

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*

*Janova 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
telefon (01) 47 68 500  
faks (01) 42 50 681  
fgg@fgg.uni-lj.si*



Univerzitetni program Geodezija,  
smer Prostorska informatika

Kandidat:

**Uroš Drobež**

# **Instrumenti celostnega razvoja podeželja na Bavarskem in v Sloveniji**

**Diplomska naloga št.: 705**

**Mentor:**

izr. prof. dr. Anton Prosen

**Somentor:**

dr. Michael Klaus

Ljubljana, 16. 3. 2007

## **POPRAVKI**

## **IZJAVA O AVTORSTVU**

Podpisani **UROŠ DROBEŽ** izjavljam, da sem avtor diplomske naloge z naslovom:

**INSTRUMENTI CELOSTNEGA RAZVOJA PODEŽELJA NA BAVARSKEM IN V SLOVENIJI.**

**Izjavljam, da prenašam vse materialne avtorske pravice v zvezi z diplomsko nalogo na UL, Fakulteto za gradbeništvo in geodezijo.**

Ljubljana, 1. 3. 2007

---

(podpis)

## **BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK**

<b>UDK:</b>	<b>711.3(433+497.4)(043.2)</b>
<b>Avtor:</b>	<b>Uroš Drobež</b>
<b>Mentor:</b>	<b>izr. prof. dr. Anton Prosen</b>
<b>Somentor:</b>	<b>Dr.-Ing. Michael Klaus</b>
<b>Naslov:</b>	<b>Instrumenti celostnega razvoja podeželja na Bavarskem in v Sloveniji</b>
<b>Obseg in oprema:</b>	<b>100 str., 6 pregl., 15 sl.</b>
<b>Ključne besede:</b>	<b>celostni razvoj, podeželje, komasacija, prenova vasi</b>

### **Izvleček**

V diplomski nalogi so proučeni okvirni pogoji za razvoj podeželja in instrumenti razvoja podeželja v Sloveniji in na Bavarskem. Posebna pozornost je namenjena bavarskem instrumentu celostnega razvoja podeželja (Integrierte Laendliche Entwicklung - ILE), ki je namenjen povezovanju med ostalimi instrumenti oz. aktivnostmi v podeželskem prostoru s poudarkom na medobčinskem sodelovanju pri izvajanju ukrepov skupnih projektov. Razvojne aktivnosti so na Bavarskem usklajene znotraj koncepta celostnega razvoja podeželja, ki predstavlja plansko osnovo vsem razvojnim aktivnostim na podeželju. Ugotavljamo, da v Sloveniji celostnega razvoja še ne poznamo, za čimprejšnjo sanacijo stanja pa bi bilo smiselno upoštevati izkušnje iz tujine. Cilj naloge je primerjati razpoložljive instrumente v obeh državah in z upoštevanjem bogatih bavarskih izkušenj izdelati predlog za ureditev, ki bi omogočala celosten in posledično trajnosten razvoj podeželja v Sloveniji. Komponente bavarskega celostnega razvoja podeželja so ovrednotene glede na možnosti prenosa teh komponent v slovenski sistem. Predlagan je »uvoz« prenosljivih in omejeno prenosljivih komponent, ki jih je smiselno vključiti v obstoječi planski in institucionalni sistem v Sloveniji.

## **BIBLIOGRAPHIC – DOCUMENTALISTIC INFORMATION**

**UDC:** 711.3(433+497.4)(043.2)  
**Author:** Uroš Drobež  
**Supervisor:** Ass. Prof. Ph.D. Anton Prosen  
**Co-supervisor:** Dr.-Ing. Michael Klaus  
**Title:** Instruments for integrated rural development in Bavaria and Slovenia  
**Notes:** 100 p., 6 tab., 15 fig.  
**Key words:** integrated development, countryside, land consolidation, village renewal

### **Abstract**

The present work focuses on rural development and its instruments in Bavaria and Slovenia. The great stress is laid on bavarian instrument for rural development (Integrierte Laendliche Entwicklung - ILE). This instrument connects various instruments in rural area with an accent on cooperation between rural communities. Several development activities in Bavaria are taking a place in the concept of integrated rural development, which represents a basis for all development activities in countryside. It is established that integrated development in Slovenia is not a common praxis and therefore some experiences from abroad should be taken into consideration. The main purpose of the diploma thesis is to compare available instruments for rural development in both countries and after studying bavarian experiences to apply them to the conditions in Slovenia. The components of bavarian integrated rural development are valuated in view of possibility for the transfer of such components into slovenian system. When components are considered completely or limited transferable, an »import« and integration into existent system of planning and institutional system in Slovenia is suggested.

## **ZAHVALA**

Za pomoč pri nastajanju diplomske naloge se zahvaljujem mentorju izr. prof. dr. Antonu Prosenu in somentorju Dr.-Ing. Michaelu Klausu iz Katedre za urejanje zemljišč in razvoj podeželja na Tehniški univerzi v Muenchnu. Zahvaljujem se tudi ostalim na tej katedri, ki so mi pomagali z raznovrstnimi nasveti in mi tako ali drugače olajšali in olepšali bivanje v Nemčiji.

Posebno pa se zahvaljujem staršema, ki sta me podpirala v vseh pogledih in mi omogočila šolanje.

## KAZALO VSEBINE

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>OKVIRNI POGOJI ZA RAZVOJ PODEŽELJA</b>	<b>6</b>
2.1	Razvoj podeželja v Evropski uniji	6
2.2	Razvoj podeželja v Sloveniji	8
2.2.1	Zgodovina aktivnosti na slovenskem podeželju	8
2.2.2	Planski sistem in zakonodaja	10
2.2.2.1	Splošna administrativna ureditev	10
2.2.2.2	Pristojnosti države, regij in občin na področju urejanja prostora	11
2.2.2.3	Prostorski akti	15
2.2.2.4	Zakonodaja na področju urejanja podeželja	18
2.2.2.5	Organiziranost na področju razvoja podeželja	21
2.2.2.6	Program CRPOV	22
2.2.2.7	Program razvoja podeželja	24
2.2.3	Stanje in problematika slovenskega podeželja	28
2.3	Razvoj podeželja v Nemčiji oz. na Bavarskem	29
2.3.1	Zgodovina aktivnosti v podeželskem prostoru	29
2.3.2	Planski sistem in zakonodaja	30
2.3.2.1	Splošna administrativna ureditev	30
2.3.2.2	Pristojnosti zveze, dežele, regij in lokalnih skupnosti na področju urejanja prostora	31
2.3.2.3	Najpomembnejši zakonodajni dokumenti v ZRN in na Bavarskem	34
2.3.2.4	Instrumenti na področju urejanja prostora v ZRN	36
2.3.2.5	Organiziranost na področju razvoja podeželja	39
2.3.3	Stanje in problemi bavarskega podeželja	43
<b>3</b>	<b>CELOSTNI RAZVOJ PODEŽELJA (ILE) NA BAVARSKEM</b>	<b>45</b>
3.1	Nove zahteve v podeželskem prostoru	45
3.2	Predhodni instrumenti ILE-ja	46

<b>3.3</b>	<b>Zakonodajne osnove</b>	<b>46</b>
<b>3.4</b>	<b>Širok spekter instrumentov za razvoj podeželja znotraj celostnega razvoja podeželja</b>	<b>47</b>
<b>3.5</b>	<b>Strateške usmeritve</b>	<b>48</b>
<b>3.6</b>	<b>Planska in izvedbena raven</b>	<b>51</b>
<b>3.6.1</b>	<b>Celostni razvoj podeželja (ILE) kot instrument za povezovanje planiranja z izvajanjem</b>	<b>52</b>
<b>3.6.2</b>	<b>Vloga Uprave za razvoj podeželja</b>	<b>55</b>
<b>3.6.3</b>	<b>Izvajanje celostnega razvoja podeželja glede na prostorske razsežnosti in glede na problematiko</b>	<b>57</b>
<b>3.6.4</b>	<b>Oblike partnerstva in sodelovanja pri izvajanju ILE-ja</b>	<b>58</b>
<b>3.6.5</b>	<b>Proces – organiziranost in izvajanje procesa celostnega razvoja podeželja</b>	<b>59</b>
<b>3.6.5.1</b>	<b>Začetna faza</b>	<b>63</b>
<b>3.6.5.2</b>	<b>Pripravljalna in konceptualna faza (priprava ILEK-a)</b>	<b>63</b>
<b>3.6.5.3</b>	<b>Izvedbena faza</b>	<b>64</b>
<b>3.6.5.4</b>	<b>Faza nadaljnjega izvajanja</b>	<b>64</b>
<b>3.7</b>	<b>Celostni razvoj podeželja v praksi</b>	<b>65</b>
<b>3.7.1</b>	<b>Financiranje</b>	<b>65</b>
<b>3.7.2</b>	<b>Kontrola uspešnosti</b>	<b>65</b>
<b>3.7.3</b>	<b>Institucionalne oblike sodelovanja pri celostnem razvoju podeželja</b>	<b>66</b>
<b>3.7.4</b>	<b>Primeri iz prakse</b>	<b>67</b>
<b>3.8</b>	<b>Zaključki</b>	<b>68</b>
<b>4</b>	<b>PRIMERJAVA INSTRUMENTOV RAZVOJA PODEŽELJA</b>	<b>70</b>
<b>4.1</b>	<b>Primerjava planskih sistemov in zakonodaje na področju urejanja prostora</b>	<b>70</b>
<b>4.2</b>	<b>Instrumenti razvoja podeželja</b>	<b>74</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Prenova vasi in CRPOV</b>	<b>75</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Komasacije</b>	<b>77</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Celostni razvoj podeželja</b>	<b>79</b>
<b>4.3</b>	<b>Sklep</b>	<b>81</b>



<b>5</b>	<b>IDENTIFICIRANJE PRENOSLJIVIH KOMPONENT BAVARSKEGA CELOSTNEGA RAZVOJA PODEŽELJA IN PREDLOG UREDITVE V SLOVENIJI</b>	<b>82</b>
<b>5.1</b>	<b>Problematika</b>	<b>82</b>
<b>5.2</b>	<b>Prenosljivost osnovnih komponent ILE-ja</b>	<b>82</b>
<b>5.3</b>	<b>Predlog ureditve v Sloveniji</b>	<b>86</b>
<b>5.3.1</b>	<b>Planski sistem</b>	<b>86</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Organiziranost razvojnih aktivnosti</b>	<b>88</b>
<b>5.3.3</b>	<b>Sklep</b>	<b>90</b>
<b>6</b>	<b>ZAKLJUČEK</b>	<b>91</b>
<b>VIRI</b>		<b>93</b>

## KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Določbe Zakona o komasaciji (FlurbG), ki predstavljajo osnovo za izvajanje ILE-ja	47
Preglednica 2: Atributi ILE-ja	50
Preglednica 3: Prenova vasi na Bavarskem in CRPOV v Sloveniji	76
Preglednica 4: Komasacije na Bavarskem in v Sloveniji	79
Preglednica 5: Pogojna primerjava med instrumenti podeželskega razvoja na Bavarskem in v Sloveniji	80
Preglednica 6: Prenosljivost komponent bavarskega ILE-ja v Slovenijo	85

## KAZALO SLIK

Slika 1: Okvirna zgradba diplomske naloge	5
Slika 2: Politika razvoja podeželja v obdobju 2007-2013	27
Slika 3: Stopnje urejanja prostora v ZRN	33
Slika 4: Sistem urejanja prostora, ostalo formalno planiranje, neformalno planiranje in razvojni koncepti glede na ravni planiranja v Nemčiji	37
Slika 5: Bavarski uradi za razvoj podeželja	41
Slika 6: Razvoj podeželja na Bavarskem	49
Slika 7: Položaj koncepta celostnega razvoja podeželja (ILEK-a) v državnem zakonodajnem sistemu	51
Slika 8: Umeščenost koncepta celostnega razvoja podeželja (ILEK-a) v celoten proces celostnega razvoja podeželja	59
Slika 9: Zgledna organizacijska struktura ILE-ja	60
Slika 10: Planske faze pri ILE-ju	62
Slika 11: Sistem urejanja prostora v Nemčiji in v Sloveniji	73
Slika 12: Shema poteka preverjanja prenosljivosti komponent ILE-ja iz Bavarske v Slovenijo	83
Slika 13: Predlog planskega sistema v Sloveniji	86
Slika 14: Predlog razširjene vloge programa celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV)	87
Slika 15: Predlog institucionalne ureditve na področju razvoja podeželja v Sloveniji	89

## OKRAJŠAVE

AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (agrarno strukturno razvojno planiranje)
ARSKTRP	Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja
AVP	Agrarstrukturelle Vorplanung – AVP (Agrarno strukturno predplaniranje)
BauGB	Baugesetzbuch (gradbeni zakonik)
BayBO	Bayerische Bauordnung (Bavarski zakon o gradbenih predpisih)
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz (Bavarski deželni zakon o planiranju)
CRPOV	Celostni razvoj podeželja in obnova vasi
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EU	Evropska unija
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept (Evropski prostorski razvojni koncept)
FIG	Federation Internationale des Geometres (Mednarodna zveza Geodetov)
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz (Zakon o komasaciji)
GAK	Gemeinschaftsaufgaben “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (družbene naloge »izboljšanja agrarne strukture in varstva obale«)
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Zakon o družbenih nalogah »izboljšanja agrarne strukture in varstva obale«)
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung (celostni oz. integralni razvoj podeželja) * kratica je uporabljena, kadar se nanaša konkretno na instrument
ILEK	Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept (koncept celostnega razvoja podeželja)
LAS	Lokalne akcijske skupine
LEADER	Leading Education and Development in Emerging Regions (pobuda EU-ja, namenjena razvoju podeželja)
LEP	Landesentwicklungsplan (deželni razvojni plan)

MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MOP	Ministrstvo za okolje in proctor
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques (standardna klasifikacija teritorialnih enot)
PRP	Program razvoja podežeja
ROB	Raumordnungsberichte (poročilo o urejanju prostora)
ROG	Raumordnungsgesetz (Zakon o urejanju prostora)
RPV	Regionale Planungsverband (plansko združenje)
RS	Republika Slovenija)
SAPARD	Special Action Programme for Agriculture and Rural Development (posebni akcijski programi za razvoj kmetijstva in podeželja)
SKP	Skupna evropska kmetijska politika
SKTE	Standardna klasifikacija teritorialnih enot
ZEN	Zakon o evidentiranju nepremičnin
ZG	Zakon o gozdovih
ZGO	Zakon o graditvi objektov
Zkme	Zakon o kmetijstvu
ZVKD	Zakon o varovanju kulturne dediščine
ZKZ	Zakon o kmetijskih zemljiščih
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZRN	Zvezna republika Nemčija
ZSSR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
ZureP	Zakon o urejanju prostora
ZVO	Zakon o varstvu okolja

## 1 UVOD

V Sloveniji živi več kot polovica prebivalstva na podeželju, ki obsega 96% slovenskega teritorija (Ravbar, 2006). Kljub temu je bilo ruralno planiranje v Sloveniji v zgodovini zelo zapostavljeno. V nalogi so predstavljeni instrumenti za izvajanje celostnega razvoja podeželja na Bavarskem in v Sloveniji. Čeprav imamo v Sloveniji na ideološki ravni te instrumente dokaj temeljito definirane, se v praksi kažejo za precej neučinkovite oz. celo neuresničljive. V diplomu je poudarek na najnovejšem nemškem oz. bavarskem instrumentu celostnega razvoja podeželja (ILE) in analizi možnosti za uporabo tega instrumenta v Sloveniji. ILE oz. celostni razvoj podeželja (Integrierte Ländliche Entwicklung) je najnovejši bavarski instrument na področju urejanja podeželskega prostora. Temelji na vseh preteklih dognanjih, podeželski prostor poskuša obravnavati celostno in stremi k preprečevanju negativnih trendov v prihodnosti.

Bavarska je lahko v marsikaterem pogledu vzor tudi bolj razvitim evropskim državam. Zanimivo je, da je kljub zelo razvitemu kmetijstvu in industriji oz. celotnemu gospodarstvu ena najmanj onesnaženih dežel na svetu. Težave, s katerimi se danes soočajo tudi države t.i. razvitejšega sveta so predvideli in reševali že pred mnogimi leti. Viri poročajo, da so pričeli s preurejanjem zemljišč že v 16. stoletju, leta 1886 pa je bavarski kralj Ludwig sprejel prvi zakon, ki omenja komasacijo. Zvezni zakon o komasaciji (Bundesflurbereinigungsgesetz) iz leta 1954, ki v osnovi velja še danes, ima za cilj uporabo komasacije za izboljšanje pogojev v kmetijstvu in povečanje produktivnosti ob upoštevanju varstva narave. Prav tako se je na Bavarskem že leta 1959 v povezavi s podporo kmetijstvu (Agrarförderung) pričela t.i. sanacija vasi (Dorfsanierung), katere cilj je bilo zmanjševanje socialnih in gospodarskih problemov na podeželju. V 80. letih so začeli razvijati tudi celovit informacijski sistem za urejanje okolja z elementi varstva okolja (Fachdatenbank für Landesentwicklung und Umweltfragen). Podobno je (bilo) tudi na drugih ravneh prostorskega planiranja.

Pomembno vlogo pri razvoju podeželja na Bavarskem imajo uradi za razvoj podeželja. Le-ti so se po usmeritvah Agende 2000 leta 1994 razvili (oz. preimenovali) iz nekdanjih komasacijskih uradov (Flurberinigungsverwaltungen), katerih zgodovina sega vse do leta

1886, ko so bili tudi zakonsko utemeljeni (Zakon o komasaciji - Gesetz "Die Flurbereinigung betreffend") kot službe, pristojne za izvajanje komasacij na kmetijskih zemljiščih. Osnovne težnje, t.j. pomoč podeželju in podeželskemu prebivalstvu, so ostale do danes podobne, a vendarle je bil v preteklosti poudarek predvsem na povečanju produktivnosti kmetijstva, danes pa se poskuša čimbolj upoštevati različne zahteve podeželskega prostora. Poleg spremenjenega imena so uradi za razvoj podeželja torej prevzeli tudi nove naloge na področju kmetijstva in razvoja podeželja s poudarkom na celostnem obravnavanju podeželskega prostora.

Na tem mestu je smiselno na kratko objasniti tudi pojem celostnega oz. integralnega razvoja, saj je ta v nalogi večkrat omenjen. »**Celostni ali integralni razvoj**« pomeni, da so posamezni instrumenti in razvojne aktivnosti združeni v vsebinsko in prostorsko medsebojno usklajene ukrepe. Upoštevati je potrebno ekonomske, ekološke in socialne komponente, ki morajo biti uravnoteženo upoštevane pri načrtovanju razvojnih aktivnosti. Integralni razvoj podeželja je definiran kot "razvojno politični koncept namenjen odpravljanju revščine in slabe razvitosti na podeželju z aktiviranjem samopomoči, ciljno naravnanih državnih ukrepov in zagotavljanja gospodarske rasti v podeželskih območjih" (Dams in sod., 1985, cit. po Perpar, 2002). Po Maglu (1994) naj bodo značilnosti celostnega razvoja podeželja predvsem celovitost in individualnost, pri tem pa ne gre le za ukrepe za razvoj infrastrukture in gospodarskih dejavnosti, temveč tudi za upoštevanje socialno-kulturnih in okoljskih vidikov, pri izvajanju vseh ukrepov pa je vedno potrebno iskati individualne in območju prilagojene rešitve. Posebej vidno vlogo na Bavarskem ima razvoj podeželja s pomočjo prenove vasi (Dorferneuerung) in komasacije (Flurneuordnung). V neposredni zvezi s tem pa se v zadnjih letih vse bolj kaže nujnost medobčinskega sodelovanja pri planskih in izvedbenih zasnovah ter medsebojno usklajenih strategijah razvoja podeželja. Tako se je nekdanji pojem »regionalni razvoj podeželja« pretvoril v »celostni razvoj podeželja« (Integrierte ländliche Entwicklung). Potrebno je povedati, da sta kljub poudarjanju celostnosti razvoja podeželja glavna instrumenta razvoja podeželja na Bavarskem še vedno komasacija in prenova vasi, na ta vidik razvoja podeželja pa je osredotočena tudi glavnina diplomske naloge.

Pojma **podeželje** ni mogoče opredeliti z enostavno definicijo. Nekateri avtorji ruralni prostor enačijo z vsem, kar ni urbano oz. mestno, drugi pa ga obravnavajo širše na podlagi njegovih značilnosti in dejavnosti, ki se v tem prostoru odvijajo (Perpar, 2002). V zadnjem času je tudi nedopustno podeželje preveč toga povezovati s kmetijstvom in gozdarstvom, saj sta danes ti dve dejavnosti vpeti v številne obrtne in proizvodne dejavnosti ter turizem, v ekonomskem smislu pa izgubljata na pomenu. Kot stične točke različnih definicij lahko izpostavimo predvsem naslednje značilnosti podeželja: manjša gostota poseljenosti, manjša in bolj razpršena naselja, manjša ali celo negativno rast prebivalstva in preprostejša socialna razslojenost kot v mestnih območjih. Za podeželje sta značilni tudi bolj ali manj neokrnjena narava, ki predstavlja življenjski prostor flore in favne, ter prevladujoča kmetijska in gozdarska dejavnost.

## **Metodologija**

Metodološko je raziskovalno delo v glavnem zajemalo pregled nemške in slovenske strokovne literature ter zakonodaje s področja razvoja podeželja. Ključno delo, na katerega se nanaša analiza možnosti prenosa komponent ILE-ja iz Bavarske v Slovenijo, je doktorska disertacija Francisca Obreque-ja<sup>1</sup>. Prenosljivost raznih gospodarskih instrumentov iz visoko razvitih v gospodarsko manj razvite dežele (t.i. »Know-how-Transfer«) je že dolgo predmet preučevanj. Prenos instrumentov javnega sektorja pa je bil precej manj obravnavan, čeprav gre v splošnem metodološko gledano za podoben poskus umestitve dobro delujočega, preizkušenega instrumenta v novo okolje, z bolj ali manj drugačnimi pogoji za izvedbo. Ker gre pri celostnem razvoju podeželja (ILE-ju) za zelo kompleksen instrument, ki povezuje vse dosedanje instrumente in nosilce razvoja podeželja, je potrebno preučiti okvirne pogoje za delovanje instrumenta v državi izvora in okvirne pogoje za umestitev instrumenta v ciljno državo.

Večji del raziskovalnega dela diplome je bilo opravljeno na Tehniški univerzi v Muenchnu, na Katedri za urejanje zemljišč in razvoj podeželja, ki jo vodi prof. Dr.-Ing. Holger Magel. Neposredno pa mi je pomoč in nasvete v zvezi z bavarskim sistemom urejanja podeželja nudil

---

<sup>1</sup> V disertaciji se avtor ukvarja s prenosljivostjo komponent bavarske prenove vasi v Čile.



njegov strokovni sodelavec Dr.-Ing. Michael Klaus. Na katedri profesorja Magla se ukvarjajo s proučevanjem ukrepov za razvoj podeželja, vsako leto pa prirejajo tudi znanstvene simpozije, na katerih se soočajo politiki, znanstveniki in strokovnjaki iz prakse. Prav tako se na katedri vrši tudi nov (bolonjski) magistrski študij zemljiškega managementa, kjer se šolajo študenti iz vsega sveta.

## **Hipoteza**

V Sloveniji je pristop k urejanju podeželja izrazito sektorski, instrumenti za razvoj podeželja nimajo celostnega značaja. Za uveljavitev celostnega pristopa k razvoju podeželja sta nujna ustanovitev institucije, pristojne za usklajevanje razvoja podeželja, ter razvoj popolnejše metodologije na področju razvoja podeželja.

## **Cilj**

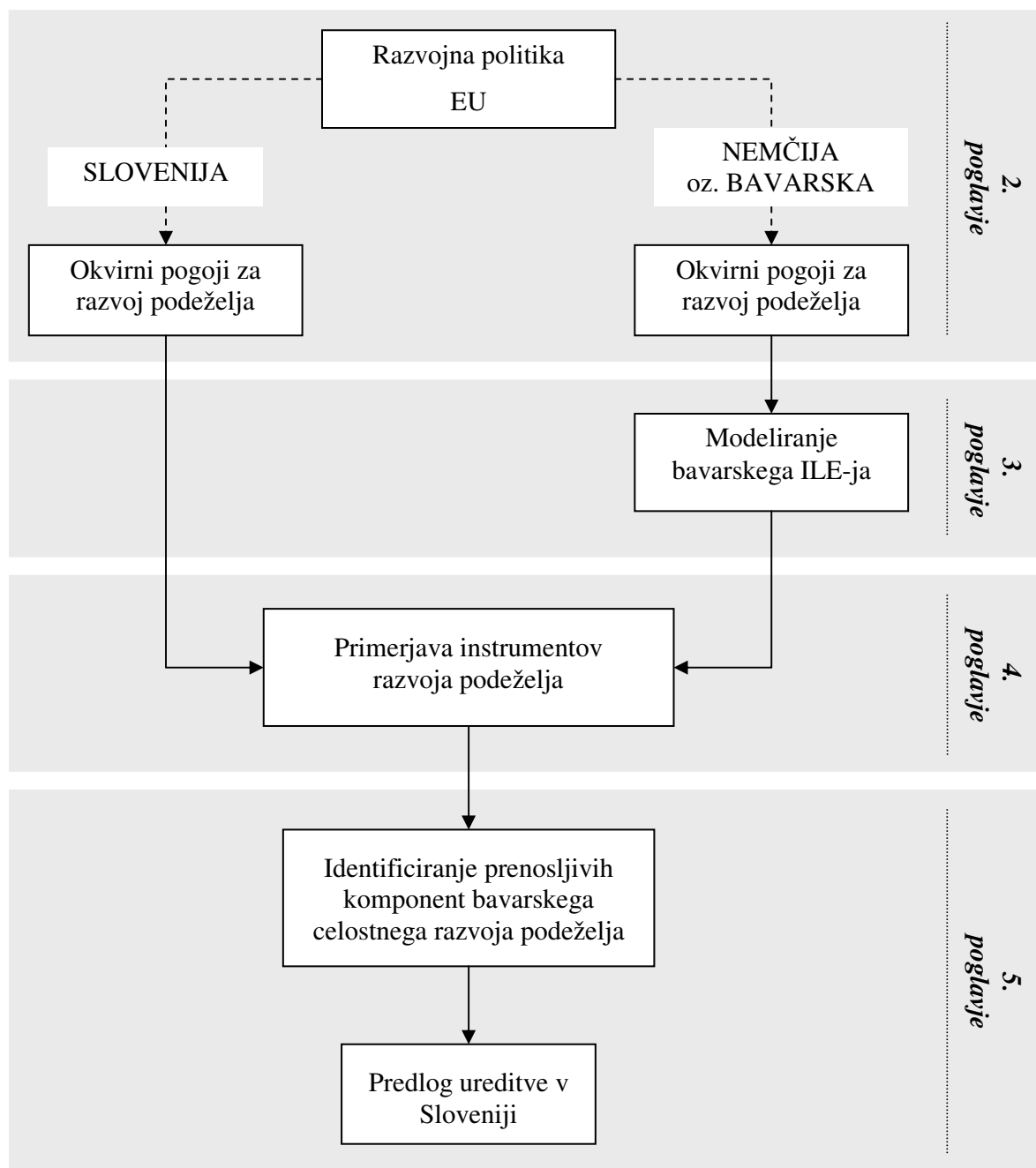
- Prikazati problematiko slovenskega razvoja podeželja z upoštevanjem stanja na Bavarskem.
- Podati nekatere predloge za izboljšanje instrumentov za razvoj podeželja v Sloveniji z upoštevanjem bavarskega modela celostnega razvoja podeželja.

## **Zgradba**

Diplomska naloga je zgrajena iz štirih bistvenih poglavij (Slika 1):

- V 2. poglavju so ločeno opisani okvirni pogoji razvoja podeželja (splošen planski sistem, zakonodaja, instrumenti, stanje in problemi) na Bavarskem in v Sloveniji.
- V 3. poglavju je modeliran povezovalni instrument celostnega razvoja podeželja na Bavarskem (ILE).
- V 4. poglavju je primerjava instrumentov razvoja podeželja na Bavarskem in v Sloveniji.
- 5. poglavje je namenjeno podajanju ključnih izsledkov diplomskega dela. Komponente celostnega razvoja podeželja je potrebno:

- identificirati in ovrednotiti (prenosljive, delno prenosljive, neprenosljive komponente) in
- integrirati v koncept slovenskega razvoja podeželja oz. podati usmeritve za celostno urejanje podeželja v Sloveniji.



Slika 1: Okvirna zgradba diplomske naloge

## 2 OKVIRNI POGOJI ZA RAZVOJ PODEŽELJA

Tako Bavarska kot Slovenija sta članici Evropske skupnosti oz. unije (EU), zato je za obe pomembna njena politika ter splošni koncept razvoja podeželja. Kmetijska politika EU je izrednega pomena za vse članice skupnosti, saj s financiranjem in zakonskim omejevanjem neposredno narekuje razvoj podeželja.

### 2.1 Razvoj podeželja v Evropski uniji

Evropsko unijo od 1. maja 2004 dalje tvori 25 članic. Iz gospodarske skupnosti, ki je bila ustanovljena leta 1957 v Rimu, se je sčasoma<sup>2</sup> razvila gospodarska, denarna in politična unija, ki je postala tudi pomemben dejavnik varnostne in zunanje politike. Unija je pristojna za vsa področja, kjer lahko države članice skupaj delujejo učinkoviteje (na primer uravnoteženje pridelave v kmetijstvu).

