

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

D I P L O M S K O D E L O

REGIJSKO POVEZOVANJE OBČIN BOROVNICA,
BREZOVICA, DOBROVA-POLHOV GRADEC, HORJUL
IN VRHNIKA

Ljubljana, junij 2005

POLONA KOZJEK

I Z J A V A

Študentka **Polona Kozjek** izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **prof. dr. Tineta Stanovnika** in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. OSNOVE REGIONALIZACIJE	3
2.1. OPREDELITEV POJMOV	3
2.2. NALOGE REGIJE	5
2.2.1. Izvirne zadeve	5
2.2.2. Prenesene zadeve iz državne pristojnosti v njeno izvirno pristojnost	6
2.2.3. Upravne naloge države	6
2.2.4. Prenesene občinske naloge	6
2.3. ORGANIZACIJA REGIJE	7
2.4. FINANCIRANJE	8
2.5. ARGUMENTI ZA IN UGOVORI ZOPER REGIONALIZACIJO	10
3. REGIONALIZACIJA V SLOVENIJI	11
3.1. ZGODOVINA REGIONALIZMA V SLOVENIJI	11
3.2. SPLOŠNO O REGIJAH V SLOVENIJI	12
3.3. RAZLOGI ZA USTANOVITEV REGIJ V SLOVENIJI	13
3.4. CILJ REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI	14
3.5. STANJE IN PROBLEMI REGIONALNEGA RAZVOJA	14
4. REGIJSKO POVEZOVANJE OBČIN BOROVNICA, BREZOVICA, DOBROVA-POLHOV GRADEC, HORJUL IN VRHNIKA	17
4.1. POMEN REGIONALNIH RAZVOJNIH PROGRAMOV	17
4.2. VELJAVNA PRAVNA UREDITEV MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA	17

4.3. DEJANSKE RAZMERE, KI NAREKUJEJO MEDOBČINSKO SODELOVANJE	18
4.4. PREDSTAVITEV OBČIN POVEZOVANJA	19
4.5. SKUPNI RAZVOJNI PROGRAM NA OBMOČJU OBČIN BOROVNICA, BREZOVICA, DOBROVA-POLHOV GRADEC, HORJUL IN VRHNIKA	24
4.5.1. Razvoj podeželja pred letom 2004	24
4.5.2. Razvojni program podeželja	25
4.5.2.1. Faze izdelave razvojnega programa	26
4.6. RAZVOJNE MOŽNOSTI V OBRAVNAVANIH OBČINAH	27
4.6.1. Swot analiza	27
4.6.2. Trenutno stanje in zaželeni cilji	29
4.6.2.1. Kmetijstvo	29
4.6.2.2. Turizem	32
4.6.2.3. Podjetno usmerjeno podeželje	33
4.7. RAZVOJNA PROBLEMATIKA OBMOČJA PETIH OBČIN IN POGLED V PRIHODNOST	36
4.7.1. Politika razvoja podeželja 2007 do 2013	37
5. SKLEP	39
LITERATURA	41
VIRI	42
PRILOGE	

1. UVOD

V evropskih državah so zelo aktualna vprašanja regionalizma in regionalizacije. Evropske integracije vse bolj računajo s poddržavnimi strukturami oblasti v posamezni državi, to je z lokalnimi in regionalnimi oblastmi. Tudi politika Evropske unije (v nadaljevanju EU) je odprla vrata novim procesom, v katerih regionalne in lokalne oblasti dobivajo podporo za njihove nove zahteve. Glede regionalne oblasti so največ storile države članice EU in računajo, da bodo z ustanovitvijo politične in upravne ravni na regionalni ravni sposobnejše za upravljanje strukturnih skladov. Ob pripravah ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) leta 1991 je ves čas tlelo vprašanje regionalizacije Slovenije. V razpravi o lokalni samoupravi v RS sta že vse od začetka dve nasprotni struji, centralistična in regionalistična oziroma decentralistična. Ko je bil osnutek ustave RS dan v enomesečno javno razpravo, je največ pripomb prišlo ravno na ustavna določila o lokalni samoupravi. Številne so se nanašale na vmesno raven med občino in državo.

Danes nam je problem regij vsekakor jasnejši, veliko smo se naučili tudi iz mednarodnih primerjav in dokumentov Sveta Evrope ter iz naših raziskav o pristojnostih in financiranju teh širših samoupravnih lokalnih skupnosti v RS. V unitarni¹ državi, kot je Slovenija, je regionalizacija način, kako poiskati vmesno stopnjo med lokalnimi skupnostmi in državo. Naše regije so nujno potrebna struktura, ki bo zapolnila vrzel med (pre)majhnimi občinami in državo ter bila primerno mesto za uresničevanje načela subsidiarnosti oziroma za nujno potrebno decentralizacijo in demokratizacijo naše države. Slovenija potrebuje regije iz mnogih razlogov, notranjepolitičnih in mednarodnih. Predvsem gre za deželo zgodovinskih, gospodarskih, demografskih, kulturnih, jezikovnih in geografskih raznolikosti. Posamezni deli Slovenije so v neenakopravnem položaju, državljani nimajo enakih ali primerljivih bivanjskih razmer in možnosti za udeležbo v političnem življenju. Edina možnost za take občine je, da se združijo in s skupnimi močmi ter ob pomoči od drugod zmanjšajo svoj zaostanek za razvitejšimi področji naše države.

Regije v Sloveniji dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni regiji nedvomno obstoji (Ribičič, 1996, str. 189). Dejstvo je tudi, da je obstoj regij pogoj za razvojno obvladljivost slovenske države, saj resnično kakovostnega razvoja in spodbujanja konkurenčnosti ni več mogoče usmerjati le iz enega samega centra. Regije oziroma pokrajine bi bile v Sloveniji lahko tudi sredstvo za bolj razčlenjeno uveljavljanje specifičnih razvojnih interesov raznih slovenskih območij, kar bi pripeljalo do bolj skladnega gospodarskega razvoja in demografskega uravnovešenja v posameznih regijah.

¹ Unitarna država je država, v kateri se že tradicionalno zvrstijo tri stopnje oblasti in sicer občina, vmesna oblast in centralna oblast. Njej nasprotna je zvezna država, ki je sestavljena iz držav, v kateri združene enote zavzemajo osrednje mesto in igrajo odločujočo vlogo.

Večina držav članic EU ima razvit notranji regionalizem. Uvedba regij v Sloveniji bi olajšala čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Nedvoumno je, da je odločitev za uvajanje vmesnih upravnih sistemov v Sloveniji odločitev, ki sodi v sklop prizadevanj za vzpostavitev evropsko primerljivega sistema upravljanja. V ta prizadevanja sodi predvsem projekt uvajanja regij, ki najbolj neposredno sledi zahtevam po decentralizaciji državne uprave. V okvir prizadevanja za prilagajanje demokratičnim standardom, ki so uveljavljeni v razvitih državah, pa sodijo tudi razmišljanja o novih oblikah medobčinskega sodelovanja, v okviru katerega bi bilo mogoče zagotavljati izvajanje tistih lokalnih nalog javnega pomena, ki presegajo strokovne, organizacijske, kadrovske in finančne zmogljivosti občin, niso pa pokrajinskega oziroma regionalnega pomena, vendar je v interesu države, da se izvajajo oziroma zagotavljajo na širših območjih.

Namen te diplomske naloge je na podlagi znanih teoretičnih dejstev ugotoviti, kako blizu je Slovenija dejanskemu osnovanju regij oziroma kako občine same rešujejo zadeve, ki presegajo okvire občin in se pri tem poslužujejo medobčinskega sodelovanja.

Delo je razdeljeno na pet sklopov. V prvem uvodnem delu so predstavljena posamezna dejstva in zgradba te naloge. Na začetku drugega poglavja prikažem opredelitve osnovnih pojmov, povezanih z regionalizmom, in sicer regija, regionalizem, regionalizacija, regionalni razvoj in načelo subsidiarnosti, ki se skozi regionalizacijo ves čas pojavlja in se mu ni moč izogniti. Nato v tem delu glede na Vlaja povzamem še naloge, ki naj bi jih regije opravljale, organizacijo regije in kako naj bi se regije financirale. Drugo poglavje sklenem z navedbo argumentov za in zoper regionalizacijo.

V tretjem poglavju sem se bolj osredotočila na regionalizem v Sloveniji in se pri tem nekoliko dotaknila tudi zgodovine. Osrednji del tega poglavja je namenjen razlogom za ustanovitev regij, ciljem regionalne politike ter kakšno je današnje stanje in kakšni so problemi regionalnega razvoja.

V predzadnjem in hkrati tudi bistvenem delu diplomske naloge predstavim regijsko povezovanje petih občin in sicer občin Borovnica, Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Horjul in Vrhnika. V tem delu najprej razložim, zakaj sploh pride do medobčinskega sodelovanja, nato pa predstavim prej omenjene občine. Temu sledi predstavitev razvojnega programa, katerega so in še vedno pripravljajo vse omenjene občine v sodelovanju z zunanjim sodelavcem, Zavodom Celota. Osrednji del tega poglavja je namenjen SWOT analizi ter analizi kmetijstva in turizma, saj sta ti dve dejavnosti glede na značilnost občin najpomembnejši, na kratko pa je predstavljeno tudi podjetništvo. Za konec je omenjena še razvojna problematika regijskega povezovanja na tem območju in pogled v prihodnost tudi glede finančnih sredstev.

Delo sklenem z nekaterimi najpomembnejšimi ugotovitvami.

2. OSNOVE REGIONALIZACIJE

2.1. OPREDELITEV POJMOV

Po vzpostavitvi prve mreže občin leta 1994 se je ponovno odprlo vprašanje oblikovanja druge ravni lokalne samouprave. Ugotovljeno je bilo, da se reševanja regionalnih problemov ne da poenostaviti na odnose med državo in velikim številom zelo različnih občin. Z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/98, 52/02) je bilo v RS v letih 1994, 1998 in 2002 ustanovljenih 193 občin, od teh 11 mestnih. Vse občine imajo načeloma enake naloge, vendar so njihove možnosti za izvrševanje izvirnih in morebitnih prenesenih državnih nalog zelo različne. Prav tako je zelo različna njihova ekonomska samostojnost ter organiziranost, tako občinske uprave kot javnih služb.

S strategijo RS za vključevanje v EU (1998) je bila kot usmeritev in ukrep politike izrecno predvidena vzpostavitev regij (pokrajin) »kot vmesne ravni teritorialne organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih struktur ter v čezmejnem regionalnem sodelovanju«.

Pojem **regija** izhaja iz latinske besede regio in pomeni pokrajino, območje, predel in ozemlje, ki ga družijo podobne ali celo istovetne naravne in/ali družbene značilnosti. Razmejitve med regijami se opirajo na fizične značilnosti (relief, porečja, podnebje) ali na socialno-ekonomsko zgradbo (tradicionalne politično-upravne tvorbe, navezanost okolice na mesta, gospodarska usmerjenost), manj pogosti so primeri, ko pri regionalni členitvi sovpadajo naravne in družbene razmejitve.

Pri regiji gre za vmesni prostor med republiko in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo idr., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj (Šmidovnik, 1991, str. 874). Z regijskimi problemi se ukvarjajo različne vede in vsaka poskuša s svojega vidika odkrivati in evidentirati življenjske tokove, ki so značilni prav za ta prostor in ga oblikujejo v dejansko življenjsko skupnost z določenim centralnim naseljem, kamor gravitira največji del teh tokov (Kladnik, 1996, str. 123).

Regionalizem je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju - konstituiranju regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi strani pa so lokalne skupnosti (Vlaj, 2001, str. 257). Izhodišče pri opredeljevanju pojma regionalizem je bila starejša, vendar še vedno zelo aktualna definicija H. Oduma iz leta 1938, ki je regionalizem opredelil kot »filozofijo in tehniko samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač

pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanja priložnosti je treba najti v sposobnostih vsake regije, da ustvarja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe«. In še več, »regionalizem pomeni idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije« (Mlinar, 1986, str. 202).

Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije (Gajšek, 1995, str. 34). Definicij regije je zelo veliko. V večini primerov jo pojmujejo kot decentralizirano in dekoncentrirano obliko državne uprave in drugo raven lokalne samouprave. Regionalizacija je posebno opravilo, katerega namen je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo enake značilnosti. Pri strokovnih regionalizacijah se uporabljajo različni koncepti. Razlikujemo naravnogeografske ali fiziognomske regije, ki se opirajo na prirodne sestavine, homogene regije, ki obsegajo strnjeno ozemlje s podobno naravno, gospodarsko ali socialno sestavo, ter funkcijske ali polarizirane regije, ki se oblikujejo okoli središč in temeljijo na gospodarskih in socialnih stikih, ki povezujejo mesta z njihovim vplivnim območjem. V ekonomiji in planiranju so poznane še programirane regije, ki jih predvidijo ob snovanju strateškega ali planskega razvoja in jih nato s planirano socialno ekonomsko in prostorsko politiko uveljavijo (npr. novo turistično območje, sanacija depresivnega območja). Med navedenimi metodami se največkrat uporabljajo funkcijske in fiziognomske regionalizacije; prve večinoma za potrebe planiranja in javne uprave, druge pa za obrazložitev naravnih razmer v državi (Gomilšek, 1999, str. 3). Zaradi velikih metodoloških in vsebinskih razlik med naravno- in družbenogeografskimi regionalizacijami doslej še ni zadovoljil noben poskus celovite regionalizacije, ki bi združila naravne in družbene kriterije in ki bi uveljavila splošno sprejemljivo delitev na regije. Bolj ali manj je očitno, da je nujno razlikovati regionalizacije na osnovi naravnih oziroma socialno-ekonomskih dejavnikov.

V Evropi obstaja vsesplošna težnja po regionalizaciji, čeprav pokriva tako široko različico oblik, da še vedno ni mogoče dognati identitete koncepta regije, ki bi ga spremljale vse evropske države. Edina mogoča definicija je splošne narave, ki popolnoma skriva specifični institucionalni status regij. V osnutku Evropske listine regionalne samouprave (Vlaj, 1998, str. 388) je regionalna samouprava definirana kot »pravica in dejanska zmožnost največjih ozemeljskih organov v vsaki državi, ki ima izvoljena telesa, upravno postavljena med centralno vlado in lokalne organe, in ki uživa posebne pravice bodisi samoorganizacije ali vrste, ki se običajno povezuje s centralno oblastjo, da upravlja v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega interesa, še zlasti z namenom, da podpira regionalni trajnostni razvoj«.

Pojem **regionalnega razvoja** opredeljujemo kot dejavnost usmerjanja takšnega gospodarskega, socialnega, prostorskega, infrastrukturnega, kulturnega in drugega razvoja Slovenije, ki bo imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost ter skladnost razvoja narodnega gospodarstva kot celote in njenih posameznih (regionalnih) delov. Usmerjanje

učinkovitega in skladnejšega regionalnega razvoja vključuje tudi izbor ustreznih razvojnih strategij, politik ter ukrepov, s katerimi se ustvarjajo ustrezni pogoji in okolje za čim manj moteno delovanje tržnih zakonitosti, ki naj pospešujejo zaželeno razvojne procese. Dejavnost regionalnega razvoja vključuje tudi načine reševanja vprašanj o nosilcih razvojnih spodbud (gospodarski, državni ali lokalni subjekti), vprašanja upravno teritorialne ravni, na katerih naj se oblikujejo razvojne pobude (lokalna skupnost/občina, okraj, regija, država, naddržavne skupnosti oziroma ustrezna povezanost omenjenih ravni). Ne nazadnje vključuje tudi oblikovanje odgovorov na vprašanje, ali bomo pri usmerjanju družbenega razvoja dali prednost predvsem lastnemu znanju, inventivnosti, organizaciji, kapitalu, ali bomo omenjene razvojne in vodstvene funkcije prepustili nosilcem tujega kapitala (Gulič, 1997, str. 3).

