

Let 13 št 1 leto 2020

**Vrednotenje učinkov osnutka  
Strategije prostorskega razvoja  
Slovenije 2050 na teritorialno  
kohezijo**

Bojan RADEJ, Mojca GOLOBIČ



Ustvarjalna gmajna, 2.5  
Ljubljana, oktober 2020

Slovensko Društvo Evalvatorjev  
Tabor 7, Ljubljana

[info@sdeval.si](mailto:info@sdeval.si), <http://www.sdeval.si>

### O Slovenskem društvu evalvatorjev

Ustanovljeno leta 2008 na podlagi Ustanovne izjave, z vizijo afirmiranja nepristranskega vrednotenja raznovrstnih fenomenov in učinkov delovanj družbe (ex-post, ex-ante), ki pripomorejo k uravnoteženemu in integriranemu napredku celotne družbe, posameznih skupnosti in posameznikov. Društvo deluje kot platforma civilne družbe neodvisnih strokovnjakinj in strokovnjakov s širokim profilom, potrebnim za doseganje sinergijskih učinkov vrednotenja družbenih pojavov (projektov, programov...), kar naj bi pripomoglo k razvoju trajnostne družbe. Društvo ima tri stalne komisije (za kodeks in standarde, za vrednotenje, študijsko komisijo).

Slovensko društvo evalvatorjev: <https://www.sdeval.si/2020/06/02/brosura-izdana-ob-10-letnici-sde/>

## Vrednotenje učinkov osnutka Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 na teritorialno kohezijo

Bojan Radej, Slovensko društvo evalvatorjev, [bojan.radej@siol.net](mailto:bojan.radej@siol.net)  
Mojca Golobič, Oddelek za krajinsko arhitekturo Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani in Slovensko društvo  
evalvatorjev

**Povzetek:** Sestavni del postopka priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050, ki je v pristojnosti Ministrstvo za prostor, je predhodno ovrednotenje njenih kohezijskih učinkov. Za to nalogo je bil izbran sredinsko-preseči postopek, ki ga je razvilo Slovensko društvo evalvatorjev, ker ustreza interventni logiki prostorskega razvoja, temelječi na presečnih načelih evropskega koncepta teritorialne kohezije. Medtem, ko so predvideni učinki ukrepov Strategije po prostorskih domenah ovrednoteni visoko pozitivni, pa to ne bo zadoščalo za strukturno preobrnitev negativnih kohezijskih trendov, tako da bodo najšibkejše domene prostorske kohezije še naprej napredovale najmanj. Zato je vrednotenje priporočilo prilagoditi strukturo ukrepov tako, da bo Strategija najbolj poudarila ukrepe z najbolj pozitivnimi vplivi za krepitev teritorialne identitete, pa tudi teritorialne kakovosti, na račun prioritete teritorialne učinkovitosti.

**Ključne besede:** Strategija prostorskega razvoja, Kompleksnost, Prostorska kohezija, Vrednotenje, Presečna metoda

**PRIZNANJE:** Podlage za pričujoče besedilo so bile pridobljene v okviru projekta, ki ga je razpisalo Ministrstvo za okolje in prostor (Direktorat za prostor, graditev in stanovanja) z javnim naročilom št. 430-322/2015: »*Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050*«, ki ga je vodila Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani – Oddelek za krajinsko arhitekturo (prof. dr. Mojca Golobič). Tukaj predstavljena stališča ne odsevajo nujno pogledov vseh članov projektne ekipe, niti Ministrstva za okolje in prostor ter ne prejudicirajo končnih rešitev v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Besedilo je bilo pri pripravi Delovnega zvezka mestoma dodelano in ne odseva natančno vsebine Končnega poročila (Golobič in dr. 2019), oddanega naročniku.

**ZAHVALA:** Blanka Bartol, Ines Lupše in Jože Kos Grabar (SDE) so podali vsebinske in oblikovne pripombe na prejšnjo različico besedila, za kar se jim zelo zahvaljujemo. Povzetek v Angleščini je lektoriral Bojan Keevill.

**NELEKTORIRANO.**

**PREDLOG ZA CITIRANJE:** Radej B., Mojca Golobič. Vrednotenje učinkov osnutka Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 na teritorialno kohezijo. Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki let. 13, št. 1 (oktober 2020), 32 str., <http://sdeval.splet.arnes.si/?p=2543>

Ljubljana, 1. oktober 2020

## Evaluation of Slovenian Draft Spatial Development Strategy 2050 impact on territorial cohesion

**Abstract:** An integral part of the preparation of the Spatial Development Strategy of Slovenia 2030/2050 is the preliminary evaluation of its cohesion effects. For this task, the mesoscopic evaluation procedure developed by the Slovenian Evaluators Society was chosen because it corresponds to the intervention logic of spatial development, based on the cross-cutting principles of the European concept of territorial cohesion. While the projected effects of the Strategy's measures are evaluated as highly positive by all spatial domains, this will not suffice to structurally reverse negative cohesion trends, so that the weakest domains of spatial cohesion will continue to progress the least. Therefore, the evaluation recommended adjusting the structure of the Strategy's measures so that it would place the greatest emphasis on measures with the most positive impacts to territorial identity priorities, as well as to territorial quality priorities, at the expense of territorial efficiency priorities.

**Keywords:** Strategy, Spatial development, Complexity, Territorial cohesion, Evaluation, Mesoscopic approach

## Kazalo vsebine

Povzetek	3
Abstract	4
1 Uvod	6
2 Predmet in metoda vrednotenja	7
3 Priprava podatkov za predhodno vrednotenje	10
4 Rezultati	14
5 Ključne ugotovitve predhodnega vrednotenja	21
Preglednice	
1 Sintezna ocena prostorskih prioritet iz analize teženj v prostoru, po prostorskih domenah	10
2 Učinki ukrepov na kazalnike (Leopoldova matrika)	16
3 Učinek ukrepov SPRS na tri prostorske domene (Vhodno-izhodna matrika)	17
4 Ocena presekov (Korelacijska matrika)	18
5 Sintezna ocena predhodnega vrednotenja učinkov SPRS glede na prioritete iz Analize teženj v prostoru	20
Okvirja	
1 Vrednoteni prostorski ukrepi	13
2 Vključeni prostorski kazalniki	13
Slika	
1 Rezultati predhodnega vrednotenja kohezivnosti učinkov SPRS, ocene od 1 do 5	19
Prilogi	
1 Analiza stanja prostora in trendov	26
2 Povzetek končnega poročila	29

## 1 Uvod

Direktorat za prostor, graditev in stanovanja (**Ministrstvo za okolje in prostor**) je leta 2016 naročil predhodno strateško vrednotenje nove Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 (SPRS), ki je temeljni strateški dokument za usmerjanje prostorskega razvoja na območju države s stališča zagotavljanja teritorialne kohezije. Nova SPRS bo nadomestila doslej veljavno SPRS, ki je bila sprejeta v letu 2004 (Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije«, Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2).

**Z novo SPRS** želijo njeni tvorci utemeljiti nov, celostni pristop k prostorskem razvoju, ki si prizadeva za 'povezovanje med sektorji in ravnmi', horizontalno in vertikalno, in teži k oblikovanju dolgoročnih ukrepov, ki zagotavljajo povečanje teritorialne kohezije (in integracije) med tremi glavnimi, v jedru nasprotujočimi si prostorskimi domenami; Okoljsko oz. Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G).

**Predhodno vrednotenje** je moralo oceniti integracijski in v tem okviru posebej kohezijski potencial učinkov SPRS s preobrnitvijo ključnih negativnih trendov v prostoru, odkritih z analizami stanja in teženj v prostoru. Drugi namen je tehničen: pripraviti vzorčno predhodno vrednotenje kohezijskih vplivov prostorskih ukrepov in ukrepov nosilcev urejanja prostora pri sprejemanju sektorskih politik z vplivom na stanje prostora in razvoj v njem.

**Orodje za predhodno vrednotenje teritorialne kohezije** vplivov Strategije je presečna metoda, ki temelji na matričnem postopku vrednotenja, ki ga kot najbolj primerne za te namene predlaga ESPON (European Spatial Planning Observation Network; 2006).

Standardna metoda vrednotenja kohezijskih učinkov na ravni EU ni določena, uporabljajo se različne metode, tudi take, ki niso matrično zasnovane. Presečna metoda je bila pred leti že uporabljena pri vrednotenju vpliva Nacionalnega energetskega programa na prostorski razvoj (Radej, Golobič, 2013). Doslej je bila presečna metoda uporabljena tudi pri vrednotenju učinkov regionalnega razvoja (Pomurje; Radej, 2006), inovacijske politike države (Radej in dr., 2015) in nacionalnega programa varovanja kulturne dediščine (MK, 2019).

Pričujoče poročilo je **nadaljevanje študije iz leta 2016** (Radej, Golobič), ki je imela nalogo pripraviti programsko teorijo SPRS s stališča njenega prispevka k teritorialni koheziji. Študija se je osredotočila na identifikacijo in oceno programske (interventne) logike predloga Osnutka SPRS (maj 2019). Ugotovila je, da prostorska politika uporablja normativno interventno logiko, ki temelji na miselnosti nadzora in kontrole (*command and control*). Zato zahteva institucionalno močno in poudarjeno vertikalno prostorsko politiko, preko katere lahko nosilci oblasti neposredno uveljavljajo svoje zahteve. V resnici pa ima prostorska politika v Sloveniji razmeroma omejeno vertikalno strukturo in obenem dokaj vplivno horizontalno strukturo (z velikim vplivom sektorjev na prostor, ne pa tudi obratno). Študija je predlagala uravnoteženje

vertikalne in horizontalne strukture prostorske politike s presečno interventno logiko, ki jo poganjajo sinergije iz sodelovanja med nosilci urejanja prostora.

Vizija novo nastajajoče SPRS (SPRS, 2019) si je zato po ugotovitvah študije povsem ustrezno zastavila poslanstvo uveljaviti **strategijo preloma**, ki spreminja interventno logiko prostorske politike v Sloveniji iz normativne v sodelovalno (sredinsko presečno). Če drži ocena, da so potenciali prostora najslabše izkoriščeni v polju medsektorskega sodelovanja, potem sinergična miselnost nedvomno veliko obeta zlasti za reševanje izzivov v najbolj travmatičnem polju multifunkcionalnega urejanja medsektorskih razmerij. To pa je obenem pogoj za strateško okrepitev kohezije na presečnih poljih gospodarske, socialne in fizične domene; torej med teritorialno identiteto (G in S), kakovostjo (S in F) in učinkovitostjo (G in F).