Podeželje predstavlja okoli 80% celotnega teritorija Evropske unije in je dom približno četrtini vsega njenega prebivalstva. Zadnja programska perioda strukturnih skladov in instrumentov se je iztekla na koncu decembra 2006, septembra 2005 pa je bila sprejeta nova Uredba Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja za obdobje 2007-2013. Skupna evropska kmetijska politika (SKP), ki je bila prej bolj usmerjena na kmetijski sektor, se je preoblikovala v celovito politiko razvoja podeželja. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)<sup>3</sup> je po novi politiki razvoja podeželja celostni finančni in programski instrument. Okrepljen je tudi nadzor, ocenjevanje in poročanje o učinkih financiranja in okrepljen pristop od spodaj navzgor (Bottom-Up), kar pomeni, da bodo imele države članice pomembnejšo vlogo pri prilagajanju programov lokalnim programom. Posamezni spodbujevalni ukrepi segajo od spodbujanja celostnega razvoja podeželja pa vse do premij za okoljevarstvene programe. Poleg tega je za določena področja v uredbi vključena tudi dosedanja LEADER zasnova. Vzporedno k predlogom za nove strukturne ureditve tvori EKSRP tudi osnovo za drugi steber skupne kmetijske politike.

---

<sup>2</sup> Pomembna prelomnica je bil podpis Maastrichtske pogodbe 7. februarja 1992.

<sup>3</sup> V ZRN se uporablja kratica ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes).

EU si prizadeva dosegati cilje celostnega razvoja s pomočjo štirih osi politike razvoja podeželja:

1. os: povečevanje konkurenčnosti v kmetijskem in gozdarskem sektorju,
2. os: izboljšanje okolja in pokrajine,
3. os: kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija kmetijskega gospodarstva,
4. os: LEADER.

Vsak program mora vsebovati element LEADER, v okviru katerega se izvajajo lokalne razvojne strategije lokalnih akcijskih skupin. Več o posameznih oseh je podano v poglavju 1.2.2.7.

Kmetijske pomoči se črpajo iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), v katerem so zbrana vsa sredstva EU, namenjena kmetijstvu. Za prostorski razvoj držav članic EU je pomemben Evropski prostorski razvojni koncept (EUREK)<sup>4</sup>, ki je bil izdelan leta 1999. Gre za politične okvirne smernice za izboljšanje sodelovanja na področju sektorskih politik skupnosti z večjim prostorskim učinkom. Bistvena je ugotovitev, da so ukrepi članic lahko medsebojno boljše usklajeni, če so naravnani na določene skupne cilje prostorskega razvoja. EUREK je dokument z meddržavnim, svetovalnim in neobvezujočim značajem. Če želijo države članice upoštevati dokument, morajo vključiti njegove določbe v njihovo državno politiko.

---

<sup>4</sup> EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept

## **2.2 Razvoj podeželja v Sloveniji**

Ko opredeljujemo razvoj podeželja in stanje le-tega v Sloveniji, ne moremo mimo zgodovine preteklih aktivnosti na tem področju, saj so ravno te zgovoren pokazatelj trenutnega stanja v prostoru in vzrokov, ki so do tega stanja pripeljali. Za možnost uveljavitve izbranih instrumentov v določenem okolju sta zelo pomembna veljavna zakonodaja in planski sistem ter že uveljavljeni programi in instrumenti s tega področja.

### **2.2.1 Zgodovina urejanja kmetijskih zemljišč**

Urejanje kmetijskih zemljišč v Sloveniji je smiselno razdeliti v 3 zgodovinska obdobja:

- **Agrarna politika pred 2. svetovno vojno**

Glavni vzroki za današnjo majhnost in razdrobljenost slovenskih kmetij so v glavnem že v agrarni politiki in agrarnih ukrepih pred 2. svetovno vojno. Preurejanje agrarnega prostora je neposredno vezano na naselitev in obdelavo kmetijskih zemljišč. Na naselitev so seveda najprej vplivali geografski dejavniki: zemljepisna lega, relief, hidrografske in pedološke razmere. Slovenci so se na že kultiviranih tleh začeli naseljevati v drugi polovici 6. stoletja, v 13. in 14. stoletju pa se je naselitveni tok preusmeril v višje in z gozdom poraščene, nekultivirane predele (Prosen, 1993, cit. po Mikeln, 1991). Z izboljšanjem agrarne opreme in s tem povezanim povečanjem donosnosti zemljišč ter z naraščanjem deleža zaposlenih v neagrarnem sektorju so se začele kmetije deliti. Kmetije so se delile tudi zaradi pojave kajzarstva. Tisti, ki niso imeli gruntov ali pa na njih niso mogli ostati, so si preživetje poskušali zagotoviti na kajžah oz. majhnih kmetijah, ki so jih dobili v obdelovanje. Tudi prehod s kolektivne na individualno posest je povzročil nadaljnjo delitev kmetij. Kljub načelu nedeljivosti kmetij, ki je veljalo več stoletij, je zaradi različnih vzrokov prav tako vseeno prihajalo do močne delitve kmetij na prostoru današnje Slovenije. S koncem fevdalizma (agrarna reforma leta 1848) se je z zemljiško odvezo propadla fevdalna posest razdelila med kmete, v lasti veleposestnikov oz. bivših fevdalnih gospodov pa je še naprej ostala večina zemlje. Kmetije za obdelovanje kmetij, ki so jih dobili v last, niso imeli dovolj sredstev, zato so se zadolževali pri veleposestnikih. Na začetku 20. stoletja so se začele kmetije zaradi

prezadolženosti deliti, nekatere pa so celo propadle. V času pred 2. svetovno vojno se je začela tudi močna urbanizacija, povečalo se je število polkmetov, še pospešila pa se je drobitev kmetij v bližini urbanih naselij z namenom stanovanjske gradnje.

Med svetovnima vojnama je bilo zaradi pomanjkanja sredstev izvedenih le 6 komasacij na skupni površini 772 ha (Borec, 1997).

- **Agrarna politika v letih 1945 – 1990**

Leta 1945 je bil sprejet Zakon o agrarni reformi, katerega cilj je bil odpraviti kapitalistične odnose v kmetijstvu in povečati državno oz. družbeno lastnino. Za doseg tega cilja so se izvajale razlastitve, komasacije v korist državnega premoženja in uvajanje »zemljiškega maksimuma« za kmete. Kmetje so lahko imeli v lasti sprva 20 – 35 ha plodne zemlje, z letom 1953 pa se je zemljiški maksimum zmanjšal na 10 ha, z izjemami za zahtevnejše obdelovalne površine, kot so zemljišča na Krasu in v hribovitih predelih (Borec, 1997). Kljub vsem ukrepom je na podeželju v Sloveniji ostala velika večina posestev v privatni lasti.

Do l. 1973 so se izvedle komasacije in melioracije na 1333 hektarih, izvajale pa so jih kmetijske organizacije s svojim denarjem in posojili (Cerjak, Prosen, 2001).

Leta 1973 je bilo s sprejetjem Zakona o kmetijskih zemljiščih urejeno financiranje agrarnih operacij. Predpisan je bil prispevek za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ki je predstavljal namenski vir za sofinanciranje komasacij kmetijskih zemljišč. Od leta 1976 do leta 1980 so bile izvedene komasacije na 782 hektarih (Cerjak, Prosen, 2001).

Do osamosvojitve je imela Slovenija celovit sistem družbenega planiranja, ki je vseboval ekonomski, socialni in prostorski vidik planiranja. Produkt družbenega planiranja so bili srednjeročni in dolgoročni družbeni plani, tovrstno planiranje pa je krepilo ekonomsko in socialno komponento planiranja, prostorska komponenta pa je nazadovala.

Intenzivnejše obdobje v zgodovini urejanja kmetijskih zemljišč je bilo obdobje med leti 1981 in 1990. Zakon o zagotavljanju in usmerjanju sredstev za usposabljanje zemljišč za družbeno

organizirano kmetijsko proizvodnjo v obdobju 1982 – 1985 je imel močan vpliv na izvajanje agrarnih operacij. Od leta 1982 do 1985 so se izvedle komasacije na 22.735 hektarih, med leti 1986 in 1990 pa na 26.785 hektarih kmetijskih zemljišč (Cerjak, Prosen, 2001).

Kljub vsem ukrepom agrarne zemljiške politike pa se je agrarna struktura do leta 1991 neprenehoma slabšala (Kovačič, 1996).

- **Kmetijska zemljiška politika po osamosvojitvi (l. 1991)**

V letu 1991 je Slovenija postala neodvisna država. Takratna skupščina je sprejela sklep o moratoriju nad izvajanjem melioracij in neposredno tudi komasacij. Postopki komasacij so zaradi te prepovedi ter splošne politične in organizacijske nedefiniranosti zamrli za določen čas.

Na osnovah državne samostojnosti, uvajanja tržnega gospodarstva, pridruževanja Evropski uniji, racionalizacije kmetijstva, želje po izboljšanju demografske strukture (itd.) je kmetijsko ministrstvo v letu 1991 izdelalo program »Celostnega razvoja podeželja in prenove vasi« (CRPOV). V okviru tega programa so se pričeli izvajati posamezni ukrepi, ki predstavljajo prve poskuse celostnega pristopa k razvoju podeželja v Sloveniji. Program CRPOV je temeljiteje opredeljen v poglavju 1.2.2.6.

## **2.2.2 Planski sistem in zakonodaja**

### **2.2.2.1 Splošna administrativna ureditev**

V Ustavi je Slovenija opredeljena kot demokratična, pravna in socialna država s tremi vejami oblasti: zakonodajno, ki jo predstavlja državni zbor, sodno s sodišči in izvršilno z vlado na čelu. Predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Državni zbor sestavlja 90 poslancev, ki so voljeni na neposrednih volitvah. Poslanci volijo predsednika vlade ter imenujejo in razrešujejo ministre na predlog predsednika vlade. Vlada vodi in usmerja državno upravo prek ministrstev. Posamezno ministrstvo se ustanovi za eno ali več medsebojno povezanih upravnih področij. Državna administracija se na lokalni ravni izraža z 58 upravnimi enotami. Država s pomočjo upravnih enot izvaja oblast

na lokalnem nivoju. Le-te predstavljajo dekoncentrirane ozemeljske državne organe z lastnim področjem dejavnosti, nalogami in pristojnostjo za eno ali (praviloma) več občin.

V Sloveniji je zagotovljena tudi lokalna samouprava, kar pomeni, da lahko občine samostojno opravljajo in urejajo naloge, ki so v njihovi pristojnosti. Več o občinah, njihovih nalogah in pristojnostih je podano v naslednjem poglavju.

### **2.2.2.2 Pristojnosti države, regij in občin na področju urejanja prostora**

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) je krovni zakon o urejanju prostora v Sloveniji. Ureja prostorsko načrtovanje in uresničevanje načrtovanih prostorskih ureditev, zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo ter vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov ter določa pogoje za upravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja (1. člen ZUreP-a).

Slovenija ima 3 ravni planiranja: državno, regionalno in občinsko oz. lokalno raven. Na tem mestu je potrebno izpostaviti še princip subsidiarnosti, ki kot politično načelo pravi, da naj se javne zadeve uresničujejo čim bližje državljanom, oz. da naj višja raven ne ureja zadev, ki bi jih vsaj tako učinkovito lahko urejala nižja raven.

V pristojnosti **države** je priprava zakonov, strategij in politik, ki jih v končni fazi sprejemata državni zbor oz. vlada Republike Slovenije. Pristojnosti za prostorsko planiranje ima predvsem Ministrstvo za okolje in prostor (MOP), ni pa neke institucije, ki bi povezovala delo tega ministrstva z ostalimi sektorskimi ministrstvi (npr. z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, z Ministrstvom za promet in zveze itd.).

Pristojnosti države na področju prostorskega planiranja so opredeljene v 11. členu Zakona o urejanju prostora:

1. določanje ciljev, usmeritev in izhodišč prostorskega razvoja,
2. predpisovanje splošnih pravil in pogojev za urejanje prostora,
3. načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena,
4. izvajanje prostorskih ukrepov za uresničevanje državnih prostorskih aktov,



5. izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni lokalnih skupnosti,
6. vodenje in izvajanje aktivne zemljiške politike,
7. vodenje sistema in posameznih zbirk podatkov iz tega zakona,
8. razvijanje in spodbujanje strokovnega dela na področju urejanja prostora in prostorskega načrtovanja,
9. pripravo in sprejem poročil o stanju na področju urejanja prostora in
10. sodelovanje pri zadevah urejanja prostora na mednarodnem področju.

V Sloveniji **regionalna raven** še ni formalno urejena, zato pristojnosti za urejanje prostora na tej ravni niso jasno določene. V pripravi je Zakon o pokrajinah, ki bo uredil vprašanja v zvezi z ustanovitvijo administrativnih regij v Sloveniji. Ustava in Zakon o lokalni samoupravi sta sicer že prej omogočala povezovanje občin v širše lokalne skupnosti (3. člen Zakona o lokalni samoupravi, 143. člen Ustave RS), a se interes za takšno povezovanje ni pokazal. V državnem zboru so 21. junija 2006 podprli spremembo ustave, da bo omogočeno ustanavljanje pokrajin.

Trenutno se v Sloveniji za potrebe regionalnega planiranja oz. za izdelavo regionalnih zasnov uporabljajo statistične regije, torej razdelitev na prostorske enote po nomenklaturi Evropske unije na ravni SKTE 3<sup>5</sup> na 12 statističnih regij.

Do ustanovitve širših lokalnih skupnosti ima glavno vlogo pri spodbujanju regionalnega razvoja država. Le-ta določa nacionalno strategijo razvoja vseh (statističnih) regij in vzpostavlja strokovno in finančno podporo regijam z izdelavo smernic njihovih regionalnih razvojnih programov. Država torej skrbi za zakonske, institucionalne in finančne okvire regionalnega razvoja, vseeno pa ostaja iniciativa na lokalni (občinski) ravni.

Za pripravo in smernice regionalnih razvojnih programov ter splošno spodbujanje regionalnega razvoja je bila v okvirih Strategije za prostorski razvoj do 1.1.2006 pristojna Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj. Trenutno je agencija integrirana v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (77. člen

---

<sup>5</sup> Teritorialna členitev Slovenije na ravneh SKTE 0 do SKTE 5 je enaka razdelitvi od NUTS 0 do NUTS 5 (Nomenclature des unités territoriales statistiques) po evropski klasifikaciji teritorialnih enot, vse druge (nižje) ravni SKTE pa so posebej uvedene v Sloveniji.

Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja). Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ima 3 delovna področja: področje lokalne samouprave, področje regionalnega razvoja in področje evropske kohezijske politike. Pod področje regionalnega razvoja spada predvsem usmerjanje regionalnih spodbud iz državnega proračuna, usklajevanje dela ministrstev in drugih služb za zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja, usmerjanje dela javne agencije RS za regionalni razvoj, Javnega sklada RS za regionalni razvoj in usklajevanje delovanja 12 regionalnih agencij za regionalni razvoj v slovenskih statističnih regijah, ki so pristojne za izdelavo regionalnih razvojnih programov.

Kljub prizadevanjem se po podatkih Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj regionalne razlike v razvitosti med statističnimi regijami še vedno ne zmanjšujejo. Več kot polovica ozemlja Slovenije sodi namreč po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) med demografsko ogrožena območja.

Po zadnjem letošnjem občinskem referendumu imamo v Sloveniji 210 **občin**. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) predpisuje, da naj ima vsaka občina vsaj 5000 prebivalcev, vendar se v izrednih primerih<sup>6</sup> kljub neizpolnjevanju tega pogoja dovoljuje ustanovitev nove občine. Že leta 2004 pa je bilo občin pod tem cenzusom kar 95 od tedanjih 192, kar 164 pa jih je potrebovalo pri finančni izravnavi pomoč države (Podpeskar, 2004). Ti podatki o lokalnih prihodkih nam kažejo na visoko stopnjo centraliziranosti v državi. Slovenija je glede na obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah ena najbolj centraliziranih držav v Evropi (Podpeskar, 2004). Težnje po decentralizaciji pa že leta povzročajo politične pobude za ustanovitev pokrajin oz. regij, ki bi služile kot druga raven lokalne samouprave.

Občinska raven je najnižja planska raven v Sloveniji. Občine imajo dolžnost in izvirno pravico do urejanja prostora na svojem območju, razen za posege v prostor, ki so v pristojnosti države. Pomembna je t.i. lokalna samouprava, kar pomeni, da občine samostojno organizirajo in urejajo lastne zadeve. Na čelu občine sta mestni svet in župan, ki sta voljena vsaka 4 leta.

---

<sup>6</sup> Če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin ali zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov (13.a člen ZLS, UL RS 100/2005).

V 140. členu Ustave je definirana osnova za določitev občinskih nalog. K pristojnostim občine sodijo lokalne naloge, ki jih lahko občina sama ureja in se tičejo prebivalcev občine. V pristojnost občine lahko preidejo tudi naloge države, če za to država zagotovi potrebna sredstva.

Naloge, ki jih občina ureja samostojno, se lahko razdelijo v naslednje skupine (Vlaj, 2001):

- na področju normativnega urejanja:

sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte; sprejema občinski proračun, sprejema načrt razvoja občine in zaključni račun; sprejema prostorske plane; predpisuje lokalne plane; ureja upravljanje energetskih in vodovodnih komunalnih objektov; ureja javne ceste in poti; rekreacijske ter druge javne površine; ureja javni red v občini; ureja delovanje občinske uprave; ureja občinske javne službe; ureja način in pogoje upravljanja s premoženjem občine; določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine; sestavlja premoženjsko bilanco ter ureja druge zadeve javnega pomena;

- na področju upravljanja:

upravlja občinsko premoženje; upravlja lokalne javne službe; vodi javna in druga podjetja; upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro; upravlja lokalne ceste in javne poti;

- s svojimi sredstvi:

gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in poti; pospešuje kulturno, društveno, vzgojno in knjižnično dejavnost; gradi komunalne objekte in naprave; gradi stanovanja za socialno ogrožene; zagotavlja delovanje javnih služb; zagotavlja delovanje občinskih organov;

- s svojimi ukrepi:

spodbuja gospodarski razvoj občine; pospešuje razvoj športa in rekreacije; skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč; skrbi za varstvo okolja;

- zagotavlja:

pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah; nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;

- sklepa:

pogodbe o pridobivanju in odtujitvi premičnin in nepremičnin, o koncesijah o uporabi javnega dobra in drugih razmerjih, v katere stopa občina ali pokrajina;

Pristojnosti občine na področju urejanja prostora so natančno opredeljene v Zakonu o urejanju prostora (2. odstavek 12. člena):

1. usmerjanje prostorskega razvoja občine z določanjem ciljev in usmeritev za urejanje prostora v občini ob upoštevanju državnih usmeritev za urejanje prostora na lokalni ravni,
2. predpisovanje podrobnejših meril in pogojev za urejanje prostora na območju občine,
3. načrtovanje prostorskih ureditev na območju občine,
4. izvajanje prostorskih ukrepov za uresničevanje občinskih prostorskih aktov,
5. vodenje in izvajanje ukrepov aktivne zemljiške politike in opremljanja zemljišč,
6. vodenje zbirk prostorskih podatkov iz njene pristojnosti,
7. spremljanje stanja na področju urejanja prostora in skrb za zakonitost in red v prostoru,
8. pripravo in sprejem poročil o stanju na področju urejanja prostora.

Za nekatere prostorske ureditve, ki so skupnega pomena za državo in občino, je v skladu s principom subsidiarnosti smotrnejše, da jih s prostorskimi akti sprejme in ureja občina po predhodnem soglasju ministrstva, pristojnega za prostor (ZUreP-1, 16. člen).

### **2.2.2.3 Prostorski akti**

Zakon o urejanju prostora določa, da se prostorske ureditve določajo in načrtujejo s prostorskimi akti, ki se delijo na državne, občinske in skupne. Zakon postavlja ločnico med strateškimi in izvedbenimi prostorskimi akti. Strateški prostorski akti države in občin so strukturni, usmerjevalni dokumenti z jasno določenimi cilji prostorskega razvoja, ki nimajo neposrednega vpliva na posameznika, medtem ko določajo izvedbeni prostorski akti normativne pogoje za rabo zemljišč in gradnjo objektov, so podlaga za izdelavo projektov ter neposredno zadevajo interese posameznikov.

Temeljni državni strateški dokument usmerjanja prostorskega razvoja v Sloveniji je **strategija prostorskega razvoja Slovenije** (ZUreP-1, 36., 37. člen). V povezavi z drugimi temeljnimi državnimi dokumenti določa strateške smernice za razvoj dejavnosti v prostoru in izhodišča za koordinacijo razvojnih politik v prostoru. Je dolgoročni strateški dokument, ki ga sprejme parlament.

**Prostorski red Slovenije** (ZUreP-1, 38. - 41. člen) določa pravila (norme) za prostorsko planiranje. Podane so osnove, katere morajo upoštevati vse občine v svojih dokumentih.

Izvedbeni dokument na državni ravni, ki se izdelava za večje posege državnega pomena (npr. gradnjo avtoceste), je **državni lokacijski načrt** (ZUreP-1, 42. - 46. člen). Pripravlja ga ministrstvo za prostor, o izboru rešitve, ki je podlaga razgrnjenemu predlogu državnega lokacijskega načrta pa odloča vlada.

**Regionalna zasnova prostorskega razvoja Slovenije** (ZUreP-1, 47. - 55. člen) je dokument za usmerjanja regionalnega prostorskega razvoja, ki ga država in določene občine (tiste, ki se jih sprejeti program dotiče) medsebojno usklajujejo. Izdelava regionalne zasnove prostorskega razvoja ni zakonsko obvezujoča. Ko pa država in občine sprejmejo pripravljeno zasnovo, mora biti upoštevana v vseh prostorskih aktih občine, in tudi v državnih lokacijskih načrtih. Regij v Sloveniji tako v administrativnem kot tudi v planskem smislu še nimamo. Regionalni razvojni programi (oz. zasnove prostorskega razvoja Slovenije) so v glavnem izdelani za območja slovenskih statističnih regij (raven SKTE-3 oz. NUTS-3), čeprav se lahko zaradi specifičnih skupnih problemov, občine povezujejo tudi drugače<sup>7</sup>.

Smernice prostorskega razvoja občine za razvoj dejavnosti v prostoru v smislu vzdržnega in usklajenega razvoja na območju občine določa **strategija prostorskega razvoja občine** (ZUreP-1, 56. - 61. člen). Del strategije prostorskega razvoja sta tudi urbanistična in krajinska zasnova, ki se lahko izdelata kot dopolnitev Strategije prostorskega razvoja občine. *Urbanistična zasnova* (ZUreP-1, 58., 59. člen) definira razvoj naselitve, prenavo naselij in

---

<sup>7</sup> Npr. Regionalni razvojni program za Zasavje je izdelan za statistično regijo Zasavje (Hrastnik, Trbovlje, Zagorje) in občini Radeče in Litija.

območja širitve, *krajinska zasnova* (ZUreP-1, 60. člen) pa podrobneje razčlenjuje podeželski prostor, določa strategijo prostorskega razvoja krajine in načine prostorskega urejanja v krajini. Obravnava predvsem visoko kvalitetna območja in druga območja, ki so potrebna varstva (npr. zaradi degradacije okolja) ter območja navzkrižnih interesov.

**Prostorski red občine** (ZUreP-1, 62. - 71. člen) je temeljni izvedbeni akt občine in dokument, ki je osnova za izdajo gradbenega dovoljenja. Občina se razdeli na prostorske in funkcionalne dele, na katerih veljajo enotni režimi. Za vsako cono se vnaprej določi namenska raba.

Za kompleksnejše novogradnje in prenove se izdelata **občinski lokacijski načrt** (ZUreP-1, 72. - 79. člen). Gre za detajlni izvedbeni dokument, v katerem se v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine in prostorskim redom občine podrobneje načrtujejo posamezne prostorske ureditve.

#### **2.2.2.4 Zakonodaja na področju urejanja podeželja**

V Sloveniji podeželsko planiranje in posege v kmetijski prostor urejajo mnogi zakoni, podzakonski akti in programi. Pravzaprav lahko trdimo, da je zakonodaja na tem področju precej nepregledna. Nekateri zakoni obravnavajo podeželski prostor neposredno, drugi pa le delno ali posredno.

Kot je že bilo omenjeno, je krovni zakon slovenskega planskega sistema **Zakon o urejanju prostora** (ZUreP-1), ki ureja prostorsko načrtovanje, uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev, zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo, vodenje sistema zbirk prostorskih podatkov in organizacijo dejavnosti prostorskega načrtovanja. Kot že v predhodnem dokumentu (sprejetem leta 1984) je v zakonu še vedno definirana krajinska zasnova. Le-ta je strateški ureditveni dokument, ki se izdelata za območje znotraj občine ali medobčinsko. S krajinsko zasnovo se planira namenska raba površin za kvalitetna naravovarstvena območja (npr. krajinski park), za degradirano krajino, ki bi morala biti sanirana in za območja, na katerih se pričakujejo večje spremembe. Krajinsko zasnovo ni

nujno izdelati, lahko pa se natančneje izdelata kot dopolnitev Strategije prostorskega razvoja za obravnavane probleme razvoja in varstva narave.

Zakon določa tudi postopek izvedbe komasacije, ki se uvede na podlagi sprejetega programa priprave lokacijskega načrta.

Kljub temu da je ZUreP-1 stopil v veljavo šele v začetku leta 2003, so se pričele že takoj pojavljati pomanjkljivosti tega zakona, saj se je zgoraj opisani sistem prostorskih aktov izkazal kot neučinkovit, določene določbe pa celo kot neizvedljive. V pripravi je nov zakon - **Zakon o prostorskem načrtovanju**, katerega cilj je jasna ureditev sistema prostorskih aktov države in občin, razmerje med njimi ter v tem okviru natančno opredeliti tudi njihovo vsebino, postopek njihovega sprejemanja in postopek celovite presoje njihovih vplivov na okolje (MOP, 2006).

Zakon o prostorskem načrtovanju bo na novo uredil naslednje vsebinske sklope (MOP, 2006):

- sistem prostorskih aktov države in občin, ki bo zagotavljal kvalitetnejše prostorske rešitve ter bistveno olajšal predvsem delo občin,
- postopke priprave in sprejemanja prostorskih aktov, vključno s postopki celovite presoje njihovih vplivov na okolje, ki bodo krajši od dosedanjih,
- vzpostavitev prostorskega informacijskega sistema, ki bo občinam in drugim nosilcem urejanja prostora omogočal hiter in brezplačen dostop do vseh potrebnih prostorskih informacij,
- opremljanje stavbnih zemljišč z ustrezno gospodarsko javno infrastrukturo.

**Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)** ureja rabo kmetijskih zemljišč, njihovo varstvo, promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike (1.člen ZKZ-ja). Agrarne operacije po tem zakonu so: medsebojna menjava kmetijskih zemljišč, arondacija, komasacija in melioracija. V zakonu je postopek komasacije podrobneje opisan. ZKZ se v opredelitvi komasacije prepleta z ZUreP-om. Zelo je pomemben za razvoj podeželja, saj se navezuje na ohranjanje poselitve in kulturne krajine v povezavi s kmetijsko dejavnostjo. Zakon določa, da se sredstva, pridobljena z odškodninami zaradi sprememb namembnosti kmetijskih zemljišč in gozdov namenjajo med drugim tudi za sofinanciranje celostnega razvoja podeželja in obnovo vasi.

**Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN)** ureja vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje zemljiškega katastra in katastra stavb (ZEN, 1. čl.). Za kataster je odgovorna Geodetska uprava Republike Slovenije (GURS). V zakonu so opredeljeni pogoji za spreminjanje parcelnih mej. Spreminjanje je možno, če se izvede parcelacija, komasacija ali izravnava meje. Posebej sta definirani upravna in pogodbeno komasacija (93.člen).

- ♦ Upravna komasacija je tista, ki se izvede na podlagi odločbe, izdane v upravnem postopku.
- ♦ Pogodbeno komasacija se izvede na podlagi sklenjene pogodbe med lastniki. Podpisi lastnikov na pogodbi morajo biti notarsko overjeni. Lastništvo se presoja po stanju v zemljiški knjigi ob overovitvi podpisa.

**Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB1)** določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave (ZON, 1. člen). Vsakdo, ki posega v naravo, mora uporabljati načine, metode in tehnične pripomočke, ki prispevajo k ohranjanju ugodnega stanja vrste (ZON, 15. člen).

**Zakon o varovanju kulturne dediščine (ZVKD)** definira kulturno dediščino in ureja njeno varstvo. Zakon je zelo pomemben za podeželski razvoj, saj mora biti upoštevan pri posegih v kulturno krajino in v stara vaška jedra.

**Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)** določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga z varstvom okolja povezana vprašanja. Ker zakon predpisuje presojo vplivov na okolje (PVO), ima velik pomen tudi za podeželski prostor. Pred začetkom posega v prostor, ki pomembno vpliva na okolje oz. naravno stanje, mora biti izdelana presoja vplivov na okolje in pridobljeno okoljevarstveno soglasje.

Posredno in delno je podeželje obravnavano še v mnogih zakonih in uredbah in odlokih. Med njimi naj izpostavimo le naslednje:

- **Zakon o graditvi objektov (ZGO-1)** predpisuje gradnjo vseh objektov. Komasacija je omenjena v členih 216 in 217.



- **Zakon o kmetijstvu (ZKme)** in **Zakon o gozdovih (ZG)** definirata kmetijstvo in gozdarstvo. Podajata cilje kmetijske in gozdarske politike za uresničevanje gospodarske, prostorske in socialne vloge kmetijstva in gozdarstva ter njenega sonaravnega, trajnostnega razvoja. Med podporami za razvoj podeželja Zakon o kmetijstvu omenja tudi obnovo vasi in zaselkov s ciljem izboljšanja infrastrukturne opremljenosti in bivalnih ter delovnih pogojev prebivalstva.
- **Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSR-1)** podaja cilje, principe, organizacijo spodbujanja harmoničnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter kriterije za določitev območij z razvojnimi problemi. Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja je po tem zakona sestavina regionalne strukturne politike.

V Sloveniji imamo tudi zakone, ki zelo natančno opredeljujejo nekatera območja krajine, med njimi npr.:

- Zakon o triglavskem narodnem parku,
- Zakon o spominskem parku Trebče,
- Zakon o regionalnem parku Škocjanske jame,
- Zakon o kobilarni Lipica, itd.