Pri opredelitvi najpomembnejših pojmov v zvezi z regionalizacijo ne moremo mimo **načela subsidiarnosti**. Le to je eno temeljnih načel v uvodu MELLs (Uradni list RS, št. 57/96), to je Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Države podpisnice listine upoštevajo, da so lokalne skupnosti eden glavnih temeljev vsake demokratične ureditve in izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih skupnosti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Listina se zavzema za to, naj javne naloge po možnosti izvajajo tiste skupnosti, ki so državljanom najbližje. Lokalne skupnosti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti.

2.2. NALOGE REGIJE

Po Vlaju se s statutom regije opredelijo lokalne zadeve širšega pomena, ki jih opravlja regija. Za prenesene lokalne zadeve širšega pomena, za katere je tako določeno v statutu regije, lahko občine dajejo soglasje pri urejanju teh zadev. Po ustavnem konceptu regija ni izvirna, pač pa izvedena skupnost, ki opravlja prenesene pristojnosti vanjo združujočih se občin in republike. Ko pa občine prenesejo del svojih pristojnosti na regijo, jih ta opravlja v svoji pristojnosti. Prenesene državne pristojnosti postanejo izvirne pristojnosti regije (Vlaj, 1998, str. 337). Regije morajo tako opravljati štiri sklope zadev, ki jih navajam v tem poglavju diplomske naloge.

2.2.1. Izvirne zadeve

Regija ureja in opravlja lokalne zadeve širšega pomena zlasti na naslednjih področjih:

- Graditev in vzdrževanje objektov v šolstvu, športu, kulturi, zdravstvu, socialnem varstvu in drugih družbenih dejavnostih, pomembnih za razvoj regije in občin na njihovem območju ter niso del obveznih nalog države na teh področjih.

- Graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov, ki presegajo potrebe občine, odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, odplak in zagotavljanje drugih oblik varstva okolja z napravami regionalnih zmogljivosti.
- Razvoj gospodarstva, zlasti kmetijstva, obrti in turizma.

Pristojnosti regije na teh področjih se določijo s statutom regije v skladu z zakonom.

2.2.2. Prenesene zadeve iz državne pristojnosti v njeno izvirno pristojnost

Regija ureja in opravlja zadeve iz državne pristojnosti, ki so z zakonom prenesene v njeno izvirno pristojnost, zlasti na naslednjih področjih:

- Urejanje prostora in varstvo okolja.
- Urejanje prometa in zvez (ceste, železnice, prevozi, telekomunikacije in drugo).
- Oskrba z energijo.
- Službe v zdravstvu, socialnem varstvu, šolstvu in poklicnem usposabljanju.
- Varstvo naravne in kulturne dediščine.
- Kmetijstvo, preskrba, turizem in gostinstvo.

Načine in pogoje urejanja in opravljanja teh nalog ureja zakon. Prenos teh pristojnosti je mogoč le v sporazumu države z občinami, kar je izrecna ustavna določba. Če do takega sporazuma ne pride, mora država neposredno izvajati te naloge v svoji lastni pristojnosti.

2.2.3. Upravne naloge države

Regija opravlja na svojem območju upravne naloge države, razen upravnih nalog, ki jih po zakonu neposredno opravljajo ministrstva (inšpekcijske zadeve, davčne zadeve, geodetske zadeve in vojaško obrambne zadeve) in upravnih nalog, ki so z zakonom prenesene v pristojnosti občin. Tudi glede prenosa upravnih nalog države je potreben ustrezen dogovor, saj upravnih nalog upravnih enot država ne more prenašati na nivo druge stopnje lokalne samouprave, če za to ni pristanka regije.

2.2.4. Prenesene občinske naloge

Regija opravlja naloge, ki jih nanjo prenesejo občine, skladno s statutom regije. Katere naloge prenesejo občine na regije, je stvar dogovora in opredelitve v statutih občin. Pri tem pa delovanje regije ne sme posegati v avtonomijo občine pri opravljanju lokalnih zadev. Regija hkrati skrbi tudi za uveljavljanje lokalne samouprave v občinah, za njihov usklajen razvoj na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju ter za finančno izravnano med občinami, ki so vključene v regijo.

2.3. ORGANIZACIJA REGIJE

Od pristojnosti, koncentracije in integracije nalog v regiji je odvisna tudi organizacijska struktura regije. Organi regije po Vlaju so pokrajinski svet, pokrajinski odbor in pokrajinski glavar.

Pokrajinski svet kot predstavniški organ je sestavljen iz dvojnega predstavništva in sicer iz predstavnikov prebivalcev in predstavnikov občin. To omogoča interesno ravnotežje neposrednih interesov ljudi in na drugi strani uravnoteženo moč občin v regiji. Občina ima po enega predstavnika ne glede na velikost in število prebivalcev. Člana pokrajinskega sveta občine izvolijo občinski sveti, medtem ko predstavnike prebivalcev volijo prebivalci neposredno s tajnim glasovanjem na podlagi splošne in enake volilne pravice. Na vsakih deset tisoč prebivalcev se izvoli en član sveta regije - predstavnik prebivalcev regije.

Pristojnosti pokrajinskega sveta so (Malovrh, 2001, str. 25):

- sprejemanje statuta, odlokov in drugih aktov regije,
- sprejemanje prostorskih in drugih planov razvoja regije,
- volitve pokrajinskega glavarja,
- dajanje soglasij k prenosu nalog iz državne pristojnosti na regijo,
- odločanje o pridobitvi in odtujitvi nepremičnin in premičnin,
- odločanje o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut regije.

Predsednik pokrajinskega sveta se izvoli izmed članov pokrajinskega sveta in predstavlja regijo ter je hkrati tudi predsednik pokrajinskega odbora (Vlaj, 1998, str. 346).

Pokrajinski odbor sestavljajo predsednik pokrajinskega sveta kot predsednik pokrajinskega odbora ter najmanj pet in največ sedem članov, ki jih izvoli pokrajinski svet, na predlog predsednika pokrajinskega sveta, izmed članov tega sveta. Pokrajinski odbor predlaga pokrajinskemu svetu odločitve iz njegove pristojnosti, sprejema izvršilne predpise za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta, daje smernice za delo pokrajinske uprave in uresničuje ustanovitelske pravice v razmerju do javnih podjetij in javnih zavodov.

Pokrajinski glavar, kot tretji organ regije, vodi pokrajinsko upravo. Le-ta o delu pokrajinske uprave letno poroča pokrajinskemu svetu, pokrajinskemu odboru pa le na njegovo zahtevo. Vladi RS poroča le pri opravljanju prenesenih nalog države. Pokrajinskega glavarja voli in razrešuje pokrajinski svet po predhodnem soglasju vlade RS. Izvoli se ga na predlog predsednika pokrajinskega sveta ali tretjine članov pokrajinskega sveta. Izvoljen je kandidat, za katerega je glasovala večina članov pokrajinskega sveta, pri čemer se najprej glasuje o kandidatu predsednika pokrajinskega sveta.

2.4. FINANCIRANJE

Slovenija danes spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, saj delež javno finančnih odhodkov na občinski ravni predstavlja le okoli 12% (Bilten javnih financ, 2002, str. 14). Približno enak odstotek predstavljajo javne finance v manj razvitih državah, v državah OECD² pa se giblje okoli 30%.

Primerjava med nam podobnimi in bližnjimi državami pokaže, da lastni lokalni davki predstavljajo od petine (npr. v Avstriji, Češki, Hrvaški, Nemčiji) pa vse do tretjine (Belgija, Danska, Švedska) vseh lokalnih virov financiranja. Slovenija tako z 12% na tem področju močno zaostaja. Med lastne prihodke štejejo prihodki od davka na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo in na promet nepremičnin, upravnih taks, takse za igralne avtomate zunaj igralnic ter 35% odmerjenih prihodkov od dohodnine v občini. Višina vseh teh virov je določena v zakonih RS, ki uvajajo posamezno dajatev, torej občine ne smejo spreminjati njihovih stopenj (Čok et al., 2002, str.12). Dobro bi bilo, če bi se tako nizkemu razmerju med lastnimi občinskimi viri in vsemi občinskimi viri financiranja izognili pri oblikovanju druge ravni lokalne samouprave (regij), prav tako pa v prihodnosti sedanje stanje tudi pri občinski ravni lokalne samouprave spremenili v korist večje stopnje finančne avtonomnosti.

Dodaten kriterij za ugotavljanje stopnje decentraliziranosti je podatek o deležih prihodkov, ki izhajajo iz lastnih davkov lokalnih skupnosti. Večji je delež finančnih virov, ki so jih nižje ravni upravljanja zmožne same zagotoviti za pokrivanje svojih potreb, bolj se približamo končnemu smislu decentralizacije, to je povečanju skupnih narodnogospodarskih koristi, ki iz nje izhajajo.

Viri financiranja nižjih ravni upravljanja so lahko različni. Najpogosteje govorimo o (Prašnikar et al., 2003, str. 63):

- *davčnih prihodkih* - ti so lahko oblikovani kot popolnoma lastni davki lokalnih skupnosti, davki, ki si jih lokalna skupnost deli z državo in/ali davčni viri, ki jih država odstopi nižjim ravnam upravljanja - t.i. odstopljeni davki,
- *nedavčnih virih* - kot npr. takse, nadomestila in pristojbine ter prihodki iz upravljanja premoženja,
- *transferjih* iz drugih ravni upravljanja - npr. v obliki subvencij ali finančnih izravnav,
- *zadolževanju*.

² Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development) je bila ustanovljena leta 1961 in združuje 30 držav pretežno iz Evrope. Po razpadu Jugoslavije, ki je imela v OECD status opazovalke, še nobena novo nastala država ni bila sprejeta v organizacijo. Slovenija je leta 1996 zaprosila za članstvo, vendar organizacija trenutno ni naklonjena nadaljnji širitvi.

Za pristojnosti in naloge, ki bodo kot zadeve regionalnega pomena in lokalne zadeve širšega pomena prišle v pokrajinsko izvirno pristojnost in naloge iz izvirne pokrajinske pristojnosti je treba določiti ustrezne vire sredstev. Viri sredstev, kot sestavni del modela financiranja regij, so lahko (Prašnikar et al., 2003, str. 64):

- *že obstoječi viri*: del dohodnine, davek od dobička pravnih oseb, davek na plačilne liste (poseben davek na določene prejemke in davek na izplačane plače), del pristojbin za uporabo cest, upravne takse in podobno,
- *povsem novi viri*, kot npr.: dodatni lastni davki po predlogu pokrajinskih oblasti, glede na njihove specifične, davek na zemljišče, davki na nepremično premoženje, drugi davki po vzoru sosednjih držav, npr. davek na nepremičnine, trgovino, oglaševanje.

V okviru finančnih virov je regijam treba zagotoviti določeno finančno samostojnost in omogočiti pokrajinskim organom, da v zakonskih okvirih sami predpisujejo stopnje davkov, taks in drugih dajatev. Realno dejstvo je, da so oziroma bodo viri za financiranje pokrajinskih nalog neenakomerno razporejeni. Glede na to bo treba med regijami vzpostaviti sistem finančnih izravnav in/ali uvesti sistem razporejanja odstopljenih virov oziroma finančnih virov, zbranih v skupni »vreči«, po različnih smiselnih kriterijih. Kriteriji razporejanja finančnih virov so lahko različni, odvisno pač od tega, katerim ciljem smo se odločili slediti. Tako lahko skupno zbrane finančne vire po regijah razdelimo glede na:

- število prebivalcev v pokrajini (glavarina - stimuliramo povečanje števila prebivalcev v pokrajini),
- število zaposlenih v regijah (vzpodbujamo zaposlenost),
- število kilometrov cest (neposredna vezava vira na izkazano potrebo),
- število mladih v pokrajini, starejših v pokrajini, uspešnih podjetij v pokrajini ipd.

Za financiranje nalog in pristojnosti, ki bodo na podlagi zakona prešle v izvirno pokrajinsko pristojnost, po veljavni zakonodaji pa so sedaj še zmeraj v občinski pristojnosti, je treba istočasno prenesti tudi ustrezne vire sredstev, ki so sedaj dodeljeni oziroma v popolni občinski pristojnosti. Sredstva za financiranje opravljanja državnih pristojnosti in nalog, ki bodo z zakonom prenesene v opravljanje regijam, se zagotovijo v državnem proračunu ob upoštevanju števila delavcev, ki bodo te naloge izvajali, potrebnih materialnih stroškov in sredstev za delo.

2.5. ARGUMENTI ZA IN UGOVORI ZOPER REGIONALIZACIJO

Argumenti za regionalizacijo, ki se navajajo v Evropi, so med drugim (Vlaj, 2001, str. 215; Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1999, str. 3):

- Regija ne postavlja pod vprašanje teritorialne enotnosti države, marveč omogoča bolj razčlenjeno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom.
- Regionalizacija je sredstvo za preprečevanje konfliktov, saj centralizacija omogoča rast separatističnih gibanj.
- Regija je decentralizirana enota, sposobna sprejeti izzive 21. stoletja, tradicionalne strukture lokalne samouprave so postale premajhne za nekatere zadeve.
- Brez resnične regionalne ravni lokalna raven ne more biti pravi pogajalec s centralno oblastjo.
- Regija je zdaj postala bistveni faktor gospodarskega napredka in razvoja, s proizvodnjem bogastva in zaposlovanja na okoljsko ustrezen način.
- Čezmejno sodelovanje, kot ga zagovarja konvencija iz leta 1980, potrebuje regije z avtonomnimi pooblastili na obeh straneh meje, da bi se dosegli polni učinki.

Med možnimi *ugovori zoper regionalizacijo* pa so lahko (Vlaj, 2001, str. 216; Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1999, str. 5):

- Dražje je imeti drugo raven lokalne samouprave ob lokalnih skupnostih: regija ne sme pomeniti oblikovanja dodatne birokratske agencije, temveč so njene pristne funkcije dodatne storitve (kot pomoč lokalnim skupnostim) za državljanke.
- Regije niso nujne, kjer sta ozemlje in prebivalstvo države majhna. Ta argument je uporaben le za zelo majhne države, ki jih dodatno označuje kulturna enotnost in ozemeljska nepretrganost (na primer: Andora, San Marino, Malta).
- Regije lahko ogrozijo nacionalno enotnost. To je lahko problem, na splošno pa so osamosvojitvene ambicije jasno prisotne le v majhnem številu primerov.
- Regije lahko posegajo v avtonomijo lokalnih skupnosti. V resnici je lokalna avtonomija vedno ogrožena od predstavnikov države v njenih delih (guverner, prefekt). Tudi regija lahko deluje na ta način, zlasti tam, kjer so številne pristojnosti osredotočene na tej ravni, kot npr. v zveznih državah in določenih regijah s specialnim statusom.

3. REGIONALIZACIJA V SLOVENIJI

3.1. ZGODOVINA REGIONALIZMA V SLOVENIJI

Slovenija je bila pod Avstro-Ogrsko razdeljena na 25 okrajev. Šele med obema svetovnima vojnama je prišlo do številnih preureditev. Osnovani so nove okraje. Na italijanskem ozemlju so okraje strnili v štiri pokrajine. Ozemlje Slovenije je bilo s tem razdeljeno na 29 okrajev. Po drugi svetovni vojni je število le-teh močno nihalo, vendar je bila osnovna težnja njihovo število zmanjšati. Leta 1952 jih je bilo 19, leta 1958 pa le še 9. To število so v šestdesetih letih zmanjšali na 6 in nato na 4. Okraji so bili ves čas zgolj transmisija državne uprave.

