



SPRS

STRATEGIJA PROSTORSKEGA
RAZVOJA SLOVENIJE

POROČILO O PROSTORSKEM RAZVOJU



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR
DIREKTORAT ZA PROSTOR, GRADITEV
IN STANOVANJA

POROČILO O PROSTORSKEM RAZVOJU

POROČILO O PROSTORSKEM RAZVOJU

Izdalo in založilo:	Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
Besedilo uredil:	mag. Tomaž Miklavčič Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
Sodelavci pri pripravi poročila:	Mihael Fonda Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek prof. dr. Andrej Pogačnik viš. pred. mag. Mojca Foški Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje viš. pred. dr. Samo Drobne Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Katedra za geoinformatiko in katastre nepremičnin prof. dr. Mojca Golobič doc. dr. Naja Marot Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo mag. Jelka Hudoklin mag. Irena Hočevnar Acer Novo mesto, d. o. o.
Lektoriranje:	dr. Nina Modrijan, Prevajalska agencija Julija
Oblikovanje, prelom, priprava za tisk:	Iztok Ambrož
Tisk:	Medium d. o. o.
Naklada:	500 izvodov Ljubljana, september 2016 www.mop.gov.si

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

711.1(497.4)

POROČILO o prostorskem razvoju / [besedilo uredil Tomaž Miklavčič]. - Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, 2016

ISBN 978-961-6392-72-3
1. Miklavčič, Tomaž, 1976-
285924864

V Poročilu izražena stališča ne predstavljajo nujno uradnih stališč Ministrstva za okolje in prostor.

Meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško ni dokončno določena in je predmet arbitražnega postopka. Vsebine in prikazi v Poročilu o prostorskem razvoju prikazujejo različne evidence, ki pa ne predstavljajo državne meje in zato tudi v ničemer ne prejudicirajo njene določitve ali označitve.

Kazalo vsebine

Seznam kratic	6
Seznam grafikonov	7
Seznam slik	8
Seznam preglednic	9
1 Uvod	11
1.1 Spremljanje stanja prostorskega razvoja	12
1.1.1 Kazalniki za spremljanje stanja prostorskega razvoja	14
2 Institucionalni okvir prostorskega načrtovanja v Republiki Sloveniji	16
2.1 Zakonodaja na področju prostorskega razvoja	16
2.2 Pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja	17
2.3 Predlagane spremembe normativnega okvirja na področju urejanja prostora	18
3 Prostorski razvoj v Republiki Sloveniji	20
3.1 Struktura in prostorska razmestitev prebivalstva in gospodinjstev	20
3.1.1 Značilnosti demografskega razvoja	20
3.2 Poselitev in naravnogeografske značilnosti prostora	25
3.2.1 Značilnosti poselitve	25
3.2.2 Namenska in dejanska raba zemljišč	32
3.2.3 Stanovanja	42
3.2.4 Degradirana zemljišča	43
3.2.5 Nedovoljene gradnje	44
3.2.6 Promet	45
3.3 Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj	47
3.3.1 Gospodarski razvoj in delovna mesta	47
3.3.2 Kmetijstvo	47
4 Izvajanje politike prostorskega razvoja Slovenije 2004–2014	49
4.1 Uveljavljanje občinskih in državnih prostorskih aktov	50
4.2 Doseganje prioritet prostorskega razvoja iz Strategije prostorskega razvoja Slovenije	55
4.3 Analiza izvajanja ukrepov, opredeljenih v SPRS, in ocena učinkovitosti izvedbe	61
4.3.1 Vključenost ciljev SPRS v sektorske razvojne dokumente, politike in zakonodajo in njihova skladnost	62
4.3.2 Izvajanje ukrepov za doseganje ciljev prostorskega razvoja	62
5 Sklepne ugotovitve	66
5.1 Priporočila za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije	67
6 Viri, literatura	69
7 Priloge	71
Priloga 1: Nabor kazalnikov	71

Seznam kratic

ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BDP	Bruto družbeni proizvod
EPO	Ekološko pomembna območja
DLN	Državni lokacijski načrt
DARS	Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.
DLN	Državni lokacijski načrt
DPN	Državni prostorski načrt
DRSC	Direkcija Republike Slovenije za ceste
EDRKGZ	Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč
EU	Evropska unija
EU-27	Države Evropske unije brez Republike Hrvaške
IKT	Informacijsko-komunikacijska tehnologija
JPP	Javni potniški promet
KZU	Kmetijska zemljišča v uporabi
OPN	Občinski prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MO	Mestna občina
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MOP – DzPGS	Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja
MzIP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
MzIP – DzP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor
NUP	Nosilec(ci) urejanja prostora
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
PRO	Prostorski red občine
PUP	Prostorski ureditveni pogoji
RPN	Regionalni prostorski načrt
RRP	Regionalni razvojni program
RS	Republika Slovenija
SD – OPN	Spremembe in dopolnitve občinskega prostorskega načrta
SPRO	Strategija prostorskega razvoja občine
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UMAR	Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZUreP-1	Zakon o urejanju prostora
ZUNDPP	Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZSRR-2	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

Seznam grafikonov

Grafikon 1: Delež prebivalcev po velikostnih razredih naselij, Slovenija, 2002–2014	28
Grafikon 2: Število storitev splošnega pomena po vrstah središč	30
Grafikon 3: Deleži območij osnovnih namenskih rab prostora [v %], Slovenija, 2015	34
Grafikon 4: Delež območij osnovnih namenskih rab, statistične regije, marec 2015	36
Grafikon 5: Delež površin območij osnovnih namenskih rab v mestnih občinah z veljavnim OPN, 2015	39
Grafikon 6: Stavbna in nepozidana stavbna zemljišča na prebivalca v izbranih občinah, 2015	41
Grafikon 7: Sledenje ciljem SPRS – analiza DPN	64
Grafikon 8: Sledenje ciljem SPRS – analiza OPN	65

Seznam slik

Slika 1: Povezanost oblikovanja, izvedbe in vrednotenja izvajanja prostorske politike 13

Slika 2: Območja koncentracije prebivalcev, prikaz na mreži 100 × 100, Slovenija, 2015 21

Slika 3: Območja stavbnih zemljišč, Slovenija, 2015 26

Slika 4: Zasnova policentričnega urbanega sistema in razvoj širših mestnih območij 29

Slika 5: Število in raznovrstnost storitev splošnega pomena po naseljih, središča medobčinskega ali večjega pomena v zasnovi policentričnega urbanega sistema SPRS, 2013 30

Slika 6: Dnevne delovne migracije, 2010 31

Slika 7: Prikaz informativnega zbirnega sloja namenske rabe prostora 34

Slika 8: Skupna površina stavbnih zemljišč po občinah [v ha], marec 2015 38

Slika 9: Površina stavbnih zemljišč v občini na prebivalca občine [v m²], marec 2015 40

Slika 10: Nepozidana stavbna zemljišča, občine, 2015 42

Slika 11: Zgrajena stanovanja med letoma 2002 in 2012 na 1.000 prebivalcev, občine 43

Slika 12: Površine degradiranih območij na območjih stavbnih zemljišč in območjih, namenjenih proizvodnji 44

Slika 13: Osebni avtomobili, občine, Slovenija, 2012 46

Slika 14: Občine z uveljavljenim OPN in OPN v pripravi, stanje marec 2015 51

Slika 15: Sprejeti in izvedeni DPN za državne ureditve s področja prometa, Slovenija, 2004–2014 53

Slika 16: Sprejeti in izvedeni DPN za državne ureditve s področja energetike, Slovenija, 2004–2014 54

Slika 17: Zastopanost ciljev SPRS v analiziranih razvojnih dokumentih 62

Seznam preglednic

Preglednica 1: Selitveni saldo s tujino, statistične regije, Slovenija 22

Preglednica 2: Velike starostne skupine in indeks staranja, Slovenija 23

Preglednica 3: Indeks staranja, statistične regije, 2014 23

Preglednica 4: Prebivalstvo Slovenije po projekcijah prebivalstva EUROPOP2010, 2010–2060 24

Preglednica 5: Prebivalstvo po velikostnih razredih naselij, 1. januar 2014 27

Preglednica 6: Skupne površine osnovne dejanske in namenske rabe v Sloveniji (v km²), marec 2015 33

Preglednica 7: Skupna površina osnovnih namenskih rab po statističnih regijah (v km²), marec 2015 35

Preglednica 8: Največja, povprečna in najmanjša površina stavbnih zemljišč v občinah, statistične regije, marec 2015 37

Preglednica 9: Skupne površine območij osnovnih namenskih rab v mestnih občinah, ki imajo veljaven OPN [v ha], 2015 38

Preglednica 10: Stopnja registrirane brezposelnosti, statistične regije, 2013 47

Preglednica 11: Površina kmetijskih zemljišč 2000–2013, Slovenija 48

Preglednica 12: Uveljavljeni prostorski redi občin in občinski prostorski načrti, marec 2015 50

Preglednica 13: Izvedenost glavnih ureditev v državnih lokacijskih načrtih in državnih prostorskih načrtih (DLN in DPN, sprejeti med letoma 2003 in 2013) 52

1 Uvod

Za načrtovanje trajnostnega prostorskega razvoja ter za doseganje prostorskih in razvojnih ciljev na različnih ravneh upravljanja je nujno dobro poznavanje stanja in razvojnih trendov v prostoru. Izboljšanje védenja o prostoru je tudi predpogoj za upoštevanje prostora in njegovih posebnih potencialov pri pripravi in izvedbi javnih politik. Javne politike na različnih ravneh morajo v večji meri upoštevati lastnosti prostora in biti prostoru prilagojene, saj enaki ukrepi politik niso primerni in ne delujejo povsod. Stanje prostora je pomemben kazalnik blaginje in kakovosti bivanja prebivalstva. Stanje gospodarske javne infrastrukture, prometne infrastrukture, dostopnost do dejavnosti javnega pomena in storitev, dostopnost do zelenih površin, možnosti za rekreacijo in kakovostno preživljanje prostega časa ter dostopnost stanovanj so značilnosti prostora, ki vplivajo na kakovost bivanja in blaginjo prebivalcev ter učinkovitost in konkurenčnost nacionalnega gospodarstva.

Prostor se zaradi človekovega delovanja in delovanja naravnih sil neprestano spreminja. Spreminjanje prostora zaradi človekovega delovanja razumemo kot prostorski razvoj in je posledica izvajanja več javnih razvojnih politik. Poleg prostorske politike so to še druge celovite in sektorske politike (prometna, energetska, kmetijska, socialna ...). Vpliv javnih politik na prostorski razvoj je lahko neposreden (npr. gradnja prometne infrastrukture) ali posreden (npr. ukrepi davčne politike) ter izveden namenoma ali slučajno.

Slovenski prostor je zaradi svoje lege na preseku štirih velikih evropskih makroregij – jadranske, alpske, dinarsko-kraške in panonske (podonavske) makroregije – izjemno raznolik in pester. Zaradi kakovosti okolja, naravnih in kulturnih vrednot, bližine evropskih gospodarskih in kulturnih središč ter dobre (žal zaenkrat le cestne in letalske) povezanosti z evropskimi prometnimi omrežji svojim prebivalcem omogoča relativno visoko kakovost bivanja.

Dokument »Poročilo o prostorskem razvoju Slovenije« je strokovna podlaga in spremni dokument za prenovu Strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki je temeljni strateški prostorski dokument države. Predmetno poročilo o stanju prostorskega razvoja je rezultat prizadevanja za vzpostavitev sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja, ki je ena od ključnih aktivnosti Direktorata za prostor, graditev in stanovanja in je večinoma potekala v okviru transnacionalnega projekta Attract-SEE¹ (Ocena privlačnosti območij v jugovzhodni Evropi), katerega pobudnik je bilo ravno ministrstvo.

¹ V projekt Attract-SEE, ki je potekal od oktobra 2012 do septembra 2014, je bilo vključenih 10 partnerjev iz osmih držav jugovzhodne Evrope. Projekt je bil sofinanciran s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj

Poročilo je nastajalo skozi daljše obdobje, v njem so uporabljeni tudi rezultati več strokovnih in raziskovalnih nalog.

V četrtem delu Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) (Ukrepi za izvajanje prostorske strategije) sta opredeljeni obveza za pripravo poročila o stanju na področju urejanja prostora ter obveza po vzpostavitvi učinkovitega spremljanja stanja na področju urejanja prostora. Po uveljavitvi SPRS je ministrstvo, pristojno za prostor, v letih 2005 in 2011 naročilo pripravo poročil o stanju na področju urejanja prostora. V letu 2005 je bilo pripravljeno Ničelno poročilo o stanju na področju urejanja prostora (Černe, A., Kušar, S., 2005) in v letu 2011 Analiza stanja, razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije (Pogačnik s sod., 2011).

V letu 2014 je bila izvedena še analiza izvajanja v SPRS predvidenih programov in ukrepov (SPRS 2030 – Analiza ..., 2014). Analiza stanja (Pogačnik s sod., 2011) in Analiza v SPRS predvidenih ukrepov (SPRS 2030 – Analiza ..., 2014) sta uporabljeni kot gradivo tudi za pripravo tega poročila. V procesu priprave sistematičnega spremljanja stanja in prostorskih razvojnih trendov v Sloveniji se je ministrstvo vključilo v mednarodni projekt Attract-SEE. Rezultat tega projekta je predlog sistema spremljanja stanja prostorskega razvoja z definirano vsebino poročila o prostorskem razvoju, vključujoč nabor kazalnikov za spremljanje trendov prostorskega razvoja. Predlog priporoča pripravo poročila na državni ravni v treh sklopih (Priprava predloga ..., 2014):

- Sklop A: uvodna izhodišča in ugotovitve ter proces nastajanja poročila
- Sklop B: osrednji del poročila z vsebinskimi poudarki, povezanimi z izbranimi temami prostorskega razvoja
- Sklop C: dodatek k poročilu z ekspertnimi mnenji različnih deležnikov

Pričujoče poročilo sledi predlogu vsebine poročila, čeprav poročilo samo ni fizično razdeljeno na tri zgoraj naštetih vsebinske sklope. Uvodnim izhodiščem sledi osrednji del poročila z opisom izbranih tem prostorskega razvoja, ki je uvrščen v poglavje 2 Institucionalni okvir prostorskega razvoja v RS in poglavje 3 Prostorski razvoj v RS. V prilogi² poročila sta objavljena tudi nabor predlaganih kazalnikov za spremljanje prostorskega razvoja (Priloga 1) ter analiza in prikaz izbranih kazalnikov (Priloga 2). Ekspertna mnenja so predstavljena v poglavju 3, kjer sta podani oceni doseganja prioritet prostorskega razvoja, opredeljenih v SPRS, ter analiza izvajanja ukrepov, opredeljenih v SPRS, in ocena učinkovitosti izvedbe. Slednje odraža tako mnenje izdelovalcev naloge SPRS 2013 – Analiza izvajanja ..., kakor tudi številnih predstavnikov NUP-ov, s katerimi so bili opravljeni poglobljeni intervjuji, v katerih so le-ti podali svoje mnenje o doseganju ciljev prostorskega razvoja skozi ukrepe različnih javnih politik.

Pri pripravi tega poročila so bili preučeni različni družbeni, okoljski in gospodarski kazalniki, ki so razdeljeni v tri sklope kazalnikov. Njihova uporaba omogoča kontinuirano spremljanje stanja, procesov in sprememb v prostoru.

1.1 Spremljanje stanja prostorskega razvoja

Spremljanje stanja prostorskega razvoja je aktivnost, s katero ugotavljamo stanja in trende v prostoru, doseganje ciljev prostorske politike ter ugotavljamo vplive drugih politik na dogajanje v prostoru. Razumevanje sedanjih in prihodnjih razmer v prostoru je podlaga za opredelitev prioritetnih razvojnih ciljev ter opredelitev vprašanj, ki zahtevajo prioriteto reševanje. Dobro poznavanje stanja prostora ter pričakovanih prihodnjih razmer, ki se odražajo skozi razvojne trende, omogoča oblikovanje načel za usmerjanje nadaljnjega razvoja ter razvoja poselitvenih in drugih sistemov. Poročilo bo upo-

2 Priloge poročila niso del tiskane publikacije in so na voljo na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor - www.mop.gov.si.

rabljeno pri prenovi Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) ter pri usklajevanju prostorskih razvojnih ciljev s cilji drugih javnih politik.

Spremljanje stanja prostorskega razvoja omogoča ugotavljanje doseganja ciljev, zastavljenih v prostorski politiki (prostorski razvoj, zemljiška politika, trajnostna gradnja in stanovanjska politika). Na podlagi kontinuiranega spremljanja, analiziranja in ugotavljanja doseganja ciljev je mogoče prilagajati in načrtovati spremembe in ukrepe za vodenje in oblikovanje učinkovite prostorske politike ter določanje prioritetnih področij za izvajanje teh ukrepov (Slika 1).

Za celovito poznavanje prostora in izboljšanje učinkovitosti sistema prostorskega načrtovanja je treba poznati stanje in trende v prostoru ter učinke oziroma posledice izvajanja prostorskih in drugih dokumentov ter z njimi predpisanih ukrepov. Stanje prostora je pomemben kazalnik splošne blaginje in kakovosti bivanja, opredeljujejo pa ga trenutne značilnosti prostora. Stanje prostora se opazuje s pomočjo spremljanja in analiziranja statističnih in razvojnih (strukturnih) podatkov ter se opredeli na podlagi poznavanja fizičnih, družbenih, okoljskih in ekonomskih značilnosti prostora.

Slika 1: Povezanost oblikovanja, izvedbe in vrednotenja izvajanja prostorske politike



Za pripravo in izvedbo posegov v prostor je pomembno kontinuirano spremljanje in ugotavljanje sprememb v prostoru skozi daljše časovno obdobje ter njihovo vrednotenje. Ugotavljanje sprememb med izhodiščnim stanjem in stanjem v času vrednotenja je mogoče le na podlagi nabora kazalnikov, ki omogočajo s konkretnimi podatki podprto primerjavo stanj v različnih časovnih obdobjih, vrednotenje sprememb pa je mogoče le na podlagi postavljenih meril. Rezultati spremljanja stanja v prostoru so navadno zbrani v poročilih, ki se pripravljajo ciklično. V Sloveniji obveza priprave poročila o stanju na področju urejanja prostora izhaja iz Strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki določa, da se poročilo pripravi vsaka štiri leta po njeni uveljavitvi.

V skladu z namenom spremljanja prostorskega razvoja je najpomembnejše zagotoviti sistematično in redno spremljanje stanja, procesov in sprememb v prostoru ter dejavnikov, ki te spremembe pogojujejo in jih je z njihovo pomočjo tudi mogoče interpretirati. V skladu z vsebinskimi in problemskimi izhodišči ter namenom spremljanja prostorskega razvoja se pri vzpostavljanju sistema spremljanja prostorskega razvoja zasledujejo naslednji cilji:

1. zagotoviti ustrezno podatkovno in strokovno utemeljeno podporo (evidence-based)³ pri **odločanju** o prostorskem razvoju (odločevalci na področju prostorske in drugih javnih politik);
2. zagotoviti podatkovno podporo pri **usklajevanju različnih interesov** v prostoru;
3. strokovno utemeljena podpora za ugotavljanje **uspešnosti izvajanja planskih aktov in sprejetih politik** (ugotavljanje vplivov obstoječega sistema na prostor/okolje/blaginjo);
4. spremljanje prostorskih učinkov **porabe javnih** finančnih sredstev (npr. prek sredstev, namenjenih za urejanje prostora v občinskih proračunih);
5. **vključevanje prostorske dimenzije pri oblikovanju integralnih in sektorskih razvojnih politik in dokumentov na nacionalni ravni.**

Zadnji cilj izhaja iz ugotovitve, da se javne politike – tako integralne kot sektorske politike – in strateški razvojni dokumenti na nacionalni ravni pripravljajo z majhnim ali nikakršnim upoštevanjem prostorskega vidika oziroma razmisleka o tem, kako se bodo sprejete razvojne (pretežno gospodarsko naravnane) usmeritve dolgoročno odražale v prostorskem razvoju države (npr. krepitev vloge mest).

1.1.1 Kazalniki za spremljanje stanja prostorskega razvoja

Spremljanje stanja prostorskega razvoja temelji na sistemu izbranih kazalnikov, ki omogočajo primerjavo podatkov v različnih časovnih obdobjih. Njihovo vrednotenje mora podajati odgovore predvsem v zvezi z vplivi izvajanja prostorske politike na zagotavljanje zdravega, varnega in za bivanje privlačnega prostora, na rabo naravnih virov ter na ohranjanje naravnih in kulturnih kakovosti okolja.

Nabor kazalnikov, ki je predstavljen v prilogi tega poročila, je nastal vzporedno z oblikovanjem strukture poročila o prostorskem razvoju, tako da je na njihovi podlagi mogoče pripraviti smiselno in vsebinsko povezano poročilo. Največ težav predstavljajo kazalniki, za katere trenutno ni na razpolago ustreznih podatkov oziroma jih ni mogoče pridobiti. Tako so vsa dosedanja poročila temeljila na zelo ozko omejenem naboru kazalnikov, za katere so bili podatki dostopni. Poleg tega so bili viri za poročanje številni raziskovalni in aplikativni projekti, ki so obravnavali posamezne teme prostorskega razvoja. Taki projekti niso enakovredno nadomestilo za manjkajoče podatke, saj nastanejo kot rezultat posebej opredeljenih ciljev in naročnikovih zahtev ter običajno metodološko niso pripravljeni tako, da bi lahko preverili rezultate z novimi podatki. V večini primerov so namreč podatki za raziskavo pridobljeni posebej in za točno določen namen.

3 Prevodi angleškega izraza *evidence-based* so različni, v znanstvenih besedilih se uporablja v pomenu »znanstveno dokazano, podprto z znanstvenimi informacijami, podprto z dokazi«. V našem primeru smo se odločili za nekoliko prilagojen prevod, ki ustreza namenu poročila o spremljanju prostorskega razvoja.

V prilogi poročila⁴ je prikazan sistem kazalnikov za spremljanje stanja prostorskega razvoja, razdeljen v tri vsebinske sklope. Znotraj vsakega izmed njih so opredeljeni kazalniki, s katerimi opazujemo spremembe prostorskega razvoja. Z opredelitvijo nabora primernih kazalnikov je omogočeno kontinuirano spremljanje stanja, procesov in sprememb v prostoru, hkrati pa se s tem vzpostavlja kontrola nad samimi kazalniki ter potrebnimi podatki za njihovo analizo.

V poročilu so uporabljeni naslednji sklopi kazalnikov:⁵

- struktura in prostorska razmestitev prebivalstva in gospodinjstev,
- poselitev in naravnogeografske značilnosti prostora,
- vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj.

4 Priloge poročila niso del tiskane publikacije in so na voljo na spletni stani Ministrstva za okolje in prostor - www.mop.gov.si.

5 Kazalniki so predstavljeni v Prilogi 2 poročilu in se lahko uporabljajo kot ločen del poročila - http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/proocilo_o_prostorskem_razvoju.pdf.

2 Institucionalni okvir prostorskega načrtovanja v Republiki Sloveniji

Prostorsko načrtovanje je interdisciplinarna dejavnost, s katero se ob upoštevanju varstvenih zahtev, razvojnih interesov ter razvojnih možnosti določajo pogoji za razvoj dejavnosti v prostoru in njihovo razmestitev ter pogoji za umestitev načrtovanih objektov v prostor in njihovo izvedbo. V Sloveniji ima prostorsko načrtovanje dolgo tradicijo. Vključuje instrumente za koordinacijo ciljev različnih sektorskih politik in za koordinacije ciljev teh politik na različnih teritorialnih ravneh. Cilj prostorskega načrtovanja je omogočati skladen prostorski razvoj z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov razvoja.

Slovenija je pred osamosvojitvijo leta 1991 imela uveljavljen tako imenovan celovit (oz. integralen) sistem planiranja, ki se je izvajal na nacionalni (republike) in lokalni (občine) ravni. Prostorsko načrtovanje je sledilo in podpiralo gospodarsko načrtovanje. Takšen način planiranja se je odrazil v dokumentu Dolgoročni prostorski plan razvoja SR Slovenije za obdobje 1986–2000. Ob osamosvojitvi Slovenije leta 1991 je poseben zakon (Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju) razveljavil tak sistem načrtovanja.

2.1 Zakonodaja na področju prostorskega razvoja

Slovenija je najpomembnejše dokumente o urejanju prostora sprejela v letih 2001, 2002 (Ocena stanja v prostoru in Politika prostorskega razvoja) in 2004 (Strategija prostorskega razvoja Slovenije in Prostorski red Slovenije) – v času, ko sta Svet Evrope⁶ in Evropska unija⁷ (EU) za Evropo že uveljavila temeljne cilje vzdržne prostorske politike ter podrobnejše prostorske razvojne ukrepe za doseganje bolj regionalno uravnoteženega in vzdržnega razvoja v posameznih evropskih regijah.

Po letu 2000 se je dvakrat temeljito poseglo v sistem urejanja prostora. Leta 2002 je bil sprejet Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002), nato leta 2007 še Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, 2007). S prvim zakonom so se postavili novi temelji urejanja prostora, ki so bili nujni zaradi prehoda Slovenije iz socialističnega v kapitalistično naravnano družbeno ureditev. V obeh zakonih je bila uvedena tudi presoja vplivov na okolje kot obvezni element v procesu prostorskega načrtovanja tako na državni kot lokalni ravni.

Zakon o prostorskem načrtovanju določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter določa postopke za njihovo pripravo in sprejem. Zakon ureja prostorsko načrtovanje na nacionalni in lokalni ravni, komaj vzpostavljen instrument regionalnega prostorskega načrtovanja z ZUreP-1 (Regionalna zasnova prostorskega razvoja) pa je bil s tem zakonom ukinjen. Potreba po prostorskem načrtovanju na regionalni ravni se izkazuje že od osamosvojitve Slovenije dalje. Na ravni NUTS 3 je v

Sloveniji 12 statističnih regij, ki so v javnih politikah in razvojnih programih obravnavane kot razvojne regije. Na ravni NUTS 3 se tudi zbirajo, prikazujejo in poročajo različni statistični podatki.

V letu 2010 je bil sprejet še Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZU-PUDPP, 2010), ki ureja načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena ter vsebino in postopek priprave državnega prostorskega načrta kot enega izmed prostorskih aktov na državni ravni.

V Sloveniji se je v zadnjih letih, deloma se to lahko pripiše tudi pogostim spremembam prostorske zakonodaje, uveljavilo izrazito sektorsko planiranje. Do povezav z drugimi strateškimi dokumenti oz. drugimi javnimi politikami v praksi – predvsem na ravni ukrepov – ni prišlo, čeprav se sinergije med javnimi politikami deklarativno navajajo v pomembnejših državnih dokumentih in izhajajo tudi iz zavez, ki jih je Slovenija sprejela v mednarodnem okolju.

Pričakovanja, da se bodo sektorji v procesih priprave politik, ki vplivajo na prostorske strukture in v procesih priprave izvedbenih prostorskih aktov uskladili s prostorsko politiko, se tako niso popolnoma uresničila. Pri tem ne gre le za neskladje ciljev politik ter pojavljanje nepremostljivih ovir pri izvajanju investicij na konkretnih območjih – gre zlasti za neuspešnost pri iskanju in doseganju sinergijskih učinkov pri spodbujanju regionalnega in policentričnega urbanega razvoja s hkratnim vključevanjem različnih politik, od gospodarskih, prometnih, družbenih do okoljskih in prostorskih. Tu je zlasti na »izgubi« država, saj pomanjkanje integralnih in osredotočenih pristopov na različnih prostorskih ravneh spodbuja razpršeno rabo virov in potencialov, vključno s finančnimi sredstvi, ter zmanjšuje konkurenčnost na vseh področjih.

Na ravni vertikalnega usklajevanja je sodelovanje med različnimi institucijami na različnih ravneh odločanja nujno, problem pa se kaže pri pomanjkanju koordinacije in znanja za vodenje procesov, ki imajo za cilj iskanje skupnih rešitev. V tem desetletju je bil storjen premik k prostorskemu planiranju od spodaj navzgor (*bottom-up*), kjer imajo odločilno vlogo pri odločanju lokalna raven ter posameznik – pobudnik (zasebni interes), kar kaže na izroditev namena prostorskega načrtovanja na lokalni ravni, ki je predvsem usklajevanje javnih interesov z zasebnimi interesi.

2.2 Pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja

Po veljavni zakonodaji v Sloveniji se prostorsko načrtovanje izvaja le na dveh administrativnih ravneh – državni in lokalni ravni. Med ti dve administrativni ravni upravljanja so tudi razdeljene pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja.

Nacionalna/državna raven

Država je pristojna za določanje ciljev prostorskega razvoja na nacionalni ravni ter za določanje izhodišč in usmeritev za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh. Država pripravlja strateške usmeritve za usmerjanje prostorskega in urbanega razvoja na nacionalni in lokalni ravni, skrbi za spremljanje stanja v prostoru in za izvajanje politike teritorialne kohezije in urbanega razvoja ter drugih evropskih dokumentov. Država je tudi neposredno in posredno (prek upravnih enot) pristojna za izdajo gradbenih dovoljenj.

Lokalna/občinska raven

Lokalne skupnosti imajo pristojnost za načrtovanje lokalnega prostorskega razvoja, za določanje namenske rabe prostora, za določanje pogojev za umeščanje posegov v prostor ter za določanje izhodišč in ciljev prostorskega razvoja občin. Lokalne skupnosti so dolžne skrbeti za racionalno in vzdržno

⁶ Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine, CEMAT, Hannover, 2000.

⁷ Evropske prostorske razvojne perspektive – European Spatial Development Perspectives – ESDP, Evropska komisija, Potsdam, 1999.

rabo zemljišč in upravljanje s prostorom ter na ta način izboljševati kakovost življenja in bivanja, omogočati pogoje za gospodarski razvoj in delovna mesta, omogočati pogoje za rekreacijo ter skrbeti za zdravo okolje.