Imamo tudi precej politik, strategij in programov, ki obravnavajo krajino: Program razvoja podeželja (natančneje v poglavju 1.2.2.7), Politika urejanja prostora Republike Slovenije, Ocena stanja in teženj v prostoru republike Slovenija, Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, Program reforme kmetijske politike, Nacionalni program razvoja kmetijstva, živilstva, gozdarstva in ribištva, Strategija prostorskega razvoja, Prostorski red države, Dolgoročni plan republike Slovenije, Strategija gospodarskega razvoja Republike Slovenije, Strategija o ohranjanju biotske raznovrstnosti v Sloveniji, Nacionalni program varovanja prostora, idr.

Potrebno je poudariti, da je zgornje naštevanje in opredeljevanje zakonskih, strateških osnov ter raznih dokumentov namenjeno zgolj za lažjo predstavo o stanju zakonodaje na področju urejanja prostora v Sloveniji.

### 2.2.2.5 Organiziranost na področju razvoja podeželja

Osrednjo vlogo pri razvoju podeželja v Sloveniji ima **Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** (MKGP v nadaljevanju). Eno ključnih delovnih področij znotraj ministrstva je »celostno urejanje in razvoj podeželja in vasi«. MKGP kot pristojna institucija, imenovana s strani Vlade RS, mora Evropski komisiji predložiti Program razvoja podeželja (več v poglavju 1.2.2.7). Znotraj MKGP-ja deluje tudi **Sektor za strukturno politiko in podeželje**, ki je zadolžen za izvajanje nalog na področju strukturne politike, razvoja podeželja in kmetijskih zemljiških operacij.

**Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja** (ARSKTRP v nadaljevanju) je organ v sestavi MKGP, pristojen za izvajanje ukrepov kmetijske strukturne politike, politike razvoja podeželja in izvajanje ukrepov kmetijske tržne cenovne politike. Za urejanje podeželja, obnovo vasi, izboljšanje kmetijske zemljiške strukture in prenovo kmetij je pristojen Sektor za razvoj podeželja. ARSKTRP preko razpisov podeljuje tudi sredstva za izvajanje komasacij.

Pri razvoju podeželja v Sloveniji je pomembna tudi vloga Kmetijske svetovalne službe, ki je strokovna služba Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije. Njene naloge so: izvajanje tehnoloških ukrepov za dvig konkurenčne sposobnosti kmetij, spodbujanje pridobivanja dopolnilnega in dodatnega dohodka na kmetijah, izvajanje ukrepov kmetijske politike, združevanje in povezovanje na podeželju ter drugi projekti in aktivnosti.

V Sloveniji je razvoj podeželja tesno povezan z regionalnim razvojem. Osrednjo vlogo za regionalni in podeželski razvoj imajo predvsem naslednje organizacije:

- **Agencija za regionalni razvoj** (poglavje 1.2.2.2) kot strokovna organizacija, ki naj bi opravljala razvojne in pospeševalne naloge države pri pospeševanju skladnega regionalnega razvoja. Odgovorna je tudi za usklajevanje regionalnih razvojnih agencij, ki so zadolžene za pripravo regionalnih razvojnih programov. Zamišljena je kot strokovna organizacija pri Ministrstvu za gospodarstvo.

- **Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja** kot finančna organizacija, ki je namenjena zbiranju in dodeljevanju sredstev za regionalno strukturno politiko. Javni sklad naj bi se pri svojem delu povezoval s Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, z Agencijo Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja in z regionalnimi razvojnimi agencijami ter z drugimi organizacijami.

- **Svet za strukturno politiko**, ki naj bi bil osrednji organ za obravnavanje in usklajevanje predlogov dokumentov, ki so potrebni za izvajanje regionalne strukturne politike.

Zgornje naštevaje prikazuje, da regionalna in podeželska politika v Sloveniji sicer deloma izpolnjuje neke temeljne zahteve, vsekakor pa še vedno ni celostnega pristopa k reševanju razvojnih vprašanj. Vsa razvojna prizadevanja so omejena na posamezne sektorje, med katerimi pa ni konkretnih povezovalnih vzvodov.

#### **2.2.2.6 Program CRPOV**

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) je v letu 1991 pristopilo k izvajanju programa celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV). Po obsegu in načinu delovanja so ti programi podobni programom SAPARD, ki se izvajajo v okviru pobude EU za razvoj podeželja. Osnovna izhodišča za dejavnost CRPOV so zapisana v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva iz leta 1993, v kateri so zapisani in sprejeti naslednji cilji kmetijske politike:

1. stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti Slovenije,
2. ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine ter kmetijske zemlje (ohranitev proizvodnega potenciala za čas motene oskrbe), varstvo kmetijskih zemljišč in voda pred onesnaževanjem in nesmotrno rabo,
3. trajno povečanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva,
4. zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnim pridelovalcem.

V predlogu reforme kmetijske politike, ki jo je leta 1998 potrdila vlada, je razvoj podeželja zajet v četrtem stebru. V reformi razvoja podeželja so določene tri glavne oblike dejavnosti: lokalni programi razvoja podeželja (program CRPOV), regionalni programi razvoja podeželja in soudeležba v širših regionalnih programih. S CRPOV-om je bila prvič izražena potreba po vzpostavitvi celostnega reševanja kmetijske in podeželske problematike.

Temeljni cilji programa CRPOV so (Pelc et al., 1999):

- ustvarjanje novih alternativnih dohodkovnih virov na podeželju;
- ustvarjanje novih delovnih mest na kmetijah;
- ureditev infrastrukture;
- ureditev vasi (urbanistični vidik);
- oživljanje vasi (družbeni vidik);
- učinkovitejše kmetovanje (namakanje, obnova pašnikov, agromelioracije).

V posameznih fazah uvajanja programov CRPOV želi ministrstvo doseči predvsem naslednje cilje (Pelc et al., 1999):

- V začetni fazi se poskuša vzpostaviti čim višjo stopnjo motiviranosti za uresničevanje razvojno naravnanih dejavnosti na območju CRPOV (*oblikovanje razvojnega motiva*).
- Ko je sprejeta odločitev za izvajanje programa, je potrebno opredeliti razvojne cilje območja CRPOV oziroma zeleno ciljno stanje, ki je odraz soglasja vseh ali vsaj velike večine na območju CRPOV živečih prebivalcev (*oblikovanje razvojne vizije*).
- Potrebno je oblikovati strokovno dovolj podkovano skupino domačinov, ki bo sposobna za zagon, uresničevanje in spremljanje posameznih razvojnih projektov in dejavnosti na območju CRPOV (*»izvedbeni odbor za CRPOV«*).
- Nujno je usposabljanje za ugotavljanje prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti na različnih področjih, ki jih je treba vključevati v celostno naravnani razvoj (*usposabljanje in izobraževanje*).
- Zagotoviti je potrebno čimbolj celostno obravnavanje in načrtovanje vseh razvojnih ciljev ter projektov za njihovo uresničevanje znotraj Razvojnega projekta CRPOV.

Programi CRPOV so bili v glavnem financirani iz sredstev MKGP, občinskih sredstev, lastnih sredstev vaščanov, javnih del, sponzorstev...

Do leta 2001 je bilo (vsaj do konca uvajalne faze) realiziranih 290 projektov CRPOV. Do leta 2005 je realiziranih ali v fazi priprave 31 razvojnih programov podeželja. Skoraj celotno območje Slovenije je zajeto v enega od omenjenih programov razvoja podeželja (MKGP, 2006).

Žal pa prihaja do mnogih težav pri izvedbi programov CRPOV. Naj omenimo le najbolj pereče:

- aktivnosti se zaključijo po končanem uvajalnem programu,
- neusklajenost institucij, ki skrbijo za razvoj podeželja v Sloveniji,
- relativno skromna finančna sredstva za izvajanje programov,
- pomanjkanje kadrov za izvajanje programov,
- ni sistematičnega monitoringa oz. pregleda učinkov programov,
- slaba splošna seznanjenost javnosti z možnostmi programov;

V zadnjem času se zaradi vseh naštetih problemov programi CRPOV čedalje manj izvajajo.

### **2.2.2.7 Program razvoja podeželja**

V aprilu 2006 je bil v razpravi predlog Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007-2013, v katerem so opredeljene prednostne naloge na področju politike razvoja podeželja. Načrt je bil pripravljen na podlagi izhodišč EU za to področje, določenih z Uredbo Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja iz leta 2005. Ukrepi politike razvoja podeželja so skladno z evropsko uredbo razdeljeni na štiri osi (poglavje 1.1): (1) zagotavljanje konkurenčnosti v kmetijskem in gozdarskem sektorju, (2) izboljšanje okolja in krajine, (3) povečevanje kakovosti življenja na podeželju in ekonomske diverzifikacije in (4) Leader.

Pri prvi osi, ki je usmerjena na povečanje konkurenčnosti kmetijstva in z njim povezane živilskopredelovalne industrije ter gozdarstva, je poudarek predvsem na (MKGP, 2006):

- posodabljanju in prestrukturiranju kmetijstva - 50 odstotkov skupnih sredstev za os 1 (vključuje aktivnosti: posodabljanje kmetijskih gospodarstev; pomoč kmetom pri prilagajanju standardom, ki temeljijo na zakonodaji EU; pomoč mladim prevzemnikom kmetij; zgodnje upokojevanje kmetov in kmetijskih delavcev; izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva);
- dvigu dodane vrednosti in kakovosti v pridelavi in predelavi kmetijskih, živilskih in gozdarskih proizvodov - 25 odstotkov skupnih sredstev za os 1 (vključuje aktivnosti: dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom; podpora kmetom, ki sodelujejo v shemah kakovosti hrane; podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane);
- trajnostnem in ekonomsko učinkovitejšem gospodarjenju z gozdovi -15 odstotkov skupnih sredstev za os 1 (vključuje aktivnosti: izboljševanje gospodarske vrednosti gozdov; podpora za ustanavljanje skupin proizvajalcev v gozdarstvu);
- dvigu ravni usposobljenosti in povečanju zaposljivosti v kmetijstvu, živilstvu in gozdarstvu - 10 odstotkov sredstev za os 1 (vključuje aktivnosti: poklicno usposabljanje in dejavnosti informiranja).

Pri drugi osi, ki je usmerjena na ohranjanje kmetijske krajine v območjih z neugodnimi naravnimi danostmi za kmetovanje, spodbujanje okolju prijaznih kmetijskih praks in izboljšanje dobrega počutja domačih živali, je poudarek na (MKGP, 2006):

- ohranjanju kmetijske krajine v območjih z neugodnimi naravnimi danostmi za kmetovanje - okrog 49 odstotkov skupnih sredstev za os 2 (vključuje aktivnosti: izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetovanje);
- spodbujanju okolju prijaznih kmetijskih praks - okrog 45 odstotkov skupnih sredstev za os 2 (vključuje aktivnosti: spodbude kmetijskim praksam, ki vplivajo na izboljšanje stanja okolja; ohranjanje tradicionalnih kmetijskih praks in vzdrževanje genetskega potenciala; ohranjanje trajnostne kmetijske rabe na zavarovanih območjih);

- izboljšanju dobrega počutja domačih živali - okrog 6 odstotkov skupnih sredstev za os 2 (vključuje aktivnosti: spodbude kmetijskim praksam za boljše počutje domačih živali).

Pri tretji osi, ki je usmerjena na izboljšanje zaposlitvenih možnosti na podeželju in izboljšanje kakovosti življenja na podeželju, je poudarek na (MKGP, 2006):

- izboljšanju zaposlitvenih možnosti na podeželju - 65–70 odstotkov skupnih sredstev za os 3 (vključuje aktivnosti: spodbujanje ustanavljanja in razvoja mikropodjetij, ki temeljijo na konkurenčnih prednostih podeželja; podpore diverzifikaciji kmetijskih gospodarstev; usposabljanje in informiranje upravičencev za podjetništvo na podeželju);
- izboljšanju kakovosti življenja na podeželju - 30–35 odstotkov skupnih sredstev za os 3 (vključuje aktivnosti: obnova in razvoj vasi; podpore za ohranjanje in izboljšanje naravne dediščine).

Pri osi Leader, ki bo prispevala k doseganju ciljev ostalih treh osi, in še posebej ciljev 3. osi, bo poudarek na (MKGP, 2006):

- pridobivanju strokovnih znanj in spodbujanju prebivalcev podeželja - 15 odstotkov skupnih sredstev za os 4 (vključuje aktivnosti: priprava in izvedba programov spodbujanja in usposabljanja podeželskega prebivalstva za njihovo vključevanje v pripravo lokalnih strategij, sodelovanje v lokalnih akcijskih skupinah (LAS) in procesih odločanja o izvedbah lokalnih razvojnih strategij; usposobitev za izvajanje programov spodbujanja in usposabljanja lokalnega prebivalstva);
- vzpostavitvi javno–zasebnih partnerstev na podeželskih območjih - 25 odstotkov skupnih sredstev za os 4 (vključuje aktivnosti: usposobitev LAS; priprava lokalnih razvojnih strategij; sodelovanje med LAS-i);
- podpori izvajanju lokalnih razvojnih strategij - 60 odstotkov skupnih sredstev za os 4 (vključuje aktivnosti: izbor in izvajanje prednostnih projektov).

Na podlagi Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja bo MKGP pripravilo Program razvoja podeželja (PRP) 2007–2013 kot operativni dokument za izvajanje politike razvoja

podeželja v Sloveniji v naslednjem programskem obdobju, ki bo konkretnije načrtoval okvirne izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji.



Slika 2: Politika razvoja podeželja v obdobju 2007-2013 (Kokolj P., 2005)

Vsaka država je dolžna ustanoviti tudi Nacionalno mrežo za podeželje, ki združuje organizacije in organe (vladne, nevladne in zasebne organizacije in strukture), ki sodelujejo pri razvoju podeželja. Država članica mora predložiti v potrditev poseben program za vzpostavitev in delovanje Nacionalne mreže za podeželje. Finančna podpora za vzpostavitev in delovanje te mreže za razvoj podeželja pa bo opredeljena v okviru 4% stroškov ukrepa Tehnična pomoč za PRP 2007-2013. Nacionalna mreža za podeželje naj bi delovala znotraj MKGP, izvajanje posameznih nalog mreže pa naj bi bilo dodeljeno pogodbeno na podlagi javnih razpisov različnim usposobljenim organizacijam in posameznikom.



### 2.2.3 Stanje in problematika slovenskega podeželja

Danes na podeželju živi okrog 60% slovenskega prebivalstva (Kovačič et al., 2000, cit. po Perpar, 2002) v celotnem prostoru pa podeželje zajema več kot 90% celotnega ozemlja Slovenije, za kmetijske namene pa se v Sloveniji izrablja okrog 40% kmetijskih zemljišč, med katerimi jih je okrog 70% na območjih z omejitvenimi dejavniki za kmetijstvo (Perpar, 2002). Trdimo torej lahko, da je Slovenija pretežno podeželska država, zato je vprašanja v zvezi z urejanjem podeželja še toliko bolj pereča.

Povprečna velikost kmetij v Sloveniji znaša okrog 5 ha, kar je štirikrat manj kot v državah Zahodne Evrope. Velikostna struktura slovenskih kmetij je izrazito neugodna, saj je več kot polovica kmetij manjših od 2 ha in več kot 70 % kmetij manjših od 5 ha (Erjavec et al., 2001). Po podatkih Statističnega urada RS se povprečna velikost kmetij v Sloveniji v zadnjih letih kljub vsemu zvišuje.

Glavni problem slovenskega kmetijstva je majhna izkoriščenost kmetijskih površin. Najpomembnejši vzroki za to so predvsem: ekstenzivna produkcija, neobdelanost zemljišč s težjo dostopnostjo, velika razdrobljenost zemljišč in neurejeni zemljiško-lastniški odnosi (Prosen, 1993). Potrebno je poudariti, da opuščanja in posledičnega zaraščanja kmetijskih površin pri nas ne smemo enačiti s planskim ekstenziviranjem v državah Evropske unije. V Sloveniji gre namreč pri tem pojavu predvsem za porušeno ravnotežje med socio-ekonomskim položajem kmečkega prebivalstva in naravnimi možnostmi za kmetijsko pridelavo (Perpar, 2002).

Seveda pa se slovensko kmetijstvo sooča tudi z vsemi »sodobnimi« problemi, s katerimi se prav tako soočajo visoko razvite evropske države. Med njimi naj omenimo predvsem naslednje: globalizacija in internacionalizacija kmetijstva, strukturne spremembe v kmetijstvu, slabšanje delovnih razmer v podeželskem prostoru, splošno povečanje (predvsem cestnega) prometa in problemi financiranja.

Tako CRPOV (kot prvi poskus celostnega pristopa k razvoju podeželja) kot tudi Program za razvoj podeželja 2007-2013 predstavljata sodoben vsebinski okvir, ki se neposredno zgleduje

po usmeritvah Evropske unije. Vendarle se porajajo vprašanja o implementaciji opredeljenih ukrepov. Za učinkovite, trajnostno naravnane rešitve, bi bila namreč nujno potrebna ustanovitev institucije, ki bi medsebojno povezovala posamezne sektorske rešitve razvoja podeželja v Sloveniji. Vzpostavitev »nacionalne mreže«, ki bi povezovala delovanje takšnih organizacij, je predvidena v aktualnem Programu za razvoj podeželja, vendar je za doseganje ciljev, podanih v tem programu, tako opredeljena mreža preohlapno definirana.

## **2.3 Razvoj podeželja v Nemčiji oz. na Bavarskem**

### **2.3.1 Zgodovina aktivnosti v podeželskem prostoru**

Bavarska ima zelo bogato zgodovino na področju razvoja podeželja. Viri pričajo o zelo zgodnjih sistematičnih ukrepih za razvoj podeželja v regiji Allgäu. Od 16. do 19. stoletja so poskušali s postopki preurejanja zemljišč in naselij (Vereinödungen) doseči čimbolj ugodno posestno strukturo. S temi zgodnjimi operacijami so stremeli k zaokroženosti (arondiranosti) kmečkih gospodarstev.

Leta 1886 je bavarski kralj Ludwig II. podpisal »Zakon, ki zadeva komasacijo« (Gesetz »Die Flurbereinigung betreffend«). S tem je bil prvič omenjen pojem komasacije za vse do tedaj uporabljene različne vrste zložb zemljišč. Nekatero organizacijsko izboljšavo in večjo demokratičnost je prinesel Zakon o komasaciji iz leta 1922. Zakon se je nato precej spreminjal, čedalje bolj pa je ob izvajanju komasacij postajalo pomembno tudi varstvo narave.

Prenovo vasi lahko povežemo s postopki preurejanja zemljišč in naselij (Vereinödungen) v obdobju od 16. do 19. stoletja in idejami za olepšavo dežele in vasi (Landes-, Dorfverschönerung) v 19. stoletju. Vendarle so se glavni sistematični ukrepi začeli šele v drugi polovici 20. stoletja. V letu 1959 se je v povezavi s spodbujanjem kmetijstva začela t.i. sanacija vasi (Dorfsanierung), katere cilj je bil predvsem zmanjševanje proizvodnih stroškov v kmetijstvu. V letu 1973 je bila na Bavarskem sanacija vasi organizacijsko in vsebinsko neposredno povezana s komasacijo (Magel, Attenberger, 1983, cit. po Obreque, 2005).

Že več kot dve desetletji pa se kažejo vse večje potrebe po medobčinskem sodelovanju (interkommunale, übergemeindliche Zusammenarbeit) ter povezavi vseh instrumentov za urejanje podeželja s ciljem celostnega razvoja podeželja. Agrarno strukturnemu predplaniranju (Agrarstrukturelle Vorplanung) je sledilo agrarno strukturno razvojno planiranje (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung), v Planu o družbenih nalogah za obdobje 2004-2007 (Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«) pa je bil predviden povezovalni instrument »Celostni razvoj podeželja« (Integrierte Ländliche Entwicklung).

S tem kratkim pregledom zgodovine želimo prikazati dolgo tradicijo Bavarske v urejanju podeželskega prostora in opozoriti na primanjkljaje zgodovinskih izkušenj na tem področju v Sloveniji (primerjava z 1.2.1).

## **2.3.2 Planski sistem in zakonodaja**

### **2.3.2.1 Splošna administrativna ureditev**

Zvezna država Nemčija (ZRN) je federalistična država, ki jo sestavlja 16 zveznih dežel z enakimi pravicami in dolžnostmi. Bavarska je med njimi največja po površini in zavzema okoli petino celotne površine ZRN. Vse dežele imajo 3 veje oblasti – izvršilno (vlada), sodno (sodišče) in zakonodajno (deželni zbor – Landtag). Deželni zbor sestavljajo poslanci, zadolžen je za sprejemanje zakonodaje, tvorjenje in kontrolo vlade ter odločanje o deželnem proračunu. Vlado sestavljajo ministrski predsednik oz. mandatar, ministri in sekretarji. Pod pojmom »lokalna samouprava« se razume, da imajo občine (Gemeinde), okraji (Landkreise) in okrožja (Bezirke) pravico, da organizirajo in urejajo lastne zadeve.

Bavarska je sestavljena iz 7 vladnih okrožij (Regierungsbezirke): Oberbayern, Niederbayern, Schwaben, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken in Unterfranken. Glavni organi okrožja so okrožni svet (Bezirkstag), okrožni odbor (Bezirksausschuss) in okrožni predsednik. Bavarska se deli na 71 okrajev (Landkreise). Njihovi organi so okrajni zbor (Kreistag), okrajni odbori (Kreisausschüsse) in okrajni svet (Landrat). Najnižja politična raven v Nemčiji so občine z

občinskimi sveti in župani na čelu. S pomočjo vseh teh politično-administrativnih ravni v Nemčiji se uspešno uresničuje načelo subsidiarnosti.

### **2.3.2.2 Pristojnosti zveze, dežele, regij in lokalnih skupnosti na področju urejanja prostora**

Zakon o urejanju prostora (Raumordnungsgesetz) je zvezni zakon in opredeljuje naloge zveze in dežel pri urejanju prostora ter določa principe za izvajanje prostorskega planiranja v deželah. Pri planiranju na različnih planskih ravneh se je v Nemčiji uveljavilo t.i. »načelo protitoka« (Gegenstromprinzip), ki je opredeljeno v 3. členu omenjenega zveznega zakona. Gre za načelo hierarhije, po katerem planiranje na neki ravni ne sme nasprotovati planiranju na višji ravni, kar pa velja tudi obratno – interesi nižjih ravni planiranja morajo biti upoštevani pri izdelavi nadrejenih planov in programov.

**Zveza** ima le okvirne pristojnosti, izvaja torej formalno-organizacijsko in predvsem normativno funkcijo ter določa zglede za prostorsko urejanje in razvoj prostorskega planiranja na nižjih planskih ravneh. Najpomembnejši instituciji na zvezni ravni sta Zvezno ministrstvo za urejanje prostora, gradbeništvo in urbanizem (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) ter Ministrska konferenca za urejanje prostora. Zvezno ministrstvo za urejanje prostora, gradbeništvo in urbanizem je telo zvezne vlade, Ministrska konferenca za urejanje prostora pa usklajuje njegovo delo s pristojnimi ministrstvi zveznih dežel. Že v uradnem imenu Zvezne republike Nemčije (Bundesrepublik Deutschland) je izražena njena zvezna oz. federativna ureditev. Tri dežele vsebujejo v uradnem imenu dežele besedno zvezo »svobodna republika« (Freistaat Bayern, Freistaat Sachsen in Freistaat Thüringen), s čimer so še posebej poudarjene njihove velike pristojnosti za posamezna področja zakonodaje in izvršilne oblasti. Vzrok za takšen status je v zgodovini. Bavarska je ena najstarejših nemških dežel. Skoraj tričetr tisočletja je bavarski monarhiji vladala dinastija Wittelsbachov, leta 1918 pa je bila po splošnih nemirih (novembrska revolucija) razglašena Svobodna republika Bavarska.

Nosilci planiranja na **deželni ravni** (t.i. deželno planiranje - Landesplanung) so deželne vlade kot tudi ustrezna sektorska ministrstva (Fachministerien). Glavni upravni organ deželnega

planiranja na Bavarskem je Bavarsko državno ministrstvo za gospodarstvo, promet in tehnologijo. Vsi upravni organi deželnega planiranja sodelujejo v Ministrski konferenci za urejanje prostora, preko katere se usklajujejo z ostalimi zveznimi deželami in z zvezno vlado. Na **regionalni ravni** gre za planske regije, za raven vladnih okrožij oz. večih povezanih okrajev. Je vmesna stopnja med deželnim in občinskim planiranjem. Na Bavarskem izvaja regionalno planiranje 18 regionalnih zvez za prostorsko planiranje (Planungsverbände), ki so združenja občin in okrajev ene (planske) regije. Regionalne zveze za prostorsko planiranje sklepajo o regionalnih planih in njihovem ažuriranju in pri tem usklajujejo interese članov zveze v okviru prostorskega planiranja. Regionalno planiranje v ZRN služi konkretiziranju in uresničitvi ciljev urejanja prostora na deželni ravni ter medsektorski integraciji. Regionalno planiranje mora torej ustrezati ciljem deželnega planiranja in odgovarjati t.i. sistemu centralnih mest po teoriji nemškega geografa Walter-ja Christaller-ja<sup>8</sup>. Kot pa je že bilo omenjeno, pa je na vseh planskih ravneh nujno tudi upoštevanje principa »protitoka«.

Nemška okrožja so odgovorna za vse naloge, ki presegajo meje in pristojnosti občin. **Občinska raven** je najnižja raven nemškega sistema planiranja. Pod pojmom lokalne skupnosti (Kommune) v ZRN razumejo občine (Gemeinde), okraje (Landkreise) in okrožja (Bezirke). Na tej ravni se vrši prostorsko oz. generalno gradbeno načrtovanje (Bauleitplanung), njegova naloga pa je sestavljena iz priprave in vodenja gradbenih in ostalih vrst parcel znotraj območja občine. Prostorsko načrtovanje (Bauleitplanung) je torej celokupno planiranje nemškega trostopenjskega sistema urejanja prostora, ki ima neposreden učinek tudi na vaško poselitev (Obreque, 2005).

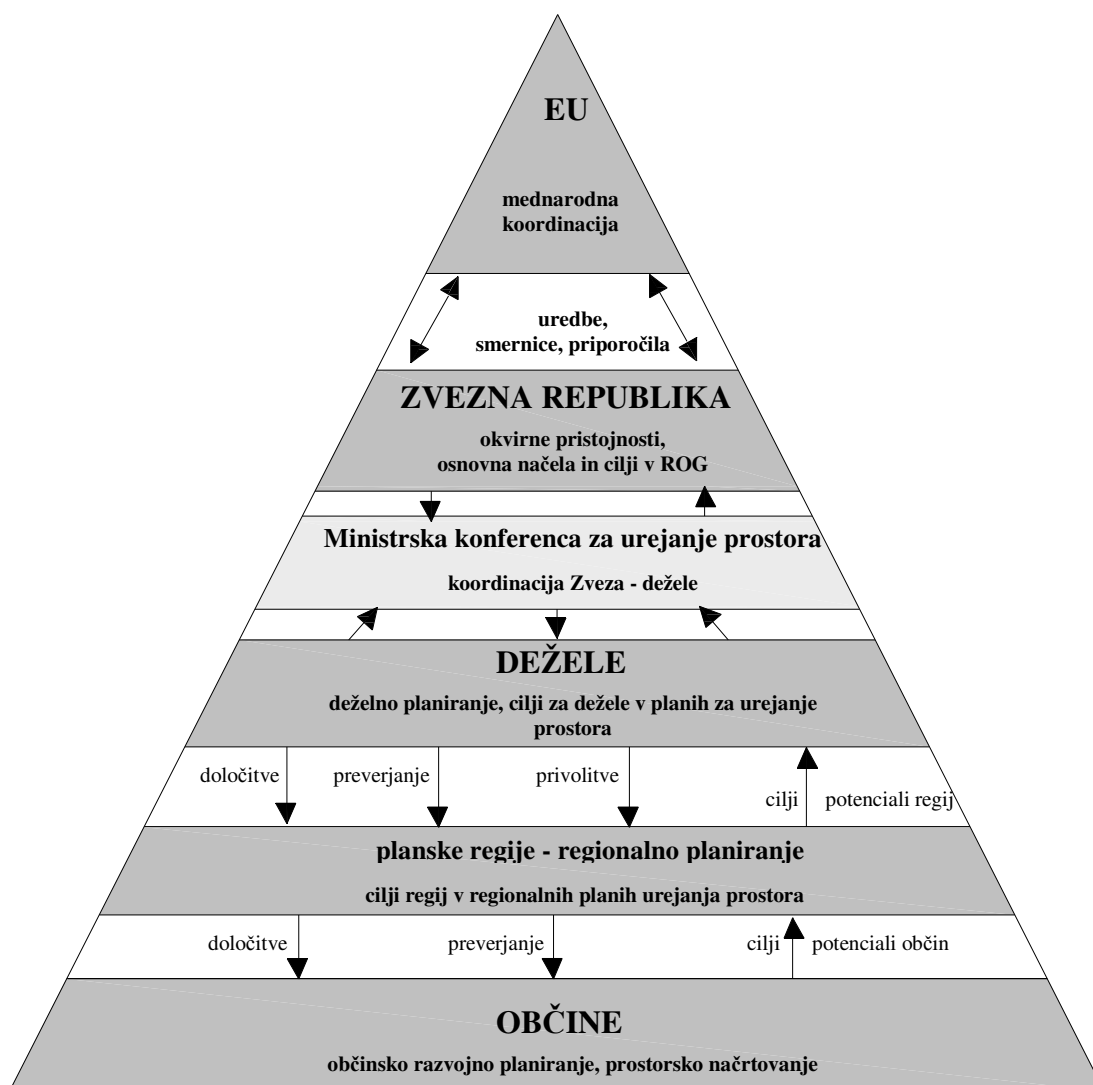
Naloge občin v Nemčiji so razdeljene v 4 skupine: prostovoljne naloge, obvezne naloge brez navodil, obvezne naloge po navodilih in državne naloge (za zvezo ali konkretno deželo). Prve so naloge, ki so popolnoma v pristojnosti občin, obvezne naloge brez navodil mora občina obvezno izvajati, ampak ima pri njihovi izvedbi proste roke. Obvezne naloge z navodili mora

---

<sup>8</sup> Teorija »sistema centralnih mest (Die Theorie eines Systems zentraler Orte) predvideva, da se v idealnem, homogenem prostoru razvije struktura centralnih mest na različnih hierarhičnih stopnjah. Enakomerno razporejena, hierarhično višja centralna mesta opravljajo vse tiste funkcije, ki v mestih nižje hierarhične stopnje manjkajo (npr. določene upravne in storitvene funkcije). Koncept sistema centralnih mest je Christaller prvič objavil leta 1933 v knjigi Zentralna mesta v Južni Nemčiji (Die zentralen Orte in Süddeutschland).

občina izvajati na točno določen način, pri izvajanju državnih nalog pa nižji državni organi prevzamejo upravljanje določenih nalog.

