

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

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



Interdisciplinarni podiplomski študij
prostorskega in urbanističnega
planiranja

Kandidat:

Mojmir Prelog

Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem planu

Magistrska naloga št. 58

Mentor:
prof. dr. Andrej Pogačnik

Ljubljana, 13. 7. 2009

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*



ODDELEK ZA
GEODEZIJO

*Interdisciplinarni
podiplomski študij
prostorskega in
urbanističnega planiranja
IPŠPUP*

8.3.2

Kandidat:

MOJMIR PRELOG, univ. dipl. inž. ur. kraj.

*Razmerje med strateškim in normativnim vidikom
v lokalnem prostorskem planu*

Magistrska naloga štev.: **58 ipšpup**

**Relation Between Strategic and Normative Aspects
in Local Spatial Plan**

Master of Science Thesis No.: **58 ipšpup**

Mentor in predsednik komisije:
prof. dr. Andrej Pogačnik

Član:
prof. dr. Janez Marušič

Član:
prof. dr. Ivo Lavrač

Član:
prof. mag. Vladimir Mušič

Ljubljana, junij 2009

STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Mojmir Prelog, univ. dipl. inž. urej. kraj., izjavljam, da sem avtor magistrske naloge z naslovom: **»Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem načrtu«**.

Ljubljana, dne

Podpis:

.....

BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN Z IZVLEČKOM

UDK: 711.1(043.3)

Avtor: Mojmir Prelog

Mentor: prof. dr. Andrej Pogačnik

Somentorji: prof. dr. Janez Marušič, prof. mag. Vladimir Braco Mušič, prof. dr. Ivo Lavrač

Naslov: Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem planu

Obseg in oprema: XV, 194 s., 7 pregl., 8 slik

Ključne besede: strateško načrtovanje, prostorski razvoj, vizija, celovitost prostorskega načrtovanja, smernice, nadzor.

Izvleček:

Magistrsko delo obravnava pomen in vlogo strateškega vidika prostorskega načrtovanja v okoliščinah spremenjenih družbenih, ekonomskih in okoljskih razmer v svetu. Na podlagi pregleda teoretskih izhodišč in ciljev strateškega vidika načrtovanja in strateških prostorskih razvojnih dokumentov na ravni EU je bilo ugotovljeno, da ima Slovenija za uresničevanje evropskih načel za vzdržni prostorski razvoj enake obveznosti in enake priložnosti kot vse druge države članice. Bistveni element za doseg evropskih standardov je v pravilno odigranih vlogah posameznih administrativnih ravni odločanja. Na podlagi pregleda sistemov prostorskega načrtovanja in urejanja prostora v nekaterih državah članicah EU je preverjeno, na kakšen način poskušajo na lokalni ravni slediti strateškim usmeritvam za prostorsko načrtovanje. Ugotovljeno je, da tudi druge razmerje med strateškimi vidiki prostorskega načrtovanja in operativnimi vidiki podrobnejše ravni načrtovanja ni zelo jasno začrtano, predvsem pa je učinkovitost realizacije strateških usmeritev v veliki meri odvisna od administrativne organiziranosti posamezne družbeno politične ureditve. Iz opisa praktičnih vidikov aktualnega stanja v prostorskem načrtovanju na lokalni ravni v Sloveniji je ugotovljeno, da pravega strateškega načrtovanja v Sloveniji pravzaprav ni. Zaradi prevlade eksplicitnih varstvenih zahtev se je kontekst strateškega prostorskega načrtovanja praktično izgubil. V zvezi s tem je obravnavano vprašanje nadzora države nad občinskim prostorskim načrtovanjem ter kakšna je vloga ministrstva za prostor v razmerju do drugih sektorjev. Ugotovljeno je, da smo z zadnjimi spremembami prostorske zakonodaje neuspešno poskušali racionalizirati načrtovalske postopke. Dejstvo je, da Slovenija potrebuje krovni zakon, ki bi prostorsko načrtovanje postavil v ustrezno vodilno in koordinacijsko vlogo nasproti posamičnim sektorjem, kar bi bil nujen predpogoj za uveljavitev sodobnega evropsko primerljivega prostorskega načrtovanja.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION

UDC: 711.1(043.3)

Author: Mojmir Prelog

Supervisor: prof.dr. Andrej Pogačnik

Co-supervisors: Prof. D. Sc. Janez Marušič, Prof. M. Sc. Vladimir Braco Mušič, Prof. D. Sc. Ivo Lavrač

Title: Relation Between Strategic and Normative Aspects in Local Spatial Plan

Notes: XV, 194 p., 7 tab., 8 fig.

Key words: strategic planning, spatial development, vision, comprehensiveness of spatial planning, guidelines, control.

Abstract:

The master's thesis deals with the meaning and role of the strategic aspect of spatial planning in light of changed social, economic and environmental conditions around the world. Based on a review of theoretical points of departure and objectives, including strategic spatial development documents on the EU level, we found that Slovenia has the same obligations and opportunities as all the other member states as regards fulfilling the European principles for sustainable spatial development. The basic element of achieving European standards lies in duly exercised roles of individual administrative levels of decision-making. Based on a review of the systems of spatial planning and environmental management in certain EU member states, we have verified records of the methods used at local levels to monitor strategic guidelines for spatial planning. It was found that the relationship between long-term, strategic, and operative, short-term aspects of spatial planning is not very clearly defined in other countries as well, where effective realisation of strategic guidelines relies to a great extent on administrative organisation of the respective social-political regulation. Based on a description of practical aspects of the current situation in spatial planning at the local level, it was found that Slovenia lacks real strategic planning. Due to the prevalent explicit protection requirements, the context of strategic spatial planning has been practically lost. In relation to this issue, the thesis deals with the question of state supervision over municipal spatial planning and the role of the Ministry of the Environment and Spatial Planning in relation to other departments. It was found that our latest attempts to rationalise planning procedures by amending our spatial planning legislation have been unsuccessful. The fact is that Slovenia needs an umbrella act that would set spatial planning in a suitable role of management and coordination in relation to individual sectors, which would be a vital prerequisite for implementation of a contemporary European standard of spatial planning.

ZAHVALA

Za pomoč, predvsem pa spodbudo pri nastajanju naloge, se iskreno zahvaljujem mentorju, prof. dr. Andreju Pogačniku, ter vsem trem somentorjem, prof. mag. Vladimirju B. Mušiču, prof. dr. Janezu Marušiču in prof. dr. Ivu Lavraču, ki so mi s svojimi nasveti pomagali pri oblikovanju ključnih misli.

Posebna zahvala gre spoštovanemu kolegu Jožetu Novaku, univ. dipl. inž. kraj. arh. ki mi je dal prvo spodbudo za pričetek študija ter podporo v času skupnega službovanja na Ministrstvu za okolje in prostor.

Na koncu se zahvaljujem tudi svoji družini, ki mi je ves čas budno stala ob strani in me podpirala, še zlasti pa soprogi Metki, ki me je opogumljala v trenutkih malodušja, obenem pa mi s svojimi nasveti tudi aktivno pomagala pri zaključku dela.

KAZALO VSEBINE

STRAN ZA POPRAVKE	II
IZJAVA O AVTORSTVU	III
BIBLIOGRAFSKA STRAN Z IZVLEČKOM	IV
BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION	V
ZAHVALA	VI
KAZALO VSEBINE	VII
KAZALO PREGLEDNIC	XII
KAZALO SLIK	XIII
SEZNAM OKRAJŠAV	XIV

Vsebina:

<i>1 UVOD</i>	<i>1</i>
<i>2 NAMEN IN CILJI NALOGE</i>	<i>6</i>
<i>2.1 Časovna komponenta v prostorskem načrtovanju</i>	<i>6</i>
<i>2.2 Delovna hipoteza</i>	<i>9</i>
<i>2.3 Metoda dela</i>	<i>12</i>
<i>3 TEORETSKA IZHODIŠČA STRATEŠKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA</i>	<i>14</i>
<i>3.1 Splošno o strateškem vidiku prostorskega načrtovanja</i>	<i>14</i>
<i>3.2 Definicije in značilnosti</i>	<i>15</i>
<i>3.3 Načela strateškega prostorskega načrtovanja</i>	<i>19</i>
<i>3.4 Načrti kot produkt načrtovanja – značilnosti in kritike strateških načrtov</i>	<i>22</i>
<i>3.5 Vizija prostorskega razvoja</i>	<i>25</i>
3.5.1 Primer vizije: vizija mesta Ljubljane 2025	28
3.5.2 Kritike vizije mesta Ljubljane	31
<i>4 PREGLED STRATEŠKIH PROSTORSKIH RAZVOJNIH DOKUMENTOV NA RAVNI EU TER SMERNICE ZA SODOBNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V EU</i>	<i>33</i>
<i>4.1 Evropski prostorski razvojni dokumenti</i>	<i>33</i>

Prelog, M. 2009. Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem planu. Ljubljana, UL, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.	
4.1.1 Temelji evropskega sodelovanja na področju urejanja prostora	33
4.1.2 Vodilna načela	34
4.1.3 Evropska prostorsko razvojna perspektiva (ESDP, Potsdam, 1999)	35
4.2 Evropsko razvojno načrtovanje in teritorialna kohezija.....	36
4.2.1 Teritorialna agenda Evropske unije	36
4.2.2 Leipziška listina o trajnostnih evropskih mestih.....	39
4.3 Smernice za bolj učinkovito prostorsko načrtovanje v EU	41
4.3.1 Bolj učinkovito prostorsko načrtovanje po smernicah UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)	42
4.3.2 Usmeritve Evropskega sveta prostorskih planerjev (ECTP)	44
4.3.3 Učinkoviti načini za vzpostavitev povezave med vizijami in strateškimi urbanimi projekti.....	47
4.3.4 Prostorsko načrtovanje in načelo vzdržnega razvoja	49
4.4 Prostorski vplivi EU na urejanje prostora v Sloveniji	51
5 PREGLED SISTEMOV UREJANJA PROSTORA IN PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V NEKATERIH DRŽAVAH EU.....	54
5.1 Prostorsko načrtovanje v Avstriji	54
5.1.1 Prostorsko načrtovanje na zvezni ravni	54
5.1.2 Prostorsko načrtovanje na ravni dežel	55
5.1.3 Načrtovanje na občinski ravni	55
5.1.4 Postopek potrditve občinskega načrta namenske rabe površin na primeru dežele Koroške	56
5.1.5 Glavni problemi pri izvajanju zakonov s področja načrtovanja	57
5.2 Prostorsko načrtovanje v Veliki Britaniji.....	58
5.2.1 Vloga in pomen načrtovanja.....	58
5.2.2 Prenova sistema	58
5.2.3 Regionalno načrtovanje	59
5.2.4 Lokalna raven	60
5.3 Prostorsko načrtovanje na Danskem.....	63
5.3.1 Reforma lokalne uprave in nove odgovornosti občin	64
5.3.2 Veljavni sistem načrtovanja.....	65
5.4 Prostorsko načrtovanje na Finskem.....	66
5.4.1 Cilji smernic in zakonodajna osnova	67
5.4.2 Učinki nacionalnih smernic	68
6 PREGLED STRATEŠKIH PROSTORSKIH IN RAZVOJNIH DOKUMENTOV V SLOVENIJI	71

6.1 Uresničevanje evropskih načel za vzdržni prostorski razvoj v Sloveniji	71
6.2 Državno razvojno načrtovanje.....	71
6.2.1 Strategija razvoja Slovenije	72
6.2.2 Državni razvojni program 2007 - 2013	73
6.3 Državni strateški prostorski dokumenti.....	74
6.3.1 Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS).....	74
6.3.2 Prostorski red Slovenije (PRS).....	77
6.3.3 Učinkovitost državnih strateških prostorsko razvojnih dokumentov.....	78
7 PRAKTIČNI VIDIKI AKTUALNEGA STANJA V PROSTORSKEM NAČRTOVANJU NA LOKALNI RAVNI V SLOVENIJI.....	80
7.1 Organiziranost in stanje prostorskega načrtovanja na lokalni ravni	80
7.2 Nova lokalna samouprava in stanje občinskih prostorskih aktov	82
7.3 Razmerje med sektorskim in prostorskim načrtovanjem na državni in lokalni ravni - določbe sektorskih zakonov in njihovo učinkovanje na področju prostorskega načrtovanja	88
7.4 Sektorji in celostno načrtovanje	97
8 PRIMER IMPLEMENTACIJE STRATEŠKIH USMERITEV IZ DRŽAVNIH PROSTORSKIH DOKUMENTOV V PROSTORSKEM NAČRTU NA LOKALNI RAVNI NA PRIMERU NAČRTOVANJA RAZVOJA TURIZMA	103
8.1 Usmeritve za načrtovanje razvoja turizma iz državnih strateških prostorskih dokumentov.....	103
8.2 Usmeritve za razvoj slovenskega turizma iz državnih strateških razvojnih dokumentov	109
8.3 Načrtovanje območij za razvoj turističnih in pristočasnih dejavnosti na občinski ravni – primer Občine Braslovče	112
8.3.1 Izhodišča za razvoj turizma v strategiji prostorskega razvoja Občine Braslovče	113
8.3.2 Cilji prostorskega razvoja v strategiji prostorskega razvoja Občine Braslovče	113
8.3.3 Metodološki pristop k načrtovanju – analize privlačnosti in ranljivosti prostora.....	114
8.3.4 Prostorski red občine Braslovče	123
8.3.5 Zaključki.....	129

Prelog, M. 2009. Razmerje med strateškim in normativnim vidikom v lokalnem prostorskem planu. Ljubljana, UL, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.

9 MOŽNI MODELI NADZORA DRŽAVE NAD PROSTORSKIM NAČRTOVANJEM NA LOKALNI RAVNI	131
9.1 Zakonska podlaga za izvajanje nadzora države nad občinami	131
9.2 Nadzor na področju prostorskega načrtovanja.....	132
9.2.1 Vloga in pristojnosti ministrstva za prostor pri potrjevanju občinskih prostorskih aktov	132
9.2.2 Usklajevanje navzkrižnih interesov	137
9.3 Praksa nadzora nad občinskimi prostorskimi akti.....	138
9.3.1 Pretekla praksa nadzora nad občinskimi prostorskimi plani v obdobju veljave ZUreP-84	138
9.3.2 Primer ugotavljanja skladnosti občinskega prostorskega akta z državnimi strateškimi prostorskimi akti ter skladnosti strateškega dela z izvedbenim delom	142
9.4 Predlogi možnih rešitev	154
9.4.1 Nadzor zakonitosti prostorskega načrtovanja	155
9.4.2 Skrb za strokovnost prostorskega načrtovanja.....	155
9.4.3 Strokovno usposabljanje prostorskih načrtovalcev	156
9.5 Model potrjevanja občinskega prostorskega načrta	159
9.5.1 Pregled oblike občinskega prostorskega načrta	160
9.5.2 Pregled vsebine občinskega prostorskega načrta.....	161
9.5.3 Preveritev postopka priprave občinskega prostorskega načrta	162
10 SKLEP – PREDLOGI ZA BOLJ UČINKOVITO IN SODOBNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V SLOVENIJI.....	168
10.1 Nov pristop k prostorskemu načrtovanju.....	168
10.2 Predlog izhodišč in usmeritev za izboljšanje stanja na področju prostorskega načrtovanja na lokalni ravni.....	171
10.2.1 Celovitost prostorskega načrtovanja.....	171
10.2.2 Uvedba regionalne ravni prostorskega načrtovanja	172
10.2.3 Nova organiziranost služb urejanja prostora	174
10.3 Ali zopet spreminjati prostorsko zakonodajo?	178
11 POVZETEK	180
12 SUMMARY	183
VIRI	186

KAZALO PREGLEDNIC

- Preglednica 1** Ugotavljanje privlačnosti prostora za turizem (Strokovne podlage za SPRO in PRO Braslovče, 2008)
- Preglednica 2** Bilanca površin po površinah podrobnejše namenske rabe prostora - predlagane spremembe (PRO Braslovče, 2008)
- Preglednica 3** Primer meril in pogojev za območje PE 9 – Žovnek; (PRO Braslovče, 2008)
- Preglednica 4** Pregled oblike prostorskega akta (D = je priloženo, N = ni priloženo, - = ni relevantno)
- Preglednica 5** Pregled vsebine prostorskega akta po vsebinskih sklopih – strateški del (D = je vključen v vsebino, N = ni vključen v vsebino)
- Preglednica 6** Pregled vsebine prostorskega akta po vsebinskih sklopih – izvedbeni del
- Preglednica 7** Pregled mnenj nosilcev urejanja prostora

KAZALO SLIK

- Slika 1** Razvoj mest in drugih naselij; publikacijska karta - označena so najpomembnejša turistična naselja (SPRS, 2004)
- Slika 2** Raba naravnih virov; publikacijska karta; označena so območja pristočasnih dejavnosti (SPRS, 2004)
- Slika 3** Shema postopka izdelave analize razvojnih možnosti za posamezne dejavnosti; analize ranljivosti prostora, sinteze med njima ter izdelava predloga strokovnih rešitev (Strokovne podlage za SPRO in PRO Braslovče. Urbanisti, 2006)
- Slika 4** Zasnova razmestitve dejavnosti v prostoru – opredelitev območij za prostorski razvoj dejavnosti, ki so vezane na naravne vire (SPRO Braslovče, 2008)
- Slika 5** Razvoj stanovanj in proizvodnih dejavnosti (SPRO Braslovče, 2008)
- Slika 6** Shematični prikaz razvoja naselij – od zelo intenzivnega do najmanj intenzivnega razvoja v posameznem naselju (SPRO Braslovče, 2008)
- Slika 7** Slika, ki prikazuje sporno območje MP ob naselju Šentrupert - označeno z rdečim robom; 7523 m² (PRO Braslovče, 2008)
- Slika 8** Slika, ki prikazuje sporno območje PO ob naselju Šentrupert - označeno z rdečim robom

SEZNAM OKRAJŠAV

CEMAT	konferenca ministrov pristojnih za urejanje prostora
CPVO	celovita presoja vplivov na okolje
DRP	Državni razvojni program
ECTP	European Council of Town Planners
ESDP	European Spatial Development Perspective (evropska prostorsko razvojna smernica)
ESPON	European Spatial Planning Observatory Network
ISOCARP	International Society of City and Regional Planners
LDD	Local Development Document
LDS	Local Development Scheme
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OPN	občinski prostorski načrt
OPPN	občinski podrobni prostorski načrt
PCPA	Planning and Compulsory Purchase Act
PIN	prostorski izvedbeni načrt
PRO	prostorski red občine
PUP	prostorski ureditveni pogoji
PRS	Prostorski red Slovenije
RNUST	Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma
SPRO	strategija prostorskega razvoja občine
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
SRS	Strategija razvoja Slovenije

UNECE United Nations Economic Commission for Europe

ZKZ Zakon o kmetijskih zemljiščih

ZPNačrt Zakon o prostorskem načrtovanju

ZUreP-1 Zakon o urejanju prostora

1 UVOD

Prostorsko načrtovanje v Sloveniji v zadnjih letih preživlja burno obdobje. Vsaj kar zadeva področje zakonodaje take dinamike v zgodovini te strokovne discipline pri nas še ni bilo. Ne le, da sta bila v pičlem razmaku štirih let sprejeta dva temeljna zakona s tega področja, temveč so bile sprejete tudi številne nove usmeritve evropskega pomena, nacionalne strategije in različni razvojni programski dokumenti. Prehodno tranzicijsko obdobje se je zaključilo, uveljavile so se nove vrednote, ki v temeljih spreminjajo okvire delovanja prostorskih načrtovalcev, arhitektov urbanistov in ostalih številnih strok, ki sodelujejo v postopkih načrtovanja. Uveljavili so se nekateri novi in različni interesi v prostoru. Sprožena je bila nova dinamika investicij, gradenj, preurejanja prostora ter s tem pojav novih prostorskih vzorcev. To je obenem tudi povod za korenito preobrazbo v dojemanju prostorskega načrtovanja, saj so se z njim spremenile pričakovanja, ki učinkujejo na prostorske strukture. Pri tem so posebej izpostavljene zahteve gospodarskih subjektov, združenj in prebivalcev po novih proizvodnih, stanovanjskih in infrastrukturnih objektih pa tudi po preobrazbi obstoječih. Pri uravnavanju prostorskih struktur so odločujočega pomena zlasti: naraščajoča mobilnost gospodarstva in zaposlenih na trgu delovne sile ter prebivalstvenih skupin, prepletanje med mesti in podeželjem, zagotavljanje enakovrednih življenjskih razmer strukturno šibkim in podeželskim območjem ter izseljevanje mlade, pretežno kvalificirane delovne sile z obrobni območij, demografski obrat in staranje prebivalstva, itd. Poleg tega je dejstvo, da je tudi Evropska unija vsem novim članicam med drugim priporočila, naj ustvarjajo pogoje za dinamičen in konkurenčen razvoj mestnih regij in zgostitvenih območij, ki bodo tako sposobna zagotavljati enakovredno dostopnost do infrastrukture in znanja, ter da varujejo kulturno dediščino in ohranjajo naravo. Vsa ta načela pa so največkrat v koliziji z interesi velikega dela porabnikov prostora, s tem pa so se močno zaostрила tudi nasprotja v rabi površin (Ravbar, 2007).

Pričakovati bi bilo, da se bo prostorsko načrtovanje v Sloveniji ter njegovi instrumenti – prostorski načrti, z vsemi posledicami, ki jih povzročajo v družbi, sčasoma prilagodilo novim razmeram ter preseгло vedno bolj opazno nezadovoljstvo vseh, ki so na kakršenkoli način s tem soočeni. Ljudje se že zavedajo pomena kvalitetnega bivanjskega okolja ter odvisnosti

njihovega dnevnega počutja od prostorskega urejanja in oblikovanja. Toda, ali je lahko spričo tako dinamičnega razvoja sodobne družbe pričakovanje ljudi, da bo prostorsko in urbanistično načrtovanje sledilo novim razmeram, upravičeno oziroma, ali je mogoče v Sloveniji v razmeroma kratkem času doseči, ali morda celo preseči, evropsko primerljive standarde prostorskega in urbanističnega načrtovanja? Odgovora najverjetneje ni moč najti le v nenehni produkciji novih predpisov ter vedno bolj zapletenem reguliranju, pač pa v pravem razumevanju procesa prostorskega načrtovanja, kjer bodo tako strokovno metodološko kot družbeno vrednostno pravilno ozavešeni akterji ustrezno odigrali vsak svojo vlogo.

V zadnjem desetletju ali celo več v Sloveniji potekajo razprave, v katerih je govora o krizi prostorskega načrtovanja. Dejstvo je, da gre za strokovno disciplino, ki je neločljivo povezana z družbenimi, socialnimi, ekonomskimi in okoljskimi vidiki razvoja. Vprašanje je, v kolikšni meri spremenjene družbene razmere vplivajo nanjo oziroma, ali spremembe v družbenem in političnem ustroju že same po sebi lahko pomenijo posledično tudi krizo prostorskega načrtovanja. Vse bolj postaja jasno, da se v času obsežnih socialnih, ekonomskih in okoljskih sprememb v svetu tradicionalni pogled na prostorsko načrtovanje, kot pretežno oblastno administrativno orientirano dejavnost, postopoma spreminja in nadomešča z demokratično vodenim procesom. V tem procesu se sprejemajo odločitve na temelju strokovnih dognanj, z aktivno participacijo javnosti v zadevah odločanja in z demokratično usmerjenimi političnimi odnosi. Čeprav je bilo preteklo obdobje prostorskega načrtovanja bogato s tradicionalnimi in sodobnimi metodološkimi orodji, idejami, predlogi in aktivnostmi, je vendarle prostorsko načrtovanje kot dejavnost, ki bi lahko povsem suvereno oblikovala in zagovarjala enoten skupni interes, prišlo v obdobje krize (Hornell, 2007)

Razvoj prostorskega načrtovanja v Sloveniji označujejo predvsem spreminjajoče se družbene razmere, ki so prinašale tudi spremenjene pravne vidike oziroma zakone, vzporedno s tem pa je prihajalo tudi do sprememb v razvoju stroke. Za prvo obdobje po vojni je značilno centralno organizirano državno planiranje z nekaterimi primesmi predvsem urbanističnega načrtovanja. Spremljajoči intenzivni družbeni procesi so bili industrializacija, urbanizacija, deagrarizacija in s tem praznjenje podeželja ter intenziven razvoj mest. Sledilo je obdobje prve institucionalizacije prostorskega načrtovanja, ko je bil sprejet zakon o regionalnem prostorskem planiranju. Takratni Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje je pripravil

kot izhodiščni element plana »Zasnovo urbanizacije SRS«, ki ga je takratna vlada v letu 1974 objavila v javno razpravo kot temelj za uresničevanje policentričnega (regionalno-prostorskega) razvoja Slovenije z opredelitvami regionalnih urbanih središč in njihovih vplivnih območij (14 regij), kazalcev regionalnega razvoja in vpliva zasnove urbanizacije na planiranje infrastrukturnih sistemov. V tem obdobju je večina takratnih občin sprejela tudi občinske plane. Temu je sledilo obdobje samoupravnega sistema družbenega planiranja, kjer se je prostorsko in urbanistično načrtovanje moralo podrediti pravilom tedanjega družbenega sistema. Zadnje obdobje ob prelomu stoletja pomeni približevanje prostorskega načrtovanja idejam in usmeritvam iz Evropske unije ter porast zasebnih kapitalskih iniciativ. Značilne so spremembe v planskih pristopih, vedno bolj pa je pomembna tudi vloga naravoslovnih in družboslovnih znanosti v planiranju.

Potrebe po preobrazbi obstoječe rabe prostora se s časom, posebej v hitro spreminjajočih se družbenih razmerah, menjajo zaradi ekonomskih pogojev in različnih interesov, ki jih narekujejo, med katerimi ima globalizacija odločujoč vpliv. Zato je logično, da se mora prostorsko načrtovanje tem pogojem prilagajati in odločati, katera načela in cilji naj imajo prednost. Prvi zasuk v paradigmi načel prostorskega načrtovanja se je v bližnji preteklosti zgodil v 80. letih prejšnjega stoletja, ko so na pomenu začela pridobivati okoljska načela urejanja prostora. Pozneje so se metode v praksi še izpopolnjevale in ob prelomu stoletja je začel veljati znani »trikotnik« (ESDP, 1999), katerega načela družbenega usmerjanja temeljijo na medsebojno usklajeni povezanosti treh poglobitvenih ciljev, ki izhajajo iz ekonomskega, okoljskega in družbenega razvoja (Ravbar, 2007).

V sodobnih razpravah o prihodnosti prostorskega načrtovanja se je v zadnjem času ustalila teza, da je klasično vseobsežno (celovito) prostorsko načrtovanje (angl. *Comprehensive Spatial Planning*), ki ga narekuje država kot osrednji politični subjekt, stvar preteklosti. Razloge za to tezo je mogoče najti v prehodu od modernega centralno hierarhično urejenega državnega urejanja v decentraliziran oziroma manj hierarhičen sistem urejanja družbenih zadev. V nasprotju s prejšnjo *moderno* družbo, katere temeljna značilnost je bila stroga centraliziranost in hierarhična organizacija sistema, nova, t.i. *postmoderna* družba ni več kompatibilna z linearno, hierarhično in centralizirano državo. Namesto centralne države

pridobivata na pomenu regionalna in lokalna raven. To pomeni, da naj bi se tudi vseobsežno načrtovanje počasi »preselilo« na lokalno, predvsem pa na regionalno raven. (Kos, 2002).

Toda, ali je temu res tako? V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta v prostorsko načrtovalski praksi pravzaprav opazni dve nasprotujoči si stremljenji. Na eni strani so bolj ali manj jasna priporočila in usmeritve na evropski in nacionalnih ravneh (npr. ESDP, 1999 in SPRS, 2004), ki zagovarjajo skladen razvoj, na drugi strani pa je težišče pri usmerjanju prostorskega razvoja in s tem predlaganju rabe prostora formalno prepuščeno lokalnim skupnostim (tako mestnim kot tudi najmanjšim) ob prisotnosti neformalnih regionalnih združenj, ki so pristojni za pripravo in izvajanje regionalnih razvojnih programov. Pobude za spremembo rabe površin se s pravno-upravljaljskega vidika dejansko odvijajo na najnižji ravni, pri čemer ima država zgolj bolj ali manj omejeno možnost nadzora nad odločanjem na lokalni ravni. Sistemu urejanja prostora inherentna lastnost, hierarhičnost prostorskih dokumentov in s tem povezanih odločitev, na ta način ni najbolje udeležena, kar pomeni da se prednostni cilji nadrejenega dokumenta na lokalni ravni ne manifestirajo na ustrezen način (Ravbar, 2007).

Kriza prostorskega načrtovanja torej ni le kriza njegovih tradicionalnih ciljev in metod, ampak mnogo globlje, kriza osnovne težnje po racionalnosti (Blotevogel, 2000). Usoda tradicionalnega prostorskega načrtovanja in njegove težnje k vseobsežnosti ter znanstveno podprti racionalnosti je skoraj zanesljivo zapečaten. Prevladujoči način ravnanja bo najverjetneje bližje neke vrste družbenemu diskurzu, ki pa seveda ne sme voditi v sfero naivnega ali celo kaotičnega. Nujna so jasna in zavezujoča pravila diskurza. V tem pogledu mora biti država tista, ki naj postavi takšna pravila in jih nadzira ter zahteva njihovo spoštovanje.

Vloga planerja in značaj planov v tej preobrazbi načrtovanja se bo morala prilagoditi povečani stopnji komunikativnosti. Priprava sodobnega plana bo v bodoče bolj kot od klasičnih planerskih aktivnosti odvisna od izpeljave odprtega (diskurzivnega) procesa. To seveda ne pomeni, da bi bilo treba opustiti klasične načrtovalske in druge specialistične kompetence in se omejiti le na vlogo mediatorja v tem procesu. Verjetno bi bilo bolj učinkovito načrtovalsko tehnično oz. specialistično znanje vključiti v proces nastajanja planov. V tem tipu načrtovanja načrtovalec izgubi v klasičnem pomenu razumljeno osrednjo vlogo.

V tradicionalnem načrtovanju je bil prostorski načrt statičen, običajno kartografsko prikazano stanje zelenih prostorskih pogojev, ki so bili opredeljeni kot pravila in s tem zelo statični. V t.i. kooperativnem načrtovanju pa načrti ne bi postali prehitro zastareli, pač pa bi bila njihova glavna naloga v smislu medija za komuniciranje. Seveda kartografska vizualizacija pogojev, scenarijev in razvojnih možnosti tudi za sodobnega načrtovalca ostaja dragocen vir za spodbujanje in strukturiranje planskih diskurzov.

Strateško načrtovanje bi na ta način pomenilo splošen procesni okvir, ki bo počasi zamenjalo zastarele znanstvene in tehnične zahteve po racionalnosti s poudarkom na procesu in odprtem planskem diskurzu. Prostorsko načrtovanje ne sme biti le tehnokratska obveza, ki svoj obstoj črpa iz znanosti in pravnih zavez, pač pa mora biti zavezano tudi k družbenim diskurzom.

