pri pisanju. V zaključku pa bom v strnjeni obliki predstavila obravnavano vsebino v diplomski nalogi.

## **2 UREJANJE PROSTORA**

Že iz Uvoda se da ugotoviti, kako zelo je obširno urejanje prostora. Poglavje predstavlja začetek obravnavane teme in poda osnovno predstavitev, kaj je urejanje prostora.

Urejanje prostora je tehnična, pravna in upravna dejavnost. Z njo se zagotavlja trajnosten prostorski razvoj. Vse spremembe v prostoru in posegi v njega morajo pomeniti okoljsko, socialno, kulturno in gospodarsko trajnost. S trajnostnim prostorskim razvojem se omogoči dolgoročno preživetje vseh živih organizmov ter izboljšanje kulturnih in naravnih dobrin. Država in lokalne skupnosti, v skladu z drugimi dejavnostmi, zagotavljajo pogoje za smotrno rabo nepremičnin. Pri tem pa je udeležena tudi javnost, upoštevajo se zasebni interesi in varujejo javne koristi (Blaganje, 2008, str. 12-15).

Danes veljavni zakon s področja urejanja prostora je Zakon o urejanju prostora (Ur. list RS, št. 110/02, 8/03, 58/03, 33/07, 108/09, 79/10, 80/10, 106/10). Vendar pa je z nastopom ZPNačrt za uporabo postal zelo omejen, saj je večina določb postala neveljavnih zaradi uvedbe številnih sprememb. Zakon je postal zelo nejasen uporabnikom. Ne sme pa se prezreti veljavnih prostorskih ukrepov, ki so pomembno področje urejanja prostora in jih določa ZUreP-1. Prostorski ukrepi so način za doseganje načrtovanih prostorskih ureditev. Kar 65 % vsebine ZUreP-1 se je spremenilo oziroma prenehalo veljati. Poleg prostorskih ukrepov danes ZUreP-1 ureja le še opravljanje dejavnosti s področja urejanja prostora, lokacijsko informacijo, nadzorstvo in kazenske določbe, ki jih ZPNačrt sploh ne določa (Breznik et al., 2010, str. 465).

Skupaj z ZUreP-1 oziroma v ospredju zakonodaje je in se uporablja ZPNačrt. Ta zakon določa prostorske akte, njihovo medsebojno razmerje in vsebino ter postopke, s katerimi se ti akti pripravijo in sprejemajo. V njem je določeno še delovanje prostorskega informacijskega sistema in opremljanje stavbnih zemljišč. Na državni ravni je za prostorske ureditve postal leta 2010 pomemben še ZUPUDPP. Njihova vsebina bo podrobneje opisana v naslednjih poglavjih. Poleg že omenjenih zakonov obstaja še veliko drugih predpisov, ki se souporabljajo za to področje. Njihovo upoštevanje in uporaba pa je odvisna od vsebine tistega, kar se obravnava.

### **2.1 RAZVOJ UREJANJA PROSTORA**

Začetek urejanja prostora seže v davno zgodovino. Z urejanjem prostora se je človek ukvarjal že pred tisočletji. Tako je že v kamenu dobi in v starem veku prišlo do razvoja in naraščanja naselij, poljedelstva in ureditve vode. Pomemben dejavnik v razvoju urbanizma se je zgodil v obdobju antike, ko je prišlo do obnove mesta Milet na azijski obali Jonskega morja. To je bilo prvo grško mesto, ki je bilo razdeljeno na različna območja s stavbami, sestavljeno s pravokotno mrežo ulic (Blaganje, 2008, str. 65).

V rimskem imperiju je razvoj države temeljil na dobro urejenih cestah. Mesta so temeljila na hierarhični urejenosti, od vojaških taborišč in velikih mest, do trgovine, sedežev uprave in kulturnega življenja. Sistem utrd in zidov, ki je ščitil imperij, je marsikje pregradil



dežele. Konec rimske države pa je pomenil tudi konec prostorskih ureditev. Nastajala so srednjeveška mesta, ki so bila slabše prostorsko urejena kot antična mesta. Bila so slabo povezana s tovornimi potmi in ni bilo več pravokotnega reda (Pogačnik, 1992, str. 8).

Kasneje, v obdobju renesanse in baroka, je prišlo do ponovnega ukvarjanja z ureditvijo mest in pokrajin. Nastajala so načrtno urejena mesta. Sledile so pospešene gradnje prestolnic, mestnih središč in cestnih mrež. V 18. in 19. stoletju, z industrijsko revolucijo, nastopijo številne velike spremembe: industrija, železnica, pristanišča in parniki, urbanizacija, kmetijstvo. Prišlo je do izboljšane delovanja šolstva in zdravstva, kar je posledično za sabo prineslo porast prebivalstva na razvitih območjih (Pogačnik, 1992, str. 8-9).

### **2.1.1 RAZVOJ UREJANJA PROSTORA S STRANI ZAKONODAJE**

Prva zakonodaja na področju urejanja prostora po 2. svetovni vojni, ki se je nanašala tudi na sedanjo državo Slovenijo, se je pojavila v obdobju 1945-1965. Pred tem so seveda obstajali prostorski oziroma gradbeni zakoni Avstro-Ogrske in pozneje prve jugoslovanske države. V obdobju po drugi svetovni vojni je bila prva pravna podlaga za urejanje prostora Uredba o uporabi zemljišč za gradbene namene (Ur. list LRS, št. 44/53). Leta 1956 je tej Uredbi sledil Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene (Ur. list LRS, št. 13/56), ki je določal na podlagi prejšnje Uredbe sprejem ustreznih odlokov. Odloki so opredeljevali zemljišča, ki so se lahko uporabila za namene gradnje. Hkrati s prej navedenim zakonom je bil sprejet še Zakon o racionalnem izkoriščanju kmetijskih zemljišč (Ur. list LRS, št. 49/57). Ker uredbo in zakona niso mogli prepričati, da ne bi prišlo do gradnje kjerkoli, je zato prišlo do uveljavitve Zakona o urbanističnih projektih (Ur. list LRS, št. 22/58). Zakon o urbanističnih projektih je bil prvi, ki je določal dokumente prostorskega načrtovanja. Urbanistični projekt je bil izdelan tako, da je upošteval razvoj naselja za daljšo dobo. V tem obdobju še predmet urejanja prostora ni bil celoten teritorij občine, bila so le območja namenjena graditvi (Dekleva et al., 2011, str. 28-30).

V obdobju 1965–1975 (ko se je v prejšnjem političnem sistemu počasi začelo uvajanje tržnih mehanizmov v tim. družbeno gospodarstvo) sta bila sprejeta dva zakona: Zakon o regionalnem prostorskem planiranju in Zakon o urbanističnem planiranju (oba objavljena v Ur. list SRS, št. 16/67). Po Zakonu o regionalnem prostorskem planiranju je bilo omogočeno sprejeti regionalni prostorski plan za celoten teritorij, ampak ni bil sprejet niti en plan (Dekleva et al., 2011, str. 31). Če ne prej, je to gotovo prvi primer, ko se zakonodaja na področju urejanja prostora ni izvrševala. Glede na značilnosti prejšnjega političnega sistema to gotovo ni moglo biti naključje.

V letih od 1975-1990 se pojavijo trije zakoni, ki so pomenili, da se s strani države in občin pristojnosti prostorskega planiranja prenesejo »na delavce in delovne ljudi v gospodarskih organizacijah, krajevnih skupnosti in javnih podjetij.« (Ta fraza je bila pogosta stalnica v številnih političnih in tudi pravnih besedilih tistega časa.) To so bili: Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Zakon o urejanju prostora ter Zakon o stavbnih

zemljiščih (vsi trije objavljeni v Ur. list SRS, št. 18/84). In tako postane prostorsko planiranje sestavina družbenega planiranja (Dekleva et al., 2011, str. 34).

Ko je prišlo do osamosvojitve Slovenije ter uvedbe parlamentarne demokracije, so mnogi bili mnenja, da je to priložnost, da se Slovenija približa sistemom, ki so se razvijali več desetletij v državah blaginjah. Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. list RS, št. 48/90) je bil sprejet leta 1990. Bilo je rečeno, da bo le nekaj mesecev trajalo prehodno obdobje. Leta 2000 pa je bila podaljšana njegova veljavnost. Ko se je pripravljala celovita reforma sistema urejanja prostora (1989-2002), je bilo sprejetih veliko zakonov s področja varstva narave, okolja, voda ter varstva gozdnih in kmetijskih zemljišč. Cilj je bilo razviti regionalno raven načrtovanja, kjer se bi usklajevalo varovanje naravnih virov z razvojnimi potrebami, a je prišlo do veliko paralelnih sistemov načrtovanja v prostoru (Dekleva et al., 2011, str. 36-38).

Danes pa je ZUreP-1 prvi celoviti zakon po letu 1945. Uvedel je vrsto inovacij, ki so značilna za razvita tržna gospodarstva. Ena izmed inovacij je tako ta, da je ločil strateški del plana od izvedbenega, novost pa je tudi, da se občinsko in državno prostorsko načrtovanje srečujeta v regiji. Pomanjkljivosti zakona so nadomeščene z ZPNačrt in ZUPUDPP (Dekleva et al., 2011, str. 38-39).

## **2.2 VLOGE IN INSTRUMENTI UREJANJA PROSTORA**

Urejanje prostora ima več vlog oziroma funkcij. Ima *družbeno vlogo* oziroma socialno funkcijo. Ta vloga urejanja prostora si prizadeva zagotavljati trajnostni družbeni razvoj, da so omogočene enake možnosti za vse ljudi. Mora biti čim bolj enak dostop do vseh javnih dobrin, ki so razmeščene v prostoru (delovna mesta, stanovanja ...) in do javnih služb (zdravstvo, socialna skrb ...) ter do drugih naravnih dobrin. Naslednja je *gospodarska vloga* oziroma ekonomska funkcija urejanja prostora, kjer gre za koristne rabe prostora (dobičkonosne rabe). Vloga je povezana s področjem graditve objektov ali z vlaganjem denarja v zemljišča z namenom, da se pri tem ustvari korist, in s področjem poslovanja z nepremičninami. Urejanje prostora s to vlogo tako usmerja in vpliva na gospodarski razvoj. Z *okoljsko vlogo* oziroma ekološko funkcijo urejanja prostora pa se zagotavlja okoljsko trajnostni socialni in gospodarski razvoj. Pri okoljski vlogi nastopa dejstvo, da je prostor, ki hkrati obsega vso naravo oziroma okolje, neobnovljiva in nenadomestljiva dobrina. Sedanja raba prostora ne sme poslabšati rabe prostora v prihodnosti. Urejanje prostora pozna še *kulturno vlogo*, kamor sodi umetniško oblikovanje zgradb (arhitektura), naselij (urbanizem) in krajine (krajinska arhitektura) (Blaganje, 2008, str. 15-16).

Tukaj velja omeniti še instrumente urejanja prostora. Glavni instrumenti urejanja prostora so: prostorsko načrtovanje, zemljiška politika, zakonodaja, upravno odločanje, uresničevanje prostorskih aktov in inšpekcijsko nadzorstvo. S temi instrumenti se ureja prostor (Blaganje, 2008, str. 25).

V državah se uporabljajo različni instrumenti prostorske regulacije. Velikokrat se instrumenti prilagajajo političnim in gospodarskim razmeram v določeni državi. Tako so od

države do države odvisni sistemi urejanja prostora. Instrumenti prostorske regulacije se delijo v dve osnovni skupini:

- *Instrumenti za uresničevanje planov*, kjer gre za neposredno regulacijo prostora. Sem spadajo upravni instrumenti, ki temeljijo na projektih in prostorskih planih ter se uveljavljajo z upravnimi postopki. Kako pa bodo upravni instrumenti učinkoviti, pa je odvisno od zakonov, po katerih temeljijo. Lastninski instrumenti urejajo prostorski razvoj tako, da spreminjajo lastninska razmerja na nepremičninah in zemljiščih. Pod lastninske instrumente spada razlastitev, ki se uporablja bolj kot izjema. Najbolj uveljavljena pa je pravica javne oblasti, s katero javni interes razlasti zasebnega lastnika. Pod instrumente za uresničevanje planov se uvrščajo še izvedbeni akti javnega sektorja. Javni sektor vedno načrtuje in izvaja projekte ne glede na politične in gospodarske razmere. Bil je vedno pomemben regulator prostorskega razvoja v obdobju države blaginje (primer: področje stanovanjske oskrbe), vendar je danes omejen. V mnogih primerih je določene naloge javnega sektorja prevzel zasebni sektor.
- *Instrumenti za regulacijo trga*, kjer gre za posredno regulacijo trga. V ta sklop instrumentov se uvrščajo finančni instrumenti. Z davki in subvencijami posredno regulirajo prostorski razvoj, v katerih podjetja in gospodinjstva sprejemajo odločitve o posegih v prostor. V skupino institucionalnih instrumentov spadajo kompleksnejše prostorske regulacije. Zanje je značilno, da občina ali država prenese na posebno institucijo pristojnosti za izvajanje pooblastil (primer: dovoljevanje prostorskih posegov). Sem spadajo še pogoji za razvoj trga zemljišč, trg mestnih zemljišč je decentraliziran sistem odločanja. Cene zemljišč in nepremičnin se oblikujejo na podlagi ponudbe in povpraševanja ter jih je potrebno upoštevati pri lokacijskih odločitvah. Potrebni so različni instrumenti (predvsem subvencije in davki) regulacije trga zaradi nepopolnega trga mestnih zemljišč (Dekleva et al., 2011, str. 50-60).

### **3 PROSTORSKO NAČRTOVANJE**

Osrednji del urejanja prostora je prostorsko načrtovanje. S prostorskimi načrti se urejajo prostorske ureditve na celotnem območju države, regije ali občine. S prostorskim načrtovanjem se omogoča skladen trajnostni prostorski razvoj. V Sloveniji imamo hierarhično ureditev prostorskega načrtovanja s prostorskimi akti. To pomeni, da so najvišji in najpomembnejši prostorski akti na ravni države, temu sledijo medobčinski in nato še prostorski akti občine. Postopek priprave in sprejema prostorskih aktov pri nas je dokaj kompleksno zajet v treh zakonih, omenjenih že na začetku drugega poglavja.