V primerjavi z drugimi državami Evropske skupnosti imajo nemške občine na podlagi v ustavi opredeljene samouprave relativno visoke pristojnosti. Občine lahko torej urejajo vse zadeve, ki so v pristojnosti lokalne skupnosti.



Slika 3: Stopnje urejanja prostora v ZRN (Henkel, 2004)

### 2.3.2.3 Najpomembnejši zakonodajni dokumenti v ZRN in na Bavarskem

**Ustava ZRN** (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) je pravni in politični temeljni dokument ZRN. Podaja temeljne pravice, organiziranost zveze in dežel, zveznega sveta, zveznega predsednika in vlade, zakonodajo zveze, izvajanje zveznih zakonov in zvezne uprave, skupne naloge, sodno oblast, financiranje ter obrambo zveze.

Z **Zakonom o urejanju prostora** (Raumordnungsgesetz - ROG) izvaja Zveza formalno-organizacijsko in predvsem normativno funkcijo. V njem je podan zgled za prostorsko urejanje in razvoj ozemlja zveze in predstavlja okvir za deželne zakone na področju urejanja prostora. Zakon ima 4 dele, v katerih so splošni predpisi, ki določajo urejanje prostora v deželah, pooblastila za uzakonitev pravnih uredb in urejanje prostora v zvezi. ROG podaja načela za celostno urejanje celotnega ozemlja ZRN.

Z **Zakonom o družbenih nalogah »izboljšanja agrarne strukture in varstva obale«** (Gesetz über die Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes - GAKG) naj bi se:

- omogočila visoka storilnost kmetijstva in gozdarstva ter pripravljenost na izzive v prihodnosti,
- zagotovila konkurenčnost kmetijstva in gozdarstva na skupnem trgu evropske skupnosti in
- izboljšalo varstvo obal.

Agrarna strukturna politika je izvorno sicer naloga dežel, vendar so agrarne strukture in življenjske razmere zelo pomembne za skupnost vseh dežel, zato zveza aktivno sodeluje pri izpolnjevanju in financiranju teh nalog. GAKG ureja načela, cilje ter nujne ukrepe zveze in dežel, med katerimi je poseben poudarek na komasaciji.

V Planu o družbenih nalogah za obdobje 2004-2007 (Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«) so vsebovana načela za spodbujanje celostnega razvoja podeželja in regionalni management, v aktualnem planu za

obdobje 2006-2009 pa je še posebej opredeljeno tudi usklajevanje koncepta celostnega razvoja podeželja (poglavje 2) z vsemi plani, koncepti in strategijami.

**Gradbeni zakonik** (Baugesetzbuch - BauGB) je najpomembnejši zakon, ki ga je potrebno upoštevati pri gradnji. Njegove določbe vplivajo na obliko, strukturo in razvoj naselitvenega prostora. Definira najpomembnejše urbanistične instrumente, ki so na voljo občinam. Tu so predpisani tudi instrumenti prostorskega načrtovanja (Bauleitplanung) - plan rabe površin (Flächennutzungsplan) in zazidalni načrt (Bebauungsplan). BauGB ureja pristojnosti in naloge občin pri urejanju prostora, vsebino občinskega prostorskega planiranja, vrsto planov, postopke sprejemanja ipd.

**Zakon o komasaciji** (Flurbereinigungsgesetz - FlurbG) je zvezni zakon, ki ureja izvedbo in vsebino postopkov komasacije. Komasacija pomeni preoblikovanje komasacijskih območij, tako da odgovarjajo različnim interesom udeležencev, interesom splošne podeželske kulture in razvoju podeželja kot tudi v blagor celotni skupnosti (37. člen FlurbG).

1. člen FlurbG podaja 3 glavne cilje:

- izboljšanje proizvodnih in delovnih pogojev v kmetijstvu in gozdarstvu,
- spodbujanje splošne podeželske kulture in
- spodbujanje splošnega podeželskega razvoja.

V 1. členu deželnega (bavarskega) **Zakona o izvrševanju zakona o komasaciji** (Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz - AGFlurbG) je k 2. in 4. členu FlurbG-ja dodano, da je za izvajanje komasacij zadolžena Uprava za razvoj podeželja (Verwaltung für ländliche Entwicklung), ki je v pristojnosti bavarskega državnega ministrstva za kmetijstvo in gozdove (Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten).

**Bavarski zakon o deželnem planiranju** (Bayerisches Landesplanungsgesetz - BayLplG) definira deželno planiranje. V njem so podane naloge in instrumenti za izvajanje Zakona o urejanju prostora (Raumordnungsgesetz). Za izpolnjevanje teh nalog se izdelujejo plani za urejanje prostora, t.j. Deželni razvojni program in regionalni plani, in po potrebi medsebojno usklajuje nadaljnje planiranje in ukrepe.



Zakon ima 7 delov: Splošni predpisi, Organizacija deželnega planiranja, Plani za urejanje okolja, Varstveni instrumenti deželnega planiranja, Podatkovne osnove in nadziranje, Ostali predpisi in Končne določbe.

**Bavarski zakon o gradbenih predpisih** (Bayerische Bauordnung - BayBO) je zakon, ki velja za vse grajene objekte in gradbene proizvode. Ureja pogoje, ki jih je potrebno upoštevati pri vseh gradbenih posegih.

BayBO ima 8 delov: Splošni predpisi, Parcela in njena pozidava, Gradbeni objekti, Udeleženci pri gradnji, Gradbeni nadzorni organi, Postopki, Pravni predpisi, Prehodne in končne določbe.

Tako na ravni zveze kot tudi na Bavarskem imajo tudi mnoge druge sektorske zakone (npr. na področju varstva narave: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege), ki posredno vplivajo na razvoj podeželja.

#### **2.3.2.4 Instrumenti na področju urejanja prostora v ZRN**

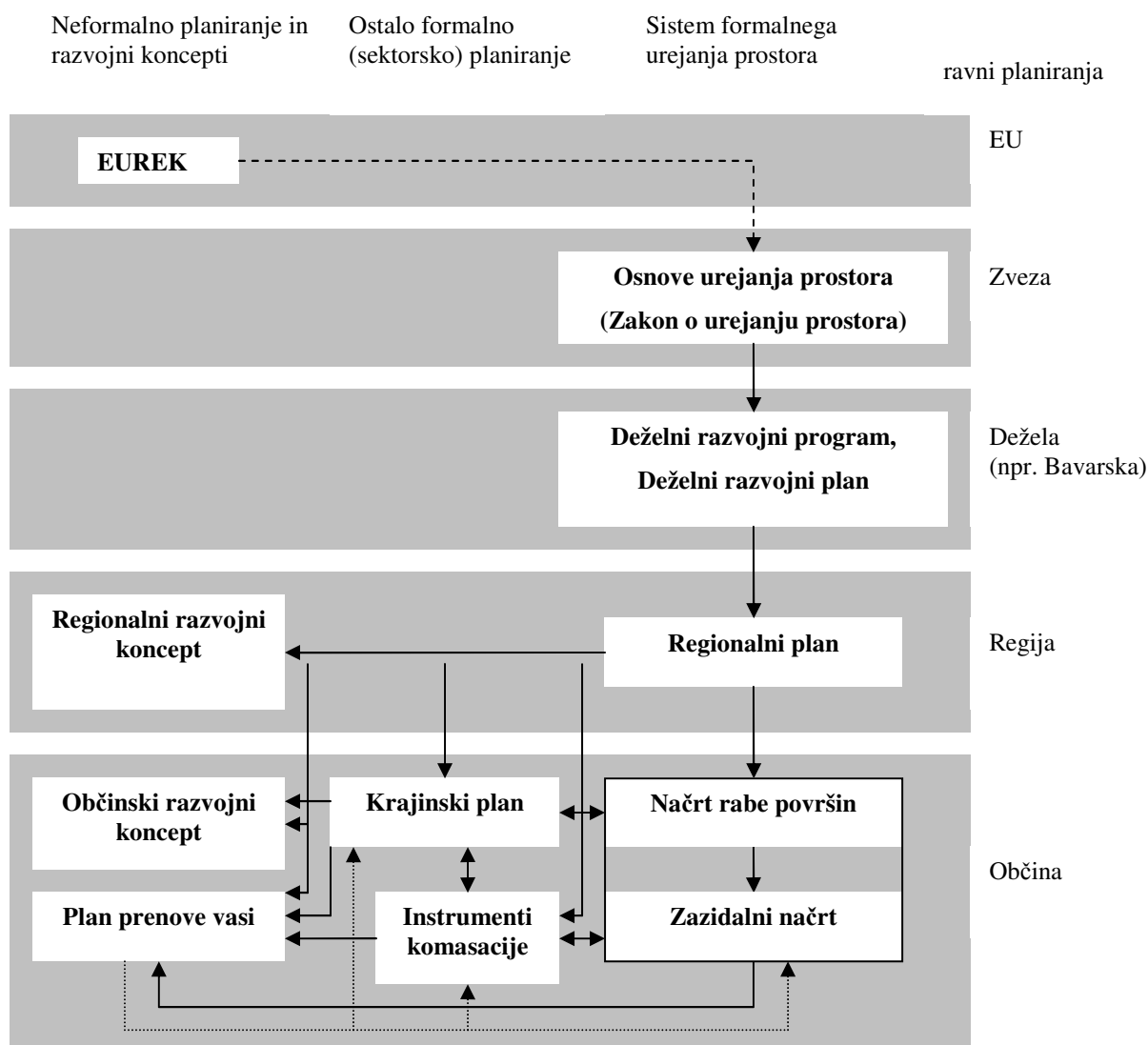
Na Bavarskem razlikujejo formalno (pravno obvezujoče) in neformalno (fleksibilno) planiranje. K formalnem planiranju prištevamo:

- pripravo obvezujočih planov in programov za celotno Bavarsko (prostorski razvojni program), za posamezne regije (regionalni plani) in za določena strokovna področja (strokovni programi in posegi),
- preverjanje skladnosti posamičnih projektov, ki vplivajo na prostor, z zahtevami urejanja prostora in prostorskega planiranja v postopku presoje vplivov na prostor in okolje (postopki urejanja prostora).

Neformalno planiranje pa zajema:

- zasnove projektov in posegov za določene planske regije (strokovna mnenja za planske regije, razvojne zasnove za urejanje prostora),

- pobude za udejanjanje programov, planov in razvojnih zasnov (regionalni management),
- pobude za integralno »trženje« planskih regij (trženje na regionalni ravni).



Slika 4: Sistem urejanja prostora, ostalo formalno planiranje, neformalno planiranje in razvojni koncepti glede na ravni planiranja v Nemčiji (Obreque, 2005)

Na zvezni ravni gre predvsem za upoštevanje načel urejanja prostora po Zakonu o urejanju prostora. Formalna instrumenta prostorskega planiranja na zvezni ravni sta **Okvirne smernice za politiko urejanja prostora** (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen - ROG) in **Poročilo o urejanju prostora** (Raumordnungsberichte - ROB). V ROG so podani zgledi in strategije prostorskega razvoja za nosilce odločanja v zvezi, deželah in občinah (18. člen ROG), ROB pa vsebuje informacije o stanju in predvidenem razvoju prostorskih struktur ter izvedenem planiranju in različnih ukrepih.

Glavna instrumenta urejanja prostora na deželni ravni sta **deželni razvojni program** (Landesentwicklungsprogramm) in **deželni razvojni plan** (Landesentwicklungsplan - LEP). Deželni razvojni program vsebuje splošne smernice za nadaljnje planiranje dežel, in tudi konkretizirane cilje in smotre. Izdelan je kot predstopnja deželnega razvojnega programa, pripravi pa ga deželna vlada. Deželni razvojni plan določa urejanje prostora znotraj dežele, je rezultat planiranja na deželni ravni ter je konkretnjši in bolj obvezujoč kot deželni razvojni program. Pravno obvezujoč je le za javne institucije.

Glavni dokument regionalnega planiranja v ZRN je **regionalni plan** (Regionalplan), ki je kot deželni razvojni program obvezujoč za javne institucije, nima pa neposrednega vpliva na osebe zasebnega prava. V večini dežel izdelujejo regionalne plane planska združenja (Planungsverbände), sicer pa se organiziranost regionalnega planiranja po zveznih deželah rahlo razlikuje. Na Bavarskem po bavarskem deželnem zakonu o planiranju (Bayerisches Landesplanungsgesetz - BayLplG) opravlja to nalogo 18 regionalnih planskih združenj. Za okrožje München je npr. zadolženo plansko združenje München (Regionale Planungsverband - RPV München). RPV kot nosilec regionalnega planiranja koordinira prostorski razvoj regije, in tako zastopa interese okoli 2.5 milijona prebivalcev. Regionalno plansko združenje München je torej zakonsko določeno združenje oz. partner vseh občin, okrožij in neodvisnih mest (kreisfreie Städte) planske regije München.

Na lokalni ravni se vrši prostorsko oz. generalno gradbeno načrtovanje (Bauleitplanung), ki ga tvorita izdelava **načrta rabe površin** (Flächennutzungsplan) in **zazidalnega načrta** (Bebauungsplan). Načrt rabe površin je pripravljalni prostorski oz. generalni gradbeni načrt (Bauleitplanung), ki je izdelan za celotno območje občine kot okvirni, splošni načrt. Vsebuje

splošne prostorske planske in razvojne cilje občine. Obvezujoč je le za pravne organe in ni parcelno natančen. Zazidalni načrt je rezultat konkretnega, detajlnega planiranja na lokalni ravni. Je prostorski načrt z jasno opredeljenimi oz. razmejenimi deli občinskih območij. Gre za detajlni načrt na krajevni ravni, ki je parcelno natančen in za vsakogar pravno obvezujoč. Zazidalni načrt predstavlja osnovo za nadaljnje izvajanje nujnih ukrepov gradbenega zakonika (npr. komasacije, razlastitve, itd.). Praviloma je izdelan iz plana rabe površin, vendar obstajajo primeri, ko se izdeluje tudi za območja, za katera ni izdelan plan rabe površin.

Prostorsko načrtovanje oz. generalno gradbeno načrtovanje je postalo v praksi predvsem planiranje za vzpostavljanje gradbenih zemljišč in določanje njihove rabe. Za prostorski, gospodarski in socialni razvoj območij kot tudi za zagotavljanje enakovrednih življenjskih pogojev v vseh delih države, ki je osnovno načelo bavarske deželne politike, pa prostorsko načrtovanje ne zadošča. Za popolno urejanja prostora mora biti prisotno tako formalno in neformalno planiranje kot tudi **sektorsko planiranje** (Fachplanung). Gre za specializirano planiranje, ki je posredno ali neposredno usmerjeno na planiranje in ukrepe, ki učinkujejo na prostor. Kot sektorsko planiranje z neposrednim vplivom na podeželski prostor naj omenimo predvsem komasacijo (Flurbereinigung) in krajinsko planiranje. Na najnižji ravni pa je za vaški prostor nedvomno najpomembnejši neformalni spremljevalni instrument prenova vasi (Dorferneuerung).

### **2.3.2.5 Organiziranost na področju razvoja podeželja**

Najvišji deželni upravni organ za razvoj podeželja na Bavarskem je Bavarsko državno ministrstvo za kmetijstvo in gozdove (Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten). Le-ta ima nadzor nad delom **Uprave za razvoj podeželja** (Verwaltung für Ländliche Entwicklung; bivša Komasacijska uprava) in sedmimi **uradi za razvoj podeželja** (Ämter für Ländliche Entwicklung), ki opravljajo svoje naloge v posameznih vladnih okrožjih.

Glavni instrumenti Uprave za razvoj podeželja za doseganje celostnega razvoja podeželja so (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, 2006):

- koncept celostnega razvoja podeželja (medsebojna koordinacija razvojnih aktivnosti na podeželju, možnosti povezovanja podeželskih občin, s sodelovanjem se krepijo lokalne kvalitete),
- prenova vasi (izboljšanje kvalitete življenja na podeželju in spodbujanje razvoja, da bi bile vasi pripravljene na soočanje z izzivi v prihodnosti),
- komasacije (povečanje gospodarske moči in izboljšanje strukture podeželskega prostora ob upoštevanju varstva okolja),
- sodelovanje s podjetji (združevanje javnih in privatnih interesov pri večjih gradbenih ukrepih),
- prostovoljne menjave zemljišč (svetovanja, doseganje sporazumov, menjave - tako lahko kmetje hitro in stroškovno ugodno izboljšajo strukturo njihovih zemljišč),
- prostovoljna menjava zemljišč v uživanje (prostovoljno, hitro in enostavno se lahko v smislu zakupa pridobijo velike obdelovalne površine),
- zasebni ukrepi pri prenovi vasi (podpiranje investitorjev k vlaganju v podeželje),
- podeželska infrastruktura (podpiranje občin pri komunalnem opremljanju njihovih vasi in zaselkov, med najpomembnejšimi ukrepi je gradnja poti).

Osnovna naloga Uprave za razvoj podeželja je izvajanje zemljiškega managementa (Bodenmanagement). V osnovi gre za preurejanje zemljiške posesti v okviru celostnega razvoja podeželja (ILE-ja), prenove vasi in komasacije s ciljem doseganja trajnostnega razvoja podeželja.



Slika 5: Bavarski uradi za razvoj podeželja (Ämter für Ländliche Entwicklung)  
(Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, 2006)

Iz nekdanjih komasacijskih uradov so se razvile direkcije za razvoj podeželja. V zadnjem desetletju prejšnjega stoletja je prihajalo namreč do teženj, da komasacijski uradi prevzamejo nove naloge, ki naj bi vodile k celostnemu urejanju podeželja. V letu 2005 je bila zaradi pomanjkanja finančnih sredstev izvedena temeljita reforma Uprave za razvoj podeželja in direktij za razvoj podeželja. Iz direktij so tako z reduciranjem obsega dela in kadrov nastali uradi za razvoj podeželja. Vsak izmed sedmih uradov za razvoj podeželja na Bavarskem je pristojen za izvajanje nalog na območju vladnega okrožja, v katerem deluje (sicer obstajata izjemi, kot je razvidno iz Slike 3). Delovno področje Urada za razvoj podeželja Oberbayern (Amt für Ländliche Entwicklung Oberbayern) obsega 18 okrajev okrožja Oberbayern. Glavne naloge urada so izvajanje prenov vasi, komasacij in regionalnega razvoja podeželja s pomočjo

celostnega razvoja podeželja (ILE), aktivne zaposlovalne politike, obširnega sodelovanja z občani in zemljiškim managementom. Delovanje urada se orientira v smeri gospodarskega, prostorskega in socialnega trajnostnega razvoja v smislu določb Agende 21<sup>9</sup> (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, 2006).

Uradi za razvoj podeželja so pristojni za izvajanje nalog, za katere so po Zakonu o komasaciji zadolženi komasacijski upravni organi (Flurbereinigungsbehörde), če niso te naloge prenesene na **skupnosti udeležencev** (Teilnehmergeinschaft). Te skupnosti so bavarska posebnost, saj je nanje preneseno veliko nalog »nižjih komasacijskih uradov« (t.j. uradov za razvoj podeželja). V njih so vključeni vsi lastniki zemljišč kot tudi vsi dedni upravičenci na območju, kjer se izvajajo postopki. Skupnosti so osebe javnega prava, njihova glavna naloga pa je sodelovanje tako pri planiranju kot tudi pri izvedbenih ukrepih komasacije in prenove vasi. Vse skupnosti udeležencev, ki delujejo na območju pristojnosti bavarskih uradov za razvoj podeželja, so združene v Bavarsko združenje za razvoj podeželja (Landesverband für Ländliche Entwicklung Bayern). Združenje je odgovorno za skupne naloge vseh skupnosti udeležencev: razvoj programov delovanja, finančne zadeve, razpisi itd.

Bistvenega pomena za učinkovito sodelovanje vseh udeležencev pri razvoju podeželja je tudi izobraževanje. Znanja o ukrepih in metodah planiranja lahko udeleženci preko seminarjev, ekskurzij in strokovnih srečanj pridobijo v **šolah za razvoj vasi in podeželja** (Schulen der Dorf- und Landentwicklung). Na Bavarskem so 3 takšne šole, vse pa delujejo kot neodvisna društva, ki jih podpirajo občine, okrožja, podjetja in banke.

Ukrepi komasacije in prenove vasi kot tudi koncept celostnega razvoja podeželja morajo biti usklajeni z ostalimi nosilci planiranja v podeželskem prostoru, zato je tesno sodelovanje z občinami in drugimi institucijami nujno potrebno. Izpostaviti moramo predvsem še Kmetijsko upravo (Landwirtschaftsverwaltung) in Gozdno upravo (Forstverwaltung), ki skupaj z Upravo

---

<sup>9</sup> V ZRN so kot najvažnejše usmeritve Agende 2000 privzeli:

- Povečevanje konkurenčnosti kmetijstva za racionalizacijo in modernizacijo kmetijskih gospodarstev in pridelovalnih obratov.
- Celostni razvoj podeželskega prostora s podporo infrastrukturnih ukrepov, komasacije in prenove vasi kot tudi z diverzifikacijo storitev.
- Podpora večji okoljski sprejemljivosti s poudarkom na ekstenziviranju.

za razvoj podeželja predstavljata stabilno 3-stebno resorsko strukturo za razvoj podeželja v prihodnosti.

### 2.3.3 Stanje in problemi bavarskega podeželja

Podeželje, na katerem živi več kot polovica od približno 12 milijonov vseh prebivalcev, predstavlja več kot 80% celotne površine Bavarske, to je okoli 70.000 km<sup>2</sup> (Obreque, 2005). Povprečna velikost kmetije znaša po podatkih Bavarskega ministrstva za kmetijstvo in gozdove<sup>10</sup> okoli 25 ha. Zaradi goste mreže centralnih mest je v deželi težko najti območje, ki je oddaljeno od večjega oskrbnega centra več kot 45 minut vožnje z osebnim avtomobilom (Obreque, 2005). Bavarska ima v primerjavi z drugimi deželami ZRN precej manjše probleme v podeželskem prostoru. Tako pojava bega prebivalcev s podeželja (Landflucht) že od sredine 80. let prejšnjega stoletja ne beležijo več. Glavni cilj bavarske deželne politike je zagotoviti enakovredne življenjske in delovne pogoje v vseh delih dežele.

Kljub temu da so v primerjavi z drugimi državami, in tudi z drugimi deželami ZRN problemi v podeželskem prostoru Bavarske manjši, je mogoče v zadnjih letih zaznati negativne demografske tendence, slabšanje delovnih pogojev v kmetijstvu, prestrukturiranje kmetijstva, suburbanizacijo in povečano izrabo zemljišč za prometne in naselitvene površine. Med demografskimi spremembami je v ZRN problematično predvsem staranje prebivalstva. Na nekaterih območjih je zaradi negativnega naravnega prirastka in izselitve mladih s podeželja ta pojav še izrazitejši in povzroča tudi upadanje števila prebivalstva v podeželskem prostoru. Medsebojno so tesno povezani tudi suburbanizacija, slabšanje delovnih pogojev v kmetijstvu, prestrukturiranje in povečana izraba zemljišč za prometne in naselitvene površine. S suburbanizacijo označujemo predvsem naseljevanje nekmečkega ali urbanega prebivalstva na podeželju kot posledico pomanjkanja stanovanjskih kapacitet, višjih cen (zazidljivih) zemljišč ter onesnaženja in hrupa v mestih. Tako postajajo mnoge vasi spalna naselja. Dobre cestne povezave in bližina večjih mest povzroča rast cen zazidljivih zemljišč, ki postajajo za kmete predraga. Slabšanje delovnih pogojev za kmete pa med drugim povzroča tudi večanje prometa na vaških cestah. Vasi izgubljajo svojo prvotno funkcijo tudi zaradi turizma in povečevanja

---

<sup>10</sup> Vse pomembne podatke in dejstva o kmetijstvu na Bavarskem izdaja ministrstvo vsake 2 leti v »Bavarskem agrarnem poročilu« (Bayerischer Agrarbericht): [www.agrarbericht.bayern.de](http://www.agrarbericht.bayern.de).



števila nekmečkega prebivalstva. Glavna vzroka, da kmetijstvo čedalje bolj izgublja delodajalsko funkcijo pa sta nedvomno globalizacija in tehnološki razvoj kmetijstva. Leta 1949 je bilo namreč na Bavarskem v kmetijstvu zaposlenih 1,4 milijona, danes pa le okoli 200.000 ljudi (Brandl, 2006).

Na koncu pa ne smemo pozabiti problema financiranja razvoja podeželja, ki je v zadnjem času v strokovni javnosti najbolj obravnavana tema. Bavarska bo zaradi svoje razvitosti, in tudi zaradi vstopa novih članic v EU v prihodnje vse manj upravičena do sredstev iz kmetijskih strukturnih skladov Evropske skupnosti, zato je vse več razprav o novih konceptih financiranja za razvoj podeželja.

### **3 CELOSTNI RAZVOJ PODEŽELJA NA BAVARSKEM (Integrierte Ländliche Entwicklung -ILE)**

V ZRN je celostni razvoj podeželja (Integrierte Ländliche Entwicklung; v nadaljevanju ILE) najnovejši instrument<sup>11</sup>, ki medsebojno povezuje vse ukrepe za razvoj podeželja. Z njim poskušajo na Bavarskem doseči predvsem učinkovitejšo realizacijo planiranih ukrepov za razvoj podeželja ter splošno zagotavljanje celostnega razvoja podeželja. Za doseganje teh ciljev se povezuje razpoložljive instrumente in sektorje v podeželskem prostoru v celoten koncept – koncept celostnega razvoja podeželja (Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept; ILEK v nadaljevanju).

#### **3.1 Nove zahteve v podeželskem prostoru**

Mesta in vasi se vse bolj soočajo z raznolikimi spremembami in procesi. Trenutno so najbolj izraziti predvsem sledeči procesi, ki vplivajo na situacijo v podeželskem prostoru:

- globalizacija in internacionalizacija kmetijskega gospodarstva,
- strukturne spremembe v kmetijstvu,
- poslabšane možnosti zaposlovanja na podeželju,
- demografske spremembe v podeželskih občinah (migracije, staranje in padanje števila prebivalstva),
- povečanje prometa v podeželskem prostoru,
- novi finančni koncepti in potrebe financiranja,
- itd.

Mnoge podeželske občine niso več zmožne samostojno izvajati nujnih ukrepov za zagotavljanje primerne okolja za delo, življenje in prosti čas. Zato so se pojavile nove zahteve, še posebej po sodelovanju preko občinskih meja in razvoju novih instrumentov oz. strategij.

---

<sup>11</sup> Ime se uporablja od pričetka veljave GAK plana za obdobje 2004-2007 (1.1.2004) dalje.

### 3.2 Predhodni instrumenti ILE-ja

Za Bavarsko ILE seveda ni popolnoma nov instrument oz. nov začetek, saj je imel že celo vrsto predhodnih instrumentov. Agrarno strukturno predplaniranje (Agrarstrukturelle Vorplanung - AVP) se kot instrument za razvoj podeželskega prostora na medobčinski ravni uporablja že več kot 25 let. AVP se je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja razvil v agrarno strukturno razvojno planiranje (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung - AEP). V sklopu Zakona o družbenih nalogah (poglavje 1.3.2.3) zavzema AEP položaj predhodnega planiranja (Vorplanung), ki je v skladu s 2. odstavkom 1. člena tega zakona predvidel:

- konfliktna območja, razvojne možnosti in odločanje glede agrarne strukture in podeželskega prostora,
- zglede za urejanje specifičnih območij in/ali koncepte rabe zemljišč,
- priporočila za načine ukrepanja,
- razvoj izvedbenih strategij.

Po mnenju nekaterih je bila glavna slabost agrarno strukturnega razvojnega planiranja, da ni bilo predvidenih direktnih izvedbenih instrumentov in je imelo zgolj vlogo temeljite predhodne raziskave.

ILE je bil kot podporno načelo prvič utemeljen v Planu o družbenih nalogah za obdobje 2004-2007, s čimer naj bi bil zapolnjen primanjkljaj izvedbenih instrumentov agrarno strukturnega razvojnega planiranja.

### 3.3 Zakonodajne osnove

Pravne podlage za ILE so posredno v glavnem podane v Zakonu o družbenih nalogah in v Zakonu o komasaciji (poglavje 1.3.2.4).

V 1. členu Zakona o komasaciji je definiran cilj ILE-ja: »Z namenom izboljšanja proizvodnih in delovnih pogojev v kmetijstvu in gozdarstvu kot tudi z namenom spodbujanja splošnega razvoja podeželja se lahko zemljiška posest z ukrepi po tem zakonu na novo uredi.«

Najpomembnejše osnove za ILE, podane Zakonom o komasaciji, so podane v spodnji preglednici.