**Učinke SPRS** so ocenili pripravljavci osnutka Strategije na fokusni skupini v sodelovanju z evalvatorji in področnimi poznavalci, zato lahko predvidevamo, da so zelo relevantni. Dobljene ocene učinkov smo nato primerjali z izhodiščnimi ocenami kazalnikov stanja in teženj v prostoru, ki so bili strukturno urejeni že v prvi fazi. Ocene stanja in teženj v prostoru so bile še osvežene z zadnjimi razpoložljivimi podatki (Kostanjšek, 2019). Iz te primerjave je na koncu pridobljena ocena, kako Strategija prispeva k teritorialni koheziji, ne le neposredno z izpolnjevanjem zastavljenih ciljev, ampak tudi in predvsem strukturno, glede na spreminjanje prostorskih razmerij med področji teritorialne kohezije.

Prispevek je v nadaljevanju razdeljen na štiri poglavja. V prvem sta predstavljena predmet in metoda vrednotenja, sledi najprej predstavitev načina priprave podatkov in nato še sinteza dobljenih rezultatov. Zaključujemo s povzetkom ugotovitev vrednotenja.

## 2 Predmet in metoda vrednotenja

SPRS je utemeljila **nov, celostni pristop** k prostorskem razvoju, ki si prizadeva za '*povezovanje med sektorji in ravni*', torej horizontalno in vertikalno, in teži k oblikovanju dolgoročnih ukrepov, ki zagotavljajo povečanje teritorialne kohezije (oz. integracije) med tremi glavnimi prostorskimi domenami (Okoljsko oz. Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G) domeno), po vzoru rešitev, ki so bile razvite v okviru programa ESPON. F, S in G so integralni stebri prostorskega razvoja, zato mora SPRS prispevati k enakomernemu napredku vseh treh na koheziven način in sicer tudi z namenom odpravljanja podedovanih strukturnih nesorazmerij v prostoru.

S predhodnim vrednotenjem moramo **preveriti integracijski** in v tem okviru posebej **kohezijski potencial učinkov SPRS** in kako s tem SPRS preobrača negativne trende v prostoru, ugotovljene s predhodno opravljenimi analizami stanja in trendov po izbranih kazalnikih. Prostorska integracija je sestavljena iz treh vidikov, ki jih vrednotimo na kvalitativno izraženi Likertovi

lestvici (običajno od 3 do 7 stopenjski, kvantitativni ali kvalitativni) s pomočjo naslednjih mer (za podroben opis metode s praktičnim primerom glej Radej in dr., 2012, poglavje II in III):

- a. **Mera strogega ravnotežja** (R). Strogo ravnotežje je »načelno« in ga uveljavljajo neposredni učinki prostorskih ukrepov na tri prostorske domene: Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G).
- b. **Mera teritorialne kohezije** (k). Določa jo moč povezav med prostorskimi domenami zaradi sinergičnih stranskih učinkov prostorskih ukrepov med pari prostorskih domen.
- c. **Mere šibkega ravnotežja** (r) – ali so povezave (stranski učinki, »nenačelno«) simetrične ali ne, torej ali so vzajemno ali le enostransko koristne za prostorske domene.

Visoko ravnovesje vseh treh prostorskih domen (strogo ravnotežje) ustvarja sistemsko zaupanje med nosilci urejanja prostora, ker se tiče spoštovanja načelnih zadev, ki jih uresničujemo neposredno. A **uravnotežen** napredek še ne zadošča za doseganje teritorialne kohezije. Pomeni samo, da SPRS s svojimi ukrepi ni zanemarila nobene prostorske domene.

**Kohezijo** tvorijo stranski učinki prostorskih ukrepov. Ker kohezijo tvorijo stranski učinki, so povezave med prostorskimi domenami za nosilce urejanja prostora samo drugotnega pomena.

**Teritorialno kohezijo** (k in r) sestavljajo tri vrste presekov med prostorskimi domenami (Camagni, 2005):

- a. **Prostorska kakovost** (Pk), je presek med prostorskima domenama S in F. Pk zajema kakovost bivalnega in delovnega okolja ter dostopnost do storitev in znanja: območja z visoko kakovostjo bodo še naprej privlačila ljudi, v nasprotnem primeru bodo ogrožena z depopulacijo.
- b. **Prostorska identiteta** (Pi), je presek med G in S ter se nanaša na prisotnost 'družbenega kapitala', lokalnega znanja ter razvojnih potencialov posameznega območja.
- c. **Prostorska učinkovitost** (Pu), je presek med G in F. Nanaša se na učinkovitost rabe virov, konkurenčnost gospodarstva in privlačnost prostora ter njegovo dostopnost.

Pri predhodnem vrednotenju teritorialne kohezije nas zato zanima dvojje: najprej kako močna je sinergija med prostorskimi domenami in nato tudi ali je sinergija uravnotežena, torej ali morda ni nekomu bolj v prid kot drugim (mera šibkega ravnotežja); podrobnejši opis metodologije glej v Radej in dr., 2012, poglavje II in III.

Drugi **namen vrednotenja** je pripraviti vzorčno vrednotenje kot osnovo za oblikovanje navodil za vrednotenje kohezijskih vplivov prostorskih ukrepov (t. im. 'TIA' – prostorska presoja vplivov) v prihodnje pri pripravi in izvajanju ukrepov SPRS ter za vrednotenje kohezijskih vplivov neprostorskih ukrepov oz. ukrepov drugih resorjev pri sprejemanju njihovih politik.



Pričujoče vrednotenje je opravljeno ekspertno po postopku **'hitrega ocenjevanja'**. To je evalvacijska metoda, ki s skromnimi vendar pa kakovostnimi viri v kratkem času poda orientacijsko oceno ključnih potez vrednotenega pojava. Podrobno ocenjevanje učinkov SPRS na ravni strateškega dokumenta za obdobje 30 let ne bi bilo realistično. Analitično vrednotenje učinkov bo v večji meri omogočeno šele s pripravo podrobnejših in operativno razdelanih Akcijskih načrtov za izvedbo SPRS.

Uporabljena je **matrična metoda** vrednotenja. Matrični pristop je najbolj primeren za presojo prostorskih učinkov javnih politik (DG Regio, 2004; ESPON), ker razlikuje med neposrednimi in posrednimi učinki, to pa omogoča ocenjevanje sinergij in kohezije. Matrično vrednotenje predvideva tri korake, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

V prvem koraku oblikujemo **Leopoldovo matriko**<sup>1</sup> za ocenjevanje učinkov *ukrepov* SPRS na *kazalnike* SPRS za vsako od treh domen prostorske integracije (glej Okvir 1 in 2, spodaj). Ocene učinkov so podane ob predpostavki, da bodo predvideni ukrepi izvedeni v celoti.<sup>2</sup> Zaradi te zelo velikodušne predpostavke je bilo potrebno oceniti učinke glede na tveganje neizvajanja ukrepov, in sicer v odvisnosti od vpliva nosilca priprave SPRS na izvajanje teh ukrepov. Ta vpliv je popoln, če je ukrep v celoti v pristojnosti nosilca priprave SPRS, in samo delen ali šibek, kadar je ukrep v pristojnosti drugih resorjev.

Leopoldova matrika učinkov je **izpolnjena ekspertno** po metodi preglasovanja v skupini 8 oseb, ki je vključevala visoko usposobljene poznavalke in poznavalce z naslednjih področij: arhitektura, krajinska arhitektura, geografija, geodezija, urbanizem, prostorsko načrtovanje, makroekonomija. Eksperti/nje so vplive ocenili na petstopenjski lestvici od zelo močno negativno, srednje močno negativno, nevtralno ali odsotno, srednje močno pozitivno in zelo močno pozitivno.

Pridobljene ocene posameznih učinkov so v **drugem koraku** matričnega postopka agregirane po domenah prostorske integracije. To pretvori Leopoldovo matriko v agregirano kvadratno vhodno-izhodno matriko s samo tremi vrsticami in tremi stolpci, ki predstavljajo tri domene prostorske integracije. Vhodno-izhodna matrika prikazuje, kakšna razmerja med domenami prostorske integracije vzpostavlja SPRS: kako močno so ti odnosi povezovalni ali nasprotujoči. To ugotavljamo v **tretjem koraku** s korelacijsko matriko, ki jo dobimo s korelacijo simetrično ne-diagonalnih polj vhodno-izhodne matrike.

---

<sup>1</sup> Uporaba Leopoldove matrike ima v Sloveniji tradicijo. Že od začetka sedemdesetih let je sledila njenem uveljavljanju v ZDA. Zasluge gredo naravovarstveniku g. Peterlinu na takratnem Zavodu za varstvo narave, ki je s sodelavci to matriko uspešno uporabil pri vrednotenju pozitivnih in zlasti negativnih učinkov predlogov za izgradnjo verige hidroelektrarn na Soči in rafinerije nafte na obrobju Ljubljane.

<sup>2</sup> Predhodne študije (npr. Golobič in sod., 2014) ugotavljajo, da je izvajanje predhodne SPRS (2004) šibko, tudi in še zlasti na področju prostorskih instrumentov (z izjemo DPN).

Rezultate predhodnega ocenjevanja učinkov SPRS moramo na koncu **primerjati z zahtevami, ki jih postavljajo izhodiščne razmere**, ocenjene v predhodnih analizah stanja in teženj v prostoru (Kostanjšek, 2019; Vmesno poročilo, 2017). SPRS mora uveljaviti ukrepe z učinki, ki so **obratno sorazmerni izhodiščnim nesorazmerjem** – torej da so najbolj v prid najšibkejšim sestavinam prostorske integracije (glej Preglednico 1 v nadaljevanju). Tak pristop je nujen v skladu z Vizijo SPRS (2019), ki nalaga doseči prelomne spremembe v prostoru.

**PREGLEDNICA 1:** Sintezna ocena prostorskih prioritiet iz analize teženj v prostoru, po prostorskih domenah, na lestvici od 1 (nezadostno) do 5 (odlično)

	Ocena prostorskih teženj (v povprečju ocen trendov kazalnikov)	Ocena skladnosti sektorskih politik s SPRS (Analiza skladnosti)	Skupna ocena prioritiet po domenah prostorske integracije
<b>I Domene prostorske integracije</b>			
S	2,2	3,8	Prva prioriteta
G	2,4	4,6	Druga prioriteta
F	3,2	4,8	Tretja prioriteta
<b>II Domene teritorialne kohezije</b>			
Pi	Prva prioriteta (presek med najslabše ocenjenimi trendi v prostoru, S in G)	3,8	Prva prioriteta
Pk	Druga prioriteta (presek med srednje in najboljše ocenjenimi težnjami v prostoru, F in S)	4,2	Druga prioriteta
Pu	Tretja prioriteta (presek med dvema najboljše ocenjenima težnjama v prostoru, G in F)	4,4	Tretja prioriteta

Vir podatkov: Kostanjšek (2019); Vmesno poročilo (2017), Preglednica 5.