#### **3.1 PRISTOJNOSTI, CILJI IN NAČELA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA**

Država in občine so pristojne na področju prostorskega načrtovanja. Država določa cilje za prostorski razvoj države, za načrtovanje prostorskih ureditev določa usmeritve in izhodišča, izvaja nadzor na ravni občin glede zakonitosti prostorskega načrtovanja in načrtuje prostorske ureditve na državni ravni. V pristojnosti občine pa je, da načrtuje prostorske ureditve na lokalni ravni, določa pogoje umeščanja posegov v prostor in rabe prostora ter izhodišča in cilje prostorskega razvoja občine (ZPNačrt-B, 11. člen). ZUreP-1 in ZPNačrt določata nadomestno ukrepanje države. Do ukrepanja države pride, kadar občina ne izvrši oziroma ne sprejme prostorskega akta, ki je v njeni pristojnosti, pri tem pa bi nastala velika škoda. V tem primeru ukrepa država in na račun občine sprejme prostorski akt (ZPNačrt, 13. člen).

Država kljub pristojnosti po ZPNačrt še zmeraj ohranja pristojnost na podlagi ZUreP-1 glede izvajanja prostorskih ukrepov. To so ukrepi za uresničevanje državnih prostorskih aktov: začasni ukrepi za zavarovanje urejanja prostora, razlastitev in omejitev lastniške pravice (navedeni v 81. do 134. členu ZUreP-1) (Breznik et al., 2010, str. 475).

Eden izmed ciljev prostorskega načrtovanja je omogočiti skladen prostorski razvoj z usklajevanjem različnih interesov razvoja in potreb na področju ohranjanja narave, varstva okolja, kulturne dediščine in varstva pred naravnimi ter drugimi nesrečami. Prostorske ureditve in posege v prostor se mora načrtovati tako, da se lahko omogoči:

- kakovostne bivalne razmere,
- trajnostni razvoj in gospodarna ter učinkovita raba zemljišč,
- sanacijo degradiranega prostora,
- prenova obstoječega (prednost pred graditvijo novega),
- ohranjanje narave in varstvo okolja, naravnih virov,
- zagotavljanje zdravja prebivalstva,
- varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami in
- neoviran dostop funkcionalno oviranim osebam do objektov (ZPNačrt, 3. člen).

Pri prostorskem načrtovanju se morajo upoštevati naslednja načela:

- *Načelo trajnostnega prostorskega razvoja* – S prostorskim načrtovanjem morata država in občina omogočiti kakovostno življenjsko okolje, da omogoča zadovoljevanje potreb sedanje generacije in upoštevajoč prihodnje generacije.
- *Načelo javnosti* - Vsak ima pravico sodelovati in biti obveščen o postopkih prostorskih aktov in vsak ima pravico, vpogled v prostorske akte.
- *Načelo usmerjanja prostorskega razvoja naselij* – Če znotraj obstoječega naselja razvoj ni več možen, je dopustna širitev naselja. Z razvojem naselij, se ne sme slabšati kakovost življenjskega okolja in prenova ima prednost pred novogradnjo.
- *Načelo prevlade javnega interesa* – Zasebni interes ne sme škodovati javnemu interesu. Skladno s cilji prostorskega načrtovanja se mora upoštevati tako javni kot zasebni interes pri prostorskem načrtovanju in opremljanju zemljišč.
- *Načelo ohranjanja prepoznavnih značilnosti prostora* – Pri prostorskem načrtovanju se mora upoštevati že obstoječa naravna, grajena ali drugače ustvarjena struktura, ki sooblikuje prostor in določa njegove značilnosti.
- *Načelo vključevanja varstva kulturne dediščine* – Prenova območij, ob upoštevanju vrednot in razvojnih potencialov dediščine pri prostorskih aktih, sta ključna za ohranjanje kulturne dediščine.
- *Načelo strokovnosti* – Prostorski akti morajo biti pripravljene na podlagi strokovnih metod prostorskega načrtovanja (ZPNačrt, 4.-10. člen).

### **3.2 PROSTORSKI AKTI**

S prostorskimi akti se načrtujejo prostorske ureditve. Prostorski akti določajo vrste možnih posegov v prostor, pogoje ter merila za njihovo izvedbo in usmeritve povezane s posegi v prostor. Prostorski akti se izdelujejo v digitalni obliki, vpogled vanje pa se zagotavlja v analogni in digitalni obliki. Vsebujejo tekstualni in grafični del (ZPNačrt, 14. in 17. člen).

Delitev prostorskih aktov:

- Državna prostorska akta: državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt;
- občinska prostorska akta: občinski prostorski načrt in občinski podrobni prostorski načrt
- medobčinski prostorski akt: regionalni prostorski načrt (ZPNačrt, 14. člen).

Pred sprejemom ZPNačrt je ZUreP-1 določal delitev prostorskih aktov, da so glede na namen dveh vrst. To so strateški in izvedbeni prostorski akti. S strateškimi prostorskimi akti se določa politika prostorskega razvoja z zasnovami prostorskih ureditev. Z izvedbenimi prostorskimi akti pa se podrobneje določa razmestitev dejavnosti v prostoru in raba prostora. ZUreP-1 je glede na sprejemanje in pristojnost na pripravo prostorskih aktov prostorske akte delil na državne, občinske in skupne:

- Državni prostorski akti: strategija prostorskega razvoja Slovenije, državni lokacijski načrt in prostorski red Slovenije;

- občinski prostorski akti: prostorski red občine, strategija prostorskega razvoja občine in občinski lokacijski načrt;
- skupni prostorski akti občin in države, ki je regionalna zasnova prostorskega razvoja (Dekleva et al., 2011, str. 73).

Po ZUreP-1 so prostorski akti temeljili na hierarhiji prostorskih aktov. Prostorski akti so bili medsebojno povezani tako, da občinski prostorski akti ne smejo biti v nasprotju s skupnimi in državnimi prostorskimi akti. Izvedbeni prostorski akti pa ne smejo vplivati oziroma spreminjati odločitve strateških aktov (Dekleva et al., 2011, str. 74).

Tudi po ZPNačrtu prostorski akti temeljijo na načelu hierarhije prostorskih aktov. Po ZPNačrtu je najvišji prostorski akt DSPN. Ta prostorski akt določa politiko države (s področja urejanja prostora) ter usmeritve državnega pomena glede načrtovanja prostorskih ureditev in tudi usmeritve za načrtovanje na lokalni ravni. Zato noben drug prostorski akt ne sme biti v nasprotju z njim. OPPN morajo biti skladni z OPN, OPN pa ne smejo biti v nasprotju z medobčinskimi in DPN. V ZPNačrtu ni formalne razvrstitve prostorskih aktov na strateške in izvedbene, kot jih opredeljuje ZUreP-1. Vendar jih je mogoče razvrstiti glede na njihovo vsebino, in sicer izvedbene prostorske akte predstavljajo tisti, ki so podlaga za pripravo izdajanja gradbenih dovoljenj (v skladu s predpisi o graditvi objektov). Izvedbene prostorske akte predstavljajo OPPN, OPN in DPN (Dekleva et al., 2011, str. 82-83).

### **3.2.1 DRŽAVNI PROSTORSKI AKTI**

#### **– Državni strateški prostorski načrt**

Njegov namen je zagotoviti učinkoviti prostorski razvoj ob smotrni rabi prostorskih, naravnih in drugih razvojnih potencialov. Z njim se ob upoštevanju razvojnih potreb države in javnih koristi (s področja ohranjanja narave, varstva okolja, varstva kulturne dediščine, trajnostne rabe naravnih dobrin in ohranjanja človekovega zdravja) določijo vsi cilji in izhodišča prostorskega razvoja na ravni države. Določijo pa se tudi usmeritve (državnega in lokalnega pomena) za načrtovanje prostorskih ureditev (ZPNačrt, 22. člen).

Po ZPNačrtu naj bi DSPN nadomestil še veljavno Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (navedeno v ZUreP-1, opredeljeno kot temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru). Temeljna pravila za urejanje prostora, še posebej prostorskega načrtovanja iz prostorskega reda Slovenije (ZPNačrt ga ukinja), pa bi se naj vključila v usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena (Dekleva et al., 2011, str. 83).

#### ***Postopek priprave in sprejema DSPN***

Postopek priprave DSPN se začne tako, da vlada najprej sprejme sklep o začetku priprave. Nato ministrstvo, pristojno za urejanje prostora, pripravi osnutek DSPN na podlagi sklepa. Zagotovi pa tudi pripravo poročila o vplivih izvedbe načrta. Osnutek in poročilo ministrstvo pošlje ostalim ministrstvom in občinam, ti pa v roku 30 dni posredujejo pripombe in

predloge v zvezi z osnutkom. Ministrstvo preuči pripombe ter do njih zavzame stališče in ga posreduje ministrstvu in občinam ter objavi na svetovnem spletu. Ob upoštevanju stališča do predlogov in pripomb ministrstvo pripravi predlog DSPN in ga s poročilom pošlje vladi v potrditev. Vlada pošlje v sprejem Državnemu zboru RS predlog DSPN. Na predlog vlade Državni zbor RS sprejme DSPN z odlokom (ZPNačrt, 23.-26. člen).

Do sedaj še DSPN ni bil sprejet. Zato za določitev njegove podrobnejše oblike, vsebine in načina priprave ni točno opredeljeno oziroma jasno, kakšen in kako podroben naj bi sploh bil ta prostorski dokument (Dekleva et al., 2011, str. 83).

#### – **Državni prostorski načrt**

Ko je stopil v veljavo ZUPUDPP, je bil ukinjen DPN po ZPNačrt. Z ZUPUDPP se določajo prostorske ureditve državnega pomena (primer: železniške, vodne in cestne infrastrukture, zavarovana območja ohranjanja narave) in ureja postopek priprave DPN (ZUPUDPP, 1.-2. člen).

Prostorske ureditve državnega pomena se načrtujejo z načrtom, ki je prostorski akt. Je podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja, za pripravo rudarskih projektov in podlaga za izdajo dovoljenja za umestitev v prostor iz 46. člena ZUPUDPP (ZUPUDPP, 3. člen).

Načrtovane prostorske ureditve, prostorski izvedbeni pogoji in območje načrta se določijo z načrtom. V načrtu je vsebovan opis in prikaz območja načrta ter opis in prikaz umestitve načrtovane prostorske ureditve v prostor in prostorsko izvedbeni pogoji (ZUPUDPP, 5. člen).

Načrt je sestavljen iz tekstualnega in grafičnega dela ter obveznih prilog. V digitalni obliki se izdela in zagotavlja arhiviranje ter vpogled v načrt. Uredba je tekstualni del načrta (z njo vlada izda načrt), v grafičnem delu pa je razvidno območje načrta. Uredba se objavi v Uradnem listu RS, še isti dan pa tudi grafični del in obvezne priloge na portalu prostorskega informacijskega sistema (ZUPUDPP-A, 11. člen).

V postopku so štiri vrste udeležencev:

- Ministrstvo (v katerega delovno področje spada prostorska ureditev za načrtovanje, katere da pobudo) je pobudnik priprave načrta.
  - Ministrstvo, pristojno za prostor, je koordinator priprave načrta. Koordinira in vodi pripravo načrta.
  - Oseba, ki naroči izdelavo načrta (ali izvede z načrtom načrtovane prostorske ureditve), je investitor.
- Vsi trije so odgovorni za pripravo načrta.
- Izdelovalec načrta pa je prostorski načrtovalec in izdela načrt po vseh njegovih fazah priprave (ZUPUDPP-A, 12. člen).

Med **državne nosilce urejanja prostora** v postopku priprave načrta spadajo ministristva, ki v postopku sodelujejo s svojimi usmeritvami, strokovnimi podlagami in smernicami. Državni nosilci so varstveni (ministristvo, pristojno za gozdarstvo, kmetijstvo, zdravje, za ohranjanje narave, za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, za varstvo kulturne dediščine, za varstvo okolja, veterino in za lovstvo ter ribištvo) in drugi nosilci urejanja prostora (primer: ministristvo, pristojno za rudarstvo, carino, obrambo, policijo, promet). V postopku priprave načrta, je občina (katero območje je zajeto v območju načrta) **lokalni nosilec urejanja prostora** (ZUPUDPP-A, 13.-14. člen).

Stalna delovna skupina koordinatorja in državnih nosilcev urejanja prostora je **prostorska konferenca**. Usklajujejo različne javne interese (povezane s postopkom) in z rednim medsebojnim dogovarjanjem določajo aktivnosti. Državni nosilec urejanja prostora in koordinator je zastopan s članom v prostorski konferenci. Generalni direktorji so člani, ki opravljajo naloge državnih nosilcev urejanja prostora. Stalna člana prostorske konference sta tudi predstavnik ministristva, pristojnega za varstvo okolja (predstavnik odloča v postopku presoje vplivov na okolje in celovite presoje vplivov na okolje), in predstavnik organa, pristojnega za geodetske zadeve (preverja ustreznost in razpoložljivost geodetskih podlag za območje). Prav tako sta člana še pobudnik in investitor (ZUPUDPP-A, 15. člen).

Predstavnik koordinatorja vodi in sklicuje prostorsko konferenco ter nanjo uvršča obravnavo načrtov. Delovanje prostorske konference je na rednih mesečnih sejah. Ob varovanju in zagotavljanju javnih interesov ter ob upoštevanju temeljnih načel prostorskega načrtovanja si morajo člani prostorske konference prizadevati za pogoje in rešitve, s katerimi se omogoči izvedbo in načrtovanje predvidenih prostorskih ureditev. Ministristvo, pristojno za prostor, pripravi poslovnik, ki podrobneje ureja delovanje prostorske konference. Vlada ga potrди (ZUPUDPP, 16. člen).

Zaradi obširnega postopka priprave in sprejema državnega načrta bi bilo nesmiselno opisovati celoten postopek. V diplomski nalogi pa sem osredotočena tudi bolj na regionalno in občinsko raven.

Z **državnim prostorskim redom** država izdaja pravila (na državni, regionalni in lokalni ravni) za urejanje prostora. To je pomembno predvsem zaradi zagotavljanja kvalitetnega življenja na podeželju in mestih, poenotenja pravil prostorskega načrtovanja in ohranjanja prepoznavnih značilnosti. V zbirki državnega prostorskega reda se objavijo pravila državnega prostorskega reda. Na portalu prostorskega informacijskega sistema zbirko ministristvo vzpostavi in vodi. Minister, pristojen za prostor, pa seznam izdanih pravil objavi v Uradnem listu RS (ZPNačrt-B, 37.a člen). Državni prostorski red sicer od uveljavitve ZPNačrt kot vrsta prostorskega načrta ne obstaja več, bil pa je skupaj s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije na podlagi ZUreP-1 sprejet in se skupaj z njo do nadaljnega uporablja kot državni strateški prostorski načrt.