Slovenija je začela sistemsko usmerjati skladnejši regionalni razvoj v začetku sedemdesetih let, na osnovi koncepta policentričnega razvoja. Težišče usmerjanja je bilo na postopnem izenačevanju možnosti za življenje in delo prebivalstva in s tem na zmanjševanju razlik v stopnji gospodarske razvitosti med posameznimi regijami in občinami. Ukrepi so se nanašali predvsem na spodbujanje gospodarskega razvoja (pospeševanje vlaganj) in na ustvarjanje osnov za razvoj (gospodarska infrastruktura in družbene dejavnosti). Uveljavitev ukrepov je dala že v tem obdobju nekatere rezultate: povečal se je delež manj razvitih območij v investicijah, zaustavljena je bila dotedanja težnja po povečanju razlik v stopnji gospodarske razvitosti (nekoliko hitrejša gospodarska rast in zaposlovanje na teh območjih), doseženi so bili nekateri premiki na področju gospodarske infrastrukture (modernizacija regionalnih cest), še nadalje pa so ostajali problemi lokalnih cest, oskrbe z vodo, električno energijo in PTT storitvami. V več občinah je bila glavna razvoja usmerjena na občinsko središče, obrobni deli občine pa so še kar zaostajali in prebivalstvo se je odseljevalo.

Problemi in izkušnje, ki so se pokazali v obdobju 1971-1975, so bili upoštevani pri pripravi in sprejetju Zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Tudi v tem obdobju je prišlo do hitrejša gospodarske rasti in zaposlenosti na manj razvitih območjih, pa tudi zaostajanje na nekaterih področjih gospodarske in družbene infrastrukture se je zmanjšalo. Še nadalje pa je zaostajal razvoj nekaterih hribovitih in gričevnatih manj razvitih območij, kjer se je nadaljevalo odseljevanje prebivalstva in se je vse bolj slabšala starostna struktura prebivalstva.

Na osnovi dopolnil in sprememb Zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja se je število občin, ki so v celoti spadale med manj razvita območja, v obdobju 1986-1990 močno zmanjšalo; ker pa so bila dodatno zajeta še ožja geografska območja, se delež prebivalstva na manj razvitih območjih ni bistveno spremenil. Namen teh ukrepov je bil spodbuditi lastne aktivnosti prebivalstva in gospodarstva na manj razvitih območjih in njihove povezave s podjetji na drugih območjih v Sloveniji, da bi bolje izkoristili in razvili lastne naravne vire in razpoložljivo delovno silo.

Empirične analize sprememb v stopnji razvitosti slovenskih regij in občin kažejo, da so se v obdobju relativno hitre gospodarske rasti, kot npr. v obdobju 1970-1980, regionalne razlike med manj in bolj razvitimi občinami in regijami zmanjšale; v obdobju stagnacije in upadanja gospodarske rasti, kot npr. obdobje 1980-1990, pa so se povečale (Gomilšek, 1999, str. 19).

Ob koncu leta 1990 je prenehal veljati Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja; namesto njega je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji.

V sredini leta 1995 je bil, z Zakonom o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslovov kupnine in na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, ustanovljen Javni sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja. Sklad še danes posluje kot družba z omejeno odgovornostjo v lasti RS in ima sedež v Ribnici. Sklad je finančna organizacija, ki skrbi za upravljanje, razpolaganje in usmerjanje sredstev, pridobljenih v procesu lastninskega preoblikovanja podjetij in drugih pridobljenih sredstev, namenjenih spodbujanju razvoja šibkih in razvojno nestabilnih območij ter za ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (Javni sklad za regionalni razvoj, 2005).

3.2. SPLOŠNO O REGIJAH V SLOVENIJI

Regije v Sloveniji dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini nedvomno obstaja (Ribičič, 1996, str. 189). V Sloveniji obstajajo naravne (geografske, podnebne idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišno, stavbno vrsto idr.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja idr.). Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev prednost enim, drugi pa drugim vidikom. Večinoma mislimo na regijo (pokrajino) kot drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo samoupravno lokalno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne zvezno enoto (Vlaj, 2001, str. 278).

Ustanovitev regij v Sloveniji je v zadnjih letih občasno sicer dobila določeno pozornost v javnosti, vendar glede na pomen regionalizma gotovo presenetljivo redko. Razlog za to je preprosto v tem, da regije niso bile v neposrednem interesu nikogar.

Razlogi, zakaj so slovenske občine začele tako pozno razmišljati o regijah (Vlaj, 2001, str. 279):

- Regija pomeni obveznost občin, da določene lokalne zadeve prenesejo na regijo.
- Regija pomeni določeno oviro pri neposrednem komuniciranju občin in državnih organov.

- Regije so precejšnja konkurenca občinam pri pridobivanju različnih finančnih sredstev, zlasti državnih; kakor koli namreč stvar obračamo, je javna poraba omejena in pri njej bi poleg občin in države morale biti udeležene tudi regije.

Tudi državni organi niso bili zainteresirani za ustanovitev regij, kar se vidi iz tega, kako so se ministrstva lotila priprave pristojnosti regij in priprave ustreznih sprememb področnih zakonov, ki edini lahko jasno določijo te pristojnosti.

Za ustanovitev regij niso bile posebno zainteresirane niti politične stranke, na kar kaže npr. tudi zavlačevanje sprejema Zakona o pokrajinah. To je tudi razumljivo: na eni strani ni jasno, kaj bi posamezna stranka z okrepljenim zavzemanjem za ustanovitev regij sploh pridobila, po drugi strani pa bi regije pomenile nove stroške v javni porabi, za katere bi prav hitro padel očitek na stranko. Poleg tega bo uvedba regij zelo zapleten proces, po celovitosti in protislovnosti povsem primerljiv ustanovitvi občin. Tak proces, poln napak in težav, ki se bodo nujno pojavljale, pa je seveda daleč od tega, da bi bil v interesu katere koli stranke.

Regije terjajo razlike v gospodarski razvitosti ter zgodovinskem razvoju, kot tudi kulturne posebnosti posameznih območij v RS, ki dajejo podlago občutku pripadnosti določeni regiji. Vendar pa se mora ta občutek in iz njega izvirajoča potreba po regionalizaciji Slovenije jasno izraziti, da morajo torej ljudje, ki potrebujejo regije, tudi jasno povedati in za to kaj storiti.

3.3. RAZLOGI ZA USTANOVITEV REGIJ V SLOVENIJI

Regionalizacija oziroma ustanovitev regij je potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve procesa decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije. Potreba po regionalizaciji izhaja tudi iz sprememb, do katerih je prišlo v obdobju po uveljavitvi lokalne samouprave; povečalo se je število občin, spremenila se je njihova struktura, prišlo je do zmanjšanja njihovih pristojnosti (razen pristojnosti lokalnega pomena) in do poglobljanja razlik v stopnji gospodarske razvitosti posameznih območij Slovenije; centralna država je prevzemala vse več funkcij.

Slovenija je postala članica EU, zato predstavlja ustanovitev regij za Slovenijo zagotovilo za enakopravnejše sodelovanje Slovenije z drugimi evropskimi regionalnimi središči. Za Slovenijo je z vidika vstopa v EU pomembno, da zagotovi normativno podlago za oblikovanje regij na način, ki bo omogočil, da lahko nastopa kot enoten prostor, notranje strukturiran na policentričnih regijah, ki jih bo povezovala nacionalna strategija razvoja. Regionalizacija in oblikovanje nacionalne razvojne strategije ter regionalne politike razvoja predstavljajo hkrati tudi podlago za zagotovitev proračunskih sredstev, sofinanciranje regionalnih razvojnih programov in projektov, na katera bi se dodatno navezovala sredstva strukturnih skladov EU.

3.4. CILJ REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

Temeljni dolgoročni cilj, ki ga zasleduje projekt regionalne politike v Sloveniji, je zgraditi celovito regionalno razvojno politiko, ki bo sposobna ustvariti pogoje za trajnostni razvoj vseh regij in Slovenije kot celote. Trajnostni razvoj v Sloveniji bo mogoče uresničiti le postopoma z uresničevanjem posameznih ciljev ekonomskih, socialnih, okoljskih in prostorskih reform, ki predstavljajo postopno uresničevanje trajnostnega načela razvoja (Program prenove regionalne politike, 1998, str. 7):

- doseganje visoke kvalitete življenja prebivalstva v vseh regijah,
- ustvarjanje možnosti, da vsak posameznik in/ali skupina posameznikov v čim večji meri razvije svoje sposobnosti,
- zmanjšanje regionalnih razlik v pogojih za življenje in delo ter preprečevanje oblikovanja novih regionalnih kriznih žarišč,
- pospeševanje motiviranosti podjetništva, tehnološkega napredka s ciljem prestrukturiranja gospodarstva, industrijskih in kmetijskih regij ter znižanja brezposelnosti,
- spodbujanje policentrične zasnove poselitve, ki naj temelji na močnih regionalnih, občinskih in podeželskih središčih in ohranjanju poseljenosti slovenskega podeželja.

3.5. STANJE IN PROBLEMI REGIONALNEGA RAZVOJA

V tem poglavju diplomske naloge bi rada predstavila enega izmed večjih problemov Slovenije in sicer razvitost le-te v mestnih središčih in težave, s katerimi se soočajo ljudje zunaj teh središč.

Tabela 1: Osnovni statistični podatki in družbeno-ekonomski kazalci za kohezijske regije

Kazalec	Republika Slovenija	Osrednja Slovenija	Zahodna Slovenija	Vzhodna Slovenija
Površina v km ²	20.273	2.555	6.962	10.756
Prebivalci (30.6.2000)	1.987.755	487.789	470.793	1.029.173
BDP p.c. (1995-1997) ³	12.165	16.091	11.628	10.563
BDP p.c. (1995-1997) ⁴ kot % od povprečja EU	66	87	63	57
Stopnja brezposelnosti v % (2000)	12,2	9,2,	9,0	15,1

Vir: Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006, 2001.

³ BDP p.c. se nanaša na povprečje let 1995-1997.

⁴ BDP p.c. se nanaša na povprečje let 1995-1997.

Kot je razvidno iz zgornje tabele, kar polovico površine naše države zajema vzhodna Slovenija, v kateri živi tudi dobra polovica vseh prebivalcev RS. Hkrati pa je to tudi najslabše razvita regija, saj znaša BDP na prebivalca le 57% povprečja EU, kar je za dobro četrtno manj kot v osrednji Sloveniji.

Tabela 2: Nekateri družbeno-ekonomski kazalci na ravni SKTE 2

Kazalec	»Osrednja« Slovenija	»Preostala« Slovenija			Skupaj
	Ljubljana (1)	Zahodna Slovenija (2)	Vzhodna Slovenija (3)	Skupaj (4=2+3)	Slove- nija (5=1+4)
Razporeditev področja (%)	12,6	34,3	53,1	87,4	100,0
Porazdelitev prebivalstva (%) (30.06.2000)	24,6	23,7	51,7	75,4	100,0
St. rasti prebivalstva (%) (1981-2000)	11,3			3,3	5,2
Gostota (preb./km ²) (30.06.2000)	192,0	68,0	96,0	85,0	98,0
Indeks staranja prebivalstva (30.06.2000)	85,0	93,7	86,4	89,0	88,0
BDP na preb.-% povprečja EU (1995-1997)	87,0	63,0	57,0	59,0	66,0
BDP na preb.-% povprečja Slovenije (1995-1997)	132,0	95,6	86,8	90,0	100,0
St. registrirane brezposelnosti (%) (2000)	9,2	9,0	15,1	14,7	12,2
Delež mladih med brezposelnimi (%) (2000)	20,8	22,3	24,5		23,4
Delež ljudi s 1. in 2. stopnjo izobrazbe med brezposelnimi (%) (1999)	44,1	45,1	48,7		47,2
Delež žensk med brezposelnimi (%) (1999)	44,1	45,1	48,7		47,2
Delež prebivalstva na območjih s posebnimi razvojnimi problemi (%)	6,0	17,6	83,1	62,6	48,7

Vir: Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, 2000; Prašnikar et al., 2003, str. 83.

Socialno-ekonomski kazalci kažejo na pomembne razlike med »osednjo« ljubljansko regijo, ki vključuje glavno mesto Ljubljana z zaledjem, in »preostalo« Slovenijo. Prva enota predstavlja le 12,6% slovenskega ozemlja in 24,6% celotnega prebivalstva, njena povprečna gostota prebivalstva pa je 192 prebivalcev/km². Več kot tri četrtine, to je približno 1,5 milijona ljudi, živi v »preostali« Sloveniji, kjer je povprečna gostota prebivalstva precej nižja kot v »osrednji« regiji in sicer le-ta znaša skromnih 85 prebivalcev/km².

»Osrednja« regija je najrazvitejši del Slovenije in se od »preostale« Slovenije razlikuje po ugodnih demografskih razmerah. V obdobju od leta 1981 do 2000 je stopnja rasti prebivalstva v »osrednji« regiji naraščala še enkrat hitreje kot v povprečju v Sloveniji, medtem ko je bila ta v »preostali« Sloveniji podpovprečna. V glavnem je šlo za priseljevanje relativno mladega, delovno aktivnega prebivalstva, zato tudi ne preseneča, da je še sedaj indeks staranja v regiji podpovprečen. Prav tako je regija nadpovprečna glede na ekonomski potencial in uspešnost podjetniškega sektorja. Po višini bruto domačega proizvoda na prebivalca »osrednja« regija za skoraj tretjino presega povprečje Slovenije. »Preostala« Slovenija po tem kazalcu dosega 90% slovenskega povprečja. Nadpovprečne rezultate poslovanja izkazujejo tudi gospodarske družbe, ki delujejo na območju »osrednje« regije. Za to regijo je značilna višja produktivnost gospodarstva in višja dobičkonosnost podjetij. Regija izkazuje tudi boljšo infrastrukturno opremljenost. Bolje je razvit šolski sistem, z večjimi možnostmi nadaljnega izobraževanja. Regija ima boljšo geostrateško lego in več človeškega kapitala. Prebivalstvo v »osrednji« regiji je nadpovprečno izobraženo, z visokim deležem visoko izobraženih med zaposlenimi, prav tako pa je v regiji tudi višji delež študentov na 1000 prebivalcev. Stopnja registrirane brezposelnosti je podpovprečna in za štiri odstotne točke nižja kot v »preostali« Sloveniji, kjer presega slovensko povprečje. Prednosti regije so še v socialnem kapitalu, ki se kaže v živahni podjetniški dejavnosti, formalnih in neformalnih mrežah. Poleg tega ima »osrednja« regija lokacijske prednosti za razvoj gospodarskih dejavnosti in je že dosegla višjo stopnjo razvitosti.

»Preostala« Slovenija po večini družbeno-ekonomskih kazalcev nepretrgoma kaže slabše rezultate, kot veljajo za povprečje Slovenije. Na tem območju zasledimo še vedno podeželsko agrarne strukture in problematična območja občin, kjer je opazen primanjkljaj delovnih mest in nizka izobrazbena raven prebivalstva. Za takšna območja je še vedno značilna prevlada delovnih mest v industriji in pospešeno upadanje števila delovnih mest. Praviloma gre za sklenjena območja z izrazitim in dolgotrajnim izseljevanjem prebivalstva.

V »preostali« Sloveniji obstajajo tudi velike razvojne razlike. Zgornja tabela kaže zlasti velik razkorak glede stopnje brezposelnosti, ki je v zahodnem delu 9,0% v vzhodnem pa kar 15,1%. Velike razlike so tudi v deležu prebivalstva na območjih s posebnimi razvojnimi problemi, ki je 83,1% v vzhodnem delu in le 17,6% v zahodnem.

4. REGIJSKO POVEZOVANJE OBČIN BOROVNICA, BREZOVICA, DOBROVA-POLHOV GRADEC, HORJUL IN VRHNIKA

4.1. POMEN REGIONALNIH RAZVOJNIH PROGRAMOV

Osnovni instrument pospeševanja regionalnega razvoja v regijah in pridobivanja spodbud za te namene je regionalni razvojni program. To je temeljni programski in izvedbeni dokument, ki se praviloma pripravi za območje statistične regije in vsebuje razvojne prednosti regije, finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za posamezna področja regije. Za reševanje posameznih zadev skupnega interesa na območju več občin se lahko pripravi tudi skupni razvojni program, ki je izvedbeni akt na medobčinski ravni.