Sodobno prostorsko načrtovanje torej praviloma ne bo več administrativno odločanje o bodoči rabi zemljišč, pogosto tudi ob pomanjkanju strokovnih argumentov in s pomočjo politične intervencije. Za razliko od tega se bi moral pričeti uvajati pojem *strateško* načrtovanje, ki se razlikuje od prejšnjih načrtovalskih pristopov v načinu delovanja. Tu gre v prvi vrsti za usklajevanje interesov različnih akterjev, ki vstopajo v načrtovalski proces s svojimi, t.i. sektorskimi politikami. Strateško načrtovanje torej skuša usmerjati posamezne odločitve in imeti predvsem koordinativno vlogo v razmerah

2 NAMEN IN CILJI NALOGE

2.1 Časovna komponenta v prostorskem načrtovanju

Namen naloge je ugotoviti, kakšen je pomen razmerja med strateškim in izvedbenim vidikom prostorskega načrtovanja. Zanima nas vprašanje »časovne komponente« v prostorskem načrtovanju ter s tem povezanega vprašanja stopnje (ne)gotovosti glede pričakovanja prihodnosti, kot posledice sprejetih odločitev v načrtovalskem procesu. Dejstvo je, da negotovost glede pričakovanja prihodnosti narašča s časovno oddaljenostjo dosega cilja. Obratno velja, da večjo gotovost zagotavlja kratkoročno, bolj podrobno in bolj determinirano načrtovanje, za katerega je značilno, da so na voljo vsi »parametri napovedovanja in odločanja«. Vendar pa se z večjo gotovostjo izgublja celovitost oziroma konceptualnost; zaradi drevesa ne vidimo gozda. Čim ni več pregleda nad celoto, so posamične načrtovalske rešitve sicer lahko še skladne s cilji in kot take predstavljajo skladen del celote, medtem ko se že lahko pričakujejo odkloni od prvotno postavljenih okvirov načrtovanja in s tem zopet povečevanja negotovosti za morebitne odločitve, ki sledijo.

Prostorsko načrtovanje, katerega predmet sta fizični urbani in krajinski prostor, za razliko od gospodarskega načrtovanja obdeluje nekaj, kar že obstaja, kar je treba spoznati in obravnavati v celotnem obsegu. Prostor se neprestano spreminja, zato je prostorsko načrtovanje kontinuiran proces. Zaradi te specifikke prostora mora imeti prostorsko načrtovanje svojo dolgoročno dimenzijo, kar pomeni vsaj petnajst ali dvajsetletno obdobje. Dolgoročnost v prostorskem načrtovanju se v prostorskih načrtih najpogosteje izraža s sicer ohlapno rezervacijo prostora za še ne povsem znano in gotovo prihodnost oziroma za še neznanega investitorja (Novak, 1990) Za razliko od tega številne prvine ekonomskega načrtovanja nimajo prostorskih razsežnosti in jih ni mogoče kar tako prenesti na konkretno zemljišče. Po drugi strani spet obstajajo področja in interesi v prostorskem načrtovanju, ki so prav nasprotni zakonitostim razvojnega načrtovanja. Ključni vidiki, ki so vključeni v prostorsko načrtovanje, imajo zato različne časovne horizonte. Gospodarski in socialni od enega do največ pet let, medtem ko segmenta varstva okolja pravzaprav ni mogoče vpeti v neke zelo določne časovne okvire. Ti so namreč lahko zelo različni – od npr. enega leta do dvajset in več let, ko gre za

dolgoročne usmeritve in sanacije posledic onesnaženj večjega obsega. Prostorsko in razvojno načrtovanje imata sicer podobno logiko. Razlike so poleg prej omenjenih časovnih okvirov predvsem v metodoloških pristopih. Pri razvojnem načrtovanju je v primerjavi s prostorskim, poglobljeni poudarek namenjen postavitvi ciljev za oblikovanje razvojnih/gospodarskih programov in na tej podlagi pripravi projektne dokumentacije. Za razliko od razvojnega gre pri prostorskem načrtovanju in varstvu okolja na konceptualni ravni za medsebojno povezanost ekonomskih učinkov z načeli vzdržnega prostorskega razvoja s pomočjo socialnih elementov. Za razliko od razvojnega načrtovanja, ki temelji na ekonomskih zmožnostih uresničitve načrtov v časovno dogovorjenem okviru, ima prostorsko načrtovanje dolgoročne razsežnosti in pomembno posredniško vlogo med obema vidikoma implementacije ciljev. Ta funkcija se običajno konkretizira ob pomoči kompleksno zasnovanih vrednotenj načrtovanih posegov v prostor in s koordinacijo različnih interesov med posameznimi akterji (Pogačnik et al., 2005)

Vse bolj se žal v praksi kaže tudi težnja nasprotovanja pomenu dolgoročnosti pri prostorskem načrtovanju. Vendar, tako kot vsiljevanje prevelike dolgoročnosti pravzaprav paralizira ekonomsko načrtovanje, na drugi strani reduciranje prostorskega načrtovanja v smislu doseganja kratkoročnih ciljev za vsako ceno pomeni pravzaprav njegovo razvrednotenje in končno celo ukinitve. Vse preveč se namreč ob odsotnosti dolgoročnega načrtovalskega pristopa sprejemajo kratkoročne »ad hoc« rešitve, oziroma nenačrtno reševanje tekočih problemov. Namesto spodbujanja razvoja in uporabe sodobnih metod prostorskega načrtovanja predvsem v fazi postavljanja osnovnih konceptov prostorskega razvoja so se vse bolj pričeli uveljavljati posamezni sektorski pristopi s svojim načrti, ki počasi onemogočajo celovitost prostorskega načrtovanja. Nesprejemljivo bi namreč bilo, da bi prostorski načrtovalci prevzeli vlogo »sestavljavcev« sektorskih načrtov in jih skušali nato nekritično uveljaviti kot celovit prostorski načrt.

Usmerjanje in načrtovanje prostorskega razvoja je dejavnost, s katero hočemo v določenem časovnem obdobju doseči določene prostorske razmere (Kos, 2002) Ključno za izvajanje te dejavnosti je, da so na razpolago znani in transparentni cilji ter da se ustrezno usmerjajo in koordinirajo subjekti in viri, ki so pri tem potrebni. Nujna je povezanost tako ciljev kot subjektov in virov, saj ni mogoče določati takih ciljev brez predhodno ugotovljene možnosti

oziroma usposobljenosti njihovega doseganja. V nasprotnem postanejo cilji spisek nerealnih želja. Ta medsebojna povezanost praktično pomeni, da je določanje ciljev omejeno s sposobnostjo njihove realizacije.

Tu se po Kosovem mnenju soočimo z enim od ključnih problemov prostorskega načrtovanja. Ta problem se kaže v tem, da realizacija ciljev v nekem časovnem okviru lahko odstopa od prvotno začrtane smeri zaradi številnih dejavnikov, ki so del načrtovalskega procesa. Morda eden od najpomembnejših dejavnikov, da do tega ne bi prihajalo, je delovanje institucionalnega sistema in stopnja zaupanja vanj. Institucionalni sistem je glavni nosilec procesa prostorskega načrtovanja kot formalizirane in institucionalizirane aktivnosti in je odgovoren za razrešitev problemov predvsem z vidika njegove večje koherentnosti. Poleg tega je potrebno ločiti temeljne dolgoročne vrednostne usmeritve na eni strani ter konkretne, praktične načine reševanja zadev na drugi strani. V zvezi s tem je ugotovljeno, da gre pri načrtovanju predvsem za iskanje nekega optimalnega razmerja med splošnim, dolgoročnim ter konkretnim, takojšnjim (Mlinar, 1971). Od tega razmerja je odvisno, koliko bo učinkovito zavestno prizadevanje za spreminjanje okolja glede na privrženost določenim vrednotam. Približati se torej želimo tisti ravnovesni točki, pri kateri je razmerje med splošnim, to je dolgoročnim in vizionarskim, ter konkretnim in pragmatičnim takšno, da zagotavlja največjo spremembo pod vplivom našega načrtnega delovanja v zeleni smeri. Pri tem vprašanju naj ne bi šlo za alternativo, temveč za iskanje komplementarnosti enega in drugega dejavnika, čeprav slej ko prej ostaja ali se celo zastruje navzkrižje med njima tako, da vse večja časovna odmaknjenost in zato vse manj konkretna vsebina sproža na drugi strani večjo mero pragmatizma.

Klasični državni način oblastvenega zagotavljanja določenega prostorskega reda se prvenstveno opira na uporabo prepovedi in sankcij. Predvsem se nekaj prepoveduje ali zapoveduje z avtoriteto države. Z vidika obravnavanega razmerja »splošno – podrobnejše« je bilo v prejšnjih pa tudi v aktualni zakonodaji predvidenih premalo prvin, ki bi usmerjale k uveljavitvi načrtovanega ter premalo stimulacije k iskanju boljših rešitev. Vse preveč je bilo in je še prisotnih zapovedi in prepovedi, ki imajo za posledico tudi določeno omejevanje razvojne iniciative, zaostajanje v reševanjih vlog občanov ipd. (Bučar, Šmidovnik, 1975). Poskrbeti bi morali za enakomerno razmerje med ukrepi za vzpodbujanje na eni strani ter

ukrepi za preprečevanje in restrikcije na drugi strani. Čim bolj je poudarjen prvi pristop, tem manjša je potreba po drugem, restriktivno sanacijskem pristopu.

Problem časovne opredelitve načrtovanja je torej v največji meri problem stopnje zanesljivosti napovedi. Odsotnost splošnih usmeritev, kriterijev in vrednot pogojuje način delovanja, ki je prepuščeno bolj ali manj naključnim okoliščinam, izhajajoč iz trenutne objektivne situacije in položaja tistih, ki so v položaju, da odločajo. Kolikor je to dopuščeno, se soočamo z veliko mero subjektivnosti in celo arbitrarnosti. Tak način delovanja povečuje vlogo birokracije in izpostavljenost občanov arbitrarnosti različnih upravnih postopkov. Pravila igre niso jasno določena, zato se poveča pomen vloge birokracije in njene samovolje. Nasproti temu pa je občan še bolj podrejen, pojavlja se predvsem v vlogi objekta obravnavanja in živi v položaju negotovosti.

2.2 Delovna hipoteza

Dejstvo je, da se je v zadnjem času, zlasti po uveljavitvi tržnega gospodarstva v Sloveniji, razmerje med strateškim in dolgoročnim vidikom ter podrobnejšim in kratkoročnim vidikom prostorskega načrtovanja pričelo intenzivneje zamegljevati. To potrjujejo številna razhajanja med načrtovanim in realiziranim, kar je nesporno možno opaziti v fizičnem prostoru. Strateški cilji in načela, uveljavljeni v najrazličnejših dokumentih, od mednarodnih do lokalnih, čeprav splošno sprejeti s strani družbe, praviloma v praksi ostajajo neuresničeni, ne da bi bili odkriti pravi vzroki obstoječega stanja in analizirane njihove posledice. Soočamo se z vse večjim številom trenutnih in parcialnih interesov, tako političnih kot tudi interesov različnih interesnih skupin, ki se uresničujejo, ne glede, da so deloma ali celo povsem v nasprotju z dolgoročno opredeljenimi cilji. Razlogov za tako stanje je veliko in so zelo kompleksni. Zagotovo pa k temu pripomorejo tudi številni medsebojno nepovezani in neusklajeni interesi nosilcev razvoja posameznih dejavnosti, katerih veljavni sektorski dokumenti nimajo povezave s sprejetimi dolgoročnimi cilji prostorskega razvoja. Samo strokovno pripravljene strateški prostorski načrti niso dovolj, da bi lahko delovali kot ključni instrumenti za integracijo prostorskih in okoljskih ciljev.

Učinkovito prostorsko načrtovanje temelji na teoretski podmeni, da mora biti vzpostavljena jasna povezava med strateškim in operativnim (normativnim) vidikom prostorskega načrtovanja. Kolikor ta ni vzpostavljena, »srž« prostorskega načrtovanja izgubi na pomenu in preostane urejanje prostora sprotno lobiranje za umeščanje investicijskih projektov v prostor. Večina uveljavljenih sistemov prostorskega načrtovanja običajno najprej določi strateške cilje prostorskega razvoja, ki naj bi se nato izvajali bolj ali manj v skladu z njimi. Težava, ki pri tem nastane, je, da se s potencialnimi problemi oziroma odkloni od zastavljenih ciljev soočimo šele v fazi nastanka posledic predhodno sprejetih strateških odločitev, ki so praviloma načelne narave.

Kot smo že ugotovili, se v zadnjem času v svetu vse bolj uveljavlja prepričanje, da je togo opredeljen hierarhični sistem prostorskega načrtovanja preživet in da bi morale biti sodobno prostorsko načrtovanje veliko bolj dinamično in prilagojeno naglo spreminjajočim se razmeram (Salet, Faludi, 2000). Klasični načrtovalski pristopi naj bi postali neprimerni za spoprijemanje z globalnimi in lokalnimi izzivi, s katerimi se dandanes srečujejo države, regije in mesta. Pri tem pa se nam postavlja vprašanje, ali posledično to pomeni, da ni treba imeti dolgoročne vizije razvoja. Po eni strani imamo opraviti s klasičnim, administrativno podprtim in strogo hierarhično zasnovanim sistemom, ki na podlagi sprejetih dolgoročnih razvojnih vizij proizvaja natančno predpisane izvedbene dokumente, po drugi strani pa se srečujemo s poskusi odmika od tega sistema v smislu uvajanja metod t.i. družbenega diskurza (Salet, Faludi, 2000) in hitrejšega prilagajanja trenutnim razmeram.

Brez opredelitve strateških ciljev in splošnih usmeritev si ne moremo zamišljati učinkovitega izvajanja načrtovanega prostorskega razvoja. Hkrati se nam postavlja vprašanje, kako se izogniti odklonom od teh ciljev, ki se pojavijo v fazah njihove implementacije. Možen odgovor je v trditvi, da je treba ohraniti nujnost povezovanja dolgoročnih, strateških in kratkoročnih, konkretnih vidikov v prostorskem načrtovanju. Vprašljiv je le način vzpostavljanja in vzdrževanja te povezave, saj iz empirično ugotovljenih izkušenj vemo, da so splošna načela in usmeritve, tako na mednarodni kot nacionalni ravni, ustrezno opredeljene, medtem ko se njihova implementacija v segmentu lokalnega načrtovanja ne upošteva ustrezno, ali pa se celo povsem izgubi (Ravbar, 2007).

Temeljna hipoteza naloge je, da je v prostorskem načrtovanju treba nujno ohraniti povezavo dolgoročnih, strateških in kratkoročnih, konkretnih (operativnih) vidikov v prostorskem načrtovanju. Vendar pa mora biti proces prostorskega načrtovanja zasnovan tako, da bo v fazi implementacije dolgoročnih strateških ciljev omogočeno transparentno pogajanje in usklajevanje interesov pri izvajanju posameznih prostorskih projektov. Za to morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji:

- poudarek mora biti na (ponovni) uveljavitvi procesa družbene komunikacije (diskurza) v prostorskem načrtovanju, kjer strateški plan simbolično povzame družbena pričakovanja in oblikuje okvir bodočega delovanja;
- za spremljanje izvajanja strateških ciljev prostorskega načrtovanja mora biti na voljo dovolj strokovno usposobljenega kadra;
- vzpostavljen mora biti sistem spremljanja izvajanja strateških ciljev prostorskega načrtovanja.

Osnovni pogoj za učinkovito prostorsko načrtovanje je redefinirati, ponovno vzpostaviti in voditi takšen načrtovalski proces, ki bo imel podlago v demokratično in strokovno podprtem povezovanju različnih interesov. V ta namen bi bilo treba ustanoviti ali oblikovati različne oblike forumov, kjer bi se soočali argumenti strokovne javnosti, interesi lokalnega prebivalstva ter politični interesi, hkrati pa bi potekala izmenjava pogledov in mnenj celotne javnosti. Možnost povečanja javnega vpliva na načrtovanje je za doseganje čim večje stopnje usklajenosti med strateškim in podrobnejšim prostorskim načrtovanjem zelo pomembna. Celotna javnost mora dobiti možnost, da postane-aktivnejša pri oblikovanju odločitev in sicer na način, da bo dejansko sodelovala v postopku, ne le sprejemanja odločitev, pač pa tudi njihovega oblikovanja. Hkrati pa se mora zavedati, da nečesa, kar je strateško načrtovano, ni mogoče zaobiti zaradi zahtev trenutne vladajoče politične elite ali drugih trenutnih interesov. Možnost javnosti, da lahko vpliva na pogoje življenja v okolici svojega doma, je odločilnega pomena za občutek pripadanja skupnosti in s tem k socialni enotnosti. Naloga prostorskih načrtovalcev v načrtovalskem postopku je torej prav v tem, da odigrajo vlogo posrednika in prispevajo k zblizevanju nasprotnih interesov ter dosežejo kompromis med različnimi vrednostnimi shemami glede na konkretno prostorsko strategijo in situacijo.

2.3 Metoda dela

V pričujoči nalogi je bila na osnovi opisne znanstvene metode izvedena analiza razpoložljivega strokovnega gradiva in analiza mednarodnih in slovenskih prostorskih razvojnih dokumentov. Na podlagi analiz strokovne znanstvene literature in analize empiričnih primerov implementacije sprejetih slovenskih strateških razvojnih in prostorskih dokumentov ter zakonodaje s področja urejanja prostora so podane rešitve izpostavljenih problemov.

Na osnovi teoretičnih izhodišč strateškega prostorskega načrtovanja je ugotovljeno, kako strateški cilji oziroma odločitve vplivajo na njihovo kasnejšo realizacijo v prostoru. Na primeru ekspertnih mnenj izbranih strokovnjakov o pomenu vizije prostorskega razvoja Mestne občine Ljubljana je predstavljen pojem »vizije« kot oblike »neformalnega načrtovanja« v kontekstu strateškega prostorskega načrtovanja.

Na osnovi tako pripravljene analize ugotavljamo, kateri so temeljni dokumenti s področja urejanja prostora v okviru EU ter kakšne so njihove posledice pri operacionalizaciji urejanja prostora v Sloveniji. Seznanili smo se z glavnimi usmeritvami teh dokumentov za učinkovit prostorski razvoj ter s ključnimi prioritetami pri posodobitvi sistema prostorskega načrtovanja z namenom, da bi ugotovili, na kakšen način v Sloveniji temu sledimo oziroma, ali te smernice upoštevamo. Na primerih izbranih štirih držav iz EU smo pregledali sodobnejše sisteme urejanja prostora, s hkratnim ugotavljanjem, ali in kako je v njihovih institucionalnih prostorskih aktih in administrativni organiziranosti področja načrtovanja opredeljeno razmerje med strateškimi vidiki dolgoročnega in operativnimi vidiki podrobnejšega prostorskega načrtovanja, oziroma kakšni mehanizmi so na voljo za njihovo implementacijo.

Za namen primerjave z evropskimi strateškimi prostorsko razvojnimi dokumenti je bila na osnovi pregleda slovenskih državnih razvojnih in prostorskih aktov, izdelana analiza njihove učinkovitosti oziroma možnosti njihove implementacije. Izvedena je bila analiza slovenske zakonodaje in sicer aktualne prostorske zakonodaje in sektorske zakonodaje ter opis razmerij med njimi. Na ta način smo opredelili probleme, ki se pri tem pojavljajo, ter na konkretnem

primeru strateškega in izvedbenega prostorskega akta izbrane občine izpostavili njuno medsebojno razmerje med obema vidikoma načrtovanja na lokalni ravni.

Na osnovi analitičnih spoznanj iz zakonodaje ter poznavanja strateških državnih prostorskih dokumentov smo izdelali model urejanja, organizacije in vodenja različnih vidikov državnega nadzora nad lokalnim prostorskim načrtovanjem z operativnim načinom potrjevanja občinskega prostorskega načrta.

3 TEORETSKA IZHODIŠČA STRATEŠKEGA PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

3.1 Splošno o strateškem vidiku prostorskega načrtovanja

Glede na besedni izvor pridevnik »strateški« izhaja iz vojaškega pojma »strategija«, oziroma iz »aktivnosti vodenja ali organiziranja vojske nasploh z namenom vojevati in dobiti vojno«, ali iz »umetnosti uporabe boja v okviru vojne« (Needham, 2000). V teh definicijah sta dva pomembna vidika: prvi poudarja pomen doseganja ciljev, medtem ko drugi poudarja uporabo ustrezne poti za doseg cilja.

Pogosto je pojem »strateško načrtovanje« uporabljen le v relaciji do prvega vidika. Mnoge teoretske definicije poudarjajo zgolj »dolgoročno dimenzijo« kot razvojni domet in s tem za doseg ciljev in ne kot način »kako« realizirati razvojne cilje oziroma opredeliti merila in ukrepe za njihovo doseganje. To je nekako samoumevno v prostorskem načrtovanju kot dejavnosti, ki je v mnogih državah hierarhično organizirana. V resnici je oblikovanje dolgoročnih perspektiv pogosto določeno kot obveznost oblasti višjega ranga, medtem ko je njihova implementacija prepuščena nižjim oblastem. Obe komponenti, *vizijo* in *realizacijo*, pa je mogoče obravnavati tudi skupaj, kar naj bi bil eden od bistvenih vidikov načrtovanja.

Dolgo časa je načrtovanje slonelo na t.i. celovitem ali vseobsegajočem planu (angl. »comprehensive plan« ali v primerih mest »master plan«), za katerega je bilo značilno, da je bil precej statičen, kljub temu, da je vključeval tudi obravnavo socialnih in ekonomskih razvojnih vidikov. V tem času, v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja, je bila vloga in pomen administrativnih oblasti na vseh ravneh bistveno večja kot danes, spremembe na socialnem, tehničnem, znanstvenem in prostorskem področju pa bistveno manj pogoste, kot so danes. Že konec devetdesetih let, zlasti pa v začetku tega stoletja, je postalo jasno, da so viri omejeni in da nove razmere terjajo drugačen način razmišljanja o prihodnosti. Z razvojem družbe so se pojavile nove družbene okoliščine. Pod vplivom aktualnega ekonomskega, socialnega in tehničnega razvoja se evropska in svetovna družba sooča z globalizacijo, okoljskim onesnaženjem, spremembo podnebja, imigracijami, gentifikacijo, novimi ekonomskimi centri moči, itd., kar vse je neodvisno od historičnih, nacionalnih, regionalnih in lokalnih meja. To

kar je bilo prej strogo vodeno v okviru administrativnih meja političnih skupnosti in pod nadzorom oblastnih organov, je danes podvrženo številnim vplivom in interakcijam na različnih ravneh. Spreminja se vloga urbanih središč ob današnjih mejah in obstoječih prometnih povezavah, prometni tokovi se krepijo, povečuje se težnja po skupnih zavarovanih območjih, tudi po skupnem načrtovanju turističnih območij, soočiti se bomo morali z zahtevami za skupen nadzor onesnaževanja okolja in ohranjanja krajine. Politične spremembe zadnjih let so v državah članicah že sprožile spremembe, ki se odražajo v novi prostorski strukturi (Naprudnik, 2005).

Politične entitete javnega značaja (nacionalne države, regije, občine in različne oblike vmesnih administrativnih ravni) so skoraj praviloma omejene z administrativnimi mejami, ki ne ustrezajo območjem, v katerih ljudje delajo in živijo. Tudi območja trga, kjer so delovna mesta, potrošniki in dobavitelji, največkrat ne sovpadajo s t.i. administrativnimi planskimi območji. Te razmejitve so rezultat zgodovinskih procesov in političnih odločitev, ki so se nanašale na politično stvarnost toka dogodkov iz zgodovine. Učinkovito prostorsko načrtovanje mora biti zato navezano na območja, ki so med seboj funkcionalno povezana. Za strateško načrtovanje bi morala biti območja identificirana tako, da bi se kazala soodvisnost v zadevah, ki so pomembne za bodoči razvoj območja kot celote. Odločitev, ali predmet strateškega načrtovanja sovpada z obstoječimi administrativnimi mejami ali ne, je stvar dogovora. V mnogo primerih so te administrativne meje komaj še relevantne v primerjavi s funkcijskimi omrežji. Spričo dejstva, da ima javna uprava na različnih ravneh v državah članicah EU zakonsko določene pristojnosti nad prostorskim načrtovanjem, to pomeni, da bi resno strateško prostorsko načrtovanje zahtevalo sodelovanje različnih kombinacij oblastvenih organov na različnih ravneh.

3.2 Definicije in značilnosti

Ena od številnih definicij strateškega načrtovanja se glasi:

- *»Strateško načrtovanje je opredeljeno kot družbeni proces, s katerim nameravamo načrtovati in uresničiti želen prostorski razvoj na določenem območju. V tem procesu lahko razločimo štiri podprocesse:*

- *načrtovanje dinamičnega in vzdržnega dolgoročnega razvoja,*
- *ukvarjanje z dnevno politiko, iskanjem in odpravljanjem težav ter ukrepi, ki podpirajo aktivnosti,*
- *sprejemanje odločitev, pri čemer se vključujejo možni soudeleženci,*
- *proces, ki omogoča ljudem izboljšanje njihovega bivalnega okolja in sodelovanje v družbi» (Van den Broek, 1995).*

Ta definicija povzema različne značilnosti strateškega načrtovanja, kot so:

- osredotočeno je na omejeno število pomembnejših vprašanj;
- zavzame kritičen pogled do okolja na način določanja prednosti in slabosti v kontekstu priložnosti in nevarnosti;
- preverja zunanje trende in učinke;
- identificira in zbira glavne investitorje (javne in zasebne);
- omogoča široko in raznoliko vključevanje javnosti tekom planskega procesa;
- oblikuje planske strukture in razvojne vsebine, okvire oblikovanja in sprejemanja odločitev za vplivanje in upravljanje prostorskih sprememb;
- ukvarja se z novimi idejami in procesi, ki jih razširja in s tem proizvaja načine razumevanja, načine izgrajevanja dogovorov in načine organiziranja in mobilizacije z namenom uveljavitve vplivov na različnih območjih;
- na obeh ravneh, dolgoročni in kratkoročni, je osredotočeno na odločitve, ukrepe in monitoring, povratne informacije in revizijo (Albrechts, 1999).

Needham je zbral argumente za in proti obstoju strateškega načrtovanja (Needham, 2000). Ugotovil je, da če želimo konkretno ukrepati, spremeniti stvari in najti »*dobre rešitve*«, potem moramo poskušati oblikovati strateški načrt. Poleg tega si je treba prizadevati tudi za podporo javnosti in jo motivirati k dejanjem. Njegovi glavni argumenti proti takšnemu načrtu so se nanašali na slabosti ali celo nesposobnost odgovornih oblasti, neustrezno institucionalno strukturo in organiziranost, odsotnost aktivnega zasebnega sektorja in pomanjkljive sposobnosti načrtovalcev.

V teoriji obstaja poleg prej navedene še ogromno število definicij strateškega načrtovanja. Dve od mnogih se glasita:

- *»Strateško prostorsko načrtovanje lahko razumemo kot družbeni proces za usmerjanje različnih akterjev in institucij v razdrobljenem, prepletenem in negotovem okolju z namenom dati vzpodbude in motivirati glavne nosilce razvoja ter zagotoviti okvir in pogoje za sprejem odločitev o spremembah v prostoru« (Hutter, Wiechmann, 2005).*

in

- *»Strateško (generalno) načrtovanje je nedvomno videno kot proces, v katerem nekdo načrtuje ali preureja za vnaprej in kot aktivnost, ki je slej ko prej v rokah posameznikov in skupnih teles. Fizično načrtovanje pa je po drugi strani videno kot nekaj, kar se nanaša na fizično obliko ali na nekaj, kar že obstaja ali bi lahko nastalo v prihodnosti. Tak plan je predstavitev aktualnih fizičnih struktur oziroma elementov v geografskem ali prostorskem smislu.« (Bruton, 1974).*

Posebej opazna je renesansa strateškega načrtovanja v primerih načrtovanja prihodnosti evropskih mest in regij. V zadnjih letih jih je večje število, iz različnih razlogov, pripravilo in sprejelo dolgoročne razvojne in prostorske koncepte za oblikovanje njihove prihodnosti. Eden od razlogov je zagotovo intenzivna urbana politika EU.

Vprašanje je, ali in koliko se vsi ti raznoliki pristopi oziroma koncepti razlikujejo od narave vseobsežnih razvojnih načrtov iz 70-tih let in od projektno naravnanih planskih pristopov iz 80-tih let prejšnjega stoletja. Vse bolj očitno je, da so prevzeli *idejo vzdržnega razvoja* kot bistveno načelo in temeljno sporočilo sodobnega načina življenja. Empirične raziskave, ki skušajo dokazati, da je razvoj kompetitivnosti v svetu globalne ekonomije glavni generator prostorskih planskih spodbud, tega ne potrjujejo (Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003). Namesto tega je prostorsko načrtovanje osredotočeno na pristope z vidika politik teritorialnega povezovanja in dolgoročnega načrtovanja z namenom izboljšanja kakovosti življenja, za krepitev regionalne identitete in za razvijanje novih oblik regionalnega povezovanja.

Zanimiva je naslednja definicija:

- *»Strateško prostorsko načrtovanje lahko razumemo kot družbeni proces, v katerem se ljudje v različnih institucionalnih skupinah in položajih združijo v oblikovanju planskega procesa in razvijajo vsebine za upravljanje prostorskih sprememb. Ta proces ne proizvajajo*

le formalnih produktov v obliki politik in projektnih predlogov, temveč tudi oblikuje okvir odločanja, ki lahko vpliva na določene vpletene strani in jih spodbuja k bodočemu investiranju in dovoljenim aktivnostim. Ta proces lahko tudi privede do različnih možnosti razumevanja, načinov organiziranja ter mobilizacije v političnih krogih.» (Healey et al, 1997).

Ta splošna definicija, pa tudi prejšnje, kaže na to, da strateško prostorsko načrtovanje nima enoznačne definicije, pač pa ponuja širok razpon tolmačenj. Ne glede na mnogotere različice in poudarke predvsem glede procesnih dimenzij, je (strateško) prostorsko načrtovanje v Evropi najpogosteje razumljeno kot oblastno (vladno) strateško delovanje na mestni, lokalni (občinski) ali regionalni ravni. Dejstvo je, da vodenje mesta, občine ali regije pomeni možnost upravljati in nadzorovati prostorski razvoj tudi s političnim vplivom in z določitvijo skupnih ciljev. V tem pogledu strateško prostorsko načrtovanje vključuje ne le tehnične analize, pač pa tudi razvoj specifičnih prostorskih »logik« in »metafor«, ki vsebujejo »številne in raznolike elemente prepričevanja« (Albrechts, Healey, & Kunzmann, 2003).

Sodobni raziskovalci strateškega prostorskega načrtovanja (Healey et al. 1997, Salet & Faludi 2000, Albrechts, 2001, Friedmann, 2004) prepoznavajo vitalno pomembnost procesa in poudarjajo dinamični vidik sprememb prostorskega razvoja. Kljub pomembnosti časa v tem procesu je teorija in praksa strateškega prostorskega načrtovanja posvetila le delno pozornost vprašanju časa kot pomembne fleksibilne družbene prvine in ne le kot postranske informacije.