### 3.2.2 OBČINSKI PROSTORSKI AKTI

#### – Občinski prostorski načrt

OPN je temeljni prostorski akt občine. Pokriva celotno območje občine in je enovit prostorski akt, sestavljen iz strateškega in izvedbenega dela. V njem se iz ZUreP-1 združujejo nekatere vsebine nekdanje strategije prostorskega razvoja občine in nekdanjega prostorskega reda občine. ZPNačrt določa manjši poudarek strateškemu delu, kot je bilo to določeno s prejšnjo prostorsko zakonodajo (Dekleva et al., 2011, str. 84).

V strateškem delu OPN so določeni cilji, izhodišča in zasnova prostorskega razvoja občine, območja razpršene poselitve, usmeritve za razvoj v krajini, območja naselij skupaj z območji razpršene gradnje, zasnova gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena in usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovo. V izvedbenem delu OPN pa so določeni prostorski izvedbeni pogoji in območja namenske rabe prostora. Za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov predstavlja OPN podlago za pripravo takšnega projekta (ZPNačrt, 39. člen).

V prostorskem načrtu občine se oblikujejo enote urejanja prostora (enote pokrivajo celotno območje občine). V naseljih se enote urejanja prostora načrtujejo na podlagi urbanističnega načrta. Meje enot morajo biti določene tako, da jih je možno določiti v naravi in prikazati v zemljiškem katastru. Območja kmetijskih, gozdnih, stavbnih, vodnih in drugih zemljišč so območja, ki se prikažejo oziroma določijo v enoti urejanja prostora (ZPNačrt, 40.-42. člen).

Podrobne pogoje glede namembnosti posegov v prostor, merila in pogoje za parcelacijo, pogoje glede priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo, pogoje varovanja zdravja ljudi in pogoje celostnega ohranjanja narave, varstva okolja ter drugega varstva določajo prostorski izvedbeni pogoji. Prostorske ureditve in posegi v prostor zunaj območja naselja se lahko načrtujejo, če neposredno služijo gozdarski, kmetijski ali turistični dejavnosti, če so namenjeni splošni rabi ali opravljanju lokalnih gospodarskih javnih služb za namene rekreacije, obrambe in varstva ter podobno (ZPNačrt, 43.-44. člen).

#### ***Postopek priprave in sprejema OPN***

S sklepom se začne postopek priprave OPN. Sklep sprejme župan, ga objavi (na svetovnem spletu in uradnem glasilu) in posreduje ministrstvu ter sosednjim občinam. Nato občina pripravi osnutek prostorskega načrta (pri tem upošteva prikaz stanja prostora, usmeritve iz DSPN in občinskega strateškega prostorskega načrta (če je bil sprejet kot samostojen akt), splošnih smernic nosilcev urejanja prostora in drugih razvojnih potreb). Splošne smernice pripravijo državni nosilci urejanja prostora in jih objavijo na spletni strani. Izdelane morajo biti v obliki in na način, da jih občine lahko neposredno uporabijo pri pripravi prostorskih aktov. Za smernice lahko občina zaprosi tudi lokalne nosilce urejanja prostora (ZPNačrt-B, 46.-47. člen).

Osnutek prostorskega načrta skupaj s prikazom stanja prostora občina pošlje ministrstvu. Digitalno gradivo mora biti pripravljeno v obliki in na način, da omogoča neposredno uporabo pri pripravi mnenj, in da je zagotovljena dostopnost gradiva nosilcem urejanja prostora na svetovnem spletu. To preveri ministrstvo v roku 7 dni in o tem obvesti občino. Na poziv občine nato nosilci urejanja prostora v roku 30 dni predložijo svoje mnenje k načrtovanim prostorskim ureditvam. Prva mnenja se pošlje ministrstvu in občini, pristojni nosilci urejanja prostora, ki sodelujejo v postopku celovite presoje vplivov na okolje, pa tudi ministrstvu, pristojnemu za varstvo okolja. V 21-ih dneh ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, sporoči občini, ali se mora izvesti celovita presoja vplivov na okolje za OPN (ZPNačrt-B, 47.a člen).

Ob upoštevanju prej navedenih mnenj občina dopolni osnutek OPN. Lahko se pripravijo variantne rešitve za posamezne prostorske ureditve. Če je potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje, občina zagotovi še okoljsko poročilo ter ga pošlje ministrstvu, pristojnemu za prostor, skupaj z dopolnjenim osnutkom OPN. Zagotoviti mora dostopnost gradiva na svetovnem spletu ter o tem obvestiti občino in ministrstvo, pristojno za varstvo okolja (ZPNačrt-B, 48. člen).

Občina je dolžna omogočiti javnosti seznanitev z dopolnjenim osnutkom OPN v postopku priprave. V primeru pripomb in predlogov javnosti občina to preuči in zavzame stališče ter ga objavi. Ob upoštevanju stališča občina pripravi predlog OPN in ga posreduje skupaj z obrazložitvijo pripravljavca (v obrazložitvi je navedeno, kako so bila pri pripravi načrta upoštevana prva mnenja nosilcev urejanja prostora) ministrstvu. Ministrstvo najprej v 7-ih dneh preveri in nato sporoči občini, če je digitalno gradivo pripravljeno tako, da je dostopno nosilcem urejanja prostora na svetovnem spletu in da omogoča neposredno uporabo pri pripravi mnenja. Občina predlogu priloži okoljsko poročilo, v kolikor je potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje. Nosilci urejanja prostora po objavi gradiva na svetovnem spletu v 30-ih dneh predložijo mnenje k predlogu OPN. V mnenju mora biti razvidno, če je občina upoštevala njihovo prvo mnenje pri pripravi OPN. Svoje drugo mnenje posredujejo tudi ministrstvu. Občina uskladi predlog OPN ob upoštevanju mnenj nosilcev urejanja prostora ter ga pošlje občinskemu svetu v sprejem. Občinski svet sprejme OPN z odlokom, nato pa ga objavi na svojih spletnih straneh in v uradnem glasilu (ZPNačrt-A, 50.-52. člen).

Namesto enovitega OPN lahko občina sprejme dva prostorska akta, in sicer lahko strateški del prostorskega načrta sprejme kot samostojen prostorski akt (ZPNačrt-A, 54. člen).

#### – **Občinski podrobni prostorski načrt**

S tem prostorskim aktom se načrtujejo podrobnejše prostorske ureditve območij. Izdela se tudi OPPN za prostorske ureditve lokalnega pomena, ki niso določene v OPN, zaradi naravnih ali drugih nesreč. Za pripravo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja se šteje, da je OPPN podlaga za to pripravo. Z OPPN se podrobneje določajo krajinske in arhitekturne rešitve prostorskih ureditev, območje OPPN, načrt parcelacije, ukrepi in rešitve za ohranjanje kulturne dediščine ter varstva okolja in ohranjanja narave. Z njim se

določijo še ukrepi in rešitve za obrambo in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter pogoji za priključevanje objektov na gospodarsko javno infrastrukturo. Vsebinsko, način in obliko priprave OPPN podrobneje predpiše minister (ZPNačrt, 55.-56. člen).

### ***Priprava in sprejem OPPN***

Prav tako kot prej navedeni prostorski načrti se tudi postopek priprave OPPN začne s sklepom. Sklep sprejme župan ter ga objavi na svetovnem spletu in uradnem glasilu. Če v OPN ni bila predvidena priprava določenega OPPN, sprejme sklep o začetku priprave OPPN občinski svet. Osnutek OPPN pripravi občina ob upoštevanju OPN, prikaza stanja prostora ter investicijskih namer občine. Osnutek pošlje nosilcem urejanja prostora, ti pa v roku 30 dni podajo svoje smernice. Prav tako tudi ministrstvo, pristojno za okolje, v roku 30 dni pisno obvesti občino, ali je potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje za OPPN. Občina dopolni osnutek OPPN ob upoštevanju smernic. V kolikor je potrebno izvesti celovito presojo vplivov na okolje, se zagotovi še okoljsko poročilo občine, ki se ga skupaj z dopolnjenim osnutkom OPPN posreduje ministrstvu, pristojnemu za varstvo okolja. Občina je dolžna omogočiti sodelovanje javnosti v postopku priprave OPPN. Ob upoštevanju pripomb in predlogov javnosti pripravi predlog OPPN, ki ga posreduje nosilcem urejanja prostora. Ti v 30-ih dneh podajo svoje mnenje glede skladnosti OPPN z njihovimi smernicami. Če se mora za OPPN izvesti celovito presojo vplivov na okolje, ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, odloči o sprejemljivosti vplivov. Občinskemu svetu občina predloži usklajen predlog OPPN v sprejem. Občinski svet predlog OPPN sprejme z odlokom in ga objavi v uradnem glasilu in na spletnih straneh (ZPNačrt-B, 57.-61. člen).

### **3.2.3 MEDOBČINSKI PROSTORSKI AKTI**

Medobčinski prostorski akt je RPN, ki je še posebej povezan z naslednjim poglavjem, namreč s spodbujanjem regionalnega razvoja po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. list RS, št. 20/11, 57/12).

Kot neobvezen prostorski akt ga lahko sprejme več občin skupaj za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena. RPN se uvršča med izvedbene prostorske akte, saj v delu, ki se nanaša na načrtovane prostorske ureditve, nadomešča OPN in je podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ta medobčinski prostorski akt se imenuje »regionalni« akt, ker je povezan z regionalnimi razvojnimi programi. Namenjen je tudi hitrejšemu črpanju sredstev, ki jih Evropska unija namenja skladnemu regionalnemu razvoju, saj je povezan z regionalnim razvojnim programom s sredstvi EU (Dekleva et al., 2011, str. 84-85).

#### **– Regionalni prostorski načrt**

RPN pripravijo udeležene občine za tiste prostorske ureditve, ki so regionalnega pomena po predpisih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Dogovor o pripravi RPN sklenejo udeležene občine ter določijo pripravljavca načrta (ZPNačrt, 62. člen).

»Regionalni prostorski načrt in regionalni razvojni program morata biti med seboj usklajena« (ZPNačrt, 64. člen).

### ***Postopek priprave in sprejema RPN***

Župani udeleženih občin začnejo postopek priprave RPN tako, da o tem sprejmejo sklep in ga objavijo na svetovnem spletu ter uradnih glasilih udeleženih občin. Pošljejo ga ministrstvu. Ves postopek poteka tako kot postopek za OPN. Vendar pa se osnutek pripravi na podlagi regionalnega razvojnega programa, prikaza stanja prostora, smernic nosilcev urejanja prostora, usmeritev iz DSPN in ob upoštevanju prostorskih aktov udeleženih občin. Občinski sveti udeleženih občin potrdijo osnutek RPN. RPN sprejmejo občinski sveti udeleženih občin v enakem besedilu z odlokom ter ga objavijo na spletnih straneh in uradnih glasilih vseh udeleženih občin. Ko sprejmejo vsi občinski sveti udeleženih občin RPN, se šele takrat šteje za sprejetega (ZPNačrt-B, 66.-68. člen).

### **3.3 PROSTORSKI INFORMACIJSKI SISTEM IN PRIKAZ STANJA PROSTORA**

Ministrstvo zagotavlja vzdrževanje in vodenje prostorskega informacijskega sistema za opravljanje nalog države in spremljanje nalog občin na področju urejanja prostora. Sem spada tudi priprava in sprejem prostorskih aktov občin in države ter spremljanje stanja prostora. S tem se javnosti omogoči seznanitev s stanjem v prostoru. Prostorski informacijski sistem vsebuje:

- podatke o pravnem stanju v prostoru (na podlagi prostorskih aktov) in namensko rabo prostora,
- podatke o dejanskem stanju v prostoru (na podlagi evidentiranja nepremičnin) in podatke o objektih in omrežjih gospodarske javne infrastrukture,
- podatke o drugih pravnih režimih, ki se nanašajo na zavarovana, degradirana, varstvena, ogrožena in druga območja, na katerih je vzpostavljen poseben režim,
- podatke o ohranjanju narave v prostoru (vodijo se po predpisih o varstvu kulturne dediščine in ohranjanju narave), vplivih, vrednotenju in omejitvah kulturne dediščine,
- podatke iz upravnih aktov (nanašajo se na gradnje),
- drugi podatki za spremljanje, pripravo in sprejem prostorskih aktov.

V informacijskem sistemu se lahko s pomočjo orodij v elektronski obliki omogoča priprava in spremljanje izvajanja prostorskih aktov. Vsebuje pa tudi postopke in metode za podporo sodelovanju, usklajevanju in vključevanju javnosti v postopke sprejemanja prostorskih aktov (ZPNačrt, 85. člen).

Za pripravo prostorskih aktov je obvezna podlaga **prikaz stanja prostora**. Pripravi se na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema in vsebuje:

- prikaz dejanskega stanja v prostoru (vključuje prikaz kmetijskih, gozdnih, stavbnih, vodnih in drugih zemljišč),

- prikaz s prostorskimi akti določenih območij namenske rabe,
- prikaz degradiranih, ogroženih, zavarovanih, varstvenih in drugih območij (kjer je vzpostavljen poseben pravni režim).

Občine in ministrstvo skupaj pripravljajo prikaz stanja prostora. Sestavljen je iz grafičnega in tekstualnega dela. Javno objavlja in posodablja se ves čas (ZPNačrt, 86. člen).

## **4 SPODBUJANJE REGIONALNEGA RAZVOJA**

Vsak družbeni proces vpliva na procese v prostoru, prav tako procesi v prostoru vplivajo na procese družbe. Zato sta družba in prostor neločljivo povezana. V prostoru nastajajo sledi kot posledice človekove dejavnosti v njem. Sledi lahko negativno ali pozitivno vplivajo na prostor, lahko pride do večjih, novih procesov (ali preobrazbe že obstoječih) v naravi oziroma prostoru. Človek skuša zaradi svojih preteklih in zgrešenih dejavnosti v prostoru vplivati na razvoj prostora in tako izboljšati njegovo stanje. Ključni oblikovalci prostora smo ljudje sami. Lahko gre za ravnanja in posege posameznika ali pa so to neki večji, sistemski posegi. Regionalna politika je ena izmed večjih »sistemov«, ki si prizadeva za življenje vseh prebivalcev pod enakimi ali pa vsaj primerljivimi pogoji in ne glede na kraj, kjer posameznik živi (Nared, 2007, str. 10).