Razvojne naloge, praviloma za območje ene ali več statističnih regij, opravlja Regionalna razvojna agencija. Ustanovijo jo občine in osebe javnega in zasebnega prava.

Za vsebinsko usmerjanje priprave razvojnega programa je odgovoren programski odbor, regijski organ najširšega družbenega konsenza. Sestavljajo ga predstavniki občin, predstavniki delodajalcev in delojemalcev, zainteresirani predstavniki javnega in zasebnega prava, ki so se javili na poziv zainteresiranim za sodelovanje in jih je potrdil organ uprave regionalne razvojne agencije ter predstavniki ministrstev.

4.2. VELJAVNA PRAVNA UREDITEV MEDOBČINSKEGA SODELOVANJA

Veljavni zakon o lokalni samoupravi (2002) v 6. členu določa, da samoupravne lokalne skupnosti med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove ter se povezujejo v skupnosti, zveze in združenja. Pravna podlaga za ustanovitev javnega zavoda so poleg splošnega zakona o zavodih še posebni zakoni, ki na posameznih področjih negospodarskih javnih služb urejajo organizacijo javnih zavodov. Javna podjetja pa so ustanovljena in organizirana v skladu z zakonom o gospodarskih javnih službah oziroma, subsidiarno v skladu z zakonom o gospodarskih družbah. Posebni zakoni s področja negospodarskih javnih služb in zakon o gospodarskih javnih službah določajo ustanoviteljske pravice ustanovitelja. Ker gre za javne zavode in javna podjetja, so ustanovitelji lahko država ali samoupravne lokalne skupnosti. Država in samoupravne lokalne skupnosti pa so teritorialni sistemi, katerih naloge, pristojnosti, financiranje, sprejemanje odločitev, organe in tako dalje določa zakon.

Tako lahko ugotovimo, da morajo občine v zvezi s skupnim zagotavljanjem javnih služb oziroma delovanjem njihovih izvajalcev - skupnih javnih zavodov in javnih podjetij (Milatovič et al., 2002, str. 126):

- zagotoviti izvajanje z zakonom določenih nalog občin (zagotavljanje javnih služb),
- izvajati ustanoviteljske pravice in obveznosti,
- zagotoviti medsebojno usklajenost sprejetih odločitev.

4.3. DEJANSKE RAZMERE, KI NAREKUJEJO MEDOBČINSKO SODELOVANJE

Med naloge občin sodi zagotavljanje vitalnih javnih služb. Stroški za izgradnjo komunalne in druge infrastrukture in stroški zagotavljanja delovanja služb na področju družbenih dejavnosti rastejo hitreje, kot rastejo prihodki občin. Rast stroškov za zagotavljanje z zakonom določenih obveznih nalog občin zmanjšuje delež sredstev proračunov, s katerimi lahko občine zagotavljajo razvoj. Problematika je še toliko večja, ker nekateri sistemi za zagotavljanje teh nalog zadevajo več občin hkrati. Stroški financiranja izvajalcev (javni zavodi na področju kulture, zdravstveni javni zavodi, matične knjižnice), ki bi jih morale plačevati vse občine, vključene v posamezni sistem, praviloma bolj obremenjujejo centralne občine, na območju katerih so sedeži zavodov, ki opravljajo te dejavnosti. Nedvomno torej je, da se z zmanjševanjem števila prebivalcev zmanjšuje tudi finančna sposobnost občin zagotavljati storitve javnih služb, posledično pa se s tem zmanjšuje že določen standard kakovosti njihovih storitev.

S stališča izvrševanja veljavnih zakonov, ki urejajo sistem, delovanje, izvajanje nalog in financiranje občin, je mreža občin v Sloveniji nerazrešljiv problem. Za primer naj povem, da so za izvajanje lokalnih javnih služb, ki jih v skladu z zakonom zagotavlja občina, na posameznih področjih postavljeni kriteriji števila prebivalcev, ki zagotavljajo racionalno izvajanje javne službe. Tako je, na primer, mogoče ustanoviti zdravstveni dom na območju z 20.000 prebivalci, matično knjižnico na območju z 10.000 prebivalci, prav tako so postavljeni kriteriji za oblikovanje šolskega okoliša. Z Zakonom o gospodarskih javnih službah pa je v skladu z načelom racionalnosti, učinkovitosti in ekonomičnosti prepovedana drobitev zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Glede na naloge občine je treba torej ugotoviti, da te že vnaprej zahtevajo medobčinsko sodelovanje in skupno zagotavljanje vrste javnih služb (Milatovič et al., 2002, str. 132).

Novela Zakona o lokalni samoupravi vsebuje določbo o povezovanju občin v interesne zveze, določitev podlage za ustanovitev zveze in njeno delovanje. Zveze občin so pravne osebe javnega prava, ki jih ustanovijo dve ali več občin za skupno urejanje in izvajanje posameznih upravnih občinskih nalog ter za izvajanje skupnih razvojnih in investicijskih programov. Namen je omogočiti občinam prenos posameznih občinskih nalog v urejanje in izvajanje

zvezi, združevanje sredstev ter ustanavljanje različnih izvajalskih organizacijskih oblik. Določba temelji na prostovoljnosti sodelovanja, na podlagi ugotovitve skupnih interesov in samostojnosti občin v zadevah urejanja in izvajanja njihovih nalog. Z zvezami je omogočeno oblikovanje avtonomnih upravnih sistemov medobčinskega sodelovanja, ki niso posebne samoupravne lokalne skupnosti, niti institucija »nad občino«, temveč mehanizem oziroma instrument za skupno izvajanje občinskih nalog.

Tako obstajajo zadeve, ki jih lahko bolje opravljajo lokalne kot centralne oblasti; ker predpostavljajo poznavanje razmer iz prve roke: npr. zadeve, ki se nanašajo na življenjske razmere (ceste, stanovanja, kultura, pomoč, mladinske zadeve), razvoj in prostorsko planiranje. Centralne oblasti naj bi na teh področjih intervenirale samo s splošnimi direktivami (na teh področjih mora biti dana lokalnim skupnostim kar največja svoboda iniciative - okolje, minimalni standardi, splošni okviri planiranja, načela ekonomske politike) in z njimi zagotavljale enotnost delovanja.

4.4. PREDSTAVITEV OBČIN POVEZOVANJA

Območje petih občin zajema zahodni del Ljubljanskega barja, ki ga prečka Ljubljanica, severni in zahodni hriboviti del z Zaplano in Polhograjskim hribovjem ter južno hribovito zaledje od Pokojišča do Rakitne. Natančna shema celotnega ozemlja je prikazana v **Prilogi številka 1**.

Razvojna problematika območja je predvsem neposreden vpliv bližine Ljubljane, saj znašajo krogi zračne oddaljenosti približno 5 do 25 kilometrov od središča Ljubljane. Območje petih občin je zaokrožena geografska enota, ki pa je po svojih značilnostih zelo pestra (Celota, 2003, str. 1).

Osrednji del območja je na Ljubljanskem barju, do katerega segajo vse občine razen občine Dobrova-Polhov Gradec. Ljubljanica s svojimi izviri na Vrhniki in izviri pritokov daje barjanskemu delu poseben pečat, še posebej zato, ker v tem delu prihajajo na dan kraške vode gornjega dela porečja Ljubljanice. Na barju se stikajo številni ekološki poselitveni in kmetijski problemi, ki nujno terjajo, da so razvojne politike podeželja na tem območju medsebojno usklajene. Prednosti tega območja so hkrati priložnost in tudi slabost. Glavna prometna povezava med Ljubljano in Primorsko seka to območje in ga dela posebej privlačnega tudi za nadaljnji razvoj poselitve ter turizma. Izziv Ljubljanskega barja je kako ohraniti njegove naravne kvalitete, obenem pa preobraziti kmetijstvo v okolju v bolj prijazno kmetijstvo, ki bo zagotavljalo preskrbo Ljubljane z neoporečno hrano. Zaradi izredno ugodnih razmer za obstoj redkih ptic in druge favne in flore je na barju nujno potrebno sistematično pristopiti k njegovi bolj smotrni rabi. Območje, ki je v bližini Ljubljanice, zahteva poseben režim varovanja teh površin. Neposredna bližina avtoceste predstavlja grožnjo zazidave in zapolnitve že obstoječe nezazidane kmetijske površine, ki sega prav do avtoceste in pomeni

dragocene vedute v smeri proti Ljubljanskemu barju ali pa v obratni smeri proti hribovitem zaledju Polhograjskega hribovja. Ljubljansko barje je zaradi neposredne bližine Ljubljane tudi velika priložnost za ohranjanje in boljše izrabo naravne in kulturne dediščine na tem območju. Neposreden stik z glavnim mestom je velika priložnost, hkrati pa tudi nevarnost, da bodo nebrzdani razvojni trendi ogrozili potenciale, ki so na tem območju v dokajšnji meri še neokrnjeni.

Severna dela občin Brezovica in Vrhnika ter v celoti občini Dobrova-Polhov Gradec in Horjul so v glavnem v območju Polhograjskega hribovja, z značilnostmi, ki podobno, a na drugačen način kot Ljubljansko barje, odražajo pozitivne in negativne posledice bližine Ljubljane. Izredno vabljiva območja za rekreacijo in turizem ter za počitniška bivališča so poseben izziv za kmetijstvo v tem območju, ki še ni razvilo vseh potencialov. Podatki o demografskih gibanjih in zaposlitvenih možnostih tudi na tem območju ponekod kažejo zametke nazadovanja števila prebivalcev. Logično je, da opremljenost z delovnimi mesti ni zadovoljiva, ne samo glede števila, ampak tudi glede pestrosti ponudbe delovnih mest. Razmerje med številom delovnih mest in številom aktivnih prebivalcev je v nekaterih območjih dokaj ugodno, v tem smislu, da so dobro opremljena z delovnimi mesti, v nekaterih redkih primerih pa imajo celo presežek delovnih mest.

V južnem hribovitem zaledju Ljubljanskega barja, ki ga pokrivajo občine Vrhnika, Borovnica in Brezovica, se srečujemo z do neke mere podobno problematiko kot na severnem hribovitem zaledju barja. Poseljenost je redkejša, so pa precejšnje razlike med Pokojiško in Rakitniško planoto. Glede na naravne razmere sta si obe planoti dokaj podobni in verjetno bo v bližnji prihodnosti tudi na Pokojiški planoti prišlo do boljše izrabe lokalnih potencialov. Rakitna je že zaradi dobre dostopnosti in zdraviliškega ter rekreativnega turizma tudi glede prebivalstva v porastu.

Zaradi bližine Ljubljane in prehodne lege je območje petih občin izpostavljeno močnemu pritisku urbanizacije, ki postavlja pod vprašaj tudi bistvene podeželske značilnosti tega območja. Za podeželje na obravnavanem območju je predvsem značilna povezanost prebivalstva s kmetijstvom in gozdarstvom ne glede na to, ali sta ti dve dejavnosti njihov poglaviti vir dohodka. Povezanost z rabo tal daje podeželju tudi poseben pečat, ki ga ne moremo enačiti z identiteto urbanih območij. Tudi če je dosežena enakovrednost življenjskih razmer v primerjavi z urbanih območji, to še vedno ne pomeni enakopravnosti. Pogosto, seveda žal, prihaja tudi do takega izenačevanja, ki pomeni izgubo identitete. V nekaterih območjih se identiteta izgublja zaradi zmanjševanja števila prebivalcev, drugod zaradi večanja deleža neagrarnega prebivalstva in s tem povezanih dejavnosti, ki niso tipične za podeželje. Ponekod so ruralne in urbane značilnosti že zelo prepletene.

Družbene značilnosti podeželskih območij na obravnavanem območju se naglo spreminjajo, na kar še posebej vpliva dnevna mobilnost prebivalstva zaradi zaposlovanja zunaj kmetijstva.

Kljub drugačnemu zunanemu izgledu se vedno bolj uveljavljajo značilnosti, ki so podobne mestnim. Močan vpliv urbanizacije se torej izraža enostavno tako, da »mestno« požira »ruralno«.

S spodnjimi tabelami želim predstaviti velikost posamezne občine, stopnjo izobrazbe in zaposlitveni status prebivalcev, starejših od 15 let. Kot najboljši pokazatelj velikosti posamezne občine sem izbrala število prebivalcev, saj je to obenem tudi ključni dejavnik pri razporejanju stroškov v zvezi s pripravo razvojnega programa podeželja.

Tabela 3: Število in struktura prebivalcev v petih občinah na osnovi popisa 2002

Občina	Število prebivalcev	Struktura v %
Borovnica	3.839	9,55
Brezovica	9.334	23,21
Dobrova-Polhov Gradec	6.691	16,64
Horjul	2.622	6,52
Vrhnika	17.729	44,08
Skupaj	40.215	100,00

Vir: Popis 2002, 2005.

V celotnem območju je 89 naselij s 40.215 prebivalci. Kot je razvidno iz zgornje tabele, je največja občina Vrhnika, ki zajema slabo polovico prebivalcev regije, sledi ji Brezovica s slabo četrtino in občina Dobrova-Polhov Gradec s 16,64% deležem. Najmanjša občina Horjul ima le 6,52% delež. Kar 24 naselij ima nadmorsko višino nad 550 m. Nekaj je tudi naselij, v katerih je število prebivalcev v zadnjem desetletju nazadovalo.

Tabela 4: Struktura prebivalstva starega 15 let ali več po izobrazbi v petih občinah na osnovi popisa 2002

Občine	Skupaj	Struktura v %	Brez v %	Osnovna v %	Srednja v %	Višja in visoka v %
Borovnica	3.207	9,67	6,05	26,13	58,28	9,54
Brezovica	7.676	23,14	4,25	23,46	58,86	13,43
Dobrova-Polhov Gradec	5.432	16,37	9,66	24,15	53,88	12,31
Horjul	2.101	6,32	4,85	26,89	58,49	9,77
Vrhnika	14.763	44,50	4,73	24,34	56,26	14,67
Skupaj	33.179	100,00	5,56	24,44	56,81	13,19

Vir: Popis 2002, 2005.

V obravnavanih občinah je povprečna izobrazbena raven prebivalstva nižja od slovenskega povprečja. Brez izobrazbe (z dokončano osnovno šolo ali manj) je skoraj tretjina prebivalstva, dobra polovica ga ima srednješolsko, dobra desetina pa višje- ali visokošolsko izobrazbo. V primerjavi s slovenskim povprečjem je v obravnavanih občinah več neizobraženih ljudi in izrazito manj tistih z višje- ali visokošolsko izobrazbo, delež s srednješolsko izobrazbo pa je enak.

Tabela 5: Struktura aktivnega prebivalstva po zaposlitvenem statusu v petih občinah na osnovi popisa 2002

Občina	Skupaj	Delovno aktivno prebivalstvo			Brezposelni
		Zaposleni	Samozaposleni	Kmetovalci	
Borovnica	1.863	86,54	4,29	1,07	8,10
Brezovica	4.465	82,60	6,45	1,81	9,14
Dobrova-Polhov Gradec	3.091	78,52	6,60	5,56	9,32
Horjul	1.244	81,91	8,68	3,22	6,19
Vrhnika	8.799	83,73	6,24	1,26	8,77
Skupaj	19.462	82,80	6,31	2,18	8,71

Vir: Popis 2002, 2005.

Iz tabele 5 lahko razberemo, kako bližina Ljubljane vpliva na zaposlitev v obravnavanih občinah. Saj v občinah, ki so bile še pred nekaj desetletji v večini podeželske, danes znaša delež kmetovalcev le 2,18%. Delež samozaposlenih pa se je v zadnjih desetletjih močno okrepil in znaša 6,31%. Kar 82,80% delovno aktivnih prebivalcev je zaposlenih.