Preglednica 1: Določbe Zakona o komasaciji (FlurbG), ki predstavljajo osnovo za izvajanje ILE-ja (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005)

<b>Temeljne določbe</b>	1., 37. člen FlurbG: „Spodbujanje razvoja podeželja“ in 86. člen FlurbG: „Omogočanje ali izvajanje ukrepov za razvoj podeželja“
<b>Prostorske določbe</b>	7.člen FlurbG: območje komasacije lahko zajame več občin;
<b>Strokovne določbe</b>	37. člen FlurbG: medsektorsko povezovanje (querschnittsorientierter Auftrag); 5. in 38. člen FlurbG: nujnost sodelovanja z različnimi partnerji;
<b>Politične določbe</b>	5., 10. člen FlurbG: občine so definirane kot posredne in/ali neposredne udeleženke komasacije; utemeljena je »skupnost udeležencev« (poglavje 1.3.2.5) kot zastopnik prizadetih pri prenovi vasi oz. komasaciji;
<b>Kooperacijske in organizacijske določbe</b>	2., 5., 10. člen FlurbG: sodelovanje neposrednih udeležencev pri ukrepih prenove vasi oz. komasacije – skupnost udeležencev v različnih vlogah in funkcijah; 16., 18. člen FlurbG: osrednja vloga skupnosti udeležencev s posebnim t.i. zadružnim načelom (Genossenschaftsprinzip) pri izvajanju ukrepov;

V Planu o družbenih nalogah za obdobje 2004-2007 so vsebovana tudi osnovna načela za spodbujanje celostnega razvoja podeželja in regionalnega managementa.

### 3.4 Širok spekter instrumentov za razvoj podeželja znotraj celostnega razvoja podeželja

Celostni razvoj podeželja se od dežele do dežele nekoliko razlikuje. V deželi Thüringen tvorijo ILE predvsem naslednji instrumenti (Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, 2006):

- koncept celostnega razvoja podeželja (Integrierte ländliche Entwicklungskonzept - ILEK): prostorsko in strokovno koordinirani izvedbeni instrumenti,
- regionalni management (Regionalmanagement): pobude, organizacija in spremljanje izvedbe konceptov podeželskega razvoja; gre za vmesno stopnjo med prostorskim oz. regionalnim planiranjem, (podjetniškim) managementom in pospeševanjem regionalnega razvoja,

- prenova in razvoj vasi (Dorferneuerung und –entwicklung): ohranjanje in oblikovanje podobe vasi in krajine, nadaljnji razvoj pogojev za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev v vaseh,
- infrastrukturni ukrepi, predvsem gradnja poti: komunalno opremljanje za razvoj kmetijskih in turističnih potencialov, gradnja poti na podeželju,
- kooperacija: diverzifikacija prihodkov za kmete in gozdarje, ustvarjanje dodatnih možnosti za zaposlovanje kmetov, ukrepi za spreminjanje namembnosti kmetijskih zemljišč,
- varovanje nasadov idr.: zasnove za varovanje nasadov in primerljivih podeželskih ureditev,
- agrarne operacije: izboljšanje agrarne strukture predvsem s pomočjo komasacij.

Na Bavarskem se kot osnova za planiranje od leta 2004 dalje poleg tradicionalnih instrumentov - prenove vasi, komasacije in infrastrukturnih ukrepov prav tako izdeluje koncept celostnega razvoja podeželja (Integriertes ländliches Entwicklungskonzept - ILEK). Posebno pozornost je potrebno nameniti uskladitvi delovanje regionalnega managementa in aktivnosti Uprave za razvoj podeželja.

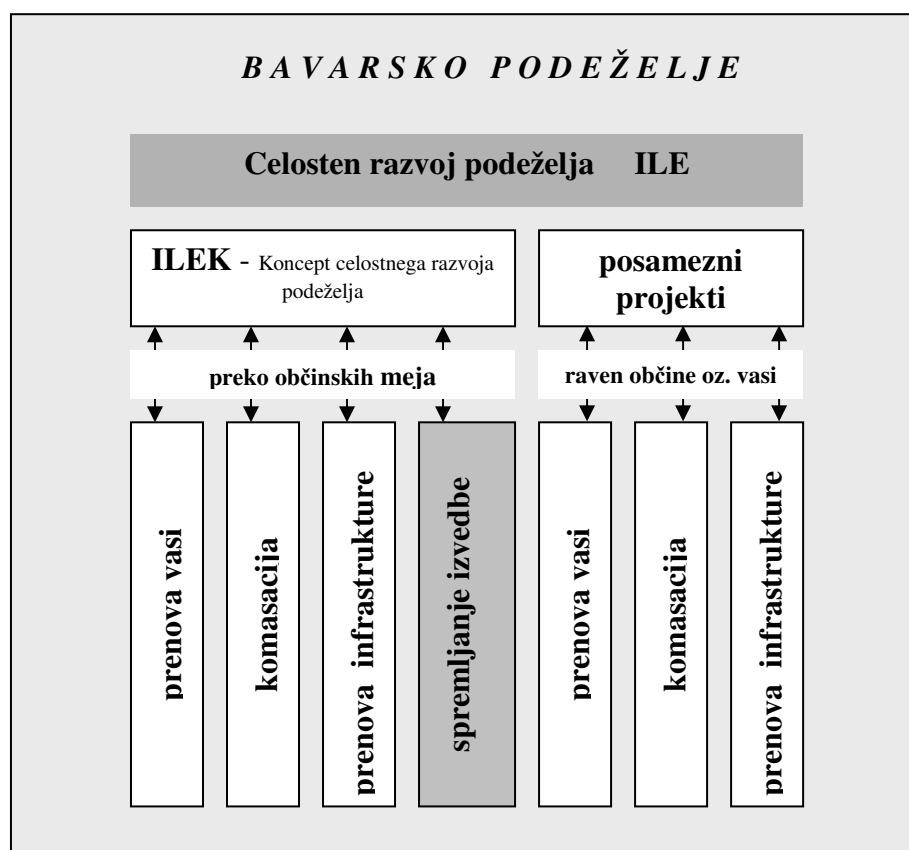
### **3.5 Strateške usmeritve**

Cilj bavarske strukturne politike je krepitev podeželskih občin in regij kot samostojnih in raznoliko izoblikovanih življenjskih prostorov. Temelj te agrarne politike je razvoj podeželja, z ILE-jem želi Bavarska nadaljevati uspešno pot »regionalnega razvoja« (Regionale Entwicklung).

Pri ILE-ju gre za skupek razvojnih aktivnosti in instrumentov za razvoj podeželskih občin s poudarkom na trajnostnem izboljšanju življenjskih, stanovanjskih in delovnih razmer na podeželju. Uvajanje celostnega razvoja podeželja kot razvojnega procesa sloni na aktivnem sodelovanju javnosti v občinah, odgovornosti pri razvoju si delijo občinska politika, občani in upravne službe. Diskusija o skupnih priložnostih in problematiki je ena bistvenih sestavin ter služi vzpostavljanju partnerstva med udeleženi občinami.

Osnovna strateška usmeritev ILE-ja na Bavarskem sloni na treh bistvenih ravneh (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- ♦ raven **občin** (Gemeinden) – za uresničevanje občinskih nalog in reševanje konkretnih problematik,
- ♦ raven **medobčinskega usklajevanja** – za reševanje problematike v celostnih strukturnih sklopih (ne pa točkovno),
- ♦ **bavarska Uprava za razvoj podeželja** – Uprava nudi občinam partnerstvo na vseh področjih razvoja podeželja.



Slika 6: Razvoj podeželja na Bavarskem (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, 2006)

Za ILE so značilne predvsem naslednje karakteristike:

- vezanost na prostor (območje),
- medsektorska usklajenost,

- partnerstvo in
- srednjeročnost do dolgoročnost (planski horizont od 10 do 15 let).

Ko so prvi trije atributi uresničeni, je dosežen tudi trajnostni karakter razvoja podeželja:

vezanost na prostor + medsektorska usklajenost + partnerstvo = trajnost
---

Kratka obrazložitev zgoraj navedenih atributov ILE-ja je podana v spodnji preglednici.

Preglednica 2: Atributi ILE-ja

<b>Celostni razvoj podeželja (ILE)</b>	
<b>vezanost na prostor</b>	zajeta območja so obravnavana z vsemi prostorskimi sestavinami
<b>medsektorska usklajenost</b>	bistvena je sinergija med sektorji
<b>partnerstvo</b>	udeleženci se združujejo v partnerstva, izdelujejo skupne (enotne) programe in jih tudi s skupnimi močmi uresničujejo
<b>trajnost</b>	v ospredju so srednjeročni in dolgoročni ukrepi

Pri ILE-ju je poudarjen princip „od spodaj navzgor“ („Bottom-up-Prinzip“), pri katerem gre za smer toka informacij in odločitev od nižje na višjo raven v organizaciji. Ključnega pomena je, da razvojne iniciative prihajajo od spodaj navzgor. Akterji najnižjih ravni planiranja, torej vaščani oz. občani, morajo tako prevzeti pobude za razvoj.

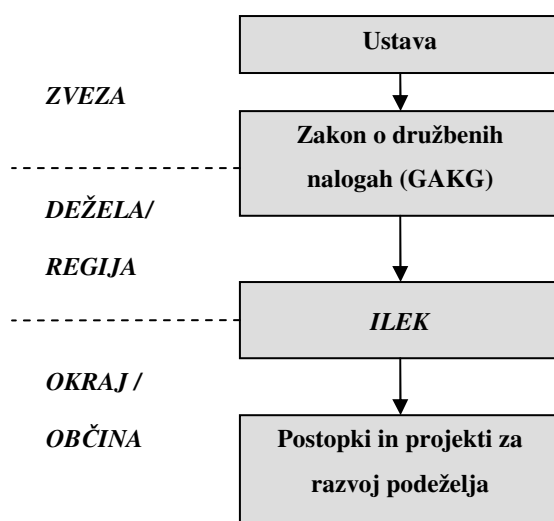
Sodelovanje oz. partnerstvo je bistvena komponenta celostnega razvoja podeželja. Predpogoj za izdelavo vsakega projekta, ki vpliva na stanje v prostoru, je pripravljenost oz. podpora tistih, ki jih ukrepi zadevajo. Pri vzpostavljanju ILE-ja sta prepoznavanje potreb po izboljšanju situacije in pripravljenost k sodelovanju najvažnejši predpostavki. *Načelo popolne svobodne odločitve* pravi, da morajo občine same podati pobudo za sodelovanje. Zelo pomembno je, da so prednosti sodelovanja jasno prepoznavne za vse udeležence (t.i. »win-

win« efekt – »zmaga« za vse udeležence). Ukrepi, ki jih določa ILE (oz. ILEK), postanejo za občine pravno obvezujoči, ko tako odločijo občinski sveti sodelujočih občin.

### 3.6 Planska in izvedbena raven

Celostni razvoj podeželja na Bavarskem je urejen na dveh ravneh (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005).

- Na **planski ravni** gre za usklajevanje razvojnih aktivnosti. S tem namenom se uvaja koncept celostnega razvoja podeželja (ILEK). Le-ta služi za:
  - pripravo in usklajevanje instrumentov Uprave za razvoj podeželja (prenova vasi, komasacija in zemljiški management),
  - upoštevanje razvojnih aktivnosti občin in
  - napotke pri uporabi instrumentov in razvojnih aktivnosti drugih institucij.
  
- Na **izvedbeni ravni** pa gre predvsem za uporabo prenove vasi in komasacije. Ta raven sestoji iz:
  - reševanja medobčinske problematike in
  - (medobčinsko) usklajenega reševanja lokalne problematike.



Slika 7: Položaj koncepta celostnega razvoja podeželja (ILEK-a) v državnem zakonodajnem sistemu



### 3.6.1 Celostni razvoj podeželja (ILE) kot instrument za povezovanje planiranja z izvajanjem

Nepovezanost med planiranjem in izvajanjem oz. realizacijo ukrepov je od nekdanj glavni problem večine razvojnih instrumentov. Za rešitev tega problema je bil v Nemčiji izdelan ILE, ki naj ne bi bil le »papirnati tiger«, temveč bi pripomogel tudi k udejanjanju predvidenih planskih rešitev. Za uspešno izvedbo projektov je nujno, da se že od začetka gradi na jasnih in obvladljivih vsebinskih okvirih. Plani in koncepti naj se ne izdelujejo pred obstojem realnih možnosti za uresničitev.

Pri izvajanju celostnega razvoja podeželja je potrebno doseči implementiranje na treh bistvenih ravneh (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- ♦ reševanje problematike je potrebno uskladiti z nalogami občine, le tako je možno občinam nuditi realno pomoč,
- ♦ delo na področju razvoja podeželja je potrebno medobčinsko celostno usklajevati, le tako se namreč lahko doseže postavitve smiselni vsebinskih in prostorskih okvirov pri reševanju specifične problematike,
- ♦ Uprava za razvoj podeželja nudi partnerstvo občinam na vseh področjih razvoja podeželja. Z uporabo njenih instrumentov se lahko zagotovi realizacija projektov.

Iz te delitve sledi določitev treh skupin delovnih področij ILE-ja (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- Prednostna delovna področja, ki so v tesni zvezi z občinskimi nalogami in instrumenti razvoja podeželja ter zahtevajo neposredno ukrepanje Uprave za razvoj podeželja, so:
  - delovno področje za razvoj vasi in poselitve (oz. za urbanistični razvoj),
  - delovno področje za razvoj krajine in izboljšanja rabe zemljišč (med drugim tudi za varstvo resursov),

- delovno področje za razvoj gospodarstva, obrti in kmetijstva (gre predvsem za skrb in za ohranjanje obstoječega stanja),
  - delovno področje za razvoj osnovne oskrbe (skrb za infrastrukturo),
  - delovno področje za razvoj rekreacije in turizma (med drugim skrb za rekreacijsko in športno infrastrukturo).
- Podrejena delovna področja z dopolnilnimi funkcijami, ki zadevajo občinske naloge v posredni zvezi z instrumenti razvoja podeželja ter zahtevajo dopolnilno ukrepanje Uprave za razvoj podeželja, so:
- kultura in sociala (kot osnovne oskrbne funkcije),
  - oskrba z vodo in energijo (kot osnovne oskrbne funkcije),
  - šola in izobraževanje (kot osnovne oskrbne funkcije),
  - prosti čas in šport (kot rekreacijske ter tudi osnovne oskrbne funkcije).
- Delovna področja, ki nimajo neposredne zveze z instrumenti za razvoj podeželja, ampak imajo vendarle pomembno strateško vlogo v različnih procesih, so:
- izobraževanje / kvalificiranje,
  - izmenjava informacij in izkušenj,
  - kultura.

V sklopu prednostnih delovnih področij lahko pridejo v poštev predvsem naslednje tematike (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- delovno področje za razvoj vasi in poselitve  
(npr.: upoštevanje demografskega razvoja pri razvoju poselitve oz. urbanističnem planiranju; izraba neizkoriščenih objektov v vaških jedrih (z upoštevanjem oskrbnih funkcij) - oblikovanje oz. prenova starih vaških jeder; zmanjševanje uničevanja krajine in podobe vasi z obsežnimi oskrbnimi in komunalnimi sistemi ter dolgoročna predstavitev ciljev gradbenega razvoja (medobčinsko usklajena postopanja, medobčinsko usklajeno urbanistično planiranje),

- delovno področje za razvoj krajine in izboljšanja rabe zemljišč

(npr.: medobčinsko usklajen razvoj kulturne krajine, analize različnih interesov rabe kot tudi zniževanje konfliktov rabe - še posebej z upoštevanjem kmetijstva; razvoj kulturne krajine predvsem v ekološko-estetskem smislu (z urejanjem zemljišč, medobčinskimi ukrepi za spajanje biotopov itd.); izboljšanje zaščite pitne vode na podeželju (z urejanjem zemljišč in drugimi ukrepi) ter izboljšanje varstva pred poplavami s pomočjo medobčinsko usklajenih konceptov tekočih voda),

- delovno področje za razvoj gospodarstva, obrti in kmetijstva

(npr.: medobčinska koordinacija prizadevanj glede naseljevanja na podlagi skupnih lokacijskih razvojnih strategij (prostorska koncentracija); v ospredju je koordinacija in skupno upravljanje z obrtnimi potenciali; urejanje zemljišč in strateški management z medobčinsko usklajenimi obrtnimi območji; izboljšanje kmetijske infrastrukture ter agrarne strukture),

- delovno področje za razvoj osnovne in bližnje oskrbe (infrastruktura)

(npr.: ohranjanje in optimiranje občinskih oskrbnih institucij (z medobčinskim usklajevanjem); izgradnja in vzdrževanje vaških skupnih objektov (medkrajevno usklajevanje); medobčinska (skupna) raba infrastrukture in služb (npr. čistilne naprave in podobno); podpora pri gradnji cest z medobčinskim usklajevanjem, krepitev vaških jeder z vidika oskrbnih funkcij; medobčinsko usklajevanje za oskrbo rastočega deleža starejših ljudi na podeželju; izmenjava med generacijami in vključevanje starejših v občinsko življenje; vzdrževanje ostalih kulturnih institucij (občinskih in vaških muzejev idr.) z medobčinskim usklajevanjem ukrepov) in

- Delovno področje za razvoj rekreacije in turizma

(npr.: izboljšanje rekreacijske in športne infrastrukture (gradnja poti, medobčinsko povezani ukrepi); koordinacije med objekti turistične infrastrukture ter kolesarskimi potmi in pešpotmi; medobčinsko usklajevanje pri gradnji večjih (skupnih) rekreacijskih in športnih objektih; povezovanje ponudbe med občinami).

### 3.6.2 Vloga Uprave za razvoj podeželja

**Uprava za razvoj podeželja** (Verwaltung für Ländliche Entwicklung) ima ob še dodatnem pooblastilu za izvajanje ILE-ja širok spekter dejavnosti. Zadolžena je predvsem za (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, 2006):

- krepitev ekonomskih, ekoloških, socialnih in kulturnih potencialov v vseh delih podeželskega prostora,
- vzpodbujanje in pomoč občanom pri aktivnem, soodgovornem oblikovanju in uresničevanju razvojnih konceptov za podeželske občine kot tudi prispevanje k večji finančni neodvisnosti regij,
- izboljšanje kvalitete življenja na podeželju in s tem poglobljanje vezanosti na domači kraj, kar posredno izboljša tudi lokacijske faktorje za gospodarstvo,
- zagotavljanje in krepitev temeljev za trajnostno gospodarjenje z zemljišči,
- izboljšanje proizvodnih in delovnih pogojev v kmetijstvu in gozdarstvu in s tem doseganje večje konkurenčnosti kmetijskih in gozdarskih obratov,
- reševanje konfliktov pri rabi zemljišč, podpora medsektorskim razvojnim konceptom in realizacija ukrepov ob čim večjem varovanjem naravnih virov,
- podpora kmetijstvu z omogočanjem dodatnih virov zaslužka kmetom,
- ohranjanje in izboljšanje ekološke pestrosti ter poudarjanje visokega pomena podeželja za rekreacijo in športne aktivnosti,
- varovanje naravnih virov, med drugim npr. z zaščito virov pitne vode, tekočih voda in zemljišč,
- podpiranje ukrepov za varstvo pred poplavami in
- spodbujanje razvoja vaških središč.

Za izpolnjevanje vseh teh nalog so se izoblikovala 4 temeljna delovna področja Uprave za razvoj podeželja:

1. podpiranje razvoja kmetijstva in gozdarstva za doseganje konkurenčnosti v prihodnosti,
2. dolgoročna krepitev občin in zagotavljanje vitalnega podeželskega prostora,
3. realizacija načrtov v skladu s posestno strukturo,
4. varovanje naravnih virov in oblikovanje kulturne krajine.

Med upravnimi in izvedbenimi možnostmi ILE-ja obstajata 2 različna pristopa:

- uporaba instrumentov Uprave za razvoj podeželja in
- upoštevanje ostalih instrumentov in razvojnih aktivnosti.

Pri uporabi instrumentov Uprave za razvoj podeželja sta možna dva primera uporabe. V prvem primeru se na obravnavanem območju že izvajajo aktivnosti Uprave za razvoj podeželja (prenove vasi, komasacije, idr.), v drugem pa je na obravnavanem območju aktivnosti zelo malo ali pa jih sploh ni. Ko se na obravnavanem območju aktivnosti Uprave odvijajo v vseh ali skoraj vseh občinah, je poudarek na koordinaciji obstoječih postopkov in njihovem nadaljnjem razvoju, v nekaterih okoliščinah pa je smiselna tudi uvedba novih postopkov. Če pa je dosedanjih aktivnosti Uprave za razvoj podeželja na obravnavanem območju malo oz. jih sploh ni, se enakovredno upošteva priprava za naknadno uporabo instrumentov na lokalni (občinski - celotno območje občine; krajevni - raven posameznih krajev oz. vasi) in medobčinski ravni.

Uporaba instrumentov na **medobčinski ravni** se v prvi vrsti nanaša na tematsko in izvedbeno problematiko (npr. varstvo pred poplavami, skrb za tekoče vode) in ne na neke območno omejene ukrepe, ki se lahko učinkovito izvajajo tudi na občinski ravni. V glavnem gre na medobčinski ravni za uporabo komasacije in z njo povezanih infrastrukturnih ukrepov oz. ukrepov opremljanja zemljišč.

V posameznih postopkih se na podlagi ILEK-a uresničujejo ukrepi tudi na **lokalni ravni**. Na tej ravni pa je poudarek predvsem na postopkih prenove vasi.

Seveda pa je potrebno za celosten razvoj obravnavanega območja upoštevati tudi druge instrumente in razvojne aktivnosti. Cilj je povečati učinkovanje razvojnih aktivnosti s pomočjo izboljššanega usklajevanja in koordinacije. Pri vzpostavljanju ILEK-a se morajo še posebej upoštevati tudi naslednje razvojne aktivnosti:

- planiranje in razvoj krajine,
- planiranje vodnega gospodarstva - smernice,
- gradnja cest,

- urbanistični razvoj in sanacija,
- instrumenti EU-ja (predvsem LEADER, INTERREG).

### **3.6.3 Izvajanje celostnega razvoja podeželja glede na prostorske razsežnosti in glede na problematiko**

Pri ILE-ju je potrebno posvečati pozornost tako vidikom, ki so vezani neposredno na prostorske razsežnosti, kot tudi vidikom, ki se odražajo v konkretni strokovni problematiki. Pri izdelavi ILEK-a morajo biti oboji tesno povezani.

Celosten razvoj podeželja se lahko izvaja z namenom reševanja konkretne problematike na obravnavanem območju. Problemska področja se medsebojno zelo razlikujejo, zato mora biti ILE izrazito fleksibilen instrument. ILE se v tem primeru izvaja v naslednje namene (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- reševanje zelo konkretne problematike (npr. varstvo pred poplavami),
- obdelava problematike znotraj delovnega področja (npr. oblikovanje rekreacijske ponudbe znotraj delovnega področja za razvoj rekreacije in turizma),
- obdelava kompleksne problematike, ki zadeva več delovnih področij (npr. učinki demografije na razvoj poselitve, infrastrukture itd.),
- izdelava koncepta celostnega razvoja podeželja s ciljem razvoja splošnih pogojev za vzpostavitev medobčinskega sodelovanja na nekem območju.

Na Bavarskem se problematika podeželskih območij rešuje tudi znotraj točno definiranih območij. Gre za sodelovanje podeželskih občin na zaključenih območjih s pomočjo ILE-ja. Medobčinsko sodelovanje naj bi glede na pretekle izkušnje obsegalo območje od minimalno 3 do maksimalno 15 občin, kar je realno gledano še obvladljiva velikost za izvajanje skupnih in usklajenih ukrepov.

Pri ukrepih, vezanih na območje, se izoblikujeta tudi 2 posebna primera uporabe (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- medobčinsko sodelovanje preko administrativnih meja (med sosednjimi deželami in tudi državami), kjer gre zaradi različnih političnih, strukturnih in upravno-tehničnih okvirnih pogojev za posebne izvedbene zahteve in
- medobčinsko sodelovanje znotraj območja, ki zajema mesto in okoliške občine (Stadt-Umland-Bereich), saj gre tem primeru zaradi medsebojnega prepletanja področij, različnih zornih kotov in interesov med sosednjimi občinami in mestom ter zaradi upoštevanje različnih uteži med partnerji (večje mesto, ki sodeluje pri ukrepih, ima nedvomno večjo moč pri odločanju) za specifično problematiko.

Oviro za izvajanje celostnega razvoja podeželja torej ne predstavljajo niti občinske, okrajne ali okrožne niti deželne in državne meje. Z dobro izdelanimi koncepti celostnega razvoja podeželja je mogoče glede na izkušnje uspešno prebroditi nasprotja in doseči skupen napredek sodelujočih občin.

#### **3.6.4 Oblike partnerstva in sodelovanja pri izvajanju ILE-ja**

Za udeležene občine pri ILE-ju sta v osnovi možni dve obliki partnerstva in sodelovanja (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005).

##### **Usklajene posamezne organizacije**

Na osnovi skupno usklajenih ciljev in prioriternih nalog potekajo aktivnosti v pristojnosti posameznih občin. Posamezne občine poskušajo z raznimi aktivnostmi in samostojnim izvajanjem ukrepov dosežati skupno določene cilje.

##### **Skupna organizacija**

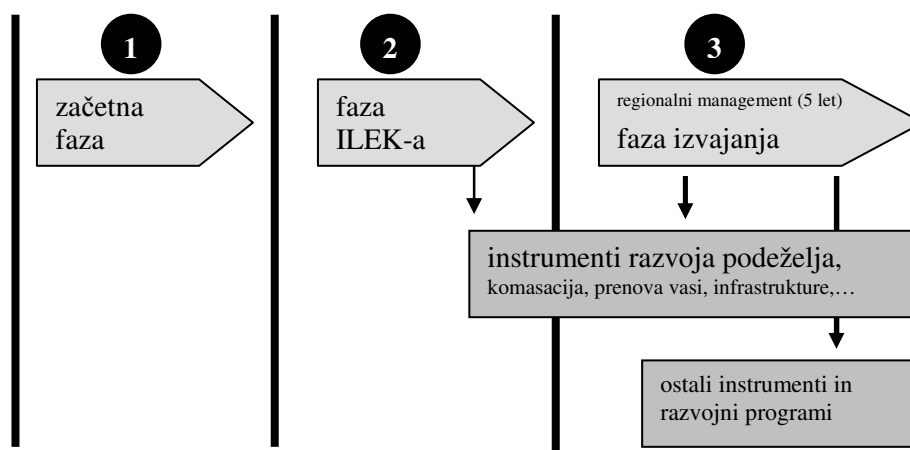
Aktivnosti oz. ukrepi se izvajajo v pristojnosti skupnosti občin. V bistvu gre za ustanovitev skupne nosilne organizacije, ki ima na razpolago različne organizacijske oz. pravne možnosti (poglavje 2.7.3). Namen ustanovitve skupne organizacije je lahko izvajanje posameznih ukrepov in projektov kot tudi tvorjenje krovne organizacije za opravljanje skupnih nadzornih nalog celostnega razvoja podeželja.

Neodvisno od izvedbe posameznih nalog se morajo udeležene občine dogovoriti o pristojnostih in odvijanju razvojnih procesov, potrebno pa je že na začetku vzpostaviti trdne organizacijske oblike (predvsem s sklenitvami pogodb med udeleženci).

### 3.6.5 Proces – organiziranost in izvajanje procesa celostnega razvoja podeželja

Proces (organizacija) in planiranje (ILEK) sta v ILE-ju medsebojno tesno prepletena. Zelo pomembno za učinkovitost celotnega procesa je, da so izpolnjeni naslednji kriteriji: strukturiranost, usmerjenost v sodelovanje, usmerjenost k ciljem, konkretnim rezultatom in samostojnost pri izvajanju.

ILEK ni klasičen planski instrument (kot npr. regionalni plan ali plani agrarno strukturnega razvojnega planiranja), temveč projektno in izvedbeno orientiran koncept. Z njim se prispeva k reševanju konkretnih konfliktov rabe zemljišč v regiji, predstavlja pa tudi planersko podlago za pripravo in dopolnjevanje formalnih planskih instrumentov (poglavje 1.3.2.4). Izvajanje je dolgoročen proces, prvi projekti pa se lahko začnejo izvajati že vzporedno s fazo ILEK-a (Slika 6).

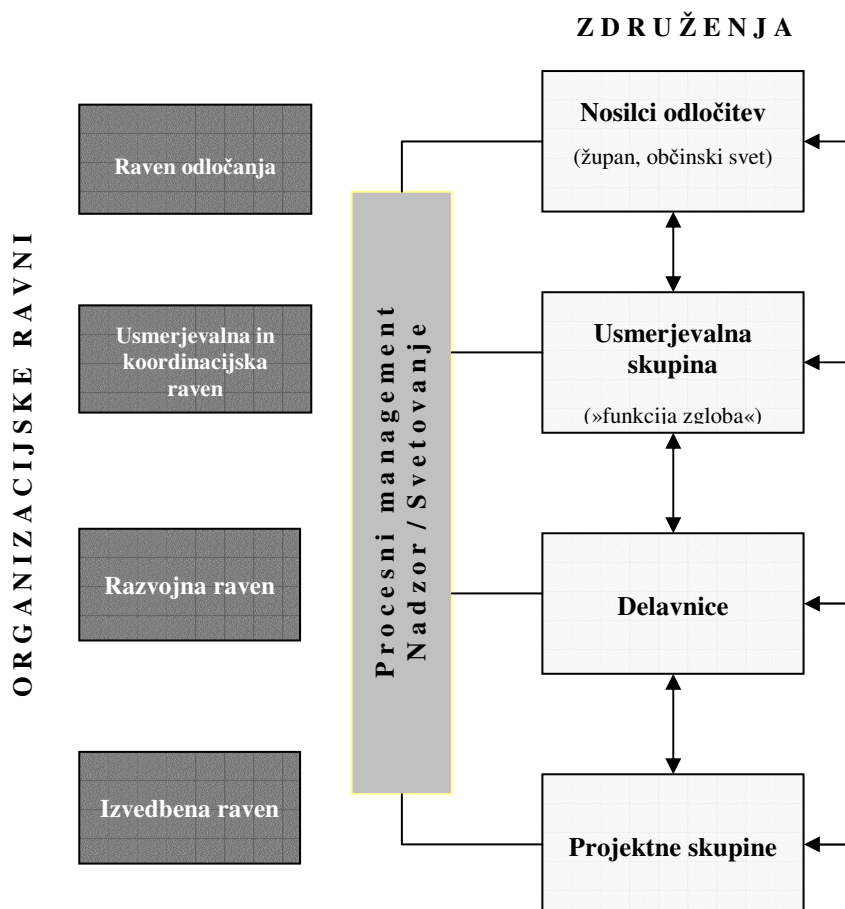


Slika 8: Umeščenost koncepta celostnega razvoja podeželja (ILEK-a) v celoten proces celostnega razvoja podeželja (Wiebusch, 2005)



Kot pri vsaki upravni obliki sodelovanja je potrebno tudi pri ILE-ju zelo jasno definirati in razmejiti organizacijsko strukturo, ki je osnova vsakega učinkovitega sodelovanja. Za sodelovanje pri izdelavi ILEK-a so izrednega pomena občinski politični akterji (župan, občinski svet in drugi zastopniki reprezentativnih skupin prebivalstva na obravnavanem območju).