Kot prva prioriteta **prostorske integracije** se torej v izhodišču nakazuje potreba po prednostnem izboljšanju Socialno-kulturne domene prostora (S), ki ji sledi Gospodarska (G) domena (prioriteta). Med tremi sestavinami **teritorialne kohezije** pa se nakazuje prioriteto področje Prostorske identitete, ker je to presek domen z negativnimi prostorskimi težnjami, poleg tega pa je prav ta vidik kohezije najslabše ocenjen s stališča skladnosti drugih razvojnih dokumentov s cilji nove SPRS. Če naj bo SPRS prelomen dokument v smislu uresničevanja svoje Vizije SPRS (2019), potem bodo morali njegovi učinki odgovoriti strukturno na nakazana izhodiščna neskladja v prostoru. Odstopanja od tega pravila določajo usmeritve za glavna priporočila tega vrednotenja.

### 3 Priprava podatkov za predhodno vrednotenje

Ministrstvo je najprej izbralo **ukrepe in določilo kazalnike** SPRS za vrednotenje po treh prostorskih domenah (G, S, F; glej Okvir 1 in 2, na strani 12).

Pri tem je Ministrstvo opozorilo na več problematičnih vidikov izbranih kazalnikov, ukrepov SPRS in modela vrednotenja učinkov teh ukrepov:

a. Glede izbranih **kazalnikov** za vrednotenje SPRS:

- Za vrednotenje učinkov so izbrali kazalnike, ki niso nujno optimalni – izbor je bil odvisen od razpoložljive vrste in ustreznosti kazalnikov. Izbrani kazalniki so poleg tega izraženi le na državni ravni, kar pa ni najbolj primerno za prikaz prostorskih sprememb in razmerij. Posebno vrednost bi imeli kazalniki, ki bi jih lahko prikazali tudi na nižjih prostorskih ravneh, pa tudi po demografskih, socialnih in gospodarskih enotah, kjer je to smiselno. To bi šele omogočilo globinski prikaz kohezijskih učinkov SPRS.

b. Glede **ukrepov** SPRS:

- Učinkov Ukrepa 4 'Prevlada javne koristi' na prostor zaradi nedodelanih določb Zurep-2 ni mogoče predvideti. Zakon ne določa niti nujne izvedbe izravnalnih ukrepov za prostor.
- Pri Ukrepu 6 'Drugi prostorski ukrepi: Instrumenti spodbujanja urbanega razvoja' bi bilo treba zajeti tudi ukrepe zemljiške politike.

c. Glede izbranega **modela vrednotenja** teritorialne kohezije ( tri integracijske domene: G, S, F in tri kohezijske domene: Pi, Pu, Pk). Presečna ideja vrednotenja je relevantna za vrednotenje kohezijskih učinkov SPRS, vprašljiva pa je njena operacionalizacija.

Naročnik je imel nemalokrat težave pri razvrščanju ukrepov SPRS v G, S in F, saj so prostorski ukrepi zasnovani zelo horizontalno in njihov primarni namen učinkovanja ni vedno enolično razviden. Prostorsko načrtovanje se vidi kot »nad-sektor« in skladno s tem svoje ukrepe vidi kot horizontalne.<sup>3</sup> To pomeni, da ne naslavlajo stebrov G, S ali F, temveč preseke med njimi. Opredelevitev teritorialne kohezije je vendarle ohranjena zaradi njene primerljivosti z evropskimi praksami na področju teorije vrednotenja in v pomanjkanju druge operativnejše konceptualizacije. Sedanji način operacionalizacije koncepta teritorialne kohezije nikakor ni zavezujoč za slovensko prostorsko prakso, ampak bi bilo celo priporočljivo oblikovati operacionalizacijo, ki bo ustrezna posebej za slovenske razmere. Na primer izhajajoč iz prostorskega koncepta SPRS (razvojni koridorji in vstopne točke, policentrični urbani sistem, podeželje in zelena infrastruktura) ali kaj drugega, kar bi določila prostorska stroka. Pri tem pa poudarjamo, da mora biti nova operacionalizacija izpeljana logično konsistentno (sredinsko, Vennov diagram) in celovito – tudi za stranske učinke oziroma preseke.

---

<sup>3</sup> Nad-sektor je seveda vertikalni koncept: nosilci oz. izvajalci prostorske politike bi radi horizontalne vsebine uveljavljali vertikalno, s predpisi in usmeritvami 'od zgoraj'. Čeprav je tak pristop včasih smiseln (na primer za obvezne vsebine usklajevanja), pa ne more biti vodilni način uveljavljanja horizontalnosti prostorske politike.

Zgoraj opisane težave z uporabo modela bi lahko pripisali tudi nenatančni in (pre)splošni opredelitvi ukrepov (oziroma 'instrumentov', kot jih poimenuje SPRS). Niso opredeljeni niti cilji ukrepov niti (pričakovani) učinki, pogosto zato, ker so ukrepi opredeljeni kot proces (nedovršno: uveljavljanje, uvajanje, prizadevanje, povezovanje, ...), namesto kot aktivnost (dovršno). Pod ukrep »Uveljavljanje sistemskih ukrepov za doseganje teritorialne kohezije« tako sodi več »podukrepov«, ki so sami sestavljeni: nadgradnja obstoječih prostorskih instrumentov in razvoj nabora ukrepov, ki dodatno krepijo uveljavljanje teritorialnega razvoja; razširitev nabora instrumentov z ekonomskimi, razvojnimi, participativnimi in komunikacijskimi instrumenti (npr. izobraževanje, usposabljanje, osveščanje, informiranje, promocija) in upravljavskimi instrumenti za usklajevanje navzkrižnih interesov v prostoru; preveritev in uveljavitev vseh možnosti doseganja prostorskih ciljev in prioritet s pomočjo ukrepov drugih resorjev; povezovanje izvajanja SPRS z evropskimi programi, ki so pomembni za prostorski/teritorialni razvoj. Ukrepu »Širša mestna območja« (ŠMO) manjka izvedbeni del; ŠMO so določeni v SPRS, vendar ni določeno, skozi katere mehanizme naj bi se mestne občine in druge lokalne skupnosti dogovorile o usklajenem izvajanju urbanega razvoja. Podoben manko izvedbene moči lahko očitamo instrumentom vzpostavitve sistema zelene infrastrukture in zagotavljanja ekološke povezljivosti. Podrobnejša opredelitev instrumentov oziroma njihov izvedbena formulacija naj bi bila določena šele v **Akcijski programi za izvedbo SPRS 2050**, katerih vsebina in oblika še nista znani. Glede na izkušnjo sprejemanja SPRS (postopek se vleče že 5 let) pa jih tudi ni kmalu pričakovati, zato ocenjujemo da bo zaradi te nedorečenosti instrumentov operativnost krovnega dokumenta (SPRS2050) močno omejena.

Naročnik je za vrednotenje opredelil **12 ukrepov** (Okvir 1) in **12 kazalnikov** (Okvir 2), ki so razvrščeni v tri domene prostorske integracije (G, S, F).

Razvrstitev ukrepov in kazalnikov omogoča oblikovati Leopoldovo matriko učinkov. Nato so eksperti/nje **ocenili/e učinke** za vsak predviden ukrep posebej glede na vsak kazalnik in ocene vnesli/e v Leopoldovo matriko. Vsa polja matrike se niso pokazala kot relevantna – ali je to posledica neoptimalnega izbora kazalnikov ali res ne obstaja vsebinska povezava, nismo proučili, bi pa bilo v prihodnje smiselno oblikovati pravila ali prakso, ki naj pri ocenjevanju učinkov določi kriterij za oceno **n.r.** (ni relevantno) – primerna le kadar ni logične povezave med ukrepom in kazalnikom.

## OKVIR 1: Vrednoteni prostorski ukrepi

### **Prostorska domena (F):**

1. Uveljavljanje sistemskih ukrepov za doseganje teritorialne kohezije
2. Prostorski ukrepi: prostorski akti
3. Prostorski ukrepi: državni prostorski red (DPR)
4. Prostorski ukrepi: prevlada javne koristi
5. Instrumenti vzpostavitve sistema zelene infrastrukture in zagotavljanja ekološke povezljivosti

### **Prostorska domena (G):**

6. Instrumenti spodbujanja urbanega razvoja
7. Povezava med sektorskimi in prostorskimi instrumenti
8. Širša mestna območja
9. ZUREP-2, 66. člen - Razvojni dokumenti posameznih področij in dejavnosti ne smejo biti v nasprotju s SPRS

### **Prostorska domena (S):**

10. Specifični ukrepi za odmaknjena in gorska območja
11. Ukrepi krepitve strokovne usposobljenosti
12. Organizacije in delovna telesa v podporo odločanju

## OKVIR 2: Vključeni prostorski kazalniki z zaželenimi trendi

### **Prostorska domena (F):**

1. Višja gostota poselitve na urbanih območjih (samo urbana naselja)
2. Znižanje/zmanjšanje površine stavbnih zemljišč na prebivalca v občini (vsa stavbna zemljišča po posameznih namenskih rabah)
3. Zmanjšanje letnega neto prirasta pozidanih zemljišč do 0% v letu 2050 (dejanska raba)
4. Povečanje deleža javnih odprtih zelenih površin v naselju (vsaj 40% ureditvenega območja)
5. Zmanjšanje deleža razvrednotenih območij po naseljih

### **Prostorska domena (G):**

6. Zmanjšanje št. osebnih vozil na 100 prebivalcev v občini
7. Rast št. mednarodnih ustanov, mednar. šol, sedežev mednar. podjetij v središčih (do I. ravni)
8. Obseg FUU posameznega središča (zmanjšanje)

### **Prostorska domena (S):**

9. Rast deleža prebivalcev v radiu 1 km od postajališča JPP s primerno frekvenco
10. Doseganje ustrezne ravni opremljenosti središč – do IV. ravni
11. Ohraniti delež prebivalcev znotraj radija dostopnosti po cestnem omrežju do središča izbrane ravni
12. Povečanje št. / deleža javnih najemnih stanovanj

Pri ocenjevanju je bilo treba posebno pozornost nameniti ocenjevanju učinkov z **oceno 0**.

Izkazalo se je, da je učinek pogosto težko oceniti kot zgolj pozitiven ali negativen in ne bi bilo dobro, da ocena 0 opisuje situacije, ko so ocenjevalci neodločni, ker smer neto učinka ni jasna. Pogosto bo prostorski učinek mogoče predvideti šele, ko bo znano, kako bo ukrep

izveden, na primer, ko bi vedeli, kateri javni interes bo prevladal pri razreševanju medsektorskih nasprotij.<sup>4</sup> Upoštevati je tudi treba, da ocena 0 opiše samo odsotnost ali nevtralizacijo skromno pozitivnih in skromno negativnih neposrednih učinkov, ne pa tudi odsotnosti posrednih učinkov. Vendar je obenem res, da so posamični posredni učinki po svoji naravi pogosto majhni v primerjavi z neposrednimi učinki. Veliko odsotnih učinkov v Leopoldovi matriki bi lahko bil znak globljih težav, morda zaradi neustreznih kazalnikov ocenjevanja učinkov ali zaradi premalo povezovalnih ali celo neustreznih ukrepov. Prostorska porazdelitev nevtralnega učinka na državni ravni lahko skriva zelo neenakomerno porazdelitev pozitivnih in negativnih učinkov – nekaj, kar je nevtralnega na višji ravni, ni nujno nevtralnega na regionalni ali lokalni ravni, na primer kadar manjša kakovost bivanja prebivalcev, ustvarja prometno nevzdržne situacije ali ukinja javno dostopne in zelene površine.

