

Let 9 št 1 leto 2016

Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji

Bojan RADEJ , Mojca GOLOBIČ



Ustvarjalna gmajna, 2.5
Ljubljana, september 2016
Slovensko Društvo Evalvatorjev
Tabor 7, Ljubljana

info@sdeval.si, <http://www.sdeval.si>

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

001.818:711.2(497.4)(0.034.2)

RADEJ, Bojan

Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji [Elektronski vir] / Bojan Radej, Mojca Golobič. - 1. izd. - El. knjiga. - Ljubljana : Slovensko društvo evalvatorjev, 2016. - (Delovni zvezki SDE = Working paper SES ; vol. 9, no. 1)

Način dostopa (URL):): <http://www.sdeval.si/komisija-za-vrednotenje/publikacije/604-interventna-logika-prostorskega-razvoja-v-sloveniji>

ISBN 978-961-93348-8-1 (pdf)
1. Golobič, Mojca
285417472

PROSTORSKEGA RAZVOJA V SLOVENIJI

Bojan Radej, Slovensko društvo evalvatorjev
Mojca Golobič, Biotehniška fakulteta UL, Oddelek za krajinsko arhitekturo

RAZKRITJE: Besedilo je bilo pripravljeno v okviru projekta, ki ga je razpisalo Ministrstvo za okolje in prostor (Direktorat za prostor, graditev in stanovanja) z javnim naročilom št. 430-322/2015: »Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050«, ki ga vodi Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani (prof. dr. Mojca Golobič). Tukaj predstavljena stališča ne odsevajo nujno stališč članov projektne ekipe, niti Ministrstva za okolje in prostor ter ne prejudicirajo končnih rešitev projekta, v katerem je besedilo nastalo.

ZAHVALA: Za pripombe na prejšnjo različico besedila se zahvaljujem dr. Katarini Zailer Groznik, dr. Jelki Pirkovič, dr. Mojci Golobič, Blanki Bartol, Ines Lupše, Tomažu Miklavčič.

NELEKTORIRANO.

PREDLOG ZA CITIRANJE: Radej B., M. Golobič. Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji. Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki let. 9, št. 1 (Sept. 2016), 38 str., <http://www.sdeval.si/39-objave/objave/490-divided-we-stand>

Ljubljana, 1. September 2016

Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji

Povzetek: Ni redko, čeprav paradoksalno, da si javne politike izberejo način razmišljanja in delovanja, torej interventno logiko, ki najbolj izpostavi njihove slabosti in nezmožnosti. To se rado pripeti zlasti medsektorsko, torej horizontalno zastavljenim politikam, ki nimajo močne lastne sektorske (vertikalne) podlage kot je na primer trajnostni razvoj, v pričujočem primeru pa prostorska politika. Prispevek predlaga, da prostorska razvojna politika v prihodnje izoblikuje in privzame interventno logiko, ki bo uravnovesila njeno vertikalno in horizontalno os delovanja.

Ključne besede: Strategija prostorskega razvoja, Kompleksnost, Horizontalno usklajevanje medsektorskih interesov

1. Uvod

Pričujoče besedilo je fragment širše študije, ki bo ovrednotila nastajajočo **Strategijo prostorskega razvoja do leta 2030/2050** (Golobič in sod., 2017) s stališča njenega prispevka k prostorski koheziji Slovenije. Prispevek analizira interventno logiko SPRS, torej mehanizem doseganja njenih strateških vizij in ciljev. SPRS je dokument, ki mora v skladu z zastavljeno Vizijo SPRS (MOP, 2016) uveljaviti prehod od normativnih v komunikativne mehanizme doseganja prostorskih ciljev. V ta namen je za SPRS predlagan status transformacijskega dokumenta, ki jo z mezo ravni obravnave pojasnjuje presečna interventna logika. Nova interventna logika je razen programiranja transformacijskih politik uporabna tudi za načrtovanje drugačnega pristopa k usklajevanju interesov v prostoru.

Potreba po **proučevanju interventne logike** prostorske politike je pogojena že s samo dolgoročno naravo nove SPRS, predvsem s stališča vrednotenja relevantnosti SPRS za reševanje strateških problemov prostorskega razvoja v Sloveniji in s tem posebej s stališča možnosti za uresničitev Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016). Drugi, nič manj pomemben razlog za osvetlitev interventne logike prostorskega razvoja je opažanje, da v Sloveniji obstaja znaten razkorak med oceno (ne)ugodnosti desetletnih trendov v prostoru in oceno uresničevanja predvidenih ukrepov predhodnega SPRS 2004.

Premislek o interventni logiki implicira, da so lahko politike neuspešne že zato, ker svoj izziv razumejo preslabo in včasih celo v nasprotju s svojimi temeljnimi interesi. Zamenjava miselnosti v strateškem vodenju politik lahko sprosti velike potenciale sodelovanja v prostoru in s tem omogoči, kjer je to dobrodošlo, tudi veliko bolj multi-funkcionalno uporabo prostora.

2. Razvoj v prostoru 2000-2010

Od leta 2011 so bile opravljene tri podrobne študije, ki so neodvisno proučile razvoj ključnih trendov v prostoru in ocenile izvajalske procese pri uresničevanju SPRS 2004.

Poglobljeno sistematično oceno teženj v prostoru 2000-2010 so v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta pripravili Pogačnik s sod. (2011). Študija je nedvomno temeljno delo, ki bo obvezna referenca vsakemu proučevalcu sprememb v slovenskem prostoru v prvem desetletju XXI stoletja. Iz zelo raznorodnih virov so pridobili podatke o spremembah v prostoru, v povzetku ključnih ugotovitev pa navedejo okoli 80 kazalnikov prostorskega razvoja, ki so združeni v več skupin (Preglednica 1). Na podlagi ugotovljenega stanja v prostoru predlagajo vrsto usmeritev za prostorsko politiko v naslednjem dolgoročnem obdobju.

Ocena trendov v prostoru je negativna, saj so se v proučenem obdobju trendi v prostoru v povprečju poslabšali. Zabeleženi trendi sicer ne morejo služiti za oceno uspešnosti SPRS 2004 ampak pričajo kvečjemu o vplivih vseh sektorskih politik s prostorskimi učinki (in neidentificiranih zunanjih dejavnikov).

Preglednica 1: Sintezna ocena teženj v prostoru 2000-2010

Kazalniki ocene teženj v prostoru	Število analiziranih kazalnikov	Trendi kazalnikov				Težnje v prostoru *
		1. Negativni	2. Nevtralni	3. Pozitivni	4. Rezultat (4=3-1)	
1. Dejavniki prostorskega razvoja:	17	8	7	6	-2	Negativne
- Demografski razvoj (1a)	8	2	4	4	+2	Srednje pozitivne
- Gospodarski razvoj (1b)	9	6	3	2	-4	Negativne
2. Razporeditev dejavnosti	10	6	3	7	+1	Šibko pozitivne
3. Razvoj omrežja mest in drugih naselij	10	7	4	6	-1	Negativne
4. Prestrukturiranje podeželja	10	7	4	4	-3	Negativne
5. Infrastrukturalna opremljenost:	16	10	2	11	+1	Šibko pozitivne
- Prometne povezave	5	5	1	2	-3	Negativne
- Telekomunikacije	2	0	0	2	+2	Močno pozitivne
- Oskrba z energijo	2	2	1	0	-2	Negativne
- Oskrba s pitno vodo	5	1	0	4	+4	Močno pozitivne
- Ravnanje z odpadki	3	2	0	3	+1	Srednje pozitivne
6. Naravne in kulturne dobrine	7	4	4	1	-3	Negativne
7. Krajinske značilnosti prostora	5	0	0	5	+5	Močno pozitivne
8. Prostorsko planiranje, instituci. razvoj	7	7	1	2	-5	Negativne
Skupaj težnje v prostoru, od tega:	82	51	25	42	-9	Negativne
- Gospodarsko-prostorski vidik (=1b)	9	6	3	2	-4	Negativne
- Družbeno-prostorski vidik (=1a+2+3+4+5+8)	61	41	18	34	-7	Negativno
- Fizično-prostorski vidik (=6+7)	12	4	4	6	+2	Šibko pozitivno

Vir podatkov: Priloga. Legenda: * Močno pozitivno (Presežek pozitivnih nad negativnimi trendi v vsaj 75% kazalnikov); Dokaj pozitivno (50 do 75% presežka); Srednje pozitivno (25 do 50% presežka); Šibko pozitivno (največ 25% presežka); Negativno (Presežek negativnih nad pozitivnimi trendi). Vplivi so lahko za isto kategorijo ocenjevanja tako pozitivni kot negativni, zato se seštevek negativnih, nevtralnih in pozitivnih kazalnikov večinoma ne sešteje v prikazano skupno število analiziranih kazalnikov.

V Pogačnikovi študiji izstopa poslabšanje prostorskih dejavnikov v povezavi s prostorskimi vplivi gospodarskega razvoja, razvojem omrežja mest in drugih naselij, prestrukturiranjem podeželja, prometno in energetska infrastrukturo, naravnimi in kulturnimi dobrinami ter institucionalnim razvojem na področju prostorskega planiranja. Imamo sicer precejšnje zadržke do ustreznosti poimenovanja skupin kazalnikov, zlasti za 6. in 7. področje teritorialnega razvoja v Preglednici 1, glede na zajete kazalnike, ki za imenovana področja niso reprezentativni – razumemo pa, da je to pogojeno z nedostopnostjo ustrežnejših kazalnikov.

V obravnavanem desetletju so se v dolgoročni perspektivi spreminjali mnogi trendi (25 kazalnikov), ki jih brez konkretnega konteksta ni mogoče označiti kot dobre ali slabe. Razmere v prostoru se spreminjajo tudi onkraj tega, kar lahko enolično zabeležimo kot pozitivni ali negativni trend oziroma vpliv politik.

Zavodnik Lamovšek (2013), ki je delno črpala iz Pogačnikove študije, je stanje v prostoru opisala z naslednjimi ključnimi ugotovitvami:

- obstajajo velike razlike v prostorskem razvoju regij, predvsem na račun krepitve Ljubljanskega urbanega območja,
- neenakomeren urbani razvoj, povezan s pomanjkanjem učinkovitih instrumentov zemljiške in stanovanjske politike (hkrati pa se ne izvajajo niti instrumenti, ki so že sprejeti),
- pritiski suburbanizacije ob avtocestnem križu ter hkratno praznjenje mestnih središč,
- stihijska in nenadzorovana razpršena gradnja, degradirana urbana in druga območja,
- nenačrtna in pomanjkljiva prenova mestnih jeder,
- slaba infrastrukturna opremljenost naselij,
- prestrukturiranje podeželskega prostora zaradi spremenjene vloge kmetijstva,
- obsežno zaraščanje kmetijskih površin z gozdom,
- slabe prometne povezave ob sicer razvejanem cestnem omrežju,
- premajhen poudarek na železniškem prometu in nezadostna mreža javnih prevoznih sredstev,
- slaba sistemska rešitev varstva kmetijskih zemljišč,
- nespoštovanje in neupoštevanje predpisov o urejanju prostora,
- pomanjkanje regionalne ravni kot vmesnega člana med državno in lokalno upravno organiziranostjo,
- pomanjkanje ustreznih kadrov ter nepovezano delovanje sektorjev.

Negativni trendi v prostoru visoko korelirajo z **negativno oceno dosežkov institucionalnega razvoja** na področju prostorskega planiranja (Vrstica 8 v Preglednici 1). Negativne ocene upravljanja so bile navedene na sedmih področjih: neučinkovit sistem planiranja, odsotnost regionalne členitve, slabosti zemljiške in stanovanjske politike, šibkost lokalnih skupnosti in

preslabo vključevanje javnosti. Zavodnik Lamovšek s sodelavkami (2014) je v projektu Attract-SEE, katerega naročnik je bilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, proučila še en vidik institucionalnih slabosti prostorske politike in sicer sistem spremljanja prostorskega razvoja.

Zavodnik Lamovšek s sod. ugotavlja, da Slovenija nima vzpostavljenega **sistema stalnega spremljanja prostorskega razvoja**. Po trenutno veljavni zakonodaji je sistem spremljanja preohlapno opredeljen. Neposredno ne predpisuje izvedbe analiz o stanju v prostoru, prostorskem razvoju ter analiz prostorskih trendov, niti ne predpisuje priprave ocen izvajanja prostorskih politik ali drugih politik z vplivom na prostor. Področni zakon (86. členu ZPNačrt, 2007) pripravljavce prostorskih aktov zavezuje le k pripravi prikaza stanja prostora, ki se izdelata na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema in je podrobneje predpisan v Pravilniku o prikazu stanja prostora (Ur. l. RS, št. 50/2008). Prikaz stanja prostora je strokovna podlaga za pripravo prostorskih aktov ter nima značaja poročila. Tako sta bili v zadnjih dveh desetletjih sprejeti le dve formalni poročili o stanju v prostoru (2001, 2014, Miklavčič in sod.).

Hkrati s pripravo predloga sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja so Lamovšek in sod. (2014) analizirale okoli 100 kazalnikov za spremljanje prostorskega razvoja. Z analizo kazalnikov so identificirale naslednje **razloge za institucionalne slabosti** na področju urejanja prostora in prostorskega planiranja:

- Preogosto spreminjanje prostorske zakonodaje, ki ni vzpostavila kontinuitete prostorskega načrtovanja in spremljanja prostorskega razvoja.
- Usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami pogosto ni uspešno, kar vodi v sprejemanje enostranskih in neusklajenih odločitev.
- Odsotnosti regionalne ravni in s tem prevelik razpon med lokalno in državno ravno odločanja, kar lahko na eni strani povzroča predimenzioniranje posameznih dejavnosti v regiji (npr. gospodarske cone, ki so načrtovane v vsaki občini) ali popolno odsotnost posamezne dejavnosti na drugi strani.
- Odsotnosti vrednotenja sprejetih državnih politik in programov, ki v večini primerov prostorskega vidika sploh ne vključujejo in s tem ne preverjajo njihovega izpolnjevanja in skladnosti z zastavljenimi cilji.
- Odsotnosti spremljanja izvajanja zastavljenih ciljev in stanja v prostoru in s tem povezanega vzdrževanja podatkovnih zbirk, ki dolgoročno omogočajo večji nadzor nad stanjem v prostoru in s tem višjo kakovost izvedenih posegov v prostor, ki so načrtovani v skladu z zastavljenimi cilji.
- Prepozno vključevanje in komuniciranje z javnostjo, kar pogosto vpliva na trajanje in končni rezultat projektov in s tem posledično na izvedbo projekta in stanje v prostoru.
- Premajhni skrbi za izobraževanje kadrov in raziskovalno dejavnost. Posebej se to odraža na lokalni ravni, kjer občine pogosto nimajo zaposlenega ustreznega kadra za

področje urejanja prostora. Posledice tega so lahko tudi sprejete nestrokovne odločitve.