Medobčinska raven

Eden od ciljev ZPNačrt je bil na regionalni oziroma medobčinski ravni zagotoviti instrument za načrtovanje prostorskih ureditev, ki segajo na območje več občin oziroma vplivajo na več občin. RPN je namenjen implementaciji regionalnega razvojnega programa (RRP), ki ga določa Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, z njim pa se načrtujejo prostorske ureditve gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. Zakonska rešitev pa občinam prepušča odločitev, ali se bodo o skupnih prostorskih ureditvah dogovarjale in jih tudi skupaj načrtovale.

K pripravi RPN za pripravo prostorskih ureditev skupnega pomena lahko pristopi več lokalnih skupnosti. RPN nima narave strateškega prostorskega akta – je izvedbeni prostorski akt – in ga ne moremo šteti za instrument regionalnega prostorskega planiranja, temveč gre za izvedbeni prostorski načrt. Formalno sodi njegova priprava v pristojnost občinske ravni načrtovanja.

Uveljavitev instrumenta je bila skromna, saj je bil, v osmih letih od uveljavitve zakona, pripravljen in sprejet le en RPN – RPN Čistilna naprava ob Vrtojbi. Dogovor o pripravi so podpisale tri občine: Mestna občina Nova Gorica, Občina Šempeter - Vrtojba in Občina Miren - Kostanjevica, postopek priprave in sprejema RPN pa sta vodili Občina Šempeter - Vrtojba in Občina Miren - Kostanjevica, saj se lokacija načrtovane ČN fizično nahaja na njunem območju.

2.3 Predlagane spremembe normativnega okvirja na področju urejanja prostora

Osrednja značilnost normativnega okvirja na področju urejanja prostora in graditve objektov je razpršenost materije v več krovnih predpisih, veliko število sektorskih predpisov, ki posamezne elemente urejanja prostora urejajo specialno, ter dejstvo, da je sistem že vse od leta 2003 dalje pravzaprav v prehodnem obdobju. Krovni zakonodajni okvir se je spreminjal relativno pogosto, spremembe so bile usmerjene skoraj izključno v postopkovne vidike sistema. 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.).

Vlada RS je na seji dne 14. novembra 2013 sprejela izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov. Cilj sprememb zakonodaje na področju prostorskega načrtovanja (Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, seja Vlade RS, dne 14. 11. 2013) je vzpostavitev preglednega in stabilnega sistema za zagotavljanje javnega interesa na področju urejanja prostora na eni strani ter razumljivega, relativno enostavnega in varnega investicijskega okolja za zasebni interes in gospodarsko pobudo na drugi strani. Obstoječe stanje na področju urejanja prostora zahteva dobro premišljene spremembe oziroma prilagoditve zakonodaje, s katerimi bo vzpostavljen pregleden in stabilen sistem z vzpostavitvijo vsebinskih, postopkovnih in organizacijskih mehanizmov, ki bodo omogočali dejansko usklajevanje razvojnih potreb in interesov v prostoru (Izhodišča normativnih ..., 2013).

Normativne spremembe bodo obsegale spremembe na naslednjih področjih (Izhodišča normativnih ..., 2013):

- prenovo strateških izhodišč, opredeljenih v SPRS, v smeri povezovanja razvojnega in prostorskega načrtovanja;
- ureditev razmerij med javnopravnimi režimi v prostoru, katerih pogoji so pogosto v medsebojni koliziji;
- ureditev sistema pristojnosti in organizacije deležnikov v procesu urejanja prostora, izboljšanje procesa usklajevanja različnih sektorskih interesov;
- uvajanje in okrepitev principov regionalizma pri prostorskem načrtovanju s povezovanjem prostorskega in razvojnega načrtovanja;
- poenotenje minimalnih zahtev prostorskega načrtovanja za celotno državo;
- integracija postopkov prostorskega načrtovanja in dovoljevanja s postopki okoljskih presoj;
- poenotenje standarda sodelovanja javnosti v procesu prostorskega načrtovanja na vseh teritorialnih ravneh;
- preoblikovanje procesa umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena;
- prenova prostorskih ukrepov in uvajanje mehanizmov aktivne zemljiške politike;
- ponovna uvedba dovoljenja za nekatere posege v prostor, ki niso gradnja objektov, lahko pa predstavljajo veliko tveganje za degradacijo prostora (npr. nasipavanja, zasipavanja, melioracije, postavitve premičnih ali začasnih objektov, kot so kontejnerji, kioski ipd.);
- sprememba načina izdajanja dovoljenja za gradnjo stavb in izvajanje vzdrževalnih del;
- preoblikovanje sistema nadzora pri graditvi objektov;
- prenove pogojev za gradnjo objektov z izboljšanjem preglednosti evidence zgrajenih objektov in opravljenih del;
- integracija izdajanja soglasij soglasodajalcev v postopek izdajanja gradbenih dovoljenj;
- nadomestitev postopka izdajanja uporabnega dovoljenja z izdajo certifikata za zgrajeni objekt;
- prenova sistema licenc in podeljevanje javnih pooblastil;
- reševanje problematike nedovoljenih gradenj.

3 Prostorski razvoj v Republiki Sloveniji

3.1 Struktura in prostorska razmestitev prebivalstva in gospodinjstev

Demografski razvoj ima velik vpliv na razvoj poselitve ter spremembe v rabi prostora. Spreminjanje števila prebivalcev in značilnosti prebivalstva, kot so starostna in izobrazbena struktura, selitve prebivalcev in njihova geografska razporeditev, spremembe v velikosti in značilnosti gospodinjstev, vplivajo na razvoj različnih tipov območij. Medobčinske selitve prebivalcev so bile v zadnjem obdobju usmerjene s podeželskih območij na funkcionalna urbana območja večjih središč. Na podlagi projekcij prebivalstva in analiz dosedanjih trendov na demografskem področju se ocenjuje, da bomo v prihodnjih desetletjih pričala naslednjim ključnim demografskim trendom in spremembam: zmanjševanju števila rojstev, pospešenemu staranju prebivalstva ob hkratnem podaljševanju življenjske dobe, počasnemu povečevanju števila prebivalcev do leta 2025, upadanju števila prebivalcev po letu 2025, izpostavljenosti starejših (še posebej žensk) tveganju revščine, priseljevanju iz tujine (predvsem v večja mestna središča), ki pa se bo glede na visoka izhodišča v prvem desetletju tega stoletja zmanjševalo.

Povečevanje števila prebivalcev na funkcionalnih urbanih območjih večjih središč vpliva na potrebe po širitvi pozidanih območij zaradi gradnje stanovanjskih objektov, objektov za proizvodnje in storitvene dejavnosti, objektov za potrebe izvajanja storitev javnega družbenega pomena (npr. zdravstvo, izobraževanje ...) ter zaradi gradnje javne gospodarske infrastrukture (npr. prometna infrastruktura). Na drugi strani na območjih, kjer prihaja do zmanjševanja števila prebivalcev, stanovanjski in drugi objekti ostajajo prazni in neizkoriščeni, pogosto so podvrženi tudi fizičnemu propadanju.

Območja države, ki že danes izkazujejo visok indeks staranja, se bodo v prihodnje praznila hitreje kot druga območja države, še posebej, če upoštevamo tudi podatke o selitvenem gibanju prebivalcev, ki je na teh območjih večinoma negativen. V prostoru se bo to odrazilo z višjim deležem opuščanih stavb in praznih stanovanj in zaraščanjem krajine zaradi opuščanja kmetijske dejavnosti. Poseben izziv (problem) v teh območjih predstavlja oskrba prebivalcev z dejavnostmi javnega pomena – predvsem zdravstvena oskrba in socialne službe, saj je starejše prebivalstvo običajno manj (avto)mobilno, z JPP pa so redkeje poseljena območja slabo pokrita. Zaradi manjšega števila otrok se na teh območjih lahko pričakujejo tudi pritiski po zaprtju šol in vrtcev z majhnim številom vpisanih otrok.

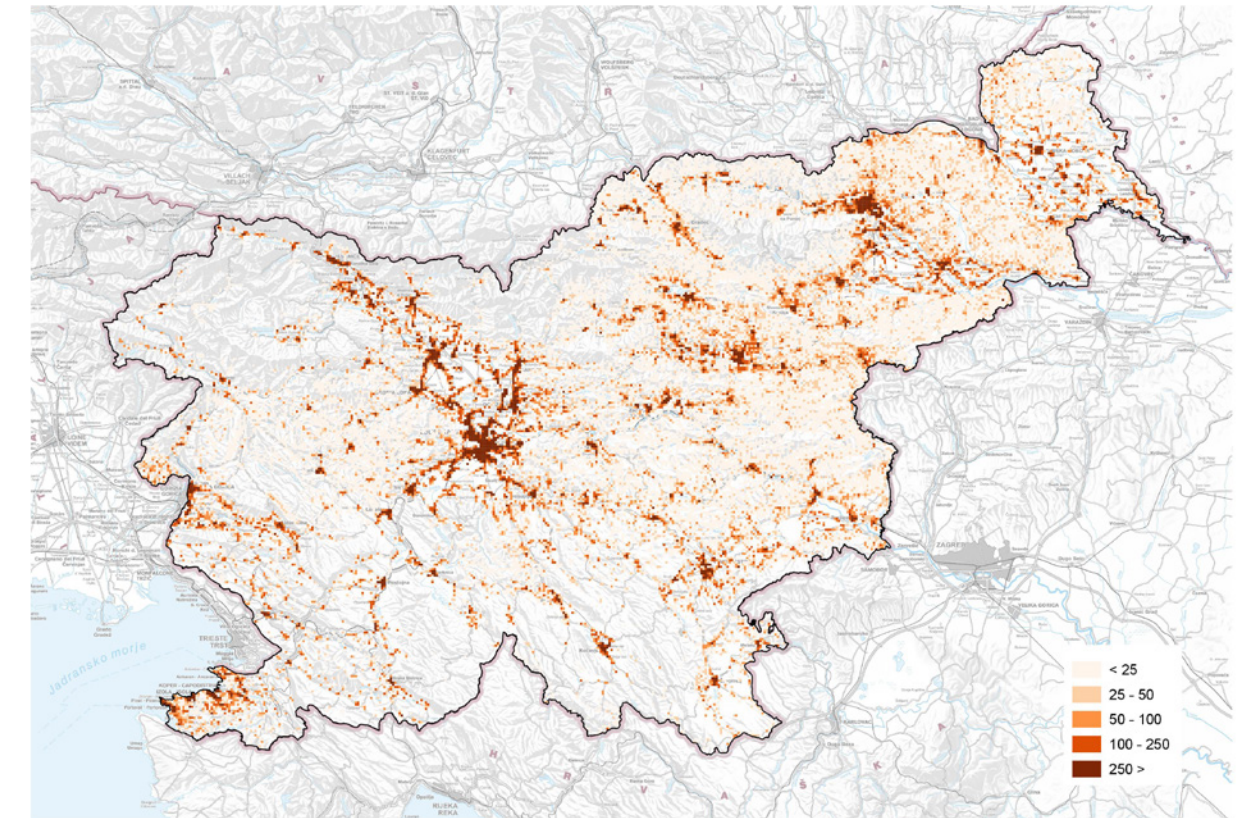
3.1.1 Značilnosti demografskega razvoja

Gostota prebivalcev v Sloveniji je bila leta 2014 101,7 preb./km² in se je od leta 2000, ko je bila 98 preb./km², nekoliko povečala. Gostota poselitve v Sloveniji je podobna kot v drugih srednjeevropskih državah.

Med občinami je najgostejše poseljena občina Ljubljana (1.019 preb./km²), najredkeje občina Solčava (5 preb./km²). Tretjina slovenskih občin je nadpovprečno gosto poseljena. Najgostejše so poseljene občine v Ljubljanski in Celjski kotlini, obalne občine, nekatere podravske občine, v drugih predelih Slovenije pa občine, v katerih so večja urbana središča.

Gostota prebivalstva, preračunana na celotno površino teritorialne enote, nam ne daje prave slike o koncentraciji prebivalcev, saj prostor ni enakomerno poseljen, temveč se prebivalstvo zgošča znotraj pozidanih območij (Slika 2). Pozidanih je 1.092,46 km² ali 5,4 % celotnega ozemlja Slovenije (MKO, 2014). Gostota prebivalcev v Sloveniji na pozidanih območjih⁸ je v letu 2013 znašala 1.887 preb./km² pozidanih območij. Med občinami po gostoti prebivalcev na pozidanih območjih močno izstopata MO Ljubljana 14.871 preb./km² in Polzela s 13.631 preb./km², najredkeje pa je poseljen Hodoš, in sicer z 68 preb./km².

Slika 2: Območja koncentracije prebivalcev, prikaz na mreži 100 × 100, Slovenija, 2015



Vir: SURS, 2015
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Število prebivalcev Slovenije se počasi povečuje. Od leta 2008 do leta 2013 se je povečalo za skoraj 33.000 prebivalcev. V tem obdobju sta bila pozitivna tako naravna rast prebivalcev kot tudi migracijski saldo, vendar je osnovni vzrok prirasta posledica pozitivnega selitvenega salda in priseljevanja tujih državljanov, naravni prirast pa je, čeprav pozitiven, nizek in je posledica nizke celotne stopnje rodnosti. Visok selitveni saldo je bil značilen v času visoke gospodarske rasti, ko je bila nizka brezposelnost in velika potreba po delavcih predvsem v hitro rastočem gradbenem sektorju. Presežek priseljenih prebivalcev nad odseljenimi je bil velik predvsem v letu 2008 (20.700 prebivalcev), kasneje pa je zaradi posledic upada gospodarske aktivnosti in povečevanja brezposelnosti nižji (v letu 2013 je bilo 6.026 priseljenih). Skozi celotno opazovano obdobje pa je prisoten presežek števila odseljenih državljanov Republike Slovenije nad priseljenimi državljani.

⁸ Uporabljeni so podatki o dejanski rabi prostora iz Evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki jo vodi in vzdržuje Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Če je na ravni države rast prebivalstva med letoma 2008 in 2013 pozitivna, je slika na ravni statističnih regij (NUTS 3) nekoliko drugačna. Rast prebivalcev ni enakomerna. V letu 2008 je bila rast pozitivna v desetih od dvanajstih statističnih regij. Negativna je bila v pomurski (–884 preb.) in koroški statistični regiji (–228 preb.); v Zasavju je bila rast enaka 0 (glej Priloga 2 kazalnik D5). V tem letu je bila najvišja rast v osrednjeslovenski regiji (13.476 preb.) in obalno-kraški statistični regiji (2.422 prebivalcev). V letu 2013 je imelo negativno rast prebivalcev devet statističnih regij, pozitivno pa le osrednjeslovenska (5.243 preb.), obalno-kraška (516 preb.) in posavska statistična regija (38 preb.). Največji upad prebivalcev je bil zabeležen v pomurski (–969 preb.) in zasavski statistični regiji (–426 preb.).

Prostorsko se na račun migracij (migracij s tujino in medobčinskih migracij) prebivalstvo Slovenije zgošča predvsem v okolici nekaterih večjih središč. Povečuje se pomen občin v funkcionalni regiji Ljubljane, obalnega somestja in nekaterih občin na Krasu, občin v okolici Maribora in Novega mesta. Na ta območja se priseljuje mlajše in nadpovprečno izobraženo prebivalstvo. Na račun okoliških občin in pospešene suburbanizacije prebivalstvo izgublja tudi mestna središča.

Demografsko se praznijo gospodarsko manj uspešna območja Slovenije, kjer predvsem za dobro izobraženo mlajšo populacijo ni na voljo delovnih mest, ki bi ustrezala njihovemu znanju in pričakovanjem. Obsežna območja države se tako praznijo in pospešeno starajo.

Preglednica 1: Selitveni saldo s tujino, statistične regije, Slovenija

	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SLOVENIJA	1.865	1.902	6.267	18.584	11.508	–521	2.059	644	478
Pomurska	–31	–39	9	59	–36	–82	17	–651	–350
Podravska	160	250	770	844	1.048	–291	297	–371	–200
Koroška	–61	25	96	288	169	–22	61	64	–104
Savinjska	378	194	1090	2.517	1.223	–281	228	242	551
Zasavska	–1	–26	10	242	178	–42	–20	1	–76
Posavska	152	77	229	711	259	–20	20	71	55
Jugovzhodna Slovenija	127	148	405	1.447	728	42	153	–60	1
Osrednjeslovenska	493	1.020	2.003	6.949	4.762	–128	550	692	274
Gorenjska	27	–9	348	1.663	794	130	230	–18	–181
Primorsko-notranjska	68	74	222	506	438	22	32	47	142
Goriška	227	110	472	1.254	737	34	167	120	132
Obalno-kraška	326	78	613	2.104	1.208	117	324	507	243

Vir: SURS, SI-STAT podatkovni portal
Opombe: Za leto 2008 in naprej so podatki pripravljeni skladno z definicijo prebivalstva Slovenije, objavljeno leta 2008. Do konca leta 2007 so podatki o odseljenih tujih državljanih ocena Statističnega urada Republike Slovenije.

Z upadanjem števila rojstev in zmanjševanjem umrljivosti se spreminja starostna sestava prebivalstva. Staranje prebivalstva je značilno za vse razvite družbe, značilno je za države EU in tudi za Slovenijo. Kaže se skozi povečevanje deleža starejših od 65 let in zmanjševanje deleža otrok – prebivalcev, starih 0–14 let. V Sloveniji je od leta 2003 več starega prebivalstva kot mladega. Indeks staranja, ki predstavlja razmerje med številom oseb, starih 65 let ali več, in številom oseb, mlajših od 15 let, je leta 2014 dosegel vrednost 120,5. V letu 2002 je bil 96,3.

Preglednica 2: Velike starostne skupine in indeks staranja, Slovenija

Leto	Starostne skupine			Indeks staranja
	0–14 let	15–64 let	65+	
1869	32,9	62,1	5,0	15,2
1910	34,8	58,5	6,7	19,3
1931	30,5	62,5	7,0	23,0
1953	27,7	65,0	7,3	26,4
1991	20,8	68,0	11,2	53,1
2002	15,3	70,0	14,7	96,3
2008	13,9	69,7	16,3	117,1
2014	14,8	67,6	17,7	120,5
2020	15,2	65,0	19,8	130,3
2030	13,7	62,2	24,2	176,6
2040	12,9	59,6	27,5	213,2

Vir: SURS, Eurostat EUROPOP 2010, lastni preračun

Indeks staranja je bil leta 2014 najvišji v občinah Osilnica (297), Hodoš (283,8) in Kostel (276,1); vrednost indeksa nad 200 sta imeli še občini Šalovci in Kranjska Gora. Občini Osilnica in Kostel sodita v statistično regijo jugovzhodna Slovenija, ki je sicer imela med statističnimi regijami najnižji indeks staranja (106,6). Največji delež starejšega prebivalstva je imela zasavska statistična regija (145,8) (Preglednica 3).

Preglednica 3: Indeks staranja, statistične regije, 2014

	Indeks staranja
SLOVENIJA	120,5
Pomurska	143,6
Podravska	138,2
Koroška	123,5
Savinjska	114,8
Zasavska	145,8
Posavska	126,4
Jugovzhodna Slovenija	106,6
Osrednjeslovenska	107,1
Gorenjska	113,9
Primorsko-notranjska	123,8
Goriška	134,4
Obalno-kraška	137,8

Vir: SURS

Eurostatova projekcija prebivalstva EUROPOP2010 predvideva, da se bo delež prebivalcev, starejših od 65 let, do leta 2040 povečal za 11 % (Preglednica 2). Delež otrok se bo do leta 2040 znižal pod 13 %, delež delovno sposobnega prebivalstva pa pod 60 %. Glede na predvidevanja Eurostatovih projekcij prebivalstva EUROPOP2014 bo imela Slovenija leta 2060 skoraj 2.058.000 prebivalcev (Preglednica 4), od katerih bo slaba tretjina starejših od 64 let, 13,7 % pa bo mlajših od 15 let. Skozi celotno obdobje se bo zmanjševal tudi delež oseb, starih 15–64 let.

V naslednjih 50 letih se bo prebivalstvo Slovenije predvidoma precej hitro povečevalo do približno leta 2025 (na okrog 2.155.000), nato pa bo število prebivalcev začelo počasi padati. 1. januarja 2060 bo imela Slovenija 2.057.964 prebivalcev, kar je 0,5 % več kot v začetnem letu projekcij (2010). Število prebivalcev se bo povečevalo predvsem na račun pozitivnega selitvenega salda s tujino. Se pa bo pozitiven selitveni saldo skozi celotno opazovano obdobje zmanjševal – od skoraj 11.000 v letu 2010 na 3.817 v letu 2060. V celotnem obravnavanem obdobju se bo, po predvideni projekciji, v Slovenijo priselilo okoli 290.000 oseb več, kot se jih bo izselilo.

Nekatere druge projekcije prebivalstva do leta 2050 napovedujejo zmanjšanje števila prebivalcev. Predvsem v primeru nizkega selitvenega salda s tujino, kar je lahko povezano s podaljševanjem gospodarske krize v prihodnosti in pomanjkanjem zaposlitvenih priložnosti v Sloveniji, ali ob povečanem izseljevanju iz Slovenije se Sloveniji obeta hitro zmanjševanje števila prebivalcev. Projekcija prebivalstva, ki jo je pripravil UMAR in že upošteva razlike v dejanskem razvoju prebivalstva – manjše priseljevanje od predvidenega v projekciji EUROPOP2010 – predvideva konstantno zmanjševanje prebivalstva po letu 2020. V letu 2020 naj bi po projekciji UMAR v Sloveniji živelo okoli 2.070.000 prebivalcev, do leta 2060 pa naj bi število prebivalcev upadlo na 1.817.000 (UMAR, 2013).

Preglednica 4: Prebivalstvo Slovenije po projekcijah prebivalstva EUROPOP2010, 2010–2060

	Število prebivalcev	Prebivalci, stari 0–14 let (%) 1)	Prebivalci, stari 15–64 let (%)1)	Prebivalci, stari 65 let ali več (%)1)	Prebivalci, stari 80 let ali več (%)	Koeficient starostne odvisnosti starejših (%) 2)
2010	2.046.976	14,0	69,4	16,5	3,9	23,8
2015	2.106.182	14,7	67,8	17,5	4,7	25,8
2020	2.142.217	15,2	65,0	19,8	5,2	30,4
2025	2.154.934	14,7	63,3	22,0	5,7	34,8
2030	2.154.609	13,7	62,2	24,2	6,3	38,8
2035	2.148.629	12,9	61,0	26,1	7,9	42,7
2040	2.141.070	12,9	59,6	27,5	9,2	46,1
2045	2.131.661	13,4	57,4	29,2	10,2	50,8
2050	2.114.985	13,9	55,5	30,6	10,9	55,0
2055	2.089.905	13,9	54,5	31,5	11,6	57,8
2060	2.057.964	13,7	54,8	31,6	12,7	57,6

Vir: SURS, 2012

1) Zaradi zaokroževanja vsota deležev prebivalcev po velikih starostnih skupinah ni vedno enaka 100,0 %.

2) Razmerje med številom starejših (65 let ali več) in številom delovno sposobnih (15–64 let) prebivalcev, pomnoženo s 100. Koeficient starostne odvisnosti starejših pove, koliko starejših je odvisnih od 100 delovno sposobnih prebivalcev.

Število gospodinjstev se je od popisa 2002 do popisa 2011 povečalo za 128.000, na 813.531. Povprečna velikost gospodinjstva se je zmanjšala na 2,48 člana (Ljudje, družine, stanovanja, 2013). Število gospodinjstev se je povečalo največ med enočlanskimi gospodinjstvi (kar za 116.000).

Izobrazbena raven prebivalstva se v Sloveniji zvišuje. Mlajše generacije po končani osnovni šoli praviloma nadaljujejo šolanje, visok je tudi delež mladih, vpisanih v terciarno izobraževanje (višješolsko in visokošolsko izobraževanje). V letu 2002 je v nemestnih naseljih imelo doseženo terciarno stopnjo izobrazbe le 5 % prebivalcev, med prebivalci mestnih naselij je bilo prebivalcev s terciarno izobrazbo 14 %. V letu 2011 je med prebivalci mestnih območij imel diplomo, magisterij ali doktorat vsak peti (21,4 %), med prebivalci nemestnih območij pa le vsak sedmi (13,5 %). Razlike v deležu prebivalcev s terciarno izobrazbo med prebivalci obeh območij se zmanjšujejo (v starostni skupini 25–29 let sta bila deleža v obeh območjih že izenačena). Med regijami so razlike v doseženi izobrazbeni stopnji večje. Glede na visokošolsko izobrazbo izstopajo podravska, savinjska in osrednjeslovenska regija. Razlike med regijami se zaradi velike vključenosti mladega prebivalstva v terciarno izobraževanje sicer počasi zmanjšujejo, še vedno pa se diplomanti zaradi primernih delovnih mest nadpovprečno zaposlujejo v osrednjeslovenski regiji. Zato ta regija poleg obalno-kraške edina izkazuje pozitiven selitveni prirast prebivalstva s terciarno izobrazbo.

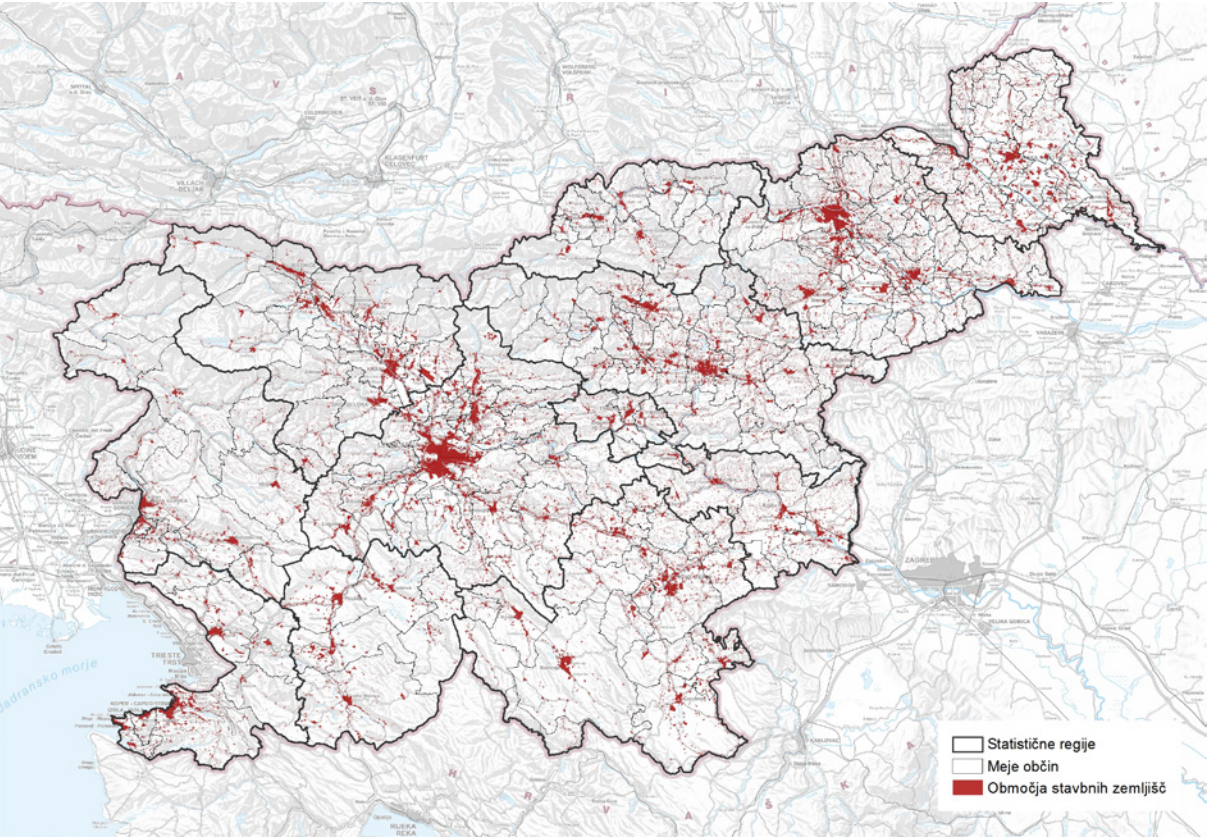
3.2 Poselitev in naravnogeografske značilnosti prostora

3.2.1 Značilnosti poselitve

Za Slovenijo je značilna raznovrstnost poselitvenih struktur. Ozemlje države je neenakomerno in razpršeno poseljeno. Poselitev je zaradi naravnogeografskih in zgodovinskih razlogov zgoščena v ravninskem, kotlinskem in dolinskem svetu (Slika 3). Med gosteje poseljenimi območji najdemo obsežna redkeje poseljena ali sploh neposeljena območja – alpski svet ter območja dinarskih planot na Notranjskem in Kočevskem. Ob obilici majhnih naselij je za slovenski prostor značilno prepletanje gozdnih in kmetijskih površin, kar povečuje pokrajinsko pestrost.

1. januarja 2014 je bilo v Sloveniji 6.034 naselij (SURS, 2014), od katerih je bilo 57 naselij brez prebivalcev. Med naselji prevladujejo majhna naselja. Večjih mest je malo, le sedem mest ima več kot 20.000 prebivalcev, v njih pa živi dobra četrtina vseh prebivalcev Slovenije. 90 % vseh naselij ima manj kot 500 prebivalcev, v njih pa prebiva tretjina vsega prebivalstva, okoli četrtina naselij ima manj kot 50 prebivalcev. Za redkeje poseljena območja je značilen vzorec razpršene poselitve (Goričko, Slovenske gorice, Haloze, Škofjeloško in Cerkljansko hribovje ...). Na nekaterih redkeje poseljenih območjih se ohranja gručasti tip poselitve, se pa tudi na teh območjih, kot npr. na Krasu ali v slovenski Istri, v okolici večjih naselij pojavljajo suburbanizirana naselja.