Strateški načrtovalski pristop bi se torej moral razvijati ne le z reguliranjem razvoja z zakonsko določenimi načrti, pač pa predvsem s kontinuirano obravnavo razvojno naravnanih zadev in razvojem novih možnosti. Čeprav ponekod tak načrtovalski pristop ni običajen, ali pa dejansko sploh ni v uporabi, bi lahko takšen tip načrtovanja poimenovali »*neformalno načrtovanje*«. Značilno zanj je, da ni prvenstveno usmerjeno v pripravo zakonsko določenega načrta, pač pa prevzema bolj neke vrste splošno odgovornost oblastvenih organov glede bodočega razvoja na njihovih območjih in razvija fleksibilen pragmatičen pristop, ki ni absolutno formalno določen. Tak tip načrtovanja se osredotoči na proces doseganja maksimalnega možnega soglasja med relevantnimi nosilci načrtovanja glede bodočnosti na območju obravnavane prostorske entitete, vsakega z vidika njegove odgovornosti.

3.3 Načela strateškega prostorskega načrtovanja

Kadar govorimo o procesu prostorskega načrtovanja, ne moremo mimo spoznanja o nujnosti t.i. »vstopnih parametrov« za načrtovanje - sektorskih podatkov in načrtov. Ljudje so se večinoma namreč sposobni pogovarjati ravno o zadevah, ki se nanašajo na osnovne potrebe – oskrbo z vodo, kanalizacijo, cestno infrastrukturo, stanovanja, poslovne in proizvodne dejavnosti. Gre za potrebe glede osnovnih storitev, kar je glavni interes večine ljudi. To je tudi razlog, da se v procesih javnih obravnav prostorskih aktov razprava vedno začneja prav o teh vprašanjih. To je razumljivo tudi zato, ker je večina vladnih oblasti organiziranih na hierarhičen, sektorski način z ministrstvi in oddelki, ki se ukvarjajo s sektorskimi programi in njihovo realizacijo. V zavesti večine ljudi, celo nekaterih prostorskih načrtovalcev, je prostorski načrt bolj ali manj usklajena vsota vseh sektorskih potreb, »prevedena« v namensko rabo prostora in s tem povezanimi pravili glede poseganja v prostoru (Van den Broek, 1995).

Vendar pri tem ne gre le za ukvarjanje s prostorskimi potrebami družbe in njihovo programsko realizacijo, pač pa mora prostorsko načrtovanje pomeniti tudi iskanje prostorskih kvalitet kot dodane vrednosti. Stanovanja, infrastruktura in poslovne cone so namreč locirane na določenih konkretnih lokacijah v prostoru z njimi lastno identiteto, nazivom, specifičnimi značilnostmi, zgradbo in obliko. Prostor je okvir za družbeno, kulturno, ekonomsko in ekološko delovanje, zato mora biti prostor v zavesti prostorskih načrtovalcev osrednja točka zanimanja zaradi njegove povezovalne vloge. V vsakem (konkretnem) prostoru je treba prepoznati njegovo zgradbo (strukturo), ki je glavno sredstvo za opredeljevanje kakovosti in s tem povezanimi načeli trajnostnega razvoja. To je razlog, zaradi katerega se ta pristop imenuje ne le strateški, pač pa tudi strukturen. T.i. »predstava o zeleni strukturi«, ki temelji na podrobni preučitvi nekega območja, npr. mesta, je strateška točka za glavne cilje in vizijo bodočega prostorskega razvoja (Van den Broek, 1995).

V praksi prostorskega načrtovanja se vse bolj kaže potreba po bolj akcijsko in realistično naravnem pristopu, ki se prične ne le z ugotovitvijo glede razpoložljivosti sredstev in virov (čas, denar, človeški viri), pač pa tudi s seznanitvijo glede obstoječih prednosti in možnosti,

pomembnostjo zadev, porazdelitvijo moči na območju in možnostjo sodelovanja med akterji. To pomeni, da morajo biti pred začetkom procesa identificirani ključni parametri ter z njimi seznanjeni vsi glavni akterji na določenem območju. Proces mora biti naravnan tako, da so identificirani problemi rešljivi, lahko tudi na več možnih načinov. Vsi vidiki, ki vplivajo na izvedljivost, morajo biti upoštevani: finančna sredstva, družbena podpora ali vsaj možnost njene pridobitve. Prevladujoč način (princip) delovanja je *strateški* oziroma *strukturen* in lahko funkcionira kot katalizator za reševanje ostalih vprašanj. Pomemben vidik je tudi *specifičnost*, ki na nek način lahko odraža realnost, s čimer se zainteresira javnost. Včasih je to lahko problematično, ker ljudje niso neposredno zainteresirani za zadeve, ki niso jasno prepoznane kot sektorske. Tehnike, ki definirajo glavne cilje strateškega načrta, vključujejo analizo območja delovanja, dobro znano analizo prednosti, slabosti, možnosti in pasti (SWOT analiza) ter vrednote, vizije in interese, kar vse je lahko del raziskav s ciljem ugotoviti resnične možnosti za načrtovanje in ukrepanje.

Zelo pomembno načelo strateškega načrtovanja je tudi participacija. Stopnja njenega razvoja je odvisna od razvitosti demokratične družbe in njenih vrednot. V državah z razvito demokracijo v političnem odločanju, so se zelo hitro razvile vedno nove oblike vključevanja prebivalstva v proces načrtovanja. Po eni strani se z razvojem informacijske tehnologije krepi neposreden stik stroke z vsakodnevnimi problemi in interesi ljudi, po drugi strani pa se krepi zavest »uporabnikov« prostora, da je pomembno »biti zraven«.

Prednost strateškega načrtovanja je v pridobitvi široke stopnje participacije z namenom doseči širše družbeno soglasje. Tradicionalno prostorsko načrtovanje je prepogosto izhajalo izključno iz znanstvene racionalnosti in prepogosto so načrtovalci morali z nejevoljo priznati, da rezultati niso v interesu javnosti. Nenadoma so se znašli v vlogi, ko so morali braniti znanstvena dognanja napram domnevni iracionalnosti (neznanstvenosti) in ignoriranju ljudstva. Strateško načrtovanje pomeni odločilen preobrat – v svoji uporabnosti do javnosti to po eni strani pomeni prednost po drugi strani pa tudi velik problem: opredelitev ciljev in določanje prioritet glede izvajanja strategije je rezultiralo v ponovni uporabi iskanja konsenza v procesu med vsemi vključenimi in prizadetimi subjekti. To je povzročilo prilagoditev dotedanje planerske racionalnosti s kakovostnim, odprtim planskim diskurzom. Z vidika demokratične teorije je ta preobrat vseboval znatne demokratične potenciale, po drugi strani

pa ima številne slabosti, saj namesto strogo institucionalnih (zakonodajnih) obvez in usmeritev prevladujejo politični pogajalski procesi, kjer lahko močne organizacije favorizirajo svoje partikularne interese (Blotevogel, 2000).

Med strateškimi nalogami v okviru strateškega načrtovanja ima torej poseben pomen kakovosten razvoj komuniciranja z javnostjo (Ogorelec, 1996). Spoznanje, da sodobno načrtovanje ni le tehnicistično in v okviru normativov obdelan prenos razvojnih interesov, pač pa gre pri tem tudi za socialne vidike, je privedlo do sodelovanja načrtovalcev s skupnostjo. V postopku participacije naj bi se soočale razvojne potrebe in zahteve varstva na način »dvosmerne komunikacije«, torej med načrtovalci na eni in uporabniki na drugi strani. Gre za dejavnost pogajanja, ki ne bi smela imeti ozko določenih pravil delovanja, saj bi morala biti odprta in bi jo lahko kadarkoli sprožil katerikoli akter v procesu načrtovanja zaradi lastnih interesov, interesov skupine ali skupnosti, ki jo zastopa. Osnovno načelo je legitimizacija procesov spreminjanja bivalnega ali drugega okolja. Pri tem so možnosti za participacijo ali motivi posameznih akterjev za sodelovanje v postopkih sorazmerni z močjo pri realizaciji zamisli, odgovornostjo pri izvedbi in zanimanjem ali vplivom na potek realizacije oziroma izvedbe (Mušič, 2000).

Najbolj demokratična oblika participacije je partnerstvo, kjer postopek pomeni pogajanje med vsemi akterji pri razvoju na nekem območju. Kot partnerji sodelujejo predstavniki javnega in zasebnega kapitala, lokalne oblasti, predstavniki stroke, ki delujejo interdisciplinarno, predstavniki lokalne skupnosti, predstavniki lokalnih interesnih skupin in posamezniki. Čeprav se zdi takšen model participacije že kar idealen, pa je vendarle treba ugotoviti, da gre le izjemoma za ravnovesje interesov, saj skoraj v vsaki situaciji prevlada določen interes, tako na strani kapitala, kot na strani oblasti pa tudi na strani lokalnih interesnih skupin in posameznikov. Kljub temu, da tak model participacije zahteva več vloženega napora, več pogajanj in več vlaganj v različne vire, pa je treba stremeti k njemu.

Večsektorska narava strateškega načrtovanja je po eni strani ključna, po drugi strani pa težavna naloga. Za prostorsko načrtovanje je najpomembnejša zahteva premostiti vrzel med kolektivnimi strateškimi preferencami, ki jih zagovarjajo prostorski načrtovalci, in med interesi javnih in zasebnih prostorskih akterjev, ki želijo uveljaviti zeleno rabo prostora.

Prostorski načrtovalci se pogosto znajdejo v situaciji, ko morajo reagirati na prostorske iniciative in obenem oblikovati bodoče smeri razvoja. Treba je reči, da ne glede kako goreče načrtovalci zagovarjajo svoje odločitve, večina iniciativ ostane v rokah drugih akterjev. Prostorsko načrtovanje je po svoji naravi vezano na celoten kontekst in ne le na povezave s tistimi akterji, katerih razvojne perspektive morda imajo možnost uspeha (Salet, 1996).

Za razliko od doslej prevladujoče načrtovalske prakse je povezovalna (sintezna) in usklajevalna vloga strateškega načrtovanja mnogo širša in vsebuje koncepte dolgoročnega napovedovanja ter upravljanja in vodenja različnih prostorskih sistemov. Fizično prostorsko načrtovanje, delno razumljeno tudi kot kratkoročno načrtovanje, katerega namen je izvrševati sestavine strateškega načrta, je vedno bolj spoznano le kot del celotnega procesa načrtovanja.

V zadnjem času lahko opazamo ponovne poskuse intenzivne sinteze med ekonomskimi, socialnimi in prostorskimi vidiki razvoja, ki so bili sicer značilni za konec 60. let in začetek 70. let prejšnjega stoletja (Ravbar, 2007). Tak razvojni model je bil oblikovan tudi v sistemu družbenega planiranja, ki je planiranje združeval v t.i. planskih sestavinah – ekonomskih, socialnih in prostorskih. Ne gre več le za ukvarjanje z urbano formo samo, pač pa s prostorsko problematiko gospodarstva, organiziranostjo družbe, vključevanjem raznih politik ter z vlogo institucij v družbenih spremembah. Več kot očitno je, da sleherni znanstvena ali operativna strategija reševanja problemov na prostorskem in okoljskem področju zahteva interdisciplinarno organiziranost na vseh ravneh. Koordinacija vseh navedenih vidikov v prostorskem načrtovanju in postopno uresničevanje ekonomskih odločitev je zelo kompleksna dejavnost, zato je nujna boljša koordinacija med ekonomskimi in socialnimi investicijskimi programi in prostorsko (fizično) implementacijo na različnih nivojih v različnih merilih, od države, preko regije do mesta. Potrebovali bi torej bolj energičen pristop h koordiniranemu upoštevanju socialnih, ekonomskih in fizično planskih ciljev.

3.4 Načrti kot produkt načrtovanja – značilnosti in kritike strateških načrtov

Načrtovanje je nenehen (*kontinuiran*) proces. Produkti tega procesa so prostorski načrti. Čeprav zasnovani kot vseobsežni so bili prostorski načrti pogosto bolj odraz oziroma »seštevek« posameznih politik kot pa usklajenih odločitev o bodoči podobi skupnosti. Iz tega

je izšlo spoznanje, da se strateški plani dejansko uresničujejo skozi serijo *inkrementalnih* odločitev in ne z uporabo akcijskih izvedbenih programov, ki bi imeli podlago v planu. Vendar pa tak tip načrtovanja ne odgovarja ustrezno na razvojne izzive sodobne družbe. *Plan/načrt* kot statična projekcija prihodnosti določene skupnosti se mora umakniti *celovitemu načrtovalskemu procesu*, ki vsebuje in koordinira različne sektorske plane, programe in postopke. Znotraj tega kontinuiranega procesa se v specifičnem časovnem obdobju oblikujejo in preverjajo različni planski vidiki. Prostorski načrti naj bi na ta način postali bolj splošni, s podrobnejšim oziroma specifičnim (fizičnim) načrtovanjem prioritarno usmerjeni le v tiste dele, kjer bi morale biti odločeno bodisi o ključnih razvojnih zadevah ali o specifičnih ureditvah.

Strateški načrt skuša odgovoriti na vprašanja o temeljnih zadevah in problemih razvoja lokalne skupnosti. Tak plan skuša povezati dolgoročne cilje s številnimi medsebojno odvisnimi elementi vključno z rastjo populacije, ekonomskim razvojem, rabo zemljišč, prometom in drugo infrastrukturo. Tako nakazuje glavne trende, ki se zdijo neizogibni in ki potrebujejo pozornost javnosti ali javno-zasebnih programov. Običajno vsebujejo mešanico predlogov, pobud, za katere še niso razvidne možnosti in pomeni implementacije. Ponekod v svetu v zadnjem času takšni *strateški načrti* niti niso predstavljeni v obliki grafičnih načrtov, predvsem zaradi težavnosti identificiranja natančnih lokacij ali dimenzij.

Za strateški načrt so značilni nekateri standardni elementi. V prvi vrsti gre za *prostorski (fizični) načrt*, kot podlaga za prostorski razvoj skupnosti, kljub socialnim in ekonomskim prvinam, ki se pojavljajo v zvezi z razvojem. Gre za preoblikovanje in prerazporeditev družbeno ekonomskih vrednot v neke vrste shemo prihodnosti, ki ponazarja kako, zakaj, kdaj, kje graditi, prenavljati, ali varovati fizično okolje v skupnosti. Strateški načrt se neposredno ne ukvarja s socialnimi ukrepi ali ukrepi ekonomskega razvoja, čeprav lahko vsebuje vse naštet elemente.

Druga značilnost strateškega načrtovanja je *dolgoročnost*, pokrivajoč časovno obdobje večje od enega leta, običajno deset, petnajst let ali več. Predvsem v preteklih letih, ponekod pa je to še aktualno, je bil *strateški načrt* trenutni posnetek želene podobe skupnosti čez dvajset,

trideset ali štirideset let; toda to je kasneje pomenilo premalo povezave med sedanostjo in prihodnostjo, ki je bila opredeljena utopično. Povsem jasno je, da mora učinkovit načrt izražati trenutne planske usmeritve (politike), ki bodo oblikovale prihodnost, obenem pa mora vsebovati nekaj utopičnih elementov, ki prebivalce izzovejo in navdušijo z vizijo (Needham, 2000).

Tretja značilnost strateškega načrta je *celovitost*. Geografsko gledano obravnava širše geografsko območje (celotno lokalno skupnost) in vplive na njeno (regionalno) okolico. Prav tako obsega vse funkcije, ki vplivajo na to, da skupnost deluje, kot so promet, stanovanja, raba zemljišč, infrastrukturni sistemi in rekreacija.

Ponekod strateški načrt nima statusa *zakonitega akta*. Je le neke vrste zbir usmeritev, ki jih je formalno gledano celo možno ignorirati brez posebnih posledic ali odgovornosti. Drugod ima značaj pravil, kar pomeni, da ga je treba nujno upoštevati kot predpis. Čeprav strateški načrt ni podrobnejši predpis za npr. določanje namenske rabe prostora ali proračunsko planiranje, mora pomeniti *podlago za sprejemanje odločitev* v planskem procesu. Zagotavljati mora smisel usmerjanja in vplivanja na številne javne in zasebne odločitve, ki oblikujejo prihodnost skupnosti (Neumann, 1998).

Jacobs ugotavlja nesorazmerje med vrednostjo teoretičnega pojmovanja celovitega, strateškega, dolgoročnega načrtovanja in tistim, kar prihaja iz prakse. Iz prakse se sliši kritike na tako ugotovitev, in sicer pravijo kritiki, da je: »*celovit plan preveč nejasen, nedoločen, preveč subjektiven, preveč pristranski, preveč specifičen. Je elitističen in ločen od ljudi, ... poln končnih vizij, ki nimajo prave zveze z resničnimi problemi v dinamičnem svetu.*« (Jacobs, 1980). Čeprav je v tej trditvi zagotovo nekaj resnice, pa se po Jacobsovem mnenju te kritike ne ujemajo z osrednjo idejo strateškega planiranja. Celoviti (strateški) plani so bili vedno dokumenti politike, tudi če se ljudje z njimi niso poistovetili oziroma jih niso razumeli. Vedno manj so postajali dokončna statična slika prihodnosti. Praviloma so se ukvarjali s perečimi problemi: stanovanji, prometom, delovnimi mesti, javnimi storitvami, odprtim prostorom, urbanim oblikovanjem, itd.

Jacobs je kljub kritikam trdil, da operativne planske funkcije, kot so upravljanje z namensko rabo (coningom), podrobnejšo regulacijo rabe prostora, oblikovanjem ter prenovo nujno zahtevajo nek splošen okvir, v katerem skupaj delujejo in iz katerih izhajajo usmeritve. Okvir je lahko le *strateški načrt*. Brez njega načrtovalci veliko težje razlagajo, zakaj so njihove ideje in predlogi sprejemljivi za vse.

3.5 Vizija prostorskega razvoja

Omenili smo nov načrtovalski pristop kot t.i. tip »*neformalnega načrtovanja*«. Zanj je značilno, da se osredotoča na proces doseganja maksimalnega možnega soglasja med relevantnimi nosilci načrtovanja, vsakega z vidika njegove odgovornosti. Tovrstne aktivnosti neformalnega načrtovanja so pogosto organizirane pri pripravi *vizij prostorskega razvoja* in s tem usmerjene na dolgoročne (strateške) vidike prostorskega načrtovanja.

V tej nalogi nas torej tudi zanima, kaj je vizija prostorskega razvoja in kakšen je njen pomen kot oblike »*neformalnega načrtovanja*« v kontekstu strateškega prostorskega načrtovanja, ki v večini sodobnih demokratičnih držav predstavlja institucionalni del načrtovanja. Temeljna vprašanja, ki se pri tem postavljajo so: kaj je lahko vizija, ali je potrebna za uspešno prostorsko načrtovanje, kdo si jo zamišlja, kako jo lahko apliciramo in kako vizijo vgrajujemo v strateške prostorske načrte in kako se odraža v izvedbenih prostorskih načrtih?

V vsakdanjem življenju smo nenehno priča številnim intenzivnim procesom spreminjanja prostora, ki niso plod tehtnega premisleka v obliki vizije, strategije ali plana. Izražajo se v posegih v prostor, ki se dogajajo, kot ugotavlja Mušič, neodvisno od drugih dejavnikov v prostoru, praviloma v majhnem merilu, parcialno in inkrementalno (Mušič, 1999). Posledice takega samovoljnega dogajanja so jasno vidne v razvrednotenem stanju prostora, povečanih vplivih na okolje, vedno slabših socialnih in ekonomskih razmerah na določenem prostoru. Kadar dejavniki tako naravnane poseganja v prostor drug drugega izključujejo in se hkrati ne zavedajo dolgoročnejših posledic svoje samovolje, je seveda za prostor to lahko le slabo.

Za prostorsko načrtovanje kot organizirano dejavnost, ki se je razvila šele v 20. stoletju zaradi potrebe po racionalnem in kulturnem usmerjanju burnega razvoja industrijske proizvodnje ali spremljajočega procesa urbanizacije, zlasti v njenih začetnih fazah urbane koncentracije in suburbanizacije, je pomembno, da razvoj večine človekovih dejavnosti poteka v sektorsko ali resorno organiziranem načinu upravljanja. Temu sledi vse večja specializacija proizvodnih in drugih aktivnosti, s tem pa se tvorijo vedno bolj fragmentirani vzorci odločanja, parcialni pristopi in rešitve, ki ne znajo predvideti vseh posledic odločitev ali dognanj. Zaradi vsega tega naj bi se v okviru organiziranega upravljanja s prostorom razvijale tudi celovite razvojne vizije in z njihovo pomočjo opredeljevali strateški okviri in cilji uravnoveženega prostorskega razvoja (Mušič, Dimitrovska-Andrews, Ogrin, 1999-2000).

Najprej si pogledjmo pomen besede *vizija*. Beseda *vizija* (lat. *visio* iz *videre* videti) ima v Verbinčevem slovarju tujk tri tolmačenja:

1. »nadnaravno, duhovno videnje, npr. prihodnjih dogodkov«,
2. »prikazen v hipnozi, verski ekstazi ... (halucinacija)«,
3. *fig.* »slepilo, privid, sanjarija«.

V Websterjevem slovarju je pojem *vizija* pojasnjen s kar sedmimi pomeni, med drugim:

- »nadnaravno, preroško razodetje«;
- »mentalna podoba – po domiselnem poglobljenem premišljevanju; zmožnost zaznati nekaj, kar v resnici ne vidimo«;
- »ostroidno predvidevanje; moč domišljije; ... širina vizije je omogočila ta projekt, ... itd«.

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je pod pojmom *vizija* zapisano:

- »predstava o tem, kakšna naj bi kakšna stvar (v prihodnosti) bila«,
- »izmišljena, fantazijska podoba (česa)«,
- »notranje doživetje česa, kar v stvarnosti (še) ni nastopilo, videnje«,
- »vidna zaznava brez stvarne podlage, privid« oziroma »zaznava prostorsko in časovno oddaljene stvari brez posredovanja čutnih organov«

Pod pojmom vizija si lahko predstavljamo tudi zavestno ohlapno predstavo o dolgoročni prihodnosti, da bi se lažje prilagajala hitrim in na dolgi rok nepredvidljivim spremembam in potrebam sodobne družbe. Vprašanje je, kako konkretno lahko na podlagi vizije opredeljujemo cilje po posameznih temah. To besedo moramo uporabljati torej le pogojno in z njo označiti le poskus predstavitve zamisli o želenem bodočem razvoju, ki ga bomo sledili predvsem v obstoječih trendih preobrazbe prostora, v napovedovanju možnih posledic nadaljevanja teh trendov in v predlogih ukrepov za preusmerjanje trendov v neko »želeno stanje«. Gre torej za določitev vrednostnih izhodišč, ki jih v okvirno določenem časovnem intervalu uresničimo skozi načrte in projekte.

Problem vsake vizije je, kako odmeriti razmerje med stvarnostjo in utopijo. Vizija mora biti vsekakor uresničljiva, vendar pa v njej ni mogoče upoštevati vseh dejavnikov skozi čas, ki so potrebni za uresničitev posamičnih projektov. Vizija je tudi instrument motivacije in poskuša ustvariti možnosti, da si lahko različni ljudje prizadevajo za skupen cilj, ki s tem postane bolj uresničljiv. Vizija mora dajati spodbude in se ne omejevati na današnje možnosti, saj bi se sicer morala preveč samoomejevati. Pri tem je treba priznati, da je ob siceršnjem prevladujočem poudarku na splošnih vrednotah, ki prevladajo pri snovanju vizije, težko spregledati konkretne projekte. Za projekte, katerih uresničljivosti se ne da natančno napovedati, je treba doseči že v tej fazi najširši dogovor med javnostjo, stroko, naložbeniki in politiko, kar je zamotan in dolgotrajen proces z nepredvidljivim izidom. Pri viziji gre za to, da mora biti pogumna in ambiciozna, da spodbudi čim večji del javnosti k skupnemu prizadevanju za spremembo obstoječega. Soglasja o skupnih vrednotah ni mogoče doseči, če ni pripravljenosti javnosti, civilne družbe in drugih pomembnih akterjev v mestu, ki najbolj vplivajo na javno mnenje.

V nadaljevanju je predstavljeno, na kakšen način si na praktičnem primeru prostorskega razvoja mesta Ljubljane ugledni strokovnjaki predstavljajo njeno vizijo (Glasilo Mestne občine Ljubljana, 2007).

3.5.1 Primer vizije: vizija mesta Ljubljane 2025

Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) je pred začetkom priprave institucionalno določenih prostorskih dokumentov poskušala oblikovati vizijo bodočega prostorskega razvoja skupnosti. Glavne cilje vizije je želela vgraditi v nastajajoče prostorske dokumente, ki jih je sicer pred tem že dalj časa pripravljala. Vizija MOL do leta 2025 naj bi pomagala k boljšemu razumevanju prostorskih aktov, zlasti njihovih strateških, dolgoročnih vidikov. Vizija naj bi določila temeljne vrednote, ki naj bi jim sledili pri načrtovanju prostorskega razvoja. V ta namen je občina povabila k sodelovanju številne strokovnjake z različnih strokovnih področij, ki so v obliki delavnice prispevali svoje zamisli o prostorskem razvoju glavnega mesta. Organizirana je bila tudi razstava, v okviru katere se je javnost lahko seznanila s cilji vizije ter dajala nanje svoje pripombe, predloge in komentarje (Glasilo MOL, 2007).

Ena od ključnih vrednot vizije *Ljubljana 2025* je skrb za sonaravno urejanje mesta, v skladu s kriteriji vzdržnega razvoja. To pomeni prizadevati si za kakovostno življenje prebivalcev, za trajnostno rabo energije in za čim manjše obremenjevanje okolja. V ta okvir sodi premislek o tem, kje razporejati dejavnosti, kje in kako graditi stanovanjska naselja, kako spodbujati javni potniški promet, kako reševati socialne probleme, kako ohranjati naravo in varovati kulturno dediščino, skratka celotna prostorska in urbanistična politika mesta. V viziji je močno poudarjen pomen urejenih zelenih površin, ki naj bi bile tesno povezane z mestom v sklenjen krajinski sistem. Poleg tega temelji sonaravno urejanje mesta tudi na predpostavki o mestni prenovi in trajnostni gradnji, kjer se povezujeta varovalno in razvojno načelo predvsem v pogledu varčevanja s prostorom in nasploh z vsemi vrstami naravnih virov. Predlagano vizijo, ki poskuša postaviti odločno alternativo razvojnim težnjam v mestu, spremljajo analize realnih možnosti in naj torej ne bi bila utopična. V takem okviru domišljena vizija bi lahko odločilno vplivala na razvojne trende v skladu z vrednotami, ki si jih postavlja za izhodišče in vodilo.

Ob predložitvi Vizije mesta Ljubljane je bila k sodelovanju povabljen vsa zainteresirana javnost. Tu izdvajamo le nekatere posamezne odzive soustvarjalcev in sogovornikov vizije, ki nedvomno odražajo pozitiven odnos do tovrstnega pristopa k načrtovanju prostorskega razvoja (Glasilo MOL, 2007):

- *Sprejeta vizija mesta je smernica in osnova za izdelavo vseh strateških dokumentov, mozaikov na poti do slike mesta čez dobri dve desetletji. Eno od temeljnih vprašanj, ki se postavljajo pri oblikovanju vizije, je vprašanje njene smiselnosti v današnjem turbulentnem svetu. Zakaj postavljati prihodnje usmeritve, če ne vemo, kako se bo okolje spreminjalo? Odgovor je jasen: **če usmeritev ni, potem je lahko vsaka pot prava in dezorientacija popolna.** Če je usmeritev postavljena in se okolje spremeni, se usmeritve popravi in poti postavi ponovno, vendar pa imamo opredeljene točke v času, h katerim lahko usmerjeno težimo in s tem lažje obvladujemo izjemno dinamično okolje. Vizija običajno prebivalcem mesta zveni všečno, saj praviloma opredeli boljši jutri. Vedno pa jo spremlja strah, kako zagotoviti, da se bo tudi uresničevala. Še posebej, ker gre za dokument z izjemno dolgim horizontom, kako preprečiti, da ne bo le eden od množice dokumentov v omari mestne uprave? Odgovor je jasen: med osnovnimi interesnimi skupinami (ljudje, podjetja in okolje) imamo samo ljudje volilno pravico. Zato smo le meščani tisti, ki lahko vizijo mesta ponesejo v času naprej, presežemo mandate in koalicije. Če vizijo vzamemo za svojo, se z njo poistovetimo in aktivno zahtevamo njeno uresničitev, je to najboljše zagotovilo, da bomo imeli usmerjen razvoj k boljšemu jutri in ne le kup črk na papirju.» (Cirman, 2007)*
- *»vizija ni zgolj sistematična in skrbno zbrana izjava, ki bi naj v največji možni meri pokrila naše sedanje želje, predstave in interese glede prihodnjega razvoja mesta, kar pogosto razlagajo teoretiki strateškega načrtovanja. Vizija pomeni veliko več. Vsebuje vrednote nekakšnega idealnega mesta prihodnosti, nekakšne brezpogojne odličnosti, poudarja enkratnost mesta, vztraja pri predstavah odločujočih sprememb v prihodnosti in končno vsebuje zeleno podobo mesta glede na interese ljudi uporabnikov in deležnikov mesta. Vizije ne spreminjamo čez noč, je stalnica, ki združuje poslanstvo ciljev, strategije uresničevanja in organizacijsko kulturo sprememb. Vizija Ljubljane 2025 želi opredeliti njen identitetni kapital, določiti temeljne konkurenčne prednosti mesta in hkrati spodbuditi spremembe. Vizija je predpogoj strateškega načrtovanja in hkrati kriterij vrednotenja najrazličnejših strategij, ki obsegajo prostorske, demografske in okoljske dimenzije, pa ekonomske, socialne in kulturne procese.» (Kovač, 2007)*
- *»Mesto se izgrajuje z vsakim novim korakom, zato je potrebno vedeti, v katero smer želimo hoditi. Prav zato je pomembno imeti prostorsko vizijo. In potrebno je imeti stroko, ki to vizijo oblikuje in uresničuje.» (Gabrijelčič, 2007)*

▪ *»Vizija je dobra stvar za Ljubljano v prvi vrsti zato, ker odpira dolgoročni pogled. Razmišljanje o daljših časovnih obdobjih ni nekaj samoumevnega, saj npr. politična in gospodarska dinamika pogosto narekujeta bolj kratkoročno razmišljanje v štiriletnih, enoletnih ali celo četrletnih ciklih. Po drugi strani pa je za prostorsko razmišljanje dolgoročni pogled neizogiben, saj se kljub pospešeni družbeni in gospodarski dinamiki stanje in tudi mnogi odnosi v prostoru spreminjajo izjemno počasi. Mesta ostajajo na istem mestu tisočletja dolgo, pa tudi infrastrukturna omrežja pogosto preživijo dlje kot države, ki so jih zgradile. Dolgoročni pogled zahteva razmislek o notranjih potencialih mesta, ki jih je mogoče bolje izkoristiti, pa tudi o zunanjih okoliščinah, ki se utegnejo v daljšem časovnem obdobju bistveno spremeniti. Med slednjimi po današnjih predvidevanjih izstopajo demografske in podnebne spremembe, vprašanje energije ter spremembe v mobilnosti ljudi in blaga. Dolgoročne razvojne odločitve je potrebno ovrednotiti na podlagi ocene, kako dobro bi se obnesle v različnih možnih prihodnostih. Če so učinkovite le v enem od možnih scenarijev, v dveh ali treh drugih pa ne, je bolje razmisliti o drugih možnostih.« (Peterlin, 2007).*

Prevladujejo torej optimistični komentarji, ki kažejo na to, da brez prave vizije ne more biti uravnoteženega razvoja mesta. Po prepričanju pripravljavcev vizije mesta Ljubljane 2025 mora ta spodbuditi k oblikovanju samopodobe mesta, ki kaže, kaj prebivalcem mesto pomeni in kakšna so dejanska pričakovanja o njegovi prihodnosti. Pozitivna prisposoba o mestu, ki izhaja predvsem iz njegove zgodovine, kulturnih tradicij in prostorskih posebnosti, ima zato velik vpliv na življenje v mestu in pomeni tudi močan dejavnik za njegov gospodarski in socialni razvoj. Pomaga odkrivati prednosti in nove priložnosti razvoja in je še posebej pomembna pri sprejemanju osnovnih strateških odločitev, ki mesto spreminjajo.