V tretji študiji so Golobič in sod. (2014) po naročilu Ministrstva za infrastrukturo in prostor raziskale izvajanja SPRS 2004 s procesne plati. Predmet raziskave so bili izvedeni ukrepi (realizacija) in sicer: (1) Programi, pomembni za izvajanje SPRS, (2) Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje SPRS, (3) Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s SPRS ter (4) Spremljanje izvajanja SPRS. Raziskava je osvetlila postopkovni vidik; torej v kolikšni meri se ukrepi izvajajo, ne pa učinkov teh ukrepov na stanje v prostoru. Študija ob tem izoblikuje podlago za strateški pogled prostorske politike v prihodnost in poda tudi priporočila za njihovo doseganje z novo SPRS.

Rezultati raziskave so povzeti v Preglednici 2. Raziskava ugotavlja, da se ukrepi SPRS z redkimi izjemami izvajajo srednje dobro ali slabo. Dokaj ugodno je stanje na področju programov, ki podpirajo izvajanje strategije, saj večina takih programov obstaja, razvidna je tudi določena usklajenost s SPRS. Vendar glede na druge ugotovitve trdijo, da je medsektorska usklajenost bolj posledica naključja in vpetosti vseh dokumentov v isti širši okvir, kot pa načrtnega in učinkovitega usklajevanja teh dokumentov s prostorsko strategijo (Golobič in dr, 2014).

Preglednica 2: Povzetek ugotovitev tretjega projekta

Ukrep/aktivnosti	Povzetek ugotovitev	Ocena izvajanja *
Programi, pomembnih za izvajanje prostorske strategije		Delno
Udejanjanje načel in ciljev vzdržnega prostorskega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni	Načela in cilji prostorskega razvoja so vključeni v pregledane prostorske akte in razvojne programe.	Da
Izvajanje zasnove prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami in usmeritvami za razvoj posameznih prostorskih sistemov: poselitve, gospodarske javne infrastrukture in krajine	Prioritete in usmeritve za razvoj prostorskih sistemov se uresničujejo preko različnih programov, projektov in prostorskih ureditev.	Da
Izvajanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih obveznosti ter vključevanje v mednarodne prostorsko naravnane programe	Mednarodne pogodbe se izvajajo v različnem obsegu, vendar le posredno učinkujejo na izvajanje SPRS.	Delno
Pridobivanje razvojnih sredstev Evropskih skupnosti ali drugih sredstev naddržavnih organizacij.	Pridobivanje EU sredstev največkrat ni navezano na SPRS – SPRS služi kot osnova za pridobivanje EU sredstev le v primerih infrastrukture, vendar je tudi v tem primeru podlaga operativni program.	Delno
Izvajanje programov, opredeljenih v SPRS	Obstaja 15 od 24 programov, manjkajo zlasti programi s področja razvoja mest.	Delno
Naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje prostorske strategije		Delno
Izvajanje naloge NUP	Devet od desetih intervjuvanih NUP-ov izvaja ali delno izvaja svoje naloge.	Da
Dejavnosti ministrstva, pristojnega za prostor	Ministrstvo izvaja eno od osmih nalog, in sicer omogočanje sodelovanja javnosti v zadevah urejanja prostora (primer priprave DPN-jev), delno izvaja	Ne

	informiranje javnosti in nadzor nad zakonitostjo aktov (odvisno od časa, ki je na voljo), slabše pa (ne)opravlja koordinacije, promocije prostorskega načrtovanja in dokumentov. Še vedno ni bilo vzpostavljeno spremljanje stanja ali pripravljena poročila o stanju na področju urejanja prostora.	
Dejavnosti lokalnih skupnosti	Vse lokalne skupnosti še vedno nimajo pripravljenih občinskih prostorskih aktov. Postopki priprave (tudi mnenja) kažejo na to, da določila občin niso vedno v skladu s strateškimi usmeritvami države. Občine ne pripravljajo poročil o stanju na področju urejanja prostora.	Delno
Dejavnosti finančnega ministrstva	Finančni, davčni mehanizmi in sistemi državne pomoči obstajajo v okrnjeni obliki.	Ne
Dejavnosti izobraževanje in raziskovalnih inštitucij	Inštitucije izvajajo svoje naloge, saj imajo v študijskih programih ustrezne teme s področja urejanja prostora, študente učijo potrebna praktična znanja in sodelujejo v domačih/mednarodnih raziskovalnih projektih.	Da
Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo		Delno
Ugotavljanje upoštevanja usmeritev za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev	Pri usklajevanju razvojnih in varstvenih zahtev zaradi strogih režimov in EU zakonodaje največkrat prevladajo varstvene zahteve. Študije variant, primerjalne študije, strokovne podlage, študije ranljivosti in primernosti niso pripravljene v vseh primerih, kot bi to bilo potrebno.	Delno
Ugotavljanje skladnosti prostorskih aktov s SPRS	Analiza skladnosti prostorskih aktov je pokazala, da so akti v načelnih določilih (načela, cilji) skladni s Strategijo in da prispevajo k uresnitvi prioritete, zapisanih v strategiji. Manjka pa operacionalizacija ukrepov za izvajanje SPRS, ki bi morala biti zapisana v posameznem prostorskem aktu.	Delno
Ugotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov s SPRS	Skrbnik SPRS ni aktiven pri spremljanju razvojnih dokumentov posameznih območij in dejavnosti, je pa analiza programov pokazala, da ti načelno in v ciljih SPRS upoštevajo. V praksi pa sektorji sami pripravljajo predpise brez posvetovanja z ministrstvom, pristojnim za prostor, kot je opredeljeno v SPRS.	Ne
Spremljanje izvajanja SPRS		Ne
Priprava poročila o stanju na področju urejanja prostora	Pripravljeno ni bilo nobeno poročilo.	Ne
Priprava obveznih minimalnih enotnih kazalnikov kot podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja ter za analizo izvajanja SPRS	Uredba je bila sprejeta, vendar se ne izvaja.	Delno
Vzpostavitev učinkovitega spremljanja stanja na področju urejanja prostora.	Sistem za spremljanje stanja na področju urejanja prostora ni vzpostavljen.	Ne

Vir: Golobič in sod., Preglednica 29. Legenda: * Tristopenjska lestvica: Da, Delno, Ne.

Ugotovili so, da (Golobič in dr, 2014):

- Nosilci urejanja prostora svoje naloge kot so navedene v SPRS opravljajo delno ali v celoti. Manj uspešne so pri opravljanju svojih nalog lokalne skupnosti, ki zamujajo s sprejemanjem prostorskih aktov, ti pa niso v celoti skladni z usmeritvami na strateški ravni.
- Ministrstvo, pristojno za prostor, je delno uspešno le na področjih informiranja, promocije prostorskega načrtovanja in sodelovanja javnosti. Neuspešno je pri:

- svoji osnovni nalogi, to je koordinaciji aktivnosti urejanja prostora, kjer je zaradi sprememb zakonodaje, zlasti evropskih direktiv in načina dela, ki temelji na pisnih stališčih, usklajevanje med posameznimi vsebinami in nosilci urejanja prostora 'postalo praktično nemogoče'. Ministrstvo koordinira samo še pripravo državnih prostorskih načrtov, pri pripravi občinskih prostorskih načrtov se morajo tako občine usklajevati z vsakim od nosilcev urejanja prostora posebej. Medsektorsko koordinacijo ocenjujejo kot najšibkejši člen prostorske politike.
 - spremljanju stanja na področju urejanja prostora
- Na osnovi analizi bo morala nova strategija doseči izboljšavo treh kritičnih področjih:
- usklajevanje med interesi v prostoru,
 - zemljiška politika in urbana prenova ter
 - spremljanje izvajanja in stanja v prostoru.

Procesna ocena politik (srednje dobro ali slabo; Golobič s sod., 2014) je torej ugodnejša od ocene trendov v prostoru (negativno; po Pogačnik s sod., 2011). Razhajanje ocen opozarja, da iz procesnega vrednotenja ne moremo sklepati na uspešnost prostorskega razvoja, kot tudi obratno. V Golobič in sod. (2014) so ugotovili dokaj visoko načelno (vhodno) medsektorsko skladnost programov, ki vplivajo na prostor, prikazali so tudi velik pomen in veliko težavnost usklajevanja sektorske skladnosti razvojnih dokumentov (horizontalno) in med državo ter občinami (vertikalno). Instrumenti za doseganje ciljev prostorske politike so prostorski akti na državni, občinski in medobčinski ravni (Miklavčič, 2015) - tako se prostorska politika oblikuje v enem resorju, izvaja pa se v veliki meri na povezanih področjih in na nižjih ravneh upravljanja in celo s strani uporabnikov prostora samih. Golobič in sod. (2014; intervjuji) navajajo dokaj razširjeno in za prostorski sektor zelo značilno mnenje, da občine samo sprejmejo občinske planske načrte, njihovo izvajanje pa naj bi bilo domena investorjev.

Usklajevalni napor, vložen v pripravo dokumentov torej ne zagotavlja sinergijskih učinkov sektorskih programov v realnem prostoru (izhodno; Pogačnik, Lamovšek), kar je vendar cilj usklajevanja. Poleg tega so uspehi prostorske politike v glavnem vezani na dosežke drugih, ki nastopajo v veliki meri neodvisno od nosilcev prostorske politike. Takšen posreden pristop k uresničevanju, ki temelji na ločenosti nosilcev odgovornosti in izvajalcev ukrepov, kar je lahko sporno, še zlasti za direktivno naravnane politike. Razhajanje med oceno skladnosti na vhodu in na izhodu ter ločenost med nosilci in izvajalci v ospredje postavljata vprašanje o ustreznosti prevladujoče normativne interventne logike dosedanje prostorske politike.

Sporno je zaupanje nosilcev urejanja prostora v normativne in s tem tipične sektorske in vertikalno naravnane mehanizme pretvarjanja prostorskih ukrepov v prostorske učinke v smeri od zgoraj navzdol (top-down). Interventna logika prostorskega razvoja je vertikalna v dveh smislih. Prvič zato, ker je dvo-nivojska, z dvema dokaj avtonomnima nivojema prostorskega upravljanja, državnim in občinskim. Drugič zato, ker v obeh primerih nastopa od zgoraj navzdol, hierarhično. Težava normativnega pristopa je, da se prostorska ureditev ali

strateški program ne more enostavno naprtiti od zgoraj, kot se lahko zakonodaja, saj ne razpolaga niti z represivnimi in celo niti z destimulativnimi instrumenti. Spornost normativnega pristopa dobro ponazori izjava iz intervjujev na primeru konzervatorskih presoj: *»Sedaj, a se želiš izpostaviti kot kompletni konservator, se pravi, nam je všeč tako kot je in nič se ne sme spreminjati. Potem ne rabimo institucij, samo zakonodajo napišimo in je to, to«* (Golobič in sod., 2014).

Zato se zastavlja vprašanje, ali je veljavna normativna interventna logika prostorske politike res najbolj ustrezna, tako s stališča notranje logike prostorskega razvoja v Sloveniji kot tudi s stališča optimalne izrabe izvajalskih kapacitet prostorske politike. Ali ni ravno neprimeren pristop in s tem neustrezen način interveniranja eden od vzrokov za neuspešnost prostorskih instrumentov in za nadaljevanje negativnih prostorskih trendov v Sloveniji. Tako nas zanima ali bi prostorsko upravljanje z ustrežnejšim razumevanjem izzivov lahko v novi SPRS povečalo svojo kapaciteto vplivanja na prostorske trende.

3. Interventna logika prostorske politike

Narava normativne logike politike prostorskega razvoja je vertikalna in s tem na nek način sektorska. Značilna je po sistemskem razumevanju političnih izzivov, to je od zgoraj navzdol. Najprej se določijo gradniki prostorskega sistema in nato opredelijo še vplivne povezave med njimi, slednje pa je treba optimirati s stališča upravljanja celote. Takšna logika je mehanska in povsem smiselna v razmerah, ko dobro poznamo vzvode sprememb v prostoru in se strinjamo o smeri in moči vzročno posledičnih povezav med prostorskimi procesi. Tak pristop zahteva dobro poznavanje procesov v prostoru, visoko raven notranje povezanosti prostorske stroke, visoko dodelanost pravnega reda na področju prostora in posebej visoko institucionalno operativnost prostorskega sektorja pri uveljavljanju sprememb v razmerju do drugih sektorjev. Če naj bo prostorska problematika urejena sektorsko normativno potem morajo biti izzivi takšni, da jih lahko soglasno opredelimo in jih je možno razrešiti, s prisposodobno, na enak način kot popraviti avtomobil, to je s posegom v problematični del sistema in z zamenjavo nefunkcionalnih delov (zakonov, planov) z novimi. Ni pa se treba ukvarjati z zdravjem sistema kot celote.

Glede na zabeležene institucionalne slabosti prostorskega upravljanja v zadnjem desetletju (in nasploh v celem obdobju od osamosvojitve države) so pogoji za uspešnost sektorskega pristopa in za neposredno vplivanje na negativne trende vse prej kot izpolnjeni. Tako z vertikalno interventno logiko nosilci prostorskega razvoja stavijo ravno na pristope, ki najbolj poudarijo njihove institucionalne slabosti. Z novodobno evropsko razvojno terminologijo bi takšno logiko morali imeti za ne(s)-pametno. Posledično prostorski sektor postaja vse šibkejši

in vse bolj nemočen opazovalec merjenja moči pri uveljavljanju sektorskih interesov v prostoru in posledično njegove fragmentacije (Izhodišča, 2015).

V začetku devetdesetih let XX. stoletja je bil sistem prostorskega razvoja v Sloveniji urejen medsektorsko z izrazito horizontalno razsežnostjo obveznega sektorskega usklajevanja nosilcev urejanja prostora, ki pa se je obenem 'odlikoval' tudi po visoki administrativni zahtevnosti. Odtlej se je krovni prostorski zakonodajni okvir spreminjal relativno pogosto, spremembe so bile usmerjene skoraj izključno v postopkovne vidike sistema (Miklavčič, 2015). S spremembami so se iskali načini, kako postopke priprave prostorskih aktov narediti bolj racionalne in hitrejše (krajšanje rokov, ukinjanje določenih faz, uzakonjanje molka organa ipd. (Miklavčič, 2015). Prostorska politika je v Sloveniji vse manj horizontalna, kar se najbolj izraža s skoraj prepolovitvijo števila nosilcev urejanja prostora (Izhodišča, 2015). Vseeno OECD (2015) Slovenijo še vedno uvršča med države članice, ki imajo najbolj horizontalno urejanje prostora, skupaj s Švedsko, ZDA in VB.

Na drugi strani je prostorski sektor relativno izgubljal tudi v vertikalni smeri. Postopno izgubljanje kapacitete prostorske politike za sektorsko uveljavljanje sprememb lahko danes ilustriramo z inverzijo družbene moči med okoljskim in prostorskim sektorjem v primerjavi z začetkom devetdesetih let. Do sredine 90. let je bila prostorska politika eden ključnih sistemskih branikov uveljavljanja okoljskih interesov splošnega družbenega razvoja. Danes so prostorske vsebine postopkovno in v svoji upravljavski praksi pogosto podrejene okoljskem sektorju. Indikativni znak te podrejenosti je obveznost izdelave celostne presoje okoljskih vplivov SPRS, saj obratna obveznost priprave študije prostorskih vplivov nacionalnega okoljskega programa ne obstaja.¹ Podobno Poročilo o prostorskem razvoju (Miklavčič, 2015) navaja pogoste primere ' (pre)strogih okoljevarstvenih omejitev' kot nesmotrne okoljske ovire boljšemu načrtovanju in izvajanju posegov v prostor.