Slika 3: Območja stavbnih zemljišč, Slovenija, 2015



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

V funkcionalnih urbanih območjih središč nacionalnega pomena se je tudi v zadnjem desetletju nadaljeval trend suburbanizacije. Naselja se na teh območjih pogosto širijo v smereh linijske infrastrukture (v smeri glavnih cestnih prometnic), kar povzroča morfološko združevanje naselij v dolge neprekinjene nize. Takšen tip širitve povzroča fragmentacijo prostora, prekinja zelene koridorje med naselji, zaradi nižje gostote stanovanj otežkoča organizacijo javnega potniškega prometa (JPP), zmanjšuje potovalne hitrosti na prometni infrastrukturi. Zaradi bivanja v neposredni bližini prometne infrastrukture je pereč problem izpostavljenost prebivalcev prekomernemu hrupu. Ta tip razvoja je še posebej pereč na območju Ljubljanske kotline, v Podravju, Vipavski dolini, pojavlja pa se tudi drugod (npr. Ribnica, Ilirska Bistrica ...).

Preglednica 5: Prebivalstvo po velikostnih razredih naselij, 1. januar 2014

Velikostni razredi naselij po številu prebivalcev	Naselja		Prebivalstvo	
	število	%	število	%
Skupaj	6.034	100	2.061.085	100
0	57	0,9	0	0
1–24	732	12,1	9.960	0,5
25–49	872	14,5	31.951	1,6
50–99	1.287	21,3	93.228	4,5
100–199	1.413	23,4	200.046	9,7
200–499	1.106	18,3	336.156	16,3
500–999	347	5,8	238.396	11,6
1.000–4.999	181	3	355.780	17,3
5.000–9.999	23	0,4	154.092	7,5
10.000–49.999	14	0,2	268.336	13
50.000+	2	0	373.140	18,1

Vir: SURS

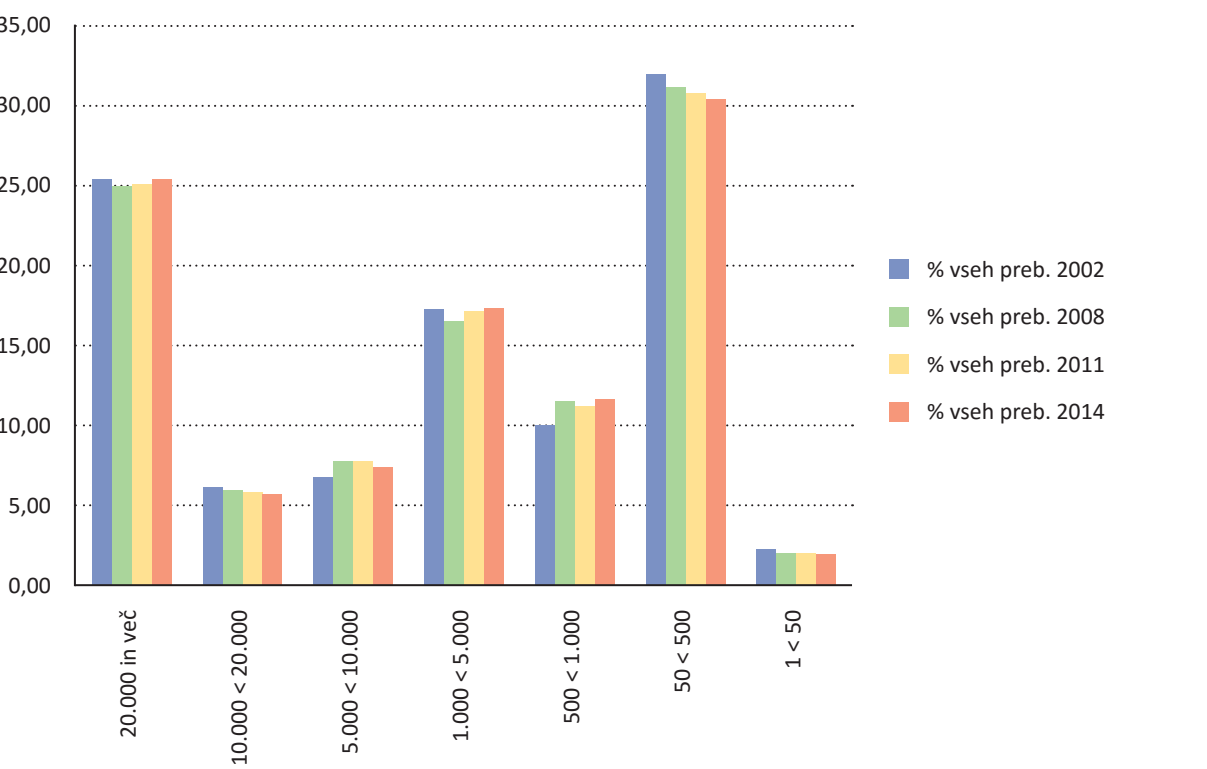
Omrežje naselij in policentrični urbani sistem

Naselja imajo v prostoru glede na svojo lego in naravne pogoje (relief, kakovost tal, hidrološke značilnosti ipd.), gospodarski razvoj in zgodovinske okoliščine različno vlogo. Glede na pomen naselja, njegovo velikost, raznovrstnost in število različnih funkcij in dejavnosti naselja po pomenu razvrščamo v hierarhično urejene ravni, tovrstna centralna naselja pa skupaj tvorijo omrežje funkcionalno povezanih središč.

Za poselitveni vzorec Slovenije sta značilna velika razpršenost in veliko število majhnih naselij. Prevladujejo majhna naselja, večjih mest je malo, le Ljubljana in Maribor imata več kot 50.000 prebivalcev. Po stopnji urbanizacije sodi Slovenija med najmanj urbanizirane evropske države. Stopnja urbanizacije se giblje okoli 50 %. Bolj kot v mestih, ki demografsko stagnirajo, se prebivalstvo koncentrira v manjših naseljih v širših mestnih območjih nacionalnih središč.

Razpršenost poselitve in nizka stopnja urbanizacije sta posledica naravnih pogojev, zgodovinskega razvoja ozemlja države, načrtnega spodbujanja razvoja policentričnega urbanega sistema ter tudi želje prebivalcev po življenju v bolj naravnem okolju.

Grafikon 1: Delež prebivalcev po velikostnih razredih naselij, Slovenija, 2002–2014



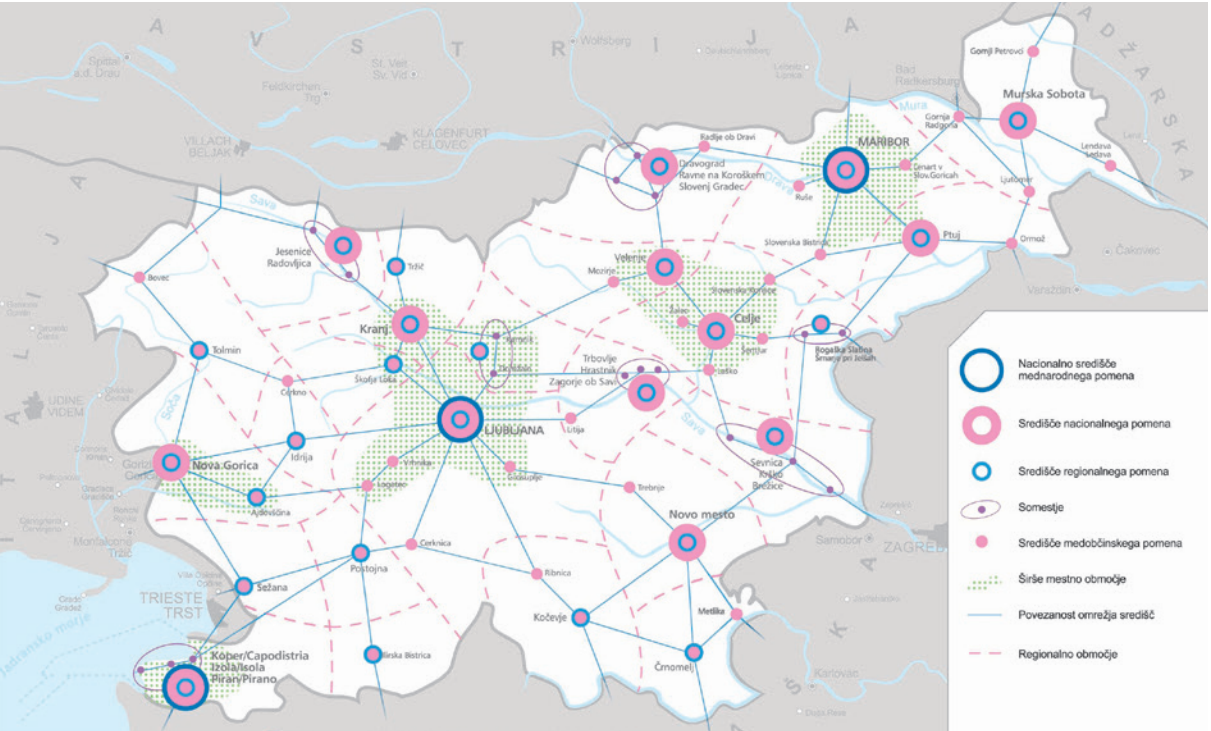
Vir: SURS

V SPRS je razvoj poselitve Slovenije utemeljen na konceptu urbane koncentracije in policentričnega poselitvenega sistema. Kot osnovni okvir urbanega sistema se tako razvija dvostopenjsko policentrično strukturirano omrežje središč nacionalnega in regionalnega pomena (Slika 4). Mala in srednja velika mesta kot središča nacionalnega, regionalnega in medobčinskega pomena predstavljajo ogrodje poselitvenega omrežja. Vlogo in moč središč je treba krepiti zaradi večje konkurenčnosti slovenskih mest v evropskem urbanem omrežju, predvsem v odnosu do urbanih središč v neposredni soseščini, katerih gravitacijski vpliv seže tudi na območje Slovenije.

Raven naselja, ki izhaja iz tako strukturiranega omrežja središč, je do ravni medobčinskih središč opredeljena v strateških nacionalnih prostorskih dokumentih (SPRS), naselja nižje ravni pa so opredeljena v občinskih prostorskih dokumentih; na tem mestu je treba opozoriti na različne pristope prostorskih načrtovalcev pri določanju centralnosti naselij nižje ravni in na posledično terminološko in konceptualno zmedo v občinskih prostorskih dokumentih.⁹ Preveliko število in raznovrstnost središč oz. centralnih naselij različnih lokalnih in sublokalnih ravni v občinskih prostorskih aktih je tudi posledica določil SPRS, ki določa, da se: »[...] poselitev – umeščanje dejavnosti, stanovanj in infrastrukture v omrežju naselij – prednostno usmerja v urbana središča, ki so v omrežju naselij opredeljena kot središča ali pa imajo zaradi svojih značilnosti in potreb zaledja možnost razvoja v pomembnejša središča nacionalnega ali regionalnega pomena. V teh naseljih se skrbi za zadostno ponudbo stanovanj, delovnih mest in raznovrstnih dejavnosti ter za ustrezno infrastrukturno opremo.«

⁹ Glej tudi poročilo Občinski prostorski akti in namenska raba prostora (Miklavčič s sod., 2014).

Slika 4: Zasnova policentričnega urbanega sistema in razvoj širših mestnih območij



Vir: SPRS, 2004, str. 24
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

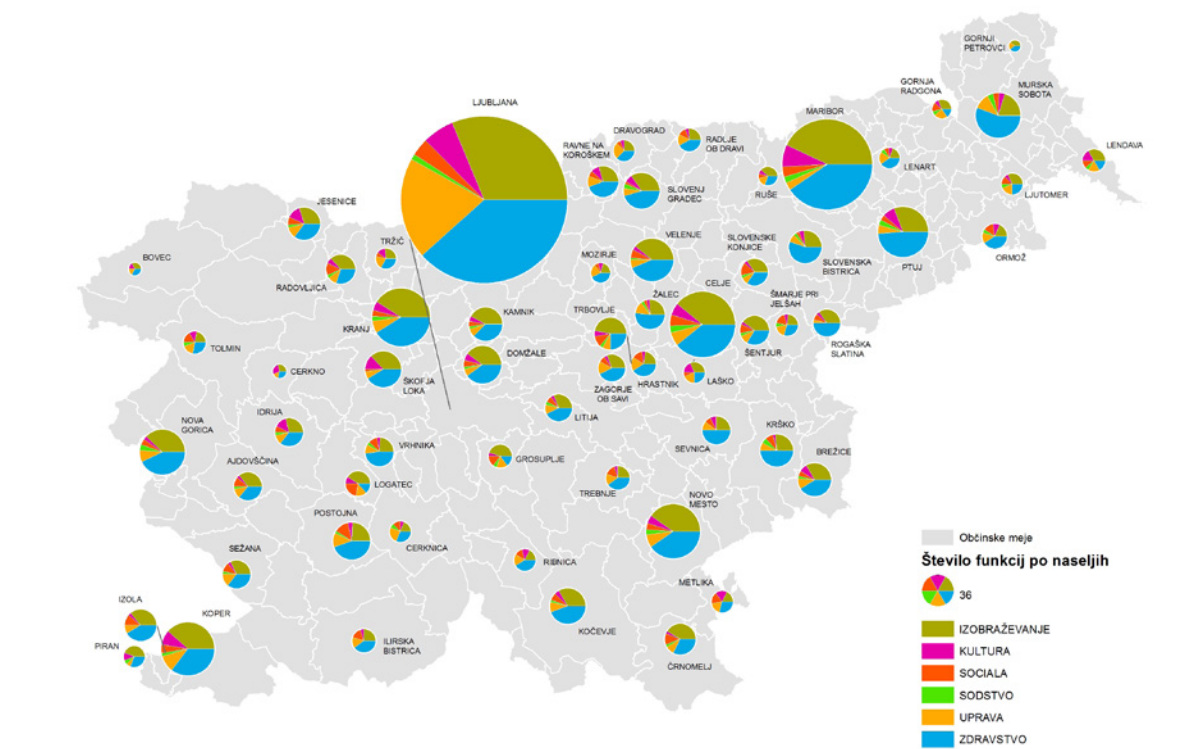
Policentrični urbani sistem in opremljenost naselij z dejavnostmi družbene infrastrukture

V policentričnem urbanem sistemu se razvija omrežje ustrezno opremljenih središč (centralnih naselij), ki omogočajo vsem prebivalcem udobno, cenovno ugodno, varno in okoljsko sprejemljivo dostopnost do javnih funkcij, delovnih mest, storitev in znanja. Centralna naselja so torej tista – praviloma mestna – naselja, v katerih so prisotne različne oskrbne in storitvene dejavnosti, ki služijo prebivalcem v vplivnem oziroma gravitacijskem območju. Vpliv naselij oziroma njihov položaj v hierarhiji centralnih naselij je odvisen od stopnje opremljenosti s storitvami splošnega pomena (centralnimi funkcijami), pri čemer so pomembne raznovrstnost, raven ter kapaciteta funkcij. Na podlagi teh lastnosti lahko določimo vlogo naselja v nekem območju in ugotavljamo povezave med naselji. Opremljenost s funkcijami je v veliki večini primerov tudi v neposredni povezavi z velikostjo naselja. Večja naselja so praviloma z dejavnostmi opremljena bolje kot manjša naselja.

Med centralnimi naselji po številu storitev splošnega pomena (zajete so izobraževalne, kulturne, socialne, sodne, zdravstvene in upravne funkcije) močno izstopa Ljubljana, sledijo druga središča nacionalnega pomena (Maribor, Celje, Kranj, Novo mesto in Koper). Med regionalnimi središči so s funkcijami najbolj opremljena naselja Domžale, Škofja Loka, Kamnik, Kočevje in Črnomelj. Najbolje opremljena regionalna središča po številu funkcij prekašajo slabše opremljena nacionalna središča, kot sta Postojna in Slovenj Gradec. Slabše opremljena regionalna središča so Gornja Radgona, Tržič, Ljutomer in Šmarje pri Jelšah. Med medobčinskimi središči med bolje opremljene sodijo Slovenska Bistrica, Žalec, Šentjur in Vrhnika; slabše opremljena medobčinska središča so Gornji Petrovci, Bovec in Cerkno. Tudi s funkcijami bolje opremljena medobčinska središča prekašajo slabše opremljena regionalna središča.

Število in raznovrstnost funkcij sta povezana predvsem z velikostjo naselja in ne od v SPRS določene vloge v omrežju naselij.

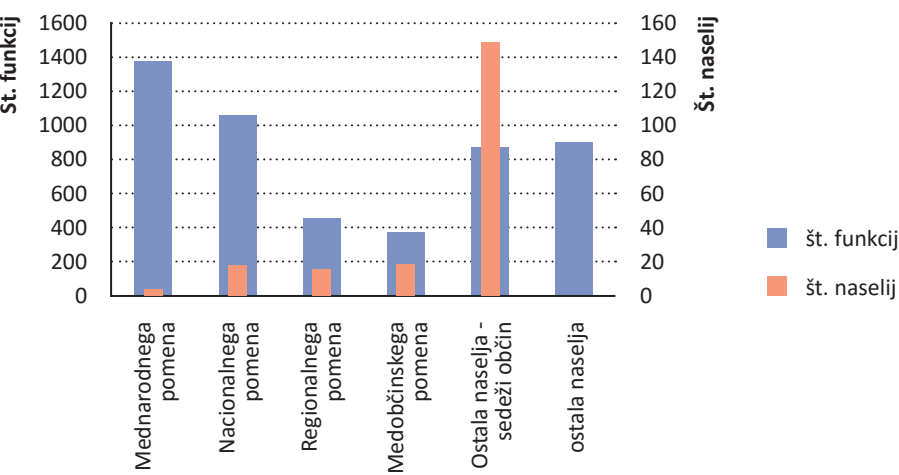
Slika 5: Število in raznovrstnost storitev splošnega pomena po naseljih, središča medobčinskega ali večjega pomena v zasnovi policentričnega urbanega sistema SPRS, 2013



Vir: Geodetski inštitut Slovenije, projekt Attract-SEE, 2013
Kartografska podlaga: GURS
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Storitve splošnega pomena so večinoma locirane v središčih policentričnega urbanega sistema. Izven omrežja središč urbanega sistema so umeščene predvsem izobraževalne storitve (osnovne šole) in zdravstvena oskrba na primarni rabi (osebni zdravniki, zobozdravstvo).

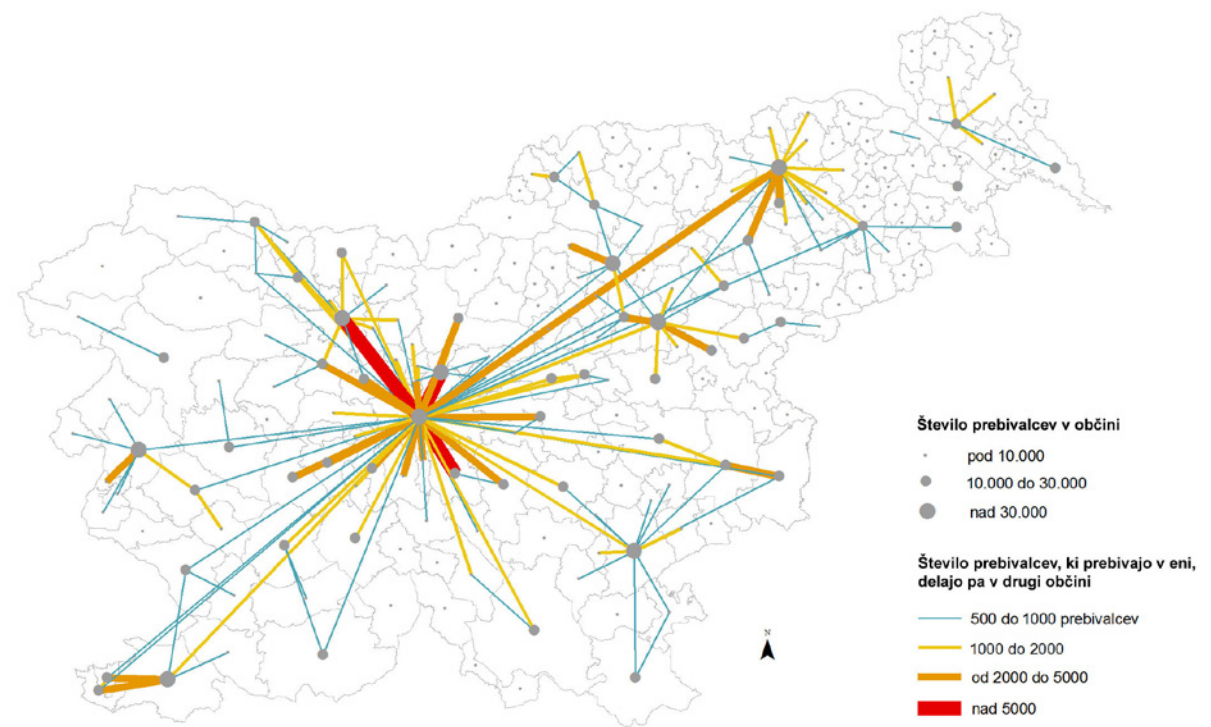
Grafikon 2: Število storitev splošnega pomena po vrstah središč*



*upoštevana so naselja, vključena v somestja ustrezne ravni središča
Vir: Geodetski inštitut Slovenije, projekt Attract-SEE, 2013

Središča nacionalnega in regionalnega pomena s funkcijami in delovnimi mesti oskrbujejo širše regionalno zaledje. Se pa v SPRS zastavljeni cilj urbane koncentracije oz. usmerjanja nove poselitve v poselitvena območja urbanih naselij¹⁰ ni realiziral.

Slika 6: Dnevne delovne migracije, 2010



Vir: ESPON Interstrat, 2011

Trenutni trendi kažejo, da se na račun mest ter na račun podeželja demografsko krepijo suburbana in periurbana območja v bližini večjih središč, ki so z nacionalnimi in regionalnimi središči dobro prometno povezana. Strnjeno grajena večja mestna naselja prebivalstveno stagnirajo. Vzorec pospešene gradnje stanovanj sledi vzorcu avtocestnega križa, po katerem je možna hitra in učinkovita (avto)mobilitnost do lokacij delovnih mest, srednješolskega in univerzitetnega izobraževanja ter oskrbe. Število dnevnih delovnih migrantov v teh smereh se vseskozi povečuje (Slika 6). Še posebej to velja za občine ob primorskem in dolenjskem kraku ter ob kraku štajerske avtoceste med Mariborom in Slovensko Bistrico. Občine in naselja ob avtocestnih oseh izkazujejo visok pozitiven selitveni saldo in relativno visok naravni prirastek prebivalstva (kazalniki D5, D6 in D7). Slednji je rezultat starostne strukture migrantov in prebivalstva teh območij, ki je nižja od državnega povprečja.

Cilj koncentracije poselitve v urbanih naseljih je bil zmanjšati pritiske na prostor oziroma rabo prostora, vendar ni bil dosežen. O tem priča tudi statistika izdanih gradbenih dovoljenj za stanovanjske stavbe, med katerimi prevladujejo enostanovanjske stavbe, katerih investitorji so fizične osebe, kar odraža tudi želje prebivalcev po vrsti bivališča.

Na obrobje mest ter prometno dobro povezano zaledje se poleg prebivalcev selijo tudi oskrbne (predvsem trgovske) in storitvene dejavnosti. V zadnjem desetletju smo bili priča gradnji številnih nakupo-

10 Kot urbana naselja SPRS definira velika večja in manjša mesta ter drug urbana naselja, v katerih so prisotne storitvene, oskrbne in druge storitve za oskrbo prebivalcev.

valnih in poslovnih središč na mestnih obrobjih, kar povzroča razvrednotenje mestnih jeder, zniževanje ravni oskrbe v mestnih jedrih za prebivalce mest, spodbuja nove prometne tokove zlasti z osebnim motornim prometom, povzroča zgostitve prometa in prometne zastoje ter izgubo predvsem kmetijskih zemljišč na robu naselij.

3.2.2 Namenska in dejanska raba zemljišč

V prostorskem načrtovanju se pogosto operira z različnimi vrstami rab prostora. Najpogosteje se kot vrste rab pojavljata dejanska in namenska raba prostora:

- Mlinar in sod. (2013) v konceptu vzpostavitve zbirke podatkov dejanske rabe pozidanih zemljišč kot dejansko rabo definirajo: »Dejanska raba prostora je sedanja funkcionalna razsežnost ali socialno-ekonomski namen območja (npr. stanovanjski, industrijski, trgovinski, kmetijski, gozdni, rekreacijski). Rabo prostora zajemamo z neposrednimi opazovanji in interpretacijo zlasti antropogenih (socialno-ekonomskih) pojavov v prostoru.«
- kot namensko rabo prostora pa definirajo: »Namenska raba prostora je načrtovana funkcionalna razsežnost ali socialno-ekonomski namen območja (npr. stanovanjski, industrijski, trgovinski, kmetijski, gozdni, rekreacijski). Namenska raba prostora se določa s prostorskimi akti.«

V občinskih prostorskih aktih so določena območja namenske rabe prostora – določen je namen, za katerega se določena zemljišča in objekti na teh zemljiščih lahko uporabljajo – oziroma, kakšna je predvidena rab zemljišč in objektov na njih. Območja različnih namenskih rab se v naravi ne smejo prekrivati in pokrivajo celotno območje občine. V prostorskem načrtovanju se z določanjem namenske rabe prostora omogoča temelj družbenega in gospodarskega razvoja, zagotavljajo se zadostne površine za razvoj (tudi širitev) naselij in gospodarskih dejavnosti, kakor tudi omogoča varovanje drugih neurbanih¹¹ rab prostora, kot sta kmetijska ali gozdna raba. V prostorskih aktih razlikujemo med osnovnimi namenskimi rabami (območja stavbnih zemljišč, območja kmetijskih zemljišč, območja gozdnih zemljišč, območja vodnih zemljišč in območja drugih zemljišč) in podrobnejšimi namenskimi rabami prostora, ki so lahko določene za posamične enote urejanja prostora in podrobneje določajo dopustne rabe zemljišč in objektov. Podrobnejša namenska raba prostora ni nujno določena za celotno območje občine.

Evidenca dejanske rabe prostora, ki bi vsebovala dejansko rabo kot funkcionalno ali socialno-ekonomsko razsežnost območja, v Sloveniji ni vzpostavljena. To otežuje izvedbo različnih prostorskih analiz in spremljanje stanja prostorskega razvoja. V omejenem obsegu je za prostorske analize mogoče uporabiti podatke o pokrovnosti iz evidence dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki jo vzdržuje ministrstvo, pristojno za kmetijstvo. Ker gre za podatke o pokrovnosti zemljišč, velja opozoriti, da zato podatki o dejanski rabi za pozidana in sorodna zemljišča ne morejo odražati dejanskega stanja v prostoru za potrebe prostorskega načrtovanja.

Podatki o namenski rabi prostora se za območje celotne države združujejo v informativnem zbirnem sloju namenske rabe, ki ga je na podlagi podatkov občin vzpostavil MOP - DzPGS. Podatki informativnega zbirnega sloja omogočajo pripravo bilanc namenske rabe prostora na različnih teritorialnih ravneh ter primerjavo med različnimi teritorialnimi enotami na posamezni teritorialni ravni. Površine posameznih namenskih rab prostora, kakor tudi njihovi deleži med slovenskimi regijami, se pomembno razlikujejo, kar je posledica velikosti posameznih regij ter različnih naravnih pogojev in primernosti območij regij za razvoj različnih dejavnosti, za razvoj poselitve, možnosti kmetijske obdelave tal, razvoj infrastrukture in podobno.

11 Kot neurbane rabe prostora v tem dokumentu pojmujeemo tista območja namenske rabe prostora, ki niso namenjena za gradnjo stanovanj, industrijskih, infrastrukturnih in drugih objektov in niso opredeljena kot območje zelenih površin naselja.

Po podatkih MKO je bilo v Sloveniji leta 2015 pozidanih 109.250 ha površin. Pozidana in sorodna zemljišča pokrivajo 5,37 % ozemlja države. Največji je delež gozdnih (59 %) in kmetijskih zemljišč (33 %) (Preglednica 6).

Preglednica 6: Skupne površine osnovne dejanske in namenske rabe v Sloveniji (v km²), marec 2015

Osnovna dejanska raba	Skupna površina (km²)	Delež (%)	Osnovna namenska raba	Skupna površina (km²)	Delež (%)
Pozidana in sorodna zemljišča	1.092,46	5,37	Območja stavbnih zemljišč	1.358,60	6,68
Kmetijska zemljišča	6.723,04	33,06	Območja kmetijskih zemljišč	7.023,55	34,52
Gozdna zemljišča	12.058,51	59,30	Območja gozdnih zemljišč	11.345,51	55,76
Vodna zemljišča	141,32	0,69	Območja voda	206,17	1,01
Ostala zemljišča	320,08	1,57	Območja drugih zemljišč	412,90	2,03
Skupna vsota	20.335,40	100	Skupna vsota	20.346,72	100,00

Vir: MKO, MOP - DzPGS, preračun MOP

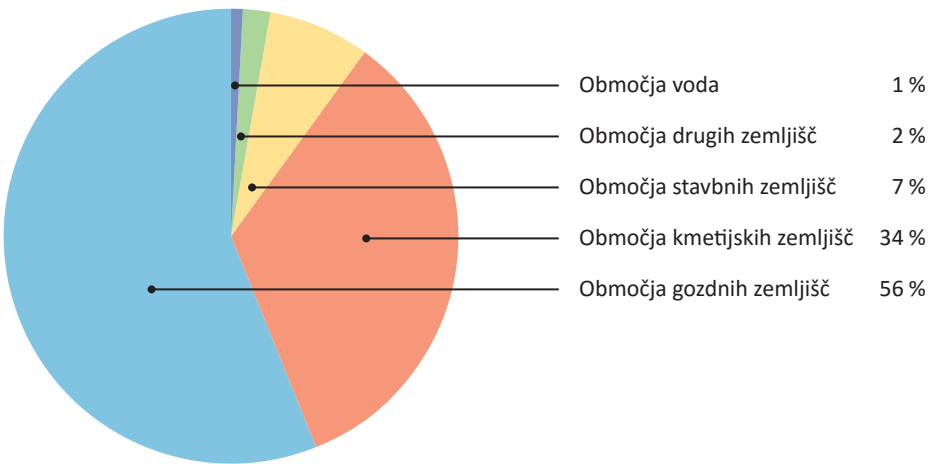
Največji delež osnovne namenske rabe v Sloveniji odpade na območja gozdnih zemljišč (55,8 % oz. 11.345 km²), sledijo kmetijska zemljišča (34,5 % oz. 7.024 km²). Stavbna zemljišča zavzemajo 1.359 km² oz. 6,7 % ozemlja Slovenije.