Viziji sledi *strategija*. V viziji je treba ugotoviti, kaj so poglobitve primerjalne prednosti mesta ali regije in kaj je njegova absolutna konkurenčna prednost, tisto, česar druga mesta ali regije nimajo. V odnosu do prebivalcev mora vizija poskušati ustvariti skupno zavest o mestu kot zgodovinskem torišču udejanjanja prihodnosti. Vizija nam torej pokaže, kje smo in kaj hočemo doseči, strategija pa mora povedati, kaj je treba za to narediti. Prostorski načrti, v katerih so obeleženi predvideni, iz vizije izhajajoči projekti, pa morajo pokazati, kako in kam jih umeščati.

3.5.2 Kritike vizije mesta Ljubljane

Vendar pa viziji prostorskega razvoja v strokovni javnosti niso bili vsi enako naklonjeni. Po mnenju recenzentov Vizije Ljubljana 2025 je ta koristna in potrebna, ker nudi strokovne argumente v razpravah o veljavnosti različnih razvojnih pobud, vendar pa je to šele prvi korak na poti do relevantnega mestnega načrta. Izpostavljena je bila tudi njena kritična plat. Vizijo bi bilo namreč treba oblikovati v širokem demokratičnem dialogu vseh akterjev, kar zagotavlja celovito dojetje stanja in novih idej. Čeprav je vizija le ohlapna predstava o dolgoročni prihodnosti z namenom lažjega prilagajanja hitrim in na dolgi rok nepredvidljivim spremembam in potrebam sodobne družbe, bi po mnenju recenzentov morala konkretnije opredeliti cilje po posameznih temah. Ugotavljajo, da je sestavljena iz ciljev in nabora konkretnih arhitekturnih projektov, ki so umeščeni v prostor. Cilji so sicer skladni z vrednotami vzdržnega prostorskega razvoja in zadevajo vse razvojne probleme sodobne družbe. Ker pa naj bi bili zastavljeni brez predhodne analize stanja, so večinoma zelo splošni. Ciljem je mogoče očitati tudi, da niso hierarhično razporejeni, tako da ni mogoče presojati, kateri so bolj pomembni in kateri manj. Med splošnimi cilji naj bi bile brez jasnih kriterijev zbrane in naključno pomešane zelo konkretne predstave o oblikovanju prostora, ki pa žal strokovno niso dovolj proučene, niti niso preverjene z vidika različnih javnosti. V recenziji je tudi ugotovljeno, da je strukturiranje problemov in ciljev nekonsistentno – od zelo splošnih vizij do že povsem konkretnih projektov, kar lahko določene odločitve že prejudicira. Predvsem naj bi bila opazna težnja k odločanju od zgoraj navzdol in k netransparentnemu sprejemanju odločitev o razvoju v prostoru. Razkorak med deklariranimi cilji vzdržnega razvoja in aktualnim ravnanjem mestne oblasti je po mnenju recenzentov preočiten (Glasilo MOL, 2007).

Iz povedanega izhaja, da je oblikovanje vizije nekega mesta ali pa katerekoli prostorske entitete zapleten večplasten proces, ki ne le da skuša oblikovati neko videnje prihodnosti, pač pa se mora opredeliti tudi do splošno sprejetih družbenih vrednot. Za to ne obstajajo splošno prepoznani recepti ali metodološka navodila. Potreben je demokratičen dialog vseh vpletenih o dolgoročno zaželenem stanju prostora. Nesporno pa je, da je z vizijo lažje in ustrežneje na daljši rok in celovito načrtovati usklajen prostorski razvoj mesta, občine ali regije. Je

instrument spremljanja, ki skozi čas preverja, ali so razvojne silnice usmerjene v pravi smeri in kadar to niso, ali se jih da z njeno pomočjo zopet redefinirati in na novo usmeriti.

Nesporno torej je, da potrebujemo vizije prihodnosti. Toda, če teh vizij ne spremljajo konkretni načrti prostorskega razvoja, ki vizije postavijo na realna tla izvedljivosti v sprejemljivem časovnem obdobju, potem takšni pogledi v prihodnost ne morejo biti prepričljivi in lahko hkrati prispevajo k degradaciji pričakovanj tako politikov kot navadnih državljanov. S tem pa lahko nevarno omajamo še obstoječe prepričanje, da je načrtovanje lahko praktično in da lahko vodi k izboljššanju pogojev bivanja in dela.

4 PREGLED STRATEŠKIH PROSTORSKIH RAZVOJNIH DOKUMENTOV NA RAVNI EU TER SMERNICE ZA SODOBNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V EU

Slovenija se je že globoko »zakoreninila« v EU. Spremenile so se stare in uveljavile nove vrednote, ki so temeljito spremenile okvire delovanja prostorskih načrtovalcev na vseh ravneh. Zgodili so se pomembni premiki, kot so:

- nastanek t.i. »informatijske dobe«, s katero se je spremenilo družbeno delovanje;
- globalizacija, ki je še posebej vplivala na obstoj lokalne in regionalne identitete;
- naraščajoče ekonomske razlike;
- spremembe demografskih gibanj.

Še bi lahko naštevali. Težko je predvideti vse možne posledice vključevanja v evropske strukture za prostorski razvoj, gotovo pa je, da vse skupaj že močno vpliva na dožemanje prostora slehernega človeka, na njegove socialne potrebe ter na nasprotja med potrebami trga in ohranjanjem naravnih virov. Načrtovanje na lokalni ravni ni izvzeto iz tega procesa, zato je pomembno, da izhaja iz že sprejetih evropskih prostorskih razvojnih dokumentov. V nadaljevanju navajamo glavne poudarke najpomembnejših evropskih prostorskih razvojnih dokumentov. Za celovito razumevanje prostorskega načrtovanja na vseh ravneh in tako tudi na lokalni ravni je treba biti seznanjen s poglavitnimi evropskimi prostorskimi in razvojnimi dokumenti, saj je Slovenija kot del evropskega prostora zavezana k spoštovanju na ravni EU dogovorjenih usmeritev prostorskega razvoja. Te usmeritve je treba razumeti kot poziv, da se države članice, posamezne regije in posamezne lokalne skupnosti zavedajo pomena prostora na skupno dogovorjenih osnovah in da vse skupaj s svojimi dejavnostmi odgovorno prispevajo k vzdržnemu razvoju evropske celine.

4.1 Evropski prostorski razvojni dokumenti

4.1.1 Temelji evropskega sodelovanja na področju urejanja prostora

Začetki mednarodnega urejanja prostora v Evropi sovpadajo z ustanovitvijo Konference ministrov pristojnih za urejanje prostora (CEMAT) pri Svetu Evrope leta 1970. CEMAT je leta 1983 izdal *Evropsko listino o urejanju prostora (Torremolinska listina)*, kjer so na enem

mestu v zgoščeni obliki zbrana najpomembnejša načela za urejanje prostora in njegove cilje. *Torremolinska listina* je veliko pripomogla k spremembam odnosa do prostorskega načrtovanja oziroma širše do urejanja prostora tudi zunaj meja takratnega Sveta Evrope, zato velja kot eden najpomembnejših mednarodnih dokumentov na tem področju.

Vodilna načela za vzdržen prostorski razvoj evropske celine, ki jih je CEMAT sprejel v Hannoveru 1. 2000, so sicer konkretnjša, vendar še vedno samo načela, zato prav nič ne zmanjšujejo pomena *Torremolinske listine*, čeprav so nastala skoraj dvajset let pozneje.

ESDP (*European Spatial Development Perspective - Evropska prostorsko razvojna perspektiva* ali *evropska prihodnost prostorskega razvoja*), ki je bila sprejeta na enem od neformalnih srečanj ministrov za urejanje prostora leto poprej (1999), je predvsem prostorska podlaga za uresničevanje konkretnih programov EU in ne več zgolj načelen akt.

4.1.2 Vodilna načela

Vodilna načela so v prvi vrsti prispevek h graditvi socialne pa tudi ozemeljske povezanosti (kohezije) celotnega evropskega geografskega prostora. Izhajajo iz *Torremolinske listine* ter temeljijo na osnovnih vrednotah Sveta Evrope: demokratičnosti, enakopravnosti, sodelovanju in solidarnosti. Niso pravno zavezujoča in poudarjajo edinstvenost, nedeljivost in celovitost evropske celine ter ponujajo vsem ravnem politično izhodišče za delovanje in sodelovanje z namenom doseči vzdržen prostorski razvoj vse celine. Problem prevelike načelnosti oziroma splošnosti dokumenta in pomanjkanje konkretnosti so skušali urediti z dvema spremljajočima resolucijama:

- program v 10 točkah za večjo povezanost regij Evrope;
- uresničevanje strategij in vizij za vzdržen prostorski razvoj evropske celine (*Ljubljanska listina, 2003*).

Kako uresničevati skupna evropska načela za vzdržni prostorski razvoj, je eno od temeljnih vprašanj, na katerega v tem trenutku še ni pravega odgovora, kljub prizadevanjem držav članic. Od tega so odvisni verodostojnost mednarodnih prizadevanj za sodelovanje na

področju urejanja prostora, položaj strokovnega in političnega področja urejanja prostora v evropskih integracijah, pa tudi položaj tega področja v državah članicah EU. Uresničevanje vodilnih načel bi bilo lahko uspešno samo z izjemno povečano vlogo regionalnih in zlasti lokalnih oblasti ter z ustreznim povezovanjem (vertikalnim sodelovanjem) med njimi in državnimi oblastmi. To pa zaradi različne ustavne in pravne ureditve lokalne in regionalne samouprave in različnih razmerij med posameznimi oblastnimi ravni v Evropi ni lahka naloga.

4.1.3 Evropska prostorsko razvojna perspektiva (ESDP, Potsdam, 1999)

Podobni prejšnjemu so cilji drugega dokumenta, *Evropske prostorske razvojne perspektive*, ki ga je za zagotavljanje vzdržnega prostorskega razvoja sprejela EU. Namen ESDP je bil, da bi bili v vseh regijah EU enako doseženi 3 temeljni cilji evropske politike:

- gospodarska in družbena povezanost,
- ohranjanje in upravljanje naravnih virov in kulturne dediščine ter
- bolj uravnotežena konkurenčnost evropskega ozemlja.

ESDP je predvsem politični okvir za sektorske politike s prostorskimi učinki EU in držav članic, ki jim ESDP nalaga, da v prihodnosti sodelujejo prek meja držav. ESDP je torej namenjen prostorskemu usklajevanju razvojnih politik držav članic in organov EU. Konkurenca mest, regij in lokalnih skupnosti je podlaga za vzajemnost, v kateri naj bi vsaka raven pridobivala koristi zaradi sinergije usklajenih delovanj. ESDP je jasno usmerjena k preseganju nacionalne, regionalne in lokalne samozadostnosti. Je bistveno konkretniji dokument od vodilnih načel, saj so orodje za njegovo uresničevanje poleg prej omenjenih programov in dejavnosti EU s primernimi finančnimi sredstvi podprte pobude oz programi (*Interreg, Terra, Recite, Phare, ...*).

Na področju urejanja prostora države s projekti nacionalnega ali nadnacionalnega pomena le izjemoma uresničujejo prostorske zasnove. Ogromna večina prostorskih ureditev je posledica lokalnega in, kolikor je institucionalizirano, regionalnega prostorskega načrtovanja. Čeravno so njihovi materialni, finančni in človeški viri omejeni, imajo zlasti lokalne oblasti pristojnosti in sredstva, ki jih redno vlagajo v prostorsko načrtovanje. Ker s svojo dejavnostjo pokrivajo celoten prostor, v nasprotju z višjimi oblastnimi ravni, ki praviloma posredujejo samo na

njegovih delih in z delnimi prostorskimi ureditvami, je za uresničevanje evropskih načel ključna kakovost in vsebina lokalnega urejanja prostora (Blaganje, 2003).

V tem pogledu bi bilo treba poskrbeti za vzpostavitev učinkovitega vertikalnega sodelovanja z rednimi in neposrednimi stiki različnih oblastnih ravni. Med pomembnejšimi sredstvi za uresničevanje načel vzdržnega prostorskega razvoja so poudarjena vertikalno in horizontalno sodelovanje, še posebej na lokalni ravni odločanja, sodelovanje zasebnega sektorja pri prostorskem načrtovanju ter vključevanje javnosti v prostorsko načrtovanje. Potrebno bi bilo doseči, da bi predstavniki evropskih institucij, odgovornih za vzdržni prostorski razvoj, skupaj z državnimi službami za urejanje prostora prevzeli usmerjevalno, svetovalno in usklajevalno vlogo pri načrtovanju in uresničevanju lokalnih in regionalnih prostorskih ureditev ter spodbujali njihovo sodelovanje med seboj, z regijami in občinami znotraj držav in prek njihovih meja. Žal se to v vsakdanji praksi ni uresničilo do te mere, da bi lahko ugotovili zadovoljivo stopnjo implementacije navedenih evropskih usmeritev (Blaganje, 2003).

4.2 Evropsko razvojno načrtovanje in teritorialna kohezija

Na neformalnem srečanju ministrov pristojnih za prostorsko načrtovanje in razvoj je bil leta 2007 sprejet medministrski sporazum: *Teritorialna agenda Evropske unije*. Ta sporazum predstavlja vrhunec procesa sodelovanja med ministri, katerega cilj je bil oblikovati okvir skupne politike za reševanje teritorialnih zadev v EU v povezavi z drugimi pomembnimi dokumenti razvojnih politik EU kot so: *Leipziška listina o trajnostnem razvoju evropskih mest*, *Gothenburška strategija*, *Strateške smernice Skupnosti 2007-2013*, *Lizbonska pogodba* in še nekateri drugi.

4.2.1 Teritorialna agenda Evropske unije

Sporazum ministrov pristojnih za prostorsko načrtovanje iz leta 2007, imenovan *Teritorialna agenda Evropske unije*, je strateški okvir, ki določa prednostne naloge prostorskega razvoja EU. S krepitvijo prostorske (*teritorialne*) kohezije, ki se lahko opredeli kot zmožnost prilagajanja kohezijske politike posebnim potrebam ter značilnostim geografskih izzivov in priložnosti, prispeva h gospodarski rasti in trajnostnemu razvoju evropske celine.

Sprejetih je bilo pet vodilnih načel kot spodbude za politično delovanje na vseh odgovornih ravneh in za usmerjanje posameznega in skupnega izvajanja Teritorialne agende, kot prispevek k nastanku kulturno, socialno, okoljsko in ekonomsko trajnostne Evrope. Ta so:

- (i) solidarnost med regijami in ozemlji;
- (ii) večnivojsko upravljanje;
- (iii) integracija politik;
- (iv) sodelovanje v teritorialnih zadevah;
- (v) subsidiarnost.

S *Teritorialno agendo*, ki med drugim sloni tudi na Vodilnih načelih za trajnostni prostorski razvoj evropske celine (načela CEMAT), so bile z namenom stalne krepitve teritorialne kohezije, ki je definirana kot nepretrgan proces sodelovanja, in ki vključuje različne udeležence in interesne skupine s področja teritorialnega razvoja na politični, upravni in tehnični ravni, določene prednostne naloge prostorskega razvoja EU. Teritorialna agenda temelji na treh glavnih ciljnih Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv (ESDP, 1999), ki so še vedno aktualni:

- razvoj uravnoteženega in policentričnega urbanega sistema ter novo partnerstvo med urbanimi in podeželskimi območji;
- zagotavljanje enakopravnega dostopa do infrastrukture in znanja;
- vzdržni razvoj, preudarno upravljanje ter varstvo naravne in kulturne dediščine.

Prednostne naloge, ki se nanašajo na teritorialni/prostorski razvoj EU, so:

1. *okrepiti policentrični razvoj in inovacije z mrežnim povezovanjem urbanih regij in mest* – mesta, ki delujejo kot regionalni centri, bi morala sodelovati kot deli policentričnega vzorca, s čimer bi zagotovila svojo dodano vrednost za druga mesta in podeželje;
2. *vzpostavitev novih oblik partnerstva in prostorskega upravljanja med ruralnimi in urbanimi območji* – odločitve o regionalnih vlaganjih bi morale biti pripravljene v sodelovanju med javnimi in zasebnimi interesnimi skupinami;
3. *spodbujanje regionalnih konkurenčnih in inovacijskih grozdov v Evropi* – to je eden od načinov združevanja prednosti na osnovi politike sodelovanja in mrežnega povezovanja;

4. *podpora krepitvi in razširitvi transevropskih omrežij* – mobilnost in dostopnost sta ključna predpogoja za gospodarski razvoj v vseh regijah evropske unije;
5. *spodbujanje transevropskega obvladovanja tveganja vključno z vplivi klimatskih sprememb* – s sosednjimi državami bi morali sprejeti celovite transevropske in čezmejne strategije za usmerjanje primernega razvoja na območjih s številnimi tveganji;
6. *krepitev ekoloških struktur in kulturnih virov* kot dodane vrednosti razvoja – nenadomestljive vrednote tvorijo osnovo za okoljsko in kulturno naravnani razvoj, ki ponuja razvojne perspektive ob hkratnem ohranjanju različnih kulturnih identitet.

Za izvajanje teritorialne agende je bil pripravljen *Prvi akcijski program* sprejet na neformalnem srečanju ministrov za teritorialno kohezijo in regionalno politiko na Azorih leta 2007. Njegov namen je bil zagotoviti okvir za izvajanje, ki daje ministrom, evropskim institucijam in vsem drugim zainteresiranim stranem že dokaj strukturirano, pa vendar prožno izhodišče za spodbujanje razprave in vplivanje na odločitve glede evropskih razvojnih vprašanj. Nadaljnja ambicija *Prvega akcijskega programa* je omogočiti ministrom oblikovanje skupnih teritorialnih pobud in priporočil, nadgrajevanje ESDP in Vodilnih načel CEMAT ter osredotočenje na teritorialne prednostne naloge in izzive, ki jih je določila Teritorialna agenda.

Pri vseh prostorskih (teritorialnih) vprašanjih je ključnega pomena dodana vrednost k obravnavi teh vprašanj v skupnem evropskem pristopu. EU je doslej oblikovala mnoge skupne politike s prostorskim vplivom, ni pa imela skupnega pristopa pri obravnavi, ocenjevanju in usklajevanju vplivov teh politik na evropsko ozemlje. Dodana vrednost evropskih smernic za teritorialni razvoj je očitna pri ciljih, kot so varstvo okolja, policentrični in vzdržni urbani razvoj, vseevropska omrežja ter preprečevanje naravnih in tehnoloških nesreč.

Namen Teritorialne agende Evropske unije je uvesti evropski teritorialni pristop kot okvir za prostorske strategije, ki jih pripravljajo in izvajajo države članice in regije ter kot orodje za usklajevanje teh strategij. Biti bi morala osredotočena zlasti na vprašanja v zvezi s prostorskim načrtovanjem in na vprašanja povezana z urbanim in regionalnim načrtovanjem.

Kot je bilo ugotovljeno na CEMAT leta 1994, *»je prostorsko načrtovanje najboljši instrument za izvajanje vzdržnega razvoja na teritorialni ravni«*. Zato si je treba prizadevati za pojmovno, metodološko in jezikovno razjasnitev prostorskega načrtovanja. Gre za interdisciplinarno prednostno nalogo, ki vpliva na več področij, zlasti na okolje, promet in komunikacije, stanovanja ter na stanovanjska in industrijska območja itd.

4.2.2 Leipziška listina o trajnostnih evropskih mestih

Leipziška listina o trajnostnih evropskih mestih, sprejeta na neformalnem srečanju ministrov za urbani razvoj in teritorialno kohezijo v Leipzigu leta 2007, je nadgradnja procesa sodelovanja za krepitev urbanega razvoja v evropskem kontekstu. Z Leipziško listino so ministri sprejeli sporazum o skupnih načelih in strategijah za integralen pristop k politiki urbanega razvoja in o potrebi po delovanju v socialno in ekonomsko ogroženih urbanih območjih kot tudi v mestih nasploh. Medsebojno dopolnjevanje Leipziške listine in Teritorialne agende je obravnavano v prvem akcijskem programu za izvajanje Teritorialne agende EU, dogovorjenem med ministri držav članic EU pristojnih za prostorsko načrtovanje na Azorih leta 2007.

Ministri so se s sprejemom Leipziške listine zavezali, da bodo (cit.):

- *»v svojih državah začeli politično razpravo o tem, kako vključiti načela in strategije Leipziške listine v nacionalne, regionalne in lokalne razvojne politike;*
- *uporabili instrument celovitega urbanega razvoja in s tem povezane strukture upravljanja za njegovo izvajanje ter v ta namen vzpostavili potreben okvir na nacionalni ravni;*
- *spodbujali vzpostavitev uravnoteženega prostorskega razvoja, ki bo temeljil na evropski policentrični urbani strukturi.«*

Dokument vsebuje nabor izjav ministrov, s katerimi ugotavljajo dejstva glede stanja prostorskega razvoja in sprejemajo odločitve v zvezi z uveljavljanjem načela vzdržnega prostorskega razvoja. Tako med drugim ugotavljajo, da so tradicionalna evropska mesta vseh velikosti dragocena in nenadomestljiva gospodarska, socialna in kulturna dediščina. S tem v zvezi je treba sočasno in uravnoteženo upoštevati vse vidike vzdržnega razvoja – gospodarski,

socialni in okoljski. Poleg tega je treba upoštevati tudi kulturne in zdravstvene vidike ter ustrezno pozornost nameniti institucionalnim zmogljivostim v državah članicah.

Enotno stališče je, da vedno bolj potrebujemo celostne strategije in usklajeno delovanje vseh oseb in institucij udeleženih v procesu razvoja mest, ki presega meje posameznih mest, ter da je treba izboljšati usklajevanje sektorskih političnih področij in razviti nov občutek odgovornosti za politiko celostnega razvoja mest.

V ključnem delu Leipziške listine (2007) so navedena priporočila v smislu:

- *večje uporabe pristopov celovite politike urbanega razvoja* kot procesa, v katerem se usklajujejo prostorski, sektorski in časovni vidiki ključnih področij urbane politike z nenehnim vključevanjem laične in strokovne javnosti;
- *ustvarjanja in zagotavljanja visoke kakovosti javnih prostorov*; pojavi se pojem gradbena kultura (nem. »*baukultur*«), ki se razume kot vsota vseh kulturnih, gospodarskih, tehnoloških, socialnih in ekoloških vidikov, ki vplivajo na kakovost in proces načrtovanja in gradnje;
- *posodabljanja infrastrukturnih omrežij in izboljšanje energetske učinkovitosti*; zelo pomemben prispevek h kakovosti življenja, lokacije in okolja lahko predstavlja trajnosten, dostopen in poceni mestni prevoz z usklajenimi povezavami do prometnih omrežij v mestnih regijah; pomembna podlaga za učinkovito in trajnostno rabo naravnih virov je strnjena poselitvena struktura. To se lahko doseže s prostorskim in urbanističnim načrtovanjem, ki s strogim nadzorom ponudbe in špekulacij preprečuje širjenje mestnega območja;
- *uvajanja aktivne politike inovacij in izobraževanja*.

Ministri v Leipziški listini poudarjajo, da bi bilo treba politiko razvoja mest oblikovati na nacionalni ravni, lokalne oblasti pa bi morale razviti potrebne kvalifikacije in učinkovitost za izvajanje celostnih politik razvoja mest. Na nacionalni ravni bi se morala vsa ministrstva dobro zavedati, da imajo mesta pomembno vlogo pri uresničevanju nacionalnih, regionalnih in lokalnih ciljev ter da njihove politike vplivajo na mesta.

4.3 Smernice za bolj učinkovito prostorsko načrtovanje v EU

V tem poglavju so zbrana nekatera razmišljanja in usmeritve o sodobnem in učinkovitem prostorskem načrtovanju, kot so se oblikovala v okviru različnih institucij, tako na primer v UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), ECTP (*European Council of Town Planners*) in ISOCARP (*International Society of City and Regional Planners*). Vsem je skupno, čeprav mestoma z različnimi metodološkimi orodji in pristopi, da želijo poudariti pomen prostorskega načrtovanja, ki ima prioriteto nalogo vzpostaviti ravnovesje med razvojnimi potrebami in zahtevami varstva okolja. Prostorsko načrtovanje je prepoznano kot pomemben vzvod za promocijo vzdržnega razvoja in izboljšanje kakovosti življenjskega okolja.

Prostorsko načrtovanje pomeni prizadevanje za zavestno usklajevanje delovanja na različnih področjih (sektorjih). Zaradi neusklajenosti med sektorji nastajajo veliki problemi pri usmerjanju razvoja v prostoru in razporeditvi sredstev. Sektorske politike na ravni EU imajo pomembne prostorske vplive, ki bi jih bilo treba usmerjati k doseganju kohezijskih ciljev, vzdržnega in uravnoteženega prostorskega razvoja. Najpomembnejše politike, ki zahtevajo koordinacijo in preverjanje vplivov z vidika prostorskega razvoja, so na ravni EU poleg strukturnih skladov zlasti prometna omrežja (TEN in TINA), kmetijska politika (CAP/rural development), tehnološki razvoj (R&D, ICT) ter energetska in okoljska politika. V okviru programa ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*) je cel sklop projektov namenjen oceni vplivov politik EU na prostor. Rezultati kažejo, da večina politik ne usklajuje svojih ukrepov s cilji prostorske kohezije in policentričnega razvoja. Vzporedni obstoj sektorskih in specializiranih politik ob prostorsko specifični dinamiki razvoja povzroča težave zaradi razlik v učinkih politik v različnih okoljih. Posledica tega je lahko neustrezen – nevzdržni razvoj in celo gospodarska destabilizacija (Golobič, 2005).

Za aktualno prostorsko načrtovanje in poseganje v prostor so torej ne le pri nas, pač pa tudi v Evropi, značilni predvsem pretežno enostranski in neusklajeni sektorski pristopi, nenehno razhajanje interesov posameznika s splošnimi javnimi interesi, parcialnost obravnave problemov in rešitev, nepovezanost splošnega in načelno opredeljenega s posameznim in konkretnim ter neujemanje dolgoročnih in kratkoročnih ciljev. Osnovni cilj pri načrtovanju je

torej legitimizacija vedno bolj raznovrstnih interesov, iskanje učinkovite oblike dialoga med predstavniki različnih interesov in vključevanje novih znanj v načrtovalske procese. Klasične načrtovalske metode, katerih značilnost je bila, da so potekale skoraj izključno od zgoraj navzdol in ki so vse pogosteje povzročale probleme, je bilo zato treba zamenjati z različnimi oblikami participativnega načrtovanja. Slednje pa predstavlja tudi nastajanje novih institucij in prenovo obstoječih (Kos, 2002). Vse to terja drugačen pristop in daje nov pomen strateškemu prostorskemu načrtovanju. Sodobno strateško prostorsko načrtovanje postaja ciljno orientirano načrtovanje, katerega postopki so odprti za številne akterje, ki morajo za svoje interese dobiti podporo družbe.

Načrtovalska orodja morajo postati mehkejša in fleksibilnejša v primerjavi s tradicionalnimi stališči, ki so bila naklonjena strogim in vseobsežnim orodjem predpisovanja. Vse večja kompleksnost prostorskih procesov in širina globalnih medsebojnih odvisnosti, vse večja negotovost prostorskih trendov, omejena možnost nadzora javne sfere ter aktualna finančna in gospodarska kriza, so elementi, ki zahtevajo nove načine načrtovanja, usmerjene v opredeljevanje smernic in pravil namesto predpisov, odprte za sodelovanje in partnerstva namesto birokratskega in tehokratskega absolutizma.

4.3.1 Bolj učinkovito prostorsko načrtovanje po smernicah UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)

V študiji UNECE: *Spatial Planning - Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, 2008*, so v poglavju »K močnejšemu in bolj učinkovitemu prostorskemu načrtovanju« predlagane nekatere ključne prioritete pri posodobitvi sistema prostorskega načrtovanja.

Te so:

- *spodbujanje razprave*

Sistem prostorskega načrtovanja, ki usmerja razvoj na uspešen, učinkovit in pošten način, v veliki meri sloni na dobro organiziranem vodenju potrebnih aktivnosti. Možnosti občanov glede izboljšanja zdravja, blagostanja in življenjskih priložnosti so v temelju odvisne od izbire pravih razvojnih odločitev. Žal so nekatere lahko tudi zelo sporne. Številne države so že imele

velike javne razprave glede vloge in pomena prostorskega načrtovanja, pri čemer so bile vanjo vključene vse ravni oblasti, nevladne organizacije in akademska sfera. Takšne razprave pomagajo graditi soglasje o potrebi po razvojnih spremembah.

- *nujnost primerne zakonodajnega okvira*

Sistem prostorskega načrtovanja mora temeljiti na jasni zakonski osnovi, ki zagotavlja okvir za konkretne rešitve, sprejete na lokalni ravni. Zakonski okvir naj bi določal:

- vlogo in odgovornosti vlade in drugih oblastnih organov, pri čemer je treba upoštevati odnose med njimi in njihove pristojnosti pri pripravi strategij in odločitev;
- okvir za potrebne planske instrumente na vsaki od ravni odločanja;
- minimalni standard potrebnih postopkov za pripravo plana, kar pomeni zagotovitev vključevanja in upoštevanja odgovornosti ter varstva pravic ljudi in premoženja na obravnavanem območju;
- zahteve za sodelovanje med lokalnimi oblastmi in zahteve za nadzor s strani regionalnih ali državnih oblasti glede odločitev, ki bi lahko imele vpliv preko meja lokalne skupnosti;
- načine, na podlagi katerih lahko lokalne oblasti priskrbijo spodbude in pomoč pri usmerjanju razvoja.

- *pristojnost lokalnih oblasti ter administrativne in neformalne aktivnosti*

Posebno pozornost bi morali nameniti povečanju pristojnosti lokalne oblasti, da bi sama regulirala svoj prostorski razvoj, kadar bi bilo to v skladu s strateškim okvirom glede razvojnih zadev, ki presegajo njene teritorialne meje. To bi moralo biti določeno kot načela in pravila višjih ravni in pod generalnim nadzorom regionalne ali državne vlade.

- *politični in strokovni razvoj*

Prostorsko načrtovanje zahteva učinkovite delovne odnose med političnimi in strokovnimi sferami. Vloga politika je voditi proces oblikovanja posameznih politik, vloga strokovnjaka pa je zagotoviti čvrsto, nepristransko svetovanje glede alternativ in izvedbe politik. Izobraževanje o prostorskem razvoju in načrtovanju bi bilo treba poudariti in okrepiti na vseh ravneh.

