

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za gradbeništvo
in geodezijo



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

V zbirki je izvorna različica izdajatelja.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

University
of Ljubljana
Faculty of
*Civil and Geodetic
Engineering*



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is a publisher's version PDF file.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Mikoš, M. 2011. Integralno upravljanje voda in regionalizacija Republike Slovenije = Integrated water management and regionalisation of the Republic of Slovenia. Geodetski vestnik 55, 3: 518–529.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15292/geodetski-vestnik.2011.03.518-529>
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/3707/>

Datum arhiviranja / Archiving Date: 10-09-2014

INTEGRALNO UPRAVLJANJE VODA IN REGIONALIZACIJA REPUBLIKE SLOVENIJE

INTEGRATED WATER MANAGEMENT AND REGIONALISATION OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Matjaž Mikoš

UDK:626/627(497.4)

IZVLEČEK

V prispevku je obravnavano vprašanje regionalizacije Slovenije z vidika celostnega upravljanja voda. Pri različnih predlogih delitve Republike Slovenije na regije (od 3 do 14 regij) so se upoštevali zelo različni in zato tudi številni parametri. V prispevku poskušamo prikazati vprašanje regionalizacije z vidika integralnega upravljanja voda, ki je bilo v slovensko vodno zakonodajo uvedeno z evropsko direktivo o politiki do voda, sprejeto leta 2000.

Sledi povzetek glavnih usmeritev celovitega upravljanja voda iz veljavnega zakona o vodah iz leta 2002. Na podlagi izhodišč za učinkovito integralno upravljanje voda v duhu evropske zakonodaje je v prispevku uporabljena delitev Slovenije na vodna območja, in sicer kot strokovna podlaga za primerjavo različnih predlaganih delitev Slovenije na pokrajine. Čeprav hidrografska delitev Slovenije na vodna območja ne more biti najpomembnejša podlaga za regionalizacijo, je mogoče ugotoviti, da bi členitev na tri pokrajine (Zahodna Slovenija - Koper; Osrednja Slovenija - Ljubljana; Vzhodna Slovenija - Maribor) in deloma členitev na šest pokrajin ustrezala izhodiščem za zagotavljanje integralnega in torej teritorialnega urejanja voda.

KEY WORDS

regionalizacija, vodni viri, upravljanje voda, zakonodaja, Slovenija

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.01

ABSTRACT

This article tackles the problem of regionalisation of Slovenia from the integrated perspective of water management. When propositions to divide Slovenia into several regions (provinces) (with proposals to make between 3 and 14 regions) were made, very different and numerous parameters have been taken into account. The article examines the regionalisation problem from the integrated water management perspective that was introduced into the Slovenian water legislation by the European Water Directive, adopted in 2000. The article also summarises the main directions of integrated water management, contained in Water Act that was adopted in 2002 and is still in force. On the basis of integrated water management foundations in European legislation, the article uses the division of Slovenia into water districts as a professional basis for a comparison between different proposals for division of Slovenia into regions. Although it is true that a hydrographical division of Slovenia into water districts cannot be the most important basis for regionalisation, one may notice that a division of Slovenia into three regions (Western Slovenia (Koper), Central Slovenia (Ljubljana), Eastern Slovenia (Maribor)) and partially division into six regions would be fully in line with bases for integrated and (by definition) territorial water management.

KLJUČNE BESEDE

regionalisation, water resources, water management, legislation, Slovenia

1 UVOD

Problematika iskanja optimalne rešitve pri regionalizaciji Republike Slovenije je zapletena in nujno vpeta med politiko iskanja političnega kompromisa in zadostne javne podpore na eni strani ter upoštevanje strokovnih smernic, izhodišč in razprav na drugi strani. Za ustrezno in dolgoročno (finančno ter politično) stabilno rešitev je po strokovni plati nujno upoštevati vode kot pomemben omejevalni ali spodbujevalni dejavnik razvoja neke regije, torej kot dejavnik prostorskega planiranja. Obsežna literatura o vprašanju regionalizacije Slovenije v zadnjih letih – za podrobnejši vpogled navajamo prispevka Pogačnik in sod. (2009) ter Drobne in sod. (2010) – kaže na intenzivno strokovno iskanje ustrezne delitve Slovenije na regije, ki bi bile sposobne preživetja z lastnimi viri financiranja in bi bile primerljive z regijami v sosednjih državah. Ker se pri predstavljenih metodologijah vrednotenja in razmejevanja regij eksplicitno ne upoštevajo vodarske strokovne podlage, je namen tega prispevka dati ustrezen pomen vodi kot strateški surovini 21. stoletja in osnovnemu viru življenja pri obravnavi regionalizacije Slovenije. To so spoznali tudi Združeni narodi in 22. marec razglasili za svetovni dan voda.