Čeprav se na prvi pogled zdi, da namenska raba prostora v precejšnji meri odraža dejansko rabo prostora,¹² temu v resnici ni tako. Določen del pozidanih in sorodnih zemljišč se namreč nahaja izven območij stavbnih zemljišč, poleg tega pa namenska raba prostora za območja stavbnih zemljišč poleg že pozidanih zemljišč zajema tudi rezervacije prostora za širitev naselij in gradnjo infrastrukture.

S spremljanjem sprememb namenske rabe prostora je mogoče opazovati potrebe prebivalcev in gospodarskih subjektov po zagotavljanju zemljišč za gradnjo objektov ter razvojne vizije in cilje posameznih občin, ki jih le-te zasledujejo tudi skozi pripravo občinskih prostorskih dokumentov, katerih osrednji del je določitev namenske rabe prostora. V postopku priprave ali postopku sprememb prostorskih aktov občin se namreč obravnavajo pobude fizičnih in pravnih oseb za spremembo namenske rabe prostora. Najpogosteje se pobude nanašajo na spremembo namenske rabe prostora z območij kmetijskih ali gozdnih zemljišč v območja stavbnih zemljišč. Te pobude izhajajo iz potrebe investorjev po gradnji stavb – tako stanovanjskih kot nestanovanjskih objektov. Pojavljajo se tudi pobude za spremembo območij stavbnih zemljišč, ki niso pozidana, nazaj v območja kmetijskih ali gozdnih zemljišč. Te pobude so povezane z opustitvijo namere po gradnji in z davčnimi razlogi.

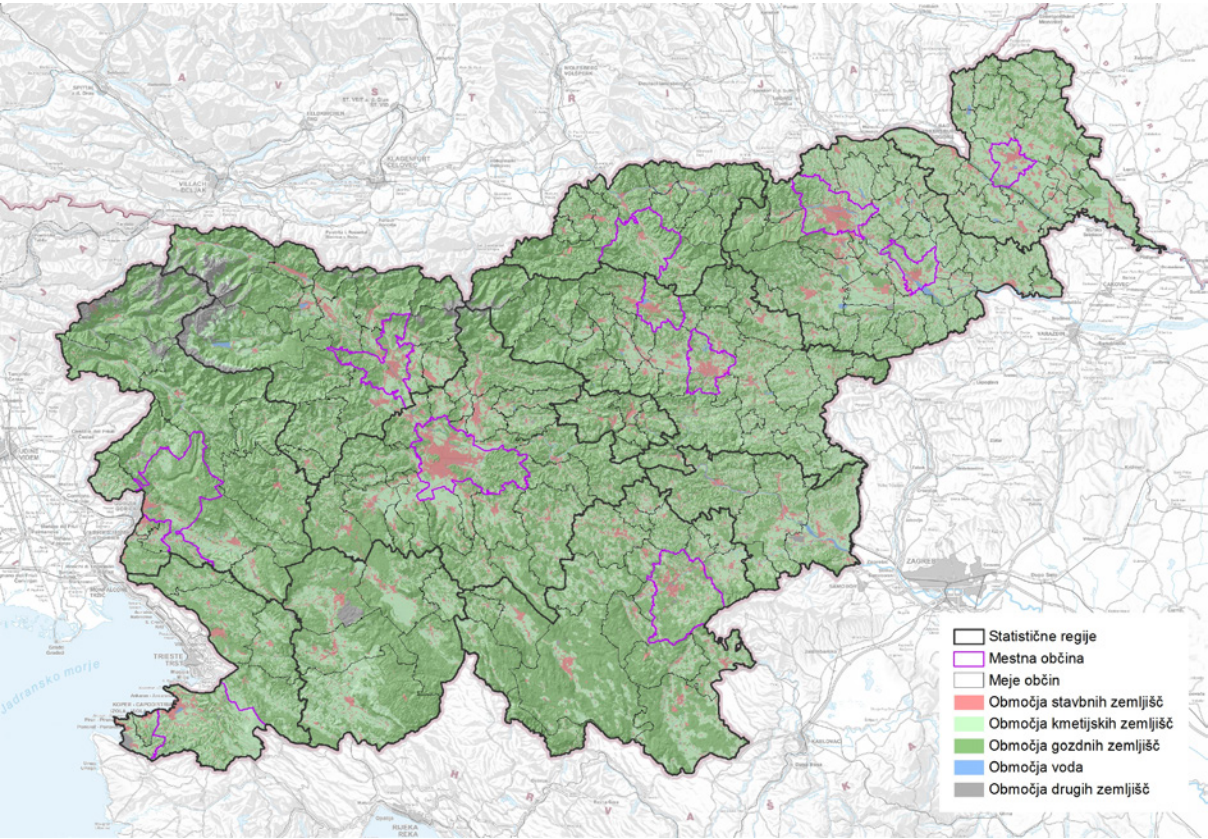
12 Skupne površine se lahko zaradi različne lokacijske natančnosti in različnega pristopa vodenja podatkov dejanske in namenske rabe ne ujemajo.

Grafikon 3: Deleži območij osnovnih namenskih rab prostora [v %], Slovenija, 2015



Vir: MOP - DzPGS

Slika 7: Prikaz informativnega zbirnega sloja namenske rabe prostora



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Bilance skupnih površin osnovne namenske rabe na nivoju statističnih regij (NUTS 3) so prikazane v Preglednici 7.

Največja skupna površina kmetijskih zemljišč je v podravski regiji (1.078,41 km²), nato sledita savinjska (874,52 km²) in pomurska regija (813,37 km²). Najmanjšo skupno površino za kmetijska zemljišča ima zasavska regija (80,11 km²). Največji delež območij kmetijskih zemljišč je v pomurski regiji (60,8 %), v podravski je teh zemljišč 50 %. Najmanjši delež območij kmetijskih zemljišč je v gorenjski regiji – slabih 23 %.

Največ gozdnih površin je v jugovzhodni statistični regiji (1.722,75 km²), sledita goriška (1.555 km²) in osrednjeslovenska regija (1.487,22 km²). Najmanjšo skupno površino gozdnih zemljišč ima zasavska regija (159,29 km²). Po deležu območij kmetijskih zemljišč izstopa koroška regija (69,58 %), v goriški regiji je tovrstnih zemljišč 66,9 %. Najmanjši delež območij gozdnih zemljišč je v pomurski regiji – 27,92 % vseh zemljišč.

Preglednica 7: Skupna površina osnovnih namenskih rab po statističnih regijah (v km²), marec 2015

Statistična regija (NUTS 3)	Območja stavbnih zemljišč	Območja kmetijskih zemljišč	Območja gozdnih zemljišč	Območja voda	Območja drugih zemljišč
Osrednjeslovenska	243,19	797,40	1487,22	13,63	14,10
Podravska	214,07	1.078,41	833,67	38,14	6,21
Savinjska	170,24	874,52	1.308,07	13,92	17,82
Jugovzhodna Slovenija	151,74	779,65	1.722,75	13,57	6,92
Pomurska	129,44	813,37	373,57	19,45	2,06
Gorenjska	112,45	488,96	1.334,90	18,78	180,87
Goriška	81,19	556,17	1.555,00	13,42	119,31
Posavska	67,10	386,69	409,16	14,94	7,18
Obalno-kraška	64,89	443,28	522,29	3,76	9,81
Primorsko-notranjska	57,73	459,73	913,98	1,56	22,47
Koroška	44,79	263,32	724,02	7,48	0,99
Zasavska	20,97	80,11	159,29	1,76	1,57

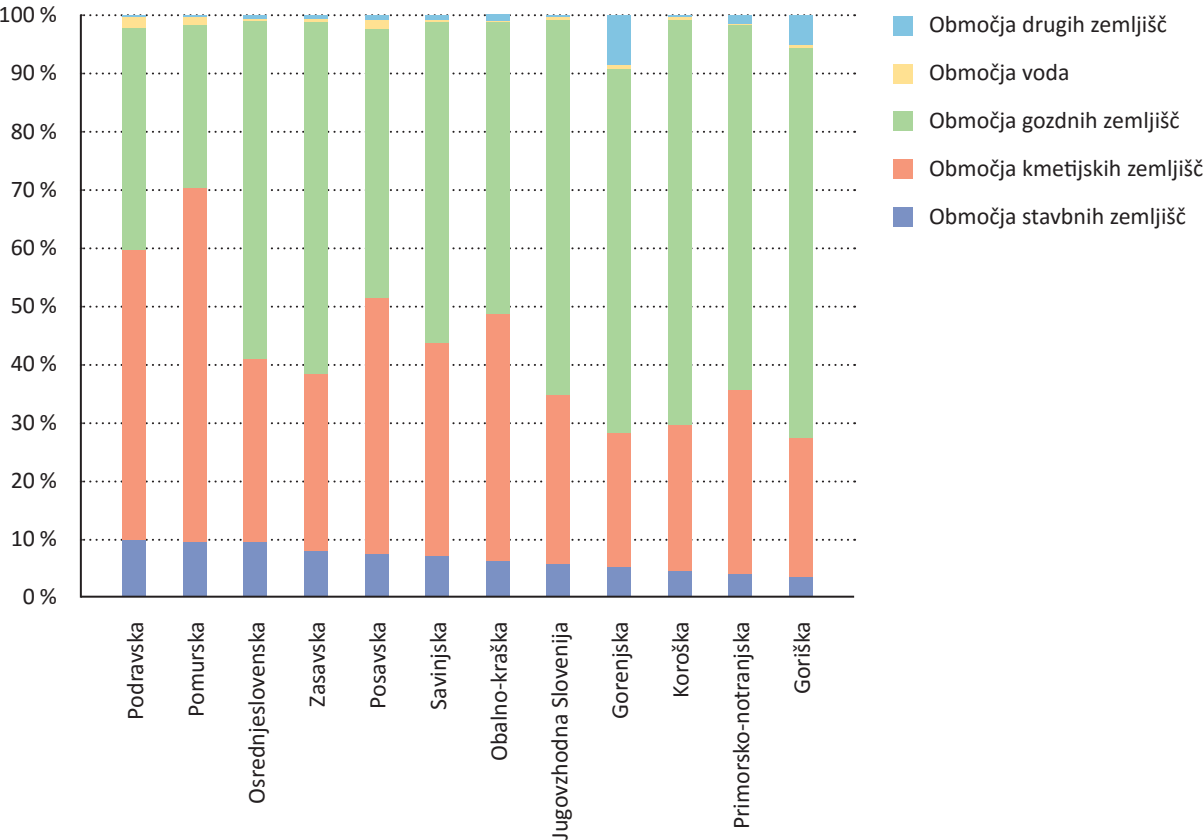
Vir: MOP - DzPGS

Zaloga stavbnih zemljišč

Območja stavbnih zemljišč sestavljajo zemljišča, na katerih je dovoljena oziroma predvidena raba zgradb za stanovanja, centralne dejavnosti, proizvodnje dejavnosti, območja različne gospodarske infrastrukture (prometna, energetska, okoljska ...). Kot stavbna zemljišča so opredeljena tudi območja zelenih površin v naseljih, kot so npr. parki.

Skupna površina stavbnih zemljišč v državi je bila v letu 2014 1.357,8 km². Med regijami je površina teh zemljišč največja v osrednjeslovenski regiji (243,19 km²), sledita podravska (214,07 km²) in savinjska regija (170,24 km²). Najmanjšo skupno površino stavbnih zemljišč ima zasavska regija (20,97 km²) (Preglednica 7).

Grafikon 4: Delež območij osnovnih namenskih rab, statistične regije, marec 2015



Vir: MOP - DzPGS

Največji delež območij stavbnih zemljišč je v podravski regiji (9,86 %), sledita pomurska (9,67 %) in osrednjeslovenska regija (9,51 %). Delež je najnižji v goriški (3,49 %) in primorsko-notranjski regiji (3,96 %) (Grafikon 5).

Preglednica 8: Največja, povprečna in najmanjša površina stavbnih zemljišč v občinah, statistične regije, marec 2015

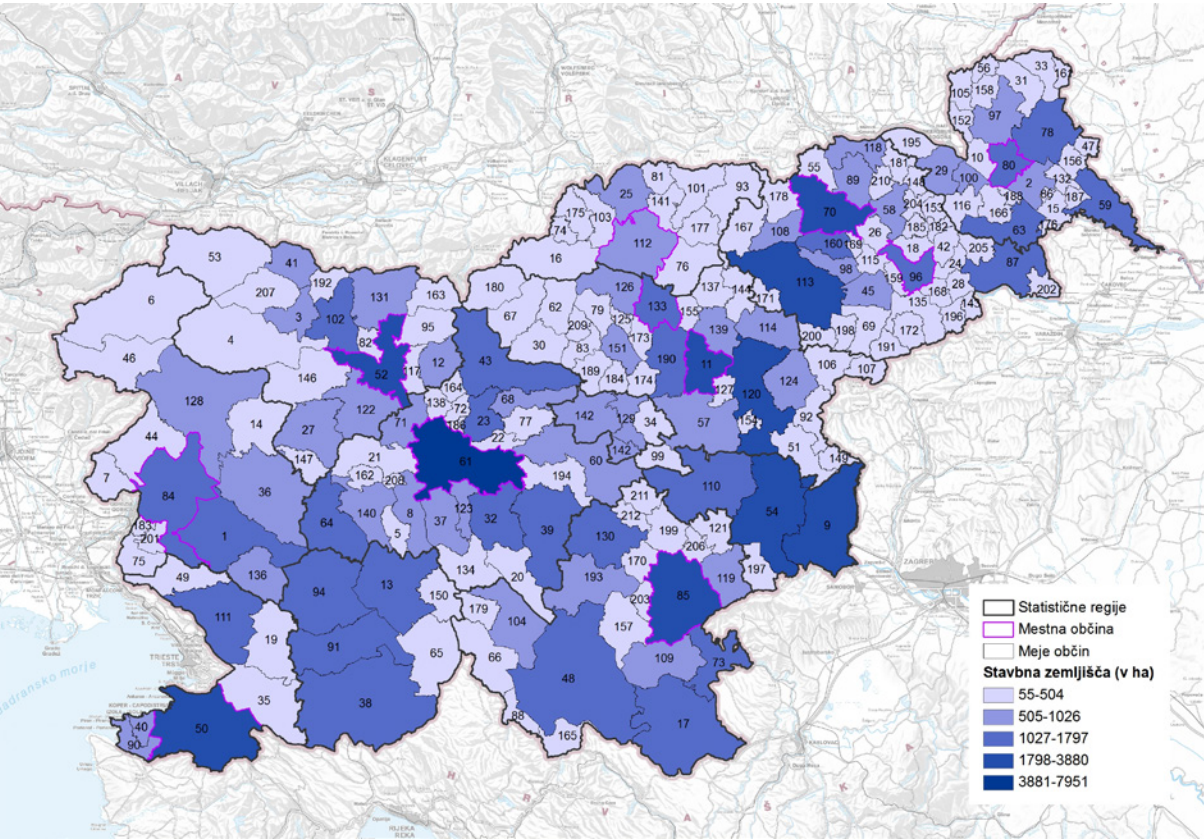
Statistična regija (NUTS 3)	Občina z najmanjšo skupno površino stavbnih zemljišč znotraj regije (v ha)		Občina z največjo skupno površino stavbnih zemljišč znotraj regije (v ha)	
Gorenjska	Jezersko		Kranj	
Goriška	Renče - Vogrsko		Nova Gorica	
Jugovzhodna Slovenija	Osilnica		Novo mesto	
Koroška	Ribnica na Pohorju		Slovenj Gradec	
Notranjsko-kraška	Bloke		Ilirska Bistrica	
Obalno-kraška	Hrpolje - Kozina		Koper	
Osrednjeslovenska	Horjul		Ljubljana	
Podravska	Sveti Andraž v Slov. goricah		Maribor	
Pomurska	Kobilje		Murska Sobota	
Savinjska	Luče		Celje	
Spodnjeposavska	Kostanjevica na Krki		Brežice	
Zasavska	Hrastnik		Zagorje ob Savi	

Vir: MOP - DzPGS

Površine stavbnih zemljišč med občinami znotraj istih statističnih regij se zelo razlikujejo, saj so občine tako po površini kot po naravnih pogojih in značilnostih urbanizacije med seboj zelo heterogene. Najmanjše in največje skupne površine stavbnih zemljišč v občinah znotraj posamezne statistične regije so prikazane v Preglednici 8. Pričakovano so največje površine stavbnih zemljišč v mestnih občinah in občinah, v katerih so središča nacionalnega in regionalnega pomena. Površine območij stavbnih zemljišč so prikazane še na Sliki 6. Po skupni površini stavbnih zemljišč izstopajo mestne občine oz. občine, v katerih so večja mestna naselja, v manjših občinah in občinah v goratih območjih pa je zalog stavbnih zemljišč razumljivo manj.

Največjo povprečno skupno površino stavbnih zemljišč imajo občine v spodnjeposavski regiji (1.698,34 ha), sledijo ji obalno-kraška regija (1.245,58 ha) in primorsko-notranjska (957,32 ha), osrednjeslovenska regija je šele na četrtem mestu (937,41 ha). Najnižje povprečje ima koroška regija (360,22 ha). Na višino povprečja vpliva skupna površina stavbnih zemljišč na občino in velikost občin. Posavska regija pokriva območje štirih občin, ki imajo sorazmerno visoko skupno površino (2.505,93 ha, 2.226,40 ha in 1.806,02 ha), pri čemer je izrazita izjema občina Kostanjevica na Krki (255,01 ha), ki pa bistveno ne zmanjšuje skupnega povprečja v regiji. Osrednjeslovenska regija izstopa, saj ima kar 26 občin, med katerimi je tudi Ljubljana. MO Ljubljana ima največ stavbnih zemljišč nasploh (ima jih še enkrat več kot Maribor), je pa znotraj osrednjeslovenske regije kar nekaj manjših občin (18) s površinami stavbnih zemljišč pod 1.000 ha.

Slika 8: Skupna površina stavbnih zemljišč po občinah [v ha], marec 2015



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

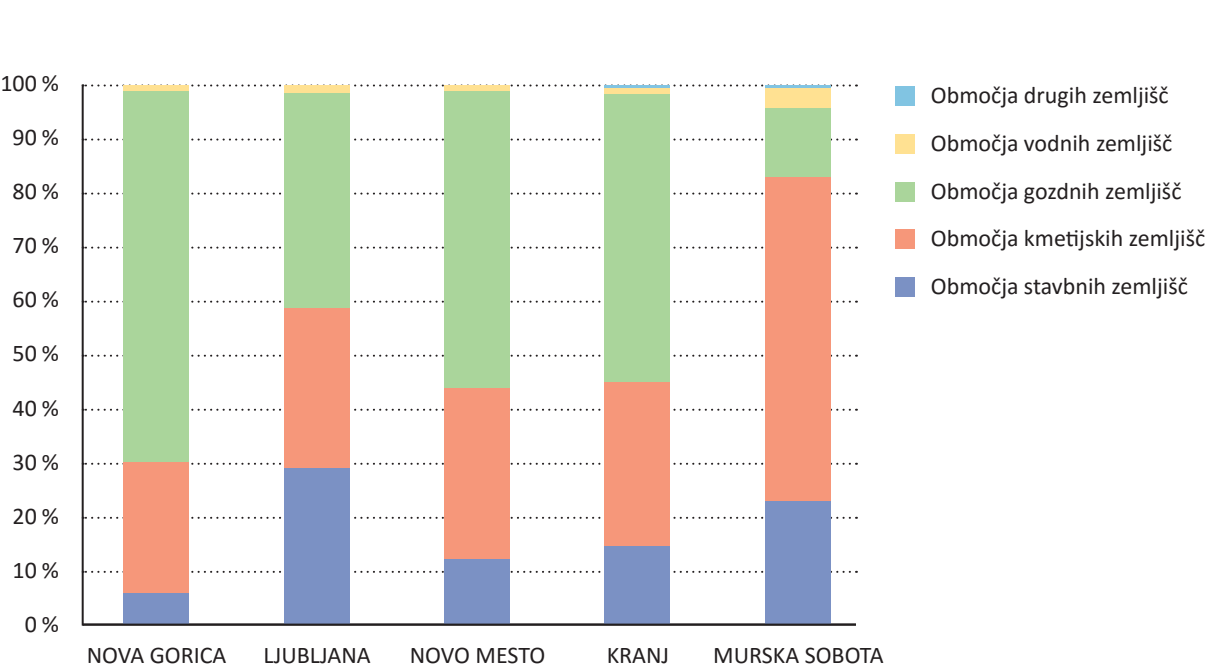
Med MO s sprejetim OPN je največja skupna površina stavbnih zemljišč v MO Ljubljana, sledijo ji MO Novo mesto, MO Kranj in MO Nova Gorica. Najmanjšo skupno površino stavbnih zemljišč ima MO Murska Sobota, ki ima kar petkrat manj stavbnih površin kot MO Ljubljana (Preglednica 9).

Preglednica 9: Skupne površine območij osnovnih namenskih rab v mestnih občinah, ki imajo veljaven OPN [v ha], 2015

Mestna občina	Območja stavbnih zemljišč	Območja kmetijskih zemljišč	Območja gozdnih zemljišč	Območja voda	Območja drugih zemljišč
Ljubljana	7.951,5	7.974,8	10.788,0	382,1	48,7
Novo mesto	2.884,0	7.510,7	12.930,2	180,1	71,0
Kranj	2.172,9	4.596,1	8.062,6	187,5	77,9
Nova Gorica	1.703,0	6.710,6	19.272,2	212,8	52,6
Murska Sobota	1.470,1	3.855,3	843,0	224,2	44,4

Vir: MOP - DzPGS

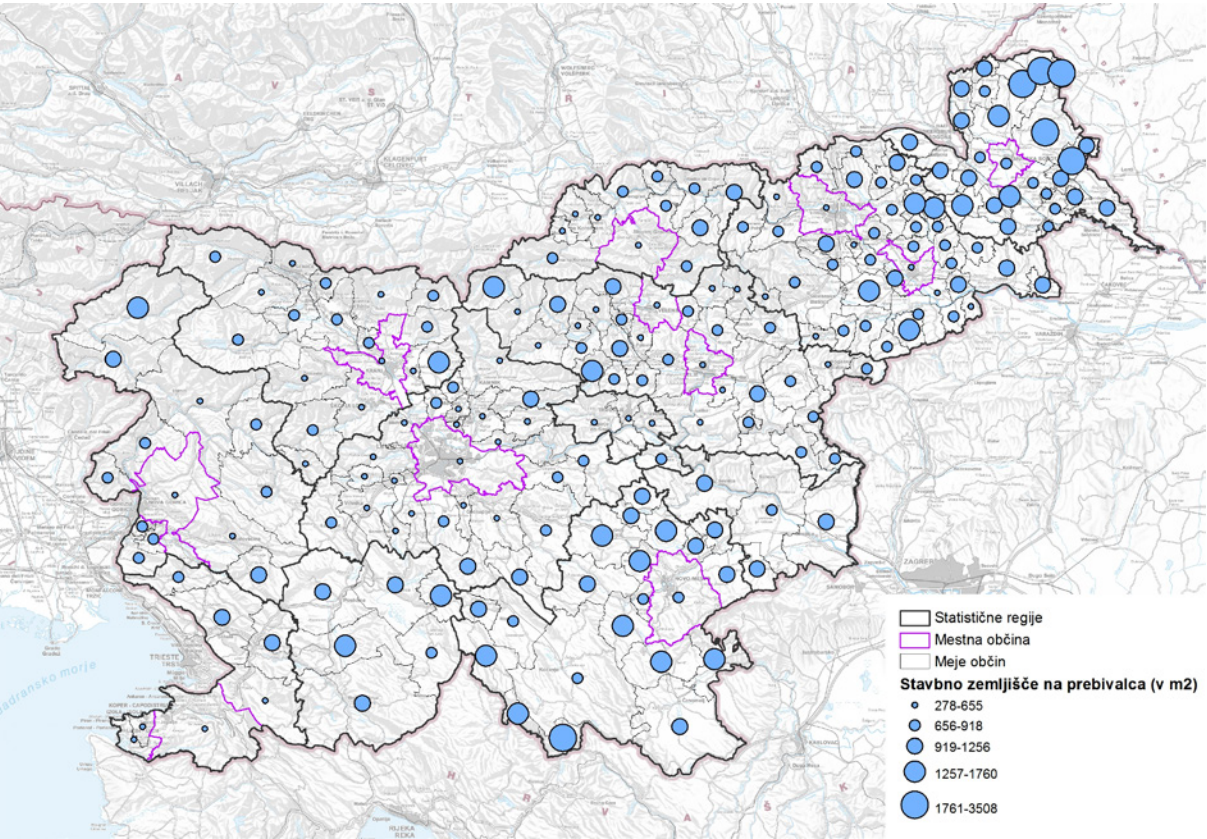
Grafikon 5: Delež površin območij osnovnih namenskih rab v mestnih občinah z veljavnim OPN, 2015



Vir: MOP - DzPGS

Absolutna površina stavbnih zemljišč v občini ne pove ničesar o racionalnosti rabe zemljišč. Na Sliki 9 je zato prikazana površina stavbnih zemljišč na prebivalca v posamezni občini. Tako izračunane površine stavbnih zemljišč so najmanjše v območjih z največjo gostoto prebivalcev – v mestih – ter v podeželskih občinah z višjo gostoto pozidave. Visoka je v občinah, za katere je značilna razpršena poselitev (območje Slovenskih goric, Goričko, Dolenjska), nekaterih gorskih občinah (npr. Jezersko, Solčava) in občinah z izrazitim upadanjem števila prebivalcev (Goričko, Koroška, Zgornje Pokolpje). Na nizko gostoto prebivalcev na stavbnih zemljiščih močno vplivajo tudi rezervacije stavbnih zemljišč – v prostorskih aktih določena, vendar v naravi še nepozidana stavbna zemljišča (Slika 10). Površine stavbnih zemljišč na prebivalca se tudi med bolj urbanimi občinami zelo razlikujejo, k čemur bolj kot razlika v gostoti prebivalcev pripomorejo rezervacije prostora v obliki nepozidanih stavbnih zemljišč (Grafikon 6).

Slika 9: Površina stavbnih zemljišč v občini na prebivalca občine [v m²], marec 2015



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

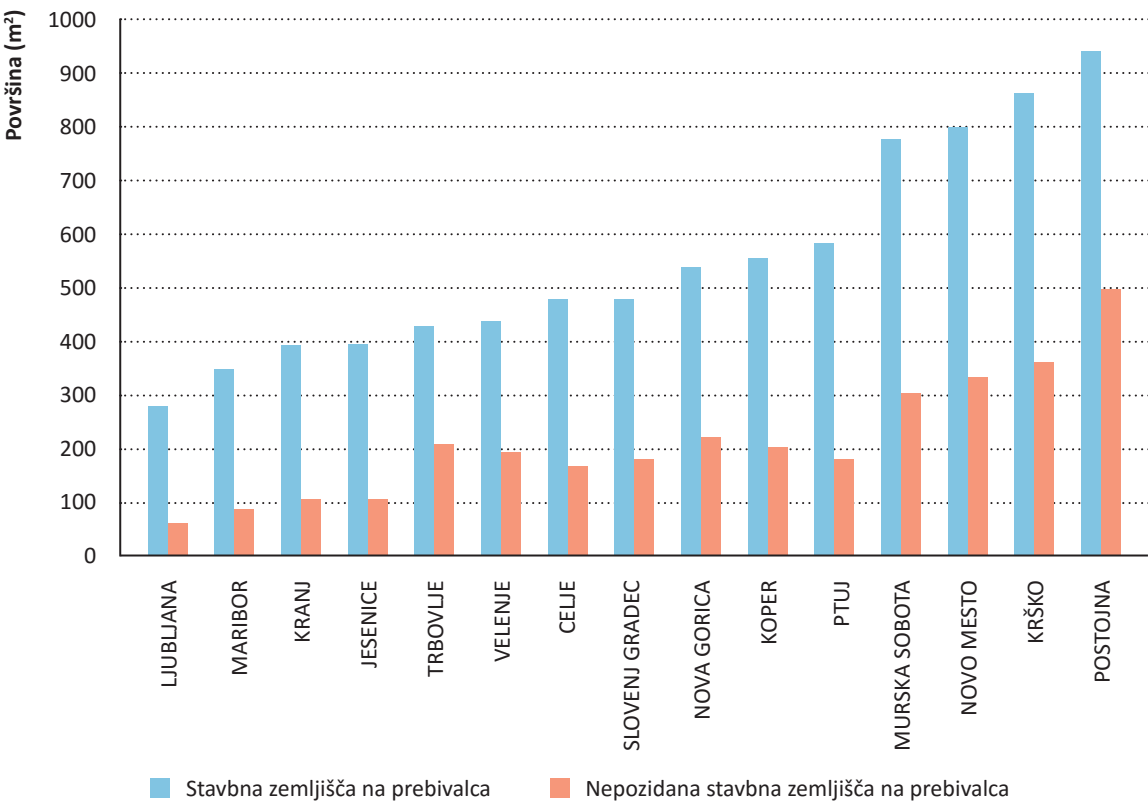
Nepozidana stavbna zemljišča

Stavbna zemljišča so kot posebna kategorija zemljišč, ki so s človekovim bivanjem in dejavnostmi najbolj povezana, potrebna posebne obravnave. Problematika načrtovanja, evidentiranja in upravljanja stavbnih zemljišč je zapostavljena, čeprav stavbna zemljišča predstavljajo enega največjih premoženj države in prebivalstva, hkrati pa predstavljajo enega ključnih razvojnih potencialov.

