

METODE**METODA IZDELAVE RAZVOJNEGA PROGRAMA**

AVTOR

Lojze Gosar

Naziv: dr., univerzitetni diplomirani geograf

Naslov: Pod gradom 21, Lukovica pri Brezovici, SI – 1351 Brezovica pri Ljubljani, Slovenija

E-pošta: lojze.gosar@guest.arnes.si

Telefon: 01 365 32 73

Faks: –

UDK: 711(497.4)

COBISS: 1.02

IZVLEČEK

Metoda izdelave razvojnega programa

Leta 1999 je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki predvideva izdelavo regionalnih razvojnih programov. Namen razvojnega programa je usklajevati in dopolnjevati, ne pa nadomestiti različne oblike neposrednih ali posrednih ukrepov za pospeševanje razvoja posameznih območij na medobčinski ali regionalni ravni. Predstavljena je metoda izdelave razvojnega programa s posebnim poudarkom na upoštevanju načel trajnostnega razvoja in usklajenega delovanja različnih vej gospodarstva in negospodarstva, ki vsaj posredno vplivajo tudi na razvoj v prostoru. Razvojni program naj v končni fazi preide v akcijski program za izvajanje.

KLJUČNE BESEDE

razvoj, razvojni program, razvoj podeželja, trajnostni razvoj, skladen regionalni razvoj, akcijski program

ABSTRACT

The development program elaboration method

In July 1999 the Slovenian Parliament passed the law on promotion of a balanced regional development of Slovenia. According to this law the regional development programs should be prepared. The purpose of a development program is to coordinate and make more effective various forms of direct or indirect measures for development promotion of individual geographic or administrative regions. Special attention is given to different aspects of sustainable development and coordinated action of those economic and non economic branches which may have a direct or at least an indirect influence on the land use. The final phase of a regional development program gradually transforms into the implementation program.

KEY WORDS

development, development program, development of rural areas, sustainable development, balanced regional development, implementation program

Uredništvo je prispevek prejelo 18. avgusta 2000.

1. Uvod: utemeljitev in namen

Julija leta 1999 je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list št. 60/29. 7. 1999). 1. točka 10. člena zakona se glasi: »Z regionalnim razvojnim programom se, na podlagi analize stanja in gibanj ter sektorskih razvojnih programov, uskladijo razvojna predvidevanja in naloge države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji ...«.

Namen razvojnega programa je usklajevati in dopolnjevati, ne pa nadomestiti različne oblike neposrednih ali posrednih ukrepov za pospeševanje razvoja posameznih območij. Pripomogel naj bi tudi k vzpostavitvi celostnega (integralnega) pristopa k pospeševanju skladnega regionalnega razvoja tudi na področju urejanja prostora.

Mesto in podeželje se v življenju in v razvoju dopolnjujeta. Zato je treba njihov razvoj obravnavati vzporedno, čeprav vsakega na svoj način. Politika usmerjanja regionalnega razvoja v Evropi daje v zadnjem desetletju poseben pomen zmanjševanju neenakosti v razvoju posameznih območij oziroma zaostajanju v razvoju podeželskih območij. Posebno spodbudo je razvoj podeželja v Evropi dobil leta 1988, ko je Evropska komisija predstavila svoje poročilo z naslovom »Prihodnost podeželske družbe«. V njem je posebej poudarila potrebo po podpiranju strukturnih sprememb, ki se dogajajo v Evropi, in predlagala, kako naj bi to uresničevali. Istočasno se je tudi Ministrski svet odločil za splošno reformo strukturnih fondov. Tudi Maastrichtski dogovor je v členu 130b potrdil potrebo po zmanjšanju razlik znotraj Evropske unije.

Tudi »Delorsov paket II« je potrdil, da je razvojna politika podeželja postala temeljna sestavina gospodarske in socialne povezave, ki povečuje trojno funkcijo podeželja: proizvodno, družbeno in okoljevarstveno. V Evropski uniji se izdelava razvojnih programov za širša ali ožja geografsko zaključena območja vedno bolj uveljavlja. Medtem ko je bil še pred nekaj leti pojem razvojnega programa za medobčinska območja pri nas še skoraj nepoznan, pa v zadnjem času pridobiva vse večji pomen.

Ne glede na dejstvo, da v Sloveniji vmesna stopnja med občino in državo (pokrajina ali upravni okraj – z eno besedo regija) še ni določena, je s tem zakonom podana ne samo možnost ampak tudi spodbuda za izdelavo regionalnih razvojnih programov na medobčinski, torej regionalni ravni. Zakon o pospeševanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije predvideva izdelavo regionalnih razvojnih programov za statistične regije, poleg tega pa dopušča tudi pripravo skupnih razvojnih programov za posamezna geografsko zaključena območja za skupine občin, ki imajo podobne razvojne probleme. Ta program mora usklajevati svoje konceptualne poglede z zasnovo regionalnega razvojnega programa za celotno statistično regijo. Zakon v 10. členu predvideva, da regionalni (ali skupno) razvojni programi vsebujejo strateški in izvedbeni del. V izvedbeni del regionalnega razvojnega programa se vključijo razvojni projekti regionalnega in občinskega pomena z njihovim časovnim in finančnim ovrednotenjem. Izvedbeni del vključuje tudi druge oblike regionalnih razvojnih spodbud države in občin. Izvedbeni del regionalnega razvojnega programa je lahko smiselno sestavljen iz skupnih razvojnih programov in programov funkcionalno zaključenih regij.

Razvojni program naj bi pripomogel k opredelitvi vodil za usmerjanje razvoja v določenem območju. Zato se pojavlja tudi vprašanje ravni njegove izdelave. Razvojni program lahko seveda delamo tudi za posamezno občino in ga kasneje vključimo v izdelavo regionalnega razvojnega programa. Je pa možna tudi obratna pot, ki je celo še bolj priporočljiva, da razvojni program izdelamo najprej na medobčinski (regionalni) ravni in šele nato na občinski. To omogoča, da določena dela opravimo hkrati in zato ceneje in hitreje. Možna je celo kombinacija obeh metod. Vsaka občina, ki izdeluje svoj razvojni program, mora nuditi posebno pozornost predvsem tistim vprašanjem, ki so medobčinskega pomena.

Razvojne programe na regionalni ravni rabimo tudi zaradi pridobivanja sredstev za pospeševanje razvoja na državni in mednarodni ravni, kar bo v prihodnjih letih še posebej aktualno. Ne bi pa bilo smotno, če bi jih delali predvsem zaradi tega razloga.