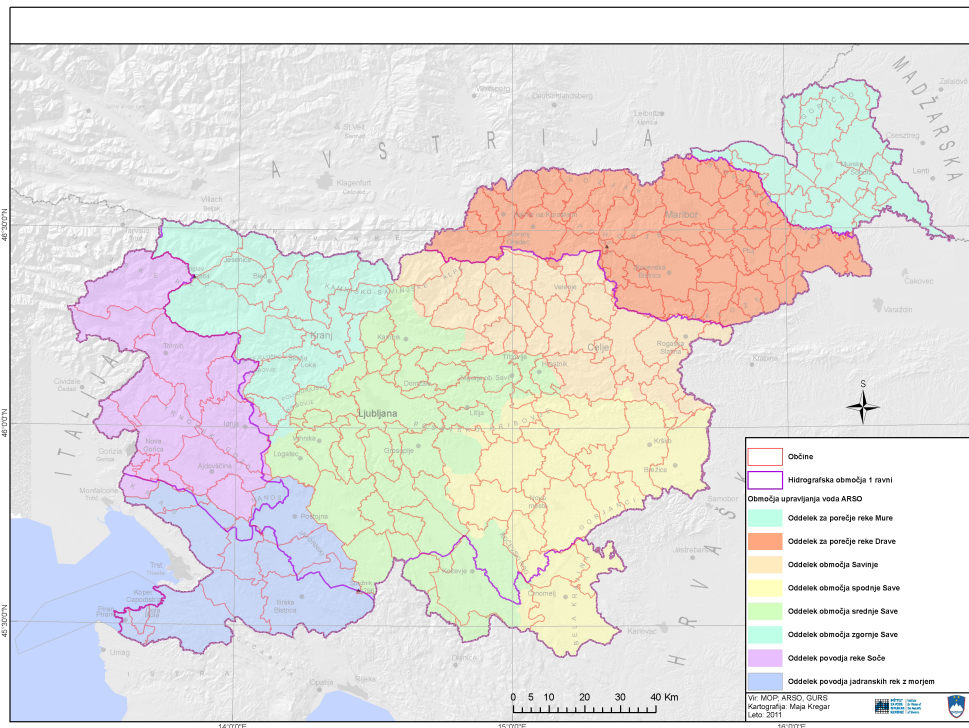
V preteklosti je imelo vodarstvo pomembno vlogo pri načrtovanju primernih rab v prostoru, pa naj je bila pri tem upoštevana razpoložljivost vodnih virov kot podlaga za razvoj nekega območja ali pa nevarnost poplav in drugih oblik škodljivega delovanja voda kot omejujoč dejavnik razvoja. V zadnjih letih ima prostorsko planiranje vse pomembnejšo usklajevalno vlogo pri razvoju območij, zato je nujno opozoriti na dimenzijo vode kot strateškega dejavnika v prostoru. Področje škodljivega delovanja voda in posebej integralnega varstva pred naravnimi nesrečami smo pred kratkim obravnavali z vidika razvoja podeželja (Mikoš, 2010b), v tem prispevku pa želimo dodatno razviti zamisel o nujnosti upoštevanja celovitega upravljanja voda pri regionalizaciji Slovenije, na kar smo že opozorili tudi v strokovnih krogih (Mikoš, 2010a).

2 REGIONALNA RAVEN V SLOVENSKI VODNI ZAKONODAJI

Voda ima nesporno strateški pomen in povezovalno vlogo v prostoru. Pri delitvi Republike Slovenije na pokrajine naj se zato, kolikor je mogoče, upošteva integralno (celovito) upravljanje voda, ki je temelj sodobne (evropske) človekove politike do voda. Najprej pogledjmo, kakšna pot smo prehodili od polpreteklega obdobja do danes. Vsekakor lahko ugotovimo, da je bil razvoj po letu 1945 zelo dinamičen – v strokovnem spominu so še območne vodne skupnosti (OVS) in Zveza vodnih skupnosti Slovenije (ZVSS) (Mikoš, 2010a). Vodne skupnosti so bile organizirane v skladu s tedanjem Zakonom o vodah (ZV, Uradni list SRS, št. 38/81) kot samoupravne interesne skupnosti za vode (območne za eno vodno območje ali njegov del). Njihov najvišji organ je bila skupščina, sestavljena iz delegatov uporabnikov in delegatov izvajalcev. Med drugim so se delegati v skupščini sporazumevali o programih storitev oziroma programih dejavnosti ter o pogojih za opravljanje vodnogospodarskih storitev in dejavnosti ter odločali o sprejetju plana skupnosti in ukrepih za njegovo uresničitev (16. člen ZV).

Prelom v politiki do voda je po začetnih spremembah v 90. letih prejšnjega stoletja dokončno nastopil s sprejetjem Okvirne direktive o vodah (Water Framework Directive – WFD, 2000) in na njej temelječega Zakona o vodah (ZV-1 NPB1 2008), ki je bil v prvi obliki sprejet že leta 2002.

Veljavni Zakon o vodah (ZV-1 NPB1 (2008), v katerem so upoštevane tudi spremembe in dopolnitve iz ZV-1A (2008)) v 52. členu določa teritorialne podlage upravljanja voda in sicer, da se za zagotavljanje celovitega upravljanja voda, ob upoštevanju hidrografskih značilnosti, enotnosti in povezanosti vodnega režima, na območju Republike Slovenije določi povodje Donave in povodje Jadranskega morja. Povodje Donave obsega 81 % ozemlja Slovenije in ga tvorijo porečja Save, Drave in Mure, povodje Jadranskega morja pa obsega preostalih 19 % ozemlja Slovenije in ga tvorita povodje Soče ter povodje jadranskih rek z morjem. Meje povodij in porečij določi pristojni minister (slika 1).



Slika 1: Teritorialne podlage upravljanja z vodami v Republiki Sloveniji (meje občin, meje hidrografskih območij 1. ravni in meje območij upravljanja z vodami na ARSO; kartografija: Maja Kregar, IzVRS, 2011).