- *primeri dobre prakse in smernice za prostorsko načrtovanje*

Pomemben vir za strokovni razvoj so primeri dobre prakse. Regionalne in nacionalne vlade ter nevladne organizacije imajo pomembno vlogo pri podpori in širjenju ugotovitev iz teh primerov. Nacionalne vlade, EU, Svet Evrope, UNECE in nevladne organizacije imajo

zagotovljene možnosti glede izvajanja posameznih aktivnosti (npr. trajnostno urbano upravljanje). Obstaja tudi potreba glede usmerjanja prostorskega razvoja, ki je naravnano na nacionalne ali regionalne okoliščine.

4.3.2 Usmeritve Evropskega sveta prostorskih planerjev (ECTP)

ECTP je v povabilu na razpravo v zvezi z regionalnim načrtovanjem in teritorialno kohezijo zapisal naslednje trditve:

- regionalno merilo je izredno in vedno bolj pomembno;
- regionalno prostorsko načrtovanje je strateško razvojno načrtovanje;
- evropska kohezijska politika zmanjšuje raznolikost;
- teritorialna kohezija povečuje raznolikost (Vogelij, 2006).

Te pomenijo:

- *regionalno merilo je izredno in vedno bolj pomembno*

Večinoma se načrtovalska praksa odvija na lokalnem nivoju. V skladu z nacionalno zakonodajo so občine dolžne pripravljati prostorske plane na lokalni ravni. Posledično se večina načrtovalcev osredotoča na to raven in na urbanistično oblikovanje. To je razumljivo, ker povečana koncentracija dejavnosti v mestih in večje število razvojnih zahtev glede prostora zahtevajo znatno pozornost oblasti na eni strani in interdisciplinarno pripravo načrta na drugi strani. Kljub temu pa je splošno znano, da mnogo problemov in izzivov, ki potrebujejo rešitev, izhaja iz višjih strateških prostorskih ravni – nacionalne, regionalne, subregionalne in provincialne. Stanovanja, delovna mesta, ekonomsko razvojne lokacije, oskrba z energijo, območja za rekreacijo, območja ohranjanja narave, kakor tudi možnosti za mobilnost, izobraževanje, zdravje ter ekonomski problemi glede zraka, oskrbe z vodo, ravnanja z odpadki in tveganji, se morajo obravnavati na višjih ravneh, kot je npr. mestna ali ožje lokalna. Še več, večina infrastrukturnih omrežij (ceste, železnice, letališča, luke, ipd.) je lahko ustrezno načrtovana in predlagana na strateški ravni. Uravnoteženo vzdržno urbanistično načrtovanje naj bi bilo vedno v kontekstu širšega regionalnega razvoja.

Regionalni ekonomski razvoj je bil s strani Evropske komisije že v zgodnji fazi prepoznan kot strateškega pomena za blaginjo evropskih državljanov. Svet evropskih prostorskih planerjev

(ECTP) je svojo vizijo novega pristopa k razvoju evropskih mest oblikoval v Novi Atenski listini ravno na lokalni ravni: Evropsko mesto 21. stoletja (*The New Charter of Athens, 2003*). Ta dokument je poudaril vitalno potrebo po obravnavi mesta v širšem prostorskem kontekstu. Mesta bi morali vedno obravnavati kot del različnih omrežij in znotraj regionalnega okolja. Širši prostorski kontekst mesta je pomemben ne le zaradi večjih fizičnih struktur, s katerimi je povezan, pač pa tudi zaradi svojih socialnih in ekonomskih povezav s podeželjem in širšo regijo. Strategije prostorskega razvoja za posamezna mesta bi morale biti proučene in obravnavane kot del regionalnega funkcionalnega sistema.

Različne velikosti ozemelj diktirajo različne načrtovalske pristope. Uporaba izraza »strateško načrtovanje« je videti bolj primerna: za vsako ozemlje, o katerem je v obravnavi bodoči razvoj, bi moral biti že v začetni fazi definiran prostorski obseg strateških vidikov, ki se nanašajo na relevanten teritorij. Torej, ker izraz »regija« povzroča zmedo, ko je govora o regionalnem načrtovanju, bi morala biti označitev meja obravnavanega ozemlja rezultat enega od prvih korakov v načrtovalskem procesu – prvo soglašanje glede določitve meja je boljše, kot je preprosto sprejetje administrativnih meja.

- *regionalno prostorsko načrtovanje je strateško razvojno načrtovanje*

Številne države imajo prakso načrtovanja na regionalni ali celo nacionalni ravni. Možnost povezovanja sektorskih politik v enoten prostorski plan je praviloma odvisna od zakonskih okvirov in možnosti, ki dovoljujejo več ali manj sodelovanja med sektorskimi področji. Ker se prostorsko načrtovanje na višjih ravneh nad lokalno ukvarja s kompleksnimi prostorskimi rabami in funkcijami, mora težiti – v nasprotju s sektorskim načrtovanjem – h kombiniranju različnih sektorskih funkcionalnih sistemov na nekem območju. Integracija različnih interesov in sektorskih planov v prostorsko razvojno vizijo ni nujno povezana s pripravo zakonsko določenega plana. Neformalni postopki, v katerih predstavniki različnih interesov delajo skupaj s pogledom na dolgoročni razvoj, so lahko mnogo bolj učinkoviti, ker dolgoročna usmeritev omogoča pogled »preko« aktualnih problemov, obenem pa je lažje doseči dogovore glede ciljev. S prikazovanjem rešitev in alternativ lahko pridemo do odkritja novih sinergij.

- *evropska kohezijska politika za zmanjševanje raznolikosti*

Kohezijska politika je pojem, s katerim želi Evropska komisija spodbujati nadaljnje sodelovanje v Evropi. Razčlenjena je bila v *socialno* in *ekonomsko kohezijo*, z namenom, da bi imeli ljudje enake možnosti glede dostopa do storitev in da bi ustvarjala boljše možnosti za razvijajoče gospodarske dejavnosti. Kohezijska politika je usmerjena v zmanjševanje razlik med kazalci v manj razvitih območjih v primerjavi s povprečjem teh kazalcev v EU. Vedno bolj znano je, da finančna pomoč v slabše razvitih regijah ne zadostuje za ustrezen razvoj. Prevladuje prepričanje, da projekti, ki so financirani iz kohezijskih fondov, zmanjšujejo razlike med regijami. Če so kohezijski cilji razumljeni, da bo vsaka regija enakomerno dostopna in da bo vsaka vas imela enake storitve in če dodamo še globalizacijske učinke, nadaljnja homogenizacija ne more izostati.

- *teritorialna kohezija naj bi povečala raznolikost*

Izraz teritorialna kohezija je vedno pogosteje uporabljen v EU dokumentih kot tretji cilj poleg socialne in ekonomske kohezije, ki ju tudi dopolnjuje. V povezavi s koncepti socialne in ekonomske kohezije nakazuje na soodvisnost s prostorskimi strukturami. Na regionalnem nivoju so izzivi za načrtovalce organizirati, voditi in omogočati strateške razvojno planske procese ter integrirati prostorske vidike socialnega in ekonomskega razvoja. Analiza in spodbujanje regionalne strukture nekega območja z namenom povečati njeno povezanost in soodvisnost zahteva od načrtovalcev uporabo prostorskih sistemov večjega merila, kot so kmetijstvo, varstvo narave, poselitve, promet itd. Ti sistemi naj bi bili deli večjih regionalnih sistemov na evropski ravni.

Strateško regionalno načrtovanje naj ne bi rezultiralo v zmanjševanju raznolikosti, kot je to primer s socialno in ekonomsko kohezijo. Osrednja planska aktivnost z obravnavo manjših entitet znotraj večjih ter približevanje mest in regij kot delov širših omrežij ne pomeni, da morajo biti te entitete enake večjim. S poudarjanjem razlik lahko majhne entitete odigrajo specifično vlogo v omrežjih prav zaradi svojih drugačnih značilnosti. Namesto biti povprečen naj vsaka regija ali mesto razvija tiste kvalitete, ki jih delajo posebne. Prostorske kvalitete in značilnosti morajo biti analizirane ter spoznane kot regionalne kvalitete, kar neko regijo dela tako posebno.

4.3.3 Učinkoviti načini za vzpostavitev povezave med vizijami in strateškimi urbanimi projekti

V iskanju čim bolj učinkovitih načinov zagotavljanja povezave med strateškimi vizijami in konkretnimi investicijami v prostoru so bila npr. na kongresu ISOCARP v Antwerpnu (*ISOCARP - 43rd Planning Congress, 2007*) obravnavana vprašanja vzpostavljanja povezav med vizijami in strateškimi urbanimi projekti. Strateški urbani projekti so v tem primeru definirani kot projekti, ki jih koordinira javni sektor v tesnem sodelovanju s civilno družbo, zasebnim sektorjem in ostalimi poljavnimi akterji. Strateški projekti so zasnovani kot potrebni za doseg normativnih sektorskih ali planskih ciljev (kot so npr. vzdržni razvoj in prostorska kakovost, zmanjšanje revščine, varstvo pred nesrečami, varnost, itd.), ki so vtakani v strateških planskih procesih na različnih planskih ravneh. Strateški projekti imajo vpliv na večje območje in namen preoblikovati in posodobiti prostorski, ekonomski in socialno-kulturni razvoj z natančnimi intervencijami. Namen strateških projektov je povezati različne cilje in namene različnih sektorskih planov, ambicije in cilje nosilcev – civilne družbe, zasebnega sektorja kot tudi prebivalce oziroma uporabnike območja, ki jih lahko označimo kot »akterje« v procesu prostorskega razvoja.

Strateški urbani projekti igrajo pomembno vlogo pri regeneraciji, transformaciji in prostorski ter socialni prenovi mest. Tradicionalna načrtovalska orodja, sama po sebi, niso več ustrezna za obravnavo družbenih sprememb in naraščajoče kompleksnosti. Razlogi za to so naslednji:

- možnost doseganja pripadnosti in izvrševati odločitve se skokovito spreminja glede na naraščajočo soodvisnost vključenih akterjev;
- vedno težje je upravljati tako z institucionalno kot tudi s prostorsko kompleksnostjo; kot reakcija različnih administracij se sprejemajo še celo bolj birokratska pravila in instrumenti kot posledica njihovih sektorskih logik. Rezultat je naraščajoča fragmentacija in ločitev med različnimi sektorskimi področji in ravnmi. V tem kontekstu so tradicionalna planska orodja in instrumenti, ki temeljijo na kontroli in regulaciji, kot je npr. togi »master« plan, neustrezna za soočenje s trenutnimi izzivi;
- orodja niso usmerjena v smeri izvrševanja planov;
- orodja so bolj usmerjena v ustvarjanje legalne varnosti kot v vzdržni in kakovostni razvoj.

Kongres je želel odkriti sodobne nove izvedbeno orientirane pristope za t.i. planske »produkte« (novi prostorski koncepti, novi planski instrumenti za načrtovanje, participacija in sodelovanje, upravljanje). Inovativni pristopi vsebujejo:

- načine, v katerih bodo vključene nove razvojne dinamike v mešanem prostorskem in kompleksnem kontekstu;
- nove načine za razvoj obetavnih prostorskih konceptov;
- nove načine, kjer so koncepti implementirani na več oblastnih nivojih in z različnimi akterji;
- nove načine za vključevanje ljudi v razvoj projektov.

Povsod po svetu načrtovalci iščejo načine, kako preseči vrzel med načrtovanjem in implementacijo ter med dolgoročnimi in kratkoročnimi cilji. V kontekstu spreminjajoče se vloge izvršne oblasti, so videti tradicionalni planski pristopi preveč pasivni in pretirano nadzorovano vodeni. Morali bi biti bolj prilagojeni ali kombinirani z bolj dinamičnimi orodji v luči hitro spreminjajoče se družbe. Potrebni so tudi drugi planski pristopi in instrumenti, ki delujejo bolj neposredno, hitro in usklajeno ter se osredotočajo na specifično socialno stvarnost ali prostorsko dinamiko. Strateški projekti so eden teh instrumentov. Sposobni so odigrati pomembno vlogo pri regeneraciji in preoblikovanju mestnih območij.

Implementacija je tudi pogosto razumljena samo kot izdelava nove generacije načrtov namenske rabe površin in ne dovolj usmerjena v konkretne akcije, ki morajo biti v tesnem sodelovanju z javnim in zasebnim sektorjem. Dokler dejanska aktivnost ni vključena v prostorske načrtovalske procese, preobrat k bolj kakovostnemu in vzdržnemu razvoju ni mogoč. Rezultat je izguba kredibilnosti v prostorskem načrtovanju ter nadaljnja drobitev sektorskih planskih iniciativ. V tem okviru povsod po svetu načrtovalci, teoretiki in praktiki stremijo k bolj strateškim, izvedljivim in razvojno usmerjenim pristopom, ki povezujejo dolgoročno vizijo s konkretnimi dejanji in projekti.

Kongres je zato želel doseči »raziskavo in vrednotenje« zanimivih primerov in teorij o »dialogu« med:

- vizijami kot načinom uokvirjenja konkretnih dejanj;
- urbanimi projekti kot načinom spreminjanja resničnosti na vzdržen in kakovosten način;
- sodelovanjem kot načinom vključitve vseh akterjev v pripravo plana in njegovo izvedbo.

Precej znanja je še treba razviti glede vizij, procesa in projektnega vodenja, možnosti vključitve akterjev, novih planskih orodij in instrumentov, tehničnih in finančnih mehanizmov, procesa »oblikovanja« itd. Čeprav je lokalna raven najprimernejša za upravljanje s strateškimi projekti, je prav na tej ravni največje pomanjkanje znanja, volje in kadra za razvoj ustreznega, integralnega in novega pristopa.

4.3.4 Prostorsko načrtovanje in načelo vzdržnega razvoja

Sodobni modeli prostorskega načrtovanja so kot ključno načelo prevzeli načelo vzdržnega razvoja, kot je na primer švedski model prostorskega načrtovanja. Vzdržni razvoj je koncept, ki vsebuje ne le okoljske, pač pa tudi socialne in ekonomske vidike. To pomeni razvoj in uveljavitev metod in orodij za integracijo okoljskih ciljev v prostorsko načrtovanje. Doseganje vzdržnega razvoja zahteva interakcijo med okoljskim, socialnim in ekonomskim vidikom v okviru prostorskega načrtovanja. Način načrtovanja je možno prenoviti s sistematičnim delom z okoljskimi cilji in kazalniki s pomočjo različnih metod, orodij in postopkov. Velik pomen je treba pripisati vključevanju javnosti ter dopustiti kreativnost različnih subjektov v razvoju prostorskega načrtovanja kot veliko bolj pomembnega instrumenta pri doseganju ciljev vzdržnega razvoja, kot pa je bilo to v praksi doslej.

Celovit (integralen) strateški prostorski načrt mora biti pripravljen v medsebojno povezujočem nenehnem procesu. Ni boljšega instrumenta oziroma foruma za kolektivno razpravo o prihodnosti, pri čemer so vključene tudi implikacije o vzdržnem razvoju. Proces razkriva tudi konflikte oziroma nasprotja in lahko prispeva k oblikovanju skupnega pogleda v prihodnost. Obravnavati se mora v lokalnem okviru, kjer javnost, podjetniki, interesne skupine in drugi lahko sprožijo neposreden dialog s strokovnjaki in politiki o tem, kako bodo oblikovane fizične strukture, kar vpliva na zunanji okvir njihovega bivalnega okolja. Zgolj

dobro pripravljena planska dokumentacija ni dovolj, da bi strateški prostorski načrt lahko deloval kot ustrezen instrument za integracijo okoljskih ciljev. Najpomembnejši pogoj je vzpostaviti in voditi planski proces, ki bo imel podlago v odprtem povezovanju različnih interesov pod vodstvom lokalne skupnosti. Takšno načrtovanje ustvarja forum za izmenjavo pogledov in mnenj, kjer se srečujejo strokovne študije, interesi in poznavanje lokalnega prebivalstva ter politične namere. Konflikti se lahko pojavijo pri različnih pogledih okoljevarstvenikov in planerjev na skupno problematiko (različnost kultur). Okoljevarstveniki se čestokrat trudijo prikazati nenadomestljive vrednote, ki so zavarovane s področnimi zakoni, pri čemer vidika celovitosti razvoja ne poznajo oziroma ga ne upoštevajo. Naloga prostorskih načrtovalcev je torej zelo pogosto, da morajo odigrati vlogo mediatorja in prispevati k zbližanju nasprotnih interesov ali doseči kompromis med različnimi vrednotami glede na lokalno situacijo.

Še en vidik postopka je zelo pomemben in sicer možnost povečanja javnega vpliva na načrtovanje. Ljudje morajo dobiti možnost, da postanejo bolj aktivni pri oblikovanju odločitev in sicer na način, da bodo čim bolj aktivno in kreativno sodelovali v postopku ne le sprejemanja odločitev, pač pa tudi njihovega oblikovanja. Možnost javnosti, da lahko vpliva na pogoje življenja v okolici svojega doma je odločilnega pomena za občutek pripadanja skupnosti in s tem k socialni enotnosti. V praksi se je izkazalo kot upravičeno razvijati nove neformalne načine za vključitev kar najširšega spektra pogledov na okolje že v najzgodnejših fazah postopka. To pomeni, da se to lahko zgodi še preden se začno formalni koraki postopka. Najprej se izdelajo strokovne podlage, še pred tem pa so podani osnovni cilji in nato razdelane variante možnih rešitev. Oblike dela za to fazo javnega dialoga običajno niso predpisane v nobeni od evropskih zakonodaj, tako da je možno razvijati nove delovne metode.

Pri strateškem načrtovanju morajo biti okoljski vidiki že vključeni v načrtovalski proces, kakor tudi biti povezani s socialnimi in ekonomskimi vidiki razvoja. Delo v različnih fazah, ki lahko potekajo tudi vzporedno, olajša vključevanje različnih vidikov. Če oblikujemo bodoče podobe in alternative razvoja že v najzgodnejših fazah in če čim prej opravimo tudi presojo vplivov na okolje, so vsi najpomembnejši problemi, pogoji in cilji evidentirani že v razmeroma zgodnji fazi načrtovanja. Zaradi sprejema *Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje* je v

nacionalne zakonodaje držav članic EU prišla zahteva po izvajanju t.i. strateške ali celovite presoje vplivov na okolje. Upoštevanje direktive nedvomno prinaša povečanje pomena varstvenih izhodišč v načrtovalsko prakso. Cilj te presoje je namreč vključevanje okoljskih vidikov v pripravo načrtov in programov, ki imajo zaradi svoje izvedbe lahko okoljske vplive. V razpravah v zvezi s presojami je bilo večkrat izpostavljeno vprašanje, kako je s pomočjo presoje mogoče vplivati na načrtovalske odločitve in s tem povezano vprašanje časovne umestitve presoje vplivov na okolje v postopek prostorskega načrtovanja. Takšna presoja bi se morala zgoditi kar se da zgodaj, da bi omogočila čim bolj jasno smer nadaljnega načrtovanja. Presoja prispeva k izbiri ustreznih ciljev, kakor tudi pripomore k odkritju in vzpostavitvi sinergij med posameznimi cilji. Ključno je, da strateška presoja vplivov na okolje ne more biti razumljena kot samostojen postopek, katerega rezultat bi bilo potrjeno o okoljski sprejemljivosti, pač pa gre za optimizacijski postopek oziroma izhodišče za sprejem odločitev. Pri tem je bistvenega pomena analitična faza, ko se poleg ostalih analiz izdelajo tudi t.i. analize ranljivosti. Takšne analize so predvsem uporabne na ravni strateškega sprejemanja odločitev. Na njihovi podlagi je mogoče pridobiti vedenje o območjih, kjer bi večina posegov lahko povzročila velike vplive na okolje. Na podlagi analize ranljivosti je že moč sprejeti objektivizirano odločitev o (ne)umestitvi posega.

4.4 Prostorski vplivi EU na urejanje prostora v Sloveniji

Pri vseh naštetih ciljnih in usmeritvah iz evropskih prostorsko razvojnih dokumentov se moramo vprašati, kakšni so njihovi vplivi na urejanje prostora in še posebej na prostorsko načrtovanje v Sloveniji. Dimitrovska Andrews recimo ugotavlja, da je vpliv EU na prostorsko načrtovanje in razvoj nacionalnih držav članic lahko neposreden oziroma posreden (Dimitrovska Andrews, 2004). Neposreden je predvsem pri:

- *harmonizaciji prostorske in okoljske zakonodaje ter standardov*; okoljska problematika postaja prevladujoča pri določanju razvojnih možnosti v EU in sicer z vplivom na sistem prostorskega načrtovanja ter preko politik in instrumentov za zaščito okolja (npr. okoljska politika, Natura 2000, skupna kmetijska politika);

- *uveljavljanju politik z izrazito prostorsko dimenzijo*; razvoj transevropskih omrežij (TEN) neposredno vpliva na razvoj nacionalnih infrastrukturnih sistemov in posredno na prostorski razvoj vzdolž prometnih koridorjev in pomembnih prometnih vozlišč;
- *formuliranju, financiranju in implementaciji kohezijske politike, ki jo podpirajo kohezijski in strukturni skladi*; programi financiranja imajo neposredno prostorski učinek pri pripravi regionalnih razvojnih programov in projektov ter ustanavljanju regionalnih razvojnih agencij, ki so pristojne tudi za organizacijo in revizijo porabe sredstev iz strukturnih skladov.

Posreden vpliv EU prostorskih politik pa je predvsem pri:

- *uveljavljanju ciljev, usmeritev in meril vzdržnega razvoja* pri pripravi nacionalnih prostorskih dokumentov in politik;
- *promociji novih metod in izmenjavi izkušenj* pri prostorskem načrtovanju in urejanju prostora z delovanjem v omrežjih oz. s sodelovanjem raziskovalnih institucij, mestnih planerskih in upravnih služb ter drugih pomembnih akterjev v procesu načrtovanja, upravljanja, urbanem trženju in gradnji;
- *mednarodnih investicijah* (npr. posojilna dejavnost mednarodnih bank), ki so v nekaterih mestih nosilke prestrukturiranja urbanega prostora.

Oblikovanje enotne politike urejanja prostora je v Evropi proces, ki je nastal predvsem kot odgovor na globalizacijo in spremljajoče družbene procese. Vse sprejete usmeritve in načela so pomembna podlaga za reševanje problemov in izzivov prostorskega razvoja naselij, izboljševanje življenjskih razmer ter ohranjanje prepoznavnosti prostora na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Slovenija ima torej za uresničevanje evropskih načel in smernic za uravnotežen prostorski razvoj in prostorsko kohezijo enake priložnosti in enake obveznosti kot vse druge države članice EU. Bistveno kakovost za doseg evropskih standardov pridobimo s pravilno odigranimi vlogami pri lokalnih in regionalnih ravneh odločanja. Pristojnosti občin so se z novo zakonodajo spremenile, saj so poleg pravic glede razvojnih možnosti, dobile tudi obveznosti, ki terjajo zelo dobro pravno, upravno, poslovno in tehnično usposobljenost. Če temu ne bodo kos, ne le da ne bo nobene koristi, pač pa to lahko povzroča tudi sporne

situacije. Zato bo država skupaj z občinami in kasneje, upajmo, tudi pokrajinami morala poskrbeti ne le za sprejem morebitnih reformnih predpisov, pač pa bo morala precej več pozornosti posvetiti trajnemu in učinkovitemu usposabljanju vseh udeležencev, ki se pojavljajo v različnih vlogah v novih razmerah zagotavljanja vzdržnega razvoja.

Verjetno pa ni daleč od resnice ugotovitev, da je kljub sprejetim načelom in smernicam za trajnostni razvoj v EU, kot pomanjkljivost že opazna odsotnost uradnega enotnega reda EU na področju institucionalne ureditve postopkov oblikovanja strategije in politike prostorskega razvoja. To predstavlja veliko nevarnost zaradi razhajajočih se stališč, interpretacij in pristopov k razumevanju prostorskega razvoja. Zagotovo je eno pomembnejših vprašanj za nadaljnji razvoj sodobnega prostorskega načrtovanja vprašanje oblikovanja minimalnega institucionalnega okvira za pripravo strategij in politik prostorskega razvoja od evropske ravni navzdol do lokalne ravni z operativnimi in učinkovitimi mehanizmi za horizontalno in vertikalno usklajevanje.

5 PREGLED SISTEMOV UREJANJA PROSTORA IN PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA V NEKATERIH DRŽAVAH EU

V tem delu je podan kratek pregled sistemov prostorskega načrtovanja v nekaterih evropskih državah. Opisane so tudi nekatere značilnosti njihove administrativne organiziranosti, postopki, kot jih opredeljuje veljavna zakonodaja, ter nekateri problemi, s katerimi se soočajo pri načrtovanju, zlasti glede razmerij med posameznimi ravni prostorskega načrtovanja. Na podlagi seznanitve z evropskimi smernicami urejanja prostora in na podlagi proučitve temeljnih značilnosti sistemov prostorskega načrtovanja izbranih evropskih držav želimo ugotoviti, ali že iz njihovih institucionalnih prostorskih aktov oziroma administrativne organiziranosti področja načrtovanja izhaja morebitno jasnejše razmerje med strateškimi vidiki dolgoročnega prostorskega načrtovanja in operativnimi vidiki podrobnejšega prostorskega načrtovanja oziroma kakšni mehanizmi so na voljo v posameznih evropskih državah, da bi bilo usklajevanje občinskih prostorskih načrtov z regionalnimi (deželnimi) ali državnimi (zveznimi) prostorskimi cilji in usmeritvami čim bolj učinkovito.

5.1 Prostorsko načrtovanje v Avstriji

5.1.1 Prostorsko načrtovanje na zvezni ravni

Po avstrijskem ustavnem redu je prostorsko načrtovanje nacionalna naloga, ki jo skupaj in usklajeno izvajajo država, dežele in občine, vendar vsaka z različnimi pristojnostmi. Na zvezni ravni ni celovite pristojnosti na tem področju, pač pa so te sektorsko razdeljene po posameznih zveznih ministrstvih. Zvezna vlada je pristojna za usklajevanje na področju prostorskega načrtovanja in regionalne politike na zvezni ravni ter za koordinacijo med zvezo in deželami. Konkretnije naloge in cilji so zapisani v zakonih posameznih dežel. Dežele sprejemajo zakone o zazidalnih načrtih in zazidalnem redu, s katerim se določajo zazidalna območja v občinah. Občine so v obsegu svoje samouprave toliko samostojne, da jih je šteti kot tretjo raven oblasti. Leta 1971 je bilo ustanovljeno telo za zadeve prostorskega načrtovanja, *Avstrijska konferenca za urejanje prostora* (ÖROK), v kateri sodelujejo država, dežele ter zveze mest in občin, da bi izboljšali usklajevanje v zapletenem sistemu porazdelitve pristojnosti. Ima le svetovalno funkcijo in nobenih pristojnosti na področju načrtovanja. Kljub

temu pa so sicer neobvezni sklepi in priporočila konference ustrezno upoštevani na nižjih ravneh načrtovanja kot tudi pri sektorjih.

5.1.2 Prostorsko načrtovanje na ravni dežel

Avstrijska zvezna ustava daje deželam velike pristojnosti. Te same določajo pravne osnove načrtovanja na občinski ravni ter dajejo pooblastila občinam za sprejemanje občinskih načrtov namenske rabe površin. Deželni zakoni o prostorskem načrtovanju (*Raumordnungsgesetze*) vsebujejo splošne razvojne težnje oziroma razvojne cilje. Z razvojnim programom (*Entwicklungsprogram*) se načrtovalski cilji tudi prostorsko konkretno določijo.

Postopek pri pripravi prostorskih načrtov se od dežele do dežele razlikuje. Skupno vsem deželam je, da predpisujejo osnovne cilje in usmeritve za načrtovanje na regionalni in lokalni ravni. Ti programi imajo že kategorizacijo posameznih rab (lokacije za turizem, za industrijo, ipd.). Dežela pripravlja tudi prostorske načrte na regionalni ravni. Te je treba obvezno upoštevati pri izdelavi občinskih prostorskih aktov.

5.1.3 Načrtovanje na občinski ravni

Občine imajo pri načrtovanju osrednjo vlogo, saj jim daje ustava možnost, da načrtujejo zelo samostojno, upoštevati morajo le predvidene posege in cilje s strani dežele ali zveze. Razvojni program občine (*Oertlichraumordnungsprogram*), kot strateški dokument, opredeli temeljne in dolgoročne cilje prostorskega, socialnega in gospodarskega razvoja občine. Načrt namenske rabe površin (*Flaechenwidmungsplan*) določa namensko rabo površin (zelene, zazidalne, prometne in druge površine) na celotnem območju občine. Sestavljen je iz tekstualnega in grafičnega dela in je obvezujoč za lastnike zemljišč. Zazidalni načrt (*Bebaungsplan*) se izdelava za zazidljive površine. Določajo se urbanistični parametri za posege, kot so gostota pozidave, gradbene linije, višina pozidave, itd. V nekaterih občinah imajo zaradi prevelikih finančnih obveznosti, ki jih povzroči izdelava zazidalnega načrta možnost, da izdelajo samo parcialne zazidalne načrte, zlasti v območjih, kjer niso predvidena večja območja novih gradbenih posegov.

Osnutki načrtov se usklajujejo tako na horizontalni kot vertikalni ravni. Na horizontalni ravni poteka usklajevanje z vsemi uradi, ki so pristojni za prostorsko načrtovanje. Vertikalno pa poteka usklajevanje med različnimi ravnmi pravne ureditve (nacionalno, regionalno in občinsko). Sporne situacije se rešujejo od primera do primera.

5.1.4 Postopek potrditve občinskega načrta namenske rabe površin na primeru dežele Koroške

Kot primer enega od možnih načinov preveritve skladnosti hierarhično podrejenega akta s cilji in izhodišči prostorskega razvoja na ravni deželnih (regionalnih) oblasti si oglejmo postopek potrditve občinskega načrta namenske rabe površin v deželi Koroški. Načrt namenske rabe površin je pravnomočen oziroma dobi dovoljenje za uporabo, ko ga potrdi deželna vlada. Deželna vlada mora pred odločitvijo o izdaji dovoljenja zaslišati »odbor za prostorsko načrtovanje«. Dovoljenje za uporabo načrta se zavrne:

- a) če je predlog načrta namenske rabe površin v nasprotju s cilji zakona, regionalnim razvojnim programom in drugimi prostorsko relevantnimi ukrepi in načrt dežele;
- b) če načrt ne upošteva gospodarskih, socialnih, okoljskih in kulturnih zahtev občine ali lokalnega razvojnega koncepta oziroma ciljev občinskega prostorskega načrtovanja;
- c) če načrt ne upošteva gospodarskih, socialnih, okoljskih ali kulturnih zahtev sosednjih občin;
- d) če načrt ne upošteva prostorsko relevantnih ukrepov in načrtov drugih nosilcev načrtovanja, ki so javnega pomena;
- e) če je sicer v nasprotju za zakonom.

Deželna vlada na prošnjo oziroma zahtevo občinam svetuje glede oblikovanja ustreznega predloga akta. Potrditev načrta namenske rabe površin razglasi deželna vlada, ko ga objavi v uradnem glasilu. Potrjen načrt se pošlje županu na občino in deželnemu glavarstvu, v katerega pristojnost spada občina (Rus, 2006).