Da bi regionalni razvoj v državi potekal skladno, se mora zagotoviti življenje pod enakimi pogoji na vseh območjih države. Pomeni enake možnosti za vsakega človeka glede šolanja, zaposlitve, za kakovostno življenje, enak dostop do zdravstvenih storitev. Na vseh območjih države se mora zagotoviti primerljiva gospodarska rast, kulturna, politična in socialna raven ter trajnostni razvoj prostora. Vendar pa med posameznimi območji prihaja do neravnovesja že zaradi lege območja. Nekatera so že od nekdaj veljala za bolj razvita z boljšimi razvojnimi potenciali kakor druga. V današnjem času pa predstavlja tudi velik problem, ki onemogoča skladen regionalen razvoj in njegovo spodbujanje za naprej, velika gospodarska kriza. Zaradi krize je postalo vse še težje in se mora na nekaterih področjih varčevati, namesto načrtovati in izvesti posamezne izboljšave.

V Sloveniji so se začele regionalne razlike pojavljati dokaj zgodaj. Po 2. svetovni vojni (1945) se je gospodarski razvoj začel kazati tudi v regionalnih in prostorskih neravnovesjih. Prihajalo je do pospešene industrializacije in do negativnega vrednotenja kmetijstva in podeželja. Na eni strani so bila območja hitre razvitosti, kjer so se začele odvijati številne dejavnosti. Na drugi strani pa so bila območja, ki tako hitremu razvoju niso mogla slediti. Oblikovanje regionalne politike v Sloveniji se je začelo leta 1971, ko je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (UL SRS 4/71). Takratnim manj razvitim občinam se je zagotovila pomoč pri gradnji infrastrukturnih projektih, ki so bili pomembni za socialni in gospodarski razvoj. Dobile so finančno in strokovno pomoč za razvojne in investicijske programe. Sledilo je obdobje spodbujanja demografsko ogroženih območij (1991–1999). Prišlo je do drastičnega poslabšanja demografskih razmer, zato je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (UL RS 48/90). Regionalna politika pa se je na slovenskem popolnoma na novo začela leta 1999 s sprejetjem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 60/90) (Nared, 2007, str. 23-25).

### **4.1 ZAKON O SPODBUJANJU SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA**

Leta 2011 je bil sprejet nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki ureja regionalno politiko Slovenije danes. ZSRR-2 določa način medsebojnega usklajevanja

občin in države pri izvajanju nalog regionalnega razvoja, načrtovanja regionalne politike, opravljanja razvojnih nalog v razvojni regiji in ukrepe regionalne politike. S tem se spodbuja skladen regionalen razvoj (ZSRR-2, 1. člen).

V skladu z načelom partnerstva sodelujejo nosilci odločanja na vseh teritorialnih ravneh pri izvajanju ZSRR-2. Občine, samoupravne narodne skupnosti, združenja gospodarskih dejavnosti in nevladne organizacije (s skupnim imenom razvojni partnerji) skupaj sprejemajo odločitve in se pri uresničevanju razvojnih interesov povezujejo na podlagi načela trajnostnega, sonaravnega regionalnega razvoja (ZSRR-2, 2. člen).

Občine in država so pristojne za izvajanje nalog regionalnega razvoja in načrtovanja regionalne politike. Regionalna politika se načrtuje z medsebojno usklajenimi dokumenti. Dokumenti so:

- strategija razvoja Slovenije,
- državni strateški prostorski akt,
- programski dokumenti na državni in mednarodni ravni,
- program državnih razvojnih investicij in prioritet,
- dogovori za razvoj regij in
- območni in regionalni razvojni programi.

Za izvajanje regionalne politike je programsko obdobje enako vsakokratnemu obdobju finančne perspektive Evropske unije. Tako kot je to določeno z zakonodajo Evropske unije in strategijo razvoja Slovenije (ZSRR-2, 4.-5. člen).

**Razvojna regija** je temeljna funkcionalna teritorialna enota za izvajanje nalog regionalnega razvoja in načrtovanja regionalne politike. V enovito zaključeno prostorsko celoto jo združujejo infrastrukturni, gospodarski, poselitveni in naravni sistemi. Na njej je možno zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev. V regijo spadajo občine, ki so vključene v teritorialno enoto NUTS 3 (statistične regije). To se določi na podlagi statistične teritorialne členitve RS, ki je določena v Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta (št. 1888/2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 1059/2003) (ZSRR-2A, 6. člen).

Razvojne regije se za opravljanje skupnih nalog in za izvajanje kohezijske politike Evropske unije povezujejo v kohezijske regije. Te regije se ujemajo z enotami na ravni NUTS 2 (kohezijske regije). Določene so po postopku na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (št. 1888/2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 1059/2003). Razvojni svet kohezijske regije je organ odločanja kohezijske regije. V razvojnem svetu ima vsaka regija v kohezijski regiji pet predstavnikov. Razvojni svet daje predhodno soglasje o izvajanju in vsebini programov Evropske unije (ki imajo vpliv na razvoj kohezijske regije), sodeluje pri sprejemanju odločitev in opravlja druge naloge. Državni organ, pristojen za regionalno politiko, pa opravlja administrativno-tehnične in strokovne naloge za razvojni svet kohezijske regije (ZSRR-2A, 6.a člen).

#### **4.1.1 NAČRTOVANJE IN IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE NA DRŽAVNI RAVNI**

Z državnim strateškim prostorskim aktom in s strategijo razvoja Slovenije vlada določi usmeritve in cilje za pripravo regionalnih razvojnih programov. Z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja vlada podrobneje opredeli instrumente in programe regionalne politike, pri tem pa upošteva program državnih razvojnih prioritet in investicij (ZSRR-2, 7. člen).

**Državni organ, pristojen za regionalno politiko**, je organ, ki opravlja različne upravne in strokovne naloge regionalnega razvoja. Primer: vodi regionalno politiko in evidence regionalnih razvojnih agencij, dodeljuje finančne spodbude za izvajanje programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja in drugo (ZSRR-2A, 9. člen).

**Javni sklad, namenjen spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in razvoja podeželja**, lahko posreduje in dodeljuje finančne spodbude iz njihove pristojnosti na podlagi pogodb z neposrednimi proračunskimi uporabniki. Finančne spodbude posreduje in dodeljuje iz sredstev državnega proračuna (po predpisanem postopku) in iz svojega namenskega premoženja. Sklad lahko vlaga kapital v druge pravne osebe in ustanavlja kapitalske družbe, če ima pisno soglasje ustanovitelja. Izvaja in vzpostavlja lahko regijske mikro kreditne, garancijske in druge podjetniške podporne sheme na ravni celotne regije. Med izvajalcem regijske finančne sheme in skladom lahko sklad na podlagi pogodbe med njima dodeli svoja sredstva izvajalcu regijske finančne sheme (izbere ga na javnem razpisu) v upravljanje. S pogodbo se opredelijo pogoji financiranja. Sredstva, ki jih sklad dobi v upravljanje, ne more prenesti na izvajalca regijske finančne sheme (ZSRR-2A, 10. člen).

#### **4.1.2 NAČRTOVANJE IN IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE NA RAVNI REGIJE**

Na ravni regije in kohezijske regije, razvojne odločitve sprejemajo:

- razvojni svet kohezijske regije,
- svet regije in
- razvojni svet regije (ZSRR-2A, 10.a člen).

Organ usklajevanja razvojnih interesov in razvojnih pobud v regiji je **razvojni svet regije**. Člani sveta so:

- predstavniki gospodarstva v regiji,
- predstavniki občin in
- predstavniki nevladnih organizacij v regiji.

Člani sveta in njihovo število, se določi z aktom o ustanovitvi. Predsednika sveta pa člani na prvi seji izvolijo med seboj, da zastopa in predstavlja svet (ZSRR-2A, 11. člen).



Naloge razvojnega sveta:

- za razvoj regije sklepa dogovore,
- vodi, usmerja in sprejme pripravo regionalnega razvojnega programa,
- sodeluje z regijami drugih držav glede regionalnega razvoja,
- spremlja dogovore za razvoj regij in izvajanje regionalnega razvojnega programa,
- sodeluje v teritorialnem razvojnem dialogu in opravlja druge naloge na podlagi ZSRR-2.

Na seji svet sprejema odločitve z večino glasov navzočih članov. Odločitev sveta o dogovoru za razvoj regije in o regionalnem razvojnem programu mora svet regije naknadno potrditi. Sestavljajo ga predsednik sveta samoupravne narodne skupnosti v regiji (kjer živita madžarska ali italijanska narodna skupnost) in vsi župani v regiji. Svet regije z dvotretjinsko večino sprejme poslovnik, ki ureja delo sveta regije. Svet imenuje odbore za pripravo predlogov glede odločitev v postopku izvajanja in priprave regionalnega razvojnega programa na prioriteth področjih razvoja. Odbore sestavljajo zunanji strokovnjaki, predstavniki občin in regijske razvojne mreže ter predstavniki izpostav državnih organov in drugih institucij, ki so pomembni za razvoj regije in ki v njej delujejo. Regionalna razvojna agencija vodi odbore sveta. S poslovníkom se podrobneje uredi način dela in organizacija sveta (ZSRR-2A, 12. člen).

Razvojni cilji v regiji se uskladijo z **regionalnim razvojnim programom**. Z njim se tudi določijo instrumenti ter ocenijo viri za njihovo uresničevanje. Iz programskega in strateškega dela je sestavljen regionalni razvojni program. V strateškem delu je vsebovana opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije, analiza regionalnih razvojnih potencialov, določitev razvojne specializacije regije ter prioritete regije in razvojni cilji v programskem obdobju. V programskem delu je vsebovana določitev sistema spremljanja, organiziranosti in vrednotenja izvajanja regionalnega razvojnega programa. Tako so tudi v programskem delu določeni programi za spodbujanje razvoja v regiji s finančnim in časovnim ovrednotenjem. Regionalni razvojni program mora biti usklajen v skladu s strategijo razvoja Slovenije. Sprejme se za posamezno programsko obdobje (ZSRR-2, 13. člen).

Svet in služba sklepata za obdobje štirih let **dogovore za razvoj regije**, s katerimi se regionalni razvojni program uresničuje. Upoštevati se mora načelo skladnega razvoja vseh območij v regiji. Prav tako se pri dogovoru upoštevajo časovni in javnofinančni okviri za pripravo programskega proračuna države in že sprejete proračune občin in države. (ZSRR-2A, 15.-16. člen).

Na sklenjenem območju več občin, v več ali eni regiji se lahko oblikuje **območno razvojno partnerstvo**. Med razvojnimi partnerji se medsebojna razmerja na območni ravni določijo z dogovorom. Sestava območnega razvojnega partnerstva se določi s tem dogovorom. Sestava vključuje predstavnike združenj gospodarskih dejavnosti, nevladnih organizacij, občin in posameznikov iz območnega razvojnega partnerstva. Območni razvojni program pripravi v sodelovanju z regionalno razvojno agencijo območno

regionalno partnerstvo. Programi so sestavni deli programov regionalnega razvoja vključenih regij (ZSRR-2, 17. člen).

#### **4.1.3 DEJAVNOSTI IN OPRAVLJANJE RAZVOJNIH NALOG V REGIJI**

V javnem interesu se v regiji opravljajo splošne razvojne naloge:

- priprava dogovorov za razvoj regij,
- priprava, spremljanje, usklajevanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa in drugih regijskih projektov,
- podpora in sodelovanje pri delovanju sveta regije, sveta, območnih razvojnih partnerstev in regijske razvojne mreže,
- sodelovanje pri izvajanju postopkov javnih naročil, javnih razpisov in javno-zasebnega partnerstva in izvajanje regijskih projektov,
- pomoč pri izvajanju regijskih finančnih shem (če jih izvaja sklad), prenos dobrih praks regionalnega razvoja in znanja in
- splošno svetovanje in obveščanje (ZSRR-2A, 18. člen).

V javnem interesu se v regiji opravljajo še druge razvojne naloge države:

- izvajanje regijske sheme kadrovske štipendij,
- izvajanje regijske finančne sheme in
- izvajanje investicij in promocije v regij,
- izvajanje drugih projektov, dejavnosti in shem (ZSRR-2, 19. člen).

Za posamezno programsko obdobje svet regije izbere **regionalno razvojno agencijo** (RRA), ki opravlja splošne razvojne naloge regije. Svet regije RRA izbere po predpisanem postopku na podlagi zakona, ki ureja javno naročanje. S pogodbo se določijo medsebojna razmerja med RRA, občinami in državo. Pogoji, ki jih mora RRA izpolnjevati:

- izkazati mora, da pokriva območje celotne regije in da je del regijske razvojne mreže,
- predložiti mora strategijo izvajanja splošnih razvojnih nalog v regiji,
- mora biti v večinski javni lasti ter znotraj javnega deleža z večinskim deležem občin (nobena občina pri tem ne sme imeti več kot tretjino ustanoviteljskega deleža),
- za opravljanje splošnih razvojnih nalog, mora imeti strokovno usposobljene kadre,
- imeti mora sklenjeno pogodbeno razmerje o razdelitvi splošnih razvojnih nalog z območnim razvojnim partnerstvom (če je v regiji oblikovano območno razvojno partnerstvo) in z drugimi pravnimi osebami v večinski javni lasti (če skupno opravlja splošne razvojne naloge).

Evidenco RRA vodi služba, v katero se RRA tudi vpiše. Služba in svet regije imata oziroma opravljata nadzor nad opravljanjem nalog RRA. Podrobnejši način vodenja evidence RRA, elemente akta o ustanovitvi RRA, pogoje za izvajanje nalog ter njihovo financiranje RRA in druge splošne pogoje predpiše minister s pravilnikom (ZSRR-2A, 20. člen).

Iz državnega proračuna in iz proračunov občin se financirajo splošne razvojne naloge regije. S pogodbo, ki jo skleneta RRA in služba za programsko obdobje, se določi sofinanciranje iz državnega proračuna. Pri določitvi se upošteva ocena vrednosti splošnih razvojnih nalog v višini 60 odstotkov potrebnih sredstev. Sopodpisnice pogodbe pa so tudi osebe javnega prava, če skupaj opravljajo določene splošne razvojne naloge. Za druge razvojne naloge države pa se določi njihovo financiranje glede na dejansko opravljeno delo, s pogodbo med pristojnim ministrstvom in izvajalcem (ZSRR-2, 21. člen).

#### **4.1.4 UKREPI ENDOGENE REGIONALNE POLITIKE IN REGIONALNE DRŽAVNE POMOČI**

Del regionalne politike je endogena regionalna politika. V tem delu gre za povezovanje notranjih razvojnih pobud razvojnih regij (pri tem se upošteva načelo od spodaj navzgor) in uresničevanje teritorialnih razvojnih ciljev (ZSRR-2A, 3. člen).