Definiranje, evidentiranje in upravljanje nepozidanih stavbnih zemljišč je ena izmed ključnih nalog področja prostorskega načrtovanja, saj nepozidana stavbna zemljišča izkazujejo potencial za razvoj posameznih naselij oziroma izvajanje investicij na teh območjih. Ob tem je nujno opozoriti, da vsa nepozidana stavbna zemljišča zaradi različnih dejavnikov niso nujno tudi zazidljiva. Razlogi za to so omejitve, ki izhajajo iz prostorskih aktov ali različnih varstvenih režimov, naravnih danosti, neustrezne parcelne in lastniške strukture, pomanjkljive komunalne opremljenost itd. Ti dejavniki so zelo raznoliki, njihova (so)odvisnost pa je zelo kompleksna. Površine nepozidanih stavbnih zemljišč ugotavljamo s presekom območij stavbnih zemljišč (namenska raba prostora) in zemljišči, ki so v dejanski rabi prostora MKO, opredeljena kot gozdna, kmetijska ali vodna zemljišča.¹³

13 Zaradi različne narave obeh podatkovnih slojev je rezultate analize treba jemati z zadržkom. O metodoloških zagatah na tem mestu ne pišemo, so pa podrobneje opisane v poročilu Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji, 2014.

Grafikon 6: Stavbna in nepozidana stavbna zemljišča na prebivalca v izbranih občinah, 2015



Vir: MOP - DzPGS

V prostorskih aktih občin so precejšnje rezerve stavbnih zemljišč. Na ravni države je nepozidanih okoli 43,5 % vseh območij stavbnih zemljišč ali 60.240 ha. Vendar je takšen podatek zaradi prej naštetih dejavnikov lahko tudi zavajajoč. Zato je smiselno nepozidana stavbna zemljišča razvrščati v različne razvojne stopnje,¹⁴ ki izkazujejo razvojni potencial zemljišča, je pa za vzpostavitev takšne evidence potrebna ustrezna sistemska ureditev, ki bi omogočila boljše spremljanje stanja prostora, kvalitetnejšo pripravo prostorskih aktov, izvajanje ukrepov zemljiške politike, zagotavljala večjo pravno varnost investorjev itd.

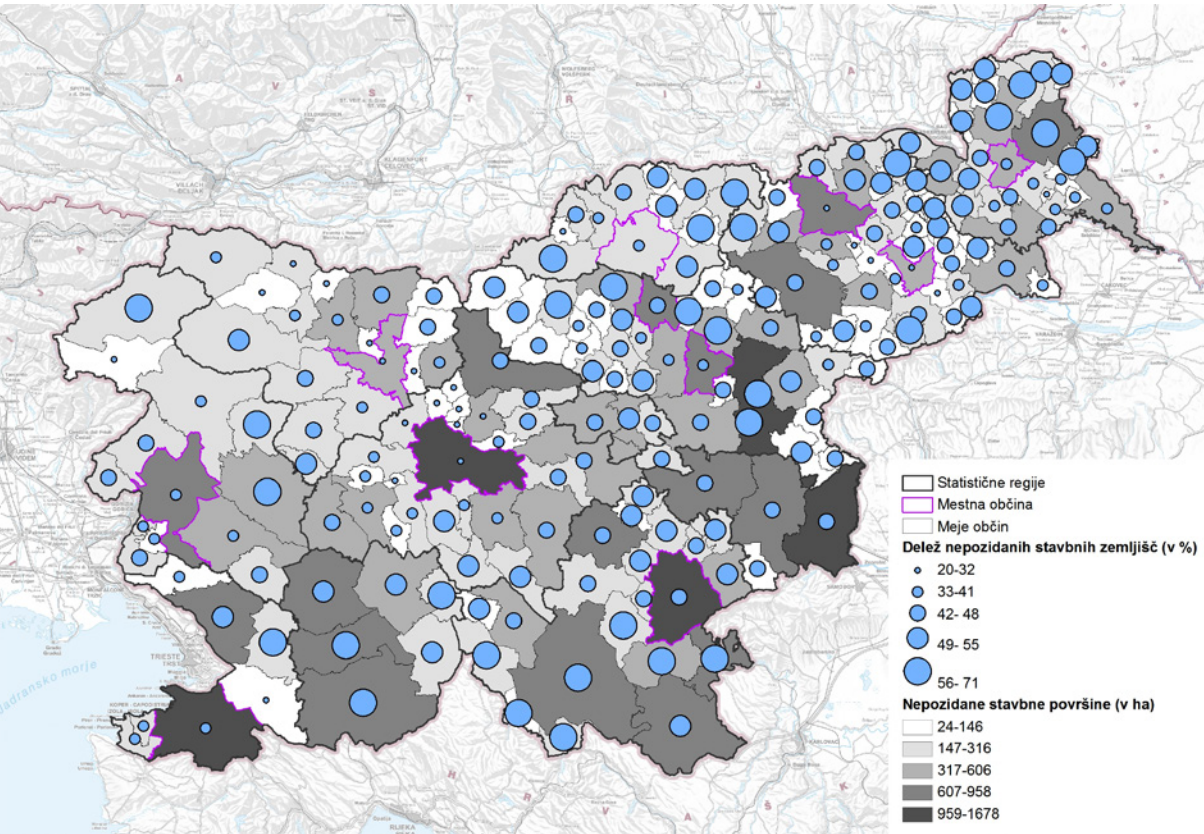
Nepozidana stavbna zemljišča (Slika 10) so podrobneje prikazana tudi po občinah – po površini – ter po deležu nepozidanih stavbnih zemljišč. Na podlagi analize ugotavljamo precejšnje zaloge teh zemljišč v prostorskih aktih občin. Zavedamo se, da bi v primeru vzpostavljene enotne metodologije evidentiranja nepozidanih stavbnih zemljišč v različnih razvojnih stopnjah lahko pridobili drugačne podatke, vendar analiza temelji na trenutno razpoložljivih podatkih.

Rezultati so zanimivi prav na primeru MO Ljubljana. Ljubljana ima največje površine stavbnih zemljišč in največje površine nepozidanih stavbnih zemljišč med vsemi slovenskimi občinami. Pri deležu nepozidanih stavbnih zemljišč pa se uvršča na rep slovenskih občin. Mestne občine oz. občine z večjimi naselji imajo praviloma večje površine stavbnih zemljišč z visoko gostoto prebivalcev na stavbnih zemljiščih, rezervacije nepozidanih stavbnih zemljišč pa so relativno majhne, čeprav so razlike tudi med bolj urbanimi občinami občutne. Del razlik v zalogah stavbnih zemljišč med občinami lahko pripišemo raznovrstnosti prostorskih aktov po občinah ter problematični medsebojni primerjavi različnih generacij prostorskih aktov.

14 Razvojna stopnja stavbnega zemljišča predstavlja številčno vrednost v razponu od 1 do 6, določeno na podlagi vrednotenja predpisanih parametrov stanja (opremljenost z izvedbenimi prostorskimi akti, z gospodarsko javno infrastrukturo – komunalne opremljenosti in izvedenosti kolektivnih ukrepov – in upravnega statusa stavbnega zemljišča). Najnižja razvojna stopnja (številčna vrednost 1) predstavlja nezazidljivo stavbno zemljišče, na katerem gradnja stavb praviloma ni mogoča, je pa pod določenimi pogoji dopustna gradnja gospodarske javne infrastrukture, najvišja razvojna stopnja (številčna vrednost 6) pa predstavlja stavbno zemljišče, na katerem je pridobljeno gradbeno dovoljenje, torej so izpolnjeni vsi pogoji za poseg v prostor.

Površine in deleži osnovne oz. podrobne namenske rabe ter njihova pozidanost so za MO z uveljavljenimi OPN zbrane v Prilogi 3.¹⁵

Slika 10: Nepozidana stavbna zemljišča, občine, 2015



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

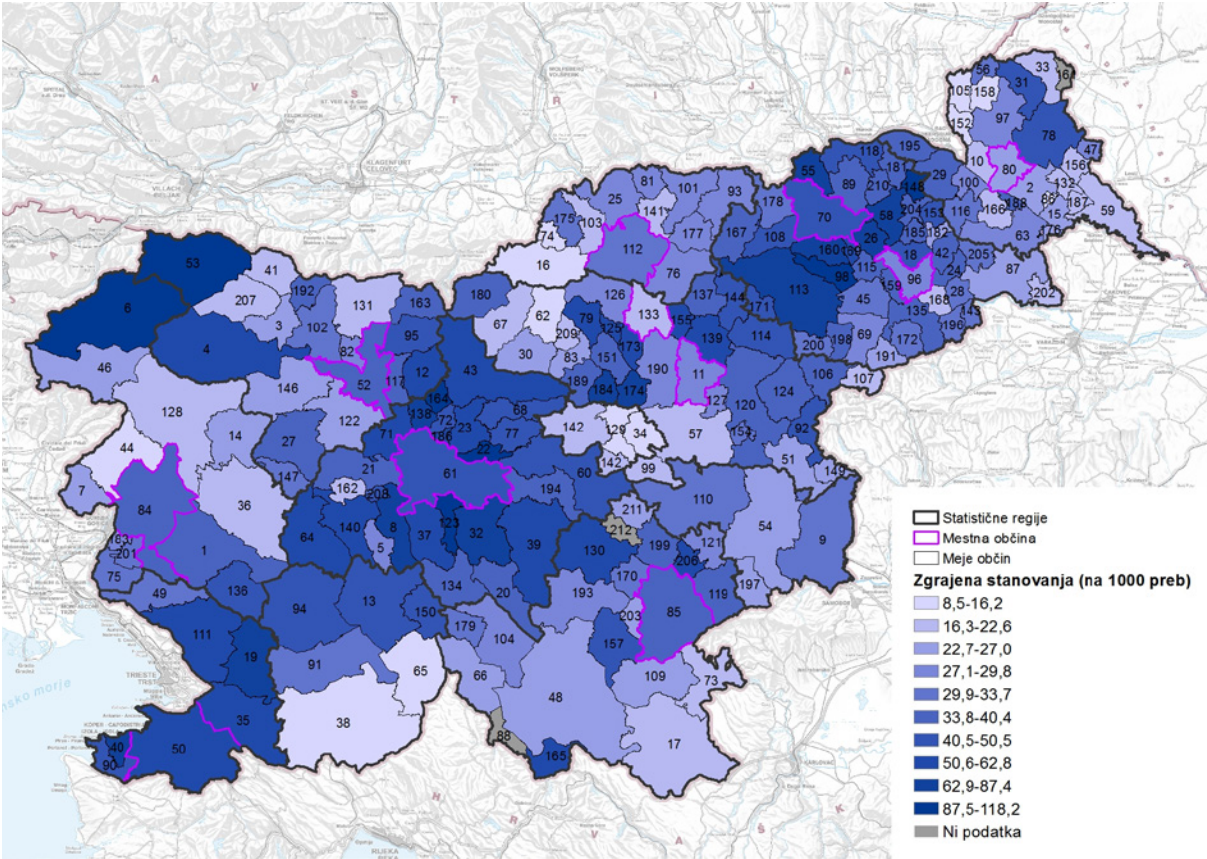
3.2.3 Stanovanja

Gradnja stanovanj je med letoma 2002 in 2008 naraščala. V letu 2008 je bilo dokončanih največ novih stanovanj po osamosvojitvi Slovenije, in sicer 9.968. Po tem letu je gradnja stanovanj upadla in v letu 2013 je bilo – kot posledica gospodarske krize, upada povpraševanja po stanovanjih ter neprodanih zalog novih stanovanj – dokončanih le še 3.484 stanovanj (SURS, Stanovanjska problematika ..., 2014). Več kot tri četrtine stanovanj je bilo dokončanih v režiji fizičnih oseb, kar priča o zastoji gradnje stanovanj za trg. Po številu novozgrajenih stanovanj na 1.000 prebivalcev v letih 2002–2012 močno izstopajo občine v okolici večjih mest. To še posebej velja za okolico Ljubljane, Maribora in Obalo. Poleg teh občin po visoki gradbeni aktivnosti izstopajo še nekatere bolj turistične občine (npr. Kranjska Gora, Bovec, Koper, Podčetrtek), kjer so se gradila turistična in počitniška stanovanja. Del počitniških stanovanj je stalno naseljen, vendar se za razliko od naselij v suburbaniziranih območjih v ta naselja preseljuje starejši, tudi že upokojeno prebivalstvo (Stanovanjska problematika ..., 2014).

15 Priloge poročila niso del tiskane publikacije in so na voljo na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor - www.mop.gov.si

Stanovanjska gradnja v Sloveniji sledi dvema izrazitima trendoma. V obmestnih in suburbaniziranih naseljih znotraj funkcionalnih urbanih regij večjih središč je značilna gradnja individualnih stanovanjskih objektov, gradnja je razpršena ali pa sledi vzorcem linijske infrastrukture. V večjih mestih in občinskih središčih prihaja do zgoščanja urbane strukture s pozidavo še prostih površin znotraj mest. Zaradi ekonomskih interesov je pogost prevelik izkoristek gradbene parcele, kar lahko poslabša kakovost bivalnega okolja v nekaterih stanovanjskih soseskah (Stanovanjska problematika ..., 2014).

Slika 11: Zgrajena stanovanja med letoma 2002 in 2012 na 1.000 prebivalcev, občine

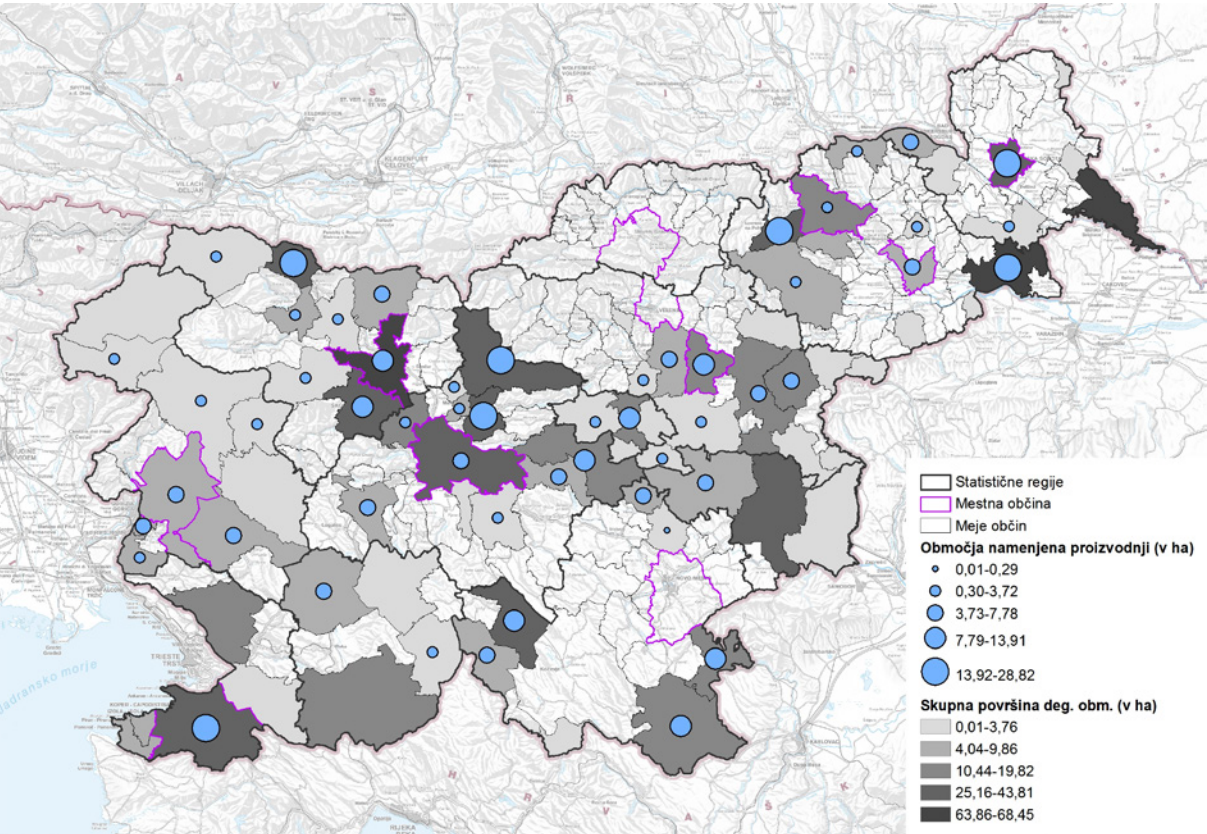


Vir: Stanovanjska problematika ..., 2014
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

3.2.4 Degradirana zemljišča

Cilj prostorske politike je spodbuditi večjo uporabo že pozidanih, vendar opuščenih ali v premajhni meri uporabljenih zemljišč za razvoj naselij. Zemljišča, na katerih je bila opuščena raba objektov in naprav ali pa so ti objekti deloma opuščeni ter v različnih fazah propadanja, pojmujeemo kot degradirana urbana območja. V letu 2011 vzpostavljeni evidenci podatkov o degradiranih območjih v Sloveniji (Špes s sod., 2012) so zajeti podatki o degradiranih industrijskih, rudarskih, vojaških območjih ter območjih transportne in druge industrije. V projektu so avtorji popisali 194 območij v skupni površini skoraj 1.000 ha, kar predstavlja okoli 1 % vseh urbaniziranih površin. Ali drugače: površina v nalogi zajetih degradiranih območij je približno enaka desetim območjem poslovne cone Komenda.

Slika 12: Površine degradiranih območij na območjih stavbnih zemljišč in območjih, namenjenih proizvodnji



Vir: UL FF 2011, MOP - DzPGS, 2015
Kartografska podlaga: GURS
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Degradirana območja, na katerih so bila umeščena stara industrija in nekatera vojaška ter opuščena prometna območja, so pogosto v bližini mestnih središč (npr. degradirana industrijska območja v Kranju, območje vojašnice v Škofji Loki, smodnišnica v Kamniku, območje železarne na Jesenicah ...) in so prometno dobro dostopna. Po namenski rabi prostora so ta zemljišča najpogosteje uvrščena med stavbna zemljišča. Večina degradiranih območij – 380 ha ali 44 % v nalogi zajetih površin sodi med območja namenjena proizvodnji (Slika 12), 76 ha ali 9 % teh območij pa je namenjenih centralnim dejavnostim.

Degradirana zemljišča so v naravi pogosto zaokrožena ter opremljena z osnovno gospodarsko javno infrastrukturo. Kljub različnim oviram, ki so napoti uspešni prenovi in aktivaciji teh zemljišč (lastniška struktura, okoljska bremena, slabo upravljanje), ta zemljišča predstavljajo pomemben prostorski in razvojni potencial.

3.2.5 Nedovoljene gradnje

Poseben problem v prostoru predstavlja pojav nedovoljenih gradenj,¹⁶ za katerih odkrivanje in sankcioniranje je pristojna gradbena inšpekcija in tudi druge inšpekcije. Eden izmed pomembnih razlogov za pojav nedovoljenih gradenj so splošna kultura oziroma nizko zavedanje o pomembnosti in urejenosti grajenega prostora ter različni sociološko-antropološki razlogi, socialni razlogi in prepričanje lastnikov

16 Nedovoljena gradnja je nelegalna gradnja, neskladna gradnja, nevarna gradnja (2. člen ZGO-1).

zemljišč, da jih pri izvrševanju njihove lastninske pravice v smislu gradnje objektov ne morejo ovirati nobena pravila in režimi, ki zagotavljajo kakovost grajenega okolja. Po drugi strani je razlog za pojav nedovoljenih gradenj tudi togost sistema prostorskega načrtovanja in dovoljevanja, ki ne dopuščajo nobenih odstopanj, četudi bi bilo možno doseči kakovost grajenega prostora na drug način ali ob upoštevanju drugačnih pravil pozidave in to ne bi šlo na škodo varovanja javnega interesa na področju prostorskega načrtovanja in drugih sektorskih predpisov.

Natančne ocene števila nedovoljenih gradenj v Republiki Sloveniji ni mogoče podati oziroma je trenutno mogoče ugotoviti le število nedovoljenih gradenj v inšpekcijskih postopkih. Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor je imel na dan 31. maja 2013 v reševanju 8.724 zadev, za katere je bila izdana inšpekcijska odločba. Od tega se je na nedovoljene gradnje nanašalo 2.794 zadev. Ocenjuje se, da v Sloveniji dejansko število nedovoljenih gradenj predstavlja najmanj trikratnik števila nedovoljenih gradenj, ki so kot take ugotovljene v inšpekcijskih postopkih, torej približno 9.000 nedovoljenih gradenj. Med nedovoljenimi gradnjami pa naj bi največji delež odpadel na neskladne gradnje¹⁷ in manjši na nelegalne gradnje.¹⁸ Poseben problem so nedovoljene gradnje na podeželju in na kmetijskih zemljiščih, kjer se ocenjuje, da je ocenjeni večkratnik nedovoljenih gradenj še večji (Izhodišča normativnih ..., 2013).

3.2.6 Promet

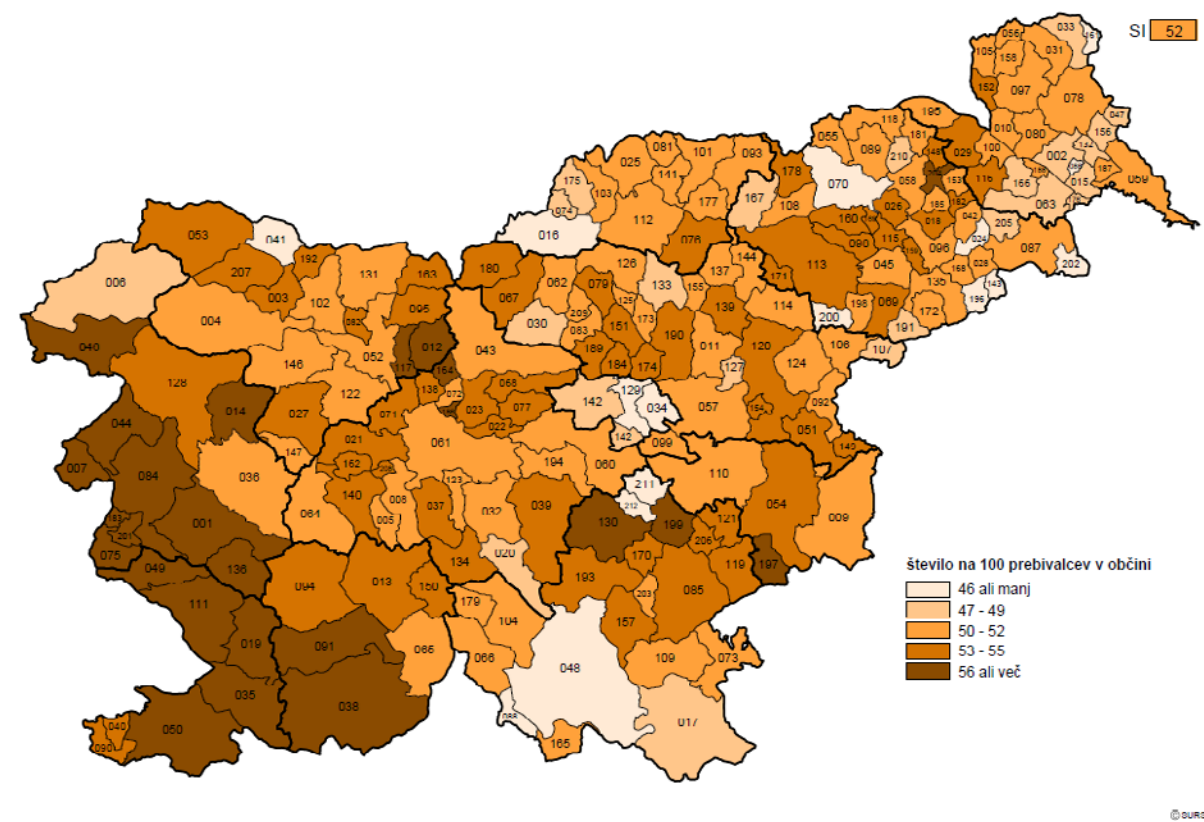
Prometno omrežje se je v obdobju po sprejemu SPRS razvijalo izrazito v korist cestne prometne infrastrukture. V tem obdobju je bilo skoraj v celoti dograjeno omrežje avtocest in hitrih cest v smereh V. (Sežana/Koper–Lendava) in X. (Karavanke–Obrežje) transevropskega koridorja. Slabše je stanje na omrežju državnih cest, kjer se zaradi zmanjševanja vlaganj v obnavljanje in modernizacijo omrežja, kakovost cestišč slabša. Posodabljanje železniškega omrežja je bilo v primerjavi s cestnim omrežjem zastavljeno, omrežje je v slabem stanju in slabša je tudi konkurenčnost železniškega prometa (omejitve hitrosti in osnih obremenitev, zamude, ozka grla na železniškem omrežju).

V potniškem prometu znotraj države prevladuje uporaba osebnih vozil, javni potniški promet je kljub gosti mreži potniških linij ter gostega omrežja postajališč slabo razvit in neučinkovit. Poselitvena struktura z velikim številom in razpršenostjo naselij je neugodna za organizacijo učinkovitega sistema javnega potniškega prometa (JPP). Število prepeljanih potnikov v notranjem potniškem prometu že od devetdesetih let prejšnjega stoletja upada, raba osebnih avtomobilov pa se povečuje. Železniški potniški promet s sosednjimi državami je skromen, povezave nezadostne.

17 Neskladna gradnja pomeni, da je za gradnjo oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, takšno dovoljenje sicer izdano, vendar se takšna gradnja oziroma dela izvajajo oziroma so izvedena v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, kakor tudi da se objekt, za katerega je bilo sicer izdano gradbeno dovoljenje, uporablja v nasprotju s pogoji, določenimi z njim (2. člen ZGO-1).

18 Nelegalna gradnja pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja (2. člen ZGO-1).

Slika 13: Osebni avtomobili, občine, Slovenija, 2012



Viri: Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, SURS, GURS

Tudi v tovarnem prometu prevladuje promet po cesti (77 % voženj po cesti, 23 % po železnici) (Strategija razvoja prometa – predlog, 2014). Predvsem tranzitni promet se je po izgradnji avtocestnega križa in ob ugodnih gospodarskih razmerah stalno povečeval. Upad tovarnega prometa ob izbruhu gospodarske krize v letu 2009 je bil kratkotrajen. Rast železniškega prometa v zadnjem desetletju zaostaja za rastjo cestnega prometa. Pretovor v Luki Koper se povečuje, prihodnja rast pretovora je povezana tudi z izboljšanjem zaledne (železniške) infrastrukture.

Povečevanje osebnega in tovarnega cestnega prometa negativno vpliva na kakovost zraka predvsem v mestih (onesnaženje z delci PM10 in dušikovi oksidi Nox). Promet pomembno prispeva še k onesnaževanju s hrupom, kar vpliva na zdravje prebivalcev in kakovost življenja na prometno obremenjenih območjih. Povečujejo se tudi potrebe po aktivni zaščiti proti hrupu – z gradnjo visokih ograj ob cestah ali pa gradnjo obvoznic. Poleg pozitivnega učinka na zdravje pa imajo lahko taki ukrepi tudi negativne učinke, zlasti na prostorsko identiteto.

3.3 Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj

3.3.1 Gospodarski razvoj in delovna mesta

Slovenija je v letih 2004–2008 uživala obdobje visoke gospodarske rasti, ki jo je spremljalo hitro upadanje števila brezposelnih (najnižja registrirana stopnja brezposelnosti je bila zabeležena oktobra 2008, tj. 6,3 %). Po letu 2008 je sledil močan padec BDP v letu 2009 (–7,8 %); negativna rast BDP je bila zabeležena še v letih 2012 in 2013. Zmanjšani gospodarski aktivnosti je sledilo tudi povečanje števila in deleža brezposelnih oseb. V letu 2013 je bilo brezposelnih 13,1 % delovno aktivnega prebivalstva, konec leta 2014 pa okoli 120.000 oseb (12,4-odstotna stopnja registrirane brezposelnosti) (SURs). Na ravni občin je bila rast stopnje registrirane brezposelnosti v obdobju med letoma 2005 in 2014 najvišja v občinah v jugovzhodni Sloveniji (Kočevska in Bela krajina) ter v nekaterih občinah v goriški in pomurski regiji (kazalnik G12). Število delovnih mest je v istem obdobju najbolj upadlo v večjih mestih, kjer je skoncentrirano največje število delovnih mest (Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj). V večjem številu občin na suburbaniziranih območjih v bližini večjih urbanih središč pa se je število delovnih mest nekoliko povečalo (kazalnik G11). Za Slovenijo so sicer značilne v evropskem merilu majhne regionalne razlike v BDP na prebivalca (kazalnik G2) ter razlike v neto razpoložljivem prihodku na prebivalca med regijami.

Preglednica 10: Stopnja registrirane brezposelnosti, statistične regije, 2013

Slovenija	13,1		
Pomurska	17,8	Jugovzhodna Slovenija	14,1
Podravska	14,7	Primorsko-notranjska	12,3
Koroška	13,9	Osrednjeslovenska	11,5
Savinjska	13,9	Gorenjska	9,8
Zasavska	16,6	Goriška	11,7
Posavska	14,8	Obalno-kraška	11,7

Vir: SURS

Glede na število zaposlenih po profilu gospodarstva¹⁹ se večina slovenskih občin uvršča med občine z domačim gospodarstvom. V to kategorijo se uvrščajo tudi mestne občine. Proizvodno gospodarstvo je bolj značilno za podeželsko območje, kjer je delež zaposlenih v storitvenih dejavnostih nižji (kazalnik G4).