5.1.5 Glavni problemi pri izvajanju zakonov s področja načrtovanja

Ker za celovito prostorsko načrtovanje ne obstaja niti centralna pristojnost niti zvezni zakoni, prihaja do pomanjkljive koordinacije na ravni države. Na zvezni ravni je prostorsko načrtovanje tradicionalno na področju načrtovanja prometa (avtoceste, magistralne ceste, železnice), na področju gozdarstva (načrt razvoja gozda) in na področju varstva pred visokimi vodami (načrt ogroženih območij). Za usklajevanje prostorskega načrtovanja prek občinskih meja ni na voljo zadosti mehanizmov. Vsako mesto ali občina ima v enaki meri pravico sprejemati na svojem območju sklepe o rabi površin in o gradbenih dovoljenjih, kar povzroča pogosto neustrezen prostorski razvoj in konflikte. Ti problemi zahtevajo drugačen način načrtovanja na regionalni ravni, s katerim bi presegli sedanji sektorski pristop centralnih organov in raznolikost v občinah.

Možnosti, ki jih nudijo veljavni pravni akti na področju prostorskega načrtovanja, se niso izkoristile v celoti, niti glede kakovosti niti glede obsega načrtovanja. Obstoječa praksa daje prednost odločanju od primera do primera pred strategijami, ki bi temeljile na celovitih konceptih prostorskega razvoja posameznih območij. Zaradi tega je načrtovanje znotraj politično-administrativnega sistema spoznano kot neke vrste ovira za politiko, ki želi uveljaviti svoje interese. Ta problem je bolj razumljiv ob spoznanju, da je zasebna zemljiška posest v Avstriji zelo cenjena. Zato na načrte in programe za prostorsko načrtovanje na deželni in regionalni ravni ne gledajo toliko kot na nalogo uprave, temveč bolj kot na sklop možnosti, ki jih izbereš glede na trenutno politično potrebo (Rus, 2006).

Glavni instrument prostorskega načrtovanja na ravni občine je načrt namenske rabe površin, ki ga v občinah razumejo bolj kot določitev statusa gradbenih zemljišč in ne kot dolgoročno usmerjanje prostorskega razvoja. Poleg tega tudi skoraj ni primeren za določanje vsebin na ravni projektov. To pomeni, da podlage za izvedbo projektov na lokalni ravni, ki bi bili pomembni za prostorski razvoj, skoraj ne najdemo v načrtih namenske rabe površin. Ti bolj opravičujejo odločitve z naknadnimi spremembami.

5.2 Prostorsko načrtovanje v Veliki Britaniji

5.2.1 Vloga in pomen načrtovanja

Vloga in pomen britanskega sistema načrtovanja je prvenstveno v težnji k uskladitvi koristi razvoja s stroški, ki jih ta razvoj povzroča. Njegova poglobljena vloga ni le pri nadzoru rabe prostora, temveč tudi pri pozitivni promociji vzdržnega razvoja. Sistem je »plansko-usmerjevan« (ang.: *plan-led*): izvajanje načrta mora potekati v skladu z razvojnimi načrti lokalnih oblasti, razen če materialni vidiki ne določajo drugače. Razvojni načrti morajo upoštevati državne in regionalne načrtovalske smernice, ki jih izda državni sekretar (povzeto po: *A Policy Statement by the Minister of the Regions*, 2006).

5.2.2 Prenova sistema načrtovanja

Pri zadnji prenovi sistema načrtovanja ni prišlo do sprememb osnovnih načel. Ta so zagotavljala ustrezno fleksibilnost sistema in so dokaj dobro služila 50 let od ustanovitve povojne laburistične vlade. Seveda pa je obstajalo nekaj parametrov, ki jih je bilo treba urediti glede na prihajajoče izzive. Ti so:

- povezava načina prostorskega načrtovanja z evropskim okvirom načrtovanja;
- jasnejše opredelitve državne politike za omejeno število projektov, kjer decentralizacija odločitev ni mogoča;
- učinkovita organizacija regionalnega načrtovanja, tako da je več zadev lahko rešenih na tej ravni;
- nadaljnje iskanje izboljšav glede lokalne učinkovitosti;
- pripravljenost za upoštevanje ekonomskih instrumentov in ostalih modernih orodij za doseg ciljev pozitivnega načrtovanja.

Evropski način načrtovanja je doslej v veliki meri izostal v angleškem načrtovalskem sistemu. Bil je prisoten le med člani lokalnih oblasti vključno s strokovnim osebjem, ki so razumeli interese evropskih kooperacij. Moderen sistem si zdaj tega ne bi smel več privoščiti, saj zadeve prostorskega razvoja ne poznajo administrativnih meja. Toda kljub temu, da je t.i.

evropski kontekst pomemben, se večino načrtovalskih tem odloči na lokalni ravni. Težnja naj bi bila predvsem znatno decentralizirati sistem, tako da bi o razvoju odločali demokratično izvoljeni predstavniki, tako da bi bile odločitve ljudem bližje.

Dejstvo je, da se o nekaterih načrtovalskih zadevah lahko odloča le na državni ravni. Državni projekti, predvsem infrastrukturni, v glavnem niso pokriti s posameznimi razvojnimi politikami. Kadar manjkajo državne načrtovalske opredelitve, pade vse breme usklajevanj na lokalne razprave, kar povzroča neprimerno dolge postopke.

Država se je zato ob prenovi sistema odločila, da bo treba:

- *izdajati bolj eksplicitne smernice državnih načrtovalskih politik*: s tem in s kriteriji za izbor lokacij bi zmanjšali javne razprave v primerih večjih specifičnih državnih projektov (npr. letališča, zapori);
- *izboljšati postopke javnih razprav*;
- *bolje izkoristiti t.i. »parlamentarne postopke«*: možnost za izdajo dovoljenj že obstaja na podlagi *»posebnega razvojnega reda«* (Special Planning Order). Kjer se da, je treba uporabiti parlamentarne postopke za odobritev širših projektnih načel in se ne ukvarjati z detajli oziroma jih prepustiti relativno kratki javni obravnavi;
- *praksa izdelave državnih projektov se ne sme preveč razširiti*; večina načrtovanja se mora zgoditi v lokalnem in regionalnem okviru.

5.2.3 Regionalno načrtovanje

S prenovo načrtovalskega sistema, kjer je dan močan poudarek decentralizaciji odločanja, je vlada želela izboljšati demokratičnost izvajanja postopkov. Zato se je lotila ustanavljanja regionalnih razvojnih agencij. Eden od osrednjih ciljev je bila reforma priprave regionalnih načrtovalskih smernic. Veljavne smernice so bile kritizirane, ker so bile preveč usmerjene »od zgoraj navzdol«, s pomanjkanjem regionalnega vidika in s preveč ponavljanja nacionalnih politik, preveč orientirane v rabo zemljišč, predolgotrajne in ker so zmanjševale zaupanje med regionalnimi udeleženci. Regionalne smernice bi morale tvoriti učinkovit okvir za predpisane razvojne načrte, ki so v pristojnosti občin. Da bi bil učinkovit, bi moral ta okvir odsevati stanje regije in želje lokalnega prebivalstva. Pomembno je, da lokalne oblasti odigrajo

osrednjo vlogo pri določanju regionalnih načrtovalskih smernic, kar bi pomenilo pristop »od spodaj navzgor«.

Končni rezultat naj bi bile regionalne smernice, ki bi zagotovile učinkovito osnovo za odločanje o regionalnih in sub-regionalnih zadevah, o katerih je na izvršni oblastni ravni težko odločati. Biti bi morale dovolj zavezujoče za določitev lokacij projektov regionalnega ali subregionalnega razvoja. Morale bi podpirati regionalne ekonomske strategije, ki jih pripravljajo regionalne razvojne agencije. Končno naj bi ta dokument pomenil dovolj širok okvir za pomoč pri črpanju EU sredstev ter bil usklajen z evropsko smerjo razvoja prostorskega načrtovanja. Z večjo vlogo regionalnega načrtovanja bo prihajalo tudi do večje regionalne odgovornosti tako pri soočanju s težjimi problemi kot tudi pri uresničevanju strategije, ko bo treba probleme reševati. Lokalne oblasti ter ostali regionalni udeleženci pa bodo postali aktivni udeleženci pri razvijanju in oblikovanju regionalnih rešitev, tako da bo načrtovalski sistem lahko odigral svojo vlogo pri doseganju regionalnih razvojnih ciljev.

5.2.4 Lokalna raven

Več kot 95% načrtovalskih odločitev se sprejema na lokalni ravni. Njihova učinkovitost pri obravnavi približno pol milijona razvojnih predlogov vsako leto je ključna. Vlada je aktivno vključena v sodelovanje z lokalnimi oblastmi pri promociji kvalitetnih načrtovalskih rešitev (primeri dobre prakse).

V okviru zadnjih reform za pripravo načrtov so bile uvedene »*regionalne prostorske strategije*« (8 v Angliji), ki jih predlaga regija in »*lokalni razvojni načrti*« (*Local Development Frameworks*), ki jih pripravijo okrožja (district). Prostorske strategije določajo razvojne cilje za obdobje 15-20 let, npr. koliko stanovanjskih hiš bo potrebnih in ali so potrebni infrastrukturni objekti, kot so ceste in letališča. So predmet številnih javnih obravnav, preden so dokončno potrjene s strani državnega sekretarja. Priprava, revizija in spremembe so v pristojnosti regionalnih načrtovalskih teles (*Regional Planning Bodies*). Strategije naj bi bile usklajene z regionalnimi ekonomskimi strategijami. (*Barker Review of Land Use Planning, 2006*).

Lokalni razvojni načrti so dokumenti, ki določajo lokalno načrtovalsko strategijo za območje lokalne skupnosti. Namenjeni so usmerjanju lokalnega načrtovalskega procesa ter promociji proaktivnega, pozitivnega pristopa k upravljanju razvoja. Lokalne načrtovalske oblasti morajo pripraviti lokalne razvojne sheme (*Local Development Scheme's - LDS's*), ki določajo program za izdelavo lokalnih razvojnih dokumentov (*Local Development Documents - LDD's*). Kontrola LDS in LDD je v pristojnosti državnega sekretarja.

Zakon iz l. 2004 (*Plannning and Compulsory Purchase Act – PCPA*) zopet vzpostavlja koncept celovitega prostorskega načrtovanja namesto načrtovanja rabe tal (*land use planning*). Prostorsko načrtovanje obsega povezavo tradicionalnih načrtov namenske rabe (*land-use plans*) z ostalimi politikami in programi, kot so ekonomski, stanovanjski, zdravstveni, izobraževalni, itd., ki vplivajo na naselja in njihove funkcije. Zakon iz leta 2004 spreminja strukturo priprave načrtov, da bi bolje odražali regionalne razvojne cilje, povečali udeležbo javnosti ter pospešili, poenostavili in dosegli večjo fleksibilnost načrtovalskega procesa.

Proces kontrole razvoja (*Development Control* ali *Management*) je proces, v katerem se načrtovalske zahteve za razvoj ali za spremembo rabe zemljišč določijo na lokacijo natančno. Lokalne načrtovalske oblasti na podlagi obsežnih pogajanj z zainteresiranimi strankami, vključno s tistimi, ki bodo verjetno prizadete z razvojem v območju, določijo, ali bodo potrdile razvojni zahtevek. Pomemben del postopka, posebej za večje razvojne zahtevke, je lahko »predlokacijska« razprava med investitorji in lokalnimi oblastmi kot tudi lokalno skupnostjo.

Učinkovitost sistema načrtovanja se predvsem izraža v pravočasnosti sprejemanja odločitev. Pravočasno sprejete odločitve v prostorskem načrtovanju prinašajo tako mikro kot makroekonomske koristi. To pomaga k investicijam, ker:

- omogoči podjetjem, da se odzovejo na poslovne priložnosti s prodajo ali nakupom zemljišč ali z izgradnjo objektov iz manj v bolj produktivno rabo;
- zmanjšuje stroške kapitala, saj daljša, kot je doba odločanja, večji so stroški kapitala, ki so vezani na posojila;

- zmanjšuje stroške glede potencialne rabe – če stoji stavba prazna, se pri nameri za spremembo rabe s tem v zvezi pojavijo potencialni večji stroški;
- spodbuja ekonomske učinke povezane z novimi infrastrukturnimi projekti, ki delujejo kot sidro za večjo ekonomsko aktivnost in regeneracijo;

Obstaja stalna kritika, da je sistem načrtovanja v zadnjem času neuspešen pri pravočasnem sprejemanju odločitev. Poleg zagotavljanja pravočasnosti sprejemanja odločitev je znotraj načrtovalskega sistema neizogibna tudi večja učinkovitost. Sektorske politike se ukvarjajo s kompleksnimi zadevami ter nasprotujočimi si interesi, obenem pa postopki, ki naj bi zagotavljali kakovostno načrtovanje in odločanje, niso enostavni, saj se pojavlja cela množica različnih interesov. Pomen izboljšanja učinkovitosti načrtovalskega sistema z zmanjševanjem nepotrebne kompleksnosti politik, izdelave načrtov in nadzora nad razvojem je bil spoznan v številnih reformah v zadnjih letih. Te so vključevale:

- poenostavitev nacionalne politike urejanja prostora, saj ozko upoštevanje smernic povzroča znatno breme v sistemu načrtovanja in zmanjšuje njegovo učinkovitost kot sredstvo za usklajevanje nacionalnih prioritet;
- poenostavitev procesa načrtovanja v smislu rutinsko določenega obdobja 5-7 let, v katerem lokalne oblasti posodobijo načrt. Ti načrti so bili pogosto zastareli ali neusklajeni z nacionalnimi smernicami;
- reforme procesa obravnavanja pobud, kot je npr. uporaba elektronsko podprtega načrtovanja z namenom poenostavitve in zmanjševanja birokratskih obremenitev sistema.

Nacionalna politika kljub temu ostaja še vedno prezapletena. Po letu 1990 je stopnja regulacije nadalje naraščala z novimi in novimi sektorskimi politikami. Tudi zakonodaja sama je zelo kompleksna – posamezne sektorske politike imajo kot prilogo smernice iz primerov dobre prakse, tako da je obstajalo na tisoče strani nacionalnih politik, smernic, okrožnic in navodil. Čeprav je to lahko koristno, kjer gre za pomembne detajle, pa je na lokalnem nivoju nastala negotovost glede statusa vseh teh različnih dokumentov. Potrebno je bilo npr. dve leti za posodobitev 9 od 25 nacionalnih smernic – za vse bi potrebovali še vsaj 5 let. V tem pogledu se je izkazalo, da je bil sistem načrtovanja preobremenjen.

Z novo zakonodajo se uvaja nov celovit prostorski pristop k načrtovanju, ki lahko vodi k bolj kvalitetnemu sprejemanju odločitev, kolikor je učinkovito voden. Nov pristop z lokalnimi razvojnimi koncepti, naj bi se izražal v dokumentih, ki bi jih bilo možno hitreje in lažje posodabljeni kot prej ter s tem povečati fleksibilnost. K temu lahko prispevajo tudi vladni širši cilji, vključno s krepitvijo sodelovanja med skupnostmi, vpeljavo bolj učinkovitega programskega upravljanja ter izboljšanjem temeljnih evidenc dokumentov.

5.3 Prostorsko načrtovanje na Danskem

Na Danskem obstaja pet temeljnih ciljev prostorskega načrtovanja:

- podeželska in urbana območja morajo biti jasno ločena;
- razvoj mora koristiti celi državi;
- prostorsko načrtovanje mora sloneti na spoštovanju do identitete mest in naselij; narave, okolja in krajine ter podobe mesta;
- prostorsko načrtovanje in investicije v infrastrukturo morajo biti tesno povezane;
- prostorsko načrtovanje mora biti celovito (*The 2006 National Planning Report, 2006*).

Poleg navedenih ciljev je tu še šest iniciativ (temeljnih usmeritev) ministrstva, ki naj bi jih to izvajalo v sodelovanju z občinami, regijami in ostalimi udeleženci. Te usmeritve naj bi:

- zagotovile, da so pravilno izbrane lokacije dostopne za delo, bivanje in rekreacijo v velikem Copenhagnu;
- zagotovile dobro delujočo integracijo urbane rasti in infrastrukture v Sjaelandu;
- razvile urbani koridor med Randersom in Koldingom ter zagotovile ustrezno krajino med tema dvema mestoma;
- zgradile omrežje mest kot okvir za rast in inovacije v novih mestnih regijah;
- okrepile razvoj v malih mestnih regijah na način dogovornih projektov, ki ustvarjajo lokalne prednosti in naravne kvalitete;
- raziskale vlogo vasi v novih občinah in analizirale omejitve za razvoj v vaseh, ki temeljijo na kvalitetah lokacij in sodelovanju javnosti.

Načrtovanje na Danskem od leta 2007 poteka na treh ravneh: nacionalni, regionalni in lokalni. Vladna politika vsebuje nacionalno plansko poročilo, oblikuje in zagovarja nacionalne interese ter izdaja nacionalne planske direktive. Na regionalni ravni se pripravljajo regionalne prostorske strategije, na občinski pa občinske prostorske strategije.

5.3.1 Reforma lokalne uprave in nove odgovornosti občin

Z reformo lokalne oblastne strukture je prišlo do povečanja odgovornosti občin, ki s tem dobivajo večjo avtonomijo. Občinski sveti naj bi imeli nalogo, da prilagodijo splošne načrtovalske smernice in vizijo v aktualno (dnevno) prostorsko načrtovanje. Država izdaja generalne smernice za načrtovanje, regionalni sveti v sodelovanju z občinskimi sveti pa oblikujejo regionalne prostorske strategije v regionalnem prostorskem načrtu: celotno prostorsko strukturo, naravo in okolje, podjetništvo vključno s turizmom, zaposlovanje, izobraževanje in kulturo. Občinski sveti imajo po novem ključno vlogo v prostorskem načrtovanju. Nič več niso odvisni od drugih javnih oblasti – okrožij, ki so prej morale sprejeti posebne regionalne načrte, kadar je občina hotela določiti urbano cono. Povečana fleksibilnost naj bi izboljšala možnosti za ustvarjanje bolj celovitih načrtovalskih rešitev. Občinski sveti imajo odgovornost za pripravo celovitega in usklajenega načrta rabe prostora v mestih in na podeželju. Opirajoč se na celovito presojo razvoja v občini naj bi občinski načrt vseboval smernice za številne teme, ki so bile prej obravnavane v regionalnih načrtih. Občinski sveti naj bi imeli važno vlogo skladno z zakonodajo različnih vladnih sektorjev, kot so ohranjanje narave, varstvo okolja in promet. V prihodnosti bodo občinski sveti – in ne več regionalni – odgovorni zato, da bo raba prostora v skladu z nacionalnimi interesi.

Nove načrtovalske kompetence naj bi dale občinskim svetom dobre možnosti za vključitev celovitih in lokalnih interesov v prostorsko načrtovanje v okviru celovitih nacionalnih interesov. Pristojnost občinskih svetov, da sami ocenijo, kakšen tip razvoja je zanje najbolj primeren, je poudarjena, kajti občine so zdaj večje. Večji pomen je dan dialogu ministrstva z občinami, saj je namen ustvariti medsebojno partnerstvo, ki zmanjšuje potrebo po državni intervenciji, da prepreči sprejem občinskega načrta. Kljub temu pa je država dolžna zavriniti načrt, kolikor je ta v nasprotju s splošnimi nacionalnimi interesi.

5.3.2 Veljavni sistem načrtovanja

Na nacionalni ravni se pripravljajo *nacionalna načrtovalska poročila* vezana na mandat vlade, ki jih minister predloži parlamentu po vsakokratnih volitvah. Gre za referenčni okvir, ki predstavlja strateške cilje in aktivnosti povezane z mesti, prometom, turizmom, itd. Minister lahko poseže v načrtovalski proces na nižjih ravneh s predpisovanjem nacionalnih načrtovalskih direktiv za udejanjanje nacionalnih načrtovalskih politik.

Na regionalni ravni se sprejemajo *regionalni načrti*, ki vsebujejo posamezne politike, karte in smernice za rabo prostora za celotno območje. Načrti morajo vsebovati usmeritve za načrtovanje urbanih območij, lokacij javnih institucij, velikih nakupovalnih centrov in glavnih prometnih ter infrastrukturnih kapacitet, lokacije glavnih projektov in podjetij s posebnimi okoljskimi zahtevami in usmeritve za rabo ruralnega prostora, turizem ter okoljsko zaščito. Celovita presoja vplivov na okolje je integrirana v načrtovalski proces na tem nivoju. Načrti tako odražajo cilje v pristojnosti regije (okrožja) ter smernice, ki pomenijo zakonsko podlago za dovoljevanje sektorskih ukrepov, ki se nanašajo na kmetijstvo ter varstvo narave in okolja.

Na lokalni (občinski) ravni se pripravijo *občinski načrti*, ki vsebujejo posamezne politike, karte in pravila rabe prostora za celotno območje občine. Pripravljeni so na podlagi celovite presoje vplivov obstoječe in predvidene rabe prostora na okolje, ekonomskih virov ter z upoštevanjem lokalnega sektorskega načrtovanja. Načrti določajo razvoj urbanih skupnosti glede bivanja in dela kot tudi okoljske pogoje, infrastrukturne zmožnosti in oskrbo z javnimi in zasebnimi storitvami. Povezava med smernicami in pravili se izraža v bodočem upravljanju s prostorom – z izdajo dovoljenj. Načrt je torej namenjen naslednjim ciljem: kot politično orodje, kot strategija razvoja in okoljske sprejemljivosti in kot orodje za administrativno izvajanje zakona.

Občine imajo možnost, da sprejemajo lokalne podrobnejše načrte v smislu uresničevanja občinskih načrtov. Vsebujejo karte in podrobna pravila za manjše soseske. Biti morajo sprejeti za večji razvoj in investicijske projekte. Lokalne oblasti lahko pripravijo take načrte, kadar želijo izdati podrobna pravila. Načrti so obvezni za lastnike zemljišč.

Pravila, ki so sprejeta v sistemu načrtovanja, so večidel omejujoče narave. Sistem lahko zagotovi, da se neželen razvoj ne pojavi, toda ne more zagotoviti, da se bo želen razvoj takoj pojavil na pravem mestu in ob pravem času, saj se razvojni interesi večinoma lahko uresničijo šele skozi zasebne pobude. Kadar se pojavi razvojni predlog, ki ni skladen z načrtom, je lahko dopuščen manjši odklon od načrta, ali pa se sam načrt spremeni. Ta postopek vključuje sodelovanje javnosti, razvoj pa potrdi občinski svet.

Rezultat načrtovalskega procesa ni zgolj prostorski dokument pač pa celovit sistem pogojev. Sistem dokončno potrdi kontrolo primerne razvoja z izdajo gradbenega dovoljenja, dovoljenja za delitev in dovoljenja za sektorsko rabo, kadar je to skladno s pravili načrtovanja in preverjeno v postopkih izdaje dovoljenj.

5.4 Prostorsko načrtovanje na Finskem

Novi finski zakon o rabi prostora in graditvi (*Land Use and Building Act*) je stopil v veljavo 1.1.2000. Nacionalni sistem načrtovanja vsebuje nacionalne smernice rabe prostora, regionalne prostorske načrte, lokalne »master« načrte in lokalne podrobne načrte.

Nacionalne smernice vsebujejo usmeritve, ki jih je treba pri prostorskem načrtovanju z vidika nacionalne pomembnosti upoštevati po celi državi. Namen nacionalnih smernic je podpreti in pospeševati implementacijo generalnih ciljev iz zakona. Glavna cilja sta vzdržni razvoj in kakovostno življenjsko okolje. Nacionalne smernice so deljene na generalne in posebne. Generalne smernice poudarjajo načela, ki se tičejo vplivov na rabo prostora in načrtovanje. Posebne smernice pomenijo obveze glede rabe prostora in načrtovanja. Vsebujejo specifično rabo prostora v rezervatih v povezavi z nacionalno pomembnimi projekti. *Regionalni prostorski načrti* so namenjeni reševanju in usmerjanju vprašanj rabe prostora na regionalni ravni. *Lokalni master načrti* in *podrobni načrti* predstavljajo rabo prostora na lokalni ravni.

Novi zakon pomembno povečuje pomen lokalnih oblasti pri prostorskem načrtovanju, ker načrt niso več podvrženi potrditvi s strani višjih oblasti. Ker ni več kontrole načrtov, je postal toliko večji pomen predhodnih smernic in svetovalnih storitev. Glavna ideja nacionalnih

smernic je zagotoviti upoštevanje zadev nacionalnega interesa na regionalni in lokalni ravni tudi s strani vseh nivojev oblasti (povzeto po: *Finland National Land Use Guidelines*, november 2000).

5.4.1 Cilji smernic in zakonodajna osnova

Glavno načelo zakona, ki je vpeto tudi v nacionalne smernice, je, da mora biti odločanje kolikor mogoče blizu državljanom. Smernice nakazujejo stališča državnega sveta glede nacionalno pomembnih vprašanj, vendar ne dajejo direktnih odgovorov. Smernice postanejo konkretne šele na ravni regionalnega in lokalnega načrtovanja. Pri tem je mogoče upoštevati tudi posamezne regionalne in lokalne posebnosti, kako tudi njihovo povezavo z ostalimi cilji.

Sektorski zakoni zagotavljajo in obenem prevzemajo odgovornost za zaščito in varstvo, pri čemer določajo omejitve glede izrabe okolja. Varstvo okolja v veliki meri sloni na zakonih, ki določajo zahteve glede varstva in zagotavljajo instrumente za implementacijo. Prostorski zakon določa več glavnih ciljev za prostorsko načrtovanje, nacionalne smernice pa podpirajo in spodbujajo doseganje glavnih ciljev iz zakona. Čeprav je varstvo vsebovano v sektorskih zakonih, je naloga prostorskega načrtovanja, da ob razvojnih podpira tudi izvrševanje varstvenih ciljev. Načrtovanje je po svoji naravi najpomembnejša aktivnost za uskladitev različnih interesov, s tem da upošteva funkcionalne potrebe in jih prilagodi lokalnim zahtevam.

Nacionalne smernice ne pomenijo podvajanja usmeritev glede na specialne sektorske zakone. Glede na raven izvajanja zakona so razčlenjene po tematikah, ki se nanašajo na rabo prostora in njegovo načrtovanje. Ne nanašajo se na vprašanja regionalne politike, energetske ali prometne politike, niti se ne ukvarjajo s posameznimi ekonomskimi problemi povezanimi s prostorskim razvojem. Uveljavljanje nacionalnih smernic pomeni pripravljenost za nacionalno pomembne projekte, ki se nanašajo na zahtevo po specifični rabi prostora, toda po drugi strani ni zavzeto nobeno stališče do izvedbe takega projekta. Šele specifikacija nacionalno pomembnih projektov naj bi zagotovila, da lokalne oblasti ne bodo preprečile npr. gradnje transportnih omrežij ali druge bazične infrastrukture, ki sega preko več občin. Taki pomembni projekti bodo vsebovali nacionalno pomembne povezave ali zadovoljevali druge podobne

potrebe, toda čas in način izvedbe ostaja odprt. Namen priprave smernic je bil, da sektorji ravnajo čim bolj usklajeno.

Prostorsko načrtovanje je ključnega pomena tudi za izvrševanje mednarodnih konvencij. V nacionalnih smernicah so mednarodne konvencije in varstvo nacionalno pomembne kulturne dediščine ena od izhodiščnih točk za načrtovanje rabe prostora. Nacionalne smernice prispevajo tudi k udejanjanju Evropske prostorsko razvojne perspektive (ESDP) na Finskem.

5.4.2 Učinki nacionalnih smernic

Po zakonu morajo biti nacionalne smernice pripravljene na podlagi presoje vplivov na okolje. Presoja naj bi zagotovila informacije o okoljskih, ekonomskih in socialnih učinkih smernic kot tudi bazične informacije za pripravo, odločanje in implementacijo teh smernic. Rezultat presoje je okoljsko poročilo, v katerem so opisane posledice uresničevanja nacionalnih smernic.

Smernice povečujejo pomen načrtovanja in vključujejo obstoječe načrtovalske prakse. Organizirano in koordinirano načrtovanje predvsem olajša odločanje, usklajevanje interesov, ter sprejemanje ekonomskih, družbenih in okoljsko trajnostnih rešitev. Generalni značaj smernic in njihova odprtost k interpretaciji lahko sicer povzroča trenja pri sodelovanju med nadzornimi oblastmi na eni strani in regionalnimi ter lokalnimi oblastmi na drugi strani. Izvrševanje smernic v nekaterih primerih spremljajo konflikti med različnimi oblastmi in udeleženci.

Mnoge od smernic, če niso v celoti izvrševane, imajo lahko tudi negativne učinke. Škodljive posledice izvrševanja smernic so lahko zmanjšane s konkretnimi načrtovanimi prostorskimi ureditvami. Tu je mišljeno predvsem svetovanje in usposabljanje odgovornih za izvrševanje smernic. Glavni pristop k spremljanju učinkov izvrševanja smernic je v spremljanju stanja oziroma preverjanju, kako so zelene situacije realizirane, kako se škodljive posledice pojavljajo in kaj je mogoče storiti, da se je temu mogoče izogniti.

V regionalnem in ostalih oblikah prostorskega načrtovanja se morajo nacionalne smernice obvezno upoštevati na način, da spodbujajo njihovo implementacijo. Generalne smernice se uporabljajo pri regionalnem strateškem načrtovanju, ne pa direktno pri načrtovanju namenske rabe in podrobnejšem načrtovanju. Specialne smernice se nanašajo na vse vrste načrtov. Neposredni učinek na lokalne načrte imajo šele, ko so upoštevane v regionalnem načrtovanju.

V načrtovanju na regionalni in lokalni ravni se smernice konkretizirajo, pri čemer se upoštevajo specifike posameznih območij ter regionalni in lokalni cilji. Regionalno prostorsko načrtovanje je prva oblika načrtovanja, ki konkretizira nacionalne smernice. V regionalnem prostorskem načrtu naj bi bile smernice usklajene z regionalnimi in lokalnimi cilji. Glede na delovanje sistema načrtovanja in učinkovito vodenje vladne okoljske administracije je glavni namen določiti smernice kot bolj določne na regionalni ravni z določitvijo prostorskih načrtovalskih načel in opredelitvijo rezervacij za posamezna območja. To kasneje vpliva na lokalno prostorsko načrtovanje.

Promocija nacionalnih smernic se izvaja na ravni regionalnega prostorskega načrtovanja. Država skrbi za to, da regionalni sveti temu namenjajo dovolj pozornosti in sredstev. Z namenom nadaljnje implementacije smernic naj bi regionalni sveti v zadevah rabe prostora med seboj sodelovali na čim bolj učinkovit način. To ni le vprašanje usklajenosti rabe prostora v obmejnih območjih regij, pač pa gre bolj za potrebo po širšem celovitem pregledu razvoja regionalnih struktur in komunikacijskih omrežij kot tudi ostalih oblik rabe prostora. Zveza, ki povezuje med seboj regionalno prostorsko načrtovanje in regionalne razvojne programe, je t.i. *regionalna shema*. Implementacija smernic je pomembna, ker regionalna shema združuje regionalne strukture in rabo prostora skupaj z ostalim regionalnim razvojem. Praviloma se nacionalne smernice realizirajo v prostorskem načrtovanju na lokalni ravni s pomočjo regionalnega prostorskega načrta, kjer so predhodno že postale bolj konkretne. Nekatere od smernic so po naravi takšne, da jih ni mogoče obravnavati na regionalni ravni. Take so npr. nekatere smernice, ki se nanašajo na kvaliteto bivalnega okolja. Še več, so situacije, ko smernice, ki se nanašajo na rabo prostora in prostorsko načrtovanje, niti niso bile ustrezno konkretizirane na regionalni ravni. V takih primerih so smernice upoštevane neposredno na lokalnem nivoju načrtovanja.