2. Načela za usmerjanje razvoja

2.1. Pristop k urejanju prostora

Prostorsko urejanje mora upoštevati dejstvo, da najrazličnejše dejavnosti v gospodarstvu in negospodarstvu vplivajo na razvoj v prostoru. Ozko gledanje na prostorsko planiranje ima lahko dolgoročno zelo negativne posledice.

Razvoj v prostoru je posledica različnih vplivov, predvsem ravnanja posameznih vej gospodarstva in negospodarstva. Prostorsko načrtovanje bo zato doseglo svoj cilj le v primeru, da bo znalo na smotrni način vključevati širša načela za usmerjanje razvoja v prostoru in v družbi nasploh. Njihovih neposrednih ali posrednih posledic za prostor se običajno premalo zavedamo. Z načeli usmerjanja razvoja se bomo srečali v praktično vseh fazah priprave razvojnega programa, posebej pa še pri pripravi akcijskega programa za izvajanje.

Predlog zakona o urejanju prostora, ki ga je vlada poslala v prvo obravnavo (Poročevalec Državnega zbora...) v členih 50 do 59 predvideva tudi izdelavo tako imenovanih regionalnih zasnov prostorskega razvoja, ki naj bi jih izdelovali sočasno z izdelavo regionalnega razvojnega programa. Regionalni razvojni program ne sme biti v nasprotju s prostorskim aktom iz prejšnjega odstavka.

2.2. Enakovrednost življenjskih razmer v vseh območjih

Doseganje tega cilja bo lahko uspešno le, če bodo vsi razvojni dejavniki oziroma nosilci razvoja upoštevali tudi ta cilj. Razjasniti je treba pojme o tem, kaj si pod enakovrednostjo življenjskih razmer predstavljamo.

Stremljenje, da bi ustvarili kolikor je le mogoče enakovredne življenjske razmere v vseh območjih, nikakor ne pomeni težnje po izenačenju oziroma vzpostavitvi istih življenjskih razmer. Ohranitev posebnosti posameznih območij ne samo glede naravnih razmer, ki so pač danost, ki je do neke mere tudi ranljiva, pa pomeni, da je treba vsakemu območju nuditi dovolj možnosti za uveljavljanje različnih oblik razvoja in lastnih iniciativ. Politike prostorskega razvoja morajo pri postavitvi ciljev enakovrednosti upoštevati elemente razvoja, rasti in uskladiti različne prioritete. Dogaja se namreč, da politike urejanja prostora včasih niso usklajene s politikami ohranjanja poseljenosti. Pomemben strokovni izziv je, kako ohranjati kulturno krajino, preprečevati neurejeno širjenje naselij, hkrati pa omogočiti mladim ljudem, da ostanejo v domačem kraju. Uskladitev urbanistične politike za ohranitev poseljenosti podeželja zahteva tudi ustvarjanje enakovrednih življenjskih razmer, kar terja tudi zadovoljive možnosti za šolanje in zaposlovanje v primerni bližini. Posebej pomembna je relativna uravnoteženost opremljenosti centralnih krajev, ki naj bi omogočila, da bi prebivalstvo vseh naselij imelo razmeroma ugoden dostop do različnih uslug.

2.3. Skladnost načel tržnosti s potrebami splošne blaginje

Navidez neizogibna konfliktnost razvojnih stremljenj v času, ko poudarjamo kratkoročne gospodarske učinke, zahteva prosvetljevanje vseh, ki so odgovorni za razna področja gospodarstva in negospodarstva. To pa morajo spremljati tudi pospeševalni ukrepi od občinske do državne ravni. Tak primer so tudi tako imenovana direktna plačila za pospeševanje okolju prijaznega kmetijstva.

V tranzicijskem obdobju bomo lahko ob poudarjanju pomena gospodarske uspešnosti in tržnosti v usmerjanju razvoja nasploh, posebej pa še v prostoru, naredili napake, ki jih bo pozneje težko ali praktično nemogoče popraviti.

Pri snovanju razvojne vizije območja, za katerega pripravljamo razvojni program, je treba posebej paziti, da ne bi spregledali teh vprašanj. Pogosto je težko ugotoviti, kateri razvojni ukrepi, ki so gospodarsko donosni, lahko imajo vsaj dolgoročno hude negativne učinke.

Iskanje kratkoročnega gospodarskega učinka je sicer koristno, če s tem ne povzročamo posrednih ali neposrednih negativnih učinkov. Pri snovanju razvojne vizije bo torej gotovo prišlo do usklajeva-

nja med tistimi, ki dajejo večji poudarek splošni blaginji, in tistimi, ki jim je več do kratkoročnih gospodarskih učinkov.

2.4. Upoštevanje okolja in prostora pri sprejemanju razvojnih odločitev

Jasno je tudi treba opredeliti, kaj pomeni načelo trajnostnega razvoja za določeno dejavnost pa tudi za urejanje prostora. V različnih tipih območij, na primer v bližini somestij ali v območjih s posebnimi naravnimi kvaliteta, je treba najti ustrezna merila za presojo primernosti predlaganih razvojnih ukrepov.

Za prevladujoči način sprejemanja razvojnih odločitev je značilno ločevanje ekonomskih, socialnih in okoljevarstvenih dejavnikov. Tako ločevanje je treba preseči, če želimo postaviti vprašanja razvoja in okolja v središče ekonomskega in političnega odločanja. Postopek sprejemanja odločitev je treba izpopolniti tako, da bodo vprašanja okolja in razvoja upoštevana, ob tem pa zagotoviti tudi najširšo udeležbo javnosti. Zato bi bilo treba ugotoviti:

- ali so razvojne politike posameznih resorjev medsebojno tako usklajene, da zagotavljajo upoštevanje načel trajnostnega razvoja, če pa niso, je treba ugotoviti, v čem si nasprotujejo,
- ovire zaradi neusklajenega delovanja različnih resorjev.

2.5. Načrtovanje v prehodnem obdobju

Ob vseh nejasnostih prehodnega obdobja, ki se kažejo tudi na upravnem področju, je treba ohranjati red in upoštevati smiselnost razvojnih ciljev, ne pa blokirati razvoja. Treba je narediti vse, da bodo inšpekcije delovale učinkovito, vendar ne togo. Isto velja tudi za postopke pridobivanja različnih dovoljenj.

Smo v času, ko se razmere hitro spreminjajo, vendar to še zdaleč ne pomeni, da načrtovanje ni potrebno. Res pa je, da tradicionalen, preveč statičen pogled na načrtovanje ne more biti učinkovit.

V prehodnem obdobju, ko nova zakonodaja glede urejanja prostora nasploh in strategija urejanja prostora na ravni Slovenije še nista sprejeta, je treba narediti vse, da s predpisi preprečimo negativne razvojne težnje v posameznih področjih (resorjih) in geografsko zaključenih območjih oziroma v različnih značilnih tipih prostora. Strategijo načrtovanja in usklajevanja sektorskih interesov v prehodnem obdobju je pač treba pripraviti za medobčinska območja (regije), ker pokrajini oziroma okrajem še nimamo.