Organizacijsko strukturo tvorijo 4 **organizacijske ravni** (Slika 7): raven odločanja (Entscheidungsebene), usmerjevalna in koordinacijska raven (Steuerungs- und Koordinierungsebene), razvojna raven (Entwicklungsebene) in izvedbena raven (Umsetzungsebene). Za uspešen in učinkovit potek procesa je odločilno, da so identificirane in nedvoumno definirane pomembne funkcije, ter da jih opravljajo usposobljeni ljudje. Na vseh ravneh so združenja (Gremien), ki so zadolžena za izvajanje pripadajočih nalog.



Slika 9: Zgledna organizacijska struktura ILE-ja (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005)

- **Raven odločanja (Entscheidungsebene)**

Na tej ravni se definira začetni okvirni koncept. Sodelujejo politični zastopniki vključenih občin (župani, občinski sveti) in svetovalci, ki so vključeni tudi v usmerjevalni in koordinacijski ravni, po potrebi pa tudi svetovalci, ki sodelujejo na razvojni ravni. Na tej ravni je potrebno sprejeti odločitev za pričetek izvajanja celostnega razvoja podeželja in pridobiti s tem povezana soglasja prizadetih. Podajo se tudi glavne ugotovitve o obravnavanih problematikah, določi se zastopnike za posamezne naloge, načine za kontroliranje uspešnosti ukrepov in naknadne preučitve rezultatov.

- **Usmerjevalna in koordinacijska raven (Steuerungs- und Koordinierungsebene)**

Ta raven ima funkcijo »zgloba« v procesu ILE-ja. Tu pride do usmerjanja (»krmiljenja«) procesov celostnega razvoja podeželja in posredovanje med udeleženci. Izdela se različne analize obstoječega stanja, začenja se tudi priprava na izvajanje. Običajno sodelujeta 1 do 2 osebi, ki sta prisotna tudi na ravni odločanja, 1 do 2 zastopnika sodelujočih občin, zastopniki Uprave za razvoj podeželja, zunanji planer oz. svetovalac in eventualni zastopniki okrožja, okrožnega sveta, vlade ali drugih upravnih služb.

- **Razvojna raven**

Na tej ravni se izdela koncept celostnega razvoja podeželja (ILEK). Dopolnjuje se analizo stanja, razvija se strateške usmeritve in cilje, nadaljuje se priprava na izvedbo predvidenih ukrepov. Sodelujejo akterji občinske politike (župani in občinski sveti), zastopniki reprezentativnih skupin prebivalstva, eventualno tudi zastopniki strokovnih institucij in zunanjih planerjev oz. svetovalcev za vodenje postopkov.

- **Izvedbena raven**

Ta raven je namenjena organizaciji izvajanja ukrepov. Vršijo se detajlno vsebinsko, finančno in časovno planiranje, izvajanje ukrepov, samokontrola, po potrebi se pridobi naknadna

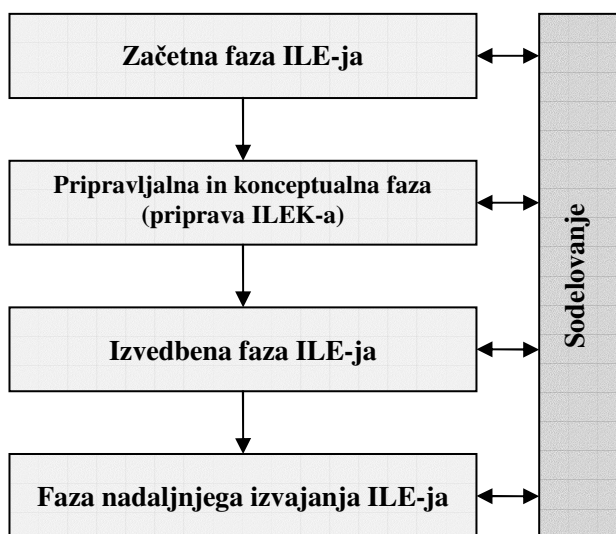
strokovna mnenja oz. raziskave. Sodelujoči se od projekta do projekta menjujejo glede na vrsto ukrepov, ki se izvajajo. Prisotni so tudi zastopniki Uprave za razvoj podeželja ali drugih upravnih služb, kadar je zaradi specifičnosti izvajanih ukrepov to potrebno.

**Procesni management** služi nadzoru in svetovanju tekom celotnega procesa. Izvajajo ga:

- Uprava za razvoj podeželja kot partner: glavna naloga je usmerjanje in koordinacija celotnega razvojnega in izvedbenega procesa predvsem s strokovnega in finančnega vidika.
- Projektantski in svetovalni biro: glavna naloga je priprava ILEK-a tako v strokovno-projektantskem kot tudi procesnem smislu.
- Sodelavci pri izvajanju: glavna naloga je izvajanje ILEK-a pod vodstvom Uprave za razvoj podeželja in drugih, ki so pristojni za posamezna področja.

Odločilno pri vseh ravneh je, da se odkrijejo ključni problemi in možne rešitve, ter da se dodeli razvojne naloge ljudem, ki so jih sposobni učinkovito izvajati.

Razvoj ILE-ja lahko predstavimo s 4 **planskimi fazami** (Slika 8): faza uvajanja (Initialphase), pripravljalna in konceptualna faza (ILEK), izvedbena faza (Umsetzungsphase) in faza nadaljnega izvajanja (Weiterführungsphase).



Slika 10: Planske faze pri ILE-ju (Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005)

### **3.6.5.1 Začetna faza**

Prvi koraki začetne faze so informiranje občin (s pomočjo Uprave za razvoj podeželja) in objasnitev motivacije za sodelovanje med občinami v okviru ILE-ja. Določi se okvirne pogoje za projektne naloge s strukturalnega, konceptualnega in finančnega vidika. Začetna faza se konča z dodeljevanjem nalog za pripravo ILEK-a.

#### **Rezultati začetne faze**

- Občine so informirane in motivirane za sodelovanje.
- Projekt je definiran v najpomembnejših točkah (predvsem glede razmejitve obravnavanega prostora in obsega ukrepov).
- Znani so pogoji za sodelovanje v okvirih ILE-ja.
- Znani so nosilci posameznih nalog in zagotovljeno je financiranje.
- Izbrani so zunanji planerji ali svetovalci in podeljene so osnovne naloge.

Ta faza se organizacijsko v celoti vrši na ravni odločanja. Kot svetovalac in nadzornik je prisoten urad za razvoj podeželja.

### **3.6.5.2 Pripravljalna in konceptualna faza (priprava ILEK-a)**

V pripravljalni in konceptualni fazi gre predvsem za izdelavo koncepta celostnega razvoja podeželja (ILEK-a).

#### **Rezultati pripravljalne in konceptualne faze**

- Izdelana struktura sodelovanja in organizacije.
- Določena so glavna delovna področja.
- Kot rezultat analize stanja se razjasnijo potrebe po ukrepih.
- Smernice, cilji in strategije za izvedbo so izdelani in predstavljeni v celostnem strukturalnem konceptu (s tekstualnim in grafičnim delom).
- Izdelan je program z definiranimi potrebnimi ukrepi in določene so prioritete za izvedbo.

Ta faza se organizacijsko vrši deloma na ravni odločanja, deloma pa na usmerjevalni in koordinacijski ravni. Pomembno vlogo ima projektantski oz. svetovalni biro, ki je zadolžen za izdelavo ILEK-a. Kot nadzorni organ je prisoten urad za razvoj podeželja.

### **3.6.5.3 Izvedbena faza**

V skladu z določitvami ILEK-a se v tej fazi izvajajo ukrepi s pomočjo instrumentov Uprave za razvoj podeželja (prenove vasi, komasacije in zemljiški management).

Prehajanje iz pripravljajno-konceptualne faze v izvedbeno fazo ILE-ja je povezano s prepletenostjo vlog in nalog večih organizacijskih ravni. Na tej ravni se izvajajo naloge, ki so bile opredeljene v konceptualni fazi. Izvajanje lahko poteka v okviru skupne organizacije ali pa posameznih medsebojno usklajenih organizacij.

#### **Rezultati izvedbene faze**

- Izvedbeni koncepti so izdelani.
- Ključni ukrepi in projekti so realizirani.
- Vrši se kontrola uspešnosti in dokumentiranje izvedbenih rezultatov.

Ta faza zavzema vse organizacijske ravni razen razvojne ravni. Strokovna vloga urada za razvoj podeželja je pri izvajanju ukrepov z lastnimi instrumenti (predvsem komasacijo in prenovo vasi) močno povečana. Svetovalna vloga projektantskega oz. svetovalnega biroja je osredotočena predvsem na delne strokovne naloge in svetovanje (projektni management).

### **3.6.5.4 Faza nadaljnjega izvajanja**

V osnovi gre pri tej fazi za vprašanje, v kakšni organizacijski in vsebinski obliki naj se nadalje izvaja medobčinsko sodelovanje. Potrebno je sprejeti odločitev, ali se bodo nadaljnji ukrepi organizacijsko izvajali v posameznih, medsebojno usklajenih organizacijah, ali pa v skupni organizaciji. Za nadaljevanje je ključnega pomena pobuda za nadaljnje ukrepe in nadaljnje razvijanje vsebin okvirnega koncepta.

### **Rezultati faze nadaljnjega izvajanja**

- Urejena srednjeročna do dolgoročna struktura nosilcev (organizacij) ILE-ja in eventualnih pravno-organizacijskih oblik (poglavje 2.7.3) na medobčinski ravni.
- Utemeljene so usmerjevalne in koordinacijske naloge za obravnavano območje.
- Dana je pobuda za nadaljnje ukrepe.
- Za nadaljnje ukrepe so razviti cilji, strategije in smernice.

## **3.7 Celostni razvoj podeželja v praksi**

### **3.7.1 Financiranje**

Finančna sredstva so vedno eden glavnih problemov pri izvajanju različnih projektov. Pri ILE-ju morajo biti cilji kvantitativno in kvalitativno ocenjeni in preverljivi. Potrebno je predvideti nosilce projektov, udeležence, planirana finančna sredstva in stroške osebja (razdelitev finančnih sredstev na lastna sredstva in sredstva sofinanciranja - npr. iz strukturnih skladov).

ILE je v glavnem financiran iz evropske iniciative LEADER+ (namenjeno predvsem za sredstva prenove vasi) in iz sredstev, namenjenih za družbene naloge – GAK (poglavje 1.3.2.4). Kljub temu se poskuša doseči, da bi bil celostni razvoj podeželja čimbolj usmerjen k samofinanciranju, torej financiranju z izkoriščanjem lastnih resursov udeleženih občin. Viri naj bi torej v prihodnosti postali razne članarine, občinski prispevki, sponzorstva, itd.

### **3.7.2 Kontrola uspešnosti**

Pred pripravo ILEK-a se mora razjasniti razpoložljivost strokovnih kadrov in finančnih sredstev. Pomembno je tudi definirati, kateri ukrepi so prednostni, saj so finančna sredstva praviloma precej omejena.

S kontrolo uspešnosti se preverja poraba sredstev in resursov, učinki programov oz. ukrepov, na podlagi izvedbenih rezultatov se ocenjuje učinke ILEK –a, kontrolirati pa je potrebno tudi različno dokumentacijo.

V bistvu se pri kontroli uspešnosti preverjata predvsem 2 pomembna kazalca:

- učinkovitost (Effizienz), ki predstavlja razmerje med vložki (input) in doseženimi rezultati (output) in
- prispevek projektov (Wirksamkeit), ki predstavlja prispevek posameznih projektov k skupnemu rezultatu.

### **3.7.3 Institucionalne oblike sodelovanja pri celostnem razvoju podeželja**

Pravica do samouprave po 28. členu Ustave je temelj za sodelovanje med občinami.

Uporabljata se 2 pravni obliki:

- osebe javnega prava → utemeljene v Zakonu o občinskem sodelovanju (Gesetz über kommunale Zusammenarbeit) in v Gradbenem zakoniku (Baugesetzbuch):
  - interesno združenje (Zweckverband),
  - interesni sporazum (Zweckvereinbarung),
  - občinska delovna skupnost (Kommunale Arbeitsgemeinschaft) in
  - plansko združenje (Planungsverband).
- Javno-zasebno partnerstvo (privat-public partnership) → utemeljeno v Zakonu o družbah z omejeno odgovornostjo (GmbH-Gesetz), v gradbenem zakoniku (Baugesetzbuch) in v Bavarskem zakonu o ustanovah (Bayerisches Stiftungsgesetz):
  - družba z omejeno odgovornostjo (Gesellschaft mit beschränkter Haftung - GmbH),
  - društvo (Vereine) in
  - ustanova (Stiftung).

Javno-zasebna partnerstva so primerne le tedaj, ko z osebami javnega prava ni mogoče dosežati zelene učinkovitosti. To pa je predvsem takrat, ko gre za opravljanje nalog pretežno gospodarskega značaja (npr. skupna obrtna cona).

### 3.7.4 Primeri iz prakse

Na Bavarskem se lahko pohvalijo z mnogimi uspešnimi projekti na področju celostnega razvoja podeželja. Naj jih na tem mestu omenimo le nekaj:

- V okraju Amberg-Sulzbach sodeluje 5 občin pri skupnem projektu (t.i. »Krumbachprojekt«) z namenom izvajanja svežnja ukrepov za skupno vzpostavljanje varstva pred poplavami v tem okraju (Stadt Amberg, 2005). To je tipičen primer uvajanja celostnega razvoja podeželja z namenom reševanja konkretne problematike (poglavje 2.6.3).
- Obstajajo tudi primeri obširnejšega, čezmejnega sodelovanja. Znotraj združenja »Aktionsbündnis Künisches Gebirge« sodeluje 5 bavarskih in 6 čeških občin (Aktionsbündnis Künisches Gebirge, 2002).
- V zahodnem delu okraja Regensburg (Tal der Schwarzen Laber) sodeluje 6 občin, ki želijo s sodelovanjem izboljšati turistično ponudbo. Poudarek je predvsem na delovnem področju za razvoj rekreacije in turizma in delovnem področju ter delovnem področju za razvoj krajine in izboljšanja rabe zemljišč (poglavje 2.6.1). Med prednostne naloge sodijo: povezovanje občin s kolesarskimi stezami, zagotavljanje skupne turistične ponudbe in optimalen razvoj ekološko in estetsko bogatih območij. Glavni instrument za izvedbo je komasacija (Leon, 2006).
- Na jugu okraja Regensburg se ukvarjajo z reševanjem problema praznjenja vaških središč. Medtem ko se vaška središča praznijo, se vasi navzven širijo predvsem zaradi gradnje stanovanjskih, gospodarskih in obrtnih objektov na obrobju. Cilj je oživiti vaška jedra s pomočjo prenove vasi v sodelujočih občinah (Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz, 2006).
- V enega prvih razvojnih projektov medobčinskega sodelovanja, ki traja že od decembra 1992, je vključenih 11 občin v dveh okrajih: Weilheim-Schongau in Ostallgäu. Cilj je krepitev in nadaljnji razvoj naravnih, kulturnih, gospodarskih in



prometnih komponent na obravnavanem območju. Izvedbeno je projekt vezan na komasacijo in prenovo vasi (Auerbergländ, 2006).

### **3.8 Zaključki**

Veliko je nalog, ki jih posamezne občine niso zmožne samostojno reševati, zato je sodelovanje med sosednjimi občinami ena glavnih sestavin celostnega razvoja. Celostni razvoj podeželja (ILE) je danes bistveni del razvoja podeželja na Bavarskem. Pri ILE-ju je izrazita močna izvedbena orientiranost. Izdeluje se koncept celostnega razvoja podeželja, ki predstavlja detajlno planersko osnovo za razvojne ukrepe na obravnavanem območju. Realizacija teh ukrepov se večinoma izvaja preko aktivnosti Uprave za razvoj podeželja, v glavnem pa gre za uporabo obstoječih, preizkušenih instrumentov - prenovo vasi in komasacijo.

#### **Prednosti in slabosti ILE-ja**

Ko govorimo o kooperacijskih strategijah v okviru medobčinskega sodelovanja, je potrebno upoštevati tako prednosti kot tudi možne probleme. Od ILE-ja in od dobro delujočega medobčinskega sodelovanja lahko pričakujemo naslednje prednosti (primerjaj z Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- ILE je medobčinski in medsektorski planski instrument s predvidenim direktnim izvajanjem.
- Še posebej majhne podeželske občine so razbremenjene.
- Učinkovitejše je izpolnjevanje nalog.
- Večja je storilnost zaradi združitve potencialov.
- Fleksibilnejša in učinkovitejša je izraba obstoječih resursov (tudi finančnih virov).
- Večja je izkoriščenost institucij, če jih uporablja več občin.
- Dolgoročno gledano je gospodarska stabilnost in konkurenčnost občin večja.
- Boljše so predpostavke za varovanje in izboljšanje oskrbe.
- Ohranja se lokalna samouprava.

Obenem mora biti jasno, da so pri vsakem sodelovanju oz. pri vsakem projektu tudi težave. Med drugim so izraziti predvsem naslednji problemi (primerjaj z Magel, Auweck, Raab, Bock, 2005):

- Vedno so nekatere občine »v prednosti« (prednosti ne morejo biti nikoli popolnoma enake za vse udeležene občine).
- V vsakem primeru so posredi politične odločitve in politični interesi.
- Obstaja nevarnost prevlade osebnih interesov znotraj kooperacijskih struktur.
- Usklajevanje na medobčinski ravni je težavno (posebej, kadar je udeleženih veliko občin).
- Ni neposrednih možnosti kontrole.
- Zaradi kompleksnih kooperacijskih postopkov in časovno zamudnega doseganja konsenzov obstaja nevarnost, da postanejo kooperacijske strukture same sebi v namen.
- Izrazita ciljna usmerjenost lahko povzroči necelosten razvoj območja (npr.: če je poudarek predvsem na turističnem razvoju območja, obstaja nevarnost, da se nezadostno spodbuja razvoj ostalih gospodarskih panog in komponent razvoja, ki bi lahko ugodno vplivale na razvoj območja v prihodnosti).

## **4 PRIMERJAVA INSTRUMENTOV RAZVOJA PODEŽELJA**

Če želimo primerjati instrumente za razvoj podeželja v dveh državah, moramo pri tem upoštevati mnogo dejavnikov. V diplomski nalogi izhajamo iz uveljavljenega hierarhičnega planskega sistema in organizacije ukrepov za razvoj podeželja v primerjanih državah ter predpostavljamo, da s tem zajemamo najpomembnejše primerjalne kazalce. Vendarle je razumljivo, da na razvoj podeželja v veliki meri vplivajo tudi dejavniki, ki v tem delu niso obravnavani: ukrepi socialne in komunalne politike, tradicionalna navezanost na obstoječo zemljiško posest, naravni dejavniki itd.

V primerjavi z Bavarsko ima Slovenija zelo skromno zgodovino na področju organiziranega razvoja podeželja. S priključitvijo k Evropski uniji pa je tudi Slovenija postala del skupnosti, ki obvezuje članice, da upoštevajo osnovne smernice in pravila za doseganje trajnostnega prostorskega razvoja. EU kot politična unija je namreč rezultat poenotenja ali integracije političnih institucij in postopkov, obe državi pa stremita k upoštevanju smernic na področju sektorskih politik unije v svojih strateških dokumentih.

### **4.1 Primerjava planskih sistemov in zakonodaje na področju urejanja prostora**

V ZRN so naloge zveze zgolj formalno-organizacijske narave. Zveza ima namreč le okvirne pristojnosti, izvaja formalno-organizacijsko in normativno funkcijo ter podaja smernice za urejanje prostora in razvoj na nižjih planskih ravneh prostorskega planiranja v Nemčiji. To je eden glavnih razlogov, da Slovenije ni mogoče primerjati z ZRN kot organizacijsko enoto, ampak z nižjo organizacijsko enoto, to je s Svobodno deželo Bavarsko.

Na Bavarskem je za prostorsko planiranje odgovorno Ministrstvo za gospodarstvo, infrastrukturo, promet in tehnologijo, v Sloveniji pa je v domeni Ministrstva za okolje in prostor. V Sloveniji so najpomembnejši planski dokumenti na državni ravni državni prostorski akti - strategija prostorskega razvoja Slovenije, prostorski red Slovenije in državni lokacijski načrt. Na Bavarskem sta glavna dokumenta urejanja prostora na deželni ravni deželni razvojni program in deželni razvojni plan. Slovenska strategija prostorskega razvoja vsebuje strateške usmeritve razvoja dejavnosti v prostoru in izhodišča za razvojne politike v

prostoru, opredeljuje pa tudi (grafično in tekstualno) glavne rabe tal, varstvena območja državnega pomena, državno infrastrukturo, območja Nature 2000 in sistem poselitve. Prostorski red države je tekstualni elaborat norm, pravil in standardov urejanja okolja in je osnova za nadaljnje planiranje občin. Prav tako so razvojni programi in plani nemških dežel mešanica konkretnih ciljev, pravil in splošnih smernic za nadaljnje planiranje v deželah ter so po vsebini primerljivi z obema slovenskima planskima aktoma.

Regije, ki služijo namenu regionalnega planiranja, tako v Nemčiji (kjer kot administrativne regije lahko razumemo t.i. okrožja) kot tudi v Sloveniji (kjer administrativnih regij sploh ni) niso neposredno vezane na državno-upravno delitev prostorskih enot. V Sloveniji so za izdelavo regionalnih razvojnih programov zadolžene regionalne razvojne agencije z nadrejeno Javno agencijo za regionalni razvoj (trenutno v sestavi Službe RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko), medtem ko je na Bavarskem regionalno planiranje (z regionalnimi programi in plani) v domeni regionalnih zvez za prostorsko planiranje (Planungsverbände). Pri nas so regionalni razvojni programi praviloma vezani na območja občin v dvanajstih statističnih regijah (raven SKTE-3), območja pa se lahko z namenom reševanja podobne problematike združujejo tudi drugače. Regionalna raven je skupna domena države in občin – postopek priprave regionalnih zasnov prostorskega razvoja vodijo država in občine skupaj, na Bavarskem pa je planiranje na regionalni ravni v celoti preneseno na občine in okraje, združene v regionalne zveze za prostorsko planiranje. Regionalni plani se izdelujejo za območja skupine občin in okrajev, pri čemer ni nujno, da so v območju planske regije zaključeni vsi okraji.

Pri obravnavi celostnega razvoja podeželja v Nemčiji gre za tesno povezanost z regionalnim planiranjem. Na Bavarskem je regionalno planiranje seveda že utečena praksa, medtem ko je v Sloveniji prisotnih še precej porodnih krčev, predvsem pa je problematično vprašanje izvajanja regionalnih razvojnih programov. Le-ti so za občine, ki so jih sprejele zakonsko obvezujoči, a vendarle prihaja do neskladij med izvedbenimi deli regionalnih razvojnih programov in dejanskimi implementacijami, kar je posledica neutečenih finančnih tokov, neučinkovitega monitoringa in nenazadnje tudi pomanjkljivega inšpekcijskega nadzora.

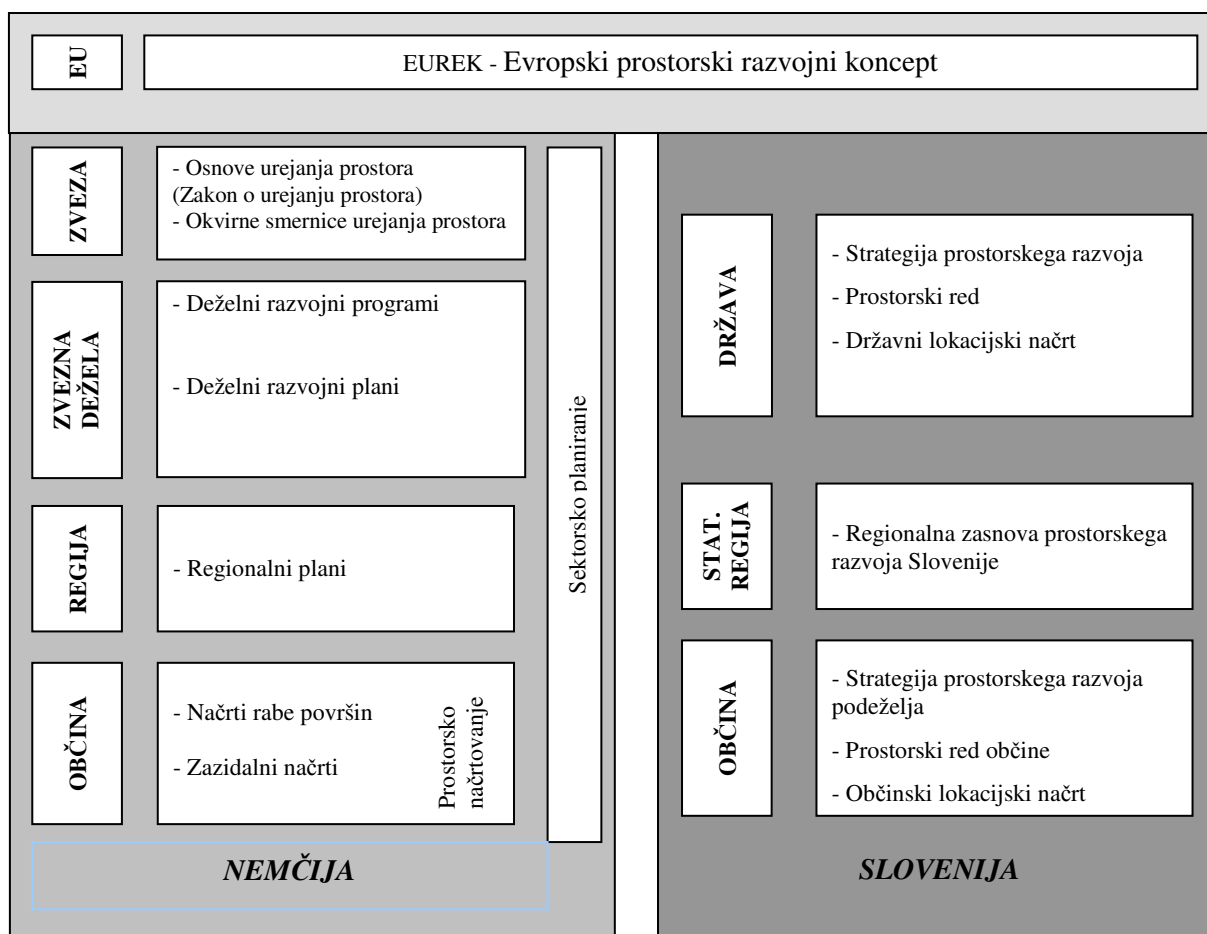
Kljub vsem polemikam v povezavi z ustanovitvijo pokrajin oz. dežel in povezovanju tega vidika s problematiko regionalnega razvoja v Sloveniji je glavni problem premajhne učinkovitosti slovenskega regionalnega planiranja povsem drugje. Problematična je nepovezanost posameznih sektorjev na vseh ravneh planiranja, predvsem pa v tem, "da pogosto ni jasno, v kateri resor v državni upravi uvrstiti regionalno razvojno politiko, in da leta ne uživa velike naklonjenosti tako v vladni gospodarski politiki kot tudi med prostorskimi planerji." (Naprudnik, 2005).

Lokalna oz. občinska raven je občanom najbližja politična raven. Vloga občin v primerjanih državah se precej razlikuje. Ustava na Bavarskem zagotavlja občinam veliko stopnjo suverenosti na področju prostorskega planiranja. Vmesni administrativni nivo med občinami in okrožji predstavljajo okraji. Precej nalog, za katere so v Sloveniji zadolžene občine, v ZR Nemčiji opravljajo okraji in okrožja. V Sloveniji zaradi odsotnosti 2. stopnje lokalne samouprave prav tako lahko govorimo o relativno veliki vlogi občin pri prostorskem planiranju. Ta odgovornost pa je za marsikatero slovensko občino preveliko breme. Pomanjkanje kadrov, nezadostna finančna podpora in resorska neorganiziranost se med drugim odražajo tudi s pomanjkljivim prostorskim planiranjem na občinski ravni. Oviro za uspešen razvoj podeželja predstavlja tudi centralizem, saj se v Sloveniji kot podeželje pogosto smatra vse razen Ljubljane, nekateri strokovnjaki pa uvrščajo Slovenijo predvsem glede na obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah in izostanek vmesne ravni lokalne samouprave med najbolj centralistične države v Evropi.

Načrt rabe površin in zazidalni načrt, ki predstavljata formalno planiranje na občinski ravni na Bavarskem, sta vsebinsko precej podobna slovenskim občinskim prostorskim aktom. Težje pa je potegniti vzporednice k bavarskemu sektorskemu planiranju, predvsem instrumentom komasacije, ter neformalnim instrumentom, med katerimi naj izpostavimo predvsem plan preнове vasi.