Pretirano konflikten odnos med okoljem in prostorom je tem bolj izpoveden, ker se odvija med področjema javnega upravljanja, ki sta v primerjavi z veliko večino drugih vladnih področij izrazito celostno naravnani in bi pričakovali, da bo zato njun odnos izrazito naklonjen in medsebojno podporen.

Napet odnos med okoljem in prostorom je morda presenetljiv in celo paradoksalen, a v resnici je to povsem logična posledica normativnega pristopa okolja in prostora k urejanju celostnih vprašanj. Tisto, kar se na površini zdi paradoksalno, v sebi skriva pomembna sporočila o zelo

¹ V Sloveniji predpisani format celostnih presoj vplivov na okolje je sam po sebi unikum saj česa podobnega v drugih državah ne najdemo. Uporablja se za preverjanje medsektorske skladnosti, namesto s presojo vplivov. Poleg spornosti svojih metodoloških določb je podrobno predpisan postopek CPVO, da je bolj podoben regulativni presoji kot presoji skladnosti.

posebni naravi upravljanja celostnih izzivov v javnih politikah, ki je zelo drugačna od sektorskih predstav, uveljavljenih v prevladujoče normativnih modelih javnega upravljanja. Za razjasnitev različnosti okoljskega in prostorskega koncepta celovitosti je morda najbolje uporabiti konceptualen primer, četudi zahteva napraviti manjši ovinek. Razvojno gledano se javne politike ukvarjajo z upravljanjem treh vrst popolnoma različnih virov: s primanjkujočimi, fiksnimi in z obilnimi. Okoljski resor se najbolj ukvarja z upravljanjem absolutno primanjkujočih virov, katerih naravna stopnja obnove znaša nič (gledano v časovni perspektivi ene človeške generacije), kot so na primer podnebne razmere ali zaloge nafte ponekod pa celo voda. Ker je teh virov vse manj, čim bolj jih uporabljamo, je za temeljni cilj okoljskega upravljanja smiselno postaviti cilj zmanjšanje njihove porabe. Ravno zato okoljsko politiko označujemo kot 'varstveno'.

A vsi viri, ki so integralno pomembni za celostno blaginjo, niso absolutno primanjkujoči, ampak samo relativno, to je glede na obseg njihove porabe, kakor prikazuje metafora srenjskega pašnika (Hardin, 1986). Veliko tovrstnih virov je okoljskih (gozd, ribje zaloge...). Upravljanje tovrstnih virov mora uskladiti stopnjo njihove izrabe s stopnjo njihove naravne obnove (v praksi ni vedno določljive, zato je v uporabi previdnostno načelo). Izravnavo dosežemo z omejevanjem rabe ali z nihanjem cene teh virov. Veliko relativno primanjkujočih virov namreč uporablja gospodarstvo. Gospodarski vir je relativno primanjkujoč glede na ceno, saj če je cena zelo visoka, je zanimanje zanj veliko nižje in ga veliko ostane na voljo. Pritisk visoke cene lahko zbije le višja učinkovitost pridobivanja in uporabe takega vira. Tako je relativno primanjkujoče vire najbolj smiselno upravljati po relativnem kriteriju ekonomske učinkovitosti.

Tako kot varstveni kriterij tudi kriterij učinkovitosti ni splošno uporaben niti znanstveno upravičen za usmerjanje vseh vrst virov, s katerimi razpolaga država. Razen njune razvidne neprimernosti za usmerjanje upravljanja absolutno primanjkujočih virov, je načelo učinkovitosti nesmotrno tudi za usmerjanje uporab obilnih virov. Obilni so tisti viri, ki jih je vse manj, čim manj jih uporabljamo – na primer znanje in zaupanje, ki je jedro socialnega kapitala.

Zadnja in za konkretni namen najpomembnejša vrsta virov so fiksni viri ali danosti. Določa jih, da se njihov obseg z uporabo ohranja kot na primer površina države ali število njenih prebivalcev ali katerakoli drug dejavnik razvoja, ki ga obravnavamo kot danost kot na primer prostor. SPRS (2004) obravnava prostor kot omejeno dobro (Miklavčič, 2015), ki ga po obsegu ne moremo povečati. Niti kriterij učinkovitosti niti varstveni kriterij pri optimiranju uporab prostora nista uporabna sama po sebi ali v kombinaciji, ampak je treba uvesti drugačno vodilno načelo. Temeljna spremenljivka prostora ni njegov obseg ampak raznorodna uporabnost. Če je uporaba prostora neustrezna, lahko postane vse manj

funkcionalen, vse manj sposoben zagotavljati sožitje njegovih raznorodnih funkcij in s tem prepletati raznorodne interese, ki se v njem srečujejo. Če je prostorski red zelo dobro premišljen, se funkcionalnost prostora poveča, ker dopušča vključevanje vedno novih, dobro integriranih funkcij. Temeljni princip upravljanja fiksnih virov je potem usodno povezan z bogatitvijo multiplih funkcij prostora in zmožnosti njihovega sobivanja, multi-funkcionalnosti, kot ključne spremenljivke in kazalnika izboljševanja izrabe potencialov prostora kot vira prostorskega razvoja.

Če povzamemo: okoljska celovitost se po svoji izvorni naravi gradi konzervativno na vrednotah varovanja najbolj dragocenih virov. Prostorski sektor svojo idejo celovitosti gradi povsem drugače, 'družbeno', kolektivno, z usklajevanjem in sodelovanjem raznorodnih uporabnikov v prostoru, ki upravljajo tako primanjkuje kot obilne in fiksne vire. Napet odnos med okoljem in prostorom opozarja, da je treba v javnem upravljanju računati na to, da je predstav o tem kaj je celostno več in da so si zelo nasprotujoče (še bolj se situacija zaplete, če v prostorsko-okoljsko enačbo uvedemo naravo z njenim konceptom celovitosti). Za celovitost blaginje ljudi in kakovosti življenja, sta okoljski in prostorski vidik celovitosti enako nepogrešljiva (in še mnogi, mnogi drugi, ki jih tukaj ne omenjamo). Čeprav lahko zdaj oba vidika celovitosti jasno razlikujemo, med njima ni resničnega spora, razen sektorske enostranskosti, s katero okolje in prostor obravnavata drug drugega, ko izhajata iz svoje povsem posebne ideje celovitosti.

V jedro problema, ki ga sproža vse bolj razprostranjena težnja raznorodnih družbenih prizadevanj za celovitost, zadene za vertikalni pristop k urejanju prostora značilna izjava, ki je pridobljena v intervjuju v Golobič in sod. (2015). Glavna ovira v usklajevanju medsektorskih interesov v prostoru je to, da je: »Težko ... *seveda vsakomur dopovedati, da ni ravno center sveta*«. Implikacija intervjuvanke je, da prostorska politika usklajuje parcialne interese, sama pa je celovita. Ravno zaradi takšnih predpostavk je usklajevanje med prostorom in 'sektorji' lažje kot med prostorom in okoljem, saj v slednjem ni mogoče uveljaviti razmerja celovito – parcialno ampak moramo razrešiti nasprotje med dvema v osnovi nasprotujočima vidikoma celovitosti.

Sektorsko napet odnos med okoljem in prostorom opozarja, da je treba v javnem upravljanju računati na to, da je predstav o tem kaj je celostno več in da so si nasprotujoče. Za prostorsko politiko je celostni izziv bolj kompleksen kot za okoljsko, ki samo brani celostne vrednote pred enostranskimi. Ravno zaradi bolj kompleksne narave izziva prostorska politika ne more uspešno delovati nad-sektorsko kot super-sektor.

Nad-sektorska pozicija neke nove vladne službe za prostorski razvoj, samostojne ali v okviru že obstoječe, kot je UMAR, bi bila smiselna in so dosedanje študije potrebo po njej potrdile, vendar ne, da bi služila bolj avtoritarnem (vertikalnem) uveljavljanju prostorskih zahtev (od

zgoraj) ampak v prvi vrsti za okrepitev horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer spremljanje prostorskega razvoja in njegovo vrednotenje, informacijske naloge, za strokovno podporo nosilcem prostorske politike, raziskave prostorskega razvoja, promocijo prostorskih vrednot, usposabljanje ter za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila.

Sprememba interventne logike prostorske politike je povezana s spremembo prevladujočega načina prostorskega upravljanja. Sprememba zajema potrebno razširitev njegovih instrumentov (Poglavje 4), poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni), razširitev horizontalnega upravljanja z vključevanjem deležnikov in poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani zagotavljanja sinergij in kohezije interesov v prostoru. Ravno k slednjem pozivajo osnovne intence novega koncepta prostorskega upravljanja v EU, ki je zaobjet v konceptu prostorske kohezije. Poleg ekonomske in socialne je prostorska kohezija tretji podporni steber EU in v tem pogledu pomembna ne samo za prostorski sektor ampak izrazito medsektorska, celo nadsektorska. Nova razvojna paradigma EU v programskem obdobju 2014-2020 povezuje tri glavne cilje: pametno rast, trajnost in vključujočo rast, ki vsebuje zahtevo teritorialne kohezije. Rast je pametna, kadar izhaja iz povezanega uresničevanja različnih nacionalnih prioritet na načine, ki so skladni s prostorskimi potenciali zadevnega območja. Nova razvojna paradigma EU torej širi pomen in vplivnost prostorskega upravljanja, ki jo lahko primerjamo z vlogo, ki jo je prostorsko planiranje v Sloveniji nekdanj že imelo.

Kljub centralnosti koncepta prostorska kohezija je njegovo razumevanje še vedno precej opisno, nenatančno in predvsem še ni dovolj razvidna njegova posebna interventna logika. Nejasnost koncepta je gotovo povezana že s tem, da je to predvsem politični koncept in se njegova znanstvena opredelitev šele razvija (Faludi, 2004).

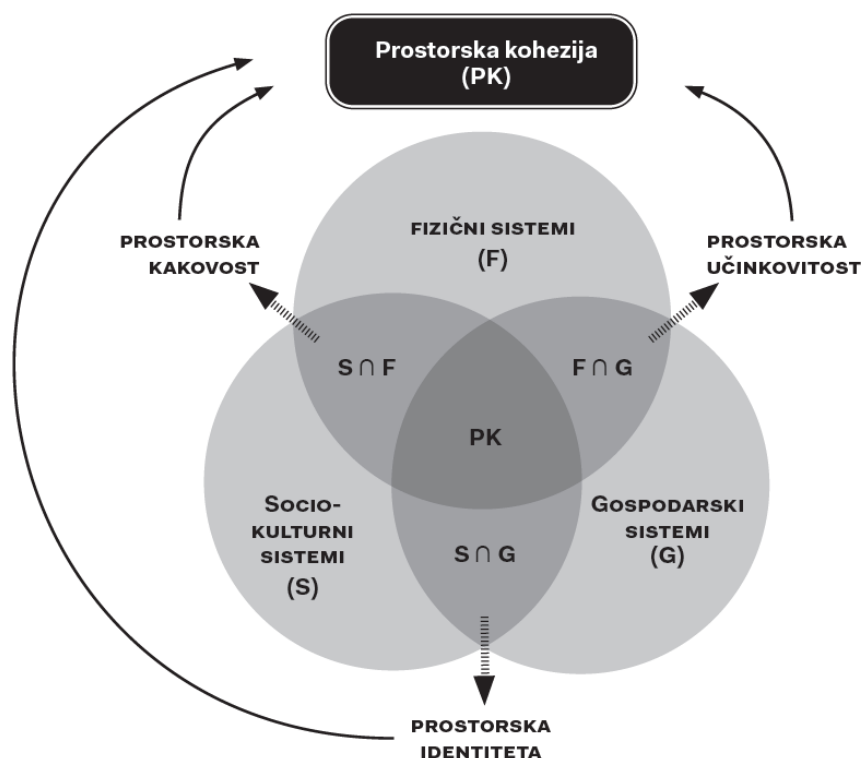
Različno razumevanje lepo ilustrirajo nasprotujoče opredelitve koncepta v različnih dokumentih EU – prostorska kohezija je bodisi dosežek uravnovešanja njenih temeljnih stebrov (COM/2004/394; De Boe in dr., 1999; Interim territorial cohesion report, 2004, Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550; Community Strategic Guidelines, 2005; Territorial Agenda Background document, 2011), ali njihove integracije (COM (98)333; Camagni, 2010, v Medeiros), zagotavljanja enakosti (KOM(2004)0107), harmonizacije med njimi (2010/C 175/02) ali koherence (EC, 2006)...

Različno razumevanje kohezije je posledica inherentne dvojnosti kohezije kot ravnotežja in integracije (Gil in dr., 2011), torej na eni strani ločenosti enako pomembnih interesov v prostoru, ko gre za načelna vprašanja, na drugi njihove povezanosti in soodvisnosti – konfliktni ali sinergični – ki se udejanja v mnogih praktičnih situacijah. Zato je koncept prostorske kohezije smiselno zastaviti tako, da vsebuje obe svoji nasprotujoči vsebini, na eni

strani napetost med načelnimi nasprotji, ki se hočejo drug drugemu uveljaviti kot enako pomembna, in na drugi soodvisnost v praksi, ki v prostorski politiki prevladujejo. Takšno dvojno razumevanje prostorske kohezije učinkovito upodablja Camagnijeva ponazoritev koncepta z Vennovim diagramom preseka treh krogov (1998; ESPON 2006 project 3.2), ki predstavljajo tri stebre prostorske kohezije kot nepremostljiva in nepresečna načelna nasprotja, ki so presečna le marginalno, torej v nenačelnih situacijah.

Camagni je svojo ponazoritev teritorialne kohezije podal kot izhodišče razvoja metodologije prostorskih presoj vplivov (angl. *territorial impact assessment* - TIA). Zanima nas samo njegova presečna shematizacija prostorske kohezije, ne pa tudi metodološka izvedba postopka presoje vplivov, ki je preveč okorna in jo je evalvacijska stroka že kritizirala (EATIA, 2011). Radej (2011a) je iz njegovega definicijskega izhodišča prostorske kohezije (presečni Vennov diagram) razvil drugačen postopek presoje prostorskih vplivov, ki ga je mogoče neposredno povezati z uveljavljenimi praksami vrednotenja učinkov javnih politik in se zato zdi primeren tudi za presojo SPRS s stališča doseganja prostorske kohezije v Sloveniji.

Slika 1: Vennov diagram presečne predstavitev prostorske kohezije, po Camagniju



Vir: Camagni, 2007.