Sprva je bilo ocenjevanje učinkov zasnovano s **tri-stopenjsko ocenjevalno lestvico** (+, -, 0), ki pa se je v prvem krogu ocenjevanja slabo izkazala, ker je le še okrepila siceršnjo grobost ocenjevalnega modela (z razmeroma majhnim naborom ocenjenih ukrepov in kazalnikov vrednotenja). Da bi to grobost omilili, je bila Leopoldova matrika dopolnjena s tremi novimi ukrepi (dva za S – ukrep 11 in 12, eden za G – ukrep 9) in enim dodatnim kazalnikom (G – kazalnik 8). V dopolnilnem krogu ocenjevanja je bila uporabljena tudi občutljivejša, **pet-stopenjska ocenjevalna lestvica**, zaradi katere je bilo več prvotnih ocen 0 spremenjenih v ocene + ali – za srednje pozitiven/negativen učinek.

Rezultati ponovljenega ocenjevanja so izboljšali skupno oceno neposrednih učinkov SPRS, zlasti za S, vendar metodološka sprememba ni povzročila vsebinske spremembe prvotnih strukturnih ugotovitev in usmeritev za ključna priporočila vrednotenja v zvezi s kohezijskim prispevkom SPRS.

## 4 Rezultati

Rezultate predhodnega ocenjevanja učinkov SPRS prikazuje Preglednica 2 (Leopoldova matrika, spodaj). Rezultati so z osenčenjem polj vizualno ločeni po prostorskih domenah. Dodana je tudi ocena tveganja za popolno uresničitev predvidenih ukrepov.

Na diagonalnih presečnih poljih (FF, GG in SS) so ocenjeni **neposredni učinki** ukrepov določene domene na kazalnike lastne domene. To so klasični kazalniki uspešnosti SPRS. Na

---

<sup>4</sup> Instrument prevlade ene javne koristi nad drugo priporočamo proučiti s stališča njegove ustreznosti – saj instrument v tem primeru ne določa prevlade javnega interesa (kot v primeru, kadar prevlada nad zasebnimi interesi) ampak prevlado enega sektorskega interesa nad drugim. Za takšne situacije bi se morale uveljavljati neadministrativne rešitve, z močnimi elementi demokratičnega oblikovanja odločitev.

nediagonalnih poljih so navedeni **stranski oz. posredni učinki SPRS**, v smislu, da ukrepi ene domene učinkujejo na kazalnike drugih dveh prostorskih domen.

**Najbolj pozitivno** učinkujejo ukrepi 6, 8, 9 (vsi iz domene G), pa tudi 2, 11 (iz domene F) in 12 (iz domene S), ki skoraj pri vseh kazalnikih dosežejo močno pozitivne učinke.

**Najšibkejši** po učinku so ukrepi 4, 5 in 10, ki dosežejo pozitivne učinke na manj kot polovici ocenjenih področij, bodisi zaradi ocen 0, -, ali n.r.

**Najbolj vplivan je kazalnik 5** (Zmanjšanje deleža razvrednotenih območij po naseljih), na katerega vsi ukrepi učinkujejo najbolj pozitivno; zelo dobri kazalniki s tega stališča so še 4, 11, 1, 8 in 9, najmanj vplivani pa so kazalniki 7, 6, in 12.

Delovni zvezki Slovenskega Društva Evalvatorjev, XIII/1  
Vrednotenje učinkov osnutka Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 na teritorialno kohezijo

**PREGLEDNICA 2: Učinki ukrepov na kazalnike (Leopoldova matrika)**

Kazalniki SPRS*			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
			Višja gostota poselitve na urbanih območjih	Znižati površine stavbnih zemljišč/ preb. v občini	Znižati neto prirast pozidanih zemljišč do 0%	Dvig deleža javnih odprtih zelenih površin v naselju	Zmanjšati delež razvrednotenih območij po naseljih	Zmanjšanje št. osebnih vozil/ 100 preb. v občini	Rast št. mednar. ustanov, mednar. šol, sedežev mednar. podjetij v središčih I	Obseg FUI posameznega središča (zmanjšanje)	Rast deleža prebivalcev v radiju 1 km od postajališča JPP	Doseganje ustrezne ravni opremljenosti središč – do IV. ravni	Ohraniti delež prebivalcev v radiju dostopnosti po cestnem omrežju do središča izbrane ravni	Povečanje št. / deleža javnih najemnih stanovanj
Ukrepi SPRS	Stopnja nadzora **	Prostorska domena	F					G			S			
1. sistemski ukrepi za TK	2	F	++	+	++	++	++	+	+	++	+	++	++	++
2. prostorski akti	1		++	++	++	++	++	+	+	++	++	++	++	++
3. državni prostorski red /DPR	1		++	++	++	++	++	++	n.r.	++	++	n.r.	++	0
4. prevlada javne koristi	3		n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	++	+	n.r.	+	+	+	+	+
5. zelena infrastruktura	2		++	+	+	++	++	n.r.	n.r.	+	+	n.r.	n.r.	n.r.
6. spodbujanja urbanega razvoja	1	G	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
7. povezava sektorskih in prostorskih instrumentov	3		+	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	+
8. širša mestna območja	2		++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
9. ZUREP-2, 66. člen	1		++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
10. odmaknjena in gorska območja	3	S	+	0	+	+	++	--	n.r.	n.r.	+	++	++	n.r.
11. krepitev strokovne usposobljenosti	1		++	++	++	++	++	+	+	++	++	++	++	++
12. podpora odločanju	1		++	++	++	++	++	+	+	++	++	++	++	++

Vir podatkov: Ekspertno ocenjevanje.

**\* Opredelitev ocen učinkov:**

- ++ Ukrep močno pozitivno prispeva k doseganju ciljne vrednosti kazalnika.
- + Učinek je malo do srednje pozitiven.
- 0 Učinka ni ali nevtralizacija majhnih učinkov.
- Učinek je malo do srednje negativen.
- Ukrep močno ovira doseganje ciljne vrednosti kazalnika.
- n.r. Ni relevantno, ker ni neposredne povezave med ukrepom in kazalnikom.

**\*\* Opredelitev stopnje nadzora nad doseganjem cilja:**

- 1 Doseganje cilja je v domeni prostorskega resorja.
- 2 Doseganje ciljev je deloma v odvisnosti od prostorskega resorja in deloma od ostalih sektorjev.
- 3 Doseganje cilja je v odvisnosti od drugih resorjev.



Zaradi tvegane predpostavke popolnega uresničevanja ukrepov je treba opraviti **analizo tveganj** celovite uresničitve predvidenih ukrepov. Tveganje je ocenjeno glede na to, kako močno je MOP vpet v uresničitev ukrepa. Za vse tri prostorske domene skupaj in posebej so najmanjša tveganja povezana z najbolj pozitivno ocenjenimi učinki ukrepov (od 94% realizacije v primeru ukrepov, ki so pod neposrednim nadzorom MOP, do 62% realizacije maksimalno pozitivnih učinkov, ki jih bodo izvajali drugi nosilci urejanja prostora, najslabše za S, s samo 44% realizacijo ocenjenih pozitivnih učinkov). To pomeni, da je uresničevanje zastavljenih nalog SPRS verjetno z visoko stopnjo zaupanja; kljub temu pa ocena kaže, da bi bilo potrebno izboljšati izvedbene zmogljivosti drugih nosilcev urejanja prostora, morda z zagotavljanjem izvajalske podpore in s spremembo usklajevalnega postopka, ki bi spodbujal ustvarjanje presekov med sektorji.

**Za vrednotenje sinergij oz. oceno kohezivnosti SPRS** je treba zgoraj dobljene ocene agregirati na način, ki ga določa izhodiščna presečno tridelna opredelitev teritorialne kohezije. Rezultati agregacije učinkov po prostorskih domenah so prikazani v spodnji Preglednici 3 v obliki vhodno-izhodne matrike učinkov SPRS na tri prostorske domene.

**PREGLEDNICA 3: Učinek ukrepov SPRS na tri prostorske domene (vhodno-izhodna matrika), ocene od 1 do 5**

Kazalniki SPRS Ukrepi SPRS	F	G	S
F	5 odlično	4 prav dobro	4 prav dobro
G	5 odlično	5 odlično	5 odlično
S	5 odlično	3 dobro	5 odlično

Vir podatkov: Preglednica 2.

**Postopek agregacije in lestvica ocen, po poljih matrike:**

- FF (število vseh polj na preseku FF v Leopoldovi matriki 5\*5 polj - 4 n.r.); (39 plusov) / (21 polj x 2 plusa maksimalno možno) → 39/42 = 0,93 = ocena 5, odlično.
- FG=5\*3 polj - 4 n.r.; 15 plusov → 15/22= 0,68 = ocena 4, prav dobro
- FS=5\*4 polj - 4 n.r.; 24 plusov → 24/32= 0,75 = ocena 4, prav dobro
- GF=4\*5 polj; 37 plusov → 37/40=0,93 = ocena 5, odlično
- GG=4\*3 polj; 24 plusov; → 24/24 = 1,00 = ocena 5, odlično
- GS=4\*4 polj; 31 plusov; → 31/32 = 0,97 = ocena 5, odlično
- SF=3\*5 polj; 25 plusov; → 25/30 = 0,83 = ocena 5, odlično
- SG=3\*3 polj - 2n.r; 8 plusov - 2 minusa; → 6/14 = 0,42 = ocena 3, dobro
- SS=3\*4 polj - 1 n.r; 21 plusov → 21/22 = 0,95 = ocena 5, odlično

Odlične ocene na diagonali vhodno-izhodne matrike pričajo, da SPRS upošteva primarne interese sektorjev v celoti, kar kaže na njeno visoko raven medsektorske usklajenosti. To je gotovo posledica načina priprave SPRS, ki je bila odprta za vse ključne prostorske akterje. Očitno pa to ne zadošča za enako odlične ocene posrednih učinkov SPRS, ki so podlaga njene kohezivnosti. Skladno z logiko uporabljene metode vrednotenja visoka dosežena raven ravnotežja (usklajenosti) prostorskih domen še ne zadošča za visoko raven teritorialne kohezije, dokler ne dosežemo presekov med prostorskimi domenami.

Za proučevanje kohezivnosti SPRS so ključnega pomena razmerja med raznovrstnimi posrednimi učinki, ki jih prikazuje **korelacijska matrika**, na primer posredne učinke ukrepov S na kriterije G korelacijska matrika poveže s posrednimi učinki ukrepov G na kriterije S (glej Preglednico 4).