Pri endogeni regionalni politiki veljajo naslednji ukrepi:

- nujni ukrepi regionalne politike,
- v skladu z dogovori za razvoj regij: sofinanciranje regijskih projektov,
- za obmejna problemska območja so dodatni ukrepi,
- v razvojne namene gre prenos državnega premoženja,
- za problemska območja z visoko brezposelnostjo so dodatni začasni ukrepi razvojne podpore in
- in drugi ukrepi določeni z zakonom, finančnim in poslovnim načrtom sklada ter državnim proračunom (ZSRR-2, 22. člen).

Za **sofinanciranje regijskih projektov** se sredstva zagotovijo z državnim proračunom in v skladu z dogovorjenimi prioritetami v finančnem načrtu službe ter z javno finančnimi zmožnostmi. Skupen obseg sredstev za sofinanciranje v posamezni regiji je odvisen od števila prebivalstva, stopnje razvitosti regije in od upravičenosti v okviru kohezijske politike Evropske Unije (ZSRR-2, 23. člen).

V **obmejno problemsko območje** se uvrščajo vse obmejne občine pa tudi tiste, ki neposredno mejijo z obmejno občino. Za obmejno občino se šteje tista občina, ki ima primanjkljaj delovnih mest, podpovprečno gostoto poselitve in ima več kot 50 odstotkov prebivalcev, ki živijo v 10-kilometriskem obmejnem pasu. Takšna območja so v vseh razvojnih politikah prednostna območja pri razvojnih projektih. Za njih se pripravijo v finančnih načrtih sklada in službe, posebni ukrepi za ustvarjanje novih delovnih mest in spodbujanja investicij podjetij (ZSRR-2, 24. člen).

Če ukrepi iz prejšnjih dveh odstavkov ne dosežejo svojega cilja, se lahko sprejmejo **dodatni začasni ukrepi razvojne podpore**. Sprejme jih vlada za problemsko območje z visoko brezposelnostjo, kadar stopnja registrirane brezposelnosti doseže kritično mejo zaradi zelo poslabšanih gospodarskih razmer. Na takšen območju pa mora živeti zadovoljivo število prebivalcev. Proračunski uporabniki namenijo del finančnih sredstev za vlagatelje iz teh območij, prav tako se ta območja prednostno obravnava v okviru

evropske kohezijske politike z neposredno potrditvijo projektov problemskih območij z visoko brezposelnostjo. Pripravi se program spodbujanja konkurenčnosti, za katerega je odgovorna služba in se financira iz posebne proračunske postavke službe. Program pa izvajajo RRA, območno razvojno partnerstvo in služba (ZSRR-2, 25. člen).

**Z uredbo o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike** vlada natančneje predpiše:

- stopnjo, kjer registrirana brezposelnost doseže kritično mejo,
- pogoje, po katerih se ugotavlja zadostno število prebivalcev na posameznem problemskem območju,
- merila, pogoje in postopek sofinanciranja regijskih projektov ter financiranja dodatnih ukrepov za problemska območja z visoko brezposelnostjo,
- merila, pogoje in postopek brezplačnega prenosa premoženja države (ZSRR-2, 26. člen).

Delodajalec lahko uveljavlja **spodbudo za zaposlovanje** oziroma povračilo prispevkov delodajalca za socialno varnost, če izvaja dejavnost v problemskem območju z visoko brezposelnostjo in ima tam sedež. Spodbuda za zaposlovanje se lahko uveljavlja za delavca (je brezposelna oseba), če:

- je ta oseba starejša od 50 let ali
- nima poklicnega usposabljanja ali dokončane višje srednje stopnje izobrazbe ali
- ni imela redno plačane zaposlitve v preteklega pol leta ali
- je invalid v kvotnem sistemu zaposlovanja invalidov in ali če je pripadnik etnične manjšine.

Na **problemskih območjih z visoko brezposelnostjo** se priznajo tudi davčne olajšave za zaposlovanje in investiranje. Podroben način uveljavljanja davčne olajšave, pogoje in kriterije predpiše vlada z uredbo. (ZSRR-2, 27.-28. člen).

### **Prenos državnega premoženja v razvojne namene**

Premičnine in nepremičnine oziroma premoženje države se lahko zaradi razvojnih namenov prenese brezplačno v last občinam ter javnim skladom. Premoženje se prenese na podlagi pogodbe. Služba v postopku preveri, ali prejemnik premoženja in upravljavec soglašata s prenosom in ali se bo premoženje uporabilo za razvojne namene. Pri tem pa mora biti izpolnjen še kriterij, da bo prenos pomenil prispevek k ustvarjanju novih delovnih mest ali k ohranjanju narave, ali pa da obstaja drug ugoden merljiv učinek prenosa na oskrbo prebivalstva, gospodarstva občine ali pa na izboljšanje stanja okolja. Vlada sprejme sklep o prenosu in pogodbo o prenosu potrdi na predlog službe. Z vpisom novega premoženjskega stanja v ustrezne registre ali evidence se postopek prenosa konča. Evidenco opravljenih odnosov vodi služba. O vsem poroča tudi vladi (ZSRR-2A, 29. člen).

Finančne spodbude kot **nujni ukrepi regionalne politike** lahko posameznikom in podjetjem občina dodeli, če:

- pride do socialne ogroženosti posameznika in članov njegove družine,
- pride do daljše bolezni, invalidnosti ali v primeru smrti nosilca dejavnosti,
- je zelo negativno delovanje trga, v katerem prejemnik spodbude opravlja dejavnost,
- pride do izrednih nepričakovanih dogodkov, naravnih in drugih nesreč (ZSRR-2, 30. člen).

### **Regionalne državne pomoči**

Ukrepi regionalne politike imajo lahko značaj državnih pomoči. Takšne pomoči se dodeljujejo na podlagi predpisov, ki določajo dodeljevanje državnih pomoči. Pogoje in merila dodeljevanja določi z uredbo vlada, pri čemer upošteva pomoči v Evropski uniji in določila politike (ZSRR-2, 31. člen).

## **5 RAZMERJE MED PROSTORSKIM NAČRTOVANJEM IN SPODBUJANJEM REGIONALNEGA RAZVOJA**

Da bi našli skupno povezavo oziroma razmerje med prostorskim načrtovanjem in spodbujanjem regionalnega razvoja, je najlažje pokazati na praktičnem primeru. Ob upoštevanju pravne podlage, ki je bila zajeta v prejšnjih dveh poglavjih, bom z naslednjim prikazanim primerom izpostavila skupne točke med obema področjema.

Kot je že bilo navedeno, prostorsko načrtovanje hierarhično poteka na državni, medobčinski in občinski ravni. Zato regija pri spodbujanju svojega regionalnega razvoja, upošteva najprej pravila države. Upošteva pa seveda tudi želje in potrebe občin, ki sestavljajo regijo. Kot primer bom uporabila Savinjsko regijo, ki jo bom natančneje predstavila v nadaljevanju. Savinjska regija je ena izmed raznolikih in neenakomerno razvitih regij, ki si prizadeva za trajnostni razvoj, ohranjanje naravnih virov in kvalitetnega načina življenja. Zaradi njenega čim bolj produktivnega in učinkovitega delovanja je organizirana na ravni 5 subregij z razvojnimi institucijami. Izpostavila bom Razvojno agencijo Kozjansko z njenim območnim razvojnim programom Obsotelja in Kozjanskega 2007-2013.

Podlaga za pripravo območnega razvojnega programa Obsotelja in Kozjanskega je Uredba o regionalnih razvojnih programov (Ur. l. RS, št. 31/06) in Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS, št. 93/2005). Zaradi sprejema novega ZSRR-2 pa ta uredba in zakon danes ne bi več pravno veljala. ZSRR-2 v 17. členu določa, da se lahko pripravi območni razvojni program v skladu z RRA na pobudo občin, ki so v območno razvojno partnerstvo vključene. V območno razvojno partnerstvo Obsotelja in Kozjanskega so vključene naslednje občine: Rogaška Slatina, Rogatec, Bistrica ob Sotli, Kozje, Dobje, Podčetrtek, Šmarje pri Jelšah in Šentjur. Občine si medsebojno pomagajo pri programih, pri katerih posamezno ne bi mogle uresničiti svoje cilje. Pomembno je tudi poudariti skladnost območnega razvojnega programa z regionalnim razvojnim program. Ta pa morata biti skladna s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, Državnim razvojnim programom 2007-2013 in z vsemi drugimi ključnimi dokumenti (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 8-10).

### **5.1 UPOŠTEVANE SESTAVINE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA**

Obsotelje in Kozjansko predstavlja manj razviti del Savinjske regije, zato je njihov cilj načrtovati takšne prostorske ureditve, ki bi jim pomagale v izboljšanju razvoja. Za doseganje takšnega cilja pa mora Razvojna agencija Kozjanskega upoštevati sledeče:

#### **5.1.1 NARAVNE DANOSTI IN OBSTOJEČE STANJE**

Najprej se analizira že obstoječe stanje in ugotovi, v kaj se ne splača vlagati oziroma v kaj se splača vlagati. Če je za regijo značilen gorski teren in nadmorska višina, se bo najverjetneje usmerila v gorski, zimski turizem. V primeru ravnega terena, pa se bo

usmerila v urbanizacijo ali kmetijstvo, zopet odvisno od primernosti tal (Pogačnik, 2006, str. 103-104).

Območje Obsotelja in Kozjanskega predstavlja 3,16 % površine Slovenije, s približno 51.000 prebivalcev oziroma 2,6 % prebivalstva Slovenije in s 308 naselji. Ti podatki predstavljajo nizko poselitev glede na slovensko povprečje. Na območju je prišlo do industrializacije, vendar ne za dolgo. Bile so manjše proizvodne enote, ki pa so skoraj izginile (obutvena in tekstilna industrializacija). Delovna mesta pa so zaradi velikih težav v steklarski in lesno-pridelovalni industriji še dodatno ogrožena. Eno tretjino vseh prihodkov pa predstavljajo samostojni podjetniki, ki so na tem območju zelo pomembni. Pomembno vlogo za razvoj predstavlja turizem, še posebej zdraviliški turizem v Podčetrtku in Rogaški Slatini. Turizem tudi v prihodnje predstavlja za občine dejavnost, v katero se zelo spleča vlagati (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 14 in 16).

### **5.1.2 SOCIALNO EKONOMSKI KAZALCI**

Med gospodarske kazalnike spadajo kazalniki investicij oziroma stečajev, finančne družbene pomoči, indeks revščine, bruto družbeni proizvod na prebivalca. Osnova za regionalno prostorsko planiranje so socialno-demografski kazalniki:

- izobrazbena struktura,
- spolno starostna struktura prebivalstva,
- zaposlenost in migracije,
- gospodinjstva,
- gibanje števila prebivalstva v planiranem obdobju.

Prostorsko načrtovanje mora spodbujati ekonomski in socialni razvoj ter ju ne sme ovirati (Pogačnik, 2006, str. 107-108).

Vsi socialno-demografski kazalniki na območju Obsotelja in Kozjanskega so zelo nizki, kar pomeni nizko gospodarsko razvitost. Stopnja registrirane brezposelnosti, stopnja zaposlenosti in indeks staranja prebivalstva kažejo na razvojno ogroženost območja. Prebivalci se iz hribovitih in obmejnih območij preseljujejo v urbana središča. Delež prebivalstva nad 64 let narašča, medtem ko delež mladih upada. Izobrazbena struktura prebivalstva je nizka, ampak se počasi izboljšuje. 42 % prebivalstva ima najvišjo izobrazbo osnovno šolo, 50,4 % ima srednješolsko, 3,6 % višješolsko in 3,9 % visokošolsko ali podiplomsko izobrazbo (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 19-24).

### **5.1.3 DRUŽBENE DEJAVNOSTI, NASELBINSKI SISTEM IN STANOVANJSKO GOSPODARSTVO**

Pomembna je tudi analiza sistema naselij v regiji. Da regija sploh lahko obstaja, mora imeti regionalno urbano središče, ki nudi bolnišnico, šolstvo, zdravstvo, muzej, kulturno središče in drugo. V regiji obstajajo kraji, kjer se odvijajo medobčinska središča, zaradi prešibkih občinskih središč. Pomembna je stanovanjska problematika, kjer se lahko del

prenese na regijsko raven. Sem spada zasedenost in število stanovanj ter vrsta in starost stanovanj (Pogačnik, 2008, str. 109-112).

Tri medobčinska središča na območju Obsotelja in Kozjanskega so v občini Šmarje pri Jelšah, Šentjurju in Rogaški Slatini. Regionalno središče pa predstavlja občina Celje, ki pa je precej odmaknjena in slabo prometno povezana. Zato je krepitev vloge med medobčinskimi središči in regionalnim središčem izjemnega pomena. (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 14).

#### **5.1.4 VARSTVO KULTURNE DEDIŠČINE**

Regije so prepoznavne po kulturni dediščini, njeni drugačnosti, posebnosti arhitekture in izgledu naselij. V nekaterih regijah se načrtujejo regijski parki zaradi ohranjenosti in kakovosti oziroma prostorske ureditve kulturnih spomenikov (Pogačnik, 2008, str. 113).

Bogata kulturna dediščina se pojavlja na območju Obsotelja in Kozjanskega. Območje je bogato s številnimi muzeji in živo tradicijo. Izvajajo se številne kulturne prireditve, delujeta pa tudi dve knjižnici in različna društva. Knjižnice imajo tudi svoje izpostave, ampak prostori se morajo zaradi starosti in majhnosti ponekod obnoviti (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 35).

#### **5.1.5 KMETIJSTVO IN GOZDARSTVO**

Na področju kmetijstva in gozdarstva se naredi analiza v primeru, da obstajajo možnosti takšnega razvoja v regiji. Če je v regiji kmetijstvo in gozdarstvo prednostna dejavnost, se podrobno naredi analiza, v kateri se ugotavljajo prednosti in potenciali za trženje končnih produktov. Ugotavlja se tudi, ali v regiji obstaja ustrezna mreža trgovin s kmetijskimi potrebščinami, veterinarskih služb ali kmetijskih šol. Pomembni so naravni pogoji gozdarstva v regiji, kakšna je pokritost regije z gozdom, ali obstaja ogroženost gozdov in drugo (Pogačnik, 2008, str. 114).

Kmetijstvo je bilo nekoč osnovna gospodarska dejavnost na območju Obsotelja in Kozjanskega. Z rastjo brezposelnosti v zadnjem času pa se zopet dejavnost kmetijstva povečuje. Omejitev v razvoju kmetijstva predstavlja velikost kmetij, neugodne klimatske razmere, razdrobljenost kmetijskih površin in hribovitost. Posledično pa kmečka gospodarstva težko konkurirajo na trgu (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 15).