Poleg tega veljavni Zakon o vodah (ZV-1 NPB1 2008) v 53. členu za izvajanje programa upravljanja voda in načrtov upravljanja voda na območju Republike Slovenije določa vodno območje Donave in vodno območje Jadranskega morja. Vodno območje Donave je del mednarodnega povodja Donave na območju Republike Slovenije, s pripadajočimi podzemnimi vodami. Vodno območje Jadranskega morja je del mednarodnega povodja Jadranskega morja na območju Republike Slovenije, z obalnim morjem in s pripadajočimi podzemnimi vodami. Meje vodnih območij in vode 1. reda, ki jim pripadajo, prav tako določi minister v posebnem predpisu. Delitev Republike Slovenije na osem vodnih območij (ime; delež površine vodnega območja v RS) je: Soča (11,45 %), Primorska (9,95 %), Gorenjska (10,33 %), Ljubljana-Sava (19,62 %), Dolenjska (14,57 %), Savinja-Sotla (10,98 %), Drava (16,24 %) in Mura (6,85 %). Primerjava med mejami občin in hidrografsko delitvijo površja Republike Slovenije na porečja

(slika 1) kaže, da občinske meje ne potekajo po hidrografsko določenih mejah med porečji (te meje imenujemo tudi vododelnice). To dejstvo se že danes kaže kot težava pri usklajevanju lokalnih interesov na področju voda (na primer preskrba s pitno vodo, onesnaževanje voda, voda za namakanje) med občinami in se bo preneslo na raven pokrajine, saj bodo pokrajinske meje logično sledile občinskim mejam.

V veljavnem Zakonu o vodah (ZV-1 NPB1, 2008) je v 4. členu določeno, da je upravljanje voda in vodnih ter priobalnih zemljišč v pristojnosti države, razen nalog, za katere je po tem zakonu pristojna lokalna skupnost. Ker so na lokalni ravni te skupnosti občine, na regionalni pa tudi pokrajine, bodo te morale po ustanovitvi delno prevzeti naloge občin, ki zaradi majhnosti in s tem povezane finančne šibkosti pogosto niso zmožne samostojno opravljati prevzetih zakonskih nalog. Seveda ja tudi mogoče, da pokrajine ne le »podedujejo« pristojnosti občin, temveč tudi razbremenijo državo na področju upravljanja voda.

V nadaljevanju pogledjmo, na katerih področjih upravljanja voda s stališča zakonodaje že obstajajo možnosti, da pokrajine prevzamejo naloge današnjih občin. V Zakonu o vodah (ZV-1 NPB1, 2008) je v 216 členih lokalna skupnost omenjena več kot šestdesetkrat. Če strnemo, gre za opredelitve v zakonu, da lokalna skupnost:

- a) lahko zahteva določitev zemljiške parcele vodnega zemljišča (13. člen);
- b) lahko ima v lasti naravno javno vodno dobro (16. člen) in naravno morsko javno dobro (32. člen), za kar se uporabijo sredstva Sklada za vode (162. člen);
- c) lahko ima objekt na vodnem ali priobalnem zemljišču v svoji lasti in če je namenjen splošni rabi, lahko postane grajeno vodno javno dobro (18. člen), in lokalna skupnost lahko soodloča o statusu naravnega (19. člen) in grajenega javnega naravnega dobra (20. člen);
- d) lahko predpiše način in pogoje splošne rabe zamrznjenih površin površinskih voda (21. člen);
- e) sprejema prostorske akte, da bi omogočila gradnjo objektov in naprav na vodovarstvenih območjih, na katerih je vodno telo namenjeno za oskrbo s pitno vodo (74. in 75. člen);
- f) zagotovi označevanje kopalnih voda (78. člen);
- g) zaradi varstva pred škodljivim delovanjem voda zagotavlja na ogroženem območju načrtovanje, gradnjo in upravljanje vodne infrastrukture, zlasti visokovodnih nasipov, zadrževalnikov, prodnih pregrad, objektov za stabilizacijo dna in brežin, črpališč in odvajanje zalednih voda (90. člen);
- h) lahko zagotavlja varstvo pred škodljivim delovanjem voda, ki presega obseg varstva, ki ga zagotavlja država (91. člen);
- i) skrbi za varstvo pred škodljivim delovanjem padavinskih voda na ureditvenih območjih naselij (92. člen);
- j) njen izvajalec javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki sodeluje z izvajalcem obvezne gospodarske javne službe za zagotavljanje vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč (99. člen) ter prevzema komunalne odpadke od imetnikov vodnih pravic (101. člen);
- k) lahko zagotavlja raziskave izvirov in zalog pitne vode (114. člen);

- l) mora zemljišče, ki je potrebno za črpanje podzemne vode, ki se odkrije pri izvajanju rudarskih del in je pomembna za oskrbo s pitno vodo, odkupiti ali predlagati njegovo razlastitev po predpisih, ki urejajo razlastitev (116. člen);
- m) lahko izda prostorski akt kot obvezno podlago za izdajo vodnega dovoljenja, če je za določene neposredne rabe treba pridobiti dovoljenje za poseg v prostor skladno s predpisi na področju urejanja prostora in graditve objektov (125. člen), enako velja za izdajo koncesijskega akta (137. člen);
- n) je članica konference za vode na svojem vodnem območju (163. člen), ki oblikujejo svoj predstavniški organ, imenovan Svet za vode, v katerem so predstavniki lokalnih skupnosti (165. in 168. člen).