Po Camagniju prostorsko kohezijo dosežemo kot presečni rezultat prostorske kakovosti, P_k , prostorske učinkovitosti, P_u , in prostorske identitete, P_i . Prvo je opredelil kot presek med socialno-kulturnim (S) in fizičnim (F) stebrom prostorske kohezije. P_k zajema kakovost bivalnega in delovnega okolja ter dostopnost do storitev in znanja: območja z visoko

kakovostjo bodo še naprej privlačila ljudi, drugače bodo ogrožena z depopulacijo (Kasteel, 2005). Prostorska učinkovitost je presek med gospodarskim (G) in fizičnim stebrom prostorske kohezije. Nanaša se na učinkovitost rabe virov, konkurenčnost gospodarstva in privlačnost prostora ter njegovo dostopnost. Na koncu, prostorska identiteta je presek socialnega in gospodarskega stebra in se nanaša na prisotnost 'družbenega kapitala', lokalnega znanja ter potencialov posameznega območja. G, S in F so po pomenu enakovredni ('vsi so v centru sveta', seveda vsak v svojem, saj skupen center ne obstaja) in drug do drugega uveljavljajo avtonomijo (O'Neill, 1993). Tako v ukrepih javnih politik koristi pri enem načelno ne smejo odtehtati škode pri drugem.

Da bi bolje razločili med prostorsko kohezijo v širšem (G, S, E) in v ožjem smislu (P_k , P_u in P_i) predlagamo za širše razumevanje uporabljati raje pojem 'teritorialna integracija', za ožje razumevanja, ki se nanaša le na preseke med G, S in F (P_k , P_u in P_i), pa 'teritorialna kohezija' (Radej, Golobič, 2011). Potem lahko rečemo, da višjo prostorsko integracijo dobimo kot rezultanto višjega prostorskega ravnotežja med G, S in F in višje prostorske kohezije, ki opisuje moč presekov P_k , P_u in P_i .

Presečni pristop je za ponazoritev prostorskega upravljanja primeren zato, ker opisuje ravno situacijo, ki je zanj najbolj značilna zaradi prepletanja prostorskih funkcij, kar je v modelu prikazano s presečno triangulacijo treh domen. Interesov je lahko tudi več, ampak zaradi metodoloških razlogov zagotavljanja enostavnosti izvedbe modela, ki ni namenjen znanstveni uporabi ampak upravljavski podpori, je nadvse priporočljivo, da so interesi v vsakem konkretnem primeru strukturirani na tri (G, S, F), največ štiri glavne skupine.

Camagnijeva ponazoritev sicer ni edina na voljo in verjetno niti ne najbolj odmevna. V konceptualizaciji teritorialne kohezije se je še bolj uveljavil ESPON-ov koncept tridimenzionalne 'hiperkocke' (Program ESPON, 3.2, 2006, Vol. 5, 'hiper' zato, ker je mišljena v času). Dve dimenziji kocke sta identični podlagam, s katerim pridemo do Camagnijeve ponazoritve in sicer tisti dve, ki jih določa Leopoldova matrika vplivov prostorskih ukrepov na kriterije vrednotenja prostorskega razvoja. Tretja dimenzija kocke so prostorske enote, po katerih je treba proučiti vsak prostorski pojav. To pomeni, da bi hiperkocko lahko prevedli v niz Vennovih diagramov za vsako prostorsko enoto eden. Ker je Camagnijeva predstavitev osnovnejša od hiperkocke, moramo zaradi enostavnosti ostati pri njegovi ponazoritvi, pod pogojem, da se uporabi za različne prostorske enote in za različna časovna obdobja.²

² Po našem mnenju je predpona 'hiper' povsem nepotrebna, saj je časovna komponenta presoj vsebovana že v domenah teritorialne kohezije. Ne samo, da je čas že vključen, ampak še pomembnejše, vključen je kot soočenje različnih časovnih okvirov: kratkoročni za gospodarsko domeno, dolgoročni za fizično domeno in srednjeročni za družbeno domeno teritorialne kohezije. Ne gre torej samo za proučevanje pojavov v času ampak morajo biti časovni okviri primerjave diferencirani, če želimo presojati celostno.

Sprejem koncepta prostorske kohezije za podlago prostorskega razvoja Slovenije do 2050 zahteva uveljaviti novo interventno logiko prostorskega razvoja, ki temelji na iskanju in izrabi presečnih interesov v prostoru. Sedanji pristop prostorske politike je treba z novo usmeritvijo nadgraditi v iskanje priložnosti za sinergije na podlagi multi-funkcionalnih rešitev v prostoru. To bi zahtevalo, da bodo dileme prostorskega razvoja poslej razrešene v prid alternativam, ki se izkažejo za najbolj presečne med tremi stebri teritorialne kohezije.

Z izhodišča nove interventne logike se v nadaljevanju lotimo dveh ključnih vprašanj za pripravo nove SPRS prostorskega razvoja in sicer možnosti za presečno implementacijo Vizije prostorskega razvoja (MOP, 2016) in zasnovo presečnega postopka usklajevanja interesov v prostoru.

3.1 Vizija nove SPRS

Ministrstvo za okolje in prostor je v pripravah na oblikovanje nove SPRS že opredelilo Vizijo prostorske politike v Sloveniji. Podaja jo kot opis želene podobe prostora ob koncu uresničevanja SPRS 2030/2050, ki predstavlja najboljšo možno situacijo za dobrobit in blaginjo družbe (MOP, 2016; Bartol in dr., 2016). Osrednji cilj vizije je bistveno prispevati k visoki blaginji, ki omogoča visoko kakovost življenja in je utemeljena na varčni rabi virov, varovanju krajine in ohranjanju dediščine. Zanamci bodo živeli samozavestno in samopreskrbno v tesnem stiku z naravo tako v mestu kot na podeželju, ki bosta povezana z zeleno infrastrukturo. Prostorska politika bo zagotavljala enakopraven dostop do kvalitetnih dobrin splošnega družbenega pomena s policentričnim razvojem države, kjer prevladujejo manjša naselja in nekaj večjih urbanih centrov, ki se med seboj dobro dopolnjujejo. Proces suburbanizacije se bo zaustavljal, dnevne migracije pa se bodo občutno zmanjšale. Proizvodnja bo v veliki meri vezana na lokalne vire in izrabo neizkoriščenih notranjih potencialov. Podeželska naselja se fizično ne bodo širila, gradnja bo potekala znotraj obstoječih meja naselij, obstoječ stavbni fond bo funkcionalno prilagojen potrebam prebivalcev. Slovenski infrastrukturni sistemi bodo dobro povezani s sistemi drugih držav. Razvoj mest in transporta bo samo še minimalno vplival na degradacijo prostora. Med središči je organiziran hiter in učinkovit javni potniški promet z minimalnimi emisijami v okolje. Železniško omrežje je razvejano, promet je urejen, pogost in hiter, tranzitni tovorni promet poteka po železnici. Zagotovilo takšnega prostorskega razvoja bo uspešno prostorsko upravljanje interesov, ki bo prežeto s sodelovanjem vseh deležnikov in stroko pri oblikovanju javne politike urejanja prostora in njenem izvajanju.

Zarisana Vizija priključuje podobo prihodnosti, ki bi jo danes lahko imeli za idilično, ker bo razrešila antagonistična nasprotja interesov v prostoru s tem, ko jih bo združila okoli najvišjih prostorskih vrednot. Vrednote predstavljene vizije so konzervativne v smislu podpiranja

prostorskega razvoja, ki ohranja pridobitve, uveljavlja danosti in teži k zasledovanju vrednot stroge trajnosti z minimiziranjem ireverzibilnih izgub v okolju in prostoru. Uresničitev vizije je pogojena s komunikacijskimi mehanizmi participativnega soupravljanja prostorskih funkcij s strani njihovih uporabnikov.

Tako zarisano vizijo prostorskega razvoja je smiselno ovrednotiti glede na dolgoročno oceno sedanjih razmer v prostoru, saj sta ocena sedanjega stanja in vizija prihodnosti dva bregova reke, ki ju mora nova SPRS premostiti.

Preglednica 3: Primerjava ciljev SPRS 2004 in SPRS 2030/2050

Ključni cilji SPRS 2004	Ključni cilji SPRS 2030/2050 (MOP, maj 2016)
1 Racionalen in učinkovit prostorski razvoj	C 1 Racionalen in učinkovit prostorski razvoj
2 Razvoj policentričnega omrežja mest in naselij	
3 Večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru	C 2 Večja konkurenčnost slovenskih mest C 2.1 Konkurenčnost in primerljivost v ponudbi in storitvah z mesti izven države (čezmejni, makroregionalni EU prostor in soseščina).
- Kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter drugih naselij	C 2.5 Kakovostno bivalno in delovno okolje v mestih C 3.1 Kvaliteta in dostopnost storitev javnega in javnega gospodarskega pomena v središčih v navezavi na gravitacijsko območje C 3.5 Bivalni pogoji in stanovanja:
- Skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi	C 2.2 Povezovanje med mesti na regionalni ravni za doseganje kritične mase (glede infrastrukturne opremljenosti in storitev ter ponudbe delovne sile)
- Medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij	C 1.2 Funkcionalno dopolnjevanje dejavnosti, storitev in funkcij med naselji, med občinami, med urbanih in podeželskimi območji za doseganje kritične mase uporabnikov.
7 Povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistem	C 1.1.1 Povezati območja koncentracije med MB, LJ in KP in povezati ta območja tudi čezmejno
8 Preudarna raba naravnih virov	C 1.7 racionalna in inovativna raba virov (zemljišč in drugih virov)
9 Prostorski razvoj usklajen s prostorskimi omejitvami	C 1.4 navezava na prostorske potencialne (specializacija) C 2.4 Osredotočenost in razvoj specifičnih primerjalnih prednosti
10 Kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti	C 4 Zagotavljanje prostorske identitete Slovenije
11 Ohranjanje narave	C 3.4 Kvaliteta okolja: zrak, voda (reke in jezera), naravna ohranjenost.
12 Varstvo okolja	
-	C 5 Prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere C 1.3 razvoj modelov javnih storitev za odmaknjena/oddaljena območja, s katerimi se lahko premošča oddaljenost od bolj opremljenih urbanih središč

Vir: SPRS 2004, MOP, 2016.

Primerjava ciljev SPRS 2004 in 2050 kaže, da SPRS 2050 v pretežni meri nadaljuje strateške cilje predhodne SPRS, saj razen prerazporeditve zaradi zmanjšanja števila glavnih ciljev z 12 na 5 in zato spremenjene hierarhije glavnih in podrejenih ciljev doseže samo en ključen premik in sicer uvede cilj izboljšanja prostorskega upravljanja za obvladanje njegovih doslej

odkritih slabosti. Sodeč po primerjavi ciljev bo SPRS 2030/2050 v glavnem vsebinsko nadaljevala dosedanji model prostorskega razvoja (v novi SPRS so dodani še podcilji: Zmanjšana potreba po mobilnosti, prometu; Varnost življenja; Lokalna zaposlenost z visoko dodano vrednostjo).

Zasnova prihodnjega prostorskega razvoja v kontinuiteti z dosedanjim je problematična že zaradi dokazane neuspešnosti sedanjega modela pri spreminjanju dolgoročnih prostorskih trendov. Poleg tega se je stari SPRS nanašal na veliko krajše obdobje kot novi, torej bi pričakovali ambicioznejši pristop, ki bo sprožil korenite spremembe. V ciljih nove SPRS ni razvidno, kako naj bi prišlo do preloma negativnih trendov in stare interventne logike.

V terminologiji, s katero operirajo Golobič in sod. (2014), bi bilo treba glavne cilje SPRS 2030/2050 naravnati veliko bolj procesno, ker so dolgoročni izziv prostorskega razvoja v Sloveniji, glede na vizijo, transformacijski, kar v prostoru narekuje strategijo prehoda, ne končnega stanja. Pod določenimi dodatnimi pogoji, konkretna podoba končnega stanja za dolgoročne politike ni tako pomembna kot pri kratkoročnih politikah. Če se zavežemo, da bodo odslej vsi prostorski posegi obravnavani presečno, potem nobena od možnih prihodnosti ne bo prizadela ključnih legitimnih interesov v prostoru in bi potemtakem morala biti sprejemljiva za vse deležnike. Opredeljevanja ciljev v smislu vsebinskega opisa prihodnjega stanja torej postane postranskega pomena. Nikakor s tem ne želimo reči, da postavljanje ciljev, njihovo merjenje in vrednotenje ni potrebno, ampak da je veliko premalo, in v tem smislu ni bistveno, ne moremo se s tem že zadovoljiti. Danes so cilji že postavljeni, nekateri se celo merijo in vrednotijo, vendar se stanje v prostoru še ne izboljšuje. Na to opozarjajo Golobič in sod., ko poudarijo pomen procesnega vrednotenja, torej ne le golo doseganje ciljev ampak kako se izvedene aktivnosti pretvarjajo v učinke, na primer ali so zato kaj bolj izrabljeni potenciali, ali je multifunkcionalnost večja ali je politika kaj bolj učinkovita, ali so dosežene sinergije.

Vizija nalaga transformacijsko zasnovo SPRS, ki predvideva premik mehanizmov urejanja prostora od normativnih h komunikacijskim (Habermas). To sta skrajni logiki, prva se odvija v luči mehanskega načina integracije v prostoru (od zgoraj, kakor je dobro za delovanje sistema kot celote) in druga v luči organske integracije v prostoru (od spodaj, kot narekujejo potrebe uporabnikov). Normativna logika je instrumentalna, racionalistična, podrejena je realizaciji v naprej določenih ciljev, ki jih izostri analiza stanja, ne sprašuje pa se temeljnih vprašanj o sistemu kot celoti in o njegovih temeljnih mehanizmih in vrednotah. V takšnih razmerah lahko vključevanje deležnikov in usklajevanje vpliva samo na razmeroma drobne rešitve. Uveljavljanja sektorskih interesov je po normativnem modelu prostorskega upravljanja veliko uspešnejše, če se odvija 'na politični ravni' in tako mimo sodelovanja

javnosti in vzporedno z uradnimi usklajevalnimi procesi. Zato je tudi motivacija za usklajevanje deležnikov v participativnih procesih ustrezno nižja.

Komunikacijska interventna logika prostorske integracije na drugi strani zagotavlja rešitve prostorskih nasprotij, ki so emancipatorne za vse udeležene. V veliki večini primerov nobena rešitev v prostoru ne more biti idealna in edina možna. Ne le ker ideali nimajo konkretne podobe ampak samo zamišljeno, tudi zato, ker je možnih več rešitev, ki so s stališča celote približno enako dobre. 'Idealna' v realnosti je podmnožica možnosti z najbolj presečnimi rešitvami.