Potrebno je poudariti, da sistem prostorskih aktov v Sloveniji določa zakonodaja, konkretnije Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). V pripravi je že Zakon o prostorskem načrtovanju, s katerim želijo snovalci zakona na novo urediti sistem prostorskih aktov. Predlog omenjenega zakona določa delitev prostorskih aktov glede na vsebino na strateške in podrobne ter glede

na raven na državne, regionalne in občinske prostorske načrte. Predlagatelji želijo jasno urediti sistem prostorskih aktov države in občine in razmerje med njimi ter v tem okviru natančno opredeliti tudi njihovo vsebino, postopek njihovega sprejemanja in tudi postopek celovite presoje njihovih vplivov na okolje. Tudi v tem predlogu zakona je jasno vidno zgledovanje po nemških vzorih.



Slika 11: Sistem urejanja prostora v Nemčiji in v Sloveniji

Nemška prostorska zakonodaja je sicer na prvi pogled precej drugače strukturirana, saj ne pozna državnih prostorskih aktov in strategij (kot aktov), vendar je pri primerjavi nemške oz. bavarske in slovenske zakonodaje na področju urejanja prostora nedvoumno razvidno, da se je slovenska zakonodaja v marsičem zgledovala po nemški. Podobnost je posledica zgodovinskih razlogov, saj je na področju današnje Slovenije in Nemčije pred letom 1914 veljala ista zakonodaja (gradbeni redi in osnovni državljski zakonik). Ta primerljivost in

podobni temeljni pogoji so tudi vzroki za to, da se snovalci zakonodaje pri nas še danes v marsičem zgledujejo po nemških vzorih. V Nemčiji se temeljna zakonodaja zelo redko spreminja, v Sloveniji pa je za obdobje po osamosvojitvi značilno pogosto spreminjanje zakonov na vseh področjih, ki je predvsem posledica prehoda iz bivšega družbenega sistema in takratnega sistema družbenega planiranja.

#### 4.2 Instrumenti razvoja podeželja

Pod instrumente razvoja podeželja bi lahko prištevali mnogo različnih ukrepov, ki prispevajo k razvoju in urejanju krajine oz. podeželja:

- instrumenti za varovanje oz. ohranjanje narave in varstvo kulturne dediščine (npr. ustanavljanje varstvenih območij),
- razni infrastrukturni ukrepi (npr. gradnja in vzdrževanje vaških poti),
- ukrepi socialne politike (kmetijsko svetovanje, prekvalifikacije),
- ukrepi komunalne politike (izboljšanje tehnične infrastrukture),
- nega krajine,
- prenova vasi,
- regionalni management,
- komasacije,
- koncept celostnega razvoja podeželja
- itd.

V diplomski nalogi je poudarek predvsem na instrumentih (orodjih), ki jim na Bavarskem namenjajo največ pozornosti. K poglavitnim instrumentom za razvoj podeželja prištevajo predvsem prenova vasi, komasacije, regionalni management, koncept celostnega razvoja podeželja in infrastrukturne ukrepe na podeželju.

Poglavitna izvedbena instrumenta na Bavarskem, združena znotraj instrumenta za celostni razvoj podeželja (ILE), sta prenova vasi in komasacija. Neobhodno pri obravnavanju celostnega razvoja podeželja pa je seveda potrebno omeniti tudi **regionalni management** (Regionalmanagement), saj mora povezovalni instrument, kot je ILE poleg medsektorskega

pristopa nujno upoštevati tudi medobčinski in regionalni pristop. Regionalni management je institucija, ki naj bi spodbujala razvoj podeželja z usklajevanjem regionalnih resursov, koordiniranjem občinskih procesov, skratka z iskanjem in omogočanjem sinergije med občinami. Konkretno naj bi bil regionalni management namenjen spremljanju in izvajanju konceptov celostnega razvoja podeželja (ILEK) na regionalni ravni. Je vmesni člen med regionalnim prostorskim planiranjem, podjetniškim managementom in pospeševanjem regionalnega razvoja. Glavna naloga je uresničevanje ciljev, projektov in ukrepov regionalne politike v določeni pokrajini, ki izhajajo iz (regionalnih) razvojnih programov, osrednji cilj pa je povečevanje dodane vrednosti in racionalno izkoriščanje regionalnih potencialov. Velikokrat je težavno razmejiti naloge regionalnih management-ov in Uprave za razvoj podeželja oz. uradov za razvoj podeželja. V tej točki se tudi na Bavarskem porajajo mnoge dileme: kje torej zarisati mejo med medobčinskim (interkommunal, übergemeindlich) in regionalnim (regional)? Jasno je, da se delo regionalnega management-a in Uprave za razvoj podeželja medsebojno prepletata in morata drug drugega dopolnjevati. Večji del nalog regionalnega managementa v Sloveniji opravljajo regionalne agencije za regionalni razvoj. Sicer pa organizacije, ki bi definirala razvojne cilje in bila zadolžena tudi za njihovo realizacijo, pri nas ne poznamo. Regionalni razvojni programi, katerih izdelava je ena temeljnih zadolžitev regionalnih razvojnih agencij, so namreč zasnovani kot skupek analiz prostora s prostorskimi podlagami, predvidene konkretne prostorske ureditve pa zaradi institucionalne neurejenosti niso bile izvedene (MOP, 2006).

V Sloveniji ne poznamo podobne organizacije, kot je na Bavarskem **Uprava za razvoj podeželja** in sedem bavarskih uradov za razvoj podeželja. Delovna področja, na katerih Uprava deluje (poglavje 1.3.2.5), so pri nas razpršena po različnih organizacijah (poglavje 1.2.2.5). Nimamo pa osrednje organizacije, ki bi usklajevala aktivnosti razvoja podeželja. Poglavitna izvedbena instrumenta Uprave za razvoj podeželja sta komasacija in prenova vasi.

#### **4.2.1 Prenova vasi in CRPOV**

V Sloveniji veljavna zakonodaja konkretno ne opredeljuje prenove vasi. V preteklosti so želeli ekološko, ekonomsko in socialno situacijo na podeželju sanirati s programi CRPOV



(poglavje 1.2.2.6), ki so bili namenjeni obnovi in ohranjanja kulturne in arhitekturne dediščine, izboljšanju kvalitete življenja in dela lokalnih prebivalcev ter povečanju potenciala

Preglednica 3: Prenova vasi na Bavarskem in CRPOV v Sloveniji

	<b>Prenova vasi – Bavarska</b>	<b>CRPOV – Slovenija</b>
<b>NAMENI / CILJI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prenova in novogradnja objektov z namenom izboljšanja bivalnih pogojev in zunanjega izgleda stavb ter prenova objektov umetnostno-zgodovinske in tehnološke vrednosti, ohranjanje in izboljšanje podobe naselja</li> <li>- izboljšanje prometnih razmer v vasi in celotne vaške infrastrukture z gradnjo tranzitnih cest ter ureditev pešpoti v vasi, ureditev komunalne oskrbe, odvoza odpadkov, kanalizacije in vodovoda</li> <li>- izboljšanje okvirnih pogojev za kmetijstvo</li> <li>- izboljšanje življenjskih pogojev za podeželsko prebivalstvo</li> <li>- poglobitev zavesti o pomenu kulture vaškega življenja</li> <li>- ohranjanje samostojnega značaja podeželskih naselij in kulturne krajine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vzpostaviti čim višjo stopnjo motiviranosti za uresničevanje razvojno naravnanih dejavnosti na projektnem območju (oblikovanje razvojnega motiva)</li> <li>- opredeliti razvojne cilje oz. zeleno ciljno stanje, ki je odraz soglasja vseh ali vsaj velike večine na območju CRPOV živečih prebivalcev (oblikovanje razvojne vizije)</li> <li>- izkoristiti endogene potencialne projektnega območja v nadaljnjem razvoju</li> <li>- usposabljanje za ugotavljanje prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti na različnih področjih, ki jih je treba vključevati v celostno naravnani razvoj (usposabljanje in izobraževanje)</li> <li>- zagotoviti čim bolj celostno obravnavanje in načrtovanje vseh razvojnih ciljev ter projektov za njihovo uresničevanje, vključenih v Razvojni projekt CRPOV</li> </ul>
<b>ORGANIZIRANOST / IZVAJANJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bavarsko Ministrstvo za kmetijstvo in gozdove, bavarska Uprava za razvoj podeželja (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung), 7 Direkcij za razvoj podeželja (Direktion für Ländliche Entwicklung)</li> <li>- občina</li> <li>- skupnost udeležencev (Teilnehmergemeinschaft)</li> <li>- ostali nosilci javnih interesov</li> <li>- pooblaščen projektivni biro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- krovna organizacija in sofinancer je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Sektor za strukturno politiko in podeželje</li> <li>- Organizator uvajanja, izdelave projekta in izvedbe aktivnosti je občina</li> <li>- Izvedbeni odbor CRPOV (društvo, gospodarsko interesno združenje, preko organov krajevne skupnosti)</li> <li>- Izvajalska organizacija oz. strokovna projektna skupina</li> </ul>
<b>ZAKONODAJA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- smernice prenove vasi (DorfR)</li> <li>- Zakon o komasaciji (FlurbG, AGFlurbG)</li> <li>- Zakon o nalogah skupnosti »izboljšanje agrarne strukture in varstva obale« (GAK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vse predvidene razvojne dejavnosti CRPOV za določeno območje morajo biti sestavni del občinskih in regionalnih razvojnih programov</li> <li>- zakonodaja ne omogoča ustreznega formiranja javno-zasebnih partnerstev</li> <li>- ZKme in ZKZ</li> </ul>

za razvoj alternativnih in dopolnilnih gospodarskih dejavnosti na podeželju. V zadnjem času se ti projekti skorajda ne izvajajo več. Kljub vsem kritikam pomenijo programi CRPOV v Sloveniji prve poskuse celostnega razvoja podeželja. Uveden je bil tudi izvedbeni odbor za CRPOV. Gre za podobno institucijo, kot je skupnost udeležencev na Bavarskem, ki je neposredna oblika udeležbe lokalnega prebivalstva pri prenovi vasi in celostnem razvoju podeželja.

Neposredna primerjava bavarske prenove vasi in slovenskega CRPOV-a je nemogoča. V prvem primeru gre namreč za del neformalnega planiranja z bogato tradicijo in številnimi uspešnimi rezultati, v drugem pa za prve poskuse celostnega urejanja podeželja in prenovo oz. obnovo vasi, ki je vsebinsko neposredno povezana z razvojem podeželja. Bavarska prenova vasi je bistveno bolj podprta z načrti za prenovo vasi, v Sloveniji pa je nujno potrebno razviti metodologijo za izdelavo takšnih načrtov in uzakoniti njihovo izvajanje. Izvajanje prenove vasi je na Bavarskem v pristojnosti Uprave za razvoj podeželja oz. uradov za razvoj podeželja. Programi CRPOV so bili zelo ambiciozno zastavljeni, vendar ni bilo (in še vedno ni) organizacije oz. ustreznih služb, ki bi lahko v celoti koordinirale in vodile izvajanje teh programov.

#### **4.2.2 Komascije**

Na Bavarskem imajo bogato tradicijo izvajanja komasacij, v Sloveniji pa imajo le-te še vedno pečat izrazito tehničnih agrarnih operacij. Na Bavarskem področje izvajanja komasacij neposredno urejata zvezni Zakon o komasaciji (Flurbereinigungsgesetz – poglavje 1.3.2.3) in deželni Zakon o izvrševanju zakona o komasaciji, ki poudarjata tudi razvoj podeželja s pomočjo komasacij, za kar je potrebno pridobivanje površin za javne namene znotraj komasacijskih območij. V 1. členu Zakona o komasaciji je kot cilj ukrepov navedeno preurejanje zemljiške posesti z namenom ohranjanja podeželske kulture in razvoja podeželja. Münchenska izjava govori o komasaciji (Prosen, 2002) kot orodju za razvoj podeželja v državah srednje in vzhodne Evrope ter v Skupnosti neodvisnih držav. Sprejeli so jo na mednarodnem simpoziju Zemljiška razdrobljenost in komasacija v srednji in vzhodni Evropi leta 2002. V Sloveniji kljub temu zakonodaja še vedno ne ureja pridobivanja zemljišč za javne namene in s tem s komasacijskimi ukrepi tudi ne podpira splošnega razvoja podeželja.

Zakonodajne osnove za izvajanje komasacij so podane tako v ZUreP-u kot tudi v Zakonu o kmetijskih zemljiščih in v ZEN-u, opredeljena pa je zgolj z upravnega vidika.

Za skladnost komasacijskih projektov z zakonodajo (predvsem z Zakonom o evidentiranju nepremičnin) skrbi Geodetska uprava Republike Slovenije, o pritožbah na odločbe o novi razdelitvi zemljišč pa odloča ministrstvo, pristojno za kmetijstvo (MKGP). Na Bavarskem ima pri izvajanju komasacij ključno vlogo Uprava za razvoj podeželja in regionalni uradi za razvoj podeželja, aktivno vlogo pa imajo tudi občine. V Sloveniji teh institucij ne poznamo, občine pa po zakonu ne morejo biti pobudnik komasacije, ki pa ob nesoglasju lastnikov zemljišč (več kot 33% proti izvedbi) na komasacijskem območju ne sme biti izvedena.

Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP) je v letu 2006 izvedla javni razpis za dodelitev nepovratnih sredstev za izvedbo komasacij za leti 2006 in 2007 v višini 310.000.000,00 SIT (1.293.607 EUR) za leto 2006, za leto 2007 pa predvidoma do 132.000.000,00 SIT (550.826 EUR; ARSKTRP, 2006). Vendarle lahko glede na neobstoj kakršnekoli institucije za medsektorsko usklajevanje prostorskih ukrepov na podeželju in glede na pomanjkljivosti v zakonodaji ter izobraževalnem sistemu upravičeno domnevamo, da so (in tudi bodo) komasacije izrazito tehnične narave in imajo izključno ekonomske cilje.

Nenazadnje je potrebno omeniti tpomen geodetske stroke pri izvajanju komasacij. V ZRN imajo na tem področju odločilno vlogo geodeti, ki pa morajo biti primerno izobraženi tudi za urejanje prostora v smislu trajnostnega razvoja in ne zgolj v upravno-tehničnem smislu. Pri nas pa strokovnjaki ocenjujejo (Prosen, 2003), da se stroka še ne zaveda vloge, ki jo geodeti prevzemajo z izvajanjem komasacij. Na potrebe po izoblikovanju multidisciplinarne in interdisciplinarne vloge geodezije vseskozi opozarja tudi Mednarodna zveza Geodetov (Federation Internationale des Geometres - FIG).

Preglednica 4: Komasačije na Bavarskem in v Sloveniji

	<b>Komasacije – Bavarska</b>	<b>Komasacije – Slovenija</b>
<b>NAMENI / CILJI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- izboljšanje delovnih in proizvodnih pogojev v kmetijstvu in gozdarstvu</li> <li>- preurejanje zemljiške posesti z namenom ohranjanja podeželske kulture in razvoja podeželja (1.člen FlurbG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- da se z novim lastniškim stanjem omogoči racionalno načrtovanje in izvedba z občinskim lokacijskim načrtom predvidene prostorske ureditve (115.člen ZUreP)</li> </ul>
<b>ORGANIZIRANOST / IZVAJANJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uprava za razvoj podeželja (bivša Komasačijska uprava v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo) in 7 Direkcij za razvoj podeželja</li> <li>- skupnost udeležencev (lastnikov zemljišč v komasačijskem območju)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano</li> <li>- Geodetska uprava RS</li> <li>- geodetska podjetja, geodetski zavodi</li> <li>- strokovna komisija in komasačijski odbor</li> </ul>
<b>ZAKONODAJA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zvezni Zakon o komasačiji (FlurbG)</li> <li>- Zakon za izvajanje komasačije na Bavarskem (AGFlurbG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ZUreP</li> <li>- ZKZ</li> <li>- ZEN</li> <li>- Pravilnik o izvajanju komasačij kmetijskih zemljišč</li> </ul>

#### 4.2.3 Celostni razvoj podeželja

Na Bavarskem so komasačijski postopki, prenova vasi, infrastrukturni ukrepi (predvsem gradnja in ureditev mreže poti) povezani v skupek ukrepov celostnega razvoja podeželja. Izdeluje se koncept celostnega razvoja podeželja (ILEK; 2. poglavje), ki predstavlja plansko osnovo za nadaljnjo uporabo (tradicionalnih) instrumentov za razvoj podeželja. Takšnega – celostnega reševanja podeželske problematike pri nas ne poznamo. Za programe CRPOV lahko rečemo, da so bili prvi organizirani poskusi projektnega razvoja podeželja v Sloveniji, ne moremo pa v tem primeru govoriti o celostnem reševanju problemov. Za učinkovite in trajnostno naravnane rešitve bi morali ti projekti vključevati komasačije, za njihovo izvajanje pa bi morali biti pristojni posebni uradi oz. službe, ne pa sektor znotraj ministrstva.

Kot enega izmed ključnih problemov naj navedemo tudi pomanjkljivo vlogo **izobraževanja** v Sloveniji. Na Bavarskem poznajo šole o razvoju vasi in podeželja, kjer lahko udeleženci preko seminarjev, ekskurzij in strokovnih srečanj pridobivajo znanja za sodelovanje pri realizaciji razvojnih ukrepov na podeželju. Pri nas podobnih institucij ne poznamo, bile pa bi nujno potrebne, saj bi pripomogle k splošni seznanjenosti prebivalstva z razvojnimi opcijami, prav tako pa bi lahko služile za izobraževanje akterjev občinske politike, da bi bili le-ti usposobljeni za izvajanje prostorskih nalog, ki jim jih nalaga država.

Neposredna primerjava slovenskih instrumentov za razvoj podeželja z bavarskimi je torej precej otežkočena, saj v Sloveniji prenova vasi ni uveljavljen instrument, komasacija pa je agrarna operacija brez konkretnih poudarkov na razvoju podeželja. Še težje je pri nas govoriti o celostnem razvoju podeželja, ker ni institucij in metodoloških usmeritev, ki bi zagotavljale celostno ukrepanje. Na Bavarskem pojmujejo celostni razvoj podeželja (ILE, poglavje 2) kot povezovalni instrument, s katerim povezujejo vse tradicionalne instrumente (prenova vasi, komasacija, infrastrukturni ukrepi, regionalni management, itd.) z novim konceptom celostnega razvoja podeželja (kot plansko osnovo) v skupno plansko in izvedbeno celoto.

Preglednica 5: Pogojna primerjava med instrumenti podeželskega razvoja na Bavarskem in v Sloveniji

Bavarska	Slovenija
prenova vasi	CRPOV
komasacija	komasacija
regionalni management	regionalne agencije za regionalni razvoj
infrastrukturni ukrepi	drugi (neusklajeni) ukrepi
koncept celostnega razvoja podeželja (ILEK)	///
celostni razvoj podeželja (ILE)	

### 4.3 Sklep

Vidimo, da je med slovenskimi in bavarskimi instrumenti sicer mogoče potegniti neke vzporednice, seveda pa je potrebno ponovno poudariti, da so vsi omenjeni instrumenti v ZRN organizacijsko medsebojno povezani, v Sloveniji pa o medsektorskem sodelovanju še ne moremo govoriti. V Sloveniji tudi ni institucije, ki bi bila lokalno in regionalno pristojna nad izvajanjem programov CRPOV. Trenutno je za izvajanje teh programov odgovoren oddelek na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano – Sektor za strukturno politiko in razvoj podeželja, kar pa strokovni krogi smatrajo kot nedopustno. Ob povečanju izvajanja teh programov bi bila v Sloveniji nujno potrebna ustanovitev dvostopenjskih strokovnih služb po vzoru nemških uprav in uradov za razvoj podeželja, kot je že pred leti na predavanjih v Sloveniji poudarjal prof. Magel, predsednik organizacije FIG in predstojnik Katedre za urejanje zemljišč in razvoj podeželja na Tehniški univerzi v Münchnu (Prosen, 2003).

## **5 IDENTIFICIRANJE PRENOSLJIVIH KOMPONENT BAVARSKEGA CELOSTNEGA RAZVOJA PODEŽELJA IN PREDLOG UREDITVE V SLOVENIJI**

### **5.1 Problematika**

V zadnjem desetletju strokovni krogi na Bavarskem vse bolj izpostavljajo škodljive vplive globalizacije, internacionalizacije, strukturnih sprememb na kmetijstvo in s tem tudi neposredno na razvoj podeželja. Na podeželju se tako soočajo s slabšanjem možnosti za zaposlovanje, s poslabšanimi delovnimi pogoji v kmetijstvu, z negativnimi demografskimi tendencami v podeželskih občinah (migracije, upadanje in staranje prebivalstva), s povečevanjem prometa, z novimi finančnimi koncepti itd. Velike skrbi v zadnjem času povzroča predvsem sofinanciranje kmetijskega sektorja iz evropskih skladov, saj so manj razvite članice EU-ja bolj upravičene do teh sredstev.

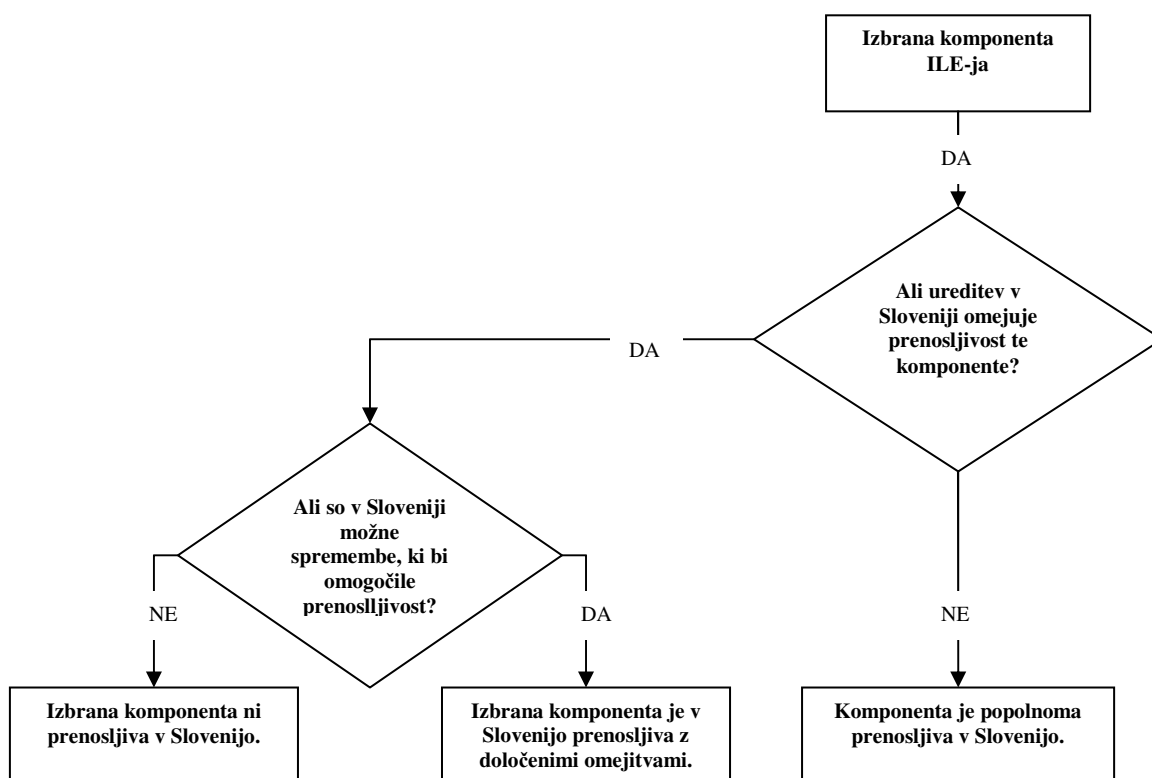
V Sloveniji se poleg zgoraj naštetih (bavarskih) problemov podeželskega prostora srečujemo še z mnogimi drugimi. Še posebej pereči so neugodna posestna struktura (majhne kmetije, razdrobljene obdelovalne površine), neugodna starostna in izobrazbena struktura kmetov ter (nenamensko) opuščanje obdelovalnih površin.

Na Bavarskem poskušajo težave odpravljati z novim instrumentom za celostni razvoj podeželja (ILE), ki medsebojno povezuje ostale instrumente, ki služijo razvoju podeželja. Ker v Sloveniji nimamo podobnega instrumenta, moramo najprej ugotoviti, kakšne so možnosti za uporabo takšnega instrumenta v Sloveniji.

### **5.2 Prenosljivost osnovnih komponent ILE-ja**

Ugotoviti želimo, kako bi se ILE lahko umestil v slovenski prostor oz. v kolikšni meri so njegove komponente »prenosljive« v slovenski prostor. Prenosljivost osnovnih komponent ILE-ja razdelimo v 3 skupine (Obreque, 2005): prenosljive, omejeno prenosljive in neprenosljive. Najprej je potrebno definirati ključne komponente instrumenta, zatem pa za posamezno komponento ugotavljati prenosljivost (Slika 12).

- Komponenta je *prenosljiva*, če za njen prenos in delovanje v ciljni državi (Sloveniji) strukturalni okvirni pogoji (poglavje 1) ne pomenijo večje ovire.
- Komponenta je *omejeno prenosljiva*, kadar je instrument v tej komponenti prenosljiv, a vendarle za to obstajajo neke ovire, ki jih je možno z manjšimi spremembami v ciljni državi odpraviti.
- Komponenta je *neprenosljiva*, če ILE v tej komponenti ni prenosljiv v ciljno državo. V tem primeru predstavljajo spremembe v slovenskem sistemu, ki bi bile za prenos nujno potrebne, nepremostljivo oviro.



Slika 12: Shema poteka preverjanja prenosljivosti komponent ILE-ja iz Bavarske v Slovenijo



Prenosljivosti posameznih komponent celostnega razvoja podeželja, ki so podrobneje opisane v 2. poglavju, prikazuje Preglednica 6. Nedvoumno je, da je večina slovenskih zakonov nastala po zgledu nemških, naj bo zaradi (deloma) skupne zgodovine ali pa samega posnemanja dobro delujočih vzorov. Podobnosti pa lahko zasledimo tudi v administrativni ureditvi obeh držav. Iz teh razlogov nobena komponenta ni bila prepoznana kot neprenosljiva v slovenski prostor.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) bo v bližnji prihodnosti zamenjan, zato je podrobna primerjava trenutne zakonodaje na področju sistema prostorskega planiranja nesmiselna. Večinoma zaznavamo predvsem potrebo po popravkih oz. dopolnitvah zakonov in ustanovitvi nekaterih novih institucij po bavarskem vzoru. S tega razloga so zakonodajne osnove ocenjene kot omejeno prenosljiva komponenta celostnega razvoja podeželja. Med dopolnitvami, ki so nujne za zagotavljanje celostno naravnanih ukrepov na podeželju, naj omenimo predvsem:

- dopolnitve določb o komasaciji – le-ta naj bo definirana kot agrarna operacija, ki pomeni temelj celostnemu razvoju podeželja; med drugim je nujno zakonodajno opredeliti namenjanje deleža zemljišč, zajetih v komasacijsko območje, v javne namene in s tem neposredno za razvoj podeželja;
- konkretnejše določbe v zvezi s prenovo vasi;
- združitev vseh ukrepov v programih CRPOV (z dopolnjenimi metodološkimi usmeritvami);

Kot omejeno prenosljive so ocenjene vse komponente, pri katerih je predvideno sodelovanje Uprave za razvoj podeželja oz. njenih regionalnih uradov ter tiste, ki predpostavljajo učinkovito medsektorsko usklajevanje. Kot primer omejeno prenosljive komponente naj na tem mestu izpostavimo plansko združenje kot obliko osebe javnega prava. Osnovni namen je koordiniranje regionalnega (medobčinskega) planiranja. Takšna oblika združevanja v Sloveniji ne obstaja. Kljub temu je njena umestitev v slovenski prostor smiselna in pod določenimi pogoji nesporno izvedljiva, zato tudi ocenjujemo bavarske osebe javnega prava kot omejeno prenosljive v Slovenijo.