PREGLEDNICA 4: Ocena presekov (korelacijska matrika), ocene od 1 do 5

	F	G	S
F	5, <b>odlično</b>	( $P_u = \text{ocena } 4 + \text{ocena } 5 = \text{Zelo močno presečno (ocena } 5, \text{odlično)}$ ) in Malo neuravnoteženo v škodo G (ocena 4, <b>prav dobro</b> )	( $P_k = 4+5$ ). Zelo močno presečno (ocena 5, <b>odlično</b> ) in Malo neuravnoteženo v škodo S (ocena 4, <b>prav dobro</b> )
G	-	5, <b>odlično</b>	( $P_i = 5+3$ ). Močno presečno (ocena 4, <b>prav dobro</b> ) in Srednje neuravnoteženo v škodo G (ocena 3, <b>Dobro</b> )
S	-	-	5, <b>odlično</b>

Vir podatkov: Preglednica 3.

**Lestvica ocenjevanja treh sestavin teritorialne kohezije ( $P_i$ ,  $P_u$ ,  $P_k$ ):**

- **Ocena moči preseka:** Odlična ocena, 5, če sta ocenjeni obeh presekov odlični; Prav dobra ocena, 4, če je vsota ocen presekov vsaj 8; ocena Dobro 3, če je vsota ocen vsaj 6; Zadostno, če je vsota ocen vsaj 4, sicer ocena nezadostno, 1.
- **Ocena šibkega ravnotežja** (v preseku prostorskih domen) je odlična, če so dosežene ocene za oba preseka enake; ocena je prav dobro, 4, če so dosežene ocene nižje od najbližjega ravnotežja za 1 točko (npr. če je dosežena ocena presekov 4 in 5, je najbližje ravnotežje 4,4 ali 5,5 in odstopanje 1 točka); dobro, 3, če je razlika do najbližjega ravnotežja 2 točki; zadostno, 2, razlika do najbližjega ravnotežja 3 točke; nezadostno, 1, razlika do najbližjega ravnotežja 4 točke.

Iz korelacijske matrike razberemo naslednja **glavna evalvacijska sporočila**:

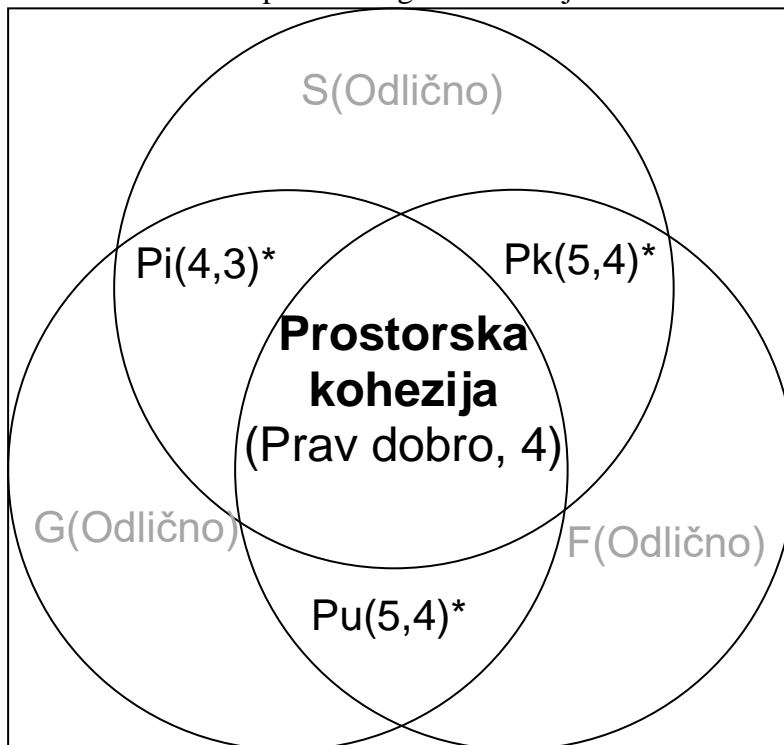
1. Ker so ocene učinkov SPRS na tri prostorske domene enako odlične, kar je razvidno iz primerjave treh diagonalnih vrednosti korelacijske matrike, lahko ocenimo, da bo prispevek SPRS k doseganju **strogega ravnotežja** med prostorskimi domenami najboljši možen.
2. Moč posrednih povezav med domenami, kot jo izražajo sinergije med njimi, so ocenjene odlično za  $P_k$  in  $P_u$  ter prav dobro za  $P_i$ . Sklenemo, da je prispevek SPRS k **teritorialni koheziji** vsaj prav dober.
3. Najslabše, četudi še vedno razmeroma visoke, so ocene za **šibko ravnotežje** med prostorskimi domenami: prav dobro za  $P_k$  in  $P_u$  ter dobro za  $P_i$ . Zato je prispevek SPRS k teritorialni koheziji ocenjen kot kvečjemu prav dober.

Slika 1 v nadaljevanju prikazuje rezultate vrednotenja učinkov s pomočjo Vennovega diagrama.

Rezultati vrednotenja kažejo, da doseganje primarnih interesov sektorjev (neposrednih učinkov na ciljih področjih SPRS) samo po sebi še ne zagotavlja visoke kohezije in visoka kohezija sama po sebi še ne zagotavlja vzajemne koristnosti sinergij, saj so sinergije lahko iz različnih razlogov enostranske, nesimetrične in posledično vprašljivo trajnostne. Zato smo tudi uvodoma predvideli, da je mera šibkega ravnotežja osrednji kazalnik napredka nove povezovalne miselnosti

prostorskega razvoja. Tukaj pa ugotavljamo, da je **vpliv SPRS na šibko prostorsko ravnotežje najnižje ocenjen**.

SLIKA 1: Rezultati predhodnega vrednotenja kohezivnosti učinkov SPRS, ocene od 1 do 5



Vir podatkov: Preglednica 5.

\* Prva ocena se nanaša na kohezijo, druga na šibko ravnotežje

SPRS je **orodje doseganja temeljnih sprememb**, zato bi morali biti njegovi učinki ovrednoteni ne le na razmerja med prostorskimi domenami, ki so teoretično zamišljena, ampak je treba učinke skozi ta razmerja ovrednotiti predvsem glede na izhodiščne razlike, ki strateške izzive sploh opredeljujejo (Preglednica 1).

SPRS mora kot strategija preloma strukturno delovati natančno v nasprotni smeri kot delujejo dolgoročni negativni trendi v prostoru. SPRS mora obstoječa prostorska nasprotja izzivati in preobrazati, ne jih umirjati z zagotavljanjem enakosti (ravnotežja med prostorskimi domenami; Slika 1). V tem smislu bi SPRS morala biti s svojimi učinki čim bolj natančno **zrcalna podoba izhodiščnih strukturnih neravnovesij** v prostoru.

Ugotovitve **zrcalne primerjave** ocenjenih kohezijskih učinkov SPRS z izhodiščnimi izzivi prostorskega razvoja iz Analize teženj v prostoru so povzete v Preglednici 5.

Dejstvo, da SPRS obeta odličen **napredek S** kot izhodiščno najšibkejšim členom prostorskega razvoja, precej zbledi ob opažanju, da prispevek SPRS k S ne bo strukturen, saj SPRS enako pozitivne koristi obeta tudi drugim prostorskim domenam. Z drugimi besedami rečeno to pomeni, da bo strukturni položaj S še naprej ostal slabši kot F in G. Zato je skupna strukturna ocena učinkov SPRS glede na izhodiščna prostorska neravnovesja le Dobra (3).

**PREGLEDNICA 5: Sintezna ocena predhodnega vrednotenja učinkov SPRS glede na prioritete iz Analize stanja in teženj v prostoru, ocene od 1 do 5**

	Skupaj ocena prioritete po domenah prostorske integracije iz Analize stanja in teženj	Ex-ante ocena učinkov SPRS, 1-5	<b>Odstopanje</b> učinkov SPRS od potrebne smeri strukturnih sprememb, v točkah odstopanja, od 1 do 5 (večje odstopanje pomeni slabšo oceno)
	a	b	c=b-a
<b>I. Prostorske domene</b>			
F	Tretja prioriteta (3 točke)	Ocena učinka SPRS = 5 (se pravi, Najboljši možni učinki, 1 točka)*	razlika znaša 2 točki (Tretja prioriteta si obeta najboljše pozitivne učinke SPRS; strukturna <b>ocena Slabo, 1</b> )
G	Druga prioriteta (2 točki)	Ocena učinka SPRS = 5 (Najboljši učinki, 1 točka)*	razlika znaša 1 točka (Druga prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; <b>strukturna ocena Dobro, 3</b> )
S	Prva prioriteta (1 točka)	Ocena učinka SPRS = 5 (Najboljši učinki, 1 točka)*	razlika znaša 0 točk (Prva prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; <b>strukturna ocena Odlično, 5</b> )
Skupaj: Strukturna ocena učinkov SPRS na prostorsko ravnotežje (F, S, G, s stališča prioritete glede na izhodiščno stanje) **			<b>DOBRO (3)</b>
<b>II. Domene teritorialne kohezije</b>			
Pu	Tretja prioriteta (3 točke)	Ocena učinka SPRS = 4 (Razmeroma najboljše učinki, 1 točka)*	razlika znaša 2 točki (Tretja prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; <b>ocena Nezadostno, 1</b> )
Pk	Druga prioriteta (2 točki)	Ocena učinka SPRS = 4 (Razmeroma najboljše učinki, 1 točka)*	razlika znaša 1 točka (Druga prioriteta si obeta najboljše učinke SPRS; <b>ocena Dobro, 3</b> )
Pi	Prva prioriteta (1 točka)	Ocena učinka SPRS = 3 (Razmeroma najmanj pozitivni učinki, 3 točke)*	razlika znaša 2 točki (Prva prioriteta si obeta tretje po velikosti pozitivne učinke SPRS; <b>ocena Nezadostno, 1</b> )
Skupaj: Strukturna ocena učinkov SPRS na teritorialno kohezijo (Pi, Pk, Pu, s stališča prioritete glede na izhodiščno stanje) **			<b>ZADOSTNO (2)</b>
Skupaj prispevek SPRS k prostorski integraciji glede na izhodiščno stanje, povprečje vseh 6 ocen za F, S, G, Pi, Pk, Pu **			<b>DOBRO (3)</b>

Vir podatkov: Kostanjšek, 2019; Vmesno poročilo, Preglednica 5; Preglednica 3.

\* **Lestvica za Strukturno oceno učinkov SPRS:** Ocena Odlično, če so učinki SPRS najugodnejši tam, kjer so najbolj potrebni; Ocena Dobro, če učinki SPRS odstopajo od vrstnega reda po prioritetah glede na analizo stanja za 1 točko; Ocena Nezadostno, če učinki SPRS odstopajo od vrstnega reda po prioritetah glede na analizo stanja za 2 točki.

\*\* **Lestvica za skupni prispevek SPRS:** Aritmetično povprečje šestih področnih ocen na lestvici od 1 do 5.