Presoditi je treba, kateri od veljavnih predpisov so primerni ter katere in kako bi dopolnili.

Uskladiti je treba razvoje programe sektorjev gospodarstva in negospodarstva s prostorskimi dokumenti.

Opredeliti je treba tudi formalne (institucionalne) ukrepe za sodelovanje med občinami na področju razvojnega in prostorskega planiranja.

2.6. Vloga državne uprave in lokalne uprave pri usmerjanju razvoja

Vmesna stopnja med občino in državo (pokrajina ali upravni okraj) bo v bližnji prihodnosti gotovo dobila tudi formalno obliko. Dejanske razmere pa ne dopuščajo čakanja in zahtevajo sodelovanje med občinami na regionalni ravni ter sodelovanje med lokalno in državno upravo. Dogaja se, da v nekaterih primerih sploh ni sodelovanja med občinsko upravo in upravno enoto.

Ena od ključnih zahtev pri uvajanju trajnostnega razvoja je, da naj bi bile odgovornosti glede prostorske organizacije in politik za njihovo izvajanje razporejene v skladu z načelom subsidiarnosti. To pomeni, da naj nižja raven ne prepušča višji ravni urejanja zadev, ki jih lahko sama enako dobro ali še bolje in hitreje razreši. Pa tudi nižja raven, na primer občine, ne bi smela usmerjati razvoja v škodo višje ravni, na primer regije ali države. Zato je tudi nujno, da pri snovanju razvojnih konceptov na občinski ali regionalni ravni upoštevamo tudi usmeritve državnega pomena, na primer prostorskega plana Slovenije. Ne glede na to, kakšna bo upravna ureditev na vmesni stopnji med občinami in državo, je planiranje na medobčinski (regionalni) ravni v vsakem primeru nujno.

2.7. Potreba po družbenem soglasju

Na medobčinski ravni je treba doseči soglasje o temeljnih načelih usmerjanja razvoja, predvsem glede tistih zadev, ki so tudi medobčinskega oziroma regionalnega pomena.

Da bi bilo družbeno soglasje res učinkovito, je poleg občinskih struktur seveda treba vključiti tudi predstavnike posameznih območij, na primer krajevnih skupnosti ali predstavnikov posameznih skupin prebivalstva.

Kakršnokoli usmerjanje razvoja je odvisno od tega, ali je bilo doseženo splošno soglasje o temeljnih ciljih razvoja. Strategije razvoja Slovenije, ki jo zahteva zakon o pospeševanju skladnega regionalnega razvoja, še nimamo. Kljub temu pa je treba doseči družbeno soglasje o glavnih razvojnih vprašanjih na medobčinski in občinski ravni. Sodelovanje prebivalcev je glede teh vprašanj nujno, saj samo formalno sprejeto soglasje ne bi imelo posebne praktične koristi.

3. Načela trajnostnega razvoja za posamezne tipe območij oziroma geografsko zaključene enote

Medtem ko smo v prejšnjih točkah nakazali temeljne kriterije trajnostnega razvoja, moramo le te opredeliti za različne tipe območij. Pomembno vprašanje namreč je, kakšno prihodnost nekega posameznega geografsko zaključenega območja ali pa značilnega tipa območja želimo.

Podeželje v Sloveniji je zelo nehomogeno že glede na naravne razmere, gospodarsko razvitost, poselitev, demografska gibanja in razvoj v prostoru. Velike razlike med posameznimi območji so tudi glede na razmere, ustvarjene po človeku, na primer infrastruktura, kulturna pokrajina, posestna sestava.

Zaradi velikih razlik med posameznimi območji zanje ni mogoče izoblikovati enotnih razvojnih politik, pač pa jih je treba prilagajati specifičnim razmeram vsakega območja. Členitev Slovenije na značilna območja bo torej podlaga za izoblikovanje razvojnih ukrepov.

Ne samo, da je treba opredeliti značilna območja, ampak je treba ugotoviti, kateri so njihovi specifični razvojni problemi in vzroki zanje. Gre za analizo specifičnih razvojnih situacij za vsako značilno območje.

Vsak tip območja ima zanj značilno razvojno problematiko, ki izraža tudi splošne značilnosti drugih območij. Območja, ki pripadajo istemu tipu, se seveda pojavljajo v različnih območjih Slovenije ne glede na to, da se geografske značilnosti med njimi precej razlikujejo. Višinsko (hribovsko) območje na primer na Tolminskem ima svoje lastne značilnosti, ki se nikjer drugje v Sloveniji ne ponovijo, ima pa tudi značilnosti, ki so skupne večini hribovskih območij v Sloveniji. Iz navedenega lahko zaključimo, da se kljub temu, da se območja istega tipa nahajajo v različnih območjih Slovenije, ponavljajo samo tiste značilnosti, ki so posebej značilne za opredelitev tipa.

Podobno velja tudi za vse druge tipe območij. Srečujemo se torej z zanimivim problemom, kako pri zasnovi in uporabi pospeševalnih ukrepov prepletati vidik neponovljivosti (specifičnosti) z značilnostmi, ki so enake ali vsaj podobne v drugih delih Slovenije.

Pri usmerjanju nadaljnjega razvoja je treba upoštevati predvsem naslednja načela:

- iz narave ne jemljimo več, kot ji lahko vrnemo in jo s tem trajno ohranjamo,
- razvoj gospodarstva, negospodarstva in rabo prostora je treba usmerjati tako, da bomo naslednjim generacijam prepustili vsaj iste, če že ne boljše možnosti za ureditev življenja in družbe,
- upoštevati je treba visoke, vendar uresničljive standarde glede oblikovanja naselij in arhitekture nasploh.

Prostorsko planiranje mora prispevati tudi k izenačevanju razvojnih možnosti na področju družbenega in gospodarskega razvoja. Preprečevati mora, da bi bil ta razvoj v škodo naravnega okolja ter da bi pripomogel k praznjenju posameznih območij ali pretirani koncentraciji prebivalstva v drugih območjih. Prostorski razvoj naj torej omogoča primerno prepletanje različnih, okolju primernih vrst rabe tal, ki naj bi bila sprejemljiva s stališča socialnih in gospodarskih razmer.

4. Analiza stanja in razvojnih teženj (diagnoza) za posamezne tipe območij oziroma geografsko zaključene enote

Diagnoza naj bi opozorila predvsem na tiste razvojne težnje, ki niso v skladu z načeli skladnega in trajnostnega razvoja, ki smo jih nakazali v prejšnjih točkah. Opozori naj na značilne razvojne težnje in razvojne probleme posameznih podobmočij.