Komunikacijski pristop interese v prostoru povezuje s pomočjo kritično usmerjenega vendar spoštljivega 'agonističnega' dialoga. Tak dialog temelji na neizključevalnem nestrinjanju. Agonistična zasnova usklajevanja nasprotij je nasprotje antagonistične zasnove, temelječi na črno-beli obravnavi dilem, ki izključuje nasprotna stališča kot napačna in celo sovražna. Agonistično gledano so nasprotja opredeljena drugače, predvsem pluralno, to je kot nasprotja, ki se medsebojno upoštevajo in spoštujejo. Legitimna nasprotja v prostoru nikoli ne bodo razrešena, saj so načelna. A to ne pomeni, da ni mogoče poiskati skupnega okvira za njihovo obravnavo – skupnega na tak način, da bo okvir konstrukt tistih, ki jih to zadeva. Za oblikovanje takšnega okvira ni več mogoče prepričevati nasprotnikov v svoj prav, ampak je treba ustvariti demokratično vzdušje, 'katerega dosežek ni soglasje, ampak odnos' (Mouffe, 1999). Saj, kot ista avtorica pravi drugje, 'glavna naloga demokracije ni doseči soglasje, ampak upravljati nesoglasja z medsebojnim upoštevanjem' (Mouffe, 2010). Naloga demokracije je ravno to, z agonistično organiziranimi razmerji izgraditi zmogljivosti, s katerimi lahko vidimo svet v legitimni perspektivi drugega (Ankersmit, 2005). To je namreč pogoj za iskanje presečnih možnosti, ki vsaj v omejenih vprašanjih omogočajo kompromis, ki je za določen čas dovolj dober za vse.

V soočanju nasprotnih stališč nosilci interesov drug pri drugem ne preverijo le to, ali ti govorijo resnico ampak tudi meje veljavnosti vsake resnice. Na primer, ekonomski argument je utemeljen, vendar pa ni splošen, zato je v usklajevanju interesov treba ne samo preveriti ekonomskih izračunov ampak tudi jasno začrtati meje relevantnosti ekonomskih argumentov. Iz pomena kriterija učinkovitosti za gospodarstvo ne moremo izpeljati enakega pomena istega kriterija za prostor, zato tudi ločimo med ekonomsko in teritorialno učinkovitostjo. Analogno, utemeljenosti konzervatorskega kriterija na področju narave ni mogoče posplošiti na gospodarstvo, vsaj dokler zagovarjamo pomen materialnega napredka za družbo kot celoto.

V agonističnem usklajevanju torej udeleženci drug drugega omejijo pri posploševanju njihovih argumentov na prostorske zadeve. Skozi dialog udeleženci drug drugemu predvsem pokažejo, da je veljavnost argumentov vedno ožja kot misli vsak protagonist. V agonističnem dialogu se tako naučijo, da so njihovi argumenti omejeni in da se pogovarjajo o kompleksnih

zadevah, kjer ni veljavna le ena resnica ampak je resnic vedno več, in so samo omejeno veljavne. Ni nobene centralne resnice, so le področna ujemanja med delnimi resnicami, ki jih imamo edine lahko za zaplate skupne resnice – kar pa je povsem dovolj, da se razrešijo situacije, ki niso načelne ampak 'samo' življenjske, praktične, torej niso trajne in se lahko spremenijo takoj, ko je to smiselno in mogoče. V usklajevanju deležniki s komunikacijo gradijo svoj socialni kapital, ki ublaži začetno ostrino nasprotij. Spoznavajo naravo razlik med sabo, ki so sicer načelne, vendar pa **dokler niso posplošene, si niso sovražne**.

Ker Vizija določa, da bo politika prostorskega razvoja uveljavljala strateške cilje participatorno, torej s komunikacijsko interventno logiko, potem to pomeni, da mora biti SPRS zasnovan kot dokument prehoda iz obstoječega normativnega v prihodnji komunikacijski mehanizem doseganja sprememb v prostoru. SPRS mora biti strateško gledano zasnovana transformativno, da bo uvedla prelom splošnih trendov v prostoru iz negativnih v pozitivne.

V luči zgornjih ugotovitev o transformacijski naravi prostorskega izziva se vračamo k zasnovi vizije nove SPRS (MOP; 2016) in jo skušamo preoblikovati v jednat, enostaven izraz: »Vizija nove SPRS je prostorska kohezija kot podlaga kakovosti bivanja, utemeljena na sodelovanju deležnikov v vseh fazah prostorske politike z namenom identifikacije in izrabe notranjih potencialov prostora z bogatitvijo multi-funkcionalnosti njihovih uporab«. S tem strateški prostorski razvoj zagotavljamo presečno (cilj), to je s sinergijo med dejavniki prostorske kohezije kot temelja za uresničevanje vizije prostorskega razvoja Slovenije. Druga plat iste strateške orientacije je, da prostorski razvoj razumemo kot množitev prostorskih funkcij in prostorske funkcionalnosti na koheziven način – to je z dajanjem prioritete presečnim rešitvam v prostoru. Takšna zastavitev, pri kateri je identifikacija novih in polnejša izraba obstoječih potencialov vzvod prostorskega razvoja, je načeloma skladna z opredelitvijo MOP, da se prostorsko načrtovanje ukvarja z načrtovanjem rabe prostora ter z razporejanjem in usmerjanjem različnih dejavnosti v prostoru (Miklavčič in dr., 2014).

3.2 Instrumenti presečne teritorialne integracije in kohezije

Instrumenti prostorske politike so orodja za uveljavljanje teritorialnega razvoja in jih zato lahko obravnavamo kot njegova gibalna. Pahljača instrumentov predhodnega SPRS (2004) je ozka in skromna, prevladujejo normativni instrumenti, vsaj v dosedanem dvajsetletnem razvoju pa primanjkuje ekonomskih, razvojnih in participativnih instrumentov, ki bi lahko prispevali k bolj usklajenim posegom v prostor.

Simptomatičen je že ozek nabor planskih in normativnih instrumentov prostorske politike v Sloveniji; zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih sektorjev.

V večini držav članic OECD so v uporabi raznorodni regulativni instrumenti prostorske politike kot na primer zeleni pasovi, politika zoniranja, razvojni moratoriji, nadzor stopenj rasti (na primer suburbanizacije), omejitve rasti mest z njihovo zamejitvijo in omejitve preskrbe urbanih storitev izven teh območij (OECD, 2015).

Predvsem pa je potrebna razširitev pahljače tako, da bo nova SPRS poleg normativnih zajel tudi ekonomske in razvojne instrumente, ki v primerjavi z **normativni instrumenti** učinkujejo bolj posredno, saj se uporabniki prostora večinoma niso prisiljeni ravnati po njih. Ekonomski instrumenti so večinoma fiskalni ali spodbujevalni, kot na primer:

- Davek na nepremičnine in drugi instrumenti zemljiške politike
- Subvencije za realizacijo ciljev prostorskega razvoja (Fiselier, Oosterberg, 2004) in davčne olajšave (OECD, 2015).
- Nepovratna plačila tistim, ki uveljavljajo projekte urbane regeneracije, uvajajo teritorialna partnerstva in izvajajo integralne projekte (Westphal in dr., 2003).
- Delitev koristi od povišanja ekonomske cene lokacij, ki jim cena raste zaradi prostorskih ureditev (ECE, 2008).
- Naprtitev škod prostorskih preureditev z dajatvami na negativne vplive za povzročitelje degradacij (OECD, 2015).
- Spodbude za povečanje ponudbe zemljišč (OECD, 2015). Na primer zmanjšanje državnega financiranja občin in drugih ustanov, ki upravljajo javno premoženje, če je to neaktivno.
- Spodbude in olajšave za sanacijo in ponoven razvoj degradiranih ('brownfield') območij, zlasti v mestih (OECD, 2015).
- Olajšave za rehabilitacijo zgodovinskih objektov (OECD, 2015).

Nova SPRS tudi ne bi smela zanemariti možnosti uporabe **razvojnih instrumentov** EU na primer za financiranje priprave in preizkus novih prostorskih ukrepov kot so URBAN, URBACT, JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, LEADER, INTTERREG, Kohezijski sklad, ERDF, ESF, EAFRD, European Neighbourhood Instrument – ENI. Posebno pomembna sta instrumenta 'pametne rasti' ITI – Integrirane teritorialne naložbe in CLLD – Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ker poudarjata ravno horizontalni vidik usklajevanja razvojnih interesov v prostoru.

Preveriti in uveljaviti bi bilo treba tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev, da bi bili bolj prostorsko naravnani.

3.2.1 Presečno usklajevanje prostorskih interesov

Slabosti medsektorskega usklajevanja interesov v prostoru so po doslej opravljenih raziskavah ocenjene kot ena najbolj akutnih slabosti institucij prostorskega razvoja v Sloveniji.

Predhodne študije ne kažejo, da bi v Sloveniji težave usklajevanja tičale v premajhni pozornosti, namenjeni usklajevanju, saj mu je v resnici namenjene veliko pozornosti. Po nekaterih mnenjih gre v Sloveniji celo za hipertrofijo usklajevanja, ne samo na prostorskem področju, ampak celo v interesno manj izpostavljenih sektorjih. Če ne drugega je usklajevanja veliko že zaradi akutne nedodelanosti predpisov, neskladij v zakonodaji različnih resorjev in s tem nujno povezanega slabega izvajanja predpisov in posledično visokega implementacijskega deficita.

Analize so odkrile več razlogov za slabo usklajevanje. Delno gre za sistemske omejitve usklajevanja, povezane z omejitvami nabora formalnih nosilcev urejanja prostora, delno za omejitve v načinu usklajevanja, ki ne omogoča zadostne izmenjave različnih pogledov, ki bi jo zahtevalo razreševanje nasprotij povezanih z urejanjem prostora, na primer prek izdaje pisnih smernic in mnenj namesto z usklajevalnimi sestanki (Miklavčič, 2015). Koordinacijo nadalje močno ovira pretirana regulacija, prenormiranost (Golobič in sod., 2014).

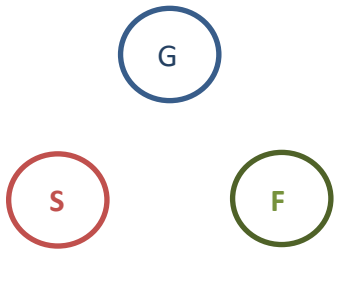
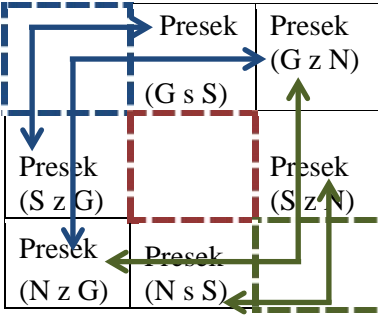
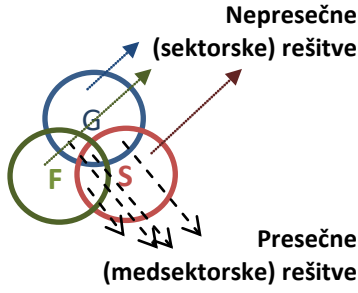
Normativizem razvojne izzive prostora danes najprej razdrobi na formalno ustrezne fragmente rešitev, ti fragmenti pa pogosto niso več zadostni, ker ne prestanejo preizkusa kompleksnosti v realnem življenju. Nazadnje so tukaj še težave zaradi pogoste odsotnosti usklajevanja za doseganje sinergijskih učinkov sektorskih politik.

Usklajevanje pogosto obtiči v formalnih razrešitvah, ki so praviloma v prid sektorja, ki v danem kontekstu lažje uveljavlja svoje interese (pristojnosti). Takšen pristop k usklajevanju kljub načelni participativni zasnovi odpira pot predvsem netransparentnem razreševanju prostorskih nasprotij iz ozadja. Formalizacija postopkov usklajevanja interesov (kot tudi formalizacija postopkov vrednotenja učinkov, kot je CPVO) je sicer povsem skladna z normativno interventno logiko prostorskega razvoja, vendar pa to ne more zagotoviti učinkovite podlage za dovolj vplivno vključevanje deležnikov za doseganje korenitih preobratov na bolje, ki jih zahteva nova vizija prostorskega razvoja in njen imperativ prostorske kohezije.

Kakovostni predpisi so potreben, ne pa tudi zadosten pogoj bolj kvalitetnega usklajevanja interesov. Predpisi nikoli ne bodo tako dobri, da bi zmanjšali potrebo po usklajevanju, prav nasprotno: z boljšim pravnim varstvom interesov v prostoru se bo potreba po usklajevanju povečala, ker se bo povečala možnost njihovega uveljavljanja. Še dodatno bo potreba po usklajevanju večja zaradi imperativa povečanja multi-funkcionalnosti rešitev v prostoru.

Izboljšanje procesa usklajevanja v prostoru je strateškega pomena za novo SPRS (Miklavčič, 2015). Kako lahko pri tem pomaga presečna interventna logika? Z novo, presečno interventno logiko bi bilo možno zarisati tudi nov, presečni postopek usklajevanja sektorskih interesov v prostoru, horizontalno in vertikalno. Opravili bi ga lahko v treh korakih, kot slikovno ponazarja Shema 2.

Shema 2: Shema tridelnega postopka presečnega usklajevanja interesov v prostoru

Korak 1	Korak 2	Korak 3
		
Določiti kaj so trije glavni stebri, tj. G, S, F v primeru teritorialne kohezije	Poisitati obstoječe in možne presečne povezave med tremi glavnimi stebri teritorialne kohezije	Na presečnih poljih poiskati skupne (presečne) rešitve – Plane, Programe, Projekte, Politike. Povečanje področja presekov se imenuje 'Pametna rast'

V **prvem** koraku nosilci nasprotnih interesov utemeljijo kaj je primarnega pomena za vsak sodelujoči sektor z opredelitvijo sektorskih prioritet in ključnih ciljev. Ob pripravi SPRS naj vsak nosilec urejanja prostora, kot predlagajo Golobič in sod., predstavi strateško analizo stanja na svojem področju in utemelji strukturo ciljev po pomembnosti. Sodelujoči v usklajevanju drug drugemu potrdijo ali problematizirajo sektorske prioritete s stališča ustreznosti za uresničevanje interesov prostorskega sistema kot celote, na primer s stališča zagotavljanje kohezivnosti ali trajnosti... Usklajevanje poteka, dokler na mizi ne ostanejo samo tiste prioritete vsakega vladnega sektorja in vsakega kohezijskega stebra (G, S, F), ki so jih vsi drugi sektorji/stebri prepoznali kot utemeljene s stališča prostorskega razvoja. S tem usklajevalci dosežejo medsebojno priznanje legitimnosti različnih interesov v prostoru in zagotovijo, da bodo v vsakem primeru na koncu usklajevanja za vsak sektor/steber upoštevani njegovi primarni interesi v prostoru. Konkretno, da noben končni rezultat usklajevanja ne bo gospodarsko neučinkovit, niti nekoheziven niti prostorsko nefunkcionalen.