Še slabša je ocena **strukturnega prispevka** SPRS k sestavinam teritorialne kohezije, samo Zadostno (2), ker ima težnje poglobiti izhodiščna strukturna neskladja. Medel strukturni učinek SPRS k teritorialni koheziji ogroža prelomni potencial SPRS.

## 5 Ključne ugotovitve predhodnega vrednotenja

Ocena skupnega prispevka SPRS k **teritorialni koheziji je Prav dobro** (4; Slika 1). Obenem pa ocena skupnega strukturnega prispevka SPRS k **teritorialni integraciji** znaša le Dobro (3; Preglednica 5), enako kot strukturna ocena za **prostorsko ravnotežje**. Glede na pretežno Prav dobre do Odlične ocene učinkov SPRS na ključne kazalnike prostorskega razvoja je to lahko nepričakovano slaba ocena. Pozitivni učinki sami po sebi ne zadoščajo za uresničitev prelomnih ambicij prostorske Vizije SPRS (2019).

Opazen je prispevek SPRS k **izboljšanju Socialne domene** (Odlično, 5; Preglednica 5), ki je bila izhodiščno prepoznana kot najbolj zaostali vidik prostorskega razvoja. Izboljšanje je posledica sistematično močno pozitivnih učinkov ukrepov za krepitev strokovne usposobljenosti in podporo odločanju. Žal pa absolutno izboljšanje v S ne bo tudi relativno, namreč glede na G in F, zato strukturni cilj za S ne bo dosežen, ta vidik prostorskega neravnotežja se bo torej nadaljeval tudi v prihodnje.

Na drugi strani SPRS k **teritorialni koheziji**, glede na izhodiščne potrebe, (strukturno) prispeva le z oceno Zadostno (2; Preglednica 5). Slednje spet ne zaradi odsotnosti močnega pozitivnega učinka SPRS na Pk, Pi in Pu, ampak zaradi neskladnih razmerij učinkov glede na zahteve iz ocene izhodiščnih razmer. Zlasti ostaja pereč položaj na preseku G in S, torej s stališča Pi, ki ostaja najšibkejši člen teritorialne kohezije.

Razmeroma nezadovoljiva strukturna ocena prispevka SPRS k **teritorialni koheziji** po našem mnenju **nikakor ni posledica odsotnosti integracijskih prizadevanj** nosilca priprave SPRS, ampak njihov negativni stranski učinek. Nezadovoljivo strukturno oceno kohezijskega prispevka SPRS je mogoče povezati s participativnim načinom njene priprave. **Postopek priprave SPRS** je bil kar se da vključevalen in odprt za potrebe vseh ključnih prostorskih akterjev. Sodelujoči v tem postopku so seveda uveljavljali prav in izrecno svoje dotedanje interese. Zato participativna metoda priprave SPRS ni mogla poroditi strukturnega preobrata.

Sprašujeva se, ali ni bil postopek priprave SPRS **odprt na neustrezen način, namreč** v smislu, da ni uveljavil 'lastnega' vertikalnega interesa prostorskega resorja glede ugotovljenih negativnih prostorskih trendov v preteklih desetletjih. Namesto tega je strukturne odločitve prepustil procesu, da se samodejno opredelijo oziroma razrešijo, ko so bile 'prosvetljene z lučjo' odprtosti in vključevalnega sodelovanja. Participativni proces bi moral izhajati iz določenih načelnih zahtev in začetnih omejitev: **vsak sektor naj svoj prostorski interes (vertikalni) najprej ovrednoti horizontalno v luči izhodiščnih prostorskih neskladij in zabeleženih negativnih trendov**, ki jih mora SPRS razvojno preobrniti. S tem bi vsak sektorski interes postal izražen medsektorsko in šele to bi dalo podlago za medsektorsko usklajevanje interesov v prostoru s stališča SPRS.

Presečni pristop integrira **vertikalno in horizontalno upravljanje** prostora. V osnovi je treba zagotoviti dobre ocene SPRS tako pri doseganju prostorskega ravnotežja (vertikalno) kot pri doseganju teritorialne kohezije (horizontalno). Presečni pristop pa zahteva še nekaj več, in sicer da ravnotežja in kohezije v prostoru **ne iščemo z ločenimi ukrepi**, ampak mora vsak ukrep na nek način uresničevati oba nasprotujoča si vidika. To pa je mogoče ravno s pomočjo prostorske politike, ki izboljšujejo šibko ravnotežje (vzajemnost doseženih sinergij) teritorialne kohezije, ki zna vertikalne cilje uresničevati na horizontalno sprejemljiv način, na primer demokratično, horizontalne pa na vertikalno ugoden način, na primer z uživanjem svobode vsega raznorodnega na način, ki je konstruktiven za skupnost.

Glede prvega, prostorskega upravljanja **v vertikalni smeri**, presečni pristop zahteva znižanje praga izključevanja, povezanega z uveljavljanjem sektorskih zadev v prostoru (vertikalno). To dosežemo **z znižanjem izključevanja** (prisile, omejitev, enostranskih interesov) pri uveljavljanju vertikalnih interesov urejanja prostora.

Prva zahteva od nosilcev urejanja prostora pričakuje izboljšanje strogega ravnotežja (R, vertikalno) s hkratnim izboljšanjem šibkega ravnotežja (r). Na primer:

- Med nasprotujočima vertikalnima javnima interesoma v prostoru naj prevlada tisti, ki dokaže bolj povezovalne stranske učinke.
- Postopki urejanja prostora bi lahko bili manj togi, kadar bi nosilci urejanja prostora zagotovili enakopravno vključenost vseh legitimnih akterjev v reševanje prostorskih izzivov.
- Primer iz ovrednotenja učinkov nacionalnega energetskega programa na teritorialno kohezijo v Sloveniji (Radej in dr., 2012): energetske sektor preskrbuje javno dobro, zato mora svoje sektorske cilje doseči z ukrepi, ki s svojimi stranskimi učinki podpirajo tudi druge nepogrešljive javne dobrine, kot je na primer teritorialna kohezija.
- Vertikalno upravljanje je pogosto prepreka horizontalni koheziji, ki jo je mogoče odpraviti z bolj inteligentnim vladanjem. Na primer: med ključnimi dejavniki povečanja družbene integracije v času informacijske družbe integracijski potencial je zagotavljanje prostega dostopa javnosti do informacij javnega pomena. Na področju okolja Aarhuška konvencija poleg dostopa do informacij dopušča (vsakomur) tudi možnost sodelovanja pri odločanju in pravno varstvo v primeru kršitev pravic. Podobno je sodelovanje v prostorskih postopkih tradicionalno omogočeno vsem (polnoletnim) prebivalcem. V prihodnje bo po mnenju nekaterih povečanje družbene integracije zahtevalo zagotovitev ekonomske varnosti za vse člane družbe, ne glede na njihov merljiv ekonomski ali kolektivni prispevek, na primer z državno uvedbo brezpogojnega temeljnega dohodka za vsakega stalnega prebivalca države (van Parijs, 2001). Ljudje so lahko prispevni za skupnost na načine, ki jih ne znamo ceniti ali pa preprosto za svoje privilegije članstva niso voljni nič vračati, a vseeno ostajajo člani, ki

sprejemajo legitimno oblast in se ji v osnovnih stvareh prostovoljno podredijo in tako vendarle prispevajo pozitivne kohezijske učinke.

**Drugič**, horizontalne povezave je treba sredinsko uveljavljati tako, da se z njihovim napredkom **krepi tudi uresničevanje sektorskih (vertikalnih) ciljev prostora**. Možnosti za doseg visoke teritorialne kohezije zgolj s povečanjem teritorialne kohezije (k), ne glede na izboljšanje šibkega ravnotežja (r), so namreč tudi močno omejene.

Kohezijske silnice ne morejo postati samovzdržujoče, **dokler niso vzajemno privlačne za vse vključene akterje**. To lepo dokazuje trg, ki sicer močno krepi sodelovanje med vključenimi (k), a ne prispeva k družbeni stabilnosti – prej nasprotno, kar dokazujejo pogoste ekonomske krize. Razlog je, da trg povezuje akterje preko materialnih motivov, torej le posredno in na odtujen način, pri nizkem (r). Trg ne odpravlja ovir emancipatornem sodelovanju in ne zagotavlja opolnomočenja šibkejših prostorskih akterjev. Globalno povečanje sodelovanja, ki ga ponuja vključevanja v spletna socialna omrežja, tudi nimajo močnega kohezivnega učinka, ker je po navadi enostransko – z všečki, delitvami vsebin in komentarji brez odziva. Podobno je z vključevanjem javnosti v obravnavo prostorskih aktov – pogosto omogoča le vključevanje deležnikov, ni pa odzivno in uravnoteženo, zato duši možnosti doseganja prostorskih sinergij.

**Povečanje (k) s hkratnim povečanjem (r)** je dosegljivo z družbeno odgovornim poseganjem v prostor, ko nosilci njegovega urejanja pri usklajevanju posegov upoštevajo legitimne težnje drugih, tudi če jih veljavni predpisi k temu ne silijo. Usklajevanje interesov v prostoru naj si nadalje ne prizadeva le zblížati stališč pri iskanju kompromisa med nasprotnimi interesi, ampak naj razvije tudi višjo kulturo dialoga in omogoči učenje o poslanstvu drugih, njihovih razlogih in okoliščinah delovanja. S tem bo vsak akter bolje spoznaval sebe, bolje razumel omejenost svojih stališč in zato bo lažje preizpraševal in prilagajal stališča lastnega sektorja, da bodo manj izključevalna, manj poenostavljena, torej bolj kompleksna.

Primer obravnave kohezijskih zadev s stališča večje vzajemnosti odnosov najdemo v študiji Radej in Golobič (2018): energetska politika bi morala vedno bolj uporabljati inteligentne rešitve, pri katerih imajo majhni proizvajalci in končni uporabniki, ki so zdaj na strateški ravni spregledani, ključno vlogo. Poudariti bi bilo treba decentralizirane rešitve, saj lokalni akterji kot prostorski upravljavci lastnih lokalnih energetske zadev prispevajo k povezovanju energetske in prostorske vprašanj. Po mnenju nekaterih (Wolsink, 2018) je resnična participacija v odločanju o energetske vprašanjih možna le z lastnim vložkom sodelujočih v projektu (in s tem povezanim profitom in tveganji).

Če povzameva (Radej, Golobič, 2013): v presečnem modelu se (r) uporablja kot osrednji medij za izboljšanje (R) in (k). Presečna formula integracije lahko potem postane spet preprosta, le da tokrat na kompleksen način: **prostorska politika je najbolj integrativna, ko krepi (r) z vertikalnimi in s horizontalnimi ukrepi, v vseh domenah prostorske integracije hkrati**. V

presečnem modelu je torej šibko ravnotežje (r) osrednja kategorija za razumevanje in upravljanje družbene ali prostorske integracije.