Tabela 6: Število podjetij glede na velikost po posameznih občinah v letu 2001

Občina	Malo ⁵	Srednje veliko ⁶	Veliko
Borovnica	36	0	1
Brezovica	222	6	1
Dobrova-Polhov Gradec	85	6	0
Horjul	35	3	2
Vrhnika	322	14	6
Skupaj	700	29	10

Vir: EF-PASEF, 2004.

⁵ »Malo podjetje« je podjetje, v katerem število zaposlenih ne presega 50 ljudi in njegov letni prihodek ne presega 2,3 milijarde tolarjev.

⁶ »Srednje veliko podjetje« je podjetje, v katerem število zaposlenih ne presega 250 ljudi in njegov letni prihodek ne presega 11,5 milijarde tolarjev.

Tabela 6 samo potrjuje že omenjeno, saj ima v občini Vrhnika sedež kar 342 podjetij in od tega šest velikih, ki zaposlujejo preko 250 zaposlenih. Daleč največje v občini Vrhnika in hkrati tudi v vseh obravnavanih občinah je lesno podjetje Liko Vrhnika, d.d., ki zaposluje preko 570 ljudi in ustvarja 22 milijonov EUR prihodkov letno (Liko Vrhnika, d.d., 2005). Njegov proizvodni program zajema proizvodnjo stavbnega pohištva (vse vrste lesenih vrat in stopnic), proizvodnjo pohištva in primarno predelavo lesa. Gre za podjetje, ki večji del svojih proizvodov nameni izvozu; glavna tržišča pa so ZDA, Anglija, Kanada, države EU, Hrvaška ter Bosna in Hercegovina.

Najbolj, glede števila podjetij, preseneča občina Horjul, ki je daleč najmanjša občina, vendar ima več podjetij kot Borovnica, ki je občutno večja. Horjul ima tudi dve veliki podjetji; eno izmed njih je Metrel, d.d., ki ima prav tako pomembno mednarodno vlogo, saj večji del svojih izdelkov proda na tuje trge in sicer v Nemčijo, Švico in Avstrijo (Metrel, d.d., 2005).

Vsaka občina se trudi za ustvarjanje novih možnosti za zaposlovanje v podeželskih območjih, to pa seveda vključuje naslednje značilnosti:

- smisel za regionalno identiteto in socialno povezanost,
- pripravljenost za podjetniške iniciative, sposobnost za povezave z javnim in zasebnim podjetniškim omrežjem,
- dobra izobrazbena sestava prebivalstva,
- privlačno kulturno in naravno okolje.

Mesto, Ljubljana, in podeželje se oziroma bi se morala v življenju in v razvoju dopolnjevati. Prav zaradi tega je treba njun razvoj obravnavati vzporedno, čeprav vsakega na svoj način. Podeželja torej ne moremo obravnavati zgolj kot rezervo prostora in drugih razvojnih dejavnikov. Upravičeno lahko rečemo, da je samostojen razvojni subjekt.

Temeljno izhodišče za usmerjanje nadaljnjega razvoja podeželja na območju obravnavanih petih občin naj bi izhajalo iz jasne predstave najprej o tem, kaj je sprejemljivo in kaj ne. Iz tega pa sledi vizija o želenem stanju v prihodnosti. Potrebno je narediti vse, da bodo posamezna območja ohranjala svoje značilnosti in razvijala svoje naravne in človeške potencialne na najbolj primeren način.

Posebno pozornost bo treba usmeriti v razvijanje svobodne iniciative, vendar pa naj bi ta vedno delovala v korist splošne blaginje. Vzpostaviti je treba primerne oblike dopolnjevanja resorskih politik na državni, regionalni in lokalni ravni.

Kmetijstvo je v preteklih obdobjih postopoma ustvarilo tako kulturno krajino, ki bi jo tudi danes želeli ohraniti. Marsikje na obravnavanem območju najdemo zelo občutljive lege, v katerih je nadaljnji obstoj kmetijstva dobrodošel tudi z vidika varovanja okolja. Pomen

kmetijstva za podeželsko okolje in ohranjanja krajinskih kvalitete je predvsem v tem, da se zemljišča, ki so zelo dolgo bila obdelovana, ob opustitvi kmetovanja enostavno ne povrnejo v prvotno stanje. Stalna smotrna raba kmetijskih zemljišč je predpogoj za ohranjanje njenega pomena za okolje.

Upravičeno lahko torej sklepamo, da je rešitev ruralnih območij v obravnavanih občinah tudi v tem ali se bodo urbanizirana območja znala obogatiti s pestrostjo sosednjih območij in se z njimi na primeren način povezati. Potrebno je torej, da se zavedajo svoje partnerske vloge napram podeželskim območjem, da dokažejo, da jih potrebujejo na enakovreden in ne nadrejeni način in da potenciali podeželskih območij lahko izboljšajo izgled, dinamičnost in privlačnost razvojnih središč.

4.5. SKUPNI RAZVOJNI PROGRAM NA OBMOČJU OBČIN BOROVNICA, BREZOVICA, DOBROVA-POLHOV GRADEC, HORJUL IN VRHNIKA

4.5.1. Razvoj podeželja pred letom 2004

V letu 1991 je bil v okviru Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ustanovljen Sektor za razvoj podeželja, danes poznan kot Sektor za strukturno politiko in razvoj podeželja, ki med drugim izvaja tudi dejavnosti celostnega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV). Glavni namen teh projektov je bil, da se na zaključenih podeželskih območjih ustvari pogoje za njihov uspešen razvoj oziroma se izboljšajo življenjski pogoji tam živečega prebivalstva. Ti projekti želijo v čim večji možni meri uresničevati model 3 I, kar pomeni izhajati iz **identitete** območja, ki temelji na **iniciativni** ljudi, ki so neposredno ali posredno vključeni v razvoj podeželja na določenem območju ter spodbujati njihovo **inovativnost**, svobodo, podjetnost ter ustvarjalnost, tako na individualni, kot na skupinski ravni (Kokolj Prošek et al., 2005, str. 24).

V letu 1992, ko so se ti projekti začeli uvajati, je k pripravi pristopilo štirinajst lokacij, do leta 1997 pa je bilo v program CRPOV vključenih že preko 300 lokacij oziroma projektov. Spodbujanje tovrstnih projektov se je zaključilo leta 1998.

Projekti CRPOV so vsekakor začeli spreminjati miselnost oziroma so začeli razvijati podeželje in obnavljati vasi, kar je bil tudi njihov prvotni namen. Pri programih so sodelovali strokovnjaki interdisciplinarnih ved, zato je bila na ta način obdelana široka paleta razvojnih možnosti projektnega okolja. Velik poudarek v vseh programih CRPOV pa je bil prav gotovo tudi na podjetniški dejavnosti, ki temelji na samopomoči namesto na ukrepih državnih podpor.

Na območju petih obravnavanih občin so bili pred razvojnim programom podeželja izdelani štirje CRPOV programi in sicer v okviru občine Dobrova-Polhov Gradec CRPOV Črni vrh in CRPOV Šentjošt, v okviru občine Horjul CRPOV Horjul in v okviru občine Vrhnika CRPOV Podlipa.

Vsi projekti so do danes prišli do izvedbene faze, ki je med drugim tudi zadnja faza CRPOV (pripravljalna in uvajalna faza temeljita predvsem na raziskovanju predlogov za potrebne projekte in aktivnosti) in tako je bilo v okviru le-tega izvedenih že nekaj uspešnih akcij. Pri vseh štirih projektih je bil največji vidni napredek narejen na področju infrastrukture, saj so bile s pomočjo sredstev iz programa CRPOV urejene in asfaltirane številne ceste. Prav tako se je izboljšal tudi sam izgled navedenih zaselkov, saj so le ti označeni z ličnimi lesenimi tablamami, obnovljeni so bili tudi križi in opravljena druga manj zahtevna dela, ki pripomorejo k lepšemu izgledu zaselka in hkrati tudi občine kot celote. Velik poudarek projektov je bil in je še vedno na turizmu. Na ta način se je odkrivala prej pozabljena kulturna in zgodovinska dediščina malih zaselkov, organizirale so se različne kulturne in turistične prireditve in na novo so se označile številne pohodniške poti predvsem v Polhograjskih dolomitih.

4.5.2. Razvojni program podeželja

Nadgradnja oziroma logično nadaljevanje projektov CRPOV so razvojni programi podeželja za večja podeželska območja. Prvi tovrstni projekt je bil kot pilotni projekt podprt v letu 1996. Do konca leta 2004 pa je bilo v Sloveniji v različnih delovnih fazah 22 programov razvoja podeželja.

V preteklosti je bila razvojna politika usmerjena predvsem v urbana središča, danes pa se veliko pozornosti daje razvoju podeželja. To predvsem zaradi dejstev samih, saj slovensko podeželje zajema 93% celotnega ozemlja in 60% vsega prebivalstva (Prošek et al., 2005, str. 28).

Koordinator za izdelavo razvojnega programa podeželja občin Borovnica, Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Horjul in Vrhnika je bil Celota, Zavod za razvoj, ustanovljen januarja 2003. Zavod Celota opravlja razvojne, raziskovalne, izobraževalne in svetovalne dejavnosti na področju celostnega oziroma trajnostnega razvoja. Direktor zavoda je dr. Lojze Gosar, ki je dolga leta deloval predvsem na področju pospeševanja regionalnega razvoja. Od leta 1992 do 1994 je bil direktor Urbanističnega inštituta RS. Več kot deset let je predavatelj na interdisciplinarnem podiplomskem študiju prostorskega in urbanističnega planiranja na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo v Ljubljani. Dogovor o ustanovitvi regije je podpisalo vseh pet županov omenjenih občin.

Razvojni program podeželja na medobčinski ravni naj bi pokazal:

- kateri ukrepi so nujni za izboljšanje življenjskih razmer v obravnavanem območju, ne da bi se pri tem oddaljevali od zastavljenih razvojnih ciljev,
- kateri organizacijski ukrepi so potrebni, da bi lahko zastavljene cilje začeli uresničevati,
- na kakšen način bi lahko učinkovito vključevali prebivalce v sodelovanje pri uresničevanju razvojnih ciljev območja.

Glede na različne značilnosti posameznih podobmočij lahko pričakujemo dokaj različne scenarije glede njihovih prihodnosti. Podeželska območja v obravnavanem območju lahko označimo tudi po njihovi privlačnosti zaradi Ljubljane, ki je v njihovi bližini, po njihovi opremljenosti in po njihovem kmetijskem potencialu.

Med glavne dejavnike, ki pozitivno vplivajo na razvoj občin, lahko prištevamo:

- sposobnost Ljubljane, da zadrži svojo rast v svojih mejah, obenem pa še pridobi na vrhunskih funkcijah,
- sposobnost prebivalcev podeželja, da sami vzamejo v roke razvoj, se medsebojno organizirajo, se povežejo na gospodarsko učinkovit način in v svojem območju vzpostavijo opremljenost, ki je enakovredna tisti v mestnih območjih. V obravnavanem območju je to še posebej pomembno, ker je splošna miselnost nekako »podrejena« Ljubljani in
- ohranitev določene »podeželske oziroma kmetijske posebnosti«.

4.5.2.1. Faze izdelave razvojnega programa

Izdelava razvojnega programa podeželja poteka v treh fazah:

1. preveritvena faza - ta faza je potekala šest mesecev in sicer od sredine leta 2003 do 15. decembra 2003, ko je bila oddana prijava na razpis Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju MKGP). V njej se je opredelilo območje, za katerega bo program izdelan in je v tej diplomski nalogi že opisano, ter se evidentirali vsi partnerji, ki bodo sodelovali pri izdelavi razvojnega programa podeželja. K sodelovanju so bila povabljeni vsa društva, zveze in zavodi z vseh področij in sicer turizma, kmetijstva, ekologije, športa in gasilstva. Odzvalo se je presenetljivo veliko partnerjev. Največ jih je s področja turizma, saj ti od programa pričakujejo največ; torej predvsem vsa lokalna turistična društva, Turistično društvo Blagajana Vrhnika in Turistična zveza Dolomiti, ki zajema vsa turistična, kulturna, športna in planinska društva v občini Dobrova-Polhov Gradec. V projekt pa sta se kot partnerja vključila tudi Območna obrtna zbornica Vrhnika in Kmetijsko gozdarski zavod Ljubljana.

2. uvajalna faza - v tej fazi je prišlo do izdelave razvojnega programa podeželja. Pričetek te faze je bil 1. januarja 2004, končanje pa je predvideno do 30. junija 2005.

3. izvedbena faza - v tej fazi pride do izvajanja posameznih izvedbenih projektov in aktivnosti, opredeljenih v razvojnem programu podeželja in njegovega smiselnega dopolnjevanja. Ta faza šele pokaže smisel vsega prej vloženega dela. Če so planirani projekti in aktivnosti tudi dejansko uresničeni ter se pokažejo napovedane pozitivne strani, potem lahko rečemo, da delo številnih ljudi, ki so delali na tem projektu več mesecev, ni bilo zaman. Če pa vse ostane le pri besedah in papirnem materialu, potem je vsako vloženo delo in nastal strošek brez pomena. Janja Kokolj Prošek, vodja Sektorja za strukturno politiko in podeželje pri MKGP, je dejala: »Na področju spodbujanja razvoja podeželja smo v Sloveniji v zadnjih 15 letih prehodili dolgo, a po moji oceni uspešno pot. S svojim delom želimo nadaljevati. Naše izkušnje in dosedanje delo moramo prilagoditi zahtevam - to je prilagoditvi dosedanjih razvojnih programov podeželja novim usmeritvam evropskega pravnega reda. In to je izziv, ki ga s ponosom sprejemamo, saj verjamemo, da je pričakovati upravičeno, ukrepati potrebno, storiti pa je edino, kar velja« (Prošek et al., 2005, str. 27).

4.6. RAZVOJNE MOŽNOSTI V OBRAVNAVANIH OBČINAH

4.6.1. Swot analiza

Najprej bom predstavila SWOT analizo, saj lahko na njeni podlagi izboljšamo strateške razvojne usmeritve na področju obravnavanih občin. Analiza vsebuje prednosti, slabosti, pa tudi priložnosti in nevarnosti za nadaljnji razvoj občin.

Glavne prednosti za nadaljnji razvoj občin so naslednje (Bilten za razvoj in promocijo občin, 2001, str. 6-7, opravljene delavnice v posameznih občinah):

- bližina glavnega mesta, Ljubljane, z dobrimi možnostmi za zaposlitev,
- vabljive lege za pozidavo in tako priselitev ljudi,
- relativno dobro ohranjena kulturna krajina in identiteta območja,
- pestrost živalskih vrst (predvsem ptic) ter rastlinskih vrst,
- sorazmerno bogata naravna in kulturna dediščina,
- dobra izobrazbena sestava prebivalstva v bližini Ljubljane,
- dobra prometna dostopnost oziroma povezava z Ljubljano,
- zelo dobri naravni pogoji za turizem in rekreacijo (obravnavane občine vsebujejo dve zelo dobro obiskani jezери, območje omogoča tek na smučeh ter alpsko smuko, Barje je zaradi ugodnih zračnih vetrov eden najugodnejših preletnih območij v Sloveniji in posledično se je razvilo balonarstvo in jadralno letenje, v občinah ne primanjkuje lovskega turizma, pohodniških poti, izletnih točk na številnih vrhovih, raznih uveljavljenih športnih prireditvah in rekreacijskih središč).