3.3.2 Kmetijstvo

V Sloveniji razpolagamo s skromnim obsegom kmetijskih zemljišč. V letu 2013 je bilo po podatkih SURS v uporabi okoli 477.000 ha kmetijskih zemljišč ali nekaj več kot 9.000 ha manj kot deset let pred tem (Preglednica 11). Delež kmetijskih zemljišč v Sloveniji je nižji kot v sosednjih državah in tudi eden nižjih v Evropi. Na zmanjševanje površine kmetijskih zemljišč vplivajo urbanizacija (širitve naselij, graditev infrastrukturnih objektov) ter zaraščanje zaradi opuščanja pridelave na kmetijskih zemljiščih. Zaskrbljujoče je, da je od vseh kmetijskih zemljišč kar 4,5 % površin v zaraščanju ali pa so neobdelana (v letu 2013). Zaraščanje kmetijskih zemljišč poleg zmanjševanja kmetijske proizvodnje zmanjšuje še privlačnost krajine za druge dejavnosti, predvsem za rekreacijo in turizem. Obseg kmetijskih zemljišč v zaraščanju se

19 Profili gospodarstev: (1) domače gospodarstvo (angl. residential economy), ki vključuje predvsem dejavnosti, namenjene lokalnemu prebivalstvu, (2) proizvodno gospodarstvo (angl. productive economy), ki vključuje predvsem manufakturne dejavnosti in terciarno proizvodnjo za izvoz, in (3) ustvarjalno gospodarstvo (angl. creative economy), ki predstavlja osnovo za ustvarjalnost in razvoj na lokalni ravni.

ne zmanjšuje. Vzroki za opuščanje rabe kmetijskih zemljišč so različni, kot na primer nezainteresiranost lastnikov kmetijskih zemljišč za obdelovanje, nezadosten inšpekcijski nadzor preprečevanja zaraščanja in podobno (Pogačnik s sod., 2011).

Preglednica 11: Površina kmetijskih zemljišč 2000–2013, Slovenija

	Površina (ha)					
	2000	2003	2005	2007	2010	2013
Kmetijska zemljišča v uporabi	485.879	486.473	485.432	488.774	474.432	477.023
Kmetijska zemljišča v zaraščanju – neobdelana	46.639	38.021	38.524	33.083	29.923	17.726
Druga neobdelana kmetijska zemljišča	4.731	1.753	2.705	2.309	2.736	4.665
Kmetijska zemljišča – skupaj	537.249	526.247	526.660	524.167	507.091	499.414

Vir: SURS

Število kmetijskih gospodarstev se stalno zmanjšuje – med letoma 2000 in 2013 za 17 %. Povprečna velikost kmetijskih gospodarstev se povečuje in je v letu 2013 znašala 6,5 ha kmetijskih zemljišč v uporabi (KZU). Povečalo se je tudi število kmetij, ki imajo v uporabi več kot 20 ha površin. Teh je bilo v letu 2010 1.816, v letu 2013 pa že 3.505 (SURS). S povečevanjem števila večjih kmetij se izboljšuje ekonomičnost poslovanja kmetijskih gospodarstev.

4 Izvajanje politike prostorskega razvoja Slovenije 2004–2014

Na področju prostorskega razvoja so ključni državni razvojni cilji opredeljeni v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije. Poleg ciljev in prioritet prostorskega razvoja dokument vsebuje tudi nabor ukrepov za njegovo izvajanje oziroma za doseg ciljev prostorskega razvoja.

SPRS pri opredelitvi ciljev in prioritet prostorskega razvoja izhaja iz upoštevanja družbenih, gospodarskih in okoljskih vidikov ter upošteva usmeritve takrat veljavnih in aktualnih mednarodnih dokumentov.²⁰ Dokument poudarja pomen uveljavljanja vzdržnega prostorskega razvoja in povečevanja blaginje prebivalstva. Prostor obravnava kot omejeno dobrino, hkrati pa poudarja pomembnost načrtovanja razvoja ob preudarni rabi prostorskih potencialov.

Cilji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, 2004):

1. Racionalen in učinkovit prostorski razvoj
2. Razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij
3. Večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru
 - Kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter drugih naselij
 - Skladen razvoj območij s skupnimi prostorskorazvojnimi značilnostmi
 - Medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij
4. Povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi
5. Preudarna raba naravnih virov
6. Prostorski razvoj, usklajen s prostorskimi omejitvami
7. Kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti
8. Ohranjanje narave
9. Varstvo okolja

Cilji in prioritete prostorskega razvoja so v strategiji oblikovani kot splošne usmeritve, kar otežkoča ugotavljanje uspešnosti izvajanja ukrepov za doseganje prostorskih ciljev in prioritet. Pri prenovi strategije je zato treba cilje v večji meri kvantificirati ali vsaj kvalitativno opisati želeno stanje prostora za posamezen cilj.

Instrument za doseganje ciljev prostorske politike so prostorski akti na državni, občinski in medobčinski ravni. Z državnimi prostorskimi akti – državni prostorski načrt (DPN) – se načrtujejo objekti državnega pomena in so podlaga za izdajo gradbenih dovoljenj. Z občinskimi prostorskimi akti – občinski prostorski načrt (OPN) se določajo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, v njih se določijo namenska raba prostora in pogoji za projektiranje objektov. OPN so podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja.

20 Agenda Habitat, Carigrad, 1996; Evropske prostorsko razvojne perspektive, Potsdam, 1999; Vodična načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine, Svet Evrope, Hannover, 2000; Agenda 21, Rio de Janeiro, 1992).

4.1 Uveljavljanje občinskih in državnih prostorskih aktov

Občinski prostorski akti

V obdobju po sprejemu SPRS so mnoge občine začele s pripravo občinskih prostorskih aktov v skladu z določili takrat veljavnega ZureP-1. S tem zakonom predpisana občinska prostorska akta sta bila strategija prostorskega razvoja občine (SPRO) in prostorski red občine (PRO). SPRO je uveljavilo devet občin, od tega so štiri občine uveljavile tudi PRO (Preglednica 12).

Preglednica 12: Uveljavljeni prostorski redi občin in občinski prostorski načrti, marec 2015

Vrsta dokumenta	Uveljavljeni
Prostorski red občine (PRO)	4
Občinski prostorski načrt (OPN)	107
Skupaj	111

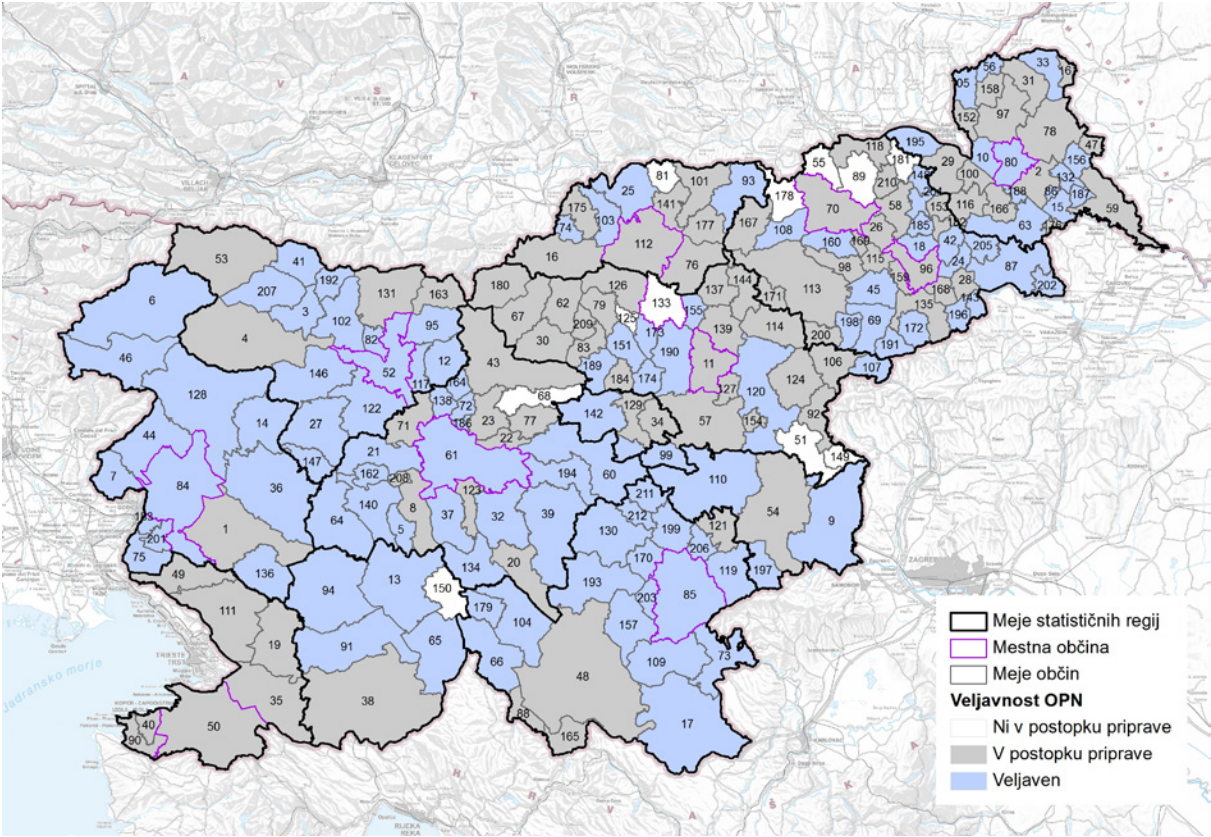
Vir: MOP - DzPGS, 2015

Do konca leta 2014 je 107 občin sprejelo občinske prostorske načrte (OPN), ki so bili pripravljeni ob upoštevanju določil ZPNačrt. Večina občin se odloča, da pripravljajo OPN kot celovit akt, torej skupaj strateški in izvedbeni del in ne ločeno strateški ter izvedbeni del, kot to omogoča ZPNačrt-1. Občine, ki imajo veljavne OPN-je, jih po potrebi lahko spreminjajo in dopolnjujejo (SD OPN).

Občine, ki še nimajo sprejetih OPN ali PRO, imajo veljavne občinske prostorske akte, ki so bili uveljavljeni na podlagi ZUNDPP in ZureP. Prostorske sestavine teh PA veljajo do uveljavitve OPN in se ne morejo več spreminjati. Lahko pa se spreminjajo prostorski ureditveni pogoji (PUP; iz 25. člena ZUNDPP), nad čimer pa MOP nima pregleda, saj v postopku spreminjanja podrobnih izvedbenih aktov, kar PUPi so, skladno z veljavno zakonodajo ne sodeluje.

Od enajstih mestnih občin jih ima veljaven OPN le pet – MO Nova Gorica, MO Ljubljana, MO Novo mesto, MO Kranj in MO Murska Sobota. Prva mestna občina, ki je uveljavila OPN, je bila leta 2009 MO Novo mesto, MO Ljubljana pa v letu 2010. Od ostalih mestnih občin jih je večina še v začetnih fazah priprave OPN (Ptuj, Koper, Slovenj Gradec, Celje in Maribor). Po podatkih, ki so trenutno na voljo, teh postopkov ni začela le MO Velenje.

Slika 14: Občine z uveljavljenim OPN in OPN v pripravi, stanje marec 2015



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Podrobneje je tematika priprave OPN prikazana v poročilu z naslovom “Občinski prostorski akti in namenska raba prostora” (Miklavčič s sod., 2014).

Državni prostorski načrti

Prostorske ureditve državnega pomena se načrtujejo z državnimi prostorskimi načrti (DPN). Določitev prostorskih ureditev državnega pomena vpliva na razmejitve državne in lokalne pristojnosti na področju urejanja prostora, s tem pa predvsem na to, s kakšnimi (državnimi ali občinskimi) prostorskimi akti bo določena ureditev načrtovana.

Prostorske ureditve državnega pomena v skladu z ZUPUDPP določa Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS, št. 103/13) in določa nabor področij in območij, na katerih so prostorske ureditve lahko državnega pomena. Področja so: cestna in železniška infrastruktura, infrastruktura zračnega prometa, infrastruktura pomorskega in rečnega prometa, mejni prehodi, prometni terminali, energetska infrastruktura za oskrbo z električno energijo ter z zemeljskim plinom in nafto, jedrski objekti, rudarstvo, javno komunikacijsko omrežje in komunikacijsko omrežje državnih organov, varstvo okolja, meteorologija, vodna infrastruktura, obramba države ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Območja so: območje vodnega zemljišča morja ter zavarovana območja ohranjanja narave in kulturnih spomenikov.

Preglednica 13: Izvedenost glavnih ureditev v državnih lokacijskih načrtih in državnih prostorskih načrtih (DLN in DPN, sprejeti med letoma 2003 in 2013)

VRSTA	Izvedeni	Neizvedeni	Skupna vsota
Ceste	54	21	75
Daljnovodi	4	8	12
Elektrarne	6	3	9
Gospodarstvo		1	1
Letališče	1		1
Mejni prehodi	6	2	8
Območja in objekti posebnega pomena za obrambo		2	2
Odlagališča, reciklažni centri, CČN, bioplinске naprave	1	1	2
Plin, nafta	8	9	17
Pristanišče	1	1	2
Sanacija plazov	1	4	5
Vodne ureditve	1	6	7
Zavarovana območja, šport, rekreacija	1	2	3
Železnica		3	3
Skupna vsota	84	63	147

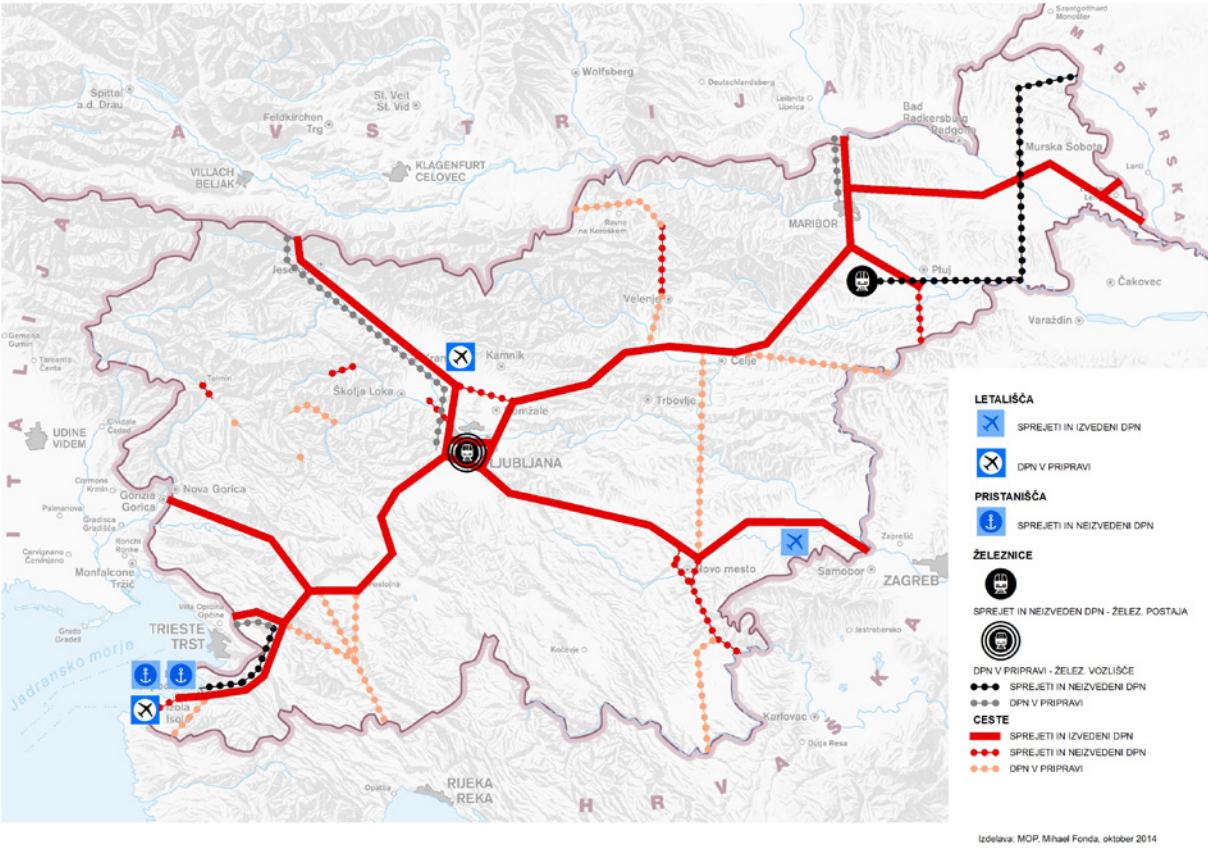
Vir: MOP - DzPGS

Področja in območja prostorskih ureditev državnega pomena ostajajo kljub spremembam prostorske zakonodaje enaka in omogočajo analize umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena v prostor.

V obdobju po sprejetju SPRS (2004–2014) je bilo sprejetih 147 različnih DPN.²¹ Največje število DPN je bilo sprejetih za ceste, kar je povezano z intenzivno gradnjo slovenskega avtocestnega križa. Večina teh DPN je že izvedena (54 izvedenih DPN od 75 sprejetih), objekti pa so predani v uporabo. Na področju prometne infrastrukture je iz statistike sprejetih in izvedenih DPN razvidna usmerjenost Slovenije v gradnjo cestne infrastrukture ter zapostavljanje razvoja železniške infrastrukture. Za slednje so bili sprejeti le trije DPN (DPN za elektrifikacijo in rekonstrukcijo železniške povezave Pragersko–Hodoš, DLN za izgradnjo II. tira železniške proge Divača–Koper, DPN za preureditev železniške postaje Pragersko), od katerih ni izveden še nobeden (DPN za elektrifikacijo in rekonstrukcijo železniške proge Pragersko–Hodoš²² v izvedbi (Slika 15)).

21 Pregledna informativna karta državnih lokacijskih in prostorskih načrtov, sprejetih in v pripravi, je na voljo na spletni strani MOP: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_prostorski_nacrti/graficni_podatki_o_drzavnih_prostorskih_aktih_in_prostorskih_ukrepih/.
22 DPN je bil v letu 2016 izveden (op. u.)

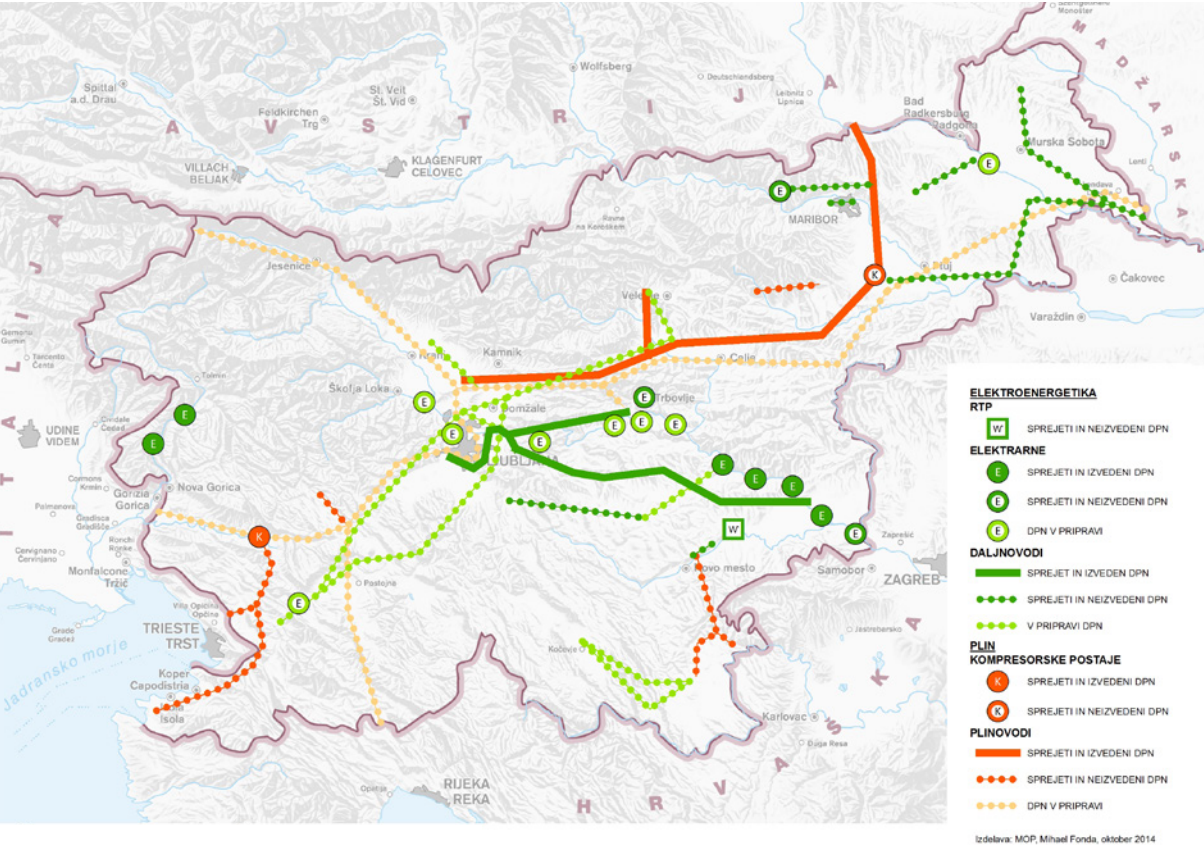
Slika 15: Sprejeti in izvedeni DPN za državne ureditve s področja prometa, Slovenija, 2004–2014



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Na področju energetskih državnih ureditev so bile z DPN v prostor umeščene trase linijskih objektov – daljnovodi in plinovodi, razdelilne transformatorske postaje (RTP) in elektrarne ter kompresorske postaje na plinovodnem omrežju (Slika 16). Med pomembnejšimi dosežki v tem obdobju velja izpostaviti gradnjo HE na spodnji Savi, kjer so DPN poleg energetske infrastrukture kompleksno obravnavali tudi reševanje problematike varovanja pred poplavi ter načrtovanje lokalne infrastrukture.

Slika 16: Sprejeti in izvedeni DPN za državne ureditve s področja energitike, Slovenija, 2004–2014



Vir: MOP - DzPGS
Kartografska podlaga: Arhiv MOP
Kartografska obdelava: MOP - DzPGS

Sprejeti, vendar še neizvedeni DPN predstavljajo velik potencial za javne investicije na različnih – predvsem infrastrukturnih področjih. Nizek delež izvedenosti DPN pa kaže tudi na težave z zagotavljanjem finančnih sredstev za izvedbo teh investicij, saj ravno pomanjkanje sredstev zavira izvedbo načrtovanih in potrebnih investicij.

4.2 Doseganje prioritet prostorskega razvoja iz Strategije prostorskega razvoja Slovenije

Drugo poglavje SPRS določa zasnovo prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami. Doseganje prioritet prostorskega razvoja je bilo preučeno v Analizi stanja ... (2012), kjer so procesi v prostoru obravnavani po poglavjih SPRS.²³

Prioriteta 1 Enakovredna vključenost Slovenije v evropski prostor

Usmeritve SPRS, 2004:

- Pri pospeševanju povezanosti s širšim evropskim prostorom se krepi konkurenčnost slovenskih mest v evropskem urbanem omrežju, skrbi za učinkovito povezanost slovenskih infrastrukturnih omrežij v evropska infrastrukturna omrežja – Trans-European Network (TEN), panevropske prometne koridorje ter povezanost najvrednejših delov narave v omrežja.
- Ustvarjajo se pogoji za izkoriščanje primerjalnih prednosti slovenskega prostora in skrbi za enakovredno vključevanje pri oblikovanju čezmejnih regij.

Slovenija se je v obdobju po sprejetju SPRS aktivno vključevala v mednarodne integracije v okviru EU, in sicer v alpske (Alpe-Jadran, Alpska konvencija, Program za območje Alp), mediteranske (Severni Jadran, Jadransko-jonska pobuda), srednjeevropske (Program za območje srednje, jadranske, podonavske in jugovzhodne Evrope (CADSES), Matriosca, Podonavska makroregionalna strategija) in druge, vendar so ta vključevanja večinoma ostajala na deklarativno-politični ravni in na ravni organizacijskih zadolžitev, niso pa prerasla v uresničevanje skupnih projektov. Nekaj uspehov beležimo na področjih bilateralnih sodelovanj, kjer skupni problemi dveh ali več sosedskih držav oziroma pokrajin narekujejo bolj konkretne akcije. Takšni primeri so sporazumi s Hrvaško o arbitražnem postopku za določanje meje na morju, o vodnem režimu Save, z avstrijsko spodnjo Štajersko o sodelovanju s severovzhodno Slovenijo oz. Gradca z Mariborom, z italijanskimi obmejnimi občinami – zlasti ustanovitev Združenja za teritorialno sodelovanje Gorice in Nove Gorice (EZTS GO) itd.

Odmikajo se realizacije slovenskih avtocestnih povezav s hrvaškimi v Istri in na Kvarnerju, zamuja izgradnja avtoceste proti Gruškovju, ne izvajajo se nove daljnovodne povezave proti Madžarski in Italiji, premalo smo iniciativni in prodorni pri izgradnji plinovodov, nadalje v sodelovanjih na področjih turizma ter varstva narave na obeh tromejah, ob Sotli, na Pokolpju, Tržaško-komenskem Krasu, Gorjancih oz. Žumberačnem gorju, Kozjaku, območju Snežnik - Risnjak itd. K razmeroma šibkemu sodelovanju nedvomno prispeva tudi slab odnos do tujih investicij, do nakupov nepremičnin s strani tujcev.

Enakovredno vključevanje Slovenije v evropski prostor bi pomenilo tudi konkurenčno ponudbo zemljišč za gospodarske dejavnosti raznih vrst v industrijskih in podjetniških conah, ki bi jih gradbeno-tehnično in komunalno uredila država oz. regije.

²³ Ocena uresničevanja prostorskorazvojnih prioritet je povzeta po dodatku zaključnega poročila Analiza stanja razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. Univerza v Ljubljani – Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo – Katedra za prostorsko planiranje s soizvajalci, CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006–2013«, Projekt št. V5-1092.

Prioriteta 2
Policentrični urbani sistem in regionalni prostorski razvoj

Usmeritve SPRS, 2004:

- Za skladen prostorski razvoj Slovenije se spodbuja razvoj policentričnega urbanega sistema, ki ga tvori dvostopenjsko strukturirano omrežje središč nacionalnega in regionalnega pomena, na katerega se, s primerno delitvijo funkcij in medsebojnimi prometnimi povezavami, navezuje omrežje drugih središč.
- Razvoj poselitve se prednostno usmerja v urbana naselja, ki so že središča ali pa se bodo kot taka razvila zaradi značilnosti svojega položaja v omrežju naselij in potreb zaledja.
- Omrežje družbene javne infrastrukture, kot so šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, kulturne in druge javne službe, se razvija v skladu z omrežjem središč.

Slovenija se razvija kot izrazito policentrična država in je v tem pogledu bolj decentralizirana od večine evropskih, kaj šele svetovnih držav. Poleg glavnega mesta – Ljubljane so se sicer manj, a še vedno v duhu policentrizma razvijala središča nacionalnega pomena – Maribor, Celje, Novo mesto, Koper z obalnim somestjem, v nekoliko manjši meri tudi Kranj, Nova Gorica, Velenje, Ptuj, medtem ko se Postojna in zlasti Murska Sobota nista razvili v ustrezni meri. Somestja, ki naj bi nadomestila pomanjkanje večjega mesta kot središča regije, se, razen na obali, niso dovolj razvila ali funkcionalno povezala (Krško-Brežice-Sevnica, Jesenice-Radovljica, Dravograd, Ravne na Koroškem-Slovenj Gradec, Hrastnik-Trbovlje-Zagorje ob Savi).

Urbani sistem se racionalizira in tudi koncentrira. Bolj se razvijajo mesta v osrednji Sloveniji in vzdolž avtocestnega križa, manj pa mesta izven obeh prostorskorazvojnih osi (to so zasavska mesta, mesta na Kočevskem, Koroškem, v Beli krajini, na Notranjskem, Zgornjem Posočju).

Strnjeno grajena mestna območja se prebivalstveno ne povečujejo, vendar pa urbanizacija izrazito narašča v okolici večjih mest v obliki suburbanizacije, izrazito v ljubljanski in obalni urbani regiji, manj pa v mariborski, gornji gorenjski, savinjski (celjski), novogoriški in novomeški urbani regiji. Velenje, Ptuj, Postojna, Murska Sobota s svojo gravitacijo ne dosegajo ravni središč nacionalnega pomena (150.000 prebivalcev).

Na področju regionalnega razvoja se ni uresničila prioriteta oz. potreba po drugi ravni lokalne samouprave, tj. uvedbi pokrajin. Razlogi so bili zlasti politični in kasneje gospodarska kriza, ki je odrinila pobude o pokrajinizaciji v prihodnost. Določeno vlogo pri uvedbi pokrajin ima tudi evropski kontekst, ki vidi Slovenijo kot eno regijo ali razdeljeno na zelo majhno število pokrajin (zato razdelitev na dve kohezijski regiji in razmišljanja o bodočih treh razvojnih regijah).

Prioriteta 3
Vitalna in urejena mesta

Usmeritve SPRS, 2004:

- Razvoj in urejanje mest se načrtujeta celovito, s čimer se zagotavlja vitalnost in kakovost bivalnega prostora.
- Povečuje se lokacijska privlačnost mest, omogoča gospodarski razvoj, skrbi se za varnost in kvaliteto bivalnega in delovnega okolja, kakovostno se dograjujejo infrastrukturni sistemi. Dejavnosti bivanja, proizvodnje in potrošnje v mestih se razvijajo skladno s prostorskimi danostmi in okoljskimi omejitvami.