S tem udeleženi najširše zarišejo polje možnih uskladitev, ki pa ne morejo biti dosežene na tem, kar je za vsak steber prostorske kohezije načelne narave, ampak samo v 'nenačelnih vsebinah' – v praksi in v konkretnem prostoru. To, kar je za vsak sektor primarnega pomena obstaja samo v njegovi ozki racionalnosti in se ne prepleta z drugimi stebri. V tem polju tudi niso možne kompenzacije (*trade-offs*), ali pa so vsiljene, kadar je to nujno zaradi zagotavljanja višjega javnega interesa (krize, katastrofe...). Pogostejše so situacije, kjer se različna načela prepletajo in se raznorodne racionalnosti mešajo v neke nove hibridne 'strukture nenačelnosti', ki sicer niso ideološko korektne, vendar pa dobro povzemajo izzive v praksi. Zato so včasih lahko posredni vplivi, to je kako različni vidiki prostorske politike vplivajo drug na drugega, pomembnejši za spremembe prostorskih trendov kot formalna

izpolnjenost načelnih zahtev nosilcev ključnih interesov v prostoru. Presečna področja kjer se porajajo hibridne vsebine prostorskega razvoja, torej P_k , P_u in P_i , je treba poiskati v drugem koraku usklajevanja.

Presečna področja pokrivajo situacije, ki so med sektorji konfliktne (zmagovalec-poraženec, igra ničelne vsote), kot tudi situacije, v katerih so sektorji sinergično povezani (zmagovalec-zmagovalec, vsota je večja od delov). Torej tudi presečno si sektorji lahko nasprotujejo, vendar pa ne več v načelnih zadevah, ki so bile razrešene v prvem koraku, ampak le v življenjskih situacijah, kjer so vedno možne različne razrešitve, ki vključujejo tudi sprejemljive kompenzacije.

Na primer, nek negativni vpliv lahko sektor, ki je na slabšem, sprejme, če bodo uveljavljeni nadomestni ali popravljalni ukrepi in so uvedene ustrezne oblike povračil za škodo ali rent za (reverzibilno) izgubo funkcionalnosti prostora in seveda če nikakor ni ogrožena njegova družbena moč (porok za to so rezultati usklajevanja v prvem koraku). Povezave v prostoru so večstranske in mrežne, tako da je delno vsak deležnik v konfliktnih in delno v sinergičnih odnosih z vsakim drugim deležnikom, zato ni verjetno, da bi prišlo do skrajnih zaostritev v katerem koli posamičnem nasprotju interesov. V takšnih razmerah ne more prevladati nobena črno-bela rešitev in s tem interes močnejšega, ker tisti, ki je močnejši, ne more nikoli nadzorovati celotne mreže procesov, katerih razvoj je usodnega pomena za uveljavitev njegovih enostranskih interesov. Dokaze za to, da se v kompleksnih razmerah moč sprevrže v nemoč je med drugim podala študija vmesnega vrednotenja vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (Golobič in sod., 2008).

V drugem koraku usklajevanja se udeleženci zavedo mnogovrstnih načinov, na katere so posredno povezani, kar je v demokratično odprtem pluralnem vzdušju povsem dovolj za kohezijo v prostoru (Granovetter, 1985, je pisal o veliki moči vseh šibkih vezi med člani družbe in s tem o ključnem pomenu šibkih vezi za trdno povezanost družbe). Prostorske rešitve, ki izhajajo iz odkritja presečnih sektorskih povezav, potem udeleženci usklajevanja materializirajo v tretjem koraku usklajevanja, ko deležniki na osnovi presečnih interesov sami zasnujejo razrešitve konkretnih dilem v prostoru. Tako bodo na koncu usklajevanja zmagovalne rešitve, ki ne zahtevajo veliko birokratskega poseganja, saj prostorske interese povezujejo presečno.

Nova interventna logika ne zahteva le drugačnega pristopa k horizontalnem usklajevanju med sektorji (zgoraj), ampak tudi v vertikalnem usklajevanju med državno in občinsko ravno. Danes sta občina in država povezani v hierarhičnem odnosu od zgoraj navzdol, značilnem za prevladujočo normativno interventno logiko, ko nižja raven izpolnjuje usmeritve višje ravni. Glede na kompleksnost izzivov v prostoru je to do določene mere nedvomno potrebno, še zlasti v pogledu države, vendar tudi popolnoma nezadostno za progresiven prostorski razvoj v

duhu Vizije. Ko so enkrat v prostoru sistemske zadolžitve različnih ravni uveljavljene in mehanizmi sodelovanja dobro delujoči, takrat med ravnmi upravljanja postanejo pomembna predvsem presečna vprašanja, ki višjo in nižjo raven povezujejo povsem na nov način, ki ga imenujemo 'sredinsko povezovanje'.

'Sredinsko' usklajevanje različnih upravljaljskih ravni je mišljeno kot vmesni pristop k prostorskem upravljanju med makro in mikro pristopom. Makro pristop je izoblikovan v pogledu države (mehansko), mikro v pogledu občin in posamičnih uporabnikov prostora (organsko). Čeprav je v Sloveniji uveljavljen makro pristop, pa so neodvisne mikroskopske silnice v prostoru dokaj močne ter nedvomno predstavljajo ključen dejavnik prostorskega razvoja, vendar pa jih prostorska politika slabo obvladuje. Tako je sedanji način usklajevanja dokaj neuspešen tudi v vertikalni smeri.

Vse tri ključne študije, na katere se naslanjamo (Pogačnik, Lamovšek, Golobič, s sod.), so v ugotovitvah problematizirale odsotnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja v Sloveniji, kot vmesnika med občinsko in državno ravnjo. Regionalni pristop se nahaja na mezo ravni, ki je na sredini med mikro in makro, ker posreduje med njima in blaži ostrino njunega hierarhičnega odnosa. Namesto mikro – makro strukturiranja prostorskih izzivov razvoja, bi bilo potrebno uveljaviti mikro-mezo-makro pristop, da se proces vertikalnega usklajevanja bolje približa večnivojski strukturi prostorskih izzivov.

Radej (2015) stopi še korak naprej, ko trdi, da so hierarhični odnosi kompleksnih procesov kot so prostorski, urejeni kot mezo-mezo-mezo sekvence, kar utegne biti za področje hierarhičnega usklajevanja prostorskih vprašanj ključna razlika. Pojasnimo! Ko občina načrtuje prostorsko ureditev, so vse manjše prostorske enote, ki jih pri tem upošteva, zanjo mikro raven. Obenem upošteva usmeritve države, ki so zanjo makro raven. Občina torej pri pripravi svojega načrta deluje na sredini med nižjo in višjo ravnjo, torej z mezo ravni. Podobno je z državo. Ko država načrtuje svoje programske usmeritve so na mikro ravni občine, evropske usmeritve pa so na makro ravni. Tako tudi država pri izvajanju svojih prostorskih pristojnosti deluje s sredine, mezoskopsko. Odnos med občino in državo torej ni mikro-makro, podrejeni-nadrejeni ampak v veliki meri odnos med dvema enotama, ki v okviru svojih avtonomnih zadolžitav delujeta posredniško na mezo ravni (prim. z Güntner v Grisel, van de Waart, 2001). V veliki meri ju povezuje poslanstvo in sposobnost premoščanja nasprotij med nižjo in višjo ravnjo prostorskega upravljanja. Kaj je mikro in kaj makro raven je tako v celoti odvisno od tega, od kje pojave opazujemo.

Sredinska zastavitev interventne logike večnivojskega usklajevanja konkretno pomeni, da mora biti prostorsko upravljanje organizirano vsaj na treh ravneh (mikro-mezo-makro oz. višja-srednja-nižja) in ga je mogoče dobro opraviti le s srednje oziroma mezo ravni. Torej imajo zagovorniki uvedbe regionalne ravni prostorskega planiranja v Sloveniji prav samo

deloma – regija je temeljna za posredovalen način usklajevanja interesov v prostoru med državo in občinami, vendar pa nikoli ne more pomagati pri boljšem upravljanju zadev, ki izvorno spadajo k državi ali občini – in ravno tukaj so prepreke boljšem upravljanju danes največje. V zvezi z uvajanjem regionalne ravni teritorialnega upravljanja so potrebne vse tri ravni, država-regija-občina in vsaka raven sama pri sebi uveljavi mezo posredniški pristop k usklajevanju interesov v prostoru med nižjo in višjo ravno.

Na mezo ravni se usklajevanje interesov konkretno opravi tako, kot je opisano pri horizontalnem usklajevanju. Večnivojsko usklajevanje ni ločeno od horizontalnega usklajevanja. Vertikalna razsežnost je samo drugi obraz istega izziva, saj zahteva samo, da mora biti horizontalno usklajevanje med sektorji vedno opravljeno tako, da prispeva k premostitvi prepada med nižjo in višjo ravno. Presečnost, kot sintezni znak usklajenosti sektorskih interesov mora biti dosežena tako, da hkrati premosti prepad med mikro in makro nivojem sektorskih interesov v prostoru. Na primer pri umeščanju trase nove ceste je treba upoštevati ne le agregatne kazalnike njenega vpliva na izboljšanje dostopnosti za večino referenčne populacije ampak tudi specifične kazalnike škod in poslabšanj, ki jih nova cesta povzroči zaradi spreminjanja funkcionalnosti prostora za najbolj izpostavljene okoliške kmete in druge prebivalce. Takšen pristop se sicer že upošteva pri pripravi primerjalnih študij variant in sicer dosledno za vse projekte državnega pomena (skladno z zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor; po ZUPUDPP). Poslej bi tak pogled uveljavili tudi v programiranju na strateški ravni in v postopkih usklajevanja.

Uveljavitev presečno-sredinskega pristopa k usklajevanju kompleksnih procesov v prostoru bi zahtevala prelom z doslej prevladujočim enostranskim, kvečjemu multi-kriterialnim razumevanjem procesov v prostoru. Prelom bi bil upravičen ne le zaradi večkrat evidentirane neuspešnosti sedanjega prostorskega modela ampak tudi v pogledu dolgoročne perspektive SPRS, ki zahteva odziv na radikalno spremenjene razmere v katerih se Slovenija in Evropa in pravzaprav cel svet nahaja že 25 let, in ki bodo tudi v širše civilizacijskem smislu po mnenju sociologa Wallersteina težko v celoti presežene že v naslednjih 30 letih. Živimo v času dolgega prehoda in radikalnega civilizacijskega obrata, ki ga je sprožilo sovpadanje megatrendov (globalizacija, tehnologija, okrepljeni interesi trajnosti, pravičnosti ...). Zato je zelo tvegano določati konkretne cilje glede stanja v prostoru za 30 ali več let, ampak naj bodo ti bolj procesne, transformativne narave. Konkretni cilji se lahko znotraj tega določajo za krajše roke in sproti dopolnjujejo glede na nova spoznanja in ambicije". Tako so lahko cilji fleksibilni in obenem zavezujoči.. Kar veliko bolj potrebujemo, je procesno zasnovana strategija dolgoročnega prehoda, da bomo kot narod, država, sektor in kot državljani lahko okrepili svojo odpornost (resilienco), se pravi zadržali izbrano smer razvoja kljub negotovostim, ki nujno spremljajo dolgoročni razvoj v tako prevratnih časih.

Če na tridelni postopek usklajevanja horizontalnih in vertikalnih nasprotij pogledamo s stališča njegove kratkoročne učinkovitosti (napora potrebnega za doseg rezultata), je nov postopek nedvomno zahtevnejši in bolj potraten od veljavnega. Zato se moramo vprašati ali ni na novi interventni logiki utemeljen usklajevalni postopek nesmotrn, ali nas ne vrača v razmere (in čase) usklajevalne hipertrofije, iz katere se v prvi vrsti želimo izviti?

Trdimo, da ne. Nov pristop bo zahteval veliko 'več dela' vendar v tem primeru dodatno vlagamo zgolj vire, ki so v osnovi obilni in zdaj še večinoma slabo izkoriščeni. Usklajevanje interesov v prostoru ne prinese le bolj integralnih prostorskih posegov ampak razvija tudi usklajevalne sposobnosti vključenih in socialni kapital nosilcev urejanja prostora. Ti z novimi izkušnjami prostorske kohezije vseskozi nadgrajujejo uspešnost svojega usklajevanja. Medtem, ko sedanji način usklajevanja izčrpava svoje udeležence, jih nov pristop polni s sinergijami. Zato več presečnega usklajevanja nikakor ne pomeni več birokracije, prav nasprotno, saj gradi sposobnost samoregulacije in delitev odgovornosti med nosilci urejanja prostora – kar bi zahtevalo razširitev njihovih pristojnosti, vendar obenem dokazati tudi višje kompetence in višjo strokovno (in tudi osebne) integriteto. Nov načina usklajevanja tako z inoviranjem interventne logike prostorskega upravljanja obljublja postati eden ključnih vzvodov za zmanjšane normativizacije prostorskega upravljanja.

4 Sklepne ugotovitve in priporočila za pripravo nove SPRS

Razhajanje med oceno trendov v prostoru v zadnjem desetletju in oceno uresničevanja ukrepov SPRS 2004 opozarja na spornost uveljavljenega prepričanja, da za uravnavanje trendov v okolju zadošča formalna usklajenost sektorskih razvojnih dokumentov s stališča ciljev prostorskega razvoja. V resnici ne zadošča niti za preobrnitev ključnih negativnih trendov v prostoru.

Napačno prepričanje je posledica prevlade normativne interventne logike v prostorskem upravljanju. Takšna logika je sporna za razmere, ko je prostorski sektor šibek in sektorske cilje zelo težko neposredno uveljavlja, če so nesoglasja zaostrena, postopki usklajevanja interesov vse bolj zoženi in omejeni, administrativne ovire visoke in pogoste. Tudi poznavanje tekočih procesov v prostoru je slabo, ni dovolj razvita samo-refleksivnost nosilcev urejanja prostorov, usklajevanje v pomembni meri poteka mimo participativnih procesov, zato je občutek vključenosti sodelujočih šibek in temu ustrezno je kljub napredku na področju vključevanja javnosti odsoten občutek skupnega lastništva nad dosežki pičel.

Vizija si zato povsem ustrezno zastavlja strategijo preloma in s tem uveljavlja povsem nasproten model prostorskega upravljanja, ki temelji na komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru z agonističnim dialogom, ki preko

tekmovanja mnenj vodi h globljem razumevanju za vse in zato lažjem doseganju potrebnih soglasij v prostoru.

Naloga, ki jo mora izpolniti SPRS za prehod med nezadovoljivimi trendi v prostoru in svetlo prihodnostjo, je predvsem izoblikovati strategijo prehoda z uveljavitvijo transformacijskih ukrepov, ki bodo preobrazili prostorski model iz normativnega v komunikacijskega. SPRS lahko to doseže s sredinsko-presečnim pristopom, ki pokaže, kako je treba dodelati star model prostorskega upravljanja in razvoja.

Sredinsko-presečni pristop je podlaga prostorske kohezije, pri kateri sta vertikalni in horizontalni vidik nasprotij v prostoru integrirana (tako, da sta organizirana pravokotno drug na drugega, zato je treba prostorske izzive proučevati matrično). Poslanstvo prostorske kohezije je zagotoviti visoko raven sodelovanja med deležniki urejanja prostora, kar je predpogoj za odkrivanje multi-funkcionalnih alternativ, s katerimi se aktivirajo še neuporabljeni potenciali prostora.