Ko so analizirane vse prej navedene strokovne podlage, se izdelata **bilanca rabe površin**. Bilanca rabe tal predstavlja osnovo za nadaljnje načrtovanje in prikaže obstoječe stanje regije, z vsemi njenimi prednostmi in negativnostmi. Na podlagi tega se lahko regijo nato opredeli kot turistično, urbano, industrijsko, gozdno. Regija in njene prednosti se primerjajo z drugimi regijami v državi pa tudi s čezmejnimi konkurenčnimi regijami. Stremi se k načrtovanju prostorske ureditve, ki je do sedaj predstavljala problem regije ali pa še nepravilno izkoriščen prostor. V nadaljevanju sledijo še strokovne podlage iz smeri regionalnih infrastruktur (Pogačnik, 2008, str. 117):



### **5.1.6 PROMETNA INFRASTRUKTURA**

Regija mora imeti dobro prometno dostopnost med občinami in dobro dostopnost do državnih in čezmejnih središč. Analizirajo se obstoječe linije potniškega, tovornega in javnega prometa (Pogačnik, 2008, str. 119).

Velik problem Obsotelja in Kozjanskega je prometna infrastruktura, ki zavira razvoj. Ceste so slabo kvalitetne (še zmeraj je veliko makadamskih cest) in slabo dostopne do drugih mest in do sosednje Hrvaške, kar zavira razvoj turizma in ostalih dejavnosti. Premalo je izkoriščeno tudi železniško omrežje. Zato je velik projekt urediti prometno infrastrukturo v naslednjih letih (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 16).

### **5.1.7 ENERGETSKA IN VODNOSPODARSKA INFRASTRUKTURA**

Energetika na ravni regije se načrtuje tako, da omogoča varčevanje, obnovo in večanje lastnih virov in zmanjšanje obremenitve okolja. Predvsem pa so elektroenergetski sistemi načrtovani na državni ravni. Programi energetike na regionalni ravni pa so predvsem: izboljšanje zraka z uporabo čistejših goriv, obnovljive lesne biomase, potenciali izkoriščanja vetrne in sončne energije, prostorske možnosti za poteke daljnovodov in oskrba z elektriko (Pogačnik, 2008, str. 121-122).

Za načrtovanje vodnogospodarskih ureditev je najbolj primerna regija, saj jezera, veletoki, morske obale in porečja presegajo meje občin. Občine svoje pristojnosti na tem področju prenesejo na regije. Analizirajo se podatki o vseh vodah v regiji, prednost pa se daje tistim dejavnostim, ki so odvisne od vode (Pogačnik, 2008, str. 124-125).

Na področju energetike je Obsotelje in Kozjansko dobro oskrbovano z energijo. Problem pa predstavlja premajhna raba obnovljivih virov (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 47).

### **5.1.8 VARSTVO OKOLJA**

Na področje varstva okolja sodi problem onesnaženosti voda in tal v regiji, prekomerno onesnaženje zraka in izpusti toplogrednih plinov. Pogost problem na ravni regije predstavlja ravnanje in odlaganje trdih odpadkov. Potrebno je ugotoviti možne prostore za odlaganje odpadkov, pri tem pa se upošteva lokacija, možnost sanacije in sprejemljivost v družbenem okolju. Prihaja do pogostih konfliktov med občinami in državo glede ravnanja z odpadki. Še zlasti s strani turizma, družbenih dejavnosti, varstva okolja in narave, precej manj pa s strani prometa, industrije, energetike in drugih podobnih področij (Pogačnik, 2008, str. 127–128).

Zaradi svoje nerazvitosti območje Obsotelja in Kozjanskega ni občutilo prevelike škode okolja in spada med zdrava okolja. Obstajajo pa problemi, kot je ločeno zbiranje odpadkov, čiščenje in odvajanje odpadnih voda in varovanje pred poplavami. Zaradi izjemno ohranjene narave velik del območja spada pod Kozjanski park – regijski park, ki ima status širše zavarovanega območja (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 45).

### **5.1.9 OBRAMBA IN VARSTVO PRED NARAVNIMI IN USTVARJENIMI NESREČAMI**

Zlasti za obmejne regije so bile, ali pa so še, značilne vojaške ureditve. Opuščene vojaške površine predstavljajo potencial za regijo, saj gre za velike neizkoriščene površine. Posebej se analizirajo poplavne in potresne ogroženosti, naravne ujme in plazovita zemljišča. Vse to predstavlja veliko omejitev za načrtovanje dejavnosti v regiji (Pogačnik, 2008, str. 129-130).

Na območju Obsotelja in Kozjanskega je potrebno izboljšati poplavno varnost, zaradi večjih rek Voglajne in Sotle. Prav tako je celotno območje potresno ogroženo, obstaja pa tudi nevarnost plazenja tal in erozij (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 46).

Razvojni zaostanek območja Obsotelja in Kozjanskega je velik, posledično pa je nizka kvaliteta življenja prebivalcev in nizka možnost gospodarskega razvoja območja. Območno razvojno partnerstvo pa se je razvilo z namenom izboljšati naslednje probleme (v obdobju 2007–2013):

- brezposelnost, strmeti k odpiranju novih delovnih mest,
- varstvo kulturne dediščine in naravnih vrednot,
- izgradnja infrastrukture (prometna infrastruktura, ravnanje s komunalnimi odpadki in oskrba s pitno vodo),
- uravnotežen razvoj podeželja in mest ter izboljšanje in ohranjanje poseljenosti območja (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 10).

Z uresničitvijo zastavljenih ciljev in z izvedbo načrtovane prostorske ureditve bosta Savinjska regija in območno razvojno partnerstvo Obsotelja in Kozjanskega pripomogla k izboljšanju razvoja na območju Obsotelja in Kozjanskega, pri tem pa bodo tudi prebivalci pridobili kvalitetnejše življenje in primerljive pogoje življenja s prebivalci iz drugih občin in regij.

## **5.2 KRATKA PREDSTAVITEV SAVINJSKE REGIJE**

Ker sem v to poglavje vključila del Savinjske regije, natančneje območje Obsotelja in Kozjanskega, bom zaradi boljšega prikaza na kratko predstavila Savinjsko regijo. Savinjska regija je umeščena v središče Slovenije in ima izjemno strateško lego. Skozi njo potekajo pomembne železniške povezave in mednarodne ceste. Regija predstavlja eno izmed dvanajstih regij Slovenije in po velikosti zaseda tretje mesto. Razprostira se od Kamniško-Savinjskih Alp in Zgornje Savinjske doline, z gozdovi in dolinami od severozahoda proti jugovzhodu, do Šaleškega in Spodnje Savinjske doline, značilne po hmelju. Razprostira se do Osrednje Celjskega in Dravinjskega pa do Obsotelja in Kozjanskega, prepoznavnega po gričih. Regija predstavlja 11,4 % (2.301 km<sup>2</sup>) površine in 12,4 % (253.845) prebivalstva Slovenije (RASR, 2011, str. 2-3).

**Slika 1: Savinjska regija**



Vir: RASR (2011, str. 4)

Slika 1 in tabela 1 predstavljata obliko in sestavo Savinjske regije z njenimi 31-imi občinami.

**Tabela 1: Subregije**

Subregija	Občine
CELJSKA	Celje, Dobrna, Laško, Štore, Vojnik
SAVINJSKO-ŠALEŠKA	Luče, Ljubno, Gornji Grad, Mozirje, Nazarje, Solčava, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Velenje
SPODNJE SAVINJSKA	Braslovče, Polzela, Prebold, Tabor, Vransko, Žalec
DRAVINJSKA	Slovenske Konjice, Vitanje, Zreče
OBSOTELJE IN KOZJANSKO	Bistrica ob Sotli, Dobje, Kozje, Podčetrtek, Rogaška Slatina, Rogatec, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah
SAVINJSKA REGIJA	31 občin

Vir: ORP Obsotelje in Kozjansko (2006, str. 39)

Regionalni razvojni program Savinjske regije je podlaga za črpanje evropskih in državnih sredstev. Savinjska regija je v obdobju 2000-2006 spadala med manj razvite regije. Prednost tega pa je, da je bil namenjen večji delež sofinanciranja projektov v regiji s strani države in ugodnejši pogoji kandidiranja za evropska in državna sredstva. Za programsko obdobje 2007-2013 pa so izračuni indeksa razvojne ogroženosti pokazali izboljšavo položaja Savinjske regije v primerjavi z drugimi regijami (ORP Obsotelje in Kozjansko, 2006, str. 9). Z regionalnim razvojnim programom Savinjske regije 2007-2013 si regija prizadeva za 4 razvojne prioritete: regija inovativnega turizma, tehnološko

napredna regija, regija ustvarjalnega razreda in okolju prijazna in dostopna regija (RASR, 2011, str. 8).

### **5.3 REGIONALNI PROSTORSKI NAČRTI V PRAKSI**

Prostorsko načrtovanje in načrtovanje regionalnega razvoja opredeljuje ZSRR-2. Ta zakon naj bi predstavljal vez med državo in občinami, ki se srečujejo v regijah. Na ravni regije naj bi se načrtovale prostorske ureditve, ki segajo na več občin. Vendar pa praksa dokazuje na neuresničevanje takšnih prostorskih ureditev. Vlada RS je leta 2011 na eni izmed svojih sej sprejela sklep, ki v 4. točki pravi, da:

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Ministrstvo za okolje in prostor imenujejo delovno skupino za oblikovanje načina povezovanja prostorskega načrtovanja z razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni. Pri tem pa morajo najti način sodelovanja med občinsko in državno ravno na regionalni ravni. Vlada RS je še isto leto imenovala Delovno skupino (MZIP, 2013).

Skupna izhodišča za način povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja na regionalni ravni je morala pripraviti Delovna skupina. Izhodišča so predstavljala podlago za spreminjanje ZPNačrt in ZSRR do leta 2012 za njuno medsebojno usklajevanje. Z reorganizacijo ministrstev in s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi RS (Ur. list RS, št. 8/12) je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor prevzelo to nalogo. Predstavniki vseh sodelujočih ministrstev so se dogovorili za način sodelovanja občinske in državne ravni na regionalni ravni in ponovno imenovanje Delovne skupine ni bilo potrebno (MZIP, 2013).

#### **5.3.1 RAZLOGI NE URESNIČEVANJA REGIONALNIH PROSTORSKIH NAČRTOV**

##### *Neuskklajenost razvojnih politik*

Problem se pokaže že v opredelitvi potrebe po prostoru, ki je sicer na podlagi zakonodaje obvezna sestavina dokumentov pri razvojnem načrtovanju. Prihaja do premalo prostorsko dorečenih in izraženih razvojnih politikah na državni ravni. Medsebojno usklajevanje med državnimi resorji je zelo oteženo ali pa celo onemogočeno zaradi enakovrednosti pri sprejemanju svojih vizij (izhodišča delovne skupine). Prav tako se v proračunu države ne odražajo prioritete države in programi regionalnega razvoja. Velika ovira je časovna neuskklajenost pri pripravi razvojnih politik državnih resorjev (MZIP, 2013).

##### *Neuskklajenost razvojnih teženj na regionalni ravni*

Neuskklajenost na regionalni ravni se kaže v tem, da vsaka občina načrtuje posamezne poslovne, trgovinske in druge centre v svojem odprtem prostoru. Prostorske ureditve, ki so v medobčinskem interesu se ne uresničujejo zaradi nesodelovanja med občinami.

»Pomoč« pri tem pa jim je tudi zakonodaja, ki jih ne zavezuje k sodelovanju z ostalimi občinami (MZIP, 2013).

Za izboljšanje takšnih problemov ne sme prihajati do razdrobljenosti občinskih ravni in sektorjev državne ravni. Na podlagi razvojnih prioritet države se mora načrtovati bolj sistematično. Pogosto prihaja do tega, da se razvojne pobude posameznega sektorja ne uskladijo s tistimi na lokalni ravni, ali pa državni resorji ne oblikujejo razvojne vizije tudi na lokalni ravni, ampak jo samo na državni. Več poudarka se daje izvedbenemu delu, manj pa strateškemu prostorskemu načrtovanju, ki je urejeno pomanjkljivo. RRP bi moral vsebovati obvezni prostorski del, tako bi prišlo do smiselnega povezovanja med prostorskim in razvojnim načrtovanjem (MZIP, 2013).

Ključne probleme, enake kot so navedeni zgoraj, poudarja tudi prof. dr. Andrej Pogačnik s soavtorji, v raziskovalnem projektu (Pogačnik et al., 2006, str. 8-9), ki ga je naročilo takratno Ministrstvo za okolje in prostor (danes Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in Ministrstvo za infrastrukturo in prostor) ter Agencija za raziskovalno dejavnost. Pravi, da slovenski pravni red s tega področja razmerij med prostorskim načrtovanjem in razvojnim načrtovanjem ni znal »razmejiti«. V nadaljevanju je prikazana primerjalna tabela 2, ki prikazuje razlike med razvojnim in prostorskim načrtovanjem:

**Tabela 2: Primerjava razvojnega in prostorskega načrtovanja**

	<i>Razvojno načrtovanje</i>	<i>Prostorsko načrtovanje</i>
<i>Časovni horizont</i>	Krajši, opredeljen	Daljši, neopredeljen
<i>Teritorialno območje</i>	Širše (država, regija)	Ožje (občina ali še ožje, regija)
<i>Osnovna metoda</i>	Številčni kazalci	Karte
<i>Obveznost</i>	Indikativno	Hierarhično

Vir: Pogačnik et al. (2006, str. 9)

Pri načrtovanju imajo različne vključene stroke različne časovne cilje. V različnih časovnih obdobjih (okoljevarstveni ukrepi nekaj let, sanacije poškodb in dolgoročne usmeritve 20 in več let) lahko planira varstvo okolja. Medtem ko socialna in gospodarska stroka planirajo 5-6 let, prostorsko pa vsaj 10-20 let. Različne stroke se razhajajo tudi pri kazalnikih razvoja in načrtovanja. Zelo malo kazalnikov ima ekonomska stroka, ki ima kazalnike usklajene z mednarodnimi. Pri varstvu okolja pa se kazalniki lahko zelo razširijo, lahko se prikažejo kazalniki za sevanja, onesnaženosti tal, zraka, voda in še mnogo več. Regionalno prostorsko planiranje je dolgoročno in zajema fizično načrtovanje infrastruktur, rabe tal in drugo. Regionalni razvojni programi pa so srednjeročni, trenutno obdobje je 2007-2013. RRP bi morali v svoji vsebini določati umestitev načrtovanega v prostor, kar pa ne določajo. Za dolgoročno vizijo prostorskega razvoja in umestitve

prostorskih ureditev regionalnega razvojnega programa bi morala biti regionalna zasnova prostorskega razvoja prikaz tega (Pogačnik et al., 2006, str. 3-4)

### **5.3.2 PRVI IN EDINI ODLOK O REGIONALNEM PROSTORSKEM NAČRTU V SLOVENIJI**

Da je temu res tako, da so v Sloveniji za uresničevanje regionalnih razvojnih programov in za prostorske ureditve podlage zagotovljene le v občinskih prostorskih aktih in da niso bili zagotovljeni pogoji, ki bi določali sprejem regionalnega prostorskega načrta, kot podlago za izvedbo regionalnega razvojnega programa, dokazuje samo en sprejet Odlok o regionalnem prostorskem načrtu Čistilna naprava ob Vrtojbi (Ur. list RS, št. 103/2011), v Sloveniji.