Vitalna in urejena mesta so nosilci gospodarskega, kulturnega, okoljskega in vsakršnega drugega razvoja. Glavno mesto države (Ljubljana), vhodno mesto EU (Koper) in večja obmejna mesta (Maribor, Nova Gorica, Brežice, Sežana, Gornja Radgona ...) so hkrati tudi nosilci konkurenčnosti v mednarodnem merilu.

Vendar tudi v Sloveniji nekatera mesta niso ohranila te vloge zlasti zaradi zastarele industrije ali tiste, ki temelji na poceni delovni sili. Ta mesta se tudi niso pravočasno preusmerila na nove, perspektivne dejavnosti in na odpiranje novih, drugačnih delovnih mest (v podjetništvu, turizmu, znanosti, zeleni energetiki, transportnih storitvah, okoljevarstvenih tehnologijah ipd.). Posledično je v teh mestih zastala tudi gradnja stanovanj, javnih servisov in še zlasti prenova. Pojavila se je degradacija starih urbanih območij – ne le starih industrijskih in rudarskih ali vojaških območij, temveč celo starih mestnih jeder. Tovrstni degradacijski procesi so značilni za zasavska, belokranjska, notranjska mesta, mesta na Koroškem, v Pomurju, na Cerkljanskem in v zgornjem Posočju. Bolj vitalna urbana naselja tudi v depresivnih regijah so tista, ki so turistična središča (npr. Bovec, Rogaška Slatina, Gornja Radgona - Radenci, Dolenjske Toplice) ali kjer so uspeli razviti novo, uspešno industrijo (npr. Idrija).

Slovenijo je manj kot večje, razvite države EU zajel proces »renesanse mest«. O tej bi lahko govorili le v Ljubljani (historično jedro), Kopru (obalni deli mesta) in deloma Mariboru (Lent). Večinoma pa prevladujejo nazadovanje urbanih središč, beg iz mest in izrazita suburbanizacija. V Sloveniji nam ni uspelo uresničiti prioritete načela o razvoju bolj strnjenih, kompaktnih mest kratkih razdalj. Robovi mest so neizraziti, degradirajo tako krajino kot tudi mestno silhueto. Znotraj urbanega obrisa ostajajo nepozidane številne parcele kot posledica neučinkovite zemljiške in davčne politike in tudi špekulacij. Vsi navedeni pojavi pa so značilni za vsa mesta v Evropi, celo v najbolj razvitih in geografsko-kulturološko primerljivih s Slovenijo (npr. v Avstriji, Švici, severni Italiji, Češki). Tako imenovani trajnostni razvoj mest je ostajal neuresničena sintagma, urbanizem se bo moral bolj soočati s procesi in realnostmi kapitalističnega mesta.

Prioriteta 4
Usklajen razvoj širših mestnih območij

Usmeritve SPRS, 2004:

- Zaradi racionalizacije prometnih tokov, smotrnega razmeščanja delovnih mest, stanovanj, storitvenih in proizvodnih dejavnosti na širšem mestnem območju, ki obsega območja več lokalnih skupnosti, se prostorske potrebe razvoja mest in drugih naselij načrtujejo in urejajo na osnovi medobčinskega sodelovanja.
- Zaradi velikosti, poselitvenih pritiskov, vsestranske problematike in/ali pričakovanega razvoja se posebna pozornost namenja usklajenemu razvoju širših mestnih območij središč nacionalnega pomena, predvsem pa Ljubljane, Maribora, Kopra, Celja in Nove Gorice.

Na širših mestnih območjih je razvoj potekal v odvisnosti od velikosti in vitalnosti osrednje urbane aglomeracije. Čim večja je le-ta in čim bolj je gospodarsko uspešna ter prometno dostopna, bolj so se razvijala predmestja enodružinskih hiš in tudi območja gospodarskih dejavnosti. Širša mestna območja se niso razvila enakomerno okoli vseh središč nacionalnega pomena. Predvsem v okolici Ljubljane, deloma tudi v zaledju Obale in Maribora, so se razvili zametki regionalnega mesta. Tu se pojavlja decentralizacija nekaterih mestotvornih funkcij, kot so gospodarske cone, nakupovalna središča, športni parki, pa tudi skladišča energentov, kamionska parkirišča, razvoj ob letališču ipd.

Povezano območje urbanizacije od Celja do Velenja se ni razvilo, opazna je močna suburbanizacija okoli Novega mesta in v okviru gornjegorenjskega somestja Jesenice-Radovljica-Lesce-Begunje-Bled. V vseh naštetih aglomeracijah je razvoj le deloma potekal v okviru obstoječih naselbinskih središč, najpogostejše pa v vmesnih prostorih, kar velja tudi za gospodarska območja.

Prioriteta 5
Povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja
ter izgradnja gospodarske javne infrastrukture

Usmeritve SPRS, 2004:

- Usklajen razvoj prometnega omrežja in omrežja naselij, povezanost in razvoj prometnih vozlišč ter prometno-logističnih terminalov se razvijajo predvsem z namenom zagotavljanja prometne povezanosti vseh območij, skladnejšega razvoja celotnega državnega ozemlja in z namenom povezovanja s širšim evropskim prostorom. Prometno omrežje se razvija kot celovit prometni sistem, ki povezuje vse oblike in vrste prometa.
- Javni potniški promet se medsebojno povezuje in razvija s podporo države. Razvoj in širjenje javnega potniškega prometa, dopolnjenega z nemotoriziranim prometom in v manjši meri z osebnim avtomobilskim prometom, se usklajujeta z načrtovanim razvojem urbanih območij ter s tem zagotavljata povezavo mest in drugih naselij v teh območjih. Posebna skrb se nameni dobrim povezavam z javnim potniškim prometom med podeželjem in urbanih naselji v posameznem regionalnem območju.
- Za ustrezen razvoj poselitve in gospodarskih dejavnosti ter njihovo vključevanje v mednarodna infrastrukturna omrežja se sočasno spodbuja izgradnja gospodarske javne infrastrukture.

Prometni sistem se ni razvijal usklajeno. Poudarek je bil na razvoju avtocestnega omrežja, dograditev osnovnega avtocestnega sistema lahko štejemo za največji dosežek slovenskega prostorskega razvoja po osamosvojitvi. Zaostala je gradnja novih medregionalnih cestnih povezav, premalo se je vlagalo tudi v rekonstrukcije in popravila vseh obstoječih cest. Hkrati z vlaganji v cestno infrastrukturo je močno naraščal osebni motorni promet v obliki delovnih in drugih voženj, pa tudi tranzit. Urbanizacija je v veliki meri »sledila« dostopnosti, ki jo je nudil avtocestni križ, in ne obratno. O povezanosti razvoja poselitve in omrežij javnega potniškega prometa ne bi mogli govoriti. Število možnih potnikov, razpršenost, nizke gostote so razlogi, ki ekonomsko ne omogočajo novih linij JPP in celo povzročajo ukinitvev obstoječih.

Drastično je zaostajal razvoj železniške infrastrukture – tako v pogledu zmogljivosti in tehnologij kot tudi razvoja kombiniranega prometa. Medtem ko je tranzitni tovorni promet po železnici uspešen, pa se potniški železniški promet ne razvija dovolj. Prav zato lahko govorimo o neusklajenosti razvoja cestne in železniške prometne infrastrukture. Posledično se tudi urbani razvoj ni koncentriral okoli železniških vozlišč (kot marsikje v EU, npr. v Lillu), temveč kot rečeno, le okoli cestnoprometnih priključkov.

Močno se je razvijala Luka Koper kot pomembno vstopno mesto EU zlasti za države srednje Evrope. Vse bolj se kot ovire za njen prihodnji razvoj kažejo kapacitete železniške proge Koper–Prešnica z nujnostjo izgradnje drugega tira Koper–Divača ter pomanjkanje logističnih površin (decentralizacija v zaledje). Vzpodbudni so začetki razvoja koprškega potniškega pristanišča za turistična križarjenja, izostale pa so vse oblike potniških povezav s sosednjimi pristanišči ter izgradnja luškega potniškega terminala.

Letalski promet se je ustrezno razvijal le na ljubljanskem letališču, ki je ohranjalo vlogo regionalnega letališča za povezave Slovenije z glavnimi letališči Evrope ter kot točka povezav z državami jugovzhodne Evrope oz. Balkana.

Zaostajanje in neusklajenost v izgradnji prometnih sistemov grozi, da nas bodo ključni prometni tokovi zaobšli. Tako tudi institucije EU vse bolj poudarjajo pomen povezave Videm–Trbiž–Beljak–Gradec–Budimpešta, ki je neposredna konkurenca našemu 5. koridorju. Podobna pretnja je povezava Reka–Budimpešta čez Zagreb, kar je madžarska stran že nakazala z izgradnjo (samo) polovične avtoceste do Pinc.

V Sloveniji se v minulem desetletju pospešeno razvija kolesarski promet, čemur sledijo ureditve kolesarskih poti zlasti v večjih mestih. Kolesarjenje postaja tudi pomembnejša oblika rekreacije in turistične ponudbe. Vidnejši so nekateri uspešni primeri novih povezav (na Obali, med Mojstrano in Ratečami z navezavo na italijanski sistem, v okviru naravnih termalnih zdravilišč itd.).

V minulem obdobju smo postopno, vendar s časovnim zaostankom, izgrajevali druge infrastrukturne sisteme – energetske, telekomunikacijske, komunalne. V energetiki se premalo naslanjamo na domače vire (vodno, vetrno, sončno in geotermalno energijo, energijo lesne biomase, opustili smo velik del premogovništva) in smo v veliki meri odvisni od uvoza (v celoti pri naftnih derivatih, plinu, jedrskem gorivu, deloma pri energetskem premogu).

Prioriteta 6
Vitalnost in privlačnost podeželja

Usmeritve SPRS, 2004:

- Za izkoriščanje primerjalnih prednosti podeželja se spodbuja diverzifikacija tistih gospodarskih dejavnosti, ki v povezavi s kmetijstvom in gozdarstvom omogočajo ohranjanje poseljenosti in vitalnosti podeželja ter posredno ali neposredno prispevajo k visoki kvaliteti, prepoznavnosti in doživljajski privlačnosti njegove naravne in kulturne krajine.
- V urbanih naseljih na podeželju se spodbuja razvoj delovnih mest in s tem zmanjšujejo vsakodnevne delovne migracije.

Na slovenskem podeželju so se nadaljevali že začetni procesi, ki pa niso enoznačni. Gre za prestrukturiranje kmetijstva, ki se je v razvitih državah zahodne Evrope že končalo bistveno prej. Na območjih z dobrimi pridelovalnimi potenciali, dobro dostopnostjo in z možnostjo zaposlitve tudi izven kmetijstva se razvijajo velike tržno usmerjene kmetije. Njihove površine se povečujejo z najemom ali postopnimi odkupi zemljišč malih kmetij ali tistih, kjer so kmetijsko dejavnost popolnoma opustili. Velike kmetije so zlasti živinorejske, vinogradniške, sadjarske, v ravninskem svetu tudi usmerjene v poljedelstvo. Zaradi velike urbaniziranosti slovenske vasi prihaja do konfliktov z nekmečkimi prebivalci pri širjenju kmetij in bo stroka morala najti bolj jasne usmeritve pri opredelitvi stavbnih zemljišč v korist kmetije.

Podeželski prostor v okolici mest je tudi prostor suburbanizacije, »bega« iz mest, vendar ni ustrezno usmerjan. Bolj odločno bi bilo treba načrtovati nova zazidljiva zemljišča na gozdnih, prisojnih površinah in ne na pretežno ravninskih, kmetijskih zemljiščih.

Na odmaknjenem podeželju s slabšimi pridelovalnimi pogoji, zlasti na obrobjih Slovenije, se nadaljujejo negativni procesi depopulacije, staranja, opuščanja kmetijstva in zaraščanja, ki degradira kulturno krajino. Vendar tudi ta proces ni prisoten povsod, marsikje se mladi vračajo in modernizirajo kmetije – hkrati z gradnjo novih poslopij in preureditvijo kmetijskih površin. Pogosto se, tudi v stroki, navajajo pretirani podatki o pozidavi in zaraščanju ter o veliki prehrabni odvisnosti države. Bolj celoviti podatki kažejo na primerljivost s sosednjimi državami, upoštevaje prebivalstvo, za kmetovanje primerne površine, delež ravninskega sveta itd.

Nedvomno tudi v obravnavanem obdobju ni bilo storjenega dovolj za varstvo kmetijskih zemljišč pred pozidavo in za večjo samooskrbo Slovenije s hrano. Širjenje urbanizacije na podeželju nima opore v demografskih procesih. Poleg tega ostajajo tudi na vasi številne stavbne parcele, določene v prejšnjih prostorskih načrtih, nepozidane, stalen pa je pritisk na nova, pogosto najboljša ravninska zemljišča. Treba bo najti način, da se omogoči gradnja novih stavb ali širitev kmetije za domicilno prebivalstvo, hkrati pa prepreči sprememba namembnosti v stavbna zemljišča za prodajo novim naseljencem.

Prioriteta 7
Krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine

- Usmeritve SPRS, 2004:
- Krajina se glede na značilnosti in razvojne potenciale razvija kot naravna in kulturna krajina, kot urbana krajina in kot kmetijska intenzivna krajina.
 - Spodbujata se ohranjanje in kvalitetno upravljanje v območjih s prepoznavnimi naravnimi in kulturnimi kakovostmi v povezavi z gospodarskimi možnostmi, ki jih te posebnosti omogočajo.
 - Posamezne kakovosti se določijo v postopkih prostorskega načrtovanja na regionalni in lokalni ravni in se kvalitetno vključijo v prostorski razvoj.

Prioriteta 8
Prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi

- Usmeritve SPRS, 2004:
- Prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi se spodbuja s krepitvijo urbanih naselij, smotrnim razmeščanjem javnih storitev, zagotavljanjem potrebnih zemljišč ter z učinkovitim infrastrukturnim opremljanjem teh območij.
 - Na obalnem območju, hribovitih in gorskih območjih ter na območjih z naravnimi in kulturnimi kakovostmi se zagotavljajo prostorske možnosti za razvoj tistih dejavnosti, ki lahko izkoristijo prostorske potenciale, ki tvorijo regionalne posebnosti teh območij.
 - Na ogroženih območjih se prostorski razvoj prilagaja ogroženosti zaradi potencialnih naravnih in drugih nesreč, na vododeficitarnih pa omejenosti vodnih virov.

V prostorih s posebnimi potenciali, ki dosegajo tudi mednarodno konkurenčnost, teh nismo dovolj izkoristili in smo ponekod dopustili, da so ozki lokalni interesi ali sektorske omejitve prevladali nad občimi koristmi. Ljubljana je kot državna metropola nekoliko izboljšala svoj image po zaslugi oblikovno-urbanističnih posegov v ožjem mestnem središču, še vedno pa je njena velikanska pomanjkljivost neizgrajenost avtobusne in železniške postaje, pa tudi (mestnega) terminala letalskega prometa. Luki Koper se še vedno ne nudijo zadostne prednosti pri razvoju, saj gre za nacionalno in evropsko pomembno vhodno mesto, ki ji stalno grozi konkurenca Trsta in Reke. Nekateri naši biseri turistične ponudbe nimajo dovolj velike ambicije postati med najbolj znanimi v Evropi (še vedno nezgrajena blejska obvoznica, razmeroma inerten razvoj Bohinja, okolice Postojnske jame in Škocjanskih jam, zastoj v prenovi Pirana, Ptuja itd.) Mnogi potenciali pa so skoraj neodkriti in prepuščeni trendom prostorskega razvoja, ki po-

stopno zmanjšujejo njihove kakovosti (med mesti Škofja Loka, Kamnik, Vipavski Križ, med krajinskimi posebnostmi Velika planina, Cerkniško jezero, popolnoma izolirano ostaja območje Snežnika).

Območja s problemi so tudi tista, ki jih ogrožajo naravne nesreče. Pri tem smo bili relativno uspešni pri odpravljanju posledic, bistveno manj pa pri preventivnem delovanju. Tako smo v obravnavanem obdobju končali odpravo posledic potresa v Posočju, sanacijo mangartskega plazu, odpravljamo nevarnosti plazu nad Lokavcem pri Ajdovščini, poplav v Železnikih itd. Pri izgradnji objektov za varstvo pred poplavami se srečujemo z odpori prebivalcev in naravovarstvene stroke. Tako ostajajo nerealizirani zadrževalniki za zaščito južnih obrobij Ljubljane, Celja itd. Še vedno ostaja velik del prebivalstva in objektov z delovnimi mesti v poplavnih območjih. Nove aktivnosti so izjemno počasne (nove karte poplavnih območij) in ukrepanje odlagajo v prihodnost kljub nevarnostim, ki grozijo že zdaj. Podobno velja za obratno situacijo, tj. reševanje problemov vododeficitarnosti in zagotavljanja virov pitne vode.

Med območji s posebnimi problemi SPRS ni dovolj izpostavila problematike starih rudarsko-industrijskih območij. Dejstvo pa je, da zasavskim mestom oz. občinam kljub veliki pomoči javnih sredstev ni uspelo najti novih razvojnih možnosti po opustitvi premogovništva.

4.3 Analiza izvajanja ukrepov, opredeljenih v SPRS, in ocena učinkovitosti izvedbe

Ugotovitve²⁴ kažejo, da se ukrepi, opredeljeni v SPRS, za njeno izvajanje, z redkimi izjemami izvajajo srednje dobro ali slabo. Dokaj ugodno je stanje na področju programov v podporo izvajanju strategije, saj večina takih programov obstaja, razvidna je tudi določena usklajenost s SPRS. Vendar glede na druge ugotovitve lahko trdimo, da je ta usklajenost bolj posledica naključja in vpetosti vseh dokumentov v isti širši okvir kot pa načrtne priprave in učinkovitega usklajevanja teh dokumentov s prostorsko strategijo. Očitno je pomanjkanje programov na področju urbane prenove in zemljiške politike.

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, ki tudi niso v celoti skladni z usmeritvami na strateški ravni. Kot neuspešno pri izvajanju svojih nalog je bilo ocenjeno ministrstvo, pristojno za prostor, ki je delno uspešno le na področjih informiranja, promocije prostorskega načrtovanja in sodelovanja javnosti, neuspešno pa pri spremljanju stanja na področju urejanja prostora. Okrnjeno izvajanje teh nalog je deloma posledica spremenjene zakonodaje, deloma organizacijskih sprememb, ki so vplivale na spremenjen obseg nalog ministrstva. Ministrstvo, pristojno za prostor, je neuspešno tudi pri svoji osnovni nalogi, tj. 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 po spremembi zakonodaje koordinira samo še pripravo državnih prostorskih načrtov, pri pripravi občinskih prostorskih načrtov se morajo tako občine usklajevati z vsakim od nosilcev urejanja prostora posebej. V postopku usklajevanja so kot enako neuspešna ocenjena še druga ministrstva in Vlada RS. Odsotnost usklajevanja in pomanjkljiva priprava ustreznih strokovnih podlag sta dodaten razlog za slabo usklajenost prostorskih aktov na državni in občinski ravni z usmeritvami v SPRS, pri čemer lahko stanje na področju državnih prostorskih načrtov ocenimo kot boljše. Pri OPN je usklajenost na načelni ravni zadovoljljiva, na izvedbeni ravni pa se kaže neusklajenost zlasti pri opredelitvi omrežja naselij in posegih zunaj poselitvenih območij.

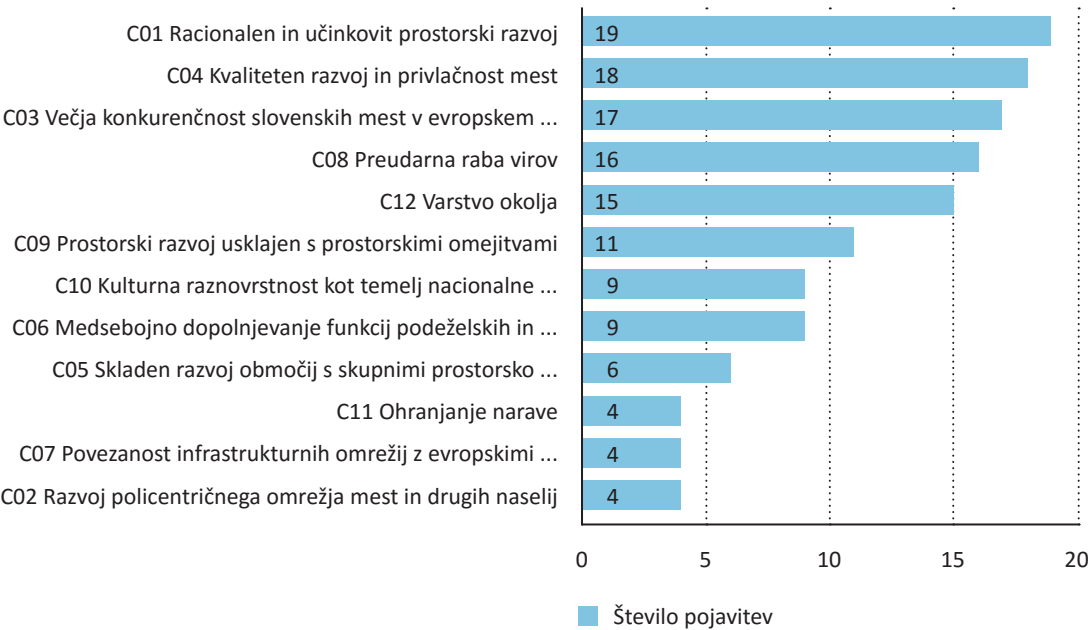
²⁴ Ocena izvajanja politike je povzeta po sklepnem poročilu: SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Univerza v Ljubljani, ACER Novo mesto, d. o. o, 2014.

4.3.1 Vključenost ciljev SPRS v sektorske razvojne dokumente, politike in zakonodajo in njihova skladnost

SPRS za zagotavljanje usklajenosti razvojnih dokumentov s prostorsko strategijo predvideva aktivnosti treh deležnikov: ministrstev (kot nosilci priprave), pripravljavca SPRS ter Vlade RS. Ugotavljanje skladnosti razvojnih aktov je omejeno na postopek medsektorskega usklajevanja v postopku priprave dokumentov. Cilji SPRS so formalno vključeni v državne razvojne in sektorske dokumente. Usklajenost ciljev je poleg medresorskega usklajevanja tudi posledica vpetosti v skupni okvir naddržavnih politik.

Analiza 19 razvojnih dokumentov ni dokončno odgovorila na vprašanje, ali se prostorskorazvojni cilji uveljavljajo pri izvajanju ukrepov ali gre zgolj za načelno navajanje in prenos vsebine iz enega dokumenta v drugega. Pomislek o tem so izrekli tudi nekateri v raziskavo vključeni anketiranci, ki so zadolženi za preverjanje skladnosti aktov, saj največkrat ugotavljajo, da načela in cilji ostanejo zgolj zapisani na papirju, pri konkretizaciji ukrepov pa se ne upoštevajo.

Slika 17: Zastopanost ciljev SPRS v analiziranih razvojnih dokumentih



Vir: UL BF, ACER, 2014

Anketiranci so v raziskavi kot glavni razlog za slabše usklajevanje navajali spremembe zakonodaje, in to ne le prostorske, temveč predvsem področne zakonodaje drugih nosilcev urejanja prostora, ki jim daje pristojnosti neodvisnega urejanja svojih vsebin in jim obenem ne nalaga obveznosti usklajevanja v okviru urejanja prostora.

4.3.2 Izvajanje ukrepov za doseganje ciljev prostorskega razvoja

Za doseganje ciljev prostorskega razvoja morajo biti ukrepi, ki jih izvajajo različni nosilci urejanje prostora (NUP), resorno ministrstvo in občine, medsebojno usklajeni in predvsem izvedeni učinkovito.

V SPRS je navedenih 30 nosilcev urejanja prostora, vendar se je njihovo število med letoma 2004 in 2013 zaradi spreminjanja zakonodaje ter preoblikovanja posameznih sektorjev in združevanju pod-

ročij precej spreminjalo. Seznam državnih NUP za leto 2013 vsebuje 17 NUP, med njimi pa ni več področij, kot so npr. zdravstveno varstvo, šolstvo in šport, socialne zadeve, družbeni razvoj in varstvo ter turizem, torej tistih, ki so ključna za zagotavljanje kakovostnega in zdravega bivalnega okolja ter blaginje prebivalstva.

Izvajanje ukrepov na področju stanovanjske politike in graditve

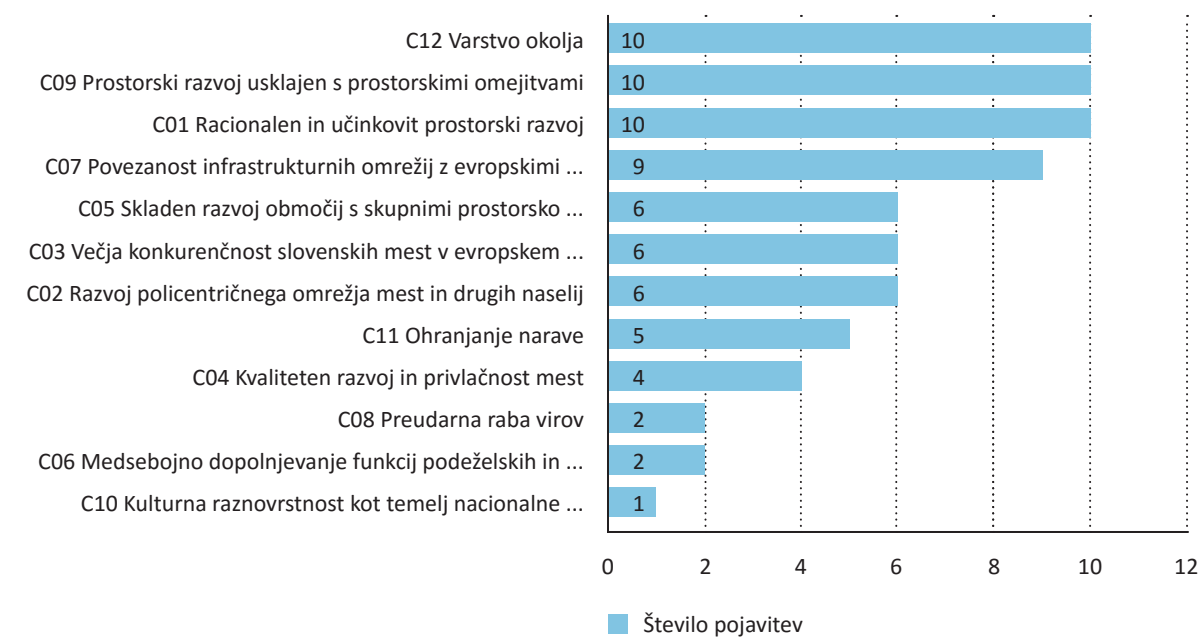
Naloge na tem področju obsegajo več ukrepov, izvajanje ukrepov pa je bilo v analizi ocenjeno kot slabo:

- (a) *Oblikovanje programa ukrepov zemljiške politike za spodbujanje delovanja trga zemljišč.* Izvajanje te naloge ni uspešno, saj nabor ukrepov ni zadosten; tisti, ki se izvajajo, npr. predkupna pravica, niso dovolj. Izvajanje ukrepov, zapisanih v prostorski zakonodaji, namreč omejujejo tudi znanje in sposobnosti občinskih uradnikov.
- (b) *Spodbujanje uveljavljanja različnih ukrepov urbane zemljiške politike v lokalnih skupnostih za večjo ponudbo opremljenih zemljišč.* Izvajanje je ocenjeno kot neuspešno, saj je vpliv Direktorata za prostor, graditev in stanovanja na ponudbo opremljenih zemljišč zanemarljiv in je ta popolnoma v domeni občine. Komunalni prispevek kot finančni ukrep zemljiške politike ne deluje.
- (c) *Oblikovanje kriterijev za uveljavljanje prostorskih ukrepov.* Se ne izvaja; ukrepi, zapisani v ZureP-1, so neustrezni; izvajajo se le predkupna pravica in začasni ukrepi zavarovanja urejanja prostora. Kriteriji za izvajanje ukrepov niso določeni, čeprav bi za mehkejšo prostorske ukrepe lahko bili.
- (d) *Predlog razvoja finančnih spodbud za nakup in opremljanje stavbnih zemljišč za potrebe neprofitne stanovanjske gradnje in drugih javnih interesov.* Za zagotavljanja neprofitnih stanovanj ni ustrezno poskrbljeno, prispevek Stanovanjskega sklada RS je ocenjen kot nezadosten. Manjkajo finančne spodbude za nakup in opremljanje stavbnih zemljišč za potrebe neprofitne stanovanjske gradnje; z izjemo možnosti oprostitve plačila komunalnega prispevka (primer občin Koper, Velenje ali Slovenj Gradec), kar pa je občinski ukrep. Prav tako nimamo sklada stavbnih zemljišč.
- (e) *Skrb za zadostno ponudbo različnih tipov stanovanj glede na tipologijo in lastniško strukturo.* Glede na zgoraj zapisano je prav tako neuspešna.

Prostorsko načrtovanje na državni ravni

Prostorsko načrtovanje na državni ravni se izvaja s postopkom priprave DPN. Skladnost izhodišč in ciljev prostorskega razvoja na državni ravni s cilji SPRS je dokaj visoka, saj je njihov prispevek k uresničevanju ciljev razviden neposreden (npr. k doseganju cilja racionalni in učinkovit prostorski razvoj ali cilja povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi) bodisi posreden (cilji: prostorski razvoj, ki je usklajen s prostorskimi omejitvami, razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij ter večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru, ohranjanje narave in varstvo okolja) (Grafikon 7). Zasledovanje ciljev in prioritet iz zasnove SPRS ter upoštevanje usmeritev za razvoj posameznih prostorskih sistemov pri načrtovanih dejavnosti in prostorskih ureditvah je prav tako visoko. Največje je v primeru prispevanja k povezanemu in usklajenemu razvoju prometnega in poselitvenega omrežja ter izgradnji gospodarske javne infrastrukture. Uresničevanje prioritet vitalnosti in privlačnosti podeželja in krepitve prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine ni neposreden prispevek pregledanih DPN, je pa omogočeno v okviru omilitvenih ukrepov.