Kot priporočila za pripravo nove SPRS predlagamo premislek o uvedbi ukrepov (predloge bomo dodelali v vmesnem poročilu) kot na primer :

- uvedbi rednega letnega spremljanja in vrednotenja prostorskega razvoja po njegovih ključnih kohezijskih domenah (G, S, F).
- uvedbi regionalne ravni prostorskega upravljanja.
- pripravi Akcijskega načrta za odpravo administrativnih preprek in za preseganje omejitev usklajevanja interesov v prostoru.
- inoviranju postopkov programiranja prostorskega razvoja in usklajevanja interesov v prostoru (med sektorji, med državo in občinami). Predvideti pilotni projekt, s katerim se najprej preizkusijo novi pristopi. Ukrepi za učenje na pridobljenih izkušnjah in prenos izkušenj ter širjenje uporabe pozitivnih izkušenj.
- uvedbi ukrepov za vzpostavljanje in krepitev prostorskih partnerstev in stalnih oblik sodelovanja med deležniki urejanja prostora – predvsem med sektorji in med državo, regijami in občinami in to tudi na neformalen način, na primer v namenskih projektih nevladnih organizacij s področja prostorskega razvoja.
- V nadaljnji pripravi SPRS težišče prenesti z ohranjevalne miselnosti (konflikt med razvojem in varstvom) na miselnost, ki daje prednost večanju multi-funkcionanejši izrabe prostorskih potencialov.
- Uvedba vladne (nad-sektorske) službe za prostorski razvoj, samostojne ali v okviru že obstoječe, kot je UMAR. Služila bi predvsem okrepitvi horizontalne funkcije prostorskega upravljanja kot na primer: za spremljanje prostorskega razvoja in njegovo vrednotenje, informacijske naloge, za strokovno podporo nosilcem prostorske politike, raziskave prostorskega razvoja, promocijo, usposabljanje ter za razvoj podlag za prostorsko upravljanje kot so metodologije, orodja, registri, katalogi, smernice in priporočila...

- Z razvojem okoljske in prostorske politike v zadnjih 25 letih je verjetno napočil čas, da se okoljski in prostorski sektor v Sloveniji bodisi integrirata (ker sta oba naravnana celostno) ali zaživita ločeno življenje (ker imata povsem samosvojo racionalnost javnega upravljanja – po tem kriteriju so razločeni tudi drugi resorji).
- Glavne cilje, aktivnosti in kazalnike SPRS grupirati po treh stebrih prostorske kohezije. Zdaj so vsebine, ki spadajo v S veliko boljše reprezentirane kot za G in F (gl. Preglednico 1, zgoraj).
- SPRS naj načeloma da prednost takšni razrešitvi dilem v urejanju prostora (aktivnostim, ukrepom), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne. Drugi načini doseganja presečnih učinkov s strani prostorske politike:
 - aktivnejša vključitev prostorske politike v pripravo programov in projektov, ki se financirajo iz kohezijskih sredstev EU – tam so načini doseganja presekov določeni (Cilji vsaj dveh prioritet, presečni instrumenti – ITN in CLLD). Prednost naj imajo prostorske alternative, ki so pri dani ravni uspešnosti in relevantnosti, bolj presečne.
 - Široka uporaba horizontalnih instrumentov.
 - Za doseganje presekov morajo biti odgovorni vsi sektorji celovito, vsak za svoje področje a v medsektorski perspektivi, kot pogoj, da se njihovi prostorski zahtevki sploh kvalificirajo za formalne postopke. Sektorji naj torej ne skrbijo le za uveljavljanje svojih pristojnosti in interesov ampak se morajo s svojimi zavzemanji umestiti v celotno problematiko prostorskega razvoja, ker prostora nihče ne more zoožiti le na svoj vidik, tako kot se ne more izolirati od toplogrednih učinkov ali od spoštovanja osnovnih človekovih pravic.
- Ukrepi za dvig kulture dialoga. Ukrepi za dvig ravni vključenosti deležnikov in javnosti v prostorskem upravljanju s posvetovalne ravni na raven dialoga in na raven partnerstev. Pilotni projekti, učenje, prenos izkušenj k drugim nosilcem urejanja prostora.
- Razvoj podpornih storitev na področju prostorskega upravljanja za občine in za nosilce urejanja prostora.
- Povečati raznovrstnost uporabljenih prostorskih instrumentov in raznorodnost instrumentov prostorske politike (regulativni, ekonomski, participatorni).

Uporabljeni viri:

- Bartol B., L. Humerca Šolar, T. Miklavčič. 2016. Slovenski prostor 2050 : vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor.
- Camagni R. 2007. The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society, in A. Faludi (ed.), Territorial Cohesion and the European Model of Society, Lincoln Institute of Land Policy.
- Camagni, 2010, v Medeiros E. 2011. Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Lizbona: Centro de Estudos Geográficos (CEG), Lisbon University.
- Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013. Bruselj, COM(2005) 0299
- Commission Communication to the European Council in Cardiff on "Partnership for Integration, Cardiff, June 1998, COM (98)333.
- De Boe Ph., C. Grasland, A. Healy. 1999. Spatial integration. A paper presented by the co-ordinating workgroup 1.4: Belgium, France, Portugal, United Kingdom, Study programme on European spatial planning Strand 1.4.
- DG Regio. 2004. Interim territorial cohesion report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies)
- EATIA. 2011. ESPON and Territorial Impact Assessment. Interim Report, Targeted Analysis 2013/2/9, 29/08/2011,
- ESPON - 3.1, Part A. 2006. Integrated Tools for European Spatial Development, Final Report, str. 3-106, Golobič, M., Marot, N., Radej, B., Tomšič, M. G., Kontič, B., & Gulič, A. 2008. UIRS - Urbanistični inštitut RS. 2007. Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik. Ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«, Končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični Inštitut RS, 137 str.
- ESPON, 2014. Making Europe Open and Polycentric, Visions and Scenarios for the European Territory towards 2050, Luxembourg.
- Golobič, M., Marot, N., Radej, B., Tomšič, M. G., Kontič, B., & Gulič, A. 2008. UIRS - Urbanistični inštitut RS. 2007. Spremljanje in presoja prostorskih vplivov sektorskih politik. Ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«, Končno poročilo. Ljubljana: Urbanistični Inštitut RS, 137 str.
- Golobič M., N. Marot, A. Cof, M. Bantan, J. Hudoklin, I. Hočevnar. 2014. SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Sklepno poročilo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, ACER.
- Izhodišča za prenovno Strategije prostorskega razvoja Slovenije. MOP, 22. maj 2015.
- Kasteel H. 2005. Spatial Quality of Interreg Projects. Groningen, Workshop report 1.
- Miklavčič T. (ur). 2015. Poročilo o prostorskem razvoju. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za strateški prostorski razvoj
- Miklavčič T., M. Fonda, B. Jerebic, Š. Komac- Sušnik, S. Peršak- Cvar . 2014. Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.
- MOP. 2016. Vizija in cilji prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
- O'Neill J. 1993. Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World. Routledge and Kegan Paul, London., 230 str.
- Oven I.A., I. Lupše, B. Bartol. 2014. Poročilo s posveta »Slovenski prostor v prihodnje – možnosti in priložnosti«, Narodni muzej – Metelkova. MOP - Direktorat za prostor, 21. Oktober.
- Pogačnik A., M. Foški, S. Drobne, M. Konjar, K. Soss, M. Brilly, A. Vidmar, A. Juvanc, T. Maher, P. Lipar, R. Marsetič, S. Detellbach, I. Strnad, D. Šemrov, M. Gorišek, K. Jankovič, M. Fatur, M. Sitar, I. Lavrač. 2011. Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013« v letu 2010, Projekt št. V5-1092, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo - Katedra za prostorsko planiranje, Inštitut za prostorski razvoj, Univerza v Mariboru - Fakulteta za gradbeništvo, Univerza v Ljubljani - Ekonomska fakulteta.
- Radej B. 2011a. Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE 3/4(2011), 59 str.
- Radej B., M. Golobič. Delna celota: primer prostorske kohezije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 5, št. 2 (avgust 2012).
- Zavodnik Lamovšek A., M. Foški, S. Drobne, N. Kmetič, K. Soss. 2014. Priprava predloga sistema spremljanja prostorskega razvoja. Projekt Attract-SEE, Zaključno poročilo. Univerza v Ljubljani - Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Zelena knjiga o prostorski koheziji SEC(2008)2550.

PRILOGA: Preglednica: Ocena teženj v slovenskem prostoru 2000-2010

	NEGATIVNI TRENDI	NEUTRALNI TRENDI	POZITIVNI TRENDI
GLAVNI DEJAVNIKI PROSTORSKEGA RAZVOJA	8/17	7/17	6/17
1. Demografski razvoj	2/8	4/8	4/8
Rast prebivalstva			Število prebivalcev se bo povečevalo do l. 2025, padanje do 2060 ko pade po raven iz 2010.
Indeks staranja in Starostna struktura	Povprečni indeks staranja se je močno povečal, v slabi polovici občin se je znižal.	Delež oseb, starih 65 ali več se je od leta 1987 povečal za polovico.	
Poseljenost	Število prebivalcev se najbolj povečuje v primestjih Ljubljane, Maribora, v zaledju primorskih krajev in v bližini Kranja.	Druga večja regionalna središča ne beležijo bistvenega porasta, nekatera upad (Celje, Trbovlje, Murska Sobota)	
Gospodinjstva		Trend manjšanja velikosti gospodinjstva in povečevanje manjših družinskih skupnosti in gospodinjstev z enim članom	
Gostota poseljenosti		Trend rasti gostote prebivalcev v osrednjeslovenski, obalnokraški in gorenjski regiji, padec v zasavski, pomurski in spodnjeposavski regiji	
Izobrazbena struktura			Delež prebivalcev, ki se vključuje v izobraževanje, se povečuje. Izobrazbena sestava gospodarjev na družinskih kmetijah je še vedno neugodna, vendar se razmeroma hitro izboljšuje
Trajne migracije			Negativen migracijski saldo se je spremenil v pozitiven saldo.
2. Gospodarski razvoj	6/9	3/9	2/9
Naložbe		Po obdobju močnega pregrevanja sredi desetletja so močno upadle in se zdaj počasi obnavljajo z nižjo udeležbo naložb finančnega in gradbenega sektorja. Regionalne razlike se ne povečujejo/zmanjšujejo (SURS)	
Sektorska struktura BDP		Nižji delež BDP v kmetijstvu, industriji in gradbeništvu, višji v trgovini, gostinstvu, prometu, finančni dejavnosti, strokovni, znanstveni in tehnični dejavnosti ter upravi, zdravstvu, socialnem varstvu.	
Brezposelnost	Stopnja registrirane brezposelnosti se je glede na leto 2000 zelo povečala. Zmanjšala se je v podravski, savinjski, zasavski, JV Sloveniji, gorenjski in notranjski regiji, v ostalih povečala. V povprečju države sicer zdaj pada, vendar trg ni absorbiral niti polovice vseh, ki so zaradi krize postali brezposelni.		
Ustanavljanje Podjetij		Se viša bolj od rasti BDP, vendar zaposluje manj oseb.	
Trgovine	Prišlo je do zasičenosti ponudbe trgovinskih središč. Koncentracija velikih nakupovalnih središč na obrobju mest povzročajo zapiranje malih trgovin na podeželju, pa tudi v zgodovinskih jedrih mest in trgov.		

Območja proizvodnih dejavnosti	Gospodarske cone so bile dimenzionirane zelo obsežno. Mnoge od njih so ostale slabo zasedene. Razdrobitev v majhne občine je, da so gospodarske cone predvsem v gospodarsko šibkejših regijah majhne, slabo opremljene, neracionalne v številnih občinah. Cone so neenakomerno in stihijsko razporejene. S tem ne sledijo usmeritvam SPRS.		
Pomembna turistična središča in območja za rekreacijo	Gorski, alpski in zimski turizem v glavnem stagnira, kot tudi poletni kopališki turizem in čezmejno usklajena ponudba. Slabi položaj obmorskega turizma, kmečki turizem ni v porastu.		Med urbanim turizmom je precej napredovala Ljubljana
	Nesistematičen razvoj majhnih središč. Še vedno premalo avtokampov, premalo razvit segment mladinskega turizma, specializirane tematske oblike. Kulturna dediščina še ni dovolj vključena.		
Turisti in njihove prenočitve po vrstah krajev	Slovenija se ni razvijala v močno turistično državo. Število nočitev na turista se znižuje.		Turistični obisk je v porastu.
RAZPOREDITEV DEJAVNOSTI	6/10	3/10	7/10
Osnovne šole	Demografski trendi kažejo na določeno hipertrofirano izobraževalnih ustanov v območjih izseljevanja.	Velika koncentracija v urbanih in sploh v zgoščenih regijah	Mreža izobraževalnih ustanov je razvita in novih površin za to dejavnost ne potrebujemo.
Javno zdravstvo	Mreža bolnišnic je preobsežna in neracionalna. Tudi v mreži zdravstvenih domov so nekatere lokacije nesorazmerne z vlogo kraja.		Počasen trend koncentracije v velikih mestih. Ni potrebe po povečanju površin in so le-te lahko v okviru širitve obstoječih institucij
Dostopnost do institucij javne uprave	Maribor nima dovolj upravnih funkcij. Razmeroma majhno centralnost ima Kranj, preveliko pa Sežana, Postojna, Ptuj, Ajdovščina, Slovenske Konjice in Šmarje pri Jelšah. Med subregionalnimi središči izstopajo nekatera, ki te vloge v urbanem sistemu nimajo.	Ustrezno centralnost imajo somestja, razen Trbovlje, Zagorje in Hrastnik. Medobčinska središča imajo razmeroma ustrezno opremljenost.	
Sodišča in policija			Izpostave sodne veje oblasti in uprave policije so ustrezno razporejene po mestih in regijah
Pošte		Pošte so v vseh občinskih središčih, celo v najmanjših občinah v ogroženih območjih.	
Kultura	Manjkajo prostori in prizorišča za vrhunske storitve kulture, ki bi bile tudi mednarodno prepoznavne. Neizkoriščen potencial so dvorane v gradovih, dvorcih in samostanih. Veliko obmejnih, majhnih in sicer ogroženih območij nima nobenega muzejskega ali galerijskega prostora. ni bila zgrajena nova, sodobna knjižnica NUK II, niti specializirana knjižnica CTK.		Mreža kulturnih dejavnosti je na splošno ustrezno policentrično razporejena in so tudi v manjših krajih knjižnice, muzeji, dvorane za kulturne prireditve. V segmentu uprizarajočih umetnosti za amaterske, folklorne in zabavne prireditve je na splošno opremljenost prostora zelo razvejana in razdrobljena. Mreža temeljnih knjižnic razmeroma ustrezno pokriva ozemlje države..
Šport	Športni objekti in naprave so v Sloveniji v glavnem ustrezno locirani Na splošno je pretekla usmerjenost države v družbeni standard povzročila številnost in razdrobljenost športnih zgradb in površin, ki imajo pogosto premalo obiska, ki jih je težko vzdrževati in so marsikje že dotrajani ali opuščeni.		V zadnjih letih policentrična koncentracija, prenova ali novogradnja športnih objektov v večjih mestih, ki ponuja specializirane vsebine tudi na mednarodni ravni. Razvilo se je kolesarjenje, tek, urejenih je že precej kolesarskih poti.