Pomen lokalnega strateškega (»master« oz. generalnega) načrta je večji, kadar se nacionalne smernice in regionalni prostorski načrt konkretizirata na lokalni ravni. Lokalni strateški načrt daje glavne smeri rabe prostora in usklajuje ostale funkcije na območju občine. Je glavni razvojni instrument za lokalno rabo prostora in tesno povezan s strateškim načrtovanjem in ostalimi razvojnimi aktivnostmi v občini.

Pri usmerjanju lokalnega prostorskega načrtovanja je vladna okoljska administracija zadolžena za posvetovanje in nudi ekspertno pomoč z namenom, da zagotavlja in promovira nacionalne smernice in njihovo uresničevanje. Ministrstvo za okolje je odgovorno za usmerjanje prostorskega načrtovanja na regionalni ravni s ciljem, da zagotovi upoštevanje smernic v regionalnem prostorskem načrtovanju. Eden pomembnejših delov tega usmerjanja so letne razprave z lokalnimi oblastmi glede razvoja na splošno in razprave, ki se nanašajo na posamične načrte. Te razprave in posvetovanja imajo izključno vlogo vključevanja nacionalnih smernic in regionalnih prostorskih načrtov v lokalno prostorsko načrtovanje.

Vladna okoljska administracija je zadolžena za spremljanje uresničevanja smernic v povezavi s prostorskim načrtovanjem. Regionalni prostorski načrti in skupni »master« načrti so posredovani na pristojno ministrstvo za okolje, ki v postopku potrjevanja presodi upoštevanje nacionalnih smernic.

6 PREGLED STRATEŠKIH PROSTORSKIH IN RAZVOJNIH DOKUMENTOV V SLOVENIJI

6.1 Uresničevanje evropskih načel za vzdržni prostorski razvoj v Sloveniji

V Sloveniji ni mogoče nobenemu od aktualnih državnih prostorskih aktov očitati takšnih pomanjkljivosti, da bi bili vzrok za oviranje vzpostavitve učinkovitega sistema urejanja prostora. Zares vprašljiva je pripravljenost oziroma usposobljenost obeh sedanjih oblastnih ravni na njihovo uresničevanje. Ključ za doseganje vzdržnega prostorskega razvoja v Sloveniji je v pravilno odigranih vlogah lokalnih in, ko bodo uveljavljene, regionalnih (pokrajinskih) oblasti.

Slovenija je najpomembnejše dokumente o urejanju prostora začela pripravljati v času, ko sta svet Evrope in EU na področju politike trajnostnega razvoja že uveljavila temeljne cilje vzdržnega razvoja ter podrobnejše prostorsko razvojne ukrepe za doseganje bolj regionalno uravnoveženega in vzdržnega razvoja v posameznih evropskih regijah. Z upoštevanjem teh ciljev je bila na podlagi *Ocene stanja in teženj v prostoru RS* sprejeta *Politika urejanja prostora RS*. Sledila sta jima *Zakon o urejanju prostora* ter *Zakon o graditvi objektov*, ki pa sta bila v letu 2007 že delno nadomeščena z novim *Zakonom o prostorskem načrtovanju* oziroma spremenjena in dopolnjena z *Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov*.

6.2 Državno razvojno načrtovanje

Ko govorimo o najpomembnejših prostorskih razvojnih dokumentih EU ter njihovem vplivu na slovenske razmere, ne moremo mimo vloge in pomena državnega razvojnega načrtovanja. Načrtovanje razvojnega cikla države (gospodarskega, socialnega, prostorskega, okoljskega, političnega, kulturnega, itd.) je proces, ki je dejansko vedno v teku. Odločanje o razvojnih politikah pomeni na začetku spoznavanje ključnih problemov in nato oblikovanje vizij za njihovo reševanje. Temu sledi časovna opredelitev razvojnega obdobja, nato pa iskanje najustreznejših rešitev in priprava programskih dokumentov, določitev finančnega okvira in

končno politična potrditev. Ključnega pomena za kakovost končnega dokumenta je redno vključevanje civilne družbe in partnerski pristop pri vodenju celotnega procesa razvojnega načrtovanja.

Odkar je Slovenija članica Evropske unije, se vključuje tudi v razvojno načrtovanje, ki je dogovorjeno v okviru EU. V finančni perspektivi EU 2000-2006 se je Slovenija vključila s pripravo *Državnega razvojnega programa 2001-2006* (DRP; sprejet na seji Vlade RS dne 5.12.2001), s sklenitvijo mednarodne pogodbe z Evropsko komisijo (Enotni programski dokument Republike Slovenije za obdobje 2004-2006), v finančni perspektivi 2007-2013 pa s sprejetjem *Državnega razvojnega programa 2007-2013*.

6.2.1 Strategija razvoja Slovenije

Temeljni strateški razvojni dokument države Slovenije je *Strategija razvoja Slovenije* (SRS – sprejeta na seji Vlade RS dne 23.6.2005). SRS je krovna nacionalna razvojna strategija, ki izhaja iz načel vzdržnega razvoja in integracije razvojnih politik. Opredeljuje vizijo in cilje razvoja države ter določa pot, po kateri naj bi bili doseženi nacionalni razvojni cilji v okviru skupnih evropskih pravil, politik in strategij, zlasti prenovljene Lizbonske strategije. Odgovoriti si prizadeva na vprašanje, kako si znotraj Evropske unije zagotoviti hitrejši gospodarski razvoj, večjo zaposlenost in potrebno socialno varnost, izboljšanje okolja, varovanje narave in vzdržno rabo naravnih virov. Področne, sektorske in regijske strategije razvoja, nacionalni programi in drugi razvojni dokumenti bi morali biti v svojih vsebinskih opredelitvah skladni s splošnimi strateškimi usmeritvami, hkrati pa bi morali biti usklajeni tudi z drugimi dokumenti, ki so namenjeni doseganju istih ali podobnih ciljev. Veliko vprašanje je, ali se ta predpostavka tudi v resnici izvaja v praksi. Celovite analize programskih dokumentov z ozirom na skladnost s splošnimi strateškimi usmeritvami niso znane.

Razvojne prioritete SRS so podlaga za programe in ukrepe *Državnega razvojnega programa* oziroma *Nacionalnega strateškega referenčnega okvira* (NSRO) ter pripadajočih operativnih programov (OP). DRP je orodje za uresničevanje SRS v zvezi z razvojno-investicijskimi

programi in projekti, pri čemer je ključnega pomena, da je zagotovljen strateški pristop z jasno in konsistentno pripravljenimi programi in instrumenti.

Poleg teh osrednjih strateških dokumentov je bila v Sloveniji pripravljena vrsta državnih programov, ki vključujejo različne dolgoročne naloge države in sicer na področjih prometa, visokega šolstva, raziskav in razvoja, varstva okolja, kulture, izobraževanja itd. Državni programi so podlaga razvojne politike Slovenije v neki gospodarski ali družbeni dejavnosti ali na določenem horizontalnem področju in predstavljajo razvojne okvire države kot celote.

Zaradi vzdržno naravnanih razvojnih ciljev je SRS po svoji vsebini tudi strategija vzdržnega razvoja Slovenije, hkrati pa pomeni tudi prenos ciljev Lizbonske strategije v nacionalno okolje, seveda ob upoštevanju specifičnih razvojnih možnosti in zaostankov Slovenije.

Ena osnovnih pomanjkljivosti dosedanjih razvojnih strategij je njihovo slabo izvajanje ter odsotnost dopolnjevanja in izboljševanja. Nov strateški pristop zato veliko pozornost namenja konkretni izvedbi in stalnemu izboljševanju SRS. Takšna v implementacijo usmerjena struktura strategije naj bi omogočila tudi pripravo dovolj natančnih poročil o njenem izvajanju. Lahko bi postala podlaga za široko razpravo o uresničevanju ciljev in o potrebnih spremembah.

6.2.2 Državni razvojni program 2007 - 2013

Načrt priprave *Državnega razvojnega programa 2007-2013* (DRP) je Vlada RS sprejela že julija 2004. Junija 2005 ga je še dopolnila. DRP je bil zastavljen kot proces in kot dokument. V okviru projekta DRP kot procesa so bile sprejete mnoge razvojne odločitve v pogajanjih z Evropsko komisijo. S programom priprave DRP je bila začeta, s sprejetjem predloga DRP pa zaključena usklajena priprava sklopa programskih dokumentov za izvajanje finančne perspektive 2007–2013. Vzporedno je bil DRP presojan z vidika njegovega vpliva na vzdržni razvoj, za kar je bila izvedena Strateška presoja vplivov DRP na okolje. Državni zbor Republike Slovenije je v tem času sprejel predloga državnih proračunov 2008 in 2009 in sveti regij so sprejeli regionalne razvojne programe za obdobje 2007-2013 v 12 razvojnih regijah.

Na celotni vertikali EU - nacionalna raven - regionalna raven je bil namen, da bi s tem dosegli medsebojno usklajenost posameznih programov.

SRS je najširši vsebinski okvir za pripravo DRP. Skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti je DRP izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. Sprejete strateške usmeritve in razvojne prioritete operativno razčleni na indikativno finančno ovrednotene programe, pri čemer upošteva oziroma zajame tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja ter za njih predvidi tudi ustrezne (nacionalne in mednarodne, javne in zasebne) vire financiranja. Je instrument za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojno-investicijske programe.

6.3 Državni strateški prostorski dokumenti

6.3.1 Strategija prostorskega razvoja Slovenije

Prizadevanja Slovenije za vzdržni prostorski razvoj se nedvomno najbolj odražajo v *Strategiji prostorskega razvoja Slovenije* (SPRS), ki jo je leta 2004 sprejel Državni zbor RS. SPRS je zasnovana kot temeljni državni dokument za usmerjanje razvoja v prostoru, ki sloni na usmeritvah mednarodnih dokumentov. Pomenila naj bi okvir za usklajevanje sektorskih razvojnih politik, strategij in programov na področjih, ki vplivajo na prostorski razvoj. Bila naj bi tudi pomembno sredstvo za usmerjanje zasebnih pobud in interesov k uresničevanju sprejetih cilje ter podlaga za pripravo drugih prostorskih aktov na državni, regionalni in lokalni ravni.

S SPRS (2004) oziroma izhodišči in usmeritvami za prostorski razvoj ter z njeno uresničitvijo na regionalni in lokalni ravni naj bi zagotavljali naslednje cilje prostorskega razvoja:

- racionalen in učinkovit prostorski razvoj;
- razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij;
- večjo konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru;
- kvaliteten razvoj in privlačnost mest in drugih naselij;

- skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi;
- medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij;
- povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi;
- preudarno rabo naravnih virov;
- prostorski razvoj usklajen s prostorskimi omejitvami;
- kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti;
- ohranjanje narave;
- varstvo okolja.

Posamezni cilji so podrobneje vsebinsko opredeljeni po posameznih poglavjih v zasnovi in prioritetah, v razvoju posameznih prostorskih sistemov (poselitev, infrastruktura in krajina) in v ukrepih.

V okviru zasnove *poselitve* so izpostavljene tri prioritete: policentrični urbani sistem in regionalni prostorski razvoj, vitalna in urejena mesta ter usklajen razvoj širših mestnih območij. V okviru že prej uveljavljenega policentričnega urbanega sistema, ki se s SPRS nekoliko redefinira, se opredeljuje dvostopenjsko strukturirano omrežje središč in sicer nacionalnega in regionalnega pomena, na katerega se navezuje omrežje drugih središč ter omrežje družbene infrastrukture. Poleg mest – središč nacionalnega pomena, se v policentričnem urbanem sistemu razvija še regionalna in medobčinska središča ter pomembnejša lokalna in lokalna središča.

Poselitev se po usmeritvah SPRS usmerja v urbana naselja, bodisi obstoječa, ali taka, ki imajo potencial, da se razvijejo v urbana naselja. SPRS določa tudi, kako naj se razvijajo mesta in druga naselja. Prednost se daje notranjemu razvoju naselij pred širitvami navzven na nove površine. Notranji razvoj se uresničuje s prenovo bodisi na območjih kulturne dediščine in druge stavbne dediščine, na degradiranih urbanih območjih, na industrijskih območjih ipd. Šele ko so izkoriščene možnosti notranjega razvoja, se na podlagi posebnih kriterijev dopušča širitev naselij na nove površine, seveda pa ob predhodnih preveritvah prostorskih možnosti in omejitev. Zavira se razpršeno gradnjo, razen če ne gre za pojav avtohtonih poselitvenih vzorcev, ki se ohranjajo in tudi razvijajo. Podane so še usmeritve za podeželska naselja,

naselja počitniških hiš, za rabo zemljišč v naseljih in za komunalno opremljanje zemljišč za gradnjo.

Po SPRS se prometno infrastrukturo razvija tako, da podpira razvoj poselitve. Osnovno prometno omrežje se dograjuje v smeri V. in X. prometnega koridorja, na katerega naj bi se načrtovalo vse druge prometne podsisteme: cestni, železniški, letalski, pristaniški, javni potniški promet, kolesarski in peš promet. Poseben poudarek je dan spodbujanju javnega potniškega prometa tako v okviru posameznih mest kot tudi v širših mestnih območjih in primestnem prostoru. Poleg tega je posebej poudarjena vloga razvoja železniške infrastrukture in s tem povezanega razvoja mest. V okviru razvoja energetske infrastrukture se spodbuja zanesljiva in zadostna oskrba z energijo, pri čemer je poudarek na uporabi obnovljivih virov energije. Pomembna je usmeritev k zmanjševanju porabe energije.

V okviru zasnove krajine so izpostavljene tri prioritete:

- vitalnost in privlačnost podeželja;
- krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine;
- prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi.

SPRS vsebuje usmeritev, da se ne posega v krajine, katerih značilnost je velik delež naravno ohranjenih struktur. Podane so tudi usmeritve za rabo naravnih virov, predvsem za tiste dejavnosti, ki so v krajini s tega vidika najbolj dejavne oziroma vplivajo na prostorski razvoj. Posebej so podane usmeritve v zvezi s kmetijstvom, ki ima pomembno vlogo pri ohranjanju kvalitet kulturne krajine, v zvezi z gozdarstvom, vodnimi viri, mineralnimi surovinami ter v zvezi z razvojem turizma in rekreacije.

SPRS je vsebinsko izhodišče za pripravo drugih prostorskih aktov. Do takrat veljavna t.i. obvezna izhodišča dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije naj bi bila nadomeščena kar s celotno vsebino strategije. Namen naj bi bil preseči osredotočenost na posamezne razvojne pobude ter uveljaviti temeljna načela prostorskega razvoja kot so: racionalna raba prostora, krepitev prepoznavnosti in identitete prostora, integracija v širši prostor z izkoriščanjem primerjalnih prednosti ter zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja.

V zaključnem poglavju SPRS, IV. Ukrepi za izvajanje prostorske strategije, so v 2. poglavju navedene naloge in aktivnosti nosilcev urejanja prostora ter drugih subjektov, pristojnih za izvajanje prostorske strategije, v 3. poglavju pa so navedene usmeritve za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev ter načini ugotavljanja skladnosti prostorskih aktov s prostorsko strategijo. Pregled skladnosti občinskih prostorskih aktov s SPRS naj bi bil vsebinski in bi moral med drugim odgovoriti tudi na vprašanja, ali občinski prostorski razvoj temelji na primerjalnih prednostih, ki izhajajo iz naravnih značilnosti in stanja prostorskih struktur, koliko so pri tem upoštevane naravne kakovosti, zahteve za varstvo virov, krajinskih značilnosti in prostorske omejitve, ali so pri načrtovanju upoštevana načela vzdržnega razvoja, ipd. (Bartol, 2004).

6.3.2 Prostorski red Slovenije

Zakon o urejanju prostora (ZureP-1, 2002) je na državni ravni poleg strategije prostorskega razvoja kot poseben tip strateškega prostorskega akta uvedel *Prostorski red Slovenije* (PRS, 2004). Je prostorski dokument, s katerim naj bi se poenotila in združila pravila za urejanje prostora, zlasti za prostorsko načrtovanje, s čimer bi se v praksi uveljavile sodobne rešitve pri načrtovanju in urejanju prostora. Dajal naj bi zgolj okvirna napotila, osnovne usmeritve, ki naj bi omogočale kakovostne rešitve v konkretnem prostoru. PRS ni prostorski dokument, ki bi določal pogoje in zahteve za urejanje prostora na konkretnem območju in ne podaja končnih rešitev glede konkretnih prostorskih zahtev. Predvsem naj bi dajal temeljna pravila prostorskega načrtovanja, ki pa naj bi se v vsakokratni konkretni situaciji načrtovalskega problema preverjala oziroma uporabljala glede na prostorske danosti.

Pravila za urejanje prostora iz PRS so določena kot temeljna, in sicer:

- zahteve in usmeritve za prostorsko načrtovanje, ki zajemajo osnovna izhodišča v obliki postopkov in vrednostnih meril za pripravo prostorskih aktov. Določajo predvsem merila za tehtanje javne koristi in zasebnega interesa pri opravljanju zadev urejanja prostora, merila za usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami, merila za ugotavljanje usklajenosti prostorskih in drugih dokumentov in vsebino strokovnih podlag;

- zahteve in usmeritve za členitev prostora za določitev namenske rabe prostora, funkcionalnih in prostorskih enot;
- zahteve in usmeritve za načrtovanje poselitve predvsem glede usmerjanja poselitve, načrtovanja poselitvenega območja, notranjega razvoja poselitvenih območij, širitev poselitvenih območij, načrtovanja grajene strukture ter za gradnjo izven poselitvenih območij;
- zahteve in usmeritve za načrtovanje in graditev gospodarske javne infrastrukture predvsem glede splošnih pravil za umeščanje gospodarske javne infrastrukture v prostor ter po posameznih vsebinskih sklopih glede na vrsto infrastrukture;
- zahteve in usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev in graditve v krajini, ki prvenstveno določajo merila za preurejanje, obnavljanje in ohranjanje krajine po posameznih tipičnih krajinskih območjih;
- zahteve in usmeritve za zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo;
- zahteve in usmeritve za uveljavljanje prostorskih ukrepov pri izvajanju načrtovanih prostorskih ureditev.

Nobena evropska država sicer ne pozna takega tipa državnega prostorskega dokumenta, vendar pa je zelo pogosta praksa sprejemanja skupnih smernic, priporočil in napotil na državni ravni, ki usmerjajo in usklajujejo različne prostorske dokumente, postopke priprave, sprejemanja, spreminjanja in dopolnjevanja, usklajevanja interesov, vključevanja javnosti v procese odločanja, predvsem na občinski ravni prostorskega načrtovanja (Hladnik, 2004). Štiri leta po uveljavitvi lahko ugotovimo, da se PRS v praksi ni uveljavil niti kot splošen okvir za ravnanje na lokalni ravni načrtovanja, niti kot obvezujoč predpis, katerega upoštevanje bi bilo tudi institucionalno urejeno.

6.3.3 Učinkovitost državnih strateških prostorsko razvojnih dokumentov

SPRS vsebuje opis teženj prostorskega razvoja, a žal ne kaže možnih smeri reševanja oziroma udejanjanja svojih usmeritev na nižjih ravneh. Ukrepi, kot so »*smotrna raba urbanega prostora, večja izkoriščenost prostora v naseljih, podpora notranjemu razvoju naselij, spodbujanje naselitve v mala in srednje velika mesta ter razvoj nepremičninskega trga*«, so sicer zagotovo usklajeni s sodobnimi izhodišči in cilji, vendar verjetno premalo dodelani in

konkretizirani. Manjkajo zlasti natančnejši ukrepi, ki bi sicer korektno zamišljene splošne usmeritve znali spraviti v prakso. Sem nedvomno spada ustanavljanje novih organizacijskih oblik upravljanja, predvsem ustanovitev regij, tesnejše sodelovanje na evropski ravni, spodbujanje konkurenčnosti, ipd.

Del vsake strategije in dolgoročnih vizij bi moral vsebovati tudi institucionalni vidik, ki pa v obeh strategijah ni omenjen. Obe strategiji, tako razvojna kot prostorska, sta še vedno sektorsko razčlenjeni, kar ima za posledico sektorsko obravnavo prostora in na ta način necelovito reševanje problemov prostorskega razvoja. Gre namreč za kompleksno stvarino ekonomskih, socialnih, prostorskih in drugih vidikov, kar pa je nemogoče učinkovito obravnavati z enostranskimi, sektorskimi načini delovanja.

Za vizijo nadaljnega razvoja na državni ravni so državni strateški dokumenti nedvomno pomembni, vendar spričo njihove vseobsežnosti in splošnosti sami po sebi ne morejo zagotavljati uspešnega gospodarskega, družbenega in kulturnega prostorskega razvoja. Država bi morala poskrbeti za oblikovanje instrumentov, s pomočjo katerih bi lahko aktivirali izvajanje strateških ciljev iz državnih strateških dokumentov. Poskrbeti bi bilo treba za določitev vsaj najnujnejših indikatorjev, s pomočjo katerih bi spremljali izvajanje strateških ciljev in nato na podlagi ugotovitev sprejeti tudi ustrezne ukrepe. SPRS v zaključnem poglavju npr. določa, da je za njeno izvajanje odgovorno ministrstvo, pristojno za prostor, ki naj bi vsaka štiri leta pripravila *poročilo o stanju na področju urejanja prostora*. To poročilo naj bi temeljilo na obveznih minimalnih enotnih kazalnikih, ki so podlaga za analizo stanja in trendov prostorskega razvoja ter za analizo izvajanja strategije. Poročilo bi bilo lahko tudi podlaga za spremembo strategije. Pristojno ministrstvo tudi po 5 letih žal ni uspelo zagotoviti nobenega od instrumentov za spremljanje izvajanja SPRS, tako da trenutno niti ni mogoče ugotavljati njenih učinkov.

7 PRAKTIČNI VIDIKI AKTUALNEGA STANJA V PROSTORSKEM NAČRTOVANJU NA LOKALNI RAVNI V SLOVENIJI

7.1 Organiziranost in stanje prostorskega načrtovanja na lokalni ravni

Na lokalni ravni je z delitvijo pristojnosti med državo in lokalno samoupravo ter posledično s prenosom nalog nekdanjih velikih občin na upravne enote, ki so v pristojnosti države in na nove samoupravne lokalne skupnosti – občine, prišlo tudi do delitve nekdanjih občinskih strokovnih služb. Posledica reorganizacij služb in poznejše fluktuacije kadrov je bila, da so se občinske službe za urejanje prostora, z izjemo nekaterih velikih, zlasti mestnih občin, večinoma močno oslabele. Ponekod so celo ukinili oddelke za urejanje prostora, ali pa jih združili z drugimi občinskimi službami. Nezadostna kadrovska zasedenost, pomanjkljiva usposobljenost in pomanjkanje sredstev za delo služb za urejanje prostora v občinskih upravah ni omogočala in še vedno ne omogoča z zakonom predpisane priprave strokovnih podlag in vodenja postopkov priprave prostorskih aktov (Blaganje, Šantej, 2001).

V takih pogojih je razumljiva ugotovitev, da je v prvi vrsti priprava prostorskih aktov namenjena zgolj skrbi za obravnavo posameznih investicijskih pobud. Skoraj praviloma se občine niso ukvarjale s celostnimi vizijami prostorskega razvoja občine. Zanimivo je, da je bila tudi z uveljavitvijo novega Zakona o prostorskem načrtovanju v letu 2007 še vedno ohranjena možnost spreminjanja in dopolnjevanja veljavnih prostorskih sestavin planskih aktov. Iz tega sledi, da je prednost oziroma večja možnost za uveljavitev parcialnih interesov zagotovljena tistemu investitorju, ki ima večji vpliv na občinsko vodstvo in ne tistemu, čigar namere bi bolj prispevale k vzdržnemu razvoju v občini.

Današnje občine spreminjajo prostorske akte predvsem zaradi interesa posameznih občanov za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč v stavbna zemljišča. Pritisk lastnikov je seveda razumljiv, saj gre tu za dejstvo, da stavbno zemljišče dosega bistveno višjo ceno kot isto zemljišče, če je le-to opredeljeno kot kmetijsko ali gozdno. Taka situacija je delno tudi posledica pomanjkanja stavbnih zemljišč za (individualno) stanovanjsko gradnjo v območjih naselij in posledično spremenjenega vzorca reševanja stanovanjskih problemov. Po drugi

strani je bilo na podlagi analiz razpoložljivih površin stavbnih zemljišč, kot so bila določena v prostorskih planskih aktih, ugotovljeno, da so te površine za nekatere dejavnosti (npr. industrijske cone in servisne dejavnosti) močno predimenzionirane, medtem ko je relativno manj površin na voljo za stanovanjsko gradnjo, še posebej za kolektivno gradnjo večjih gostot. Premalo je tudi površin namenjenih t.i. družbeni javni infrastrukturi (šport, zdravstvo, socialno varstvo in šolstvo) ter zelenim površinam. V splošnem velja, da je zazidljivih površin po veljavnih planskih aktih dovolj in da niti demografski razvoj, sploh pa splošne gospodarske razmere ne opravičujejo večjega števila dodatnih površin. Seveda pa je vedno vprašanje dostopnosti teh površin, saj aktualni instrumenti zemljiške politike vedno ne omogočajo njihove optimalne razporeditve (Pogačnik, 1996). Tudi iz nekaterih strokovnih podlag, ki so bile izdelane za novo generacijo občinskih prostorskih načrtov, lahko ugotovimo, da so navedene trditve večinoma ostale nespremenjene.

Posledica tega je pojav t.i. *inkrementalizma* v lokalnem prostorskem načrtovanju. Občine so se v preteklosti, v veliki meri pa se še vedno, bolj ali manj pogosto odločajo za spremembe in dopolnitve obstoječih prostorskih planov samo na podlagi zbranih pobud fizičnih in pravnih oseb. Za razliko od države, ki je medtem že sprejela povsem nov in celovit prostorski akt, *Strategijo prostorskega razvoja Slovenije*, občine pri spreminjanju in dopolnjevanju prostorskih planov večinoma niso upoštevale novih dognanj, doktrin in usmeritev s področja prostorskega načrtovanja.

K temu je vendarle treba dodati ugotovitev, ki izhaja tako iz ankete, ki jo je Ministrstvo za okolje in prostor izvedlo v letu 2001 v zvezi s pripravo Ocene stanja na področju urejanja prostora v občinah, kot tudi iz aktualnega stanja na področju usmerjanja poselitve. S prostorskimi akti države zastavljena poselitvena politika, določena takrat tudi kot t.i. obvezno izhodišče državnega prostorskega plana, kasneje pa dopolnjena še s *Strategijo prostorskega razvoja Slovenije* ter z *Zakonom o prostorskem načrtovanju*, s strani občin ni bila ustrezno sprejeta. Ta politika, katere namen je preprečiti nadaljnje razprševanje poselitve in jo usmeriti v zgoščevanje poselitve v območja naselij, se v občinah ne uresničuje na podlagi zavesti oziroma spoznanja občin, da je z vidika vzdržnega razvoja ta politika edino smiselna, racionalna, potrebna in ustrezna, pač pa je zgolj odraz neke vrste diktata države v postopku nadzora nad prostorskim načrtovanjem v občinah. To pa nikakor ni učinkovit instrument

ustreznega usmerjanja prostorskega razvoja v občinah, saj deluje restriktivno, moral pa bi spodbujati in ozaveščati o primernih oblikah razvoja poselitve, kot izhaja iz mednarodnih dokumentov in dokumentov na državni ravni.

Zaradi povečanja števila občin se je zmanjšala povprečna velikost občine. Zato se je spremenil tudi pomen naselij v omrežju naselij v občini: naselja, ki v omrežju in hierarhiji naselij v bivši "veliki" občini niso imela posebnih funkcij ter so bila v razvojnem smislu podrejena ali celo zapostavljena, so v manjši občini pridobila na pomenu. S tem so postala predmet interesov lokalnih oblasti ter drugih nosilcev lokalne prostorske politike, ki so te interese videli v povečevanju vloge naselja in dopolnjevanju s funkcijami in dejavnostmi.

7.2 Nova lokalna samouprava in stanje občinskih prostorskih aktov

V Sloveniji je ob prehodu v nov družbeni sistem konec 80-tih let veljala prostorska zakonodaja iz leta 1984: *Zakon o urejanju prostora (ZureP)* in *Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN)*. Zadeve urejanja stavbnih zemljišč in s tem povezanih instrumentov, ki so bili razviti še v sistemu socialističnega samoupravljanja in družbene lastnine, so bile vsebina *Zakona o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*.

Z uvedbo lokalne samouprave leta 1995 se je povsem spremenila organizacija državne uprave. Še posebej na področju prostorskega načrtovanja je to imelo velike posledice. Po novem sistemu naj bi imele občine v skladu z zakonodajo izključno pristojnost na področju urejanja prostora, država pa je lahko nanje vplivala le s sprejemanjem državnih lokacijskih načrtov ter z uporabo t.i. *obveznih izhodišč* iz državnega prostorskega plana, zasnovanega še v sistemu družbenega planiranja. Izdajanje dovoljenj za posege v prostor je prešlo v pristojnost države. Za to vrsto vodenja upravnih postopkov so postale zadolžene upravne enote, ki so bile organizirane v okviru javne uprave, vsebinsko pa je za njihovo delo zadolženo ministrstvo, pristojno za prostor. Občinam je zakon po eni strani priznal zmožnost in usposobljenost za urejanje prostora na ravni priprave in sprejema občinskih prostorskih aktov, po drugi strani pa jim ni bila zaupana tudi kontrola nad njimi v smislu izdaje upravnih dovoljenj za posege v prostor. Ob tem so se porajale številne dileme, tako da je moralo v sporih o pristojnosti poseči celo Ustavno sodišče.

V zvezi s tem je zanimiva obrazložitev odločbe Ustavnega sodišča, v kateri sodišče pojasnjuje razloge, zaradi katerih je moralo ostati izdajanje dovoljenj za posege v prostor v pristojnosti države. Ustavno sodišče je bilo mnenja (cit.): *"... da je izdajanje lokacijskih dovoljenj za posege v prostor lokalne narave lokalna javna zadeva, ki se nanaša pretežno na prebivalce občine. Pomeni izvajanje občinskih prostorskih izvedbenih aktov v posamičnih primerih. Državni prevzem te naloge pomeni torej poseg v samoupravno sfero občine. Takšen poseg pa je ustavno dopusten samo v primeru, da je zakonodajalec z njim želel zavarovati kakšno drugo ustavno vrednoto, da je bil poseg za dosego tega cilja nujen in da pomen varovane ustavne vrednote v tem primeru pretehta nad pomenom druge ustavno varovane vrednote - lokalne samouprave ..."*.