Grafikon 7: Sledenje ciljem SPRS – analiza DPN



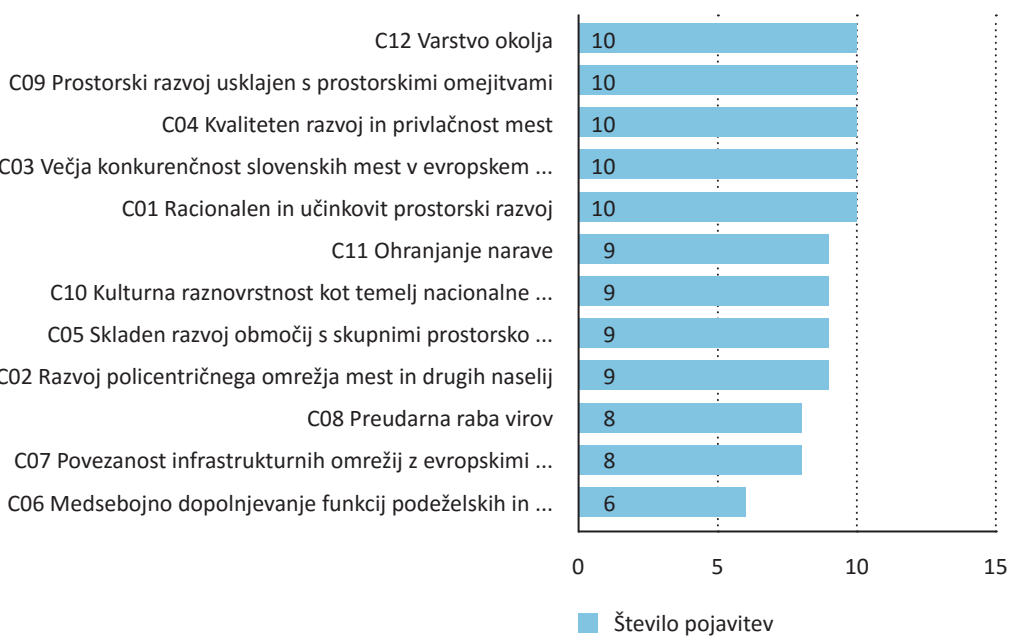
Vir: UL BF, ACER, 2014

Prostorsko načrtovanje na lokalni ravni

Prenos ciljev na področju policentričnega urbanega razvoja in poselitve v lokalne prostorske akte se na državni ravni zagotavljajo s pregledom osnutkov in predlogov OPN. Tako se npr. preverjata spoštovanje hierarhije naselij in utemeljenost pobud zunaj naselij, npr. novih industrijskih con. Preverjajo se tudi druga načela usmerjanja poselitve, npr. določila glede tipologije objektov, združljivost različnih namenskih rab, zadostnosti površin za rabe.

Analiza vzorca OPN je pokazala, da je v strateškem delu OPN cilj policentričnega urbanega razvoja naveden v 9 od 10 pregledanih aktov (Grafikon 8); skladnost ciljev SPRS z določili v OPN je bila izkazana tudi s podrobnejšo analizo konkretnih aktov. Kot neskladni se z določili SPRS v OPN sicer pojavljajo različni omogočeni posegi zunaj naselij (območja *greenfield*, razpršena gradnja), znotraj naselij pa najdemo nezdružljive rabe.

Grafikon 8: Sledenje ciljem SPRS – analiza OPN



Vir: UL BF, ACER, 2014

Prispevek nosilcev urejanja prostora k doseganju ciljev prostorske politike

Prispevek nosilcev urejanja prostora lahko na osnovi ugodne ocene vključenosti ciljev SPRS v razvojne in sektorske programe na državni ravni ter izvajanja nalog posameznih NUP ocenimo kot zadovoljiv. Z vidika prioriteta za uresničevanje ciljev je največji prispevek k enakovredni vključenosti Slovenije v evropski prostor (zaradi vključenosti v evropske projekte). Srednje velik je prispevek k prioritetam »podeželja«, kot so vitalnost in privlačnost podeželja, krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine ter prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi, in je prav tako v veliki meri povezan z evropskimi projekti. Najmanjši je prispevek k »urbanim« prioritetam; usklajen razvoj širših mestnih območij, povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja ter vitalna in urejena mesta, kjer so razlogi pomanjkanje instrumentov in regionalne ravni ter posledično večja vloga občin.

Razlogi/sistemske ovire pri uresničevanju ukrepov so:

1. Pomanjkanje koordinacije in sodelovanja, zlasti pri nekaterih NUP. Primeri so (pre)stroge okoljevarstvene omejitve pri izvajanju ukrepov ali nepovezano delovanje oddelkov za gospodarsko javno infrastrukturo in promet. Dodatni razlogi so v načinu dela, ki poteka prevladujoče prek izdaje pisnih smernic in mnenj in le redkokdaj dopušča ali izrecno predvideva skupne usklajevalne sestanke.
2. Spremembe področne zakonodaje (tudi zaradi zahtev EU), ki povzročajo težave pri usklajevanju nalog NUP in spreminjajo njihove pristojnosti.
3. Pomanjkanje finančnih sredstev.
4. Odsotnost regionalne ravni, prevelik preskok med državno in lokalno ravno, kadrovska podhranjenost občin.
5. Odsotnost instrumentov, podrobnejših predpisov.
6. Pomanjkljive evidence.
7. Nejasne ali zastarele opredelitve v SPRS.

5 Sklepne ugotovitve

Prostor se zaradi družbenih in gospodarskih razlogov in potreb, ki se odražajo skozi antropogene posege, ter naravnih procesov neprestano spreminja. Prostorskorazvojni trendi na različnih tipih območij med seboj razlikujejo.

Težnje prostorskega razvoja Slovenije so bile preučene in opisane že ob pripravi Politike prostorskega razvoja RS – dokumenta, ki ga je v letu 2001 sprejela Vlada RS. Preobrazba slovenskega prostora v obdobju pred pripravo Politike prostorskega razvoja RS je bila ocenjena kot stihijska, z značilnostmi nesmotrne razpršene gradnje zunaj strjenih naselij ter razvrednotenjem kulturne krajine in naselbinske dediščine, pri čemer k vidni preobrazbi slovenskega prostora prispevata še zaraščanje kmetijskih zemljišč ter gradnja prometne in energetske infrastrukture (Politika ..., 2002). Kljub temu pa je slovenski prostor v tem dokumentu ocenjen kot razmeroma kakovosten, izpostavljeni so: raznovrstnost poselitvenih struktur, razmeroma kakovostno okolje in dobra prometna povezanost.

Več kot desetletje po pripravi Politike prostorskega razvoja ugotavljamo, da so se tam opisane težnje prostorskega razvoja nadaljevale tudi v zadnjem desetletju. Nadaljevali so se mnogi negativni pojavi in procesi v prostoru, so pa bili doseženi nekateri uspehi predvsem na področju izboljšanje komunalne javne infrastrukture in kakovosti nekaterih sestavin okolja (npr. kakovost površinskih voda).

V Politiki prostorskega razvoja izpostavljen trend nesmotrne razpršene gradnje se je nadaljeval tudi v prejšnjem desetletju. Deloma je k temu prispevala gradnja nezakonitih objektov pogosto na kmetijskih zemljiščih, večinoma pa gre za legalno zgrajene objekte na stavbnih zemljiščih, določenih v veljavnih prostorskih aktih občin. Nadaljeval se je trend suburbanizacije slovenskega prostora predvsem v funkcionalnih območjih večjih mest.

V mestih – urbanih naseljih – so zgoščena delovna mesta ter storitve javnega družbenega pomena. Večja mestna naselja demografsko stagnirajo – število prebivalcev v mestnih naseljih se povečuje počasneje od državnega povprečja. Storitvene in oskrbne dejavnosti se iz mestnih središč selijo na njihovo obrobje, pogosto v neposredno bližino obvoznih cest ter avtocestnih priključkov, saj so te lokacije ekonomsko zanimive. Selitev teh dejavnosti na obrobje vsebinsko siromaši mestna središča, povzroča njihovo praznjenje ter prebivalcem slabša možnosti za oskrbo.

Pritiski suburbanizacije so še posebej močni ob avtocestnem križu oz. na območjih, ki s cestno infrastrukturo dobro povezana. Privlačnost suburbanih naselij povečujejo visoke cene stanovanjskih nepremičnin v mestih, saj so cene zemljišč in nepremičnin ugodnejše kot v mestnih središčih, visoka stopnja mobilnosti prebivalstva (število osebnih vozil na prebivalca) (Slika 13) ter dobro razvejana cestna infrastruktura. Pomanjkanje dostopnih najemnih stanovanj vpliva na nizko stopnjo stanovanjske mobilnosti ter na način reševanja stanovanjske stiske prebivalcev z gradnjo stanovanj v lastni režiji. Investitorji v stanovanjske objekte so še posebej po letu 2008 v pretežnem delu fizične osebe, prevladujoč tip novozgrajenih stanovanjskih stavb so enostanovanjske stavbe. Prebivalstvo v suburbanih in periurbanih naseljih je mlajše od nacionalnega povprečja, selitveni saldo je pozitiven, stopnja delovne aktivnosti pa praviloma višja kot v bližnjem nacionalnem oziroma regionalnem središču.

Po obdobju visoke gospodarske rasti in zniževanja ravni brezposelnosti med letoma 2002 in 2008 je obdobje gospodarske krize prineslo upad bruto družbenega proizvoda (BDP), zmanjšanje števila delov-

nih mest in visoko rast brezposelnosti. Zmanjšanje števila delovnih mest po začetku gospodarske krize je bilo v suburbanih območjih Slovenije nižje kot v nacionalnih središčih ter v obmejnih in perifernih območjih Slovenije. V nekaterih suburbanih območjih se je v času gospodarske krize število delovnih mest tudi nekoliko povečalo (Priloga 2 – kazalnik G11). Število dnevnih delovnih migrantov proti urbanih središčem se povečuje, povečujejo se tudi obratni dnevni migracijski tokovi – iz smeri središč proti manjšim naseljem v njihovi okolici. Indeks delovne mobilnosti se je med letoma 2007 in 2012 povečal v vsek mestnih občinah, razen v MO Kranj in MO Koper (Priloga 2 – kazalnik G13). Ti obratni migracijski tokovi so posledica zmanjševanja števila delovnih mest v tradicionalnih zaposlitvenih središčih ter povečevanja števila delovnih mest v suburbanih občinah, kjer so bile v zadnjih dveh desetletjih načrtovane in zgrajene številne poslovne cone, v katerih so prostor našla številna podjetja v zelo raznolikih dejavnostih (proizvodnja, trgovina, logistika, storitve ...). Od začetka gospodarske krize se je povečalo tudi število čezmejnih delovnih migrantov. Povečalo se je predvsem število migrantov v Avstrijo, katerih število se je po letu 2010 podvojilo, medtem ko je število migrantov v Italijo v tem obdobju nekoliko upadlo.

Oddaljenejša, obmejna ali gorata podeželska območja se pospešeno demografsko praznijo, prebivalstvo se stara. Stopnja registrirane brezposelnosti je pogosto višja od nacionalnega povprečja (Prekmurje, Koroška, Bela krajina in Pokolpje, Posočje ...). Predvsem dobro izobraženi mladi na teh območjih težko najdejo svoji izobrazbi in interesom ustrezno zaposlitev ter se preseljujejo v urbana središča oz. v njihovo bližino.

5.1 Priporočila za prenovo Strategije prostorskega razvoja Slovenije

Ob svoji uveljavitvi v letu 2004 je bila SPRS moderen dokument, v katerem so zastavljeni tudi danes še vedno konceptualno aktualni in tudi v evropskem kontekstu ustrezni prostorskorazvojni cilji, je pa ob prenovi strategije treba te cilje konkretizirati in kjer je mogoče tudi kvantificirati. Spremljanje izvajanja strategije je zaradi njihove splošnosti oteženo. Ravno izvajanje SPRS oziroma v njej opredeljenih ukrepov in programov je njena največja pomanjkljivost. Po uveljavitvi strategije sta se zgodili tudi dve po našem mnenju pomembni spremembi, na kateri mora odgovoriti prenovljena Strategija.

1. Spremenjen normativni okvir na področju prostorskega načrtovanja z uveljavitvijo ZPNačrt in opustitvijo prostorskega načrtovanja na regionalni ravni, kot je bila predvidena z ZureP-1.
2. Vstop Slovenije v EU v letu 2004 ter uveljavitev schengenskega mejnega režima. Z vstopom Republike Hrvaške v EU v letu 2014 so vse slovenske državne meje postale notranje meje EU – v prihodnjih nekaj letih lahko pričakujemo tudi vstop Republike Hrvaške v schengenski mejni režim.

Izvajanje ukrepov in programov Strategije prostorskega razvoja Slovenije – 2002

Pomanjkljivosti pri izvajanju strategije je osvetlila v letu 2014 izvedena Analiza izvajanja v SPRS predvidenih programov in ukrepov. Na osnovi analize bo morala nova strategija doseči izboljšavo treh kritičnih področij:

1. usklajevanje med interesi v prostoru,
2. zemljiška politika in urbana prenova ter
3. spremljanje izvajanja in stanja v prostoru.

V prenovljeni strategiji je po mnenju izdelovalcev naloge treba jasneje določiti cilje in ukrepe za njihovo izvajanje. V dokumentu naj se loči strateški – dolgoročni del od srednjeročnega – izvedbenega. Slednji

mora biti v večji meri kot zdaj povezan z drugimi razvojnimi državnimi dokumenti. Koordinacijo in izvajanje na lokalni ravni bi lahko izboljšali z vsebinami, ki bi bile do določene mere obravnavane tudi na regionalni ravni. Predvsem je pomembno, da se dokument in proces njegove priprave ustrezno umešita v sistem razvojnega načrtovanja ter mu s tem zagotovita ustrezno veljavo in prepoznavnost med različnimi deležniki v prostoru. Jasneje določeni in, kjer je mogoče, tudi kvantificirani cilji prostorskega razvoja bi omogočili lažje spremljanje izvajanja prostorske strategije.

Za uresničevanje ciljev strategije je že v fazi njene priprave treba intenzivno vključevati različne deležnike ter tako doseči njeno »ponotranjenje«. Obenem bi se bilo treba dosledneje sklicevati na SPRS v medresorski koordinaciji pri pripravi državnih razvojnih dokumentov in predpisov. Treba je opredeliti, kdo in na kakšen način skrbi za izvajanje strategije, in hkrati ustrezne deležnike zavezati k rednemu spremljanju in poročanju stanja na področju prostora. Nujna je večja promocija dokumenta in na splošno prostorskega načrtovanja. Ozaveščanje in izobraževanje o pomenu prostora in o družbeni odgovornosti deležnikov mora potekati pri odločevalcih (na državnem in lokalnem nivoju), splošni javnosti in z vključevanjem v učne programe. K temu bi pripomogli tudi z izdajo priporočil v obliki priročnikov kot spremljevalnega gradiva SPRS.

Spremljanje izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije

SPRS (2004) v četrtem poglavju navaja, da izvajanje prostorske strategije poteka preko sistema spremljanja stanja, kakor je bilo zastavljeno v 155. členu takrat veljavnega Zakona o urejanju prostora (ZureP-1) in podzakonskih aktih (o sistemu zbirk prostorskih podatkov, Uredba o obveznih kazalnikih). S spremembo zakonodaje v letu 2007 je bila ta pravna podlaga odpravljena. Ne glede na to pa je bilo opazovanje doseganja ciljev SPRS problematično, saj so zapisani presplošno, niso kvantificirani oziroma ciljno stanje prostorskega razvoja v strategiji ni kvalitativno jasno opisano, prav tako ni postavljenih kriterijev za njihovo vrednotene.

Med pripravo nove strategije prostorskega razvoja je treba že ob sami opredelitvi prostorskorazvojnih ciljev te oblikovati tako, da bo omogočeno spremljanje njihovega doseganja. Cilji je treba v čim večji meri kvantificirati in opredeliti ciljne vrednosti, predvsem pa opredeliti kriterije za njihovo vrednotenje.

Pri prostorskih ciljih, kjer je to le mogoče, se uporabijo kazalniki za spremljanje stanja in trendov prostorskega razvoja, opredeljeni v tem poročilu. Kjer to ni mogoče ali so na voljo primernejši kazalniki, se glede na izbrane cilje strategije vključijo morebitni dodatni kazalniki. Nabor kazalnikov naj se na ustrezen način (ločeno poglavje, priloga ali spremni dokument) navede v novi strategiji.

6 Viri, literatura

- EDRKGZ (2011). Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, Ministrstvo za kmetijstvo in kolje (dostopno na <http://rkg.gov.si/GERK/>, 6. 8. 2014).
- Kazalci okolja (2011). Agencija RS za okolje (dostopno na <http://kazalci.arso.gov.si/> 11. 8. 2014).
- ESPON Interstrat (2013). Kako lahko raziskave programa ESPON podprejo razvojno načrtovanje v Sloveniji. Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor. Ljubljana.
- Černe, A., Kušar, S., (2005). Ničelno poročilo o stanju na področju urejanja prostora, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. Ljubljana.
- Dejanska raba urbanega prostora, 2014. Pravila za zajem podatkov, Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Digitalna agenda za Evropo (2010) (dostopno na Evropska komisija, Bruselj: <http://www.informacijskadruzba.si/index.php/component/content/article/1/164-evropska-komisija-objavila-digitalno-agendo-za-evropo>, 9. 6. 2011)
- Digitalni repozitorij UL FGG (2013). Diplomске naloge na temo analize sprememb namenske rabe prostora glede na izbrane kazalnike na primerih izbranih občin v obdobju 2003/04 in 2009–2011 (dostopno na <http://drugg.fgg.uni-lj.si/> 11. 3. 2013).
- Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov (2013). Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Sklep Vlade RS 3500-9/2013/5 z dne 14. 11. 2013.
- Ljudje, družine, stanovanja (2013) Registrski popis 2011, SURS (dostopno na http://www.stat.si/doc/pub/Ljudje_druzi-ne_stanovanja.pdf, 12. 8. 2014).
- Miklavčič, T., Fonda, M., Jerebic, B., Komac - Sušnik, Š., Peršak - Cvar, S. (2014). Občinski prostorski akti in namenska raba prostora v Sloveniji, Predlog poročila, interno gradivo. MzIP. Ljubljana, dostopno na: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/obcinski_akti_namenska_raba_prostora_2014.pdf.
- Mlinar, J. s sod. (2013). Vzpostavitev zbirke podatkov dejanske rabe pozidanih zemljišč (koncept), interno gradivo. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor. Ljubljana: 39 str.
- Pichler - Milanović, N., Drobne, S., Konjar, M. (2013). ESPON Town Small and medium sized towns in their functional territorial context, Case study Report Slovenia Institute.
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Foški, M., Konjar, M., Soss, K., Lipar, P., Brilly, M., Vidmar, A., Žura, M., Juvanc, A., Maher, T., Marsetič, R., Detellbach, S., Strnad, I., Šemrov, D. (2011). Analiza stanja razvojnih teženj ter usmeritev za strateški prostorski razvoj Slovenije. Univerza v Ljubljani – Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo – Katedra za prostorsko planiranje s soizvajalci, CRP »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013 Projekt št. V5-1092 (dostopno na: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/FGG_analiza_stanja_sprs.pdf).
- Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Trobec, B., Soss, K. 2009: Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin: ekspertna študija – končno poročilo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Pogačnik, A., Sitar, M., Lavrač, I., Kobal, J., Peterlin, M., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S., Žaucer, T., Konjar, M., Trobec, B., Soss, K., Pichler- Milanović, N. (2010). Analiza razvojnih virov in scenarijev za modeliranje funkcionalnih regij: težišče – povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja : [CRP-program »konkurenčnost Slovenije 2006-2013« v letu 2008] : [poročilo četrte faze]. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo.
- Pozidava - TP03 (2011) Kazalci okolja, Agencija RS za okolje (dostopno na http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=539, 6. 8. 2014).
- Prebivalstvo Slovenije danes in jutri 2008–2060 (2009) SURS (dostopno na <http://www.stat.si/doc/pub/Prebivalstvo2009.pdf>, 12. 8. 2014).
- Projekt statistike razvoja podeželja (2003) Kakovost življenja in raznovrstnost gospodarskih dejavnosti na podeželju, SURS (dostopno na http://www.stat.si/tema_splosno_upravno_podezelje_predstavitev.asp, 10. 8. 2014).
- Statistični urad Republike Slovenije, Statistični portal SI-STAT, Demografsko in socialno področje. <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp> (pridobljeno 21.6. 2014).

- Statistični urad Republike Slovenije, Statistični portal SI-STAT, Popis prebivalstva 2002. <http://pxweb.stat.si/pxweb/Databa-se/Popis2002/Popis2002.asp> (pridobljeno 21. 6. 2014).
- SPRS (2004) Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Direktorat za prostor, Urad za prostorski razvoj. Uradni list RS, št. 76/2004.
- Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji – predlog (2014). Ministrstvo za infrastrukturo (dostopno na: http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/DMZ/Strategija_objava_SLO_10122014.pdf, 23. 2. 2015).
- SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov, sklepno poročilo (2014). Univerza v Ljubljani Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, ACER, d. o. o., Novo mesto (dostopna na: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/BF_ACER_Drugo_poro_cilo_SPRS.pdf).
- SURS, 2012. Projekcije prebivalstva za Slovenijo, 2010–2060 – končni podatki, prva objava. (Dostopno na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3989).
- SURS (2002): Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj, Slovenija, Metodološka pojasnila, Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana. http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/05-018-MP.pdf (dostop 1. 4. 2014).
- Stanovanjska problematika v Republiki Sloveniji – Spremljajoče gradivo k osnutku Nacionalnega stanovanjskega programa 2013–2022, 2014. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, Ljubljana (dostopno na: http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/Prostor/Stanovanja/Stanovanjska_problematika_v_RS_spremljajoce_gradivo_k_osnutku_NSP__junij_2014_.pdf).
- Strategija razvoja širokopasovnih omrežij v Republiki Sloveniji (2008). Ministrstvo za gospodarstvo, Ljubljana; sprejeto na Vladi RS 15. 7. 2008.
- Špes, M., Krevs, M., Lampič, B., Mrak, I., Ogrin, M., Plut, D., Vintar Mally, K., Vovk Korže, A. Sonaravna sanacija okoljskih bremen kot trajnostnorazvojna priložnost Slovenije, Degradirana območja: [Ciljni raziskovalni program (CRP) “Konkurenčnost Slovenije 2006–2013”]: zaključno poročilo. Ljubljana: Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, 2012.
- UMAR, 2013. Delovna projekcija prebivalstva Slovenije. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana (dostopno na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2013/november/projekcije_prebivalstva.pdf).
- Uredba o merilih in pogojih za določitev prostorskih ureditev državnega pomena, Uradni list RS, št. 103/13, Ljubljana.
- Zavodnik Lamovšek, A. (2001) Country report, Basic characteristic of the Republic of Slovenia. V: Kreitmayer, Janja (ur.). Istanbul +5: Slovenian national report on the implementation of the Habitat Agenda. Ljubljana: Ministry of the Environment and Spatial Planning, National Office for Spatial Planning, str. 7–37, ilustr. [COBISS.SI-ID 1355873].
- Zavodnik Lamovšek, A. 2007. Regionalno prostorsko planiranje v razvitih informacijskih družbah. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (samozaložba A. Zavodnik Lamovšek): 186 str. http://drugg.fgg.uni-lj.si/4428/1/Zavodnik_Lamovsek_drdis_k.pdf
- Zavodnik Lamovšek, A. (2013) Vpliv spreminjanja rabe prostora na podobo kulturne krajine. V: Hudoklin, J. (ur.), Simič, S. (ur.). Podeželska krajina kot razvojni potencial: zbornik prispevkov posveta Društva krajinskih arhitektov Slovenije, 18. april 2013,
- ZGO-1 (2002). Zakon o graditvi objektov, Uradni list. RS, št. 110/2002.
- ZPNačrt (2007). Zakon o prostorskem načrtovanju, Uradni list RS, št. 33/2007.
- ZureP-1 (2002). Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 110/2002.
- ZUNDPP (1984). Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Uradni list. SRS, št. 18/1984, 37/1985, 29/1986, Uradni list I. RS, št. 26/1990, 18/1993, 47/1993, 71/1993, 29/1995 – ZPDF, 44/1997, 9/01 – ZPPreb, 23/2002 – odl. US in 110/2002 – ZureP-1)
- ZUPUDPP (2010). Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, Uradni list, RS št. 80/2010, 106/2010 – popr. in 57/2012.
- ZSRR-2 (2011). Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Uradni list RS, št. 20/2011 in 57/2012.

7 Priloge

Priloga 1: Nabor kazalnikov

Struktura in prostorska razmestitev prebivalstva in gospodinjstev – oznaka kazalnika D

VSEBINSKO PODROČJE	KAZALNIK
Strukture prebivalcev	D1 – Spreminjanje prebivalcev po starosti in spolu
	D2 – Spreminjanje izobrazbene strukture prebivalcev
	D3 – Gibanje indeksa staranja prebivalstva
	D4 – Gibanje koeficienta starostne odvisnosti starih
	D5 – Stopnja rasti prebivalstva (združeno naravno in mehansko gibanje)
Gibanje prebivalcev	D6 – Stopnja naravne rasti prebivalstva
	D7 – Selitveno gibanje prebivalstva (notranje in z drugimi državami)
	D8 – Število izdanih delovnih dovoljenj
Gospodinjstva	D9 – Indeks izobraževalne mobilnosti
	D10 – Spreminjanje števila gospodinjstev
	D11 – Spreminjanje velikosti gospodinjstev
	D12 – Spreminjanje tipa gospodinjstev

Poselitev, grajene strukture in naravnogeografske značilnosti – oznaka kazalnikov P

VSEBINSKO PODROČJE	KAZALNIK
Poselitev	P1 – Število prebivalcev po posameznih vrstah naselij (mestna naselja, naselja mestnega značaja, podeželska naselja)
	P2 – Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti javnega pomena in njihova prostorska razporeditev (kvartarni sektor)
	P3 – Stopnja opremljenosti naselij po številu in vrstah dejavnosti storitvenega (tercialnega) sektorja
Raba prostora	P4 – Spremembe urbane rabe prostora
	P5 – Sprememba osnovnih kategorij dejanske in namenske rabe prostora
Stavbni fond in stanovanja	P6 – Število in delež zgrajenih stanovanj
	P7 – Število gradbenih dovoljenj za stanovanjsko gradnjo
Infrastrukturna opremljenost prostora	P8 – Dolžina cest glede na kategorizacijo
	P9 – Dolžina in opremljenost železniških prog
	P10 – Razmerje med številom potnikov v javnem potniškem prometu in zasebnem potniškem prometu
	P11 – Dostopnost do IKT-tehnologije
	P12 – Število objektov, priključenih na javno vodovodno omrežje
	P13 – Število in delež prebivalcev na vododeficitarnih območjih
	P14 – Število in delež objektov, priključenih na komunalno omrežje po naseljih
	P15 – Število in delež objektov, priključenih na čistilne naprave po tipu ČN
	P16 – Razpoložljive kapacitete komunalnih odlagališč
	P17 – Število in delež prebivalcev na poplavno ogroženih območjih
Naravne značilnosti prostora	P18 – Plazovitost območij v Sloveniji in ogroženost prebivalstva
	P19 – Število in obseg degradiranih območij v naravnem okolju
	P20 – Število in delež prebivalcev in objektov v zavarovanih območjih narave
	P21 – Sprememba števila enot kulturne dediščine
	P22 – Zaraščanje kmetijskih površin
	P23 – Obseg poplavnih, erozijskih in drugih ogroženih območij
Raba, dostopnost in kakovost naravnih virov	P24 – Stopnja izkoriščanja naravnih rudnin in naravni potenciali
	P25 – Naravni prirast lesne biomase
	P26 – Proizvedena energija iz obnovljivih virov

Vpliv gospodarstva na regionalni prostorski razvoj – oznaka kazalnikov G

VSEBINSKO PODROČJE	KAZALNIK
Splošna slika gospodarstva	G1 – Gospodarska rast (stopnja rasti BDP)
	G2 – Stopnja rasti BDP na prebivalca
	G3 – Sprememba strukture dodane vrednosti po regijah
	G4 – Sprememba strukture gospodarstva glede na domači, proizvodni in ustvarjalni profil
	G5 – Sprememba strukture gospodarstva po sektorjih dejavnosti (primar, sekundar, terciar, kvartar)
	G6 – Stopnja rasti števila majhnih in srednje velikih podjetij
	G7 – Stopnja rasti števila neposrednih investicij
	G8 – Stopnja rasti vrednosti neposrednih investicij
	G9 – Razmerje med vrednostmi »greenfield« in »brownfield« investicijami
	G10 – Družbene proizvodne investicije v osnovna sredstva
Trg delovne sile	G11 – Stopnja rasti števila delovnih mest
	G12 – Sprememba deleža zaposlenosti
	G13 – Indeks delovne mobilnosti
	G14 – Stopnja rasti potovalnih časov delovne mobilnosti iz drugih občin/regij
Turizem	G15 – Stopnja rasti kapacitet po vrstah turistične dejavnosti
	G16 – Stopnja rasti prihodov turistov (domači in tuji)
	G17 – Stopnja rasti nočitev turistov (domači in tuji)
	G18 – Delež BDV iz turistične dejavnosti na prebivalca
	G19 – Stopnja rasti števila počitniških stanovanj glede na število stalnih prebivalcev
	G20 – Stopnja izkoriščenosti stavbnega fonda v turistične namene