Zakon o vodah (ZV-1 NPB1 2008) v 163. členu določa na povodjih in porečjih (iz 52. člena, glej sliko 1) ustanavljanje konferenc za vode, da bi tako omogočili vpliv lokalnih skupnosti, imetnikov vodnih pravic in nevladnih organizacij na upravljanje voda. Člani konference na posameznem območju so tamkajšnje lokalne skupnosti, imetniki vodnih pravic, ki jih imajo na tem območju, in nevladne organizacije s področja voda in varstva okolja, ki so registrirane pri pristojnem organu na tem območju. Stroški delovanja konference se financirajo iz proračuna Republike Slovenije. Čeprav je bil Zakon o vodah v prvi obliki sprejet že leta 2002, ta del zakona še vedno ni zaživel. Ko se bo izvedla regionalizacija Slovenije, bi bilo smiselno ta del Zakona o vodah spremeniti in določiti, katere lokalne skupnosti sodelujejo pri delu konferenc o vodah, ter morda njihovo financiranje prenesti na raven pokrajine.

Regionalizacija Republike Slovenije torej odpira vprašanje prenosa nekaterih pravic in obveznosti na regionalno raven, kar lahko poenostavi ali pa tudi oteži izvajanje celovitega upravljanja voda (in gospodarjenja z njimi) na ravni porečij (povodij). Glavno vlogo na področju vodarstva na državni ravni bi seveda ohranilo ministrstvo za okolje in prostor in Agencija RS za okolje (ARSO) na področju upravljanja in Inštitut Republike Slovenije za vode (IzVRS) na področju priprave strokovnih podlog. Nujna pa bi bila neka razmejitev med pristojnostmi države in pokrajin. Z regionalizacijo pa je treba tudi urediti vprašanje vloge občine na tem področju, saj je drobljenje in današnje (pre)veliko število občin pripeljalo do stanja, ko se občinske meje ne prekrivajo z mejami porečij, zaradi česar je oteženo lokalno upravljanje voda v okviru zaokroženih hidroloških enot.

Zaradi razvoja vodarstva pri nas v preteklosti – začetki urejanja vodnega režima hudournikov na območju Slovenije v obliki državne hudourniške službe namreč segajo v leto 1884, torej v čas avstro-ogrške monarhije – za primerjavo pogledimo, kako je to področje urejeno v Republiki Avstriji.

3 UREDITEV V REPUBLIKI AVSTRIJI

Avstrija ima dolgo tradicijo državno urejenih služb na področju urejanja voda, saj je bila na primer državno organizirana hudourniška služba ustanovljena že leta 1884 in se bliža 130. letnici delovanja. Ta obletnica bo veljala tudi za hudourniško službo v Sloveniji, saj se je njena tradicija prenesla iz avstrijskega cesarstva v obe Jugoslaviji in tudi samostojno Slovenijo.

Republika Avstrija je razdeljena na devet zveznih dežel (ena od njih je glavno mesto Dunaj), torej

Država (vir)	Pokrajina (regija)	Površina (km ²)	Št. prebivalcev	Št. manjših enot
Slovenija (Pogačnik in sod. 2009, preglednica 1)	Slovenija	20.273	1.991.552	210 občin
	Vzhodna Slovenija	6.932	783.744	74 občin
	Osrednja Slovenija	8.999	951.479	113 občin
	Zahodna Slovenija	4.342	256.329	23 občin
Slovenija (Pogačnik in sod. 2009, preglednica 2)	Slovenija	20.273	1.991.552	210 občin
	Severovzhodna Slovenija	3.507	467.224	68 občin
	Savinjsko-Šaleška regija	3.425	316.520	45 občin
	Jugovzhodna Slovenija	2.575	177.945	18 občin
	Osrednjeslovenska regija	4.287	583.374	38 občin
	Gorenjska regija	2.137	190.160	18 občin
	Primorska regija	4.342	256.329	23 občin
Avstrija (SA 2010)	9 zveznih dežel	83.879	8.375.290	99 okrajev, 2.357 občin
	dežela Koroška (Kärnten)	9.538,01	559.315	10 okrajev, 132 občin
	dežela Štajerska (Steiermark)	16.401,04	1.208.372	17 okrajev, 542 občin
Italija (ISTAT 2011)	20 dežel	301.328	60.340.328	110 pokrajin, 8.094 občin
	dežela Furlanija - Julijska krajina (FVG)	7.856	1.234.079	4 pokrajin, 218 občin
	Tržaška pokrajina (TS)	212	236.546	6 občin
	Goriška pokrajina (GO)	466	142.627	25 občin
	Videmska pokrajina (UD)	4.905	541.036	136 občin
	Pordenonska pokrajina (PN)	2.273	313.870	51 občin

Opomba: Povprečno število prebivalcev za leto 2004 za Slovenijo ter na dan 1. 1. 2010 za Avstrijo in Italijo

Preglednica 1: Statistična primerjava regionalnih enot v Italiji in Avstriji ob meji s Slovenijo ter nekaterih predlogov regionalne delitve Slovenije.

je naša sosednja regionalno urejena država morala urediti razmere med državo in pokrajinami tudi na področju vodarstva. Na avstrijskem Koroškem je v deželni upravi (Amt der Kärntner Landesregierung; <http://www.ktn.gv.at/>) med 10 oddelki tudi Kompetenčni center za okolje, vode in varstvo narave (Abt. 8 Kompetenzzentrum Umwelt, Wasser und Naturschutz) – torej je vodarstvo na deželni ravni sestavni del področja okolja. Za primerjavo navedimo, da dežela Koroška obsega 9.538 km² in ima 559.319 prebivalcev (preglednica 1).