Glavne slabosti/ovire, ki zavirajo nadaljnji lokalni razvoj občin in jih bo potrebno v prihodnosti čim prej odpraviti, so (Bilten za razvoj in promocijo občin, 2001, str. 6-7, opravljene delavnice v posameznih občinah):

- pomanjkljivo dopolnjevanje mesta (Ljubljane) s podeželjem,
- premalo delovnih mest za visoko izobražene kadre, zato ti vse več odhajajo v glavno mesto in tujino,
- pritiski na prostor oziroma pomanjkanje poslovnih prostorov,
- premalo večjih podjetij na območju obravnavanih občin,
- siva ekonomija, ki ogroža obstoječe podjetnike,
- nerešeno čiščenje odplak v območjih razpršene poselitve,
- nelegalna odlagališča odpadkov,
- premajhna komunikacija med prebivalstvom,
- slaba ekološka ozaveščenost,
- pomanjkljiv javni potniški promet (frekvence avtobusnih zvez so ponekod še vedno zmanjšujejo, glede železniških povezav je problem v premajhnem številu postaj),
- zamudna dnevna migracija prebivalstva v hribovitem delu,
- onesnaženost Ljubljanice in njenih pritokov,
- problem komunalne opremljenosti, tako glede oskrbe z vodo kot tudi glede odvajanja odpadnih voda,
- pomanjkljiva turistična infrastruktura (npr. neoznačene kolesarske poti in pešpoti, prenočitvene zmogljivosti, ponekod pomanjkljiva kvalitetna gostinska ponudba in dodatna ponudba).

Priložnosti za prihodnji regionalni razvoj (Bilten za razvoj in promocijo občin, 2001, str. 6-7, opravljene delavnice v posameznih občinah):

- sposobnost Ljubljane, da zadrži rast v svojih mejah,
- sposobnost prebivalcev podeželja, da sami vzamejo razvoj v svoje roke,
- ohranitev določenih »podeželskih oziroma kmetijskih« posebnosti,
- izvajanje alternativnih programov na področju kmetijstva (uvedba okolju prijaznega kmetijstva brez uporabe gnojil in škropiv),
- smisel za regionalno identiteto in socialno povezanost,
- sposobnost povezave z javnim in zasebnim podjetniškim omrežjem,
- privlačno kulturno in naravno okolje,
- ohranitev kulturne krajine,
- reja drobnice v hribovitih območjih,
- večje vključevanje Ljubljanice, mokrišč, šotišč, arheoloških najdbišč in drugih naravnih znamenitosti v turistične namene.

Nevarnosti, ki bi lahko ogrozile nadaljnji lokalni razvoj (Bilten za razvoj in promocijo občin, 2001, str. 6-7, opravljene delavnice v posameznih občinah):

- zaraščanje kmetijskih površin z gozdom,
- opuščanje kmečkih gospodarstev,
- opuščanje kmetovanja na kmetijskih zemljiščih slabše kakovosti,
- nevarnost onesnaženja vodnih virov v kraškem zaledju Ljubljane,
- ogroženost redkih živalskih (ptice) in rastlinskih vrst,
- neurejeno širjenje urbanizacije na podeželska območja v bližini Ljubljane,
- pozidava še nezazidanih območij ob avtocesti,
- slab odnos med občino in podjetniki,
- nenaklonjenost ljudi razvoju podjetništva (slaba podjetniška klima),
- konflikt med kmečkim in nekmečkim prebivalstvom.

Na podlagi zgoraj navedenih prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti bom v nadaljevanju podala nekaj temeljnih ciljev, ki jih obravnavane občine z razvojnim programom podeželja želijo doseči, ter aktivnosti, ki do tega stanja lahko pripeljejo. Kot najpomembnejši dejavnosti na omenjenem območju sta po mojem mnenju zagotovo kmetijstvo in turizem, katerima bom posvetila tudi največ pozornosti. Na kratko pa se bom dotaknila tudi podjetništva. V začetku bo predstavljeno posamezno področje in njegovo trenutno stanje, na koncu pa bom pri vsakem izpostavila enega izmed projektov.

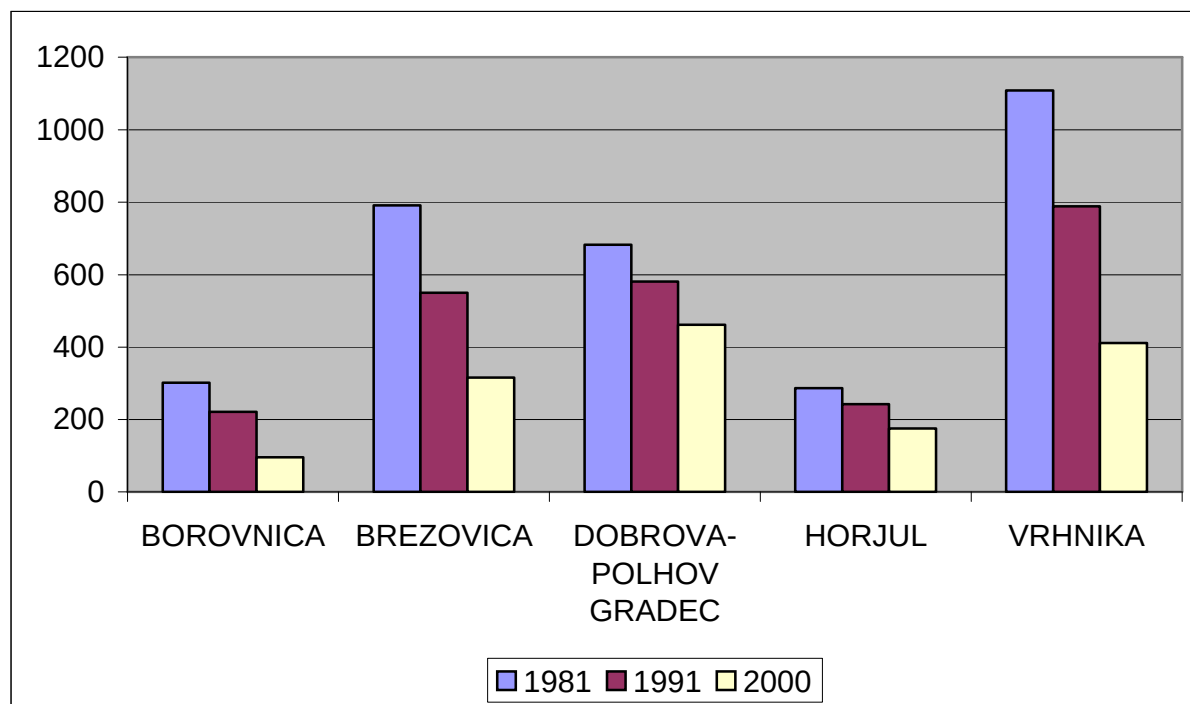
4.6.2. Trenutno stanje in zaželeni cilji

4.6.2.1. Kmetijstvo

Zaradi bližine Ljubljane se kmetijska politika v obravnavanem območju srečuje s čisto specifičnimi problemi. Vsako manjše območje ima svojevrstne naravne razmere, kar povzroča tudi razlike v intenzivnosti in značilnosti kmetovanja. Zato ni mogoče postaviti enotnega programa kmetovanja, kajti ta ne bi mogel upoštevati značilnosti manjših območij kot so Ljubljansko barje, Polhograjsko hribovje, Zaplana, Pokojišče, Rakitna in podobno.

Kmetijstvo na tem območju je podvrženo živinoreji, predvsem govedoreji. Pojavljajo se tako večje kmetije, ki so specializirane za prirejo mleka ali pitanje govedi, kot tudi manjše samooskrbne kmetije. Veliko je tudi kmetij, ki se ukvarjajo z rejo krav dojilj in rejnic. Pri zadnjem popisu kmetij leta 2000 se je pokazalo veliko upadanje števila le-teh, hkrati pa tudi večanje kmetijskih gospodarstev. Kmetijstvo opuščajo predvsem manjše, nespecializirane kmetije. Bati se je, da se preostale kmetije ne bodo povečevale tako hitro, kot se opušča kmetovanje na manjših dopolnilnih kmetijah in da bodo ostala kmetijska zemljišča neobdelana.

Slika 1: Skupno število kmetij po občinah ob popisih leta 1981, 1991 in 2000



Vir: Popis kmetijskih gospodarstev 2000, 2002, str. 245.

Iz zgornje slike je moč razbrati, da se v vseh občinah število kmetij iz desetletja v desetletje vztrajno niža, čeprav je med občinami opaziti pomembne razlike. V občinah Dobrova-Polhov Gradec in Horjul je padec števila kmetij v zadnjih desetletjih veliko manjši, kot pa v ostalih treh občinah. V Borovnici, Brezovici in na Vrhniki se je število kmetij od leta 1981 do 2000 zmanjšalo za več kot polovico. V zadnjem desetletju se je najbolj zmanjšalo število kmetij v občini Borovnica.

Največja nevarnost je v opuščanju kmetovanja na kmetijskih zemljiščih slabše kakovosti, kot so močvirski travniki na Barju in strme površine v hribovitem delu regije. V hribovitem predelu se vedno bolj uveljavlja tudi reja drobnice, katero bi morali spodbujati predvsem na strmih površinah in s tem preprečiti zaraščanje. Na tem območju deluje tudi Društvo rejcev drobnice Notranjske, ki je zelo dejavno in je v zadnjih letih veliko pripomoglo k širjenju te kmetijske panoge (Saje, 2005, str. 4).

Poljedelstvo je namenjeno predvsem pridelovanju krme za potrebe živinoreje. Tako je prevladujoča poljščina kornjača za silažo in zrnje, ki se večinoma goji v monokulturi. Kolobarjenje se ne uporablja, ali pa je kolobar zožen na samo dve ali tri kulture. To slabo vpliva na strukturo tal, založenost s hranili in tudi zapleveljenost zemljišč. Zato se stremi k temu, da se poljedelski kolobar razširi, da uvajamo tudi druge, za to območje primerne poljščine, in se monokulturnemu gojenju kornjače poskušamo dokončno odpovedati.

Ekološko kmetijstvo se na obravnavanem območju dokaj hitro širi. Veliko kmetij pa je vključenih tudi v ostale oblike kmetijskega okoljskega programa; predvsem sonaravna reja domačih živali.

S spodbujanjem posameznih kmetov, predvsem s povečanjem neposrednih plačil na tem območju, poskušajo doseči, da se ti še v večji meri odločajo za naravi prijaznejše načine kmetovanja, kot so ekološko kmetijstvo, integrirana pridelava sadja in zelenjave ter sonaravna reja domačih živali ter z vključitvijo posameznih delov območja v različna zavarovana območja (krajinski parki). S tem dosegajo dvojni učinek. Izboljšujejo dohodkovni položaj kmetov, hkrati pa zmanjšujejo negativne vplive kmetijstva na naravno okolje. Sistem neposrednih plačil je pri uvajanju različnih oblik pomoči zelo pomemben in po vsej verjetnosti še niso prišle do izraza vse njegove pozitivne možnosti in prednosti. Verjetno bi ga bilo mogoče kombinirati tudi z drugimi oblikami pospeševanja razvoja. Ob primerni kombinaciji se lahko povečajo dohodkovni učinki, s katerimi je mogoče doseči tudi primerne razlike. Optimalni učinki so lahko doseženi samo z ustrezno kombinacijo kmetijskih in okoljevarstvenih ukrepov. Doseči je potrebno predvsem dovolj visoka direktna plačila, da bo kmetijstvo v bližini glavnega mesta še vedno zanimiva gospodarska panoga, hkrati pa zagotoviti pozitivne učinke na okolje.

Kmetijstvo na tem območju prilagajajo potrebam glavnega mesta Ljubljane, saj neposredna bližina le-tega to dobesedno narekuje. Občina Dobrova-Polhov Gradec je že postavila kmečko tržnico na robu glavnega mesta in tako pričela z navajanjem meščanskega prebivalstva na kmetijske izdelke. Ljubljanci pa ne potrebujejo le kmetijskih pridelkov, ampak so tudi uporabniki različnih storitev na podeželju. Podeželje jim predstavlja možnost rekreacije, oddiha in kvalitetnega preživljanja prostega časa. Razvoj kmetij odprtih vrat in klasičnega kmečkega turizma z možnostjo nastanitve je prepočasen in ne sledi vse večjemu povpraševanju. Pojavljajo se tudi potrebe po bolj specializiranih oblikah turizma na podeželju, kot so kmetije, muzeji, pedagoške in učne kmetije ter razvoj otroškega, družinskega in športnega turizma (npr.: konjeniški šport).

Vsekakor se moramo zavedati, da je kmetijstvo na tem območju še posebno občutljivo, saj se ljudem ponuja možnost lažjega in boljšega zaslužka v Ljubljani in drugih mestih. Najboljša kmetijska zemljišča pa so podvržena močnemu pritisku po pozidavi ali drugačni spremembi namembnosti.

Eden izmed projektov, ki bi jih bilo potrebno izvesti v prihodnosti, je priprava kmetovalcev, da se čimbolj poslužujejo dopolnilnih dejavnosti in ena izmed njih je vsekakor pospeševanje **turizma na kmetijah**. Obravnavano območje ima zelo dobre možnosti za razvoj različnih oblik turizma na podeželju. Tu potekajo pobude za ustanovitev kar dveh krajinskih parkov in sicer Krajinskega parka Ljubljansko barje in Krajinskega parka Polhograjski dolomiti (Cunder, 2005, str. 7). Izredne naravne danosti in bogata kulturna dediščina so lahko osnova

za razvoj trajnostnega turizma na podeželju. Bližina Ljubljane in osrednja lega v Sloveniji pa sta še dodatni prednosti, ki lahko pripomoreta k hitrejšemu turističnemu razvoju.

Ljubljana z veliko potencialnimi obiskovalci v neposredni bližini, kar sama narekuje predvsem usmeritev kmetij v izletniški turizem, ki je sedaj na tem območju tudi najbolj razvit. Osrednja lega v Sloveniji in bližina glavnih prometnic so odličen predpogoj za razvoj stacionarnega turizma na kmetijah. Privabili bi lahko tujce, ki si želijo ogledati Slovenijo in vsaj za dan ali dva zadržali množico tranzitnih turistov, ki se vsako leto iz srednje, vzhodne in severne Evrope skozi naše kraje vozijo proti Jadranskemu morju.

Velike možnosti so tudi za razvoj učnih oziroma pedagoških kmetij, za organizacijo šole v naravi, naravoslovnih dni in počitniških dejavnosti za osnovnošolce. Tudi različni izobraževalni programi za odrasle so lahko odlično dopolnilo turistični dejavnosti na kmetiji. Aktivne počitnice in doživljajski turizem so vse bolj priljubljena oblika preživljanja prostega časa, zato bi morale kmetije, ki se nameravajo v prihodnje ukvarjati s turizmom, gostom ponuditi celovit program. Dobra domača hrana, neokrnjena narava in svež zrak že dolgo nista več dovolj za razvoj trajnostnega turizma na podeželju.

Aktivnosti, ki so potrebne za tovrsten projekt, je veliko. Kot prvo je potrebno kmetovalce seznaniti z vsemi oblikami turizma, ki ga lahko izvajajo na svoji kmetiji in kakšne pogoje morajo ustvariti, da lahko začnejo z izbrano dopolnilno dejavnostjo. Kmetovalce je potrebno izobraziti in jim povedati, kje lahko dobijo vse informacije v zvezi z opravljanjem dejavnosti in registracijo le-te. Zagotoviti jim je potrebno promocijo in druge tržne aktivnosti. Celoten projekt pa bo potekal v sodelovanju z MKGP, Kmetijsko svetovalno službo, Obrtno zbornico in različnimi lokalnimi društvi.

4.6.2.2. Turizem

Turizem na območju petih občin je povezan predvsem s tradicionalnimi ali športnimi prireditvami, ob sobotah in nedeljah pa je veliko izletnikov, ki radi obiščejo tudi izletniške kmetije. Območje razpolaga z bogato kulturno dediščino, naravnimi vrednotami, dobro gostinsko ponudbo in ponudbo izletniških kmetij, izjemnimi možnostmi za različne oblike rekreacije, kot so pohodništvo, kolesarstvo in jahanje, tudi kot terapevtsko jahanje in zdraviliški turizem.