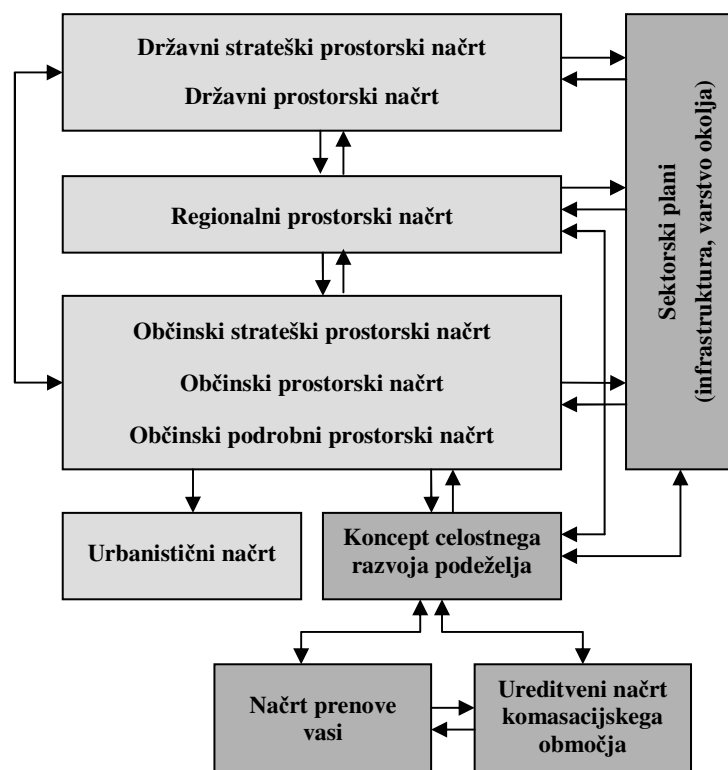
Preglednica 6: Prenosljivost komponent bavarskega ILE-ja v Slovenijo

Komponente bavarskega ILE-ja		Prenosljivost v Slovenijo		
		Neprenosljivo	Omejeno prenosljivo	Popolnoma prenosljivo
Zakonodajne osnove			X	
Strateške usmeritve	Cilji			X
	Vloga občin		X	
	Medobčinsko usklajevanje			X
	Naloge Uprave za razvoj podeželja		X	
Instrumenti za razvoj podeželja	Regionalni management			X
	Prenova vasi		X	
	Komasacije		X	
	Infrastrukturni ukrepi			X
	Koncept celostnega razvoja podeželja		X	
Osnovne karakteristike	Vežanost na prostor		X	
	Medsektorska povezanost		X	
	Partnerstvo			X
	Trajnost		X	
Delovna področja	Prednostna delovna področja		X	
	Podrejena delovna področja		X	
	Delovna področja, ki nimajo neposredne zveze z instrumenti			X
Izvajanje celostnega razvoja podeželja...	...glede na prostorske razsežnosti			X
	...glede na konkretno problematiko			X
Oblike partnerstva in sodelovanja znotraj ILE-ja	Medsebojna uskladitev različnih organizacij		X	
	Ustanovitev skupne organizacije	Osebe javnega prava		X
		Javno-zasebno partnerstvo		
Organizacijske ravni in planske faze			X	
Financiranje				X

## 5.3 Predlog ureditve v Sloveniji

### 5.3.1 Planski sistem

Pri izdelavi predloga planskega sistema je bil upoštevan predlog Zakona o prostorskem načrtovanju, s katerim sovpadajo predlagani prostorski akti. V ta koncept je integriran koncept celostnega razvoja podeželja kot planska osnova za razvoj podeželja po bavarskem vzoru. Koncepti celostnega razvoja naj tako postanejo planski produkti programa CRPOV, glavna instrumenta za izvedbo planiranih ukrepov pa prenova vasi in komasacija. Po bavarskem vzoru je predlagan tudi povečan pomen sektorskega planiranja, ki naj zajema predvsem planiranje v okvirih varstva okolja (varstvo voda, varstvo zraka, komunalne deponije, itd.) in drugo sektorsko planiranje (izgradnja avtocest, železnic, telekomunikacijske infrastrukture itd.). Predlog integracije koncepta celostnega razvoja podeželja z načrtom prenove vasi in ureditvenim načrtom komasacijskega območja ter sektorskega planiranja v celosten sistem planiranja v Sloveniji je ponazorjen v Sliki 13.

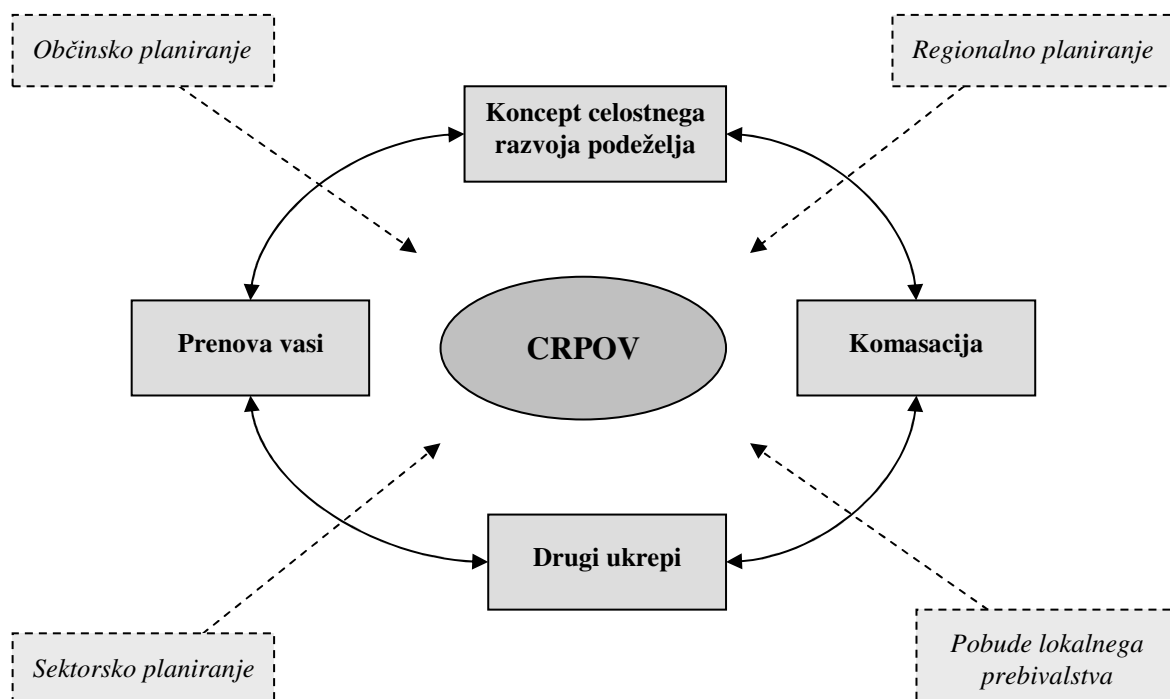


Slika 13: Predlog vključitve novih elementov v slovenski planski sistem (ob upoštevanju predloga Zakona o prostorskem načrtovanju)

Kot slovensko različico bavarskega ILE-ja predlagamo vsebinsko in metodološko razširitev programa CRPOV. Ta naj v prihodnosti z institucionalno ureditvijo (poglavje 5.3.2), metodološkimi in organizacijskimi izboljšavami postane osrednja točka slovenskega razvoja podeželja. Kot je prikazano na Sliki 14, naj CRPOV povezuje izdelavo koncepta celostnega razvoja z vsemi instrumenti za razvoj podeželja, ki so na voljo. Pri tem je potrebno izpostaviti potrebo po zakonodajnih in metodoloških dopolnitvah temeljnih instrumentov za razvoj podeželja - prenove vasi in komasacije.

Več pozornosti je potrebno nameniti predvsem:

- širitvi in združevanju lokalnih programov v koncepte celostnega razvoja podeželja na regionalni ravni,
- vzpostavitvi in uskladitvi sektorskih planov s projekti CRPOV,
- planiranju »od spodaj navzgor« (Bottom-Up princip) – vse pobude naj v čim večji meri neposredno podaja lokalno prebivalstvo.



Slika 14: Predlog razširjene vloge programa celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV)

### 5.3.2 Organiziranost razvojnih aktivnosti

Kot bistveno za nezadostno vlogo programa CRPOV pri razvoju podeželja prepoznavamo:

- neobstoj institucije, ki bi koordinirala razvojne aktivnosti v podeželskem prostoru,
- neupoštevanje komasacije kot temeljnega instrumenta za doseganje celostnega razvoja podeželja,
- pomanjkljiv izobraževalni sistem in kot posledico pomanjkanje ustreznega strokovnega kadra,
- pomanjkanje sodelovanja med ministrstvi,
- premajhno povezanost s sistemom planiranja in
- lokalno (neupoštevanje regionalnih vidikov) obravnavanje problemov.

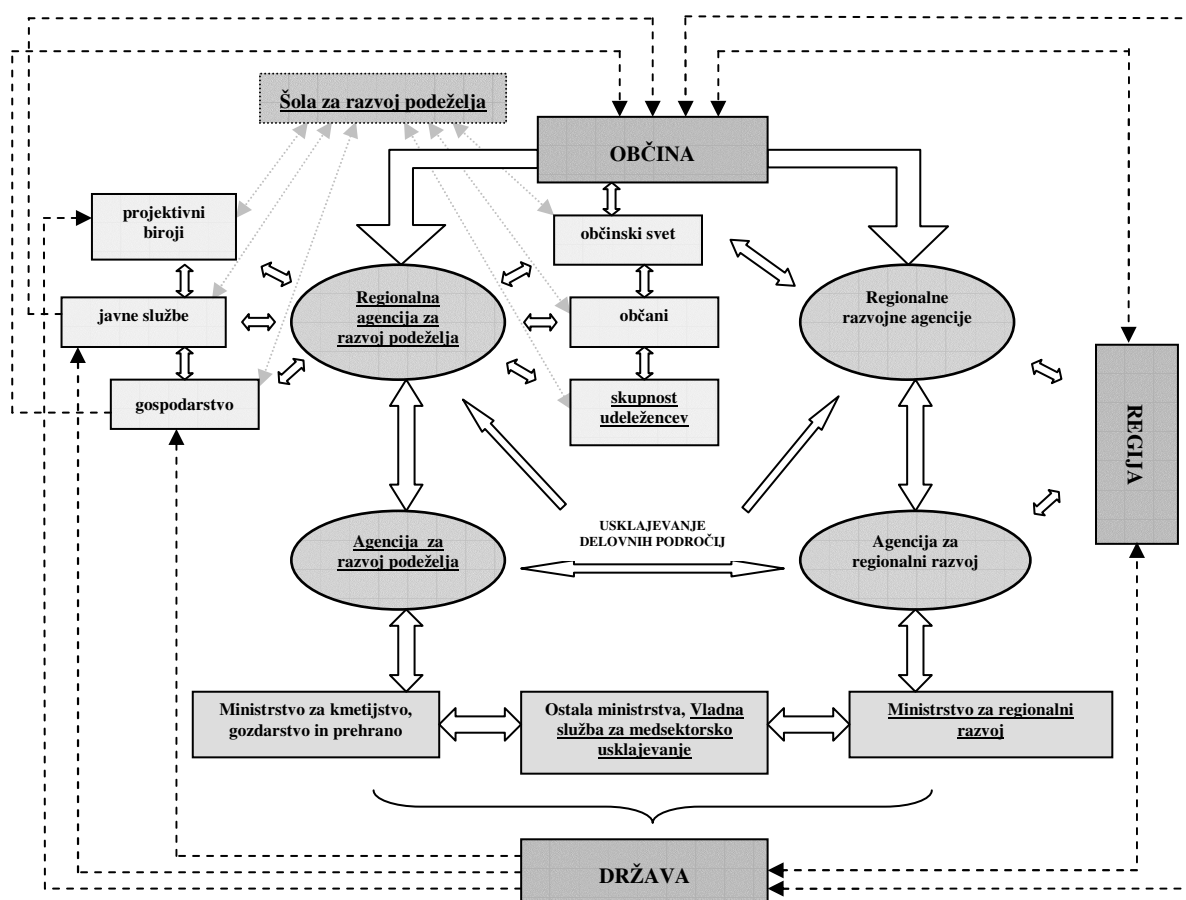
Predlog, ki je prikazan na Sliki 15, predvideva ustanovitev Agencije za razvoj podeželja in 12 regionalnih agencij, vezanih na območja statističnih regij, ki bi bile pristojne za izvajanje projektov CRPOV. Kot nujno potrebno naj izpostavimo usklajevanje z Agencijo za regionalni razvoj in regionalnimi agencijami za regionalni razvoj, katerih delokrog naj postane primerljiv nemškimi regionalnim management-om. Takšna ureditev bi pripomogla tako pri doseganju skladnejšega regionalnega razvoja in prispevala tudi k celovitejšem razvoju slovenskega podeželja.

Nujno je integriranje komasacijskih postopkov v program CRPOV. Komasacija mora postati instrument za celostno urejanje podeželja, komasacijski ukrepi pa naj vodijo k trajnostnem razvoju podeželja. Z vključitvijo v koncept celostnega razvoja podeželja pa naj komasacija postane tudi glavni izvedbeni instrument na področju razvoja podeželja.

Smiselna je ustanovitev šole za razvoj podeželja, kjer bi lahko udeleženci razvojnih aktivnosti pridobivali znanje, potrebno za sodelovanje pri izvajanju projektov CRPOV. Preko seminarjev, svetovanj in strokovnih srečanj bi takšne šole pripomogle k boljši seznanjenosti širše javnosti z razvojnimi aktivnostmi. Na Bavarskem so tri takšne šole, za slovenske razmere pa bi zadostovala ustanovitev 1 centralne šole, ki bi prirejala seminarje in izvajala svetovanja po vsej Sloveniji.

Predlagana je ustanovitev Vlade službe za medsektorsko usklajevanje, ki bi izboljšala sodelovanje med posameznimi ministrstvi pri različnih projektih. S tem bi se v večji meri reševalo tudi probleme državnega sofinanciranja projektov. Trenutno je financiranje projektov CRPOV v večji meri domena MKGP, s pomočjo te službe pa bi poskušali urediti tudi sofinanciranje ukrepov na področju razvoja podeželja s strani drugih ministrstev (Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za promet in zveze itd.).

Koncept celostnega razvoja podeželja naj postane (po bavarskem vzoru) del neformalnega planiranja. To pomeni, da naj bi se koncepti za opredeljena problemska območja izdelovali po potrebi, zakonsko obvezujoči pa postanejo s potrditvijo s strani občinskih svetov sodelujočih občin. Koncepti bi se izdelovali za podeželska območja, ki zajemajo do 15 podeželskih občin, po sprejetju na občinskih svetih pa bi bili tudi integrirani v regionalne prostorske načrte (Slika 13). Pri izdelavi konceptov naj se upoštevajo bavarski zgledi (2. poglavje).



Slika 15: Predlog institucionalne ureditve na področju razvoja podeželja v Sloveniji (podčrtane so neobstoječe oz. predlagane institucije)

### 5.3.3 Sklep

Slovenija je z izvajanjem prvih (lastnih) projektov za razvoj podeželja pričela že na začetku prejšnjega desetletja. Program celostnega razvoja podeželja in obnove vasi je bil prvi poskus celostnega urejanja podeželja, vendar lahko zaradi nezadostnega sodelovanja na vseh ravneh, od nacionalne do lokalne, trdimo, da ti projekti niso imeli celostnega značaja. Ker ukrepov, ki bi zagotavljali celostni razvoj podeželja, pri nas še nimamo, bi morali »uvoziti« dobro delujoče modele iz tujine.

Z upoštevanje dobro utečenih modelov iz tujine in z zadostno mero politične volje na vseh ravneh odločanja lahko v Sloveniji metodološko in organizacijsko dopolnimo program CRPOV, da bo le-ta postal orodje za celostno urejanje podeželskega prostora. V tem poglavju je bilo navedenih nekaj predlogov, vendar je potrebno poudariti, da gre za zelo občutljivo in kompleksno področje urejanje prostora, ki bi si zaslužilo več pozornosti in obravnavanja tako v političnih kot tudi v strokovnih krogih.

## 6 ZAKLJUČEK

Globalizacija je močno vplivala na kmetijstvo in posredno tudi na podobo podeželja v Evropi. Na podeželje se selijo mnoge gospodarske (nekmetske) dejavnosti, saj predstavlja podeželski prostor vir poceni delovne sile in manjše nastanitvene stroške, hkrati pa se je z izgradnjo dobrih prometnih povezav in druge infrastrukture (predvsem informacijske tehnologije) povečala dostopnost teh področij. Konkurenčne so lahko le moderno opremljene kmetije, večina je prisiljena v diverzifikacijo proizvodnje, zaradi vse manjšega števila zaposlenih v kmetijstvu pa si morajo prebivalci podeželja iskati novo zaposlitev in vire prihodkov. Države EU-ja se zato večkrat odločijo za vzdrževanje kulturne krajine s subvencioniranjem manjših, nekonkurenčnih kmetij na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo.

Slovenske kmetije so nekonkurenčne kmetijam v Evropski uniji. Glavno problematiko pri nas predstavljajo predvsem razdrobljenost in majhnost kmetij ter majhna izkoriščenost kmetijskih površin. Na trenutno stanje so vplivali predvsem zgodovinski razvoj, neugodni naravni pogoji za kmetovanje (predvsem reliefna razgibanost) in nezadostna politična aktivnost na tem področju. Podeželje razvijamo v sodelovanju z EU (program SAPARD) in na podlagi lastnih razvojnih programov (program CRPOV), vendar o celostnem razvoju pri nas še ne moremo govoriti, saj ni celovitega pristopa k reševanju in usklajevanju posameznih razvojnih vprašanj.

Analitični sklop diplomske naloge tvorita analiza okvirnih pogojev za razvoj podeželja v Evropski uniji, v Sloveniji in na Bavarskem ter modeliranje celostnega razvoja podeželja (ILE-ja) na Bavarskem. ILE je instrument, ki medsebojno povezuje različne ukrepe za razvoj podeželja. Glavni prednosti tega instrumenta sta planska celovitost znotraj koncepta celostnega razvoja podeželja (ILEK-a) in močna izvedbena orientiranost. Odločilno vlogo pri koordiniranju celotnega razvojnega in izvedbenega procesa ima Uprava za razvoj podeželja.

V 4. poglavju je podana primerjava instrumentov za razvoj podeželja na Bavarskem in v Sloveniji. Ugotavljamo, da obstoječi instrumenti v Sloveniji niso primerljivi z bavarskimi in ne zagotavljajo celostnega razvoja. Prenova vasi in komasacija sta temeljna izvedbena instrumenta celostnega razvoja podeželja na Bavarskem, koordiniranje in usklajevanje vseh



instrumentov pa je izvedeno s konceptom celostnega razvoja podeželja. V Sloveniji prenove vasi v takšnem smislu ne poznamo, komasacije pa ne izpolnjujejo nekaterih osnovnih nalog, saj ni zakonsko predvidenega pridobivanja zemljišč v javne namene, kar je predpogoj za zagotavljanje celostnega razvoja podeželskega prostora. Institucionalna neurejenost je osnovni problem slovenskih instrumentov. V Sloveniji namreč ni institucije, primerljive bavarski Upravi za razvoj podeželja, ki bi celostno obravnavala podeželje in usklajevala ukrepe organizacij, ki s svojim sektorskim delovanjem posegajo v podeželski prostor.

V 5. poglavju je predlagana prenova planskega sistema, ki upošteva predlog Zakona o prostorskem načrtovanju in v njegov kontekst vključuje koncept celostnega razvoja podeželja, načrt prenove vasi in ureditveni načrt komasacijskega območja. Kot temeljno izhodišče slovenskega razvoja podeželja je predlagan program CRPOV, ki potrebuje metodološko in vsebinsko dodelavo, njegovo izvajanje pa je potrebno institucionalno urediti. Predvidena je ustanovitev Agencije za razvoj podeželja z regionalnimi izpostavami, katerih glavna naloga bi bila izdelava konceptov celostnega razvoja podeželja in usklajevanje interesov na lokalni in regionalni ravni. Predlagana je tudi ustanovitev Vladne službe za medsektorsko usklajevanje, ki bi bila odgovorna za koordiniranje sofinanciranja posameznih ministrstev pri različnih razvojnih ukrepih. Potrebno je poudariti, da so nam tuje izkušnje lahko v pomoč, vendar je pri prenašanju razvojnih modelov v novo okolje potrebna pazljivost in zadostna mera kritičnosti. Splošno uporabnih oz. univerzalnih razvojnih modelov namreč ni, vedno jih moramo prilagoditi razmeram v obravnavanem okolju.

S širitvijo Evropske unije pa za stare članice postaja čedalje večji problem financiranje razvoja podeželja iz evropskih strukturnih skladov. Bavarska zaradi nadpovprečne razvitosti kmetijstva in podeželja prejema vse manj sredstev in je prisiljena razmišljati o novih konceptih financiranja. Vse bolj se zato poudarja pomembnost medobčinskega sodelovanja. S tem je izraba resursov (tudi finančnih virov) fleksibilnejša in učinkovitejša, dolgoročno pa se povečuje tudi gospodarska stabilnost in konkurenčnost občin.

## VIRI

### Uporabljeni viri

Borec, A. 1997. Stanje in nadaljnji razvoj komasacij z vidika sonaravnega urejanja kmetijskega prostora ter zasnove sonaravne ureditve Spodnje Ščavniške doline. Magistrska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Brandl, U. 2006. Die Zukunft unserer Dörfer. BayGTzeitung 2006, 3: 87-89.

Cerjak, M., Prosen, A. 2001. Komasačija v zadnjem desetletju, razvoj agrarnih operacij in Evropska unija. V: Posestna sestava in kmetijska politika, XVI. tradicionalni posvet Kmetijske svetovalne službe Slovenije: str. 64 – 77.

Erjavec, E., Kavčič, S., Gliha, S., Juvančič, L., Cunder, T., Golež, M., Orešnik, I. 2001. Neugodna velikostna struktura slovenskega kmetijstva in možnosti njenega reševanja. V: Posestna sestava in kmetijska politika, XVI. tradicionalni posvet Kmetijske svetovalne službe Slovenije: str. 8-27.

Grenzüberschreitendes Aktionsbündnis Künisches Gebirge. 2002. Aktionsbündnis Künisches Gebirge.

<http://www.kuenisches-gebirge.de/> (7.11.2006).

Hazler, V., Koščak, M., Makarovič, M., Pelc S. (ur.), Zajc, M., Kokolj-Prošek, J., Kokalj, V. 1999. Navodila za izvedbo programa uvajanja CRPOV in izdelavo razvojnega projekta CRPOV. Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Sektor za podeželje: 43 str., 69 pril.

Henkel, G. 2004. Der ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland. Stuttgart, Gebrüder Borntraeger Verlagsbuchhandlung Science Publishers: str. 251-303.

Info zur Regionalentwicklung Auerbergland. 2006. Auerbergland.

<http://www.auerbergland.de/> (7.11.2006).

Instrumente der Landentwicklung. 2006. Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt.

<http://www.thueringen.de/de/tmlnu/themen/landentwicklung/instrumente/> (4.3.2006).

Karmann, H. (ur.) 2005. »Ärmer, älter, bunter« - Zur Zukunft ländlicher Kommunen und zu den (neuen) Möglichkeiten der Integrierten Ländlichen Entwicklung. 7. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 14. und 15. März 2005. München, Technische Universität München, Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung: 163 str.

Klaus, M. 2003. Nachhaltigkeit durch Landentwicklung. Stand und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung. Dissetation. München, Technische Universität München, Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung: 310 str.

Kokolj, J. 2000. Celostni razvoj podeželja in obnova vasi (CRPOV) v Sloveniji.

<http://www2.arnes.si/aa/people/kokolj.html> (5.3.2006).

Kokolj P., J. 2005. Priprava strategije razvoja podeželja 2007-2013.

[http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/forum/ppt/Kokolj\\_SI.ppt](http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/forum/ppt/Kokolj_SI.ppt) (3.12.2006).

Kovačič, M. 1996. Socio-ekonomska in velikostna struktura kmetij v Sloveniji v obdobju 1981-1991. Agrarna ekonomika in politika, študije 2. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Inštitut za agrarno ekonomiko: 105 str.

Ländliche Entwicklung in Bayern. 2006. München, Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, Abteilung Ländliche Entwicklung: 133 str.

Ländliche Entwicklung aktiv gestalten: Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. 2005. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

[http://www.bmelv.de/cIn\\_045/nn\\_752874/DE/08-](http://www.bmelv.de/cIn_045/nn_752874/DE/08-)

LaendlicheRaeume/LaendlicheEntwicklung/LaendlicheEntwicklungAktivGestalten.html (24.2.2006).

Ländliche Entwicklung in der Oberpfalz. 2006. Amt für Ländliche Entwicklung Oberpfalz.

<http://www.ale-oberpfalz.bayern.de/direktion/direktion.html> (7.11.2006).

Magel H. 1994. Razvoj podeželja v Evropi - rešitev za podeželski prostor? V: Pristop k razvoju podeželja. Zbornik, zvezek 2. Ljubljana, Družba za razvoj podeželja: str. 16-24.

Magel, H., Auweck, F., Raab, A., Bock, H. 2005. Handlungsleitfaden zur Integrierten ländlichen Entwicklung. München, Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, Abteilung Ländliche Entwicklung: 55 str.

Naprudnik, M. (ur.). 1992. Urejanje prostora in varstvo okolja na Bavarskem. Maribor, ARAM d.o.o., Agencija za razvoj, Maribor: 60 str.

Naprudnik, M. 2005. Regionalno planiranje ali regionalno - prostorsko planiranje. Dela – publikacija Oddelka za geografijo 24: 23-35.

Obreque, F. 2005. Import von Landentwicklungsinstrumenten am Beispiel der Übertragung der bayerischen Dorferneuerung auf Chile. Dissertation. München, Technische Universität München, Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung: 262 str.

Pelc, S. 2002. Geografija in celostni razvoj podeželja. Dela – publikacija Oddelka za geografijo 18: 227-241.

Perpar, A. 2002. Študijsko gradivo za predmet razvoj podeželja. Učbenik. Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo: 88 str.

Podpeskar, S. 2004. Strukturna politika EU in usposobljenost lokalnih skupnosti za koriščenje sredstev strukturnih skladov. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta: 89 str.

Prosen, A. 1993. Sonaravno urejanje podeželskega prostora. Ljubljana, Katedra za prostorsko planiranje na Fakulteti za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani: 180 str.

Prosen, A. 2002. Mednarodni simpozij zemljiška razdrobljenost in komasacija v Srednji in Vzhodni Evropi – Pot k trajnostnemu razvoju podeželja v novem tisočletju. Geodetski vestnik 46, 1-2: 143-149.

Prosen, A. 2003. Stanje in perspektive izvajanja komasacij kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Geodetski vestnik 47, 1-2: 64-74.

Prosen, A. 2005. Regionalna komponenta pri načrtovanju razvoja podeželja. Dela – publikacija Oddelka za geografijo 24: 195-205.

Pušnik, T. 2002. Program celostnega razvoja podeželja in obnova vasi. Diplomaska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta: 46 str.

Ravbar, M. 2006. Slovensko podeželje na preizkušnji – kdo bo nadomestil kmetijstvo? Dela – publikacija Oddelka za geografijo 25: 207-221.

Sistem urejanja prostora – Bavarska. 2002. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. V: Jančič, M. (ur.). Prostorski planski inštrumenti. K učinkovitejšim rešitvam. I. srečanje. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje: str. 15-22.

Touristische Entwicklung - Labertal, Markt Beratzhausen. 2006. Leon – Leader+ Online. [http://lag-regensburg-opf.le-on.org/internet/lag/ee\\_Beispielprojekte/](http://lag-regensburg-opf.le-on.org/internet/lag/ee_Beispielprojekte/) (6.12.2006).

Triglav, J. 2006. Razvoj podeželja s pomočjo komasacij kmetijskih zemljišč. Geodetski vestnik 50, 1: 44-59.

Vlaj, S. 2001. Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana, Visoka upravna šola: str. 160-163.

Wiebusch, H. 2005. Integrierte Ländliche Entwicklung – Löst sie die Probleme ländlicher Gemeinden? – aus der Sicht der Planer. V: Karmann, H. (ur.) 2005. »Ärmer, älter, bunter« - Zur Zukunft ländlicher Kommunen und zu den (neuen) Möglichkeiten der Integrierten Ländlichen Entwicklung. 7. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 14. und 15. März 2005. München, Technische Universität München, Institut für Geodäsie, GIS und Landmanagement, Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung: str. 95-101.

## **Dokumenti**

Agenda 2000. 2006. European Commission.  
[http://ec.europa.eu/agenda2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm) (7.5.2006).

Baugesetzbuch. BGBl. I S. 2141, BGBl I S. 137.

Bayerische Bauordnung. GVBl 2003, S. 419.

Bayerisches Landesplanungsgesetz. GVBl 2004, S. 521.

Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. 2006. Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).

EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. 2006. Europäische Kommission. Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: 87 str.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf)  
(14.6.2006)

Flurbereinigungsgesetz. BGBl. I S. 546, BGBl. I S. 2354.

GAK-Rahmenplan 2006 – 2009. 2006. PLANAK.

[http://www.bmelv.de/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Foerderungsgrundsaeetze/FoerderungMarktstrukturverbesserung,templateId=raw.property=publicationFile.doc/FoerderungMarktstrukturverbesserung.doc](http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Foerderungsgrundsaeetze/FoerderungMarktstrukturverbesserung,templateId=raw.property=publicationFile.doc/FoerderungMarktstrukturverbesserung.doc)  
(7.5.2006).

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. BGBl. I S. 1055, BGBl. I S. 2407.

Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes. Bay.GVBl. Nr. 5/1994 S. 127.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. BGBl. I S. 1, BGBl. I S. 2862/2863.

Pressemitteilung Nr. 309.1/2005. 2005. Stadt Amberg.

<http://www.amberg.de/presseinfos/2005/309-1%20PK%20Hochwasser%20I.pdf> (5.7.2006)

Raumordnungsberichte. 2006. Bundesamt für Bauwesen und Bauordnung.

[http://www.bbr.bund.de/cIn\\_007/nn\\_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2000/ROB2000.html](http://www.bbr.bund.de/cIn_007/nn_22548/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2000/ROB2000.html) (7.5.2006).

Raumordnungsgesetz. BGBl. I S. 2081, BGBl. I S. 2102.

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. 2006. Bundesamt für Bauwesen und Bauordnung.

[http://www.bbr.bund.de/nn\\_22518/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/ORA\\_\\_pdf.html](http://www.bbr.bund.de/nn_22518/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/ORA__pdf.html) (6.4.2006).

Strukturni skladi EU v Sloveniji: EKUJS - Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad. 2006. Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

[http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt\\_ekujs.html](http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html) (5.5.2006).

Uredba Sveta (ES) o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Št. 1698/2005.

Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot. UL RS št. 28/00.

Ustava Republike Slovenije. UL RS št. 33/91.

Zakon o evidentiranju nepremičnin. UL RS št. 47/06.

Zakon o gozdovih. UL RS št. 30/93.

Zakon o graditvi objektov. UL RS št. 102/04.

Zakon o kmetijstvu. UL RS št. 51/06.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. UL RS št. 59/96.

Zakon o lokalni samoupravi. UL RS št. 72/93.

Zakon o ohranjanju narave. UL RS št. 96/04.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Predlog. 2006. Ministrstvo za okolje in prostor.

[http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO4675.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO4675.html) (12.12.2006).



Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. UL RS št. 60/99, 56/03.

Zakon o urejanju prostora. UL RS št. 110/02, 8/03.

Zakon o varovanju kulturne dediščine. UL RS št. 7/99.

Zakon o varstvu okolja. UL RS št. 41/04.