V Avstriji velja poseben zakon o sofinanciranju vodarskih gradenj (WBFG 1985), ki ga dopolnjujejo ustrezne tehnične in druge smernice za področje varstva pred poplavami (<http://www.lebensministerium.at/article/archive/14462>) oziroma varstva pred hudourniki, erozijo in plazovi (<http://www.forstnet.at/article/archive/25419>). Cilj tega sofinanciranja je izboljšanje vodne bilance in varstvo pred škodljivim delovanjem voda (poplave, snežni plazovi, padajoče kamenje, drobirski tokovi in zemeljski plazovi) ter zagotavljanje ekološke zmogljivosti voda do mere, pri kateri je zagotovljena izpolnitev prvih dveh ciljev.

V avstrijski vodarski zakonodaji je določeno, koliko te ukrepe financira avstrijska država (od 70 % za vzdrževanje mejnih in državnih vodotokov do 85 % za izvajanje protipoplavnih ukrepov na teh vodotokih) in koliko druge zainteresirane strani (občine, vodna združenja itd., ki prevzamejo razliko do 100 %). Na drugih vodotokih daje država za izvedbo omenjenih ukrepov 40 %, če dežela zagotovi preostalih 40 %, zainteresirani lokalni deležniki pa še preostalih 20 %. To je primer dobre prakse pri izvedbi evropskega načela o sodelovanju javnosti pri upravljanju voda.

Ukrepi, za katere se v Avstriji prosi za sofinanciranje, morajo ustrezati tehničnim smernicam (RIWA-T 2006), ki jih je na podlagi Zakona o sofinanciranju vodnih gradenj (WBFG, 1985; 3. člen, odstavek 2) sprejel pristojni zvezni minister. Deželna služba, pristojna za vode, pregleda podlage za izvedbo ukrepa. Nato se izvedejo predpisani pravni postopki izdaje soglasij s področja voda, varstva narave itd. Vnaprej mora biti tudi zagotovljeno sofinanciranje drugih deležnikov.

Vsekakor je pomembno, da se za izvajanje javnih storitev (javne vodnogospodarske službe) zagotovijo (tudi) ustrezna finančna sredstva in človeški viri. Leta 2007 so za ukrepe na mejnih in zveznih vodotokih v Avstriji namenili 36,8 milijona evrov in za ukrepe na drugih vodotokih s sofinanciranjem še dodatnih 42,8 milijona evrov – podobne vsote so bile na voljo tudi v letu 2008. Pri navajanju tega zgleda je seveda pomembno, da ima na področju celovitega urejanja voda (njihovega upravljanja in gospodarjenja z njimi) v Avstriji zvezna dežela izvirne pravice in dolžnosti, ki so urejene v zakonodaji in drugih podzakonskih dokumentih, ter da so za njihovo izvajanje zagotovljena primerna finančna sredstva.

4 UREDITEV V REPUBLIKI ITALIJI

Republiko Italijo je z njenimi 301.328 km² in več kot 60 milijoni prebivalcev (preglednica 1) težko primerjati z Republiko Slovenijo, saj je precej večja. Če se omejimo na njen severovzhodni del, ugotovimo, da je bil do leta 1866 del avstro-ogrske monarhije in torej pod enako upravno oblastjo kot dežele današnje Republike Slovenije. Tako tudi ta del Italije praznuje leto 1884 kot ustanovno leto državne hudourniške službe. Šele po prvi svetovni vojni in mirovni pogodbi v Parizu leta 1920 so Južna Tirolska, Benečija in Furlanija - Julijska krajina postale del Italije.

Zato kot primerjavo regionalne ureditve v Italiji, ki ima skupaj 20 dežel (regione) s 110 pokrajinami (provincia) in 8094 občinami, raje vzemimo le eno od teh dežel, in sicer Furlanijo - Julijsko krajino, na katero mejimo in s katero razvijamo čezmejno sodelovanje. Furlanija - Julijska krajina obsega 7.856 km² in ima 1.234.079 prebivalcev (preglednica 2). Tako je mnogo bolj primerljiva s Slovenijo in za našo razpravo je zanimiv podatek, da je razdeljena na štiri pokrajine s skupno 218 občinami. Ob tem je treba povedati, da italijanska ustava določa občine kot pravne osebe, neodvisne od drugih državnih organov. Višji upravni organi pokrajin in dežel so le nosilci nekaterih upravnih pristojnosti; neposredni sogovornik občin je kar država. Zaradi ekonomsko-finančne krize so leta 2011 v Italiji v okviru sprejemanja varčevalnih ukrepov začeli razmišljati o ukinitvi pokrajin z manj kot 300.000 prebivalci, kar bi na primer privedlo do ukinitve tržaške in goriške pokrajine v deželi Furlaniji - Julijski krajini, ki ima sedaj štiri pokrajine.

5 IZHODIŠČA ZA REGIONALIZACIJO SLOVENIJE Z VODARKEGA VIDIKA

Za razmišljanje in odločitev, kako v Sloveniji urediti regionalizacijo, je treba z vodarskega strokovnega vidika izhajati iz naslednjih domnev:

1. Vidik celovitega upravljanja: celovito upravljanje voda na ravni porečij (vodnih območij), ki je določeno v Zakonu o vodah (ZV-1 NPB1 2008), naj bo enakopravno strokovno izhodišče pri določanju števila in lokacije regij v Sloveniji. Z upoštevanjem obstoječih vodnih območij bi bila mogoča delitev sredstev vodnega sklada med območji in torej med regijami.
2. Vidik smiselnosti regionalizacije: regionalizacija Slovenije brez prenosa nekaterih izvirnih državnih nalog in dohodkov (ter zaposlenih) z državne ravni na pokrajine nima smisla. Še bolj pomemben pa je prenos vrste nalog z obstoječe lokalne ravni (občin) na raven regije (pokrajine). Zaradi prevelike razdrobljenosti Republike Slovenije na mnogo majhnih občin te ne zmorejo kakovostno izvajati vrste svojih nalog - ne finančno ne kadrovsko. Kot primer navedimo področje varstva pred naravnimi nesrečami, na katerem posamezniki, osebe zasebnega in javnega prava, občine in državni organi ne zmorejo sami odpravljati posledic in so vezani na državno pomoč v skladu z Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN 2003). Tudi sanacija velikih zemeljskih plazov v Republiki Sloveniji je v zadnjem desetletju potekala v skladu s posebnimi državnimi zakoni (ZUPSB 2000; ZUOPZP 2002).
3. Zgodovinski vidik: minimalna delitev na tradicionalne (zgodovinske) pokrajine (Štajerska, Kranjska, Primorska) je problematična, saj niso upoštevani priključitev Prekmurja k Sloveniji, del Koroške (deželna meja med Koroško in Kranjsko je bila južno od Jezerskega - na tako imenovanem deželnem jezcu na reki Kokri, večina Koroške je po plebiscitu leta 1920 ostala v Avstriji, že pred tem je Koroška izgubila Kanalsko dolino, ki je bila ob koncu 1. svetovne vojne dodeljena Italiji) in dejstvo, da Primorska nima več tradicionalnega središča (Trst) - taka delitev bi bila torej smiselna ob treh močnih centrih (Ljubljana, Maribor, Trst). Podobno delitev na tri regije zagovarjajo Pogačnik in sodelavci (2009), ki jih morda modro poimenujejo zahodna, osrednja in vzhodna Slovenija ter se tako izognejo poimenovanju s tradicionalnimi imeni, kot so Kranjska, Primorska, Štajerska ali Koroška.
4. Statistični vidik: delitev na dvanajst pokrajin v skladu z obstoječimi dvanajstimi statističnimi

regijami v Sloveniji (Slovenske regije v številkah, 2009) z vidika integralnega upravljanja voda ni najprimernejša, je preveč razdrobljena in neuskaljena z mejami porečij v Sloveniji.

5. Vidik števila pokrajin: kot optimalna rešitev se kaže delitev na od šest do osem pokrajin, pri čemer so možne delitve tradicionalne Kranjske na tri enote, na primer Gorenjsko (zgornja Sava), Ljubljano z Notranjsko (srednja Sava) in Dolenjsko (spodnja Sava), Savinja, Drava in Mura pa sestavljajo Štajersko. Z izločitvijo Prekmurja (brez močnega središča) in Koroške (dela, ki je v Sloveniji) iz Štajerske kot dveh samostojnih pokrajin bi se število pokrajin povečalo na zgornjo mejo, to je osem.
6. Vidik prestolnice kot regije: izločitev samo Ljubljane (glavnega mesta z okolico) kot posebne enote z vodarskega vidika ni smiselna. Tudi določanje manjših enot, na primer Zasavja (samostojna statistična regija), z vodarskega vidika ni smiselna, ker razdrobljene in majhne pokrajine ne omogočajo enostavne izvedbe celovitega (integralnega) upravljanja voda (in gospodarjenja z njimi). Obenem bi morali pri določanju števila pokrajin upoštevati tudi željo po oblikovanju močnih razvojnih regij v Sloveniji, ki bi ob močnem naselitvenem središču (zgostitev prebivalstva) omogočale kritično maso znanja ter (finančnega in človeškega) kapitala za (relativno samostojno regionalno) uspešno pot v Evropi regij. Število od šest do osem pokrajin je že z vidika števila kakovostnih visokošolskih središč (Ljubljana, Maribor, Celje, Nova Gorica, Kranj, Koper, Novo mesto/Krško, Murska Sobota) in centrov raziskovalnih ustanov ter tehnoloških parkov kot jeder razvoja treba obravnavati kot zgornjo sprejemljivo mejo. Podobno z vidika določanja funkcionalnih regij ugotavljajo Drobne in sodelavci (2010), ki pri svojem delu upoštevajo tudi možnosti zaposlovanja.
7. Zakonodajni vidik: zaradi regionalizacije (delitve Slovenije na pokrajine) bo nujno popraviti celo vrsto zakonov, med drugim Zakon o vodah (ZV-1 NPB1 2008), ter pokrajinam dati odgovorno in povezovalno vlogo na porečju, ker so občine večinoma premajhne lokalne skupnosti za izvajanje vrste vodarskih zadev (ne le na področju varstva pred škodljivim delovanjem voda, temveč tudi na področju rabe voda ter sploh usklajevanja interesov na vodah in usmerjanja prostorskega razvoja). Tako v današnjih razmerah vse prevečkrat »čakamo« na državo, da uredi razmere na tem področju. Regionalizacijo Slovenije je torej mogoče z vodarskega vidika razumeti kot priložnost za modernizacijo zakonodaje s področja vodarstva, za recimo dokončno strokovno integracijo »povirnega« hudourništvu in »nižinskega« vodarstva, za boljše vključevanje načrtov upravljanja porečij v postopke prostorskega planiranja v pokrajinah ter za priznanje mesta vodarstvu v pokrajinski upravi, ki mu pripada in je danes na državni ravni »utopljeno« v preobsežnem ministrstvu za okolje in prostor, in sicer v sektorju za vode posebnega direktorata za okolje.
8. Institucionalni vidik: morebitno zmanjševanje števila ministrstev v Republiki Sloveniji, na primer na od deset do dvanajst ministrstev, bi verjetno pripeljalo do novega »super« ministrstva, pri čemer bi MOP dobil še kakšno področje ali pa bi se razdelil na okolje in prostor in bi torej ti področji prešli pod ločeni ministrstvi.