Ravno v tem pogledu pa se po hitrem ovrednotenju njene kohezivnosti zdi, da je SPRS 2050 najbolj šibka. Z rezultati vrednotenja je mogoče potrditi, da bo SPRS lahko dosegla veliko pozitivnih premikov na vseh obravnavanih področjih, vendar pa zaenkrat ni strukturnih zagotovil, da bo lahko tudi prelomna, da bo lahko res preobrnila dosedanje negativne prostorske trende in uresničila zastavljeno Vizijo SPRS.



## UPORABLJENI VIRI:

- Camagni R. 2005. The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society. Presented at the Vienna seminar on Territorial cohesion and the European Model of Society.
- DG Regio. 2004. *Interim territorial cohesion report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies)*. Brussels, European Commission.
- ESPON - 3.2, Vol. 5. 2006. Spatial Scenarios and Orientations in Relation to the ESDP and Cohesion Policy—Territorial Impact Assessment, Final Report.
- Golobič M., N. Marot, A. Cof, M. Bantan, J. Hudoklin, I. Hočevnar. 2014. SPRS2030 – Analiza izvajanja v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije predvidenih programov in ukrepov. Sklepno poročilo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, ACER d.o.o. Novo mesto.
- Golobič in dr. 2018. Model prostorskega razvoja Slovenije 2050. Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050 (JN 430-322/2015-MOP). Ljubljana, Biotehniška fakulteta – Oddelek za krajinsko arhitekturo, Univerza v Ljubljani.
- Golobič in dr. Vmesno poročilo. November 2017. Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050 (JN 430-322/2015-MOP). Ljubljana, Biotehniška fakulteta – Oddelek za krajinsko arhitekturo, Univerza v Ljubljani.
- Golobič in dr. Začetno poročilo. Julij 2016. Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050 (JN 430-322/2015-MOP). Ljubljana, Biotehniška fakulteta – Oddelek za krajinsko arhitekturo, Univerza v Ljubljani.
- Golobič in dr. 2019. Končno poročilo strateškega vrednotenja SPRS 2050. Ljubljana, Biotehniška fakulteta – Oddelek za krajinsko arhitekturo, Univerza v Ljubljani.
- Kostanjšek B. 2019. Trendi kazalnikov in njihov vpliv na doseganje ciljev prostorskega razvoja Slovenije. Strateško vrednotenje Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050 (JN 430-322/2015-MOP). Ljubljana, Biotehniška fakulteta – Oddelek za krajinsko arhitekturo, Univerza v Ljubljani.
- MK. Strategija kulturne dediščine 2020–2023. Ljubljana, Ministrstvo za kulturo.
- Radej B. 2006. Assessment of structural funds effectiveness on the sustainable development: Pomurje regional case study. Final report. 6th Framework program—Framework project SDRTOOLS: Regional sustainability Appraisal: Developing evaluation methods and sustainable policies. Murska Sobota, Regional Development Agency Mura.
- Radej B., K. Žvokelj Jazbinšek, M. Doličnik. Measuring Smartness of Innovation Policy. Asia-Pacific Tech Monitor, June-Sept. 2015.
- Radej B., M. Golobič, M. Macur. 2012. Kompleksna družba v radikalni sredini. Oddelek za krajinsko arhitekturo, Biotehniška Fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Radej B., M. Golobič. Integration problem. Research in social change. 10/2(May 2018):32-67.
- Radej B., M. Golobič. Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 9, št. 1 (Sept. 2016), <http://www.sdeval.si/2016/09/02/interventna-logika-prostorskega-razvoja-v-sloveniji/>
- SPRS. 2004. Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2004. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
- SPRS. 2018. Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050. Preliminarni osnutek za usklajevanje z resorji, 2. Del – usmeritve. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, november 2018.
- SPRS. 2019. Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2030/2050. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Osnutek, maj 2019.
- Van Parijs P. 2001. *What's Wrong With a Free Lunch?* Boston, Beacon Press.
- Wolsink M. 2018. Co-production in distributed generation: Renewable energy and creating space for fitting infrastructure within landscapes. Landscape Research 43(4):542-561

## PRILOGA 1: Analiza stanja prostora in trendov

### Stanje in trendi:

Prostorsko razvojni trendi na območju Republike Slovenije predstavljajo odmik od učinkovitega, racionalnega in kakovostnega prostorskega razvoja ter vplivajo na spreminjanje prostorske identitete zaradi siromašenja njenih ključnih elementov. (Pu, Pi, Pk)

Opazen je trend suburbanizacije, spodbujen z visoko ceno stanovanjskih nepremičnin v mestih, visoko stopnjo mobilnosti prebivalstva (visoko število osebnih vozil na prebivalca) ter dobro razvejano cestno infrastrukturo. V mestih so zgoščena delovna mesta in storitve splošnega družbenega pomena, demografsko pa stagnirajo. Na obrobje mest se poleg prebivalcev selijo tudi oskrbne (predvsem trgovske) in storitvene dejavnosti, kar povzroča razvrednotenje mestnih jeder, zniževanje ravni oskrbe v mestnih jedrih za prebivalce mest, spodbuja nove prometne tokove zlasti z osebnim motoriziranim prometom, povzroča zgostitve prometa in prometne zastoje ter izgubo predvsem kmetijskih zemljišč na robu naselij. (S)

Odmaknjena, obmejna in/ali gorska podeželska območja se pospešeno demografsko praznijo, prebivalstvo tu se stara. Stopnja registrirane brezposelnosti je pogosto višja od nacionalnega povprečja. Predvsem dobro izobraženi mladi se preseljujejo v urbana središča ali v njihovo bližino, tudi čez državno mejo. (S)

Prometni podsistemi se v preteklem obdobju niso razvijali usklajeno. Uspešno je bil dograjen avtocestni križ, modernizirane so bile nekatere regionalne prometnice, železniška infrastruktura pa je zastarela, ne omogoča zadostnih zmogljivosti ne v tovornem ne v potniškem prometu, nerešen ostaja problem Ljubljanskega železniškega vozlišča. Urbani razvoj se ni zgoščeval okoli železniških vozlišč, pač pa okoli avtocestnih priključkov. Javni potniški promet je po deležu prepeljanih potnikov na repu Evrope, prevladujoči osebni potniški promet pa povzroča velike prometne obremenitve, potrebe po dodatnih investicijah in visoke stroške vzdrževanja cestne infrastrukture, okoljske obremenitve (emisije, in hrup, nočna osvetljenost), zastoje ter izgubo kmetijskih zemljišč. (F)

### Izzivi

**Demografske spremembe** zahtevajo prilagoditev prostora in njegovih struktur pričakovanim trendom staranja prebivalstva in upada števila prebivalcev po letu 2030. Dostojno življenje za vse generacije je pogojeno s prostorskimi dejavniki, kot so dostopnost do storitev splošnega pomena, kakovost bivalnega okolja, dostopnost do primernih stanovanj za vse generacije, prometna povezanost ter bližina in razpoložljivost delovnih mest. (S)

Prilagajanje na **podnebne spremembe** vključuje ukrepe za zmanjševanje ogroženosti na poplavno ogroženih območjih in umikanje poselitve z območij poplavne nevarnosti, pa tudi ukrepe za učinkovito zadrževanje vode za različne potrebe, na primer za potrebe kmetijskega namakanja in oskrbe z vodo v sušnih obdobjih. (F)

**Oskrba z energijo in prehod v nizkoogljično družbo označuje** težnja po zmanjšanju energetske odvisnosti od fosilnih goriv z učinkovitejšo rabo energije, povečanjem deleža proizvodnje energije iz obnovljivih virov in izboljšanjem trajnostne mobilnosti (javni promet, kolesarjenje, pešačenje). Novi koncepti energetske učinkovitega prostorskega načrtovanja in urbanizma ter celovite funkcionalne preнове stavb in sosesk so priložnost za oblikovanje sinergij s sektorskimi ukrepi za povečanje energetske učinkovitosti. (G)

**Globalizacija gospodarstva:** Pomen prometne in logistične infrastrukture je z globalno vpetostjo gospodarstva in organizacijo oskrbnih verig še poudarjen, kar se kaže v koncentraciji infrastrukture ter novih potrebah in pobudah za njeno dodatno krepitev. Narašča pomen vstopnih točk, kjer se s povečevanjem in koncentracijo delovnih mest povečujejo tudi potrebe po stanovanjih in spremljajočih objektih družbene infrastrukture. (G)

V prihodnjem razvoju Evrope se pričakuje, da bodo imela **mesta veliko večjo vlogo** kot do sedaj. Ob tem pa naj bi razvoj mest upošteval določena načela, zlasti policentrično prostorsko organizacijo, dobro dostopnost do storitev splošnega pomena, strnjenost urbane strukture ter visoko raven varstva in kakovosti okolja ter kulturne dediščine tako v mestih kot tudi v njihovi okolici. Mesta lahko svojo vodilno vlogo okrepijo v medsebojnem povezovanju in usklajevanju urbanega razvoja v okviru širših mestnih območjih, pa tudi v funkcionalnem povezovanju s podeželskim zaledjem. (F)

Ključni izzivi na področju **naravne ohranjenosti** so: povečanje odpornosti naravnih ekosistemov na podnebne spremembe, ohranitev in izboljšanje stanja naravno ohranjenih območij Natura 2000, ohranitev obsega in proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč za pridelavo hrane in zagotavljanje ekoloških funkcij, izboljšanje preskrbljenosti s svežim, čistim zrakom v urbanih območjih, a tudi aktivna skrb, da se ta ne poslabša na podeželju, zagotavljanje kvalitetne pitne vode in njenega čiščenja ob upoštevanju specifičnosti posameznih območij, npr. kraških predelov ter uporaba naravnih virov za zagon lokalno vezanih gospodarskih panog, npr. lesnih verig. Poseben izziv predstavljajo zavarovana območja ter usposobljenost prebivalstva na teh območjih, da bi naravne vrednote in biotsko raznovrstnost ter kulturno dediščino odločneje uporabili za trajnostni lokalni razvoj. Izziv predstavlja tudi preprečitev nadaljnje fragmentacije krajine, zlasti v nižinskih predelih ali na območjih pomembne gospodarske infrastrukture, ki znižuje možnosti za učinkovito ekološko povezanost ali izvajanje s tem povezanih ekosistemskih storitev. (F)

**V makroregionalnem povezovanju** gre za procese medvladnega sodelovanja, v okviru treh makroregionalnih strategij EU: za Podonavje, za Jadransko Jonsko regijo in za Alpsko regijo. Svoje interese je prepoznala na področjih gospodarskega sodelovanja in inovacij, povezljivosti regij na področju prometa in energije ter njihovi vpetosti v širše, globalne tokove, ekoloških omrežij, varstvu okolja ter obvladovanja tveganj, trajnostnega turizma ter institucionalne krepitve in sodelovanja. Vzdolž glavnih prometnih koridorjev, kjer je intenzivnost povezav že danes velika, je treba v prihodnje več pozornosti nameniti razbremenjevanju in izboljšanju infrastrukture. V prihodnjem povezovanju pa bi bilo treba podpreti tudi povezovanje na področju zaposlitvenih možnosti, migracij in storitev. (G)