Edini regionalni prostorski načrt v Sloveniji sta sprejela Občinski svet Občine Šempeter-Vrtojba in Občinski svet Občine Miren-Kostanjevica. Odlok o regionalnem prostorskem načrtu vsebuje območje RPN, načrtovane prostorske ureditve, pomembne pogoje za izvedbo, prostorske izvedbene pogoje, merila za parcelacijo in vse ostale pomembne sestavine (Odlok o RPN ČN ob Vrtojbi, 2. člen).

## **6 POMEN KOHEZIJSKE POLITIKE EU**

Z vstopom Slovenije v EU leta 2004 smo pridobili pravico do evropskih sredstev za financiranje regionalnega razvoja. Pogosto v vsakdanjem življenju slišimo o kakšnem projektu, ki je financiran s strani EU. Zanimalo me je, kakšen je sploh ta sistem financiranja in v kolikšni meri je učinkovit. Kohezijska politika se ukvarja z zmanjševanjem regionalnih razlik v državah članicah, spodbuja njihov razvoj in za države članice velja za kompleksno politiko. Za razumevanje kohezijske politike je potrebno opredeliti instrumente kohezijske politike.

### **6.1 STRUKTURNI SKLADI**

Za države članice, ki zaostajajo v razvoju, so pomemben vir prihodkov finančna sredstva kohezijskega sklada in strukturnih skladov. V skladu s cilji, ki so smernice s strani EU, svoja sredstva strukturni skladi usmerjajo v regije. Smernice se štejejo kot osnova v strukturni politiki, za odločitve o tem, kateri programi naj se podprejo. Kot že vemo, se regionalni razvojni program sprejme za obdobje, ki je enako obdobju tim. finančne perspektive EU. Za finančno obdobje 2007-2013 so bile priprave vse prej kot lahke. Priprave so potekale zelo dolgo, v iskanju kompromisov med 25 članicami in z velikimi stroški. Vse to je znak za slabitev ekonomske učinkovitosti evropske kohezijske politike. Uredba sveta (ES) št. 1083/2006 za obdobje 2007-2013 vsebuje delovanje, naloge in cilje skladov, tehnično pomoč in inovativne ukrepe (Mulec, 2008, str. 26-27).

#### **6.1.1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ**

Zaradi neenakosti življenjskega standarda med regijami znotraj EGS (EGS: Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti oziroma Rimska pogodba) je bil že leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj – ESRR. Zaradi razlik med regijami se je vmešala Evropska komisija in prevzela vlogo razreševanja problemov. V začetkih delovanja sklada so se kazale njegove številne pomanjkljivosti. Velik problem je predstavljajo razdeljevanje sredstev, saj je prišlo do razdeljevanje sredstev posameznim državam in ne regionalni politiki EGS (Mulec, 2008, str. 29).

ESRR financira oziroma je namenjen porasti konkurenčnosti in produktivnosti gospodarstva. Podpira investicije v infrastrukturo in proizvodnjo, podpira ukrepe za razvoj regijskega potenciala. Njegov namen je zmanjšati regionalna neravnovesja in prispevati k večji teritorialni, socialni in ekonomski koheziji (Mulec, 2008, str. 30).

#### **6.1.2 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD**

Evropski socialni sklad – ESS je nastanek skupnega trga s povečevanjem socialne kohezije spodbujal že leta 1958. Evropska komisija je mnenja, da kljub cilju ES o ekonomski in socialni koheziji še obstajajo velike razlike glede razdelitve prihodka. Tako je namen ESS prispevati k uresničevanju tega cilja ter spodbujati aktivno iskanje zaposlitve, preprečevati brezposelnost in vključiti še ne vključenih družbenih skupin na trg dela. Njegova naloga je

financirati aktivnosti in programe, namenjene usposabljanju in izobraževanju delavcev. Pomagal naj bi manj razvitim regijam, kjer gre za pomanjkanje usposobljene delovne sile. Pogosto pa je učinek ravno obraten, saj uspešno usposobljeni delavci iščejo nove možnosti zaposlitve v razvitejših regijah, ali pa so preveč usposobljeni za zaposlitev v svoji regiji (Mulec, 2008, str. 35-36).

### **6.1.3 DRUGI SKLADI**

Uredba sveta (ES) je uvedla spremembe za obdobje 2007-2013 na področju kmetijske strukturne politike. Za to obdobje je bil uveden nov Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki pa ne spada med strukturne sklade. Kmetijska območja so vseeno financirana iz strukturnih skladov, koordinira pa jih Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja. Na tem področju je velika neučinkovitost kohezijske politike. Posledično prihaja do nasprotujočih si ciljev, prejšnjega delovanja sklada v obdobju 2000–2006 in instrumentov I. in II. stebra evropske skupne kmetijske politike v finančnem obdobju 2007–2013, saj instrument I. stebra ostaja prejšnji sklad, II. pa je novi Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja. V sedanjem obdobju novi sklad podpira območja manj razvitih regij, medtem ko prejšnji sklad podpira uspešnejše in bogatejše kmetije ter prihaja do dodatnih neravnovesij. Finančna sredstva v obdobju 2007-2013 so nesorazmerna (Mulec, 2008, str. 40-41).

V obdobju 2007-2013 je Evropski sklad za ribištvo nadomestil prejšnji Finančni instrument za usmerjanje ribištva, ki prav tako več ne spada med strukturne sklade. Za to področje velja kompleksno črpanje sredstev in s podobnimi težavami kot Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja (Mulec, 2008, str. 45).

## **6.2 KOHEZIJSKI SKLAD**

Kohezijski sklad deluje od leta 1994 in zagotavlja finančna sredstva na področju okolja in prometne infrastrukture vseevropskih omrežij za izvajanje intervencij. Od strukturnih skladov se razlikuje po tem, da se na podlagi dogovora med Evropsko komisijo in državo članico dodeli pomoč za posamezni velik projekt. Takšen način pa je v preteklosti veljal za vse projekte. Do sredstev kohezijskega sklada so upravičene najmanj razvite države članice. Nacionalni prihodek (BNP) na prebivalca, mora biti nižji od 90 povprečnega EU. Tiste države članice, ki so upravičene do teh sredstev, morajo izpolnjevati določene pogoje. Z majem 2004 je do sredstev kohezijskega sklada upravičena tudi Slovenija (Mulec, 2008, str. 47-49).

## **6.3 DRUGI FINANČNI INSTRUMENTI**

Drugi finančni instrumenti so:

- Evropski investicijski sklad,
- Evropska investicijska banka,
- EURATOM (Euratom Research and Training Programme on Nuclear Energy).



Socialno in ekonomsko kohezijo spodbujajo preko jamstev in posojil. Kohezijski in strukturni skladi nudijo nepovratna sredstva upravičenem subjektom v državah članicah in delujejo po načelu solidarnosti. Ostali finančni instrumenti pa nudijo pomoč v obliki ugodnih posojil, kar je tudi bistvena razlika od prej navedenih skladov (Mulec, 2008, str. 59-60).

Vsi strukturni skladi in kohezijski sklad imajo načela, po katerih delujejo.

#### **6.4 URESNIČEVANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU V SLOVENIJI**

Ob vstopanju Slovenije v EU je bilo ključno vprašanje, kakšna naj bo teritorialna delitev Slovenije, da bi lahko učinkovito črpala najintenzivnejša sredstva, ki se dodelijo le regijam z nižjim BDP od 75 % povprečja EU. Da bi razdelitev finančne pomoči med manj razvita regija potekalo pravično, je statistični urad EU izdelal nomenklaturu teritorialnih enot. Na podlagi teh se pridobivajo statistični podatki, po katerih se lahko dodelijo finančna sredstva. Z NUTS nomenklaturu so regije razdeljene na več ravni. Najintenzivnejša sredstva pa pridobivajo tudi regije, ki ne spadajo oziroma niso najbolj potrebne takšne pomoči. Najbolj pomembni pa sta NUTS II in NUTS III, gledano s strani dodeljevanja finančnih pomoči. Slovenija se je odločila svoje območje razdeliti na 12 statističnih regij. Ker je bila takrat uvrščena kot ena regija na NUTS III ravni, je bila upravičena do najintenzivnejših sredstev. Sredstev pa Slovenija takrat ni znala učinkovito porabiti. Razdelitev Slovenije na 12 statističnih regij pa predstavlja še večjo razdrobljenost Slovenije, upoštevajoč podatek, da imamo glede na Evropo največ občin na število prebivalcev (Mulec, 2008, str. 129-130).

V letih 2000-2006, ko je Slovenija vstopala v EU, je bil v Sloveniji vzpostavljen centraliziran sistem regionalizma. Vse glede odločanja in razdeljevanja sredstev je bilo centralizirano. V Enotni programski dokument (EPD), ki je bil orodje za razporeditev sredstev, regije sploh niso bile vključene. Denar, ki je bil preko njega poslan za različne projekte regije, je bil razporejen bolj na način »vsakomur nekaj« in ni bil uporabljen kot del nacionalno-regionalnih strategij. Iz tega je Slovenija v teh letih potegnila dejstvo, da se morajo ključni dokumenti pripraviti bolj odgovorno, da se regije vključijo s svojimi cilji po sistemu od spodaj navzgor in da se zagotovi večje znanje v kadrih na regionalni in nacionalni ravni (RRP Savinjske regije, 2006, str. 13).

Slovenija pa še zmeraj nima dobro oblikovane pravne podlage, ki bi omogočila čim bolj učinkovito izvajanje regionalne politike in črpanja finančnih sredstev EU. Zelo pozno je sprejela pomembne dokumente, ki omogočajo čim boljše pridobivanje sredstev. Nekatere spremembe zakonov s tega področja v parlamentu niso dobile podpore zaradi nasprotovanj in različnih zasebnih in političnih interesov. Prihaja do neučinkovitega delovanja organov s področja kohezijskega in strukturnega sklada zaradi neustreznih reform. Prav tako je zakonodaja, ki ureja državni proračun, neustrezno urejena, saj onemogoča prenos neporabljenih sredstev EU med leti, kar posledično slabi učinkovitost investicijskih projektov (Mulec, 2008, str. 137 in 145).

V načrtovanje za razvoj v obdobju 2007-2013 se je kohezijska politika odločila nameniti:

- *cilju konvergence* 81,54 % vseh sredstev, za najrevnejše regije oziroma države članice,
- približno 15,95 % strukturnih sredstev kot podporo trajnostnemu razvoju in inovacijam v skladu s *ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja*,
- ostalih 2,52 % sredstev pa namenjenih v okviru *cilja evropskega teritorialnega sodelovanja*, za medregijsko in čezmejno sodelovanje (RRP Savinjske regije, 2006, str. 14).

#### **6.4.1 DOKUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE**

Evropski parlament in Svet sta za uresničitev naštetih ciljev za obdobje 2007-2013 sprejela sklop 5-ih uredb:

- Splošna uredba,
- Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj,
- Evropsko strategijo zaposlovanja, po kateri se bo izvajal Evropski socialni sklad,
- Kohezijski sklad,
- Evropska skupina za ozemeljsko sodelovanje (RRP Savinjske regije, 2006, str. 16).

Strateške smernice Skupnosti za kohezijo, na podlagi uredb, zagotovijo osredotočenost na cilje EU. Na podlagi tega države članice pripravijo:

- Nacionalne strateške referenčne okvire,
- Nacionalne in regionalne Operativne programe (RRP Savinjske regije, 2006, str. 19).

Slovenija je za obdobje 2007-2013 začela razmišljati bolj decentralizirano. Slovenija ob upoštevanju dokumentov EU nato načrtuje in izvaja regionalno politiko z dokumenti, ki so že navedeni v poglavju spodbujanja regionalnega razvoja in jih določa ZSRR-2 v 5. členu. V tem času pa se že pripravlja kohezijska politika EU in regionalna politika Slovenije za obdobje 2014-2020.

## **7 ANALIZA UGOTOVITEV IN OVREDNOTENJE HIPOTEZ**

### **Analiza ugotovitve urejanja prostora**

Podala bom svoje mnenje o zakonodaji, ki ureja urejanje prostora, ki sem ga pridobila pri pisanju diplomske naloge. Spomnimo se, kaj je urejal ZUreP-1, ki je bil prvi celoviti zakon s tega področja: prostorsko načrtovanje, prostorske ukrepe, opremljanje zemljišč za gradnjo, vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov, pogoje za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja in določal prekrške glede urejanja prostora. ZUreP-1 je to vsebino urejal od leta 2003. Že čez 5 let je prišlo do velikih sprememb. Z uvedbo ZPNačrt se prostorsko načrtovanje, opremljanje zemljišč za gradnjo in sistem zbirk prostorskih podatkov po ZUreP-1 popolnoma spremeni zaradi pomanjkljivosti zakona. Znatno se je spremenilo prostorsko načrtovanje, ki ga ZPNačrt ureja povsem na novo. Takšna zakonodaja je nato sledila od leta 2007 pa do leta 2010, ko ponovno pride do sprememb. Leta 2010 je sledila uvedba ZUPUDPP, ki je začel povsem na novo urejati državni prostorski načrt po ZPNačrt. Posledično so se s takšnim spreminjanjem zakonodaje spreminjali tudi vsi področni predpisi.