Primer tako širokega ministrstva najdemo v Avstriji in njenem zveznem ministrstvu za kmetijstvo in gozdarstvo, okolje in vodarstvo (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt

und Wasserwirtschaft – eno od 13 zveznih ministrstev), skrajšano imenovanem kar ministrstvo za življenje (»Lebensministerium«; www.lebensministerium.at), ki obsega področja zemlje, gozdov, okolja, vode in prehrane (neke vrste MOP in MKGP skupaj). Treba je tudi poudariti, da je vodarstvo navedeno v imenu tako širokega avstrijskega ministrstva in je tudi oddelek za vode eden od sedmih samostojnih oddelkov (Sektion VII – Wasser). Uspešnost regionalizacije Slovenije na področju vodarstva bo gotovo odvisna od prejšnje primerne ureditve področnega ministrstva, odgovornega za vode!

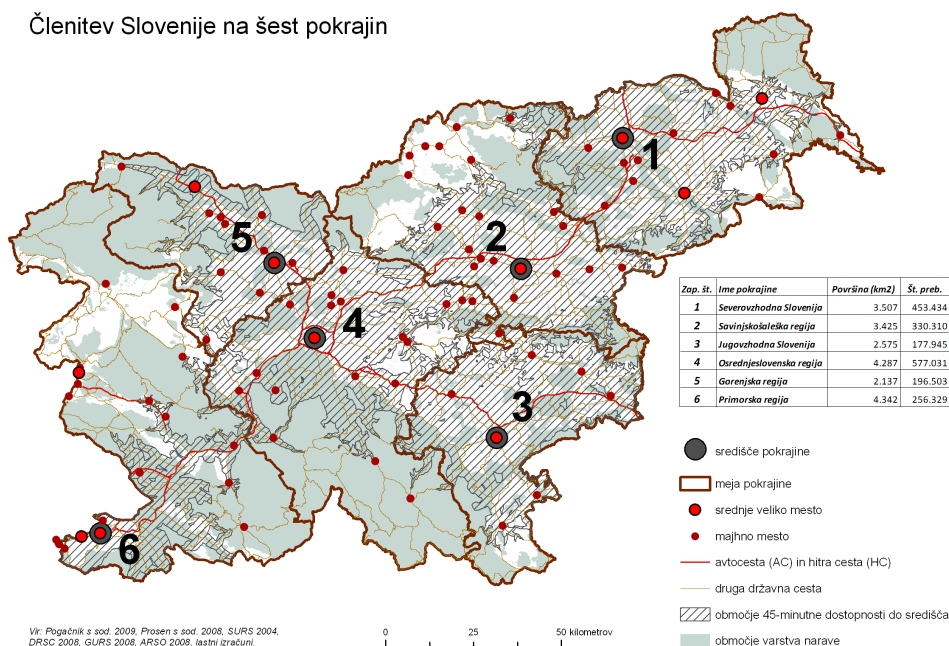
Poglejmo še položaj vodarstva na Bavarskem, kjer imajo tako »super« ministrstvo: bavarsko zvezno ministrstvo za okolje in zdravje (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit; <http://www.stmug.bayern.de/>). To ministrstvo je bilo ustanovljeno 30. 10. 2008 in je odgovorno za trajnostno varstvo človeka in njegovih naravnih osnov, to je za varstvo narave in krajine, za varstvo tal, vode, zraka in podnebja, za zdravje in varnost prehrane, za zdravje in varstvo živali, za varstvo pred sevanji in jedrsko varnost – kot tako je edinstveno v Zvezni Republiki Nemčiji. V njegovem okviru delujejo tri splošni oddelki in devet oddelkov za posamezna področja (<http://www.stmug.bayern.de/ministerium/doc/org.pdf>), med njimi sta na primer oddelek za podnebno varnost in tehniško varstvo okolja (Klimaschutz und technischer Umweltschutz) in oddelek za vodarstvo (Wasserwirtschaft). Tudi na Bavarskem je torej vodarstvo vredno samostojnega oddelka z osmimi samostojnimi uradi (Referat)! Če česa takega ne znamo ali nočemo urediti na ravni Republike Slovenije, je skrajni čas, da tako ureditev za samostojno vodarstvo uvedemo vsaj na pokrajinski ravni.

6 SKLEP

Z vodarskega vidika bi bila optimalna delitev Slovenije na šest regij (pokrajin), ki pa se po nekaterih dosedanjih predlogih (slika 2) ne pokriva povsem z obstoječimi vodnimi območji. Največje odstopanje je na območju reke Drave (Koroška, Dravska dolina do Radelj ob Dravi, Mislinjska dolina).