Vrtci	.		Kapaciteta in število vrtcev sta se povečala. Delež vključenih otrok se je povečal v vseh starostnih skupinah.
Domovi za starejše občane			Število sob v domovih za starejše občane in število oskrbovancev je močno naraslo.
Demografsko ogrožena območja	indeksu regionalne ogroženosti kaže na povečevanje ogroženosti (in regionalnih razlik v Sloveniji)		
RAZVOJ OMREŽJA MEST IN DRUGIH NASELJ	7/10	4/10	6/10
Urbanizacije 3 največjih urbanih območjih (LJ, MB, KP)	Bistveno bolj kot sama središča rastejo po številu prebivalcev kraji v suburbanih regiji. Podobno se krepijo tudi naselja v zaledju ostalih večjih mest .	Rast urbanizacije na treh območjih (LJ, MB, KP) se nadaljuje.	
Gostota prebivalcev suburbanih regijah	Poseljevanje suburbanih območij prispeva k praznjenju središč mest in podeželja	narašča tudi število prebivalcev in gostota poseljenosti suburbanih območij.	
Oblikovanje urbanih somestij in aglomeracij	somestje Krško-Brežice-Sevnica ne dosega praga 10.000 prebivalcev.	Somestje Slovenj Gradec - Ravne - Dravograd dosega raven 10.000 prebivalcev	Obalno somestje je v celoti doseglo kriterij nacionalnega somestja.
Delovne migracije	Delovno aktivnih prebivalcev, ki imajo delovno mesto v občini, v kateri imajo prebivališče, je iz leta v leto manjše.		
Razmestitev centralnih dejavnosti	V naseljih nižjega ranga se izgubljajo osnovne oskrbne funkcije predvsem zaradi boljše dostopnosti večjih naselij.		Analize razmestitve dejavnosti kažejo zgoščevanje v regionalnih središčih in občinskih središčih.
Povprečno število osebnih avtov na 1000 prebivalcev	Močno povišanje		Zaradi naprednejše tehnologije in racionalnejše potrošnje se poraba goriv ne povečuje.
Degradirana urbana območja	Četudi ima notranji razvoj z aktivacijo DUO prednost pred odpiranjem novih površin, se v naseljih odpirajo nove zazidljive površine. Zaradi propada mnogih podjetij pa je tudi pričakovati, da se bo ponekod delež degradiranih površin povečal		
Število gospodinjstev, število stanovanj		Število gospodinjstev narašča, velikost gospodinjstev se zmanjšuje, porast enodružinskih gospodinjstev in večji delež mladih samostojnih družin.	Število stanovanj se je od leta 2002 do 2008 povečalo. Še vedno stanovanjski primanjkljaj, neuskkljena je prostorska razporejenost povpraševanja po stanovanjih s ponudbo. Presežek tržnih stanovanj.
Gradnja stanovanj na leto			Se je povečala – preveri v tekstu
Najemna in socialna stanovanja			Delež najemnih in neprofitnih stanovanj se je nekoliko povečal, predvsem v večjih mestih, vendar še ne zadostuje povpraševanju.
PRESTRUKTURIRANJE PODEŽELJA	7/10	4/10	4/10
Število kmetij V Sloveniji			Število kmetijskih gospodarstev pada, povečala se je stopnja specializacije kmetij, kmetijska gospodarstva so se povečala, trend koncentracije se nadaljuje, povečuj se število kmetij nad 20 ha in koncentracija glav živine na kmetijsko gospodarstvo.
Število kmečkega prebivalstva in demografska struktura kmetov	Delež kmečkega prebivalstva pada.		Demografska slika se izboljšuje.

Posestna struktura	Lastniško so kmetijska zemljišča še vedno razdrobljena.		Posestna struktura se več ne drobi. Povečuje se količina najema ali zakupa zemljišč. Večajo se kmetijska gospodarstva.
Preobrazba podeželskih naselij	Preobrazba podeželskih naselij se nadaljuje. Bivanjska funkcija in hiter dostop do zaposlitvenih centrov, vnašanje mestne arhitekture, drugačnih življenjskih navad.		
Delež kmetijskih zemljišč	Povečujejo se površine v zaraščanju.	Struktura rabe kmetijskih zemljišč se ni pomembneje spremenila, enako tudi skupna površina kmetijskih zemljišč.	
Spreminjanje zemljiških kategorij	Od leta 1990 do leta 2009 se je delež kmetijskih zemljišč v uporabi zmanjšal za 14%.		
Razmerje med kmetijskimi in gozdnimi zemljišči	Delež gozda v primerjavi z ozemljem se še naprej povečuje.		
Lega kmetijskih zemljišč		Obseg kmetijskih zemljišč v varovanih območjih se je zmanjšal (izključitev vplivnega območja Regijskega parka Škocjanske jame iz zavarovanih območij).	
Struktura kmetijskih zemljišč		Struktura rabe kmetijskih zemljišč se v zadnjih desetih letih ni bistveno spremenila.	Raste delež zemljišč z ekološko pridelavo hrane pri čemer so se za ekološko kmetovanje odločili predvsem kmetje usmerjeni v živinorejo.
Sprememba rabe kmetijskih zemljišč	V obdobju 2002–2007 dodatno pozidanih oziroma urbaniziranih skupno 19.712 ha zemljišč, kar predstavlja 22,5 % povečanje urbanih površin.	Zmanjšal se je skupni obseg njiv in vrtov, hmeljišč, zemljišč v zaraščanju, vinogradov ter druge rabe. Skupni obseg gozdov se je povečal, oljčnih nasadov, travnikov ter ekstenzivnih sadovnjakov.	
INFRASTRUKTURNA OPREMLJENOST	10/16	2/17	11/17
Prometne povezave	5/5	1/5	2/5
Zasnova cestnega prometa	Znižanje deleža vlaganj v ukrepe za ohranjanje cest. Stanje državnih cest in objektov se z leti poslabšuje.		Dograditev omrežja avtocest in hitrih cest, celo več od načrtovanega v SPRS. Izboljšana dostopnost. Kljub rasti prometa se je število smrtnih žrtev na cestah zmanjšalo.
Zasnova železniškega prometa	Investicijski načrti v pomembni meri niso realizirani.		
Uporaba prevoznih sredstev	Število osebnih avtomobilov na prebivalca se močno povečuje		Potniški promet na železnici počasi narašča
	Dolžina državnih cest se je povečala veliko bolj kot občinskih cest		
Tovorni promet	Tovorni promet je najprej naraščal nato v povezavi z gospodarsko krizo pada.	Notranji promet ostaja na isti ravni.	
Telekomunikacije	0/2	0/2	2/2
Telefonsko omrežje v Sloveniji			Fiksna telefonija se le rahlo povečuje, mobilna telefonija se je skoraj potrojila
Internet			Število uporabnikov interneta je poraslo iz 63 na 73 na 100 prebivalcev
Oskrba z energijo	2/2	1/2	0/2
Delež energije, ki jo Slovenija uvaža	Doslej se je uvozna odvisnost poviševala (Osutek NEP 2030)		
	Delež trdih goriv (prmeog) v energetske bilanci stagnira.	Jedrsko energija znižuje svoj delež prispevka k energetske bilanci zaradi povečanja drugih virov	
Oskrba s pitno vodo	1/5	0/5	4/5
Stanje voda v Sloveniji	Obseg oskrbovalnih območij, ki so bila vključena v monitoring pitne vode se ni povečal.		
Poraba vode v gospodarstvu			Poraba vode v gospodarstvu se manjša.

Izgradnja vodovodnega sistema			Količina dobavljene vode preko javnega vodovodnega sistema se je zmanjšala v vseh regijah.
			Delež prebivalcev vključenih v sistem javne oskrbe s pitno vodo se počasi povečuje. Poraba vode je stabilna in ne narašča.
Čiščenje voda			Skupna velikost čistilnih naprav se je močno povečala, komunalne čistilne naprave so zgrajene ali v gradnji v vseh večjih mestih.
Ravnanje z odpadki	2/3	0/3	3/3
Zbiranje odpadkov	Količina nastalih industrijskih odpadkov se povečuje. Količina komunalnih odpadkov na prebivalca se povečuje.		Količina odpadkov v proizvodnih in storitvenih dejavnostih pada.
	Pomanjkljiva je mreža medobčinskih oz. regijskih centrov za zbiranje in recikliranje odpadkov.		Delež zbranih in predela odpadkov se je povečal..
			Zmanjšala se je količina odloženih odpadkov.
NARAVNE IN KULTURNE DOBRINE	4/7	4/7	1/7
Površine in vrste gozda v ha	Delež gozda se še povečuje, praviloma kjer je že velik delež gozdov. Na območju intenzivnega kmetijstva in v primestnih predelih pa so pritiski na gozdni prostor veliki.		
požarna ogroženost		50% površine v območju požarne ogroženosti imajo 304 naselja, s skupnim številom prebivalcev 57.578.	
Erozija	Število zemeljskih plazov je bistveno večje.	Površina erozije se praktično ni spremenila.	
Poplave		Pri zaščiti pred katastrofalnimi poplavami, ki neposredno ogrožajo prebivalstvo, ni velikih premikov na bolje.	
Mineralne surovine	Problem je število nelegalnih kopov predvsem kamenih agregatov, ki se povečuje in jih je lahko tudi do 6000.	Prihodnost je v nekovinskih mineralnih surovinah primernih za uporabo v gradbeništvu (Površinski kopi).	
Ohranjanje naravnih virov			Delež ozemlja v območjih narave (EPO; NATURA, Posebna varstvena območja...) se povečuje
Značilni krajinski vzorci Slovenije	Klasifikacija krajinskih vzorcev ni bila pripravljena, da bi na novo določila krajinske vzorce.		
KRAJINSKE ZNAČILNOSTI PROSTORA	0/5	0/5	5/5
Stanje zavarovanih območij naravenaravnih parkov			Obseg zavarovanih območij se povečuje in se bo še povečal.
Delež območij naravne dediščine (plansko varovanih območij)			Se povečuje. Ekološko pomembna območja pokrivajo 52,2 % Republike Slovenije
Območja varstva kulturne dediščine			Območja varstva kulturne dediščine so se povečala.
Zasnova varstva naravnih vrednot			Se širi.
Zasnova varstva kulturne dediščine Register kulturne dediščine			Rast, delno povezana z administrativnimi razlogi. Povečan obseg vnesenih enot v register kulturne dediščine.
PROSTORSKO PLANIRANJE IN INSTITUCIONALNI RAZVOJ	7/7	1/7	2/7
Sistem planiranja - Izdaja gradbenih dovoljenj	Postopki pridobivanja gradbenega dovoljenja se niso skrajšali in olajšali.		

Regionalna členitev - Število občin	Prostorsko planskih regij in regionalnih prostorskih načrtov še vedno nimamo.	Se je občutno povečalo.	
Zemljiška politika	Obdavčitev nepremičnin še ni realizirana.		
	Komasacije stavbnih zemljišč (ZUreP-1) se izvajajo v manjšem obsegu kot je bilo pričakovati.		
Stanovanjska politika	Nacionalni stanovanjski program se od leta 2000 ni spremenil		
Decentralizacija in krepitev lokalnih skupnosti	Pogosto so v ospredju samouprave politične in ne strokovne odločitve.		Krepitev lokalnih skupnosti in predvsem lokalnih iniciativ se nekoliko krepi. Predvsem so se okrepile iniciative županov in občinskih svetov v razvoju prostora.
Sodelovanje javnosti	ZPNačrt je ukinil prvo prostorsko konferenco, javnost je vključena šele v razgrnitev osnutkov prostorskih aktov.		Okrepile so se civilne iniciative.

Vir podatkov: Pogačnik in dr., 2011 (po Preglednici 1 in tekst, po lastnem izboru in razporeditvi na negativni, nevtralni, pozitivni trend).

Naslov:	»Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji«
Podatki o avtorju:	Radej Bojan
Podatki o izdaji ali natisu:	1. Izdaja
Kraj in založba: Ljubljana:	Slovensko društvo evalvatorjev
Leto izida:	2016 (Let. IX, Št. 1)
Naslov knjižne zbirke:	Delovni zvezek SDE
Podatke o nosilcu avtorskih pravic:	SDE, Ustvarjalna gmajna 2.5/Creative Commons 2.5, Slovenija
Podatek o nakladi (število natisnjenih izvodov):	Elektronska publikacija
Mednarodne identifikatorje (ISBN, ISMN, ISSN):	ISBN 978-961-92453
Maloprodajno ceno publikacije:	Publikacija je brezplačna/Free.

Doslej objavljeno

Letnik 1 (2008), št.:

Vaje v seštevanju neseštevljivega (B. Radej, 23 str.)	1
Sinteza vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (B. Radej, 43 str.)	2
Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable (B. Radej, 21 str.)	3

Letnik 2 (2009), št.:

Anti-systemic movement in unity and diversity (B. Radej, 12 str.)	1
Meso-matrical Impact Assessment - peer to peer discussion of the working paper 3/2008 (B. Radej, 30 str.)	2
Turisticna regionalizacija Slovenije (J. Kos Grabar, 29 str.)	3
Presoje javnih učinkov vladnih politik (B. Radej, 18 str.)	4
Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi (B. Radej, 33 str.)	5

Letnik 3 (2010), št.:

Beyond »New Public Management« doctrine in policy impact evaluation (B. Radej, M. Golobič, M. Istenič, 25 str.)	1
Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke (B. Radej Radej, 43 str.)	2
Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik (B. Radej, 57 str.)	3

Letnik 4 (2011), št.:

Presecno določanje razvojnih prioritet (B. Radej, Z. Kovač, L. Jurančič Šribar, 45 str.)	1
Primarna in sekundarna perspektiva vrednotenja politik (B. Radej) 30 str.)	2
Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj (B. Radej, 41 str.)	3
Gibanje 99%: Z izključenjem do skupnosti (B. Radej, 42 str.)	4

Letnik 5 (2012), št.:

Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi (B. Radej, M. Macur, 41 str.)	1
Delna celota: primer prostorske kohezije (B. Radej, M. Golobič, 31 str.)	2

Letnik 6 (2013), št.:

Divided we stand: Social integration in the middle (B. Radej, M. Golobič, 26 str.)	1
With Exclusion to the Community (B. Radej, forthcoming in July 2013)	2
Jabolka in hruške: Sinteza brez skupnega imenovalca (B. Radej, 31 str.)	

Letnik 7 (2014), št.:

Apples and Oranges: Synthesis without a common denominator (B. Radej, 40 str.)	1
--	---

Letnik 8 (2015), št.:

Measuring Smartness of Innovation Policy (B. Radej, K. Ž. Jazbinšek, M. Dolinšek, June 2015, 22 str.)	1
---	---

Letnik 9 (2016), št.:

Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji (Bojan Radej, Mojca Golobič, 38 str.)	1
'Pametna' interventna logika - primer dediščinske politike (B. Radej, J. Pirkovič), v pripravi na izzid	(2)