Turistične dejavnosti se odvijajo predvsem v okviru društev. Krajanje so vključeni v društva podeželskih žena in podeželske mladine, ekološka, sadjarska, čebelarska društva, ribiške družine, lovska društva, društvo rejcev drobnice, turistična, gasilska društva, različna športna društva, jamarska, planinska, potapljaška društva, konjeniška društva, klekljarsko društvo, kulturna, zgodovinska, muzejska društva, društvo Claustra Alpium Iuliarum, skavte, prosvetno društvo, društva upokojencev, Karitas, Rdeči križ, društvo invalidov. Prireditve so dobro obiskane, krajanje

pa si želijo še večji učinek prireditev in da bi sodelovanje z obiskovalci potekalo tudi po koncu prireditev (Razvojni program podeželja, 2004).

V okviru turizma je najpomembnejši projekt, ki se je že začel izvajati in naj bi se dokončal do leta 2010, **ureditev turistične infrastrukture, priprava produktov in promocija podeželja**.

Cilj tega projekta je predvsem:

- povečanje razpoznavnosti območja kot izletniške destinacije,
- povečanje števila izletnikov v občinah,
- povečanje ponudbe različnih spremljevalnih storitev,
- povečanje prihodkov spremljevalnim storitvam v občinah,
- pospešiti razvoj spremljevalnih dejavnosti.

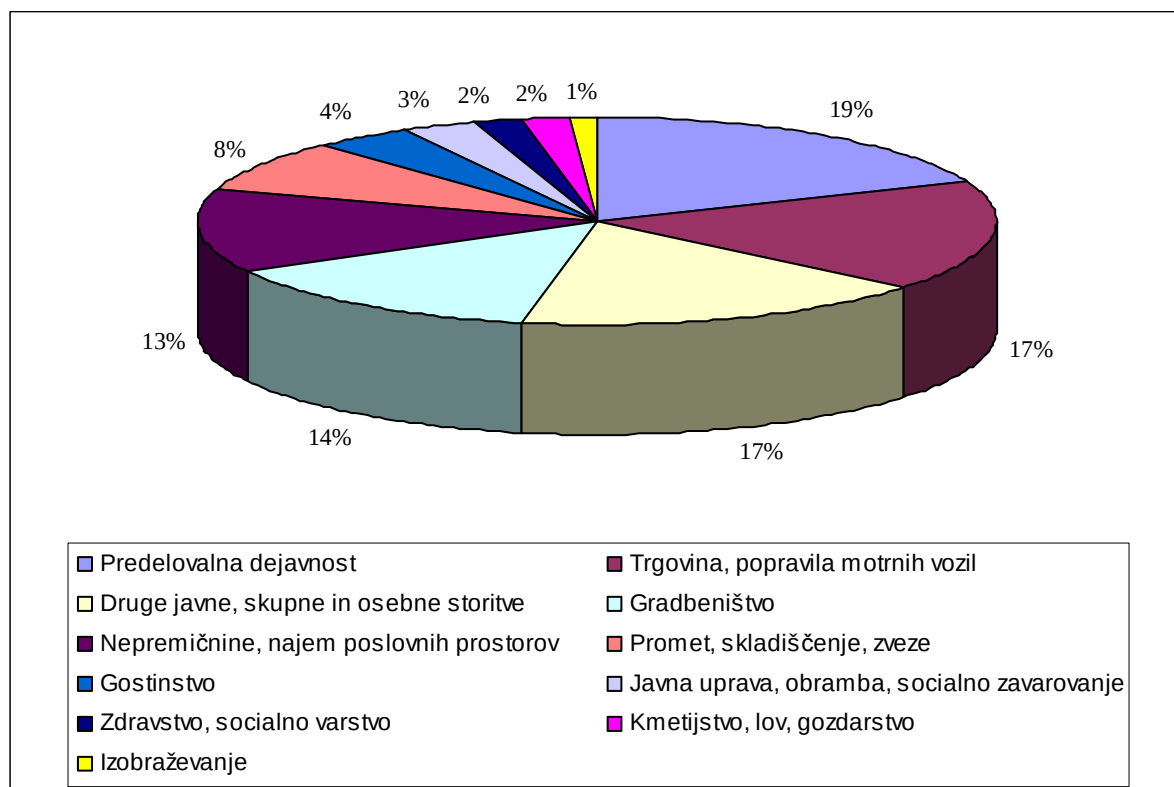
Za dokončanje tako obširnega projekta je potrebno izpeljati vrsto dejavnosti. Kot prvo je potrebno izdelati celovito grafično podobo občin in na njej označiti vse izletniške destinacije, ki jih lahko potencialni turist obišče v obravnavanih občinah. To bi bilo lahko vključeno v brošuro, ki bi turistu ponudila vse ostale odgovore, ki se mu zastavljajo pred odhodom v te kraje. Brošure bi morale biti dostopne širši množici in sicer na sejnih, internetu, v različnih turistično informacijskih centrih po Sloveniji in podobno. K boljši orientiranosti turista bi pripomogla tudi turistična signalizacija, kot so informacijske table, kažipoti, table z zemljevidi na začetku vasi in podobno. Pripraviti bi bilo potrebno različne izvirne programe, ki naj bi se razlikovali glede na ciljno skupino in glede na posebnost posameznega področja. Tako bi lahko na Rakitni tržili predvsem ugodne klimatske pogoje, v polhograjskem hribovju pa pohodništvo. V te programe bi se morale vključevati tudi kmetije z različnimi dopolnilnimi dejavnostmi. Za pohodništvo je nadalje potrebno urediti steze, klopi in mize na razglednih točkah, možnost nakupa osnovnih stvari, ki jih pohodnik potrebuje in seveda je potrebno zagotoviti zadostno število parkirnih prostorov. Pri izvajanju tako obširnega projekta bo potrebno aktivirati številne partnerje. Pomoč so že ponudila številna okoliška turistična in planinska društva, Ministrstvo za promet, Javni zavod Polhograjska graščina, Turistično informacijski centri na obravnavanem območju in še nekateri drugi.

4.6.2.3. Podjetno usmerjeno podeželje

V občini Borovnica je bilo konec leta 2004 registriranih 170 poslovnih subjektov⁷, v občini Brezovica 666, v občini Dobrova-Polhov Gradec 400, v občini Horjul 184, v občini Vrhnika pa 1.253 (Interna gradiva občin). V vseh naštetih občinah je skupaj 2.673 poslovnih subjektov, ki so v deležu, glede na njihovo dejavnost, prikazani na spodnji sliki.

⁷ Ko govorimo o poslovnih subjektih, imamo v mislih vse pravne in fizične osebe, ki opravljajo kakršno koli pridobitno ali nepridobitno dejavnost.

Slika 2: Struktura poslovnih subjektov glede na dejavnost



Vir: Interna gradiva občin

Kot je razvidno iz zgornje slike, se največ poslovnih subjektov ukvarja s predelovalnimi dejavnostmi, kamor uvrščamo proizvodnjo hrane in pijače, proizvodnjo tekstila in usnjenih izdelkov, obdelava in pridelava lesa in podobno. Temu sledi trgovina in popravila motornih vozil ter z enakim odstotkom druge javne, skupne in osebne storitve, kamor uvrščamo dejavnosti javne higiene, dejavnosti združenj in organizacij, rekreacijske, kulturne in športne dejavnosti. Velik del zajema tudi gradbeništvo in s 13% nepremičnine in najem poslovnih prostorov. Za podeželske občine pa je presenetljivo, da kmetijstvo, lov in gozdarstvo predstavljajo zanemarljivo majhen odstotek in sicer le 2% v celotni strukturi dejavnosti.

Tabela 7: Delovno aktivno prebivalstvo (v tabeli DAP) po številu in odstotku v občini stalnega prebivališča in zunaj nje za leto 2004

Občina	DAP v občini v kateri bivajo		DAP v MOL ⁸		DAP v drugi občini, brez MOL		Skupaj delavno aktivno prebivalstvo	
	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež
Borovnica	283	17	793	49	548	34	1.624	10
Brezovica	818	21	2.572	67	451	12	3.841	23
Dobrova-Polhov Gradec	552	22	1.691	66	320	12	2.563	15
Horjul	396	35	510	46	214	19	1.120	7
Vrhnika	3.053	40	3.649	48	954	12	7.656	45
Skupaj	5.102	30	9.215	55	2.487	15	16.804	100

Vir: Interna gradiva občin

Kot je razvidno iz zgornje tabele in tudi iz **Priloge številka 2**, največ zaposlenih dela v Mestni občini Ljubljana. Predvsem je ta delež največji v občini Brezovica in tudi v občini Dobrova-Polhov Gradec, kar je tudi razumljivo, saj sta ti dve občini najbližje glavnemu mestu. Vrhnika, kot kraj z visoko stopnjo razvoja in tudi večje mesto v Sloveniji, ima najvišji odstotek zaposlenih v svoji občini, z nekoliko manjšim odstotkom pa ji sledi občina Horjul, ki presenetljivo zaposluje kar 35% vsega svojega delovno aktivnega prebivalstva.

V prihodnjih petih letih so si občine zastavile naslednje pomembne cilje na področju podjetništva:

- povezovanje podjetništva,
- podjetniški pristop na podeželju,
- medsektorske povezave za realizacijo projektov,
- razširitev znanja za večjo učinkovitost razvoja na podeželju,
- sprememba ustaljenega načina razmišljanja,
- ustvarjanje novih delovnih mest.

Podjetništvo potrebuje dobro poslovno okolje, podkrepljeno z infrastrukturo. V hribovitem območju urejena osnovna infrastruktura lahko odločilno pripomore, da bi ljudje ostajali v vasi in tam celo odprli svoje podjetje. Občine naj bi namensko razpolagale s prostorom, določile naj bi, kje naj se razvija podjetništvo, prostor, ki naj bi bil namenjen za kmetijstvo in prostor za poselitev. Ustvariti je treba take pogoje, da se zemlja ne bo prodajala za druge namene, kot naj bi bilo določeno.

⁸ Mestna občina Ljubljana

V izobraževanje o podjetništvu in trženju naj bi bila vključena tudi osnovnošolska in srednješolska mladina, kar bo pripomoglo k močnim podjetniško naravnanim generacijam podeželja. Podobno in tudi specializirano izobraževanje je smiselno tudi za ženske na podeželju in vse, ki se ukvarjajo z različnimi dopolnilnimi dejavnosti, domačo in umetno obrtjo, turizmom.

Že obstoječi javni prostori naj bi omogočali uporabo računalnika in interneta. Ustvarjena naj bi bila baza ponudbe tistih, ki so pripravljeni nuditi podeželskemu prebivalstvu osnovno računalniško znanje oziroma znanje uporabe interneta. Večjo pozornost bo treba dati tudi povezovanju različnih sektorjev in vključevanju podjetnikov v turistične programe, investiranje v kulturno dediščino in podobno.

4.7. RAZVOJNA PROBLEMATIKA OBMOČJA PETIH OBČIN IN POGLED V PRIHODNOST

Bistvena značilnost obravnavanih občin je, da jim povezanost z rabo tal daje poseben pečat, zaradi katerega, vključno bližini Ljubljane, ne prevladujejo značilnosti urbanih območij. Tudi če so življenjske razmere v marsičem izenačene z urbanih območji, to še vedno ne pomeni enakosti. Pogosto seveda, žal, prihaja tudi do takega izenačenja, ki pomeni izgubo identitete.

V splošnem ločimo različne stopnje intenzivnosti povezave z zemljo in tudi z njo povezane izrazitosti identitete. V nekaterih območjih se identiteta izgublja zaradi zmanjševanja števila prebivalcev, drugod zaradi večanja deleža neagrarnega prebivalstva in s tem povezanih dejavnosti, ki niso tipične za podeželje. Marsikje na obravnavanem območju so ruralne in urbane značilnosti že zelo prepletene.

S stališča usmerjanja nadaljnjega razvoja je treba predvsem stremeti za tem, da bodo načrtovalski ukrepi upoštevali tudi vse značilnosti, ki jih z merljivimi metodami ne moremo zanesljivo izraziti. Zato je treba količinske kazalce, ki so lažje primerljivi, dopolnjevati tudi s kazalci kakovosti.

Na našem območju je vpliv urbanizacije zelo močan in je enosmeren, kar pomeni, da mestna območja požirajo podeželska. Razvoj podeželja je samo ena izmed številnih sestavin splošnega družbenega razvoja. Soodvisnost med obema je vedno prisotna in izredno pomembna. Zato tudi ni mogoče vzpostaviti pravega razvoja podeželja brez splošne vizije razvoja. Pravkar navedeno stališče se ujema z 39 členom Rimske pogodbe (Treaty of Rome, Article 39, para 2), ki se glasi: »Pri snovanju enotne kmetijske politike je posebej potrebno upoštevati posebno naravo kmetijske dejavnosti, ki je posledica družbene vloge kmetijstva in strukturnih ter naravnih razlik med različnimi kmetijskimi območji«.

Pravkar navedeno stališče se ujema tudi s prvo točko deklaracije iz Corka, ki jo je objavila Evropska konferenca o razvoju podeželja na svojem zasedanju novembra 1996 v Corku na Irskem: »Trajnostni razvoj podeželja mora postati poglobljena zadeva EU in temeljno načelo za oblikovanje celokupnih ukrepov v prid podeželja, tako v neposredni prihodnosti kot po razširitvi EU«. Cilj je naslednji: zaobrniti sedanjo tendenco bega s podeželja, boj proti revščini, pospeševati zaposlenost, izenačevati možnosti, poiskati odgovor na naraščajoča pričakovanja glede kakovosti življenja, zdravja, varnosti, osebnostnega razvoja in prostega časa ter izboljšati razmere na podeželju. Mesto in podeželje se v življenju in v razvoju dopolnjujeta. Zato je treba njihov razvoj obravnavati vzporedno, čeprav vsakega na svoj način. Iz pravkar navedenega izhaja, da podeželja ne moremo obravnavati zgolj kot rezervo prostora in drugih razvojnih dejavnikov, za razvoj urbanih aglomeracij. Podeželje je torej samostojen razvojni subjekt.

4.7.1. Politika razvoja podeželja 2007 do 2013

Evropska komisija želi s prihodnjo finančno perspektivo, ki bo uravnavala proračune EU od začetka leta 2007 do izteka leta 2013, posebno pozornost posvetiti razvoju podeželja v povezavi, zato je predlagala, da se sredstva, ki bodo državam članicam na voljo v ta namen, črpajo iz enega samega sklada. Tako bi imeli en sklad, en program in en nadzor. To je hkrati tudi temeljno načelo nove, bolj učinkovite, skladne in prepoznavne politike razvoja podeželja (Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development, 2005). Doslej EU namreč ni poznala posebnega sklada za razvoj podeželja, temveč so bila sredstva v ta namen razbita na več drugih skladov in sicer za kmetijstvo in regionalno politiko.

Enoten sistem programiranja, financiranja in nadzora pa zagovarja tudi program LEADER, ki vedno bolj stopa v ospredje. Program LEADER temelji na treh oseh in sicer:

1. os: izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja s podporo prestrukturiranju:

- ukrepi, katerih cilj je izboljšanje človeškega potenciala: poklicno usposabljanje, vzpostavitev pomoč mladim kmetom, zgodnje upokojevanje, storitve svetovanja,...
- ukrepi, katerih cilj je prestrukturiranje fizičnega potenciala: naložbe za izboljšanje proizvodnje, predelave in trženja,...
- ukrepi, katerih cilj je izboljšanje kakovosti kmetijske proizvodnje in kmetijskih proizvodov: prilagajanje novim EU standardom, sodelovanje v shemah kakovosti proizvodov, promocija kakovosti proizvodov, ...