Takšno spreminjanje zakonodaje privede do nejasnosti, katera vsebina oziroma členi so prenehali veljati, kateri se še lahko uporabijo in podobno. Sama sem imela veliko težav pri samem prebiranju te zakonodaje. Tudi strokovna literatura, ki sem jo uporabila v diplomski nalogi, poudarja nerazumljivost in nejasnost zakonov za uporabnika. Že ena sama novost s tega področja lahko potrebuje čas, da se nov sistem utrdi. Pri nenehnem velikem spreminjanju pa lahko privede do velike zmede, še posebej za nekoga, ki načrtuje in izvaja večletno prostorsko ureditev.

Moje mnenje oziroma ugotovitev ob tem pa je, da bi bilo že veliko enostavneje, če bi se ti trije zakoni združili v enega. ZUreP-1 bi lahko uvedel vse spremembe, ki so prišle z ZPNačrt in ZUPUDPP, glede na to, da se njihova vsebina navezuje na enake stvari. Trije zakoni, ki urejajo eno in isto področje, privedejo do nejasnosti in nerazumljivosti njihove uporabe. Ob tem pa se vseeno mora upoštevati dobra stran, saj vse te spremembe pomenijo, da se področje urejanje prostora Slovenije iz leta v leto skuša izboljševati.

### **Analiza ugotovitve kohezijske politike EU**

Skozi razlago instrumentov kohezijske politike v poglavju 6 se da ugotoviti, da to ni ravno enostaven sistem. Glede na to, da sem povzela le osnovno vsebino delovanja tega sistema in se nisem spuščala v podrobnosti, sem dobila občutek obširnosti in zapletenosti tega področja, tako kot je to urejanje prostora. Tudi avtorica Breda Mulec v svoji knjigi (Mulec, 2008, str. 88) poudarja neučinkovitosti kohezijske politike. V evropskem proračunu se obseg strukturnih sredstev določa z dolgotrajnimi pogajanjem. Pri tem pa prevladujejo politično-nacionalni interesi nad razvojno-ekonomskimi. Postopek pridobivanja sredstev kohezijske politike, da upravičenci lahko zaprosijo za evropska sredstva, velja za birokratski in zapleten. In če je evropska zakonodaja glede tega

obsežna in nerazumljiva, imajo najverjetneje države članice in njeni upravičenci do sredstev še večje težave pri nejasnosti kohezijske politike.

## **Ovrednotenje hipotez**

*H1: Območno razvojno partnerstvo Obsotelje in Kozjansko deluje v skladu s cilji, opredeljenimi v Zakonu o prostorskem načrtovanju.*

Če primerjam cilje, opredeljene po ZPNačrt:

- splošen cilj: omogočati skladen prostorski razvoj,
- ostali cilji so omogočati: kakovostne bivalne razmere, gospodarna ter učinkovita raba zemljišč, ohranjanje narave in varstvo okolja, naravnih virov, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

in cilje izboljšav zastavljene s strani ORP Obsotelje in Kozjansko v obdobju 2007–2013:

- brezposelnost, strmeti k odpiranju novih delovnih mest,
- varstvo kulturne dediščine in naravnih vrednot,
- izgradnja infrastrukture (prometna infrastruktura, ravnanje s komunalnimi odpadki in oskrba s pitno vodo),
- uravnotežen razvoj podeželja in mest ter izboljšanje in ohranjanje poseljenosti območja,

lahko z naštetimi cilji v obeh sklopih v celoti potrdim H1. Ker območno razvojno partnerstvo velja za manj razviti del Savinjske regije, si s tem prizadeva za čim večje doseganje naštetih ciljev ter s tem pospešiti razvoj in izboljšati kvaliteto življenja tega območja.

*H2: Urejanje prostora v Sloveniji poteka hierarhično, pri tem pa se upoštevajo želje najnižjih ravni.*

Tudi H2 lahko delno potrdim. V tretjem poglavju, kjer sem obravnavala prostorsko načrtovanje po ZPNačrt, je določeno, da prostorsko načrtovanje poteka hierarhično z delitvijo prostorskih aktov. To pomeni, da se na državni ravni sprejemajo najpomembnejše odločitve, ki veljajo enako za celotno ozemlje. Država pa pri manj pomembnih stvareh oziroma stvareh, ki se tičejo le posamezne lokalne skupnosti, večkrat prepušča takšne odločitve le-tem. Drugi del hipoteze, ki pravi, da se upoštevajo želje najnižjih ravni (občin), pa ni povsem točen. Iz poglavja o kohezijski politiki EU lahko ugotovimo, da naš sistem deluje preveč centralizirano, pri čemer se prepogosto zanemarjajo želje in potrebe regij in občin.

*H3: Slovenija ima učinkovit sistem črpanja finančnih sredstev kohezijske politike EU.*

S H3 sem trditev zavrgla. Slovenija je že na samem začetku, z vstopom v območje EU, imela napačen pristop do kohezijske politike EU. Posledično je prišlo do premajhnega izkoriščanja finančnih sredstev, kot bi jih sicer lahko. Zanimiv podatek, ki ga je avtorica

Breda Mulec navedla v svoji knjigi (Mulec, 2008, str. 128), je, da je Slovenija leta 2004 iz proračuna EU dobila takratnih nekaj več kot 44 milijard tolarjev. V isti proračun pa je istega leta vplačala 40 milijard takratnih tolarjev. Vse do danes pa še vedno imamo ne najbolj učinkovitih predpisov, ki bi omogočali produktivno črpanje sredstev kohezijske politike EU.

*H4: Urejanje prostora in spodbujanje regionalnega razvoja sta področji, ki medsebojno sodelujeta na ravni regije.*

Hipotezo sem delno potrdila. Z vidika zakonodaje ZSRR-2 določa, da se prostorsko načrtovanje, kot del urejanja prostora in regionalni razvoj, srečujeta na ravni regije. Hipoteze pa ne morem povsem potrditi, saj v praksi poteka drugačen način. Do danes je bil sprejet le en regionalni prostorski načrt, ostale prostorske ureditve pa se sprejemajo na območju posamezne občine in ne sodelujejo med seboj.

## 8 ZAKLJUČEK

V današnjem času je zaradi množičnih posegov v naravno okolje, bodisi s strani nas ljudi samih bodisi s strani naravnih procesov, ki posledično za sabo prinesejo marsikateri problem, pomembno skrbno urejati prostor. Že pred tisočletji je potekalo preoblikovanje okolja, prihajalo je do njegovega spreminjanja zaradi lažjega bivanja človeka v njem. Kmalu je postalo urejanje prostora del zakonodaje in pomemben del politik posamezne države.

Če želimo neko prostorsko ureditev danes načrtovati, moramo za to imeti prostorski akt. Pri nas se vsakršni posegi v prostor načrtujejo in izvedejo na podlagi prostorskih aktov državne, medobčinske ali občinske ravni. Za njih je značilna hierarhična delitev in vse prej kot enostavni postopki sprejemanja prostorskih aktov. Z urejanjem prostora in prostorskim načrtovanjem se mora zagotavljati trajnostni prostorski razvoj in čim manj onesnaževanja okolja ter uničevanja naravnih virov. Morda je prav zaradi tega značilna zapletena in venomer spreminjajoča pravna podlaga s tega področja.

Z uvedbo Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je bil cilj Slovenije zmanjšati razlike med regijami in izboljšati način življenja ljudi na celotnem območju države. Današnji Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja določa sodelovanje med državo in občinami, ki se srečujejo v regiji. Določa številne dokumente in organe za izvajanje regionalne politike, prav tako pa tudi dejavnosti in ukrepe na regionalni ravni.

Poglavje, kjer sem povezala urejanje prostora in spodbujanje regionalnega razvoja, predstavlja osrednjo točko diplomske naloge oziroma razlaga njuno povezavo in delovanje obeh področij na podlagi pravne podlage v praksi. Iz tega sledi, da se v primeru načrtovanja prostorskih ureditev na regionalni ravni oziroma za prostorsko ureditev, ne glede na to, na kateri ravni se bo načrtovala, mora upoštevati, kakšno je stanje prostora (naravne danosti), socialno-ekonomski kazalci, kakšne so družbene dejavnosti, naselbinski sistem, ali obstaja ogroženost za naravne in druge nesreče in podobno. Sama sem pri tem izpostavila del Savinjske regije, natančneje Območno razvojno partnerstvo Obsotelje in Kozjansko. To območno razvojno partnerstvo sem v diplomski nalogi uporabila predvsem zaradi prikaza, kaj je pomembno upoštevati pri načrtovanju prostorske ureditve, če ta del velja za nerazvitega. Ob upoštevanju, da je to manj razvito območje, se naredi analiza obstoječega stanja in določi, katere bodo razvojne prioritete območja v prihodnje. Ugotoviti se mora, kako bi se lahko izboljšalo stanje območja, da bi prišlo do primerljivega načina življenja in prostora z drugimi območji Slovenije.

Drugi del zgoraj opisanega poglavja pa opisuje probleme oziroma vzroke, ki se pojavljajo pri povezovanju prostorskega načrtovanja in regionalnega razvoja. Čeprav se morda na prvi pogled zdi, da imamo zakonodajo, ki pomaga pri uresničevanju urejanja prostora na regionalni ravni, temu ni tako. Imamo premalo opredeljena pravila in za to prihaja do ne uveljavljanja regionalnih prostorskih načrtov. Ker je urejanje prostora del različnih strok, ki so enakovredne, pogosto prihaja tudi do njihovih medsebojnih nasprotujočih si

interesov. Prav tako pa tudi državna raven ravno ne pripomore, da bi se to izboljšalo. Občine ne zanima njihovo sodelovanje v zadevah, ki se navezujejo na več občin, oziroma niso zavezane k sodelovanju s kakim dokumentom oziroma predpisom, ki bi jim to nalagal. Dokaz o tem je samo en regionalni prostorski načrt, ki je bil sprejet v Sloveniji.

Proti koncu pisanja diplomske naloge sem se dotaknila evropske kohezijske politike EU. Z vstopom Slovenije v EU smo pridobili pravico črpanja evropskih finančnih sredstev, ki pa se je že na samem začetku pokazalo za neuspešno. Že različni predpisi EU so določeni nejasno, kar ne pomaga državam članicam. Tudi Slovenija je na začetku zaradi nepravočasno sprejetih potrebnih reform in nekaterih pomanjkljivosti premalo izkoristila ta finančna sredstva. V obdobju 2007-2013 se je stanje nekoliko izboljšalo, vendar ne v tej meri, da bi lahko rekli, da imamo urejeno zakonodajo s tega področja.

V zadnjem poglavju sem naredila analizo obravnavanega v diplomski nalogi in izpostavila ugotovitve in svoje mnenje o urejanju prostora pri nas. Potrdila oziroma zavrgla sem hipoteze, ki sem jih navedla v uvodu.

# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

- Blaganje, Dušan (2008). *Uvod v urejanje prostora in gradbene zadeve*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Breznik, Janez, Duhovnik, Janez, Kmecl, Andrej, Čebulj, Janez, Blaganje, Dušan, Knez, Rajko, Štritof Brus, Mojca (2010). *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) s komentarjem*. GV, Ljubljana.
- Dekleva, Jože, Kumer, Alenka, Štravs, Luka, Prelog, Mojmir, Konečnik Kunst, Marinka, Lončar, Mery, Solomun, Janja, Fatur, Marko, Ivanič, Luka, Koselj, Nina (2011). *Urejanje prostora na občinski ravni*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Mulec, Breda (2008). *Kohezijska politika Evropske Unije in problemi njene implementacije s posebnim poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Koščak, Ljubljana.
- Nared, Janez (2007). *Prostorski vplivi slovenske regionalne politike*. ZRC, Ljubljana.
- Pogačnik, Andrej (1992). *Urejanje prostora in varstvo okolja*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Pogačnik, Andrej (2006). *Kako izdelamo prostorske načrte*. Obzorja Maribor, Maribor.
- Pogačnik, Andrej, Lavrač, Ivo, Marušič, Janez, Ravbar, Marjan, Zavodnik Lamovšek, Alma, Rogel, Špela (2006). *Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja*. Univerza v Ljubljani Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana.
- Pogačnik, Andrej, Lavrač, Ivo, Marušič, Janez, Ravbar, Marjan, Zavodnik Lamovšek, Alma, Rogel, Špela (2006). *Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja*. Privzeto 12. 05. 2013 iz: [http://www.arhiv.mop.gov.si/si/raziskovalne\\_naloge\\_studije\\_in\\_strokovne\\_podlage/](http://www.arhiv.mop.gov.si/si/raziskovalne_naloge_studije_in_strokovne_podlage/).
- Razvojna agencija Savinjske regije (2011). *Predstavitveni katalog Savinjske regije. Savinjska regija...na poti k najboljši regiji....* Čukgraf, Postojna.

## VIRI

### Predpisi

- Mrežna razvojna agencija Obsotelje in Kozjansko (2006). Območni razvojni program Obsotelja in Kozjanskega 2007–2013. Razvojna agencija Kozjansko (2006). *Območni razvojni program Obsotelje in Kozjanskega 2007-2013*. Privzeto 15. 04. 2013 iz: <http://www.ra-kozjansko.si/f/docs/Razvojni-dokumenti/ORP-OBSOTELJE-IN-KOZJANSKO--OK.pdf>.
- (2011). Odlok o regionalnem prostorskem načrtu Čistilna naprava ob Vrtojbi. Ur. list RS, št. 103/11.



- Regionalna razvojna agencija Celje (2006). Regionalni razvojni program Savinjske regije 2007–2013.  
Regionalna razvojna agencija Celje (2006). *Regionalni razvojni program Savinjske regije 2007-2013*. Privzeto 18. 04. 2013 iz: [http://www.rra-celje.si/default499f.html?V\\_DOC\\_ID=921](http://www.rra-celje.si/default499f.html?V_DOC_ID=921).
- (2007). Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Ur. list RS, št. 33/07.
- (2009). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-A). Ur. list RS, št. 108/09, 43/11.
- (2012). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B). Ur. list RS, št. 57/12.
- (2012). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-C). Ur. list RS, št. 109/12.
- (2011). Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Ur. list RS, št. 20/11.
- (2012). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2A). Ur. list RS, št. 57/12.
- (2010). Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Ur. list RS, št. 80/10, 106/10.
- (2012). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP-A). Ur. list RS, št. 57/12.
- (2002). Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Ur. list RS, št. 110/02, 8/03, 58/03, 33/07, 108/09, 79/10, 80/10, 106/10.

#### Viri z interneta

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (2013). *Skupna izhodišča za izboljšanje povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni*. Privzeto 11. 05. 2013 iz: [http://www.mzip.gov.si/si/delovna\\_podrocja/prostor/prostorski\\_razvoj\\_na\\_nacionalni\\_ravni/](http://www.mzip.gov.si/si/delovna_podrocja/prostor/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/).