Diagnoza naj vključuje le najpomembnejše informacije za izbrana problemska področja. Določene informacije bodo koristne posebej, ko bomo presojali učinke razvojnih ukrepov. Odločitev o tem, katere informacije, analize in podatke je koristno ali celo nujno uporabiti pri diagnozi, je odvisna tudi od naše sposobnosti razločevati bistveno od nebistvenega.

Diagnoza vključuje pregled vsega, kar je treba narediti, ne vključuje pa nobenih odločitev, saj pomeni le temelj za zasnovano strategije. Zaradi tega mora vsebovati tiste sestavine, ki so nujno potrebne za zasnovano strategije. Pomembno je le, da določena informacija verodostojno opozarja na problem, njena statistična natančnost pa je stranskega pomena. Pomembno je predvsem, da diagnoza omogoči spoznati glavne značilnosti stanja in razvojne težnje. Biti mora lahko razumljiva, da ne otežuje sporazumevanja s širšo javnostjo.

Eden od njenih glavnih ciljev je tudi vzpostaviti dialog s prebivalci območja. Tudi takrat, ko moramo diagnozo opraviti v zelo kratkem času, je treba obveščati javnost in omogočati sodelovanje prebivalstva. Izkoristiti je treba najrazličnejše priložnosti, da bi v pripravo razvojnega programa vključili lokalne akterje. To še posebej velja za razvijanje skupnega pogleda o tem, kakšno prihodnost hočemo v obravnavanem območju uresničevati.

Krajevne delovne skupine odločilno pripomorejo k izdelavi diagnoze, kar seveda pomeni boljše in širše razumevanje razvojnih vprašanj.

Ne smemo se torej omejiti le na zunanje svetovalce. Njihova pomoč je sicer lahko zelo koristna, predvsem glede metodoloških vprašanj in presoje razvojnih dilem. Njihova prednost je tudi, da niso obremenjeni z lokalnimi stališči.

4.1. Prebivalstvene in družbenoekonomske značilnosti

Podati je treba pregledno sliko stanja in dogajanja glede prebivalstvenih razmer, posebej še v odnosu do socialnih in ekonomskih razmerij. Posebej nas zanimajo odstopanja od uravnotežene socialne in demografske sestave prebivalstva, ki bi bila primerna za obravnavano območje.

Naštejmo nekaj podatkov, ki so nujni za analizo. Če primanjkuje časa, lahko le opozorimo na glavne značilnosti:

- spremembe števila prebivalcev po naseljih ali skupinah naselij v obdobju med popisi prebivalstva in posebej še v zadnjih letih,
- določitev območij demografske ogroženosti,
- starostno sestavo prebivalstva,
- spremembe socioekonomske sestave prebivalstva,
- aktivno prebivalstvo po glavnih področjih dejavnosti,
- brezposelnost.

4.2. Ocena ključnih razvojnih vprašanj v gospodarstvu in negospodarstvu

Opozoriti je treba na neugodno sestavo oziroma udeležbo posameznih panog, posebej tistih, ki bodo v prihodnje ukinjene. Oceniti je treba:

- stanje in razvojne možnosti malega gospodarstva,
- problem sive ekonomije,
- glavne značilnosti posameznih gospodarskih panog,

- glavne nosilce gospodarskega razvoja v območju s posebnim obzirom na možnosti prihodnjega razvoja,
- gospodarske razmere v območju, pomanjkljivosti in prednosti v strukturi gospodarstva, ranljivost posameznih vej gospodarstva glede na konjunkturo spremembe na tržišču, ekološko problematiko v zvezi z razvojem posameznih gospodarskih vej,
- nesorazmerja v gospodarski in s tem tudi zaposlitveni strukturi območja; če je območje v gravitacijskem območju večjih zaposlitvenih centrov, je njegova gospodarska struktura verjetno tudi zaradi tega okrnjena.

Naloga regionalnega razvojnega programa je nakazati izhodišča za postopno preobrazbo gospodarske strukture, za ohranjanje delovnih mest oziroma za ustvarjanje novih.

Malo gospodarstvo je v glavnem odvisno od zasebne iniciative, vendar pa s tem še ni rečeno, da ni mogoče in da ne bi bilo primerno organizirano poseči v usmerjanje razvoja teh dejavnosti in postopoma doseči pozitivne učinke, ki bi bili posledica koordinacije (sinergija). Pri pripravi razvojnih programov posameznih občin pride do izraza tudi gospodarska problematika in tudi lokacijska vprašanja večjih gospodarskih objektov in njihovega nadaljnjega obstoja in razvoja.

4.3. Ocena razvojnih teženj iz 4.1. in 4.2. za značilne tipe območij

Najbolj značilne razvojne težnje in razvojne dileme je treba opisati pa tudi predstaviti na zemljevidu v merilu 1 : 25.000 ali 1 : 50.000, odvisno od velikosti območja. Za posamezne izseke (inserte) lahko izdelamo tudi zemljevid v bolj podrobnem merilu.

Gre za konkretizacijo izhodišč iz prejšnje točke s posebnim obzirom na primer ravninski, hribovski, primestni del in podobno. Poudarek je na ugotovitvah, kakšne razvojne težnje glede prebivalstvenih, socialnih, gospodarskih in negospodarskih vprašanj prevladujejo v posameznih podobmočjih. Gre za sintezni pregled celote in oceno soodvisnosti.

5. Zasnova razvojne strategije

5.1. Pristop k izdelavi strategije

Bistvo razvojne strategije je, da izhajajoč iz diagnoze stanja in razvojnih teženj nakaže glavne usmeritve razvoja v območju, za katerega se dela razvojni program v celoti, za posamezna problemska področja, pa tudi za posamezne dele celotnega območja.

Uspeh razvojnega programa je močno odvisen od tega, kako zasnujemo razvojno strategijo. Ta je namreč zanimiva samo v primeru, da je uresničljiva. Eden od predpogojev za to je, da vključimo čim večje število akterjev. To pomeni:

- da spoznamo in priznamo tiste, ki so primerni in tudi sposobni za uresničevanje strategije,
- da strategija ni v nasprotju z interesi in projekti večjega števila akterjev,
- da presodimo, kaj je potrebno, kaj bi bilo zaželeno, kaj je uresničljivo in kaj moramo storiti; v tem je bistvo postavitve ciljev projekta,
- da je treba doseči splošno (družbeno) soglasje o tem, kaj v nobenem primeru ni sprejemljivo (v ta namen bi bilo v posameznih območjih treba prirediti posvete, delavnice, na katerih bi opredelili potrebe območja in razvojne možnosti; akcijske skupine za izvedbo strategij bi lahko pomenile zelo dobro priložnost za usklajeno delovanje javnega in zasebnega sektorja v območju).