Če damo prednost le trem regijam (preglednica 1: vzhodna, osrednja in zahodna Slovenija; predlog Pogačnik in sod., 2009), bi bile te pri nekaj več kot dveh milijonih prebivalcev v Republiki Sloveniji po ekonomski moči, velikosti in geografskem položaju lahko uspešne pri povezovanju regij v tem delu Evrope – tako na primer v Italiji z deželo Furlanijo - Julijsko krajino (Friuli-Venezia Giulia) s površino 7.856 km² in 1.234.079 prebivalci, v Avstriji (devet zveznih dežel in 2.357 občin za 8.375.290 prebivalcev na 83.879 km²) pa z zvezno deželo Koroška (Kärnten) s površino 9.538,01 km² in 559.315 prebivalci ter zvezno deželo Štajerska (Steiermark) s površino 16.401,04 km² in 1.208.372 prebivalci (vsi podatki za Avstrijo so vzeti iz SA (2010); podatek o številu prebivalcev z dne 1. 1. 2010). Tako izbrane tri regije v Sloveniji bi imele večinoma ustrezno hidrografska (geografska) podlago (seveda z izjemo rek Savinje in Sotle) in s pomočjo vodnega sklada tudi ustrezne finance za izvajanje prisotnosti na področju upravljanja voda. Obenem bi bile tri regije dovolj velike, da bi lahko reševale večje regionalne težave na področju upravljanja voda, kot so stabilno regionalno pokrivanje preskrbe s pitno vodo, zagotavljanje virov vode za namakanje, varstvo pred poplavami, izraba vodnih moči (verige vodnih elektrarn na rekah Soči,

Členitev Slovenije na šest pokrajin



Vir: Pogačnik s sod. 2009, Prosen s sod. 2008, SURS 2004, DRSC 2008, GURS 2008, ARSO 2008, lastni izračuni.

0 25 50 kilometrov

Slika 2: Predlog členitve Republike Slovenije na šest pokrajin (slika 2 iz Pogačnik in sod., 2009).

Savi, Dravi in Muri) in podobno.

Z vodarskega vidika ima delitev Slovenije na tri pokrajine ali šest pokrajin prednost pred bolj razdrobljeno delitvijo. Pri tem sedanja delitev Slovenije na osem izpostav ministrstva za okolje in prostor z vidika vodarstva zajema največje sprejemljivo število pokrajin v Sloveniji.

Literatura in viri:

Drobne, S., Konjar, M., Liseč, A. (2010). Razmejitev funkcionalnih regij Slovenije na podlagi analize trga. *Geodetski vestnik*, 54(3), 481–500.

ISTAT (2011). Pridobljeno 20. 1. 2011 s spletne strani: <http://www.tuttitalia.it/friuli-venezia-giulia/>.

Mikoš, M., Brilly, M., Ribičič, M. (2004). Poplave in zemeljski plazovi v Sloveniji = *Floods and Landslides in Slovenia*. *Acta hydrotechnica*, 22/34, 113–133.

Mikoš, M. (2007). Upravljanje tveganj in nova evropska direktiva o poplavnih tveganjih (*Risk management and the new European Directive on flood risks*). *Gradbeni vestnik*, 56, 278–285.

Mikoš, M. (2010a). Regionalizacija Slovenije in integralno upravljanje z vodami. V: I. Hvala (ur.), *Demokratske vrednote in aktivno državljanstvo: pokrajine, participacija, meje in odnosi s sosedi: trije posveti*. Ljubljana. Društvo Občanski forum, 111–116.

Mikoš, M. (2010b). Razvoj slovenskega podeželja z vidika integriranega varstva pred naravnimi nevarnostmi = *Development of Slovenian rural areas from integrated natural hazard protection point of view*. V: A. Zavodnik Lamovšek (ur.), A. Fikafak (ur.), A. Barbič (ur.), *Podeželje na preizkušnji*. Ljubljana. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, Geodetski inštitut Slovenije. 177–185.

Pogačnik, A., Zavodnik Lamovšek, A., Drobne, S. (2009). A Proposal for Dividing Slovenia into Provinces. *Lex localis*, 7(4), 393–423.

RIWA-T (2006). *Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung*. Bundesministerium für Land- und

Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft; Sektion Wasser; Dunaj.

SA (2010). Österreich. Zahlen. Daten. Fakten. Wien. Statistik Austria. Pridobljeno 11. 1. 2011 s spletne strani: http://www.statistika.at/web_de/services/oesterreiche_zahlen_daten_fakten/index.html.

Slovenske regije v številkah (2009). Statistični urad Republike Slovenije, 69 str.

SPRS (2004). Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad za prostorski razvoj, Ur. l. RS, št. 76/2004.

WBF (1985). Wasserbautenförderungsgesetz. Dunaj.

WFD (2000). Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, 72 str.

ZOPNN (2003). Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč. Ur. l. RS, št. 75/03 – zakon je bil spremenjen in dopolnjen leta 2005 (Ur. l. RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo) in leta 2007 (Ur. l. RS, št. 90/07 in št. 102/07).

ZUOPZP (2002). Zakon o ukrepih za odpravo posledic določenih zemeljskih plazov večjega obsega iz let 2000 in 2001. Ur. l. RS, št. 21/02.

ZUPSB (2000). Zakon o ukrepih za odpravo posledic plazu Stože v Občini Bovec in plazov večjega obsega, nastalih na območju Republike Slovenije po 15. oktobru 2000. Ur. l. RS, št. 124/2000 – zakon je bil pozneje še večkrat spremenjen in dopolnjen (Ur. l. RS, št. 98/05, št. 03/06 – uradno prečiščeno besedilo).

ZV-1 NPB1 (2008). Zakon o vodah – neuradno prečiščeno besedilo, aktualno od 9. 7. 2008.

ZV-1A (2008). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah. Ur. l. RS, št. 57/08.

Prispelo v objavo: 9. julij 2011

Sprejeto: 24. avgust 2011

Red. prof. dr. Matjaž Mikoš

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za okoljsko gradbeništvo

Jamova cesta 2, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: matjaz.mikos@fgg.uni-lj.si