2. **os:** zagotavljanje varovanja okolja in podeželske krajine s podporo upravljanju z zemljišči:

- ukrepi, usmerjeni na trajnostno rabo kmetijskih zemljišč: gorska območja, druga območja s posebnimi ovirami, kmetijsko-okoljski ukrepi in varstvo živali,...
- ukrepi, usmerjeni na trajnostno rabo gozdarskih zemljišč: prvo pogozdovanje, prva vzpostavitev kmetijsko-gozdarskih sistemov,...

3. **os:** povečanje kakovosti življenja na podeželju in spodbujanje razširitve ekonomskih aktivnosti na podeželju:

- ukrepi, katerih cilj je razširiti gospodarsko dejavnost na podeželju: razširitev dejavnosti na kmetiji (ne-kmetijske dejavnosti), razširitev dejavnosti izven kmetije (mikro podjetja), turizem, varstvo in ohranjanje naravne dediščine,...
- ukrepi, katerih cilj je izboljšanje kakovosti podeželskega življenja: osnovne storitve, obnova vasi, poklicno izobraževanje in vzpostavljanje struktur,...

Tudi razvojni program podeželja obravnavanih občin čim bolj teži k zadostitvi zgoraj omenjenih kriterijev in tako na kandidiranje za pridobivanje nepovratnih sredstev iz tega programa. Do leta 2007 pa je za dodeljevanje le-teh pristojen Evropski sklad za regionalni razvoj.

5. SKLEP

Zakon o lokalni samoupravi predvideva drugo raven lokalne samouprave; praviloma regijo, lahko pa tudi zvezo ali skupnost dveh ali več občin. Regija naj bi opravljala naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa naj bi država nanjo prenašala del svojih nalog in s tem krepila kulturni, gospodarski in drugi razvoj posameznih delov države. Po naši ustavi so regije zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere te prostovoljno vstopajo in izstopajo. Stroka je večinsko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pomenila eno od redkih izjem v državah članicah EU.

Regije so danes vsekakor aktualna tema. Veliko je bilo o tem napisanega, še več povedanega, knjižnice in internet so v zadnjem času pridobili veliko nove literature na to temo, vendar več od tega do sedaj ni bilo storjenega. Slovenija se je soočala z velikimi problemi pri ustanavljanju občin, saj je bil to velik organizacijski in finančni zalogaj za našo državo. Pri ustanavljanju regij bi se ta zgodba ponovila in prav zaradi tega za enkrat še ni bilo nobenega napredka pri dejanskem ustvarjanju in oblikovanju regij. Slovenija strmi k osnovanju le-teh, vendar menim, da bo to dolgotrajen proces in da v bližnji prihodnosti ni moč pričakovati nobenega napredka na tem področju. Slovenci smo državljani male države, ki je prav zaradi ljudi zelo povezana med seboj. Uvedba regij bi državo razdelila in državljani bi postali pripadniki določene regije in zagovarjali interese znotraj le-te. V najslabšem scenariju bi lahko prišlo do težnje posameznih, predvsem obmejnih regij, k priključitvi sosednjim državam, kot npr. Koroške Avstriji ali Primorske Italiji. Slovenija bi se na ta način manjšala in s tem tudi izgubljala svojo identiteto, za katero se je dolgo borila.

Po drugi strani pa v ospredje prihajajo stvari, ki jih na ravni občin ne moremo opravljati oziroma bi to zanje pomenilo prevelik strošek. Tako so občine prisiljene medsebojno sodelovati in izvajati skupne projekte, ki presegajo okvire meje ene občine. Dogovori glede povezovanja občin Borovnica, Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Horjul in Vrhnika so se pričeli v sredini leta 2003. Ko je bilo povezovanje potrjeno s strani županov in nato tudi s strani občinskih svetov, so začele potekati aktivnosti za razvojni program podeželja. Organizirane so bile delavnice po vseh občinah, kjer so imeli domačini možnost izraziti svoje mnenje glede tega programa. Velika večina je bila zelo skeptična, saj se nagibajo k mnenju, da je vedno vse preveč besed in obljub, iz katerih se kasneje zelo malo realizira. Na omenjenem območju je bilo v preteklosti opravljenih več projektov, ki so zagotavljali uspeh, obljubljeni rezultati pa se vse do danes niso pokazali.

Razvojni program podeželja zaenkrat ni prinesel vidnih rezultatov. Izpostavljeni so bili vsi problemi, od nujne klavnice, ki bi jo morale imeti vsaj dve ali tri občine skupaj, do pravičnejše razdelitve subvencij kmetom, do katerih so opravičeni le lastniki zemljišč, ne pa tudi tisti, ki jih imajo v najemu ter vse do nujne ureditve infrastrukture, ki bo služila kot osnova za razvoj turizma na obravnavanem območju. Analiziralo se je dejansko stanje v

občinah in opredelili cilji, ki bi jih bilo potrebno v prihodnje uresničiti. Na koncu, ko je potrebno vse to realizirati, pa nastane problem. Občine so se, skupaj s podpisom k programu, obvezale načrtovane cilje tudi finančno podpreti. Nikoli pa ni mogoče organizirati izvedbe programov v enakem razmerju, kot je posamezna občina prispevala finančnih sredstev in tako pride do vrste neskladij. Na tej točki je obtičal tudi omenjeni razvojni program podeželja. Občinski sveti iščejo skupne interese in se dogovarjajo glede izvedb posameznih projektov, vendar na žalost se dlje ni nič premaknilo in lahko le čakamo, kdaj v prihodnosti bo program začel prinašati obljubljene koristi.

Omenjene občine so bile po eni strani prisiljene v povezovanje, saj bi se drugače mesto lahko začelo nekontrolirano širiti na podeželje. Bližino glavnega mesta pa bi morali jemati bolj kot prednost in ne kot slabost, saj je prav na tem področju veliko neizkoriščenega. Meščani si želijo miru, svežega zraka, domačih pridelkov in gostoljubnosti, ki je v mestu niso deležni v taki meri, kot na vasi. Napredek v tej smeri je storila občina Dobrova-Polhov Gradec, ki je pričela s tržnico domačih pridelkov ob sobotah na obrobju Ljubljane. Temu se bo priključila tudi občina Horjul in tako bo počasi le prišlo do sodelovanja.

Slovenija je v maju 2004 vstopila v prostor EU, kjer bo imela priložnost pridobivati nekatera sredstva za svoj regionalni razvoj in razvoj podeželja, kar je skupno tudi ciljem projekta razvojnega programa podeželja omenjenih petih občin. Izvajalci tega projekta se trenutno najbolj ukvarjajo s čimboljšo izpopolnitvijo le-tega za prihodnjo finančno perspektivo, ki bo uravnavala proračune EU od začetka leta 2007 do izteka leta 2013. Zavedati se moramo, da gre v primeru ciljev in aktivnosti projekta za **dolgoročni razvoj**, za razvoj katerega ključni cilj ni samo kvantitativno povečanje števila obiskovalcev na določeni destinaciji ali zaposlitev večjega dela aktivnega prebivalstva občine v okviru le-te, čeprav je to del ciljev, ki ga projektne aktivnosti zasledujejo. Cilji tega projekta so torej širši, predvsem gre za skladen regionalni razvoj, ohranjanje poseljenosti podeželskega prostora, izboljšanje demografske strukture in nenazadnje izboljšanje in nadaljnji razvoj človeških virov ter s tem izobrazbene strukture vseh slojev prebivalstva.

LITERATURA

1. Cunder Tomaž: Sedanje stanje in razvojne možnosti kmetijstva na območju primestnih občin Borovnica, Brezovica, Dobrova – Polhov Gradec, Horjul in Vrhnika. Ljubljana : Kmetijski inštitut Slovenije, 2005. 11 str.
2. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. Skripta. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 97 str.
3. Gajšek Miran: Regionalizacija in pomestnjenje Slovenije. Magistrsko delo. Ljubljana : 1995. 112 str.
4. Gomilšek Nataša: Ekonomski vidiki regionalizacije v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 46 str.
5. Gulič Andrej et al.: Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi sprememb - 3. faza. Ljubljana : Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1997. 357 str.
6. Kladnik Drago: Naravnogeografske členitve Slovenije. Geografski vestnik. Ljubljana, 1996, 68, str. 123 – 159.
7. Kokolj Prošek Janja et al.: Prenos dobrih praks pri razvoju podeželja v EU - po poteh dediščine Dolenjske in Bele Krajine. Mednarodna konferenca. Otočec : Predstavništvo evropske komisije v Ljubljani, 2005, str. 23 – 30.
8. Malovrh Matej: Ustanavljanje slovenskih pokrajin in njihov vpliv na prenovu regionalne politike v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2001. 33 str.
9. Milatovič Jurij et al.: 3.posvet »Dnevi slovenske lokalne samouprave«. Ljubljana : Združenje seniorjev Slovenije-managerjev in strokovnjakov ter Agencija za management, 2002. 191 str.
10. Mlinar Zdravko.: Protislovja družbenega razvoja. Ljubljana : Delavska enotnost, 1986. 420 str.
11. Prašnikar Astrid et al.: Regionalizacija v Republiki Sloveniji. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2003. 112 str.
12. Ribičič Ciril: Začaran krog. III. srečanje upravnih delavcev. Zbornik referatov. Portorož, 1996, str. 163 – 285.

13. Saje Rozka: Delovni prostor. Vrhnika : Občina Vrhnika, 2005. 13 str.
14. Šmidovnik Janez: Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem. Teorija in praksa, Ljubljana, 1991, 1, str. 872 – 878.
15. Vlaj Stane: Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 1998. 456 str.
16. Vlaj Stane: Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2001. 367 str.

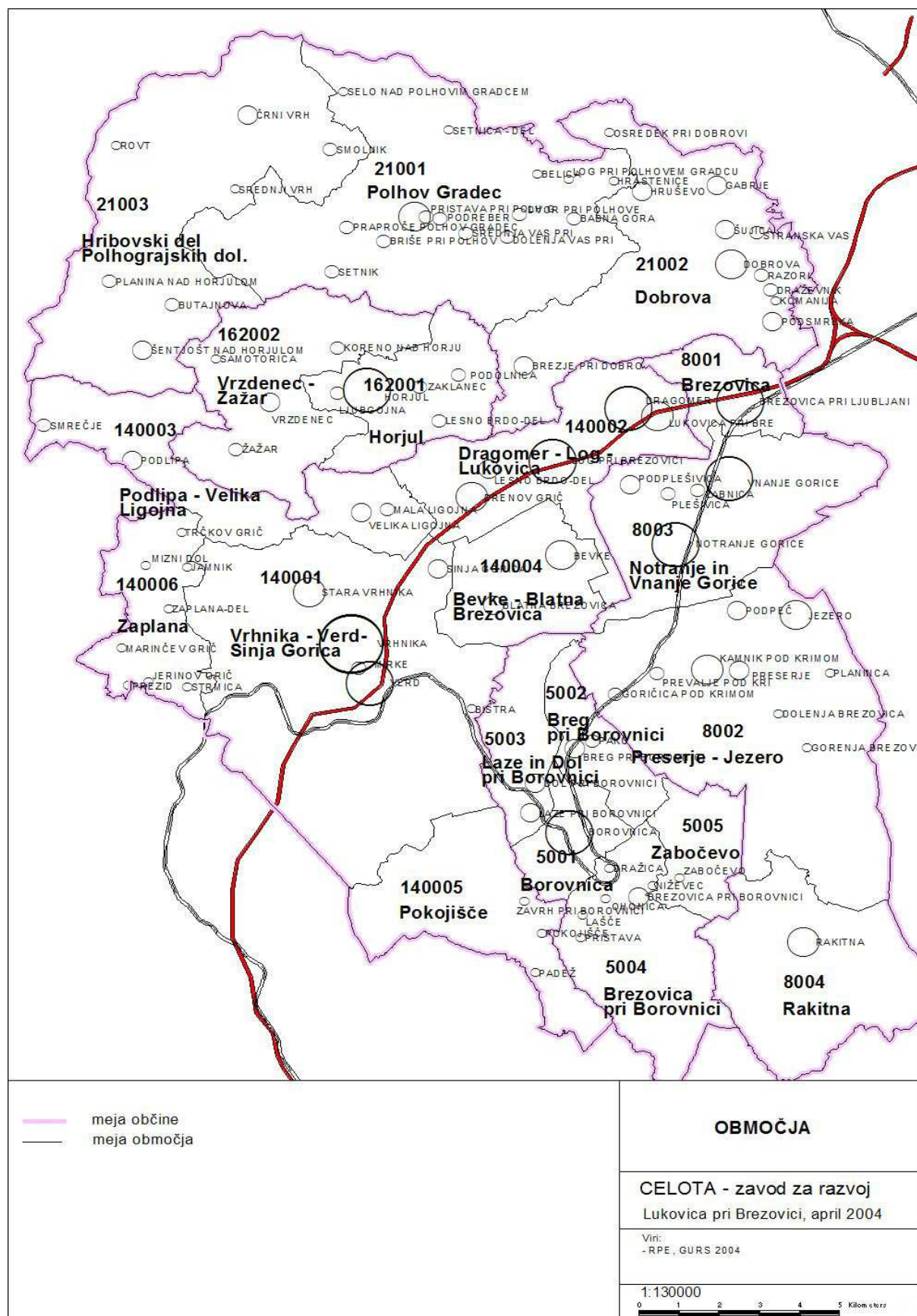
VIRI

1. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 7 (2002), 1, 137 str.
2. Bilten za razvoj in promocijo občin. Brezovica : Naš laz, 2001. 11 str.
3. Delavnice in razgovori. Lukovica pri Brezovici : Celota, Zavod za razvoj, 2004.
4. Državni razvojni program RS 2001-2006 (Poročevalec Državnega zbora RS 6I/2001).
5. Ekonomska fakulteta-PASEF. [URL: [http:// popaj.ef.uni-lj.si/ZR2/razvoj](http://popaj.ef.uni-lj.si/ZR2/razvoj)], 25.11.2004.
6. Interna gradiva Občine Borovnica.
7. Interna gradiva Občine Brezovica.
8. Interna gradiva Občine Dobrova-Polhov Gradec.
9. Interna gradiva Občine Horjul.
10. Interna gradiva Občine Vrhnika.
11. Javni sklad za regionalni razvoj. [URL:<http://www.rdf-sklad.si/>], 31.03.2005.
12. Liko Vrhnika, d.d. [URL: <http://www.liko.si/predstavitev.html>], 20.05.2005.
13. Metrel, d.d. [URL: <http://www.metrel.si/>], 20.05.2005.

14. Popis 2002. Ljubljana : Statistični urad RS. [URL: <http://www.stat.si/pxweb/Database/Popis2002/Popis2002.asp>], 17.03.2005.
15. Popis kmetijskih gospodarstev, Slovenija 2000. Ljubljana : Statistični urad RS, 2002. 273 str.
16. Prijava na razpis MKGP za pripravo razvojnega programa občin Borovnica, Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Horjul in Vrhnika. Lukovica pri Brezovici : Celota, Zavod za razvoj, 2003. 11 str.
17. Program prenove regionalne politike 1999 do 2002 z zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Ljubljana : Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, 1998.
18. Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development. [URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/new/index_en.htm], 15.02.2005.
19. Razvojni program podeželja. Lukovica pri Brezovici : Celota, Zavod za razvoj, 2004.
20. Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 4/98).
21. The current state and prospect for regionalisation in Europe. Sixth Session. Strasbourg. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. 1999. 355 str.
22. Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot – SKTE (Uradni list RS, št. 28/00).
23. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave - MELLS (Uradni list RS, št. 57/96).
24. Zakon o ustanovitvi občin (Uradni list RS, št. 60/94, 69/98, 52/02).

PRILOGE

PRILOGA 1: Shema celotnega ozemlja predstavljenih občin



PRILOGA 2: Delež delovno aktivnega prebivalstva, ki dela v območju predstavljenih občin