Pri zasnovi strategije je treba posebej paziti tudi na naslednje:

- oceniti je treba tudi koristi programa, ki niso oprijemljive; te koristi, ki se kažejo predvsem na socialnem področju, večajo razvojne kapacitete in priložnosti podeželskih območij, ki doslej niso bila deležna posebne pozornosti; opredelitev skupnih ciljev prebivalstvenih skupin in krajevnih območij vključuje med drugim tudi vzgojo in izobraževanje za izvajanje razvojnega programa,
- večati zasebni delež pri pospeševanju razvoja,

- kolikor je le mogoče je treba skrajšati čas, ki je potreben za oceno in odobritev razvojnih strategij za posamezna podobmočja,
- povezovati organizacije (ustanove), ki se ukvarjajo s pospeševanjem razvoja v različnih območjih države; posebno pomembno je povezovanje tistih, ki delujejo v območjih s podobnimi razvojnimi problemi, na primer gorska območja ali območja praznjenja,
- strategija mora nakazati primerno ravnotežje med gospodarskimi in negospodarskimi cilji,
- v prihodnost usmerjeno razreševanje problemov zahteva sistematično opredelitev in soočanje z glavnimi razvojnimi problemi.

Zasnova razvoja na regionalni ravni naj bi pokazala:

- kateri ukrepi so nujni za izboljšanje življenjskih razmer v obravnavanem območju, ne da bi se pri tem oddaljevali od zastavljenih ciljev glede celostnega razvoja območja,
- 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,
- program aktivnosti za izvajanje posameznih dejavnosti, ki naj bo pripravljen hierarhično s posebnim obzirom na vprašanja, ki zadevajo različne ravni (državna, regionalna, lokalna) in posamezne resorje,
- presojo razvojnih dilem in konfliktov,
- opredelitev možnosti in nalog za razrešitev problemov,
- vzpostavitev sistema opozarjanja (monitoring) na razvojne probleme.

5.2. Odnos regionalnega razvojnega programa do regionalnega plana prostorskega razvoja

Razvojna strategija naj poda tudi okvirne predloge za usmerjanje razvoja v odnosu do prostorskega planiranja. Posledice razvojnih ukrepov v prostoru so veliko bolj daljnosežne, kot si navadno predstavljamo. Zato je posebej pomembno, da je razviden odnos razvojno pospeševalnih ukrepov do njihovih posledic v prostoru. Neusklajenost prostorskega (urbanističnega) planiranja ima za ohranjanje poseljenosti slovenskega prostora lahko negativne učinke.

Regionalni plan prostorskega razvoja naj bi bil samo ena od sestavin regionalnega razvojnega programa. Če pa je formalno ločen od regionalnega razvojnega programa, mora upoštevati izhodišča regionalnega razvojnega programa.

Regionalni ali pa lokalni razvojni programi naj bi sicer imeli tudi klasične prostorsko-planske komponente, vendar naj bi bili zasnovani izrazito akcijsko. Smiselni prostorski razvoj namreč mora biti v skladu s širšim konceptom družbenega razvoja na danem območju. Bistvo tega pristopa je, da lahko z nekaterimi dejavnostmi gremo že v izvajanje, medtem ko je za druge treba opraviti še določene analize. Najprej pa je seveda treba izdelati tudi vizijo razvoja, ki mora biti v skladu s temeljnimi izhodišči razvoja podeželja.

5.3. Splošna opredelitev ciljev za glavna področja

Za glavna problemska področja naj podaja razvojna strategija splošne razvojne cilje, ki naj bi bili medsebojno usklajeni. Usklajenost sektorskih razvojnih ciljev je mogoče doseči le s sistematično in dobro organizirano izmenjavo mnenj med strokovnjaki in nosilci razvoja. Zemljevid naj poda pregled planskih dokumentov (planskih aktov) in tudi njihov status (izdelano, potrebna dopolnitev, še v delu in podobno).

Urejanje prostora:

- hitreje in manj togo razreševati probleme glede urejanja prostora in pridobivanja potrebne dokumentacije,
- evidentirati nedovoljene posege v prostor in doseči učinkovito delovanje inšpekcij,
- zasnovati nadaljnji prostorski razvoj območja, posebej glede zadev, ki so medobčinskega pomena.

Razvoj poselitve:

- opredeliti jasna merila glede nadaljnega razvoja poselitve, posebej še ob glavnih koridorjih,
- poiskati možnosti za ohranitev poseljenosti v hribovskih območjih.

Naravna in kulturna dediščina:

- opredeliti jasna merila za ohranjanje naravne in kulturne dediščine,
- zavarovati dragocene biotope.

Zaposlovanje:

- ustvariti možnosti, da bodo človeški (zaposlitveni) viri prišli v območju bolj do izraza,
- omogočiti, da bi tisti, ki delajo na črno, imeli interes legalizirati svojo dejavnost.

Družbena infrastruktura:

- na primeren način pospeševati opremljenost s službami javnega pomena, ki niso dobičkonosne (na ta način bodo centralni kraji bolje opremljeni s funkcijami višje ravni).

Gospodarstvo nasploh in malo gospodarstvo:

- ustvariti možnosti za preobrazbo okolju škodljive industrije,
- uvajati nove programe za ohranjanje sedanjih in uvajanje novih delovnih mest,
- iskati nove zaposlitvene možnosti,
- ustvarjati podporno okolje za obstoječe in potencialne podjetnike in s tem zmanjšati sivo ekonomijo.

Turizem:

- zasnovati celovito in enotno turistično ponudbo na medobčinski ravni,
- oblikovati lokalno turistično organizacijo.

Kmetijstvo:

- poiskati možnosti ustvarjanja večjega prihodka na malih kmetijah z alternativnim kmetovanjem, dopolnilnimi dejavnostmi in turizmom,
- ustvariti možnosti za postopno uvajanje okolju prijaznega kmetijstva,
- zagotoviti preskrbo prebivalstva z zdravo hrano,
- izdelovati predlog dopolnjevanja različnih oblik rabe tal,
- za zagotovitev preobrazbe kmetijstva postopno uvajati direktna plačila.

Komunala:

- evidentirati črna odlagališča in jih odstraniti,
- razrešiti problem deponiranja odpadkov in najti nove alternativne možnosti deponiranja in predelave odpadkov,
- ob poseganju v prostor upoštevati varstvene pasove obstoječih in potencialnih vodnih virov oziroma zajetij.

Varstvo okolja:

- uvajati okolju prijazne vire energije, posebej za ogrevanje,
- sistematično odstranjevati vire onesnaževanja vodotokov in podtalnice,
- uvajati biološko čiščenje odplak,
- skrbeti za zunanjo podobo naselij in ohranjanje kulturne pokrajine.