## PRILOGA 2: Povzetek končnega poročila

**Strateško vrednotenje** je ena od nalog v okviru prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) iz leta 2004. SPRS je temeljni strateški dokument za usmerjanje prostorskega razvoja na območju države, s katerim se zagotovi prostorsko kohezijo na osnovi prostorskih potencialov. Nova SPRS 2050 je utemeljila nov, celostni pristop k prostorskem razvoju, ki si prizadeva za '*povezovanje med sektorji in ravnmi*', tj. horizontalno in vertikalno, in teži k oblikovanju dolgoročnih ukrepov, ki zagotavljajo povečanje prostorske kohezije (in integracije) med tremi glavnimi, v jedru nasprotujočimi si prostorskimi domenami; Okoljsko oz. Fizično (F), Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G). Z vrednotenjem moramo preveriti integracijski in v tem okviru posebej kohezijski potencial učinkov SPRS in kako s tem SPRS spreminja ključne negativne trende v prostoru, ugotovljene s predhodno opravljenimi analizami stanja prostora in trendov v njem. Drugi namen vrednotenja je pripraviti vzorčno vrednotenje kot osnovo za izvajanje drugih nalog prostorske politike, zlasti za vrednotenje kohezijskih vplivov prostorskih ukrepov (določenih z akcijskimi načrti ter regionalnimi in občinskimi dokumenti) in ukrepov drugih resorjev pri sprejemanju njihovih politik. Osnovno orodje za strateško vrednotenje je presečna metoda, ki temelji na matričnem postopku vrednotenja.

**Negativni trendi v prostoru** v zadnjem desetletju in ocene uresničevanja ukrepov SPRS 2004 opozarjajo, da je za izboljšanje stanja nujno spremeniti normativno interventno logiko v prostorskem upravljanju. Takšna logika je neuspešna in neučinkovita za razmere, ko je prostorski resor šibek in pri doseganju svojih ciljev odvisen od ukrepov drugih resorjev, ki jih zelo težko neposredno uveljavlja. Vizija (SPRS, 2019) si zato povsem ustrezno zastavlja **strategijo preloma** in s tem želi uveljaviti drugačen model prostorskega upravljanja, ki temelji na participativnih in komunikacijskih mehanizmih povezovanja nasprotujočih interesov v prostoru. **Participativni pristop** od posameznega nosilca urejanja prostora vseeno zahteva, da v sodelovalnih procesih uveljavlja prostorske interese, izhajajoče iz prednostnih strateških izzivov prostorskega razvoja.

**Glavno priporočilo**, ki izhaja iz strateškega vrednotenja, naslavlja interventno logiko prostorske politike, ki jo je SPRS2050 sicer nakazala, vendar zahteva dosledno izpeljavo tudi v drugih dokumentih in postopkih prostorske politike, ki jih opravlja MOP, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja (DPGS) (akcijski načrti, usklajevanje resornih dokumentov, pregled nad občinskimi akti itd.). Načelno to pomeni, da naj imajo prednost takšne razrešitve nasprotij in dilem v urejanju prostora (aktivnosti, ukrepi), ki se dokažejo kot bolj sredinsko-presečne, tudi s pomočjo široke uporabe horizontalnih kriterijev prostorskega razvoja.

**Izvedbeno pa omenjeni prehod zahteva:**

- poglobitev vertikalne osi (z uvedbo regionalne ravni);
- razširitev horizontalnega upravljanja z vključevanjem akterjev in
- poglobitev horizontalnega upravljanja na izhodni strani, s povečanjem nabora in raznovrstnosti uporabljenih instrumentov prostorske politike (regulativni, ekonomski, participatorni), zlasti tistih, ki so lastni prostorskemu sektorju in niso odvisni od drugih.
- Poleg zgornjega bi bilo treba preveriti in uveljaviti tudi vse možnosti doseganja prostorskih ciljev s pomočjo ukrepov drugih sektorjev.

Pridobljene sintezne ugotovitve o **medsektorski skladnosti** s stališča zastavljenih ciljev SPRS, predvsem glede najslabše usklajenosti socialno-kulturnih ciljev SPRS, so podlaga za priporočilo za poseben poudarek ukrepom SPRS, ki bodo uresničevali socialno-kulturnih cilje zlasti na področju okolja, družbene infrastrukture in energetike z rudarstvom. Uvajanje koordinacijskega telesa, kot je Prostorska komisija (ki jo uvaja ZUreP-2), je lahko korak v to smer, vendar Ministrstvo potrebuje operativno telo, ki bo v polni meri odgovorno Ministru in bo strokovno usposobljeno izvajati podporne analize (npr. zmožljiv oddelek ali posebna služba za prostorske analize in razvoj).

Vrednotenje prispevka SPRS k teritorialni koheziji s korelacijsko matriko prinaša zelo dobre ocene dokumenta. Ocene učinkov SPRS na tri prostorske domene so (enako) odlične, zato lahko ocenimo, da bo prispevek SPRS k doseganju **strogega ravnotežja** med prostorskimi domenami najboljši možen. Moč posrednih povezav med domenami, kot jo izražajo **sinergije** (kohezivnosti) med njimi, so ocenjene odlično za prostorsko kakovost (Pk) in prostorsko učinkovitost (Pu) ter prav dobro za prostorsko identiteto (Pi). Sklenemo lahko, da je prispevek SPRS k prostorski koheziji vsaj prav dober. Najslabše, četudi še vedno razmeroma visoke, so ocene za **šibko ravnotežje** v karakterju sinergij med prostorskimi domenami: prav dobro za Pk in Pu ter dobro za Pi. V tem pogledu je prispevek SPRS k prostorski koheziji ocenjen kot kvečjemu prav dober.

Če naj SPRS 2050 res postane orodje doseganja temeljnih sprememb v skladu z Vizijo, mora doseči učinke, ki so obratno sorazmerni izhodiščnim nesorazmerjem. Glede na predhodne analize je prioriteto področje Prostorske identitete, ki je presek med šibkima Socialno-kulturno (S) in Gospodarsko (G) domeno prostora. Prispevek SPRS k S zato ne bo strukturen, saj SPRS enako pozitivne koristi obeta tudi drugim prostorskim domenam. Zato je **skupna strukturna ocena** učinkov SPRS, glede na izhodiščna prostorska neravnovesja, le Dobra (3). Še slabša je ocena strukturnega prispevka SPRS k sestavinam **prostorske kohezije**, samo Zadostno (2), ker ima težnje poglobiti izhodiščna strukturna neskladja. Medel strukturni učinek SPRS k prostorski koheziji ogroža prelomni potencial SPRS. Te ugotovitve vodijo k priporočilu, naj prostorska politika v svojih aktivnostih, ki podpirajo in spremljajo izvajanje SPRS, dodatno pozornost

nameni prav tem neskladjem. Doseganje strukturnega preloma in uveljavljanje prostorskih razvojnih prioritet pa zahteva tudi drugačen model usklajevanja, pri katerem bi vsak sektorski prostorski interes morali prevetrili v luči izhodiščnih prostorskih neskladij in zabeleženih negativnih trendov, ki jih mora SPRS razvojno preobrniti.

**Kolofon**

Naslov	Vrednotenje učinkov Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 na teritorialno kohezijo
Podatki o avtorjih	Radej Bojan, Mojca Golobič
Podatki o izdaji ali natisu	1. Izdaja
Kraj in založba	Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev
Leto izida	2020 (Letnik XIII, številka 1)
Naslov knjižne zbirke	Delovni zvezek SDE
Podatki o nosilcu avtorskih pravic	Slovensko društvo evalvatorjev, Ustvarjalna gmajna 2.5, Slovenija
Naklada	Elektronska publikacija
Mednarodni identifikator	ISBN 978-961-92453
Maloprodajna cena publikacije	Publikacija je brezplačna

**Doslej objavljeno**

Letnik	Naslov	Št.
	Vaje v seštevanju neseštevljivega (B. Radej, 23 str.)	1
I/2008	Sinteza vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije (B. Radej, 43 str.)	2
	Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable (B. Radej, 21 str.)	3
	Anti-systemic movement in unity and diversity (B. Radej, 12 str.)	1
	Meso-matrical Impact Assessment - peer to peer discussion of the Working paper I/3(2008) (B. Radej, 30 str.)	2
II/2009	Turistična regionalizacija Slovenije (J. Kos Grabar, 29 str.)	3
	Presoje javnih učinkov vladnih politik (B. Radej, 18 str.)	4
	Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi (B. Radej, 33 str.)	5
	Beyond »New Public Management« doctrine in policy impact evaluation (B.Radej, M.Golobič, M.Istenič,25 str.)	1
III/2010	Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke (B.Radej, 43 str.)	2
	Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik (B. Radej, 57 str.)	3
	Presečno določanje razvojnih prioritet (B. Radej, Z. Kovač, L. Jurančič Šribar, 45 str.)	1
IV/2011	Primarna in sekundarna perspektiva vrednotenja politik (B. Radej, 30 str.)	2
	Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj (B. Radej, 41 str.)	3
	Gibanje 99%: Z izključevanjem do skupnosti (B.Radej, 42 str.)	4
V/2012	Odličnost na kvadrat: samopresoja v javni upravi (B.Radej, M.Macur, 41 str.)	1
	Delna celota: primer prostorske kohezije (B.Radej, M.Golobič, 31 str.)	2
	Divided we stand: Social integration in the middle (B.Radej, M.Golobič, 26 str.)	1
VI/2013	With Exclusion to the Community (B.Radej, 23 str.)	2
	Jabolka in hruške: Sinteza brez skupnega imenovalca (B. Radej, 31 str.)	3
VII/2014	Apples and Oranges: Synthesis without a common denominator (B.Radej, 40 str.)	1
	Social Complexity: Operational definition (B.Radej, 65 str.)	2
VIII/2015	Measuring Smartness of Innovation Policy (B.Radej, K. Ž. Jazbinšek, M. Dolinšek, June 2015, 22 str.)	1
IX/2016	Interventna logika prostorskega razvoja v Sloveniji (B.Radej, M.Golobič, 38 str.)	1
	‘Pametna’ interventna logika – primer dediščinske politike (B.Radej, J.Pirkovič, 19 str.)	2
X/2017	Smart Heritage Policy (B.Radej, J.Pirkovič, P. Paquet, 17 pp.)	1
XI/2018	Sistemske vidiki vključevanja kulturne dediščine v razvoj (mag. Zvezda Delak Koželj, 19 str.)	1
XII/2019	Ob 10-letnici delovanja SDE (Bojan Radej, ur., 19 str.)	1
XIII/2020	Vrednotenje učinkov Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 na teritorialno kohezijo (Bojan Radej, Mojca Golobič, 32 str.)	1
XIV/2021	V PRIRPAVI: Strateške izbire v času temeljne negotovosti (Bojan Radej)	1