6. Konkretizacija ciljev razvoja za posamezna problemska področja in geografska območja

Medtem ko smo pri zasnovi strategije opredelili splošne usmeritve, je v tej fazi treba cilje za posamezno problemsko področje konkretizirati kar se le da podrobno, posebej pa še, kako naj bi se to konkretno odrazilo v posameznih občinah oziroma v regiji, za katero pripravljamo razvojni program.

Jasna postavitev razvojnih ciljev območja je predpogoj za razvojno delo. V razgovorih s predstavniki posameznih območij in problemskih področij je treba priti do realističnih ciljev in tudi do predstave o časovnem zaporedju njihovega uresničevanja.

Zemljevid razvojnih ciljev naj bo korak naprej od zemljevida razvojnih dilem. Predstavi naj predvsem konkretne predloge za usmerjanje razvoja v posameznih podobmočjih.

7. Akcijski program za izvajanje

7.1. Uresničevanje izbrane strategije

Akcijski program naj bi nakazal, kaj naj bi se v obdobju izvajanja dogajalo; vključeval naj bi opis nalog, predvsem tistih, ki naj bi jih opravili v enem letu.

Ob izvajanju akcijskega programa je treba izvajati korekture in dopolnitve. Načrtovanje konkretnih akcij naj bo kolikor je le mogoče skladno s strateškimi odločitvami. Vendar pa se tega načela ne smemo togo držati in ga je treba po potrebi tudi korigirati.

- Osnovna ideja akcijskega programa se ujema tudi z načelom izdelave razvojnega programa v tem, da lahko gremo z nekaterimi akcijami že v izvajanje konkretnih projektov, druge akcije pa zahtevajo še pripravljala dela in izobraževanje.
- Časovno zaporedje mora biti pripravljeno tako, da dosežemo primerno ravnotežje med dolgoročno preobrazbo določenih struktur in konkretnimi projekti.
- Poudariti je treba, da se ne more vse dogajati istočasno, ampak, da je v okviru akcijskega programa pomembno predvsem to, da se držimo osnovnih načel usmerjanja razvoja, ki so bila podana v razvojnem programu, konkretizacija pa je lahko veliko bolj fleksibilna.

7.2. Vzpostavitev delovne skupine

Izdelava strategije razvoja je sicer pripomogla opredeliti splošne cilje in sredstva. Za njihovo uresničevanje pa je potrebno opredeliti dejavnosti in kdo naj jih izvede. Tako ožja kot širša delovna skupina morata nuditi posebno pozornost spodbujanju različnih iniciativ, posebej še tistih, ki bodo pripomogle, da bodo lokalni razvojni potenciali prišli do izraza.

Da bi program dejansko funkcioniral, je treba izpolniti še en predpogoj, to pa je, da mora delovna skupina razvojni projekt voditi, upravljati in tudi, če je potrebno, ponovno stimulirati. Delovna skupina, ki že obstaja vsaj delno, je skupina, ki je projekt začela in s katero so lokalni akterji sodelovali pri izdelavi diagnoze in izdelavi razvojnega programa za celo območje. To skupino pa je treba še okrepiti, eventualno dopolniti ali spremeniti, da bi bila kos nalogam izvajanja. Delovna skupina v širšem smislu pa seveda niso samo tisti, ki so zadolženi za izvedbo projekta v celoti ali njegovih delov, ampak tudi predstavniki lokalnih oblasti, poklicnih skupin, združenj in društev. Ti člani širše delovne skupine so osnova za stvarno in učinkovito zasnovo in izvedbo akcij ter koordinacijo projektov. Vodilna misel izvedbe akcijskega programa namreč je, da je treba čimbolj učinkovito izrabititi že obstoječe znanje predstavnikov območja ali skupin prebivalstva. Naloga ožje skupine akcijskega programa pa je predvsem v tem, da jih vključi v enoten koncept, da ne bi delovali morda celo v neskladju ali celo v nasprotju.

Da bi se izognili konfliktom, je smiselno razviti shemo odločujočih struktur in kompetenc obeh omenjenih skupin in njihovih soodvisnosti.

Vedno se je treba zavedati nujnosti, da mora posamezna aktivnost graditi celoto. Zato pa je treba podrobno opredeliti tudi strokovne pristojnosti sodelujočih, tako da bodo čimbolj učinkovito izrabljene. Številne projekte lahko zelo dobro izpelje majhna skupina, ki je sposobna zmožnosti posameznih sodelujočih čimbolj učinkovito izrabititi.

Pravilna vključitev tehničnih delovnih skupin v lokalne ustanove zelo pomembno prispeva k ustvarjanju zaupanja predstavnikov lokalnih območij, pa tudi tistih sodelujočih, ki so od drugeje, da bo prišlo do čim boljših učinkov.

7.3. Spodbujanje iniciativ

Tako ožja kot širša delovna skupina morata posebno pozornost nuditi spodbujanju različnih iniciativ, posebej še tistih, ki bodo pripomogle, da bodo lokalni razvojni potenciali prišli do izraza in se uveljavili.

Upoštevajoč dejstvo, da razvojni koncept lahko privede tudi do napačnih razlag, je treba izvesti več vrst akcij:

- nekatere akcije izpeljejo izključno pobudniki programa ali pa v partnerstvu z njim,
- druge akcije pa so projekti tistih, ki v okviru programa dobivajo tehnično pomoč ali finančno spodbudo; v naših razmerah bi to pomenilo tudi izvedbo CRPOV programov.

Akcijski programi morajo podati merila, po katerih naj bi vodili projekte. Pri tem je treba posebej upoštevati, da je posredovanje kriterijev in preizkus projektov izredna priložnost za vključevanje lokalnih akterjev v vodenje razvojnih programov. Ti kriteriji lahko odgovorijo predvsem na naslednja poglobljena vprašanja:

- ali gre za inovacijo na tem območju,
- ali projekt ustreza samo enemu ali več strateškim ciljem,
- ali je projekt soodvisen z drugimi načrtovanimi projekti,
- ali je ekološko sprejemljiv ali pa pomeni celo prispevek za izboljšanje okolja,
- ali bi se projekt potem, ko bi eventualno dobil finančno pomoč, naprej lahko sam vzdrževal,
- ali je razmerje med ceno in kvaliteto zanimivo,
- ali bo projekt na primeren način upravljan.

7.4. Delovni program za prvih šest mesecev

Začetna faza je posebej pomembna, kajti v prvem polletju projekta naredijo te aktivnosti določen vpliv na prebivalstvo, ki, če je ta vpliv pozitiven, vzbudi zaupanje v koristnost razvojnega programa.

Začetek faze izvajanja zahteva veliko dela z javnostjo in tudi veliko informacij. Istočasno je treba skrbeti za finančne vire, začeti izvajalska dela, druge projekte pa šele snovati.

Posebno pomembno je, da se istočasno naveže ustrezne kontakte s predstavniki oblasti in organizira ustrezno, vsaj minimalno organizacijsko službo. Pri tem je posebej pomembno, da se nove udeležence polagoma vključuje in pred tem točno ugotovi, katere naloge naj bi le-ti uresničevali. Poleg tega je treba predvideti primeren čas, da jih na začetku vključevanja v projekte ne prepustimo same sebi.

Ena od prvih nalog je torej ustvariti ustrezne odnose med akcijsko skupino in tehnično skupino ter različnimi sogovorniki in partnerji. Razviti je treba tudi strategijo za delo z javnostjo, da je vedno znano, kako razvoj dejavnosti poteka. Podoba določene organizacije se lahko z dobro strategijo komunikacije izboljša, vendar se bo končno presojala predvsem po kvaliteti dela. Zato mora v začetni fazi delo z javnostmi imeti prvo prioriteto.

V začetni fazi je posebej pomembno zasnovati pravilen odnos do temeljnih razvojnih vprašanj s stališča javnosti nekega območja. Akcijske grupe namreč razpolagajo tudi z javnimi sredstvi, zato mora biti njihovo delovanje urejeno.

8. Kratak pregled aktivnosti pri izdelavi razvojnega programa

Posamezne aktivnosti pri izdelavi razvojnega programa v okviru določene faze, morajo nujno biti opravljene pred začetkom naslednje faze, kar je tudi razvidno iz diagrama. To pa seveda nikakor ne pomeni, da posameznih aktivnosti ne bi mogli začeti že prej. Za organizacijo samega dela je torej treba pripraviti tudi časovno zaporedje aktivnosti, tudi grafični prikaz, in ugotoviti, kako se medsebojno dopolnjujejo.

Opredeliti je treba tudi ravni pristojnosti, s katerimi se bomo srečevali pri zasnovi in izvajanju razvojnega programa. Ločiti je treba vprašanja, ki se tičejo le posamezne občine ali tudi sosednjih občin (regije) ali pa države. Izbrani razvojni problemi, ki zahtevajo sodelovanje in usklajevanje na medobčinski (regionalni), medresorski in državni ravni.

Aktivnosti:

- priprava za začetek dela,
- ustanovitev iniciativne skupine,
- priprava za prve presoje in razprave,
- zasnova vizije prihodnjega razvoja območja,
- prvi pregled razpoložljivih naravnih in človeških virov, ki niso dovolj izrabljeni, družbenih skupin in geografskih območij, ki so za razvojno shemo pomembne, razvojnih ciljev, ki bi si jih lahko celotno območje zastavilo, »nosilcev sprememb«, ki bi jih bilo treba pri iskanju soudeleženih v razvojnem programu posebej nagovoriti,
- opredelitev organov odločanja in izvajalcev,
- priprava pripomočkov za izdelavo diagnoze (vprašalniki, raziskovalne metode, termini, postopki za nadaljnje posredovanje oziroma obdelavo ali presojo podatkov).

Diagnoza:

Opis sedanjega stanja in razvojnih teženj posebej na naslednjih področjih:

- gospodarske razmere in trg delovne sile,
- demografske in socialne razmere na območju,
- infrastruktura (promet, komunala ...),
- stanje okolja,
- pregled ustanov in organizacij, ki delajo na tem območju (njihovi cilji, delovna področja, način dela, prioritete in način odločanja),
- pregled različnih prednosti oziroma možnosti območja (resursi, potenciali, projekti),
- pregled razvojnih ovir na območju,
- pregled in stanje temeljnih vprašanj, problemov in potreb, ki bi jim morali nuditi posebno pozornost na področju socialne, gospodarskega razvoja in razvoja v prostoru.

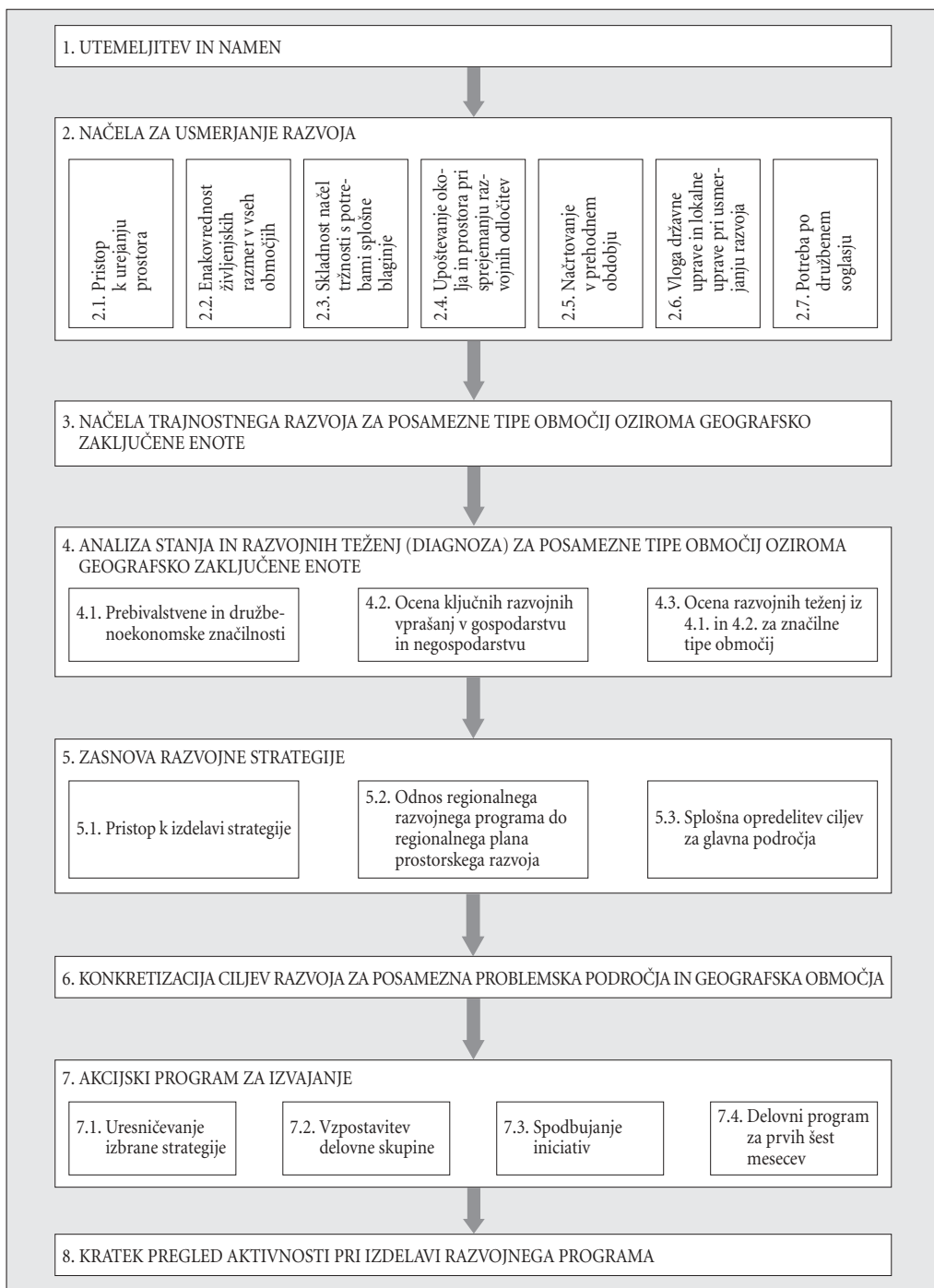
Strategija:

- obdelava podatkov in rezultatov prve faze,
- podrobnejša opredelitev zasnove zelenega stanja, ki naj bi ga območje doseglo v 10 letih,
- opredelitev manjšega števila najvažnejših strateških razvojnih usmeritev,
- opredelitev praktičnih ciljev, ki naj bi jih skušali uresničiti v bližnji prihodnosti; jasno je treba označiti tudi ciljne skupine (družbene skupine, gospodarska področja in podobno), ki se nanašajo na posamezna geografska podobmočja,
- razdelitev razpoložljivih ali predvidljivih sredstev za doseganje zastavljenih ciljev (finančna sredstva, možnosti za pridobitev sredstev, tehnična sredstva in podobno),
- opredelitev lokalnih partnerjev (vloga in naloge krajevnih ustanov in organizacij),
- opredelitev partnerjev zunaj območja (sodelovanje z zunanjimi ustanovami in organizacijami).

Akcijski program:

- načrtovanje glavnih akcijskih področij za naslednjih nekaj let (3 do 5),
- podrobnejša opredelitev nalog za naslednjih 12 mesecev,
- podrobnejša opredelitev nalog za naslednjih 6 mesecev,
- opredelitev načina dela za delovno skupino, za izvajanje programa in za ustvarjanje sodelovanja in podobno,
- vzpostavitev delovne skupine in začetek dela,
- opredelitev metod za usmerjanje in vrednotenje poteka dela,
- obveščanje javnosti glede poteka aktivnosti.

Potek izdelave regionalnega razvojnega programa je razviden tudi iz sheme.



Slika 1: Shema izdelave razvojnega programa.

9. Viri in literatura

- Gosar, L. 1997: Dilemmas of the Future of Slovene Rural Areas – Probleme der Zukunft der Ländlichen Gebiete in Slowenien. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 38. Berlin, Hamburg.
- Republika Slovenija, L. 2000: Ministrstvo za Gospodarstvo: Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa. Ljubljana.
- Gosar, L. s sodelavci 1997: Izdelava prostorske dokumentacije: Analiza stanja prostora in razvojne možnosti prostora po regijah. Elaborat, Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Ljubljana.
- Gosar, L. 1999: Prostorske sestavine regionalnih razvojnih programov in regionalni prostorski plani v sistemu prostorskega načrtovanja. Strokovna ekspertiza, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Gosar, L. s sodelavci 2000: Razvojni program občine Vodice; Zavod Naš laz. Lukovica pri Brezovici.
- Gosar L. s sodelavci 2001: Skupni razvojni program občin interesne regije južno od Ljubljane, I. in II. faza. Zavod Naš laz. Lukovica pri Brezovici
- Kavalirek, C. 1999: Oertliches Entwicklungskonzept Gemeinde Globasnitz/Globasnica. ZT Büro. Klagenfurt/Celovec.
- Poročevalec Državnega Zbora Republike Slovenije, št. 102, december 2001: Predlog zakona o urejanju prostora – prva obravnava.
- Department of Agriculture for Northern Ireland, 1997: The Northern Ireland Rural Development Programme.
- ÖAR – Regionalberatung Oberkärnten: Entwicklungsprogramm Lesachtal. Kötschah, 1991.

10. Summary: The development program elaboration method

(translated by the author)

In the year 1999 the Slovenian Parliament passed the law on the promotion of a balanced regional development. This law proposes the elaboration of regional development programs which should coordinate different development activities and prepare the framework for planning documents.

The purpose of creating the balanced living conditions in all the parts of the country does of course not mean that our intention is to create everywhere the same living conditions. The same principle is valid also for the regions (intercommunal areas) for which the development plans are prepared.

The preservation of specific characteristics or identity of individual areas not only regarding the natural conditions, means that each geographic region should have enough possibilities for endogenous development. Spatial development policies should carefully take into account the development goals criteria for different economic and non economic branches.

Development vision should create a compromise between those development proposals which give priority to general well being versus those which give priority to short term economic benefits.

For various development problems as well as for different types of the areas within the region it is necessary to define criteria for sustainable development. In this way it will be possible to find suitable development proposals for example for suburban areas or those with outstanding natural environment qualities. This is important because practical meaning of the sustainable development for individual types of the areas should still be defined.

The diagnosis of the present situation and of the existing development tendencies should identify especially those development tendencies which are not in conformance with the principles of a balanced and sustainable development. It should also show the characteristic development tendencies and development problems in different types of smaller areas within the region.

The basis of the development strategy is that starting from the diagnosis of the present situation and development tendencies, identifies general development goals for the area as a whole, for individual problem groups as well as for different parts of the whole region.

The coordination of sectoral development goals could be reached only with the help of systematic and well organized exchanges of views among professionals and decision makers. The map of development dilemmas should show planning documents and their status (already finished, should be updated, in preparation ...).

While the development strategy gives only general orientation, the implementation phase should identify more in detail development goals for individual sectors (problem groups) and how they should reflect in different communes or parts of the region.

The clear identification of development goals is a prerequisite for the successful development promotion. In the talks with representatives of individual areas and different development problems should be identified realistic development goals and also the time sequence for their implementation.

The map of the development goals should be a step forward from the map of the development dilemmas. It should first of all show the tangible proposals for the development promotion in different parts of the region.

Realization (action program) should give the time horizon for implementation. It should include especially those task which should be carried out in the first year.

The basic idea of the development program coincides with the purpose of the development program elaboration. This means that some activities could be immediately started while others need some preparation work and analyses. A chart shows in a simplified way the elaboration of the development plan.