Ustavno vrednoto, ki jo je treba bolj varovati kot lokalno samoupravo, je ustavno sodišče videlo v pravni varnosti, ki mora biti zagotovljena, a bi bila lahko ogrožena s pristojnostjo občine, da izdaja dovoljenja o posegih v prostor. Ustavno sodišče je svojo presojo utemeljilo z naslednjim (cit.): *" ... Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, je s prenosom upravnih nalog na upravne enote zagotovil, da te naloge izvršujejo kvalificirane osebe v teh organih, ki so jih izvrševale že prej. V primeru ponovnega prenosa teh pristojnosti na občine bi bila kadrovska opremljenost zagotovljena le za občine na sedežih starih občin oziroma novih upravnih enot. Ostale občine ... bi morale zaposliti nove kadre za to področje, to pa bi povzročilo začasno nestabilnost in porast uprave ..."*. Pri svoji odločitvi je ustavno sodišče tehtalo med pravno varnostjo, ki izhaja iz načela, da je Slovenija pravna država (2. člen ustave), in lokalno samoupravo (9. člen ustave).

Da bi bolje razumeli genezo nastajanja novih predpisov s področja prostorskega načrtovanja in nastajanja novih prostorskih načrtov v zadnjem času, je pomembno poznati temeljne značilnosti prostorskih aktov sprejetih na podlagi ZureP in ZUN. Kljub spremenjeni prostorski zakonodaji v letih 2002 in nazadnje še v letu 2007, v Sloveniji namreč skoraj vsi prostorski akti, ki so bili izdelani in sprejeti na podlagi omenjenih dveh zakonov, torej v prejšnji družbeno politični ureditvi, v veliki večini še vedno veljajo ter tako povečini tudi še vedno usmerjajo današnji prostorski razvoj. Prostorske sestavine planskih aktov in prostorski izvedbeni akti sta po funkciji in neposrednih posledicah zelo različna instrumenta urejanja

prostora. Prve so konceptualne in razvojno usmeritvene, medtem ko drugi vsebujejo pravila o rabi prostora oziroma normativne vsebine. Vendar je praktična uporaba obeh, še posebej ko se je v prostorskih planskih aktih skozi prakso uveljavila opredelitev namenske rabe prostora na parcelo natančno, vodila do različnega tolmačenja ter pogosto tudi napačnega razumevanja vsebine. Pojavljati so se začeli tudi dvomi o njihovi izvršljivosti ter problemi v zvezi z njihovo krajevno in časovno veljavnostjo.

V praksi se je prostorski planski akt uporabljal na dva načina: v upravni praksi kot neke vrste usmerjevalni dokument, ki je bil pravno zavezujoč le za pripravljavca prostorskih izvedbenih aktov, po drugi strani pa se je zlasti v kasnejši praksi pričel upoštevati kot pravna podlaga pri izdaji lokacijskih dovoljenj in kasneje celo lokacijskih informacij, saj je določal namensko rabo zemljišč. Z združitvijo dolgoročnih, strateških vsebin iz dolgoročnega plana in normativnih vsebin iz srednjeročnega plana se je pričel večati pomen slednjih. Zavest o sprejetih dolgoročnih usmeritvah prostorskega razvoja se je porazgubila. Novo nastale občine, ki so prevzele prostorske akte prejšnjih občin, se niso lotevale novelacije strateških vsebin. Ukvarjale so se v glavnem le še s spremembami namenske rabe prostora, izraženimi na parcelo natančno, ki so praktično takoj rezultirale v izdanih dovoljenjih za gradnjo. V letu 1990 sprejeti *Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju* je uvedel prakso spreminjanja in dopolnjevanja prostorskih planskih aktov po postopku, ki je veljal za prostorske izvedbene akte, s čimer se je močno zmanjšala možnost zagotavljanja celovitosti prostorskega načrtovanja. Omogočen je bil razmah inkrementalnosti občinskega planiranja brez upoštevanja posledic, ki nastajajo v prostoru.

Postopki sprejemanja novih prostorskih načrtov oziroma sprememb in dopolnitev veljavnih prostorskih sestavin planskih aktov še vedno večinoma zaostajajo za dinamiko investicijskih interesov. Po podatkih ankete iz leta 2001 pri pripravi ocene stanja na področju urejanja prostora v občinah, zbrani podatki kažejo na dokaj slabo stanje. Veliko občin je bilo namreč mnenja, da so njihovi plani cokla v razvoju, da zaostajajo za razvojnimi pobudami in potrebami ter programi in jih velikokrat zadržujejo ali celo onemogočajo, medtem ko je le približno tretjina občin menila, da je plan naravnan razvojno, da omogoča uresničevanje zastavljenih strategij in da predstavlja nepogrešljivo podlago za razvoj občine.

Veljavne prostorske sestavine planskih aktov se med sabo kar znatno razlikujejo: uporabljajo različne klasifikacije namenskih rab prostora, različne oznake zanje ter se močno razlikujejo pri določanju združljivih dejavnosti v posameznih vrstah območij namenske rabe. Izjemno pomanjkljivi so tudi *prostorski ureditveni pogoji* (PUP), ki so še vedno prevladujoča oblika operativnega urbanistično regulacijskega akta. Ti so po pravilu presplošni in pogosto tudi v nasprotju s hierarhično nadrejenimi planskimi akti. Če se je s prostorskimi planskimi akti določala osnovna namenska raba zemljišč, se je s prostorskimi izvedbenimi akti določalo merila in pogoje za graditev objektov in druge posege v prostor. Prostorski plan je načeloma določal status zemljišč, medtem ko je prostorski izvedbeni akt določal obveznosti, ki so jih morali investitorji pri gradnji izpolniti. Problem prostorskih izvedbenih aktov, ki je nastal v praksi ob izvajanju ZUN (1984), se je pokazal v veliki raznolikosti med načeloma zelo splošnimi prostorskimi ureditvenimi pogoji in zelo natančnimi prostorskimi izvedbenimi načrti. Prvi so praviloma preohlapni in kot taki ne zagotavljajo kompleksnih ureditev in s tem tudi primerne reda v prostoru, drugi pa so praviloma pretogi in ne omogočajo odstopanj od predpisanih pogojev, čeprav bi to utegnilo biti koristno ter so zato lahko sami po sebi ovira za investicije.

Odloki o prostorskih ureditvenih pogojih pogosto vsebujejo tudi napake in nedoslednosti, ki otežujejo odločanje v upravnem postopku. Včasih celo predpisujejo obveznosti in dodeljujejo pristojnosti, za katere ni podlage v zakonu. Najbolj so razširjene določbe, ki občinskim upravam oziroma njihovim prostorskim službam dajejo pravico do nekakšnega nadzorstva v smislu predpisovanja posebnih "zazidalnih preizkusov", s katerimi naj bi šele podrobneje določili pogoji za posege v prostor, svoje (ne)strinjanje z njimi pa bi izražal župan ali občinska strokovna služba v obliki soglasja. Za to seveda ni bilo nobene podlage v zakonu oziroma je zakon na območjih, ki se urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji, to vlogo namenjal najprej lokacijski dokumentaciji, kot posebni strokovni podlagi za poseg v prostor, h kateri je bilo treba pridobiti predpisana soglasja. Po razveljavitvi Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor pa se je ta »vmesna stopnja« med prostorskim aktom in projektom ter posegom v prostor ukinila in je to vlogo imel izključno le še prostorski izvedbeni akt sam. Deloma se je ta anomalija sanirala s sprejetjem sprememb Zakona o graditvi objektov, ki določa, da je v postopku izdaje gradbenega dovoljenja stranka tudi občina. Svoj pravni interes v fazi izvajanja prostorskega akta in s tem kontrole nad njim lahko občina izrazi tako, da v

predpisanem roku osmih dni priglasi svojo udeležbo pristojnemu upravnemu organu za gradbene zadeve. Če svoje udeležbe ne priglasi, ji seveda ta pravica zapade.

Prostorski izvedbeni akti, ki so po vsebini podlaga za upravno odločanje o posegih v prostor, predvsem prostorski ureditveni pogoji, s katerimi se še vedno ureja ogromna večina slovenskega prostora, so bili sprejeti celo brez nekaterih osnovnih urbanističnih parametrov. Takšni akti praviloma ne omogočajo povsem objektivnega odločanja v upravnih postopkih. To pomeni, da je vsebinsko odločanje o izdaji dovoljenja prepuščeno presoji upravnih organov, ki je vse preveč subjektivna. Poleg tega je v postopku odločanja prisotnih vse preveč različnih pogojedajalcev in soglasodajalcev, kar je prav tako eden od virov arbitrarnosti in povodov za konflikte med udeleženci v postopku.

Prostorski izvedbeni načrti (PIN ali lokacijski načrti in zdaj podrobnejši prostorski načrti) so morali v pretekli praksi (deloma pa še zdaj) služiti dvema po svoji vsebini različnima namenoma: izvedbenemu in regulacijskemu. Izvedbena plat teh načrtov se kaže v njihovem namenu *izvedbe določenega projekta* oziroma določene prostorske ureditve. Od tod v njih določbe o etapah izvajanja, oceni stroškov izvedbe itn. Tovrstni načrti so danes predvsem državni prostorski načrti za gradnjo državne infrastrukture in občinski podrobni prostorski načrti za gradnjo občinske infrastrukture. Po drugi strani pa so podrobnejši prostorski načrti lahko tudi le neke vrste regulacijski načrti brez neposrednega izvedbenega namena. To so načrti, ki sicer natančno določijo gradbene pogoje za izvajanje posegov v prostor, vendar končni izvedbi prepustijo določeno projektantsko svobodo. Primarni namen te vrste načrtov ni načrtovanje in program izvedbe določene prostorske ureditve, pač pa zgolj postavitev kriterijev za bodoče poseganje v prostor. Ti t.i. regulacijski prostorski načrti so seveda po svoji naravi trajnejši od »projektno naravnane« *izvedbenega načrta*, saj njihov namen ni izvedba določenega projekta, pač pa le postavitev pravil za bodoče urejanje nekega območja. ZUN teh dveh temeljnih namenov PIN ni ločeval oziroma je to urejal tako, da je za neko območje, ki bi se naj urejalo s PIN, pa ni bilo znanega investitorja, predpisal kar urejanje s splošnimi določbami PUP. Občinski prostorski akti danes v veliki večini primerov ne posvečajo pozornosti časovni veljavnosti ter nimajo določb o prenehanju njihove veljavnosti. To v praksi vodi do pogostih dvomov o tem, ali na nekem območju velja še vedno velja nek PIN, ali morda PUP, ki je bil sprejet za tem, itd.

Z novim *Zakonom o prostorskem načrtovanju* (ZPNačrt, 2007) naj bi se te pomanjkljivosti odpravile. Uveden je namreč nov tip prostorskega načrta, občinski prostorski načrt (OPN), ki združuje strateške in izvedbene vsebine. Po eni strani strateški del določa izhodišča in cilje prostorskega razvoja občine ter usmeritve za razvoj poselitve, usmeritve za razvoj v krajini, usmeritve za določitev namenske rabe prostora in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovu gospodarske javne infrastrukture, po drugi strani pa izvedbeni del na parcelo natančno določa območja enot urejanja prostora, podrobnejšo namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje. Z občinskim podrobnim prostorskim načrtom (OPPN) se podrobneje načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena na območjih, ki jih določa OPN, lahko pa tudi na drugih območjih, če se kasneje pokaže potreba po njihovi izdelavi. V OPN so določene tudi usmeritve za pripravo OPPN. OPPN je opcijski prostorski akt, saj zakon ne določa, da bi ga bilo treba za določene prostorske ureditve obvezno pripraviti.

Vse kaže, da tudi z novim zakonom in s sprejetjem novih prostorskih aktov ne bodo odpravljene nekatere prej opisane pomanjkljivosti. Izkušnje prvih OPN kažejo, da občine k pripravi pristopajo na čim bolj pragmatičen način in sicer tako, da »prevedejo« veljavne prostorske sestavine planskih aktov ter PUP-ov v novo predpisane kategorije podrobnejše namenske rabe prostora, pri čemer največkrat za nove prostorske izvedbene pogoje uporabijo tudi kar večino prostorskih ureditvenih pogojev, ki so prej veljali za posamezne morfološke enote zdaj preoblikovane v enote urejanja prostora. Vendar tudi pri tem nastajajo težave, saj se postopki podaljšujejo zaradi preverjanja prostorskih vsebin, ki so bile vsebovane v planskih aktih in PUP-ih z različnimi pravnimi režimi in omejitvami v prostoru. Dodaten postopek, ki otežuje sprejem novih aktov je tudi postopek celovite presoje vplivov na okolje, ki poteka vzporedno s postopkom določenim za prostorsko načrtovanje oziroma vanj ni integriran na ustrezen način. Dejansko gre za dvotirnost postopka priprave prostorskega akta, ki povzroča dodatne stroške in negotovost investitorjev. Rešitev za to bi bila v ukinitvi ločenega postopka celovite presoje vplivov na okolje, ki se vodi celo kot upravni postopek, in prenesti okoljske presoje (zopet) v enovit postopek prostorskega načrtovanja. Varstvo okolja se dejansko najbolj udejanja v postopku prostorskega načrtovanja. Z ustreznim lociranjem dejavnosti se praviloma zmanjšuje tudi vpliv na okolje, zaradi česar mora biti postopek varstva okolja integriran v postopek prostorskega načrtovanja (Marušič, 1993).

7.3 Razmerje med sektorskim in prostorskim načrtovanjem na državni in lokalni ravni - določbe sektorskih zakonov in njihovo učinkovanje na področju prostorskega načrtovanja

Ravnanje posameznih resorjev, ki vstopajo v proces prostorskega načrtovanja, je s sprejemanjem novih sektorskih predpisov postalo izrazito sektorsko naravnano. S tem se je v praksi kot potencialno sporna izkazala problematika delitve pristojnosti na področju urejanja prostora med lokalno skupnostjo in državo (vertikalno usklajevanje), poleg tega pa tudi vprašanje pristojnosti in usklajenega delovanja med posameznimi resorji (horizontalno usklajevanje).

Med državo in lokalnimi skupnostmi je glede na reorganizacijo uprave nastalo neskladje, ki je povzročilo, da sistem prostorskega načrtovanja ne more več učinkovito in uspešno delovati. To neskladje pa ni le organizacijske, temveč tudi vsebinske narave in se kaže v neuravnoteženosti glede obravnave ravni podrobnosti načrtovanja, glede nejasnosti pri prepletanju usmeritev in konkretnih normativnih zahtev ter zapovedi v procesu prostorskega načrtovanja tako na državni kot tudi lokalni ravni.

Vrsta sektorskih zakonov je podelila državnim organom (ministrstvom) in nekaterim drugim izvajalcem javnih pooblastil pristojnost, da pripravljajo sektorske načrte z namenom, da se jih vključi v prostorske plane. Prvi tak primer je bil *Zakon o gozdovih*, sledili pa so mu drugi značilni primeri, kot so npr., *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, *Zakon o varstvu okolja*, *Zakon o vodah* in še nekateri drugi. Dejstvo je, da urejanje prostora in prostorsko načrtovanje kot njegov del ne pripadata nobenemu od sektorjev, ki so dejavni predvsem v neurbanem prostoru – kmetijstvo, gozdarstvo, upravljanje z vodami, varstvo narave. Kljub temu pa, glede na omenjene predpise, želi vsak sektor planirati neodvisno od drugih, se pri tem držati svojih ciljev in ohranjati tudi odgovornost za »lastni« razvoj. S tem je kakršnakoli zamisel o celovitem strateškem prostorskem načrtovanju obsojena na propad. Sleherna uveljavitev sektorskih zahtev kot neke vrste »standardov« oziroma način, kako se ti v prostoru uveljavljajo, je v nasprotju z načeli strateškega prostorskega načrtovanja.

V zvezi s problemi urejanja prostora bi lahko prepoznali dve možni obliki ravnanja pri sprejemanju odločitev: standardizacijo in analizo z optimiranjem. Za učinkovito strateško prostorsko načrtovanje so gotovo primernejši postopki, ki svoje odločitve temeljijo na predhodnih analizah in na njih temelječem optimiranju. Orodja, ki jih je v zvezi s tem razvilo npr. krajinsko načrtovanje, kot so analize ranljivosti in ustreznosti, iskanje in razvijanje alternativnih možnosti, presoja vplivov na okolje v okviru prostorskega načrtovanja, itd., predstavljajo bogat arzenal optimizacijskih orodij za prostorsko načrtovanje (Marušič, 2006).

Standardizacija po drugi strani pomeni vsako vnaprej opredeljeno rešitev nekega problema, ki jo je treba sprejeti, ko ni na voljo možnosti, da bi rešitev na analitični podlagi razvili sami. Okoljske norme so le posebna oblika standardov. Opredeljujejo standardno kakovost okolja, toda so posebne v tem pogledu, da določajo samo najnižjo raven kakovosti in pomenijo skrajne, »še zadovoljujoče odločitve glede okolja« (Marušič, 2006).

Zakonodaja, ki je opisana v nadaljevanju, v veliki meri vsebuje načela standardizacije sektorskih opredelitev. Takšni standardi praviloma niso optimalni s stališča varovalnih zahtev, zato sčasoma postajajo vse ostrejši. Predstavljajo izoliran (sektorski) interes, ki je potencialno nenehno v konfliktu s podobno izraženimi interesi, zato težijo k temu, da delujejo čim bolj izolirano. Iz njih izhaja prepričanje, da ni potrebe po optimiranju in pretehtanemu sprejemanju odločitev in se s tem izločajo iz procesa sodelovanja in soodločanja javnosti. Ker so odločitve, sprejete kot okoljski ali varstveni standard, opredeljene kot značilnost okolja, ostajajo znotraj sfere znanstvenega opredeljevanja. Ker je to identificirano kot znanstveni problem, je edina rešitev torej možna v okviru znanstvenega proučevanja. K temu načinu obravnavanja problemov se najraje zatečejo administrativni oziroma oblastni organi, saj je na podlagi standardov tudi kontrola najlažja. Če je pri tem kot alibi pripojen tudi javni interes, ni čudno, da se je tak sistem v Sloveniji pa tudi drugod po Evropi tako široko uveljavil.

Odločitve o rabi prostora bi morale biti pogojevane z oblikovanjem vrednostnega odnosa do prostora. Ta se izraža tako, da se do prostora ali njegovih posameznih delov oziroma sestavin opredelimo v smislu izkoriščanja ali varovanja. Seveda gre lahko tudi za različne kombinacije izražanja vrednostnih odnosov. Različne vrednostne opredelitve so sicer same po sebi

legitimne, vendar v prostoru lahko povzročajo konfliktno situacijo. To pa je tudi eno od ključnih metodoloških vprašanj prostorskega načrtovanja.

W. Salet in A. Faludi (2000) sta opredelila tri možne pristope k strateškemu prostorskemu načrtovanju in sicer institucionalni, komunikativni ali diskurzivni pristop ter interaktivni pristop. Vsak od teh pristopov na svoj način označuje odnos do načrtovanja prostora in s tem posredno tudi do opredeljevanja prostorskih vrednosti. Institucionalni pristop povezuje plansko teorijo s sociološko teorijo institucij in teorijo režimov ekonomskega, političnega in pravnega reda. Ta pristop raziskuje sprejete normativne vzorce družbenih pričakovanj kot okvir, v katerem se odvija načrtovanje. V tej luči je načrtovanje videno bolj kot neko ad hoc združenje planskih subjektov - institucij, ki sicer delajo za skupen cilj, a ima vsaka zase svoje normativne cilje. V resnici je poudarek na nastajajočih normah, kar pomeni, da so normativna načela in predpisi odločilni. To tudi ponuja normativni napotek, s katerim se jasno določi mesto, vlogo in odgovornosti različnih planskih akterjev v planskem procesu. Institucionalni pristop bi lahko opisali kot uveljavitev pravno zavezujočih norm – standardov v prostorskem načrtovanju.

Komunikativni ali »diskurzivni« pristop k planiranju se v sodobni planski teoriji osredotoča na komunikativni pomen planiranja. Ta pristop kaže na sposobnost strateškega plana, da simbolično povzame družbena pričakovanja in oblikuje nove napotke za bodoča dejanja. Ta pristop ima dolgo tradicijo pri uporabi kartografskih prikazov, planskih konceptov in metafor kot tudi ilustracij in konceptualnih okvirov, katerih namen je vplivati na ravnanje zasebnih akterjev kot tudi širše javnosti. Diskurzivni pristop omogoča sestavljanje (bodoče) podobe družbe kot oblike »družbene zavesti«. Potrditev te družbene zavesti in nato spoznavanje, »razstavljanje in ponovno sestavljanje« te podobe, omogoča akterjem v družbi, da ponovno zaživijo v novi obliki družbene koordinacije. Obstaja mnogo načinov diskurzivnega pristopa, nekateri so prvenstveno usmerjeni k reinterpretaciji in rekonstrukciji obstoječih konceptov za nove planske situacije, medtem ko si drugi prizadevajo oblikovati nove diskurze (razprave), da bi uveljavili novo podobo »družbene zavesti«.

Tretji prevladujoč pristop v teoriji strateškega prostorskega planiranja je interaktivni pristop. Lahko ga prepoznamo kot reakcijo na nepopolnost bolj tradicionalnih pristopov, pri katerih so

vladne agencije delovale kot glavni koordinatorji v prostorskem planskem procesu. Ta enostranska praksa je povzročila toliko vprašanj, tako v smislu legitimnosti kot tudi v smislu učinkovitosti, da so medsebojni vplivi med planskimi subjekti zahtevali drugačen pristop.

Prostorsko načrtovanje v Sloveniji v času po drugi svetovni vojni bolj ali manj označujejo elementi vseh treh opisanih pristopov. Tako v 60. letih, ko je bil sprejet Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, kot v 80. letih, v času uveljavitve Zakona o urejanju prostora, je bil izrazit komunikativni pristop k načrtovanju in s tem poudarjen proces družbene komunikacije. Šlo je za preplet strokovnega dela in znatnega deleža družbene komunikacije ter s tem za poskus družbenega preverjanja bodočega razvoja na podlagi strokovnega dela.

Eden od ključnih razlogov, da komunikativni pristop k prostorskemu načrtovanju v Sloveniji ni doživel svoje nadgradnje, je bilo sprejetje t.i. interventnega Zakona o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti (1982). V takratnih družbenih razmerah izražena zahteva po varstvu kmetijskih zemljišč je postala obenem tudi ena od poglobitvenih zahtev v prostorskem načrtovanju, ki so bile opredeljene v obliki normativnega zavarovanja. Opredelitve kmetijskih zemljišč so postale t.i. obvezno izhodišče za prostorsko načrtovanje. Očiten je bil torej pojav institucionalizacije enega od normativnih principov (Marušič, 2009). Dokončno se je ta uveljavil s sprejetjem *Zakona o kmetijskih zemljiščih* (ZKZ, 1996). Po Ustavi Republike Slovenije in po ZKZ imajo najboljša kmetijska zemljišča najvišjo stopnjo varstva pred spreminjanjem njihove rabe. V praksi je v zvezi z njimi nastal pravzaprav vzporeden sistem urejanja prostora po sektorskih merilih, ki so izvzeta iz procesov usklajevanja značilnih za prostorsko načrtovanje.

Z uveljavitvijo *Zakona o urejanju prostora* v letu 2002 (ZureP-1, 2002) se je črtala določba, po kateri so se lahko najboljša kmetijska zemljišča izjemoma, če ni bilo mogoče uporabiti zemljišč, ki so manj primerna za kmetijsko proizvodnjo, oziroma gozdov, namenijo za nekmetijsko rabo, kadar je šlo za posege, ki so bili pretežno v državnem interesu in jih zaradi tehničnih in drugih vzrokov ni bilo mogoče postaviti na manj vrednih kmetijskih in gozdnih zemljiščih (izkoriščanje rudnin, pomembnih za Republiko Slovenijo; gradnjo infrastrukturnih objektov in naprav državnega pomena, gradnjo objektov za potrebe obrambe, zaščite in reševanja; gradnjo objektov za urejanje vodnega režima z namenom, da se zagotovijo

obramba pred poplavami in erozijo, varstvo vodnih količin in zalog, varstvo kakovosti voda in vzdrževanje naravnih vodotokov). Poleg tega so bile s tem členom dopuščene tudi izjeme, na podlagi katerih se je v planskem aktu lokalne skupnosti izjemoma lahko določilo, da se najboljša kmetijska zemljišča namenijo za nekmetijsko rabo, če ni mogoče uporabiti drugih kmetijskih zemljišč ali gozdov, če je šlo za gradnjo objektov, ki neposredno služijo primarni kmetijski proizvodnji (hlevi, silosi, hmeljske sušilnice, vinske kleti, strojne lope, rastlinjaki ipd.), če so bili izpolnjeni predpisani pogoji glede nujnosti gradnje na tem območju, površine in namena objekta ter obsega kmetijske proizvodnje, s katero je bil objekt povezan, za gradnjo stanovanjskih objektov, če so bili izpolnjeni predpisani pogoji glede nujnosti gradnje na tem območju, površine in namena objekta, gradnjo objektov za zaščito in reševanje v naravnih in drugih nesrečah ter za širitev pokopališč.

Takšna možnost uveljavljanja izjem je bila pogojena s predhodnim mnenjem ministra za kmetijstvo. V skladu z določbami *Zakona o kmetijskih zemljiščih* bi moral minister, pristojen za kmetijstvo, v soglasju z ministrom, pristojnim za prostor, predpisati podrobnejše pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se na najboljših kmetijskih zemljiščih lahko gradijo objekti. Kljub temu, da tega predpisa minister ni sprejel, se je v praksi še naprej dogajalo in se še dogaja, da pristojno ministrstvo za kmetijstvo brez predpisane pravne podlage pravzaprav pomembno odloča tudi o konceptualnih vprašanjih prostorskega razvoja.

Vprašanje uporabe kmetijskih zemljišč za nekmetijske namene je torej trenutno pravno-formalno urejeno zgolj v *Zakonu o prostorskem načrtovanju* (2007) in sicer na dva načina. V prvem se nanaša na širitev območja naselja in s tem na spremembo namembnosti iz kmetijskega v stavbno zemljišče, v drugem pa na dopustnost poseganja na kmetijska zemljišča zunaj območij naselij. Tudi ta zakon je bil podlaga za sprejem podzakonskega akta, ki določa kriterije za posege na sicer najboljša kmetijska zemljišča (Pravilnik, 2008). Pravno formalno gledano ima Ministrstvo za kmetijstvo samo še vlogo vzpostavitve in vodenja baz podatkov kategorizacije kmetijskih zemljišč, najboljših in drugih kmetijskih zemljišč, območij z omejenimi možnostmi za kmetijstvo, območij agrarnih operacij in območij skupnih pašnikov. Vprašljivo je celo, ali ministrstvo sploh lahko na taki pravni podlagi sodeluje kot nosilec urejanja prostora v procesu prostorskega načrtovanja kot institucija, ki je pristojna za podajo smernic za načrtovanje in nato za podajo mnenj, ali so bile smernice pravilno

upoštevane. Ker so bile z Zakonom o urejanju prostora (ZUreP-1) razveljavljene določbe ZKZ, ki so bile materialnopravna podlaga za izdelavo smernic v postopku priprave prostorskih aktov, pristojno ministrstvo za kmetijstvo nima več pravne podlage za pridobitev statusa nosilca urejanja prostora, saj ni na voljo materialnega predpisa, na podlagi katerega bi lahko to ministrstvo določalo smernice v postopku priprave občinskega prostorskega načrta. Glede na strategijo in načela varstva kmetijskih zemljišč, ki so primerna za pridelavo hrane, ter načelo ohranjanja narave bi moralo pristojno ministrstvo nujno sprejeti predpis, ki bi določal, kdo je nosilec urejanja prostora za področje varstva kmetijskih zemljišč, še pomembneje pa da bi določil merila, kdaj in pod kakšnimi pogoji je dopustno s širitvijo naselij in z gradnjo posegati na kmetijska zemljišča. ZPNačrt namreč tega vprašanja ne rešuje zadovoljivo, saj v primeru širitev naselij določa le temeljno načelo.

Zakon o varstvu okolja je uvedel praktično vzporeden sistem programiranja in načrtovanja na področju varstva okolja. Krovni dokument na področju je *nacionalni program varstva okolja*, ki ga na predlog vlade sprejme Državni zbor RS. Za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja ali za izvrševanje obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, strategij, programov in predpisov EU, ki se nanašajo na oblikovanje programov na področju varstva okolja, ministrstvo pripravi *operativne programe varstva okolja*, ki jih sprejme vlada. V operativnih programih se razčlenijo cilji, usmeritve in naloge za posamezno vprašanje varstva okolja. Poleg nacionalnega programa varstva okolja se lahko sprejmejo tudi programi varstva okolja ter *operativni programi občin*, ki pa ne smejo biti v nasprotju z nacionalnim programom.

Z zakonom je predpisano, da vlada sprejme *okoljska izhodišča*, ki so s predpisi določeni cilji varstva okolja, na podlagi katerih se pripravljajo in celovito presojujejo plani, programi, načrti in drugi akti ne le na področju urejanja prostora, pač pa tudi na drugih področjih, kot so, upravljanje z vodami, gospodarjenje z gozdovi, lovstvo, ribištvo, rudarstvo, kmetijstvo, energetika, turizem, telekomunikacije, ipd. Okoljska izhodišča so zlasti stanje okolja in njegovih delov, obveznosti iz ratificiranih in mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na zmanjševanje obremenjevanja okolja, nacionalni program varstva okolja, operativni programi varstva okolja, varstvena, zavarovana, degradirana in druga območja, kjer je uveljavljen poseben pravni režim ter druge omejitve rabe prostora zaradi obratov, v katerih lahko pride do

večje nesreče. Okoljska izhodišča vsebujejo tudi cilje preprečevanja in zmanjševanja obremenjevanja okolja in okvire za programiranje, planiranje in načrtovanje posegov v okolje, da se glede na obstoječo stopnjo obremenitve okolja ali občutljivost okolja za posamezno vrsto posegov prepreči, omeji ali zmanjša obremenitev okolja.

Okoljskih izhodišč, tega zagotovo pomembnega instrumenta varstva okolja, po več kot štirih letih še vedno ni na voljo, tako da so pripravljavci planov prepuščeni odločitvam subjektov, ki sodelujejo v postopkih celovite presoje vplivov planov na okolje. Ta postopek, ki ga je treba izvesti za vsak plan, izdelan na podlagi področnega zakona, se izvaja zaradi preveritve uresničevanja načel vzdržnega razvoja, celovitosti in preventive. Ministrstvo, pristojno za okolje v tem postopku s pomočjo mnenj ministrstev in drugih organizacij, ki so glede na vsebino plana pristojni za posamezne zadeve varstva okolja ali varstvo in rabo naravnih dobrin, krajine ali varstvo zdravja ljudi ali varstvo kulturne dediščine, ugotovi, ali plan morda prekomerno vpliva na okolje. V pomoč pri tem mu je t.i. *okoljsko poročilo*, kjer so opredeljeni, opisani in ovrednoteni vsi vplivi izvedbe plana na okolje. Svoje morebitno strinjanje ministrstvo ob upoštevanju mnenj pristojnih ministrstev in organov izrazi z odločbo o potrditvi sprejemljivosti predloženega plana, če pa se z njim ne strinja, oziroma če presodi, da so vplivi izvedbe plana na okolje nesprejemljivi, potrditev zavrne.

Vse naštetu nedvomno priča o tem, da se je z instrumentom celovite presoje vplivov na okolje uvedel vzporeden sistem, ki neposredno posega v prostorsko načrtovanje in je do njega pogosto celo izključujoč, ne da bi bila podana možnost usklajevanja interesov. Takšen način vzpostavitve sistema varstva okolja kaže na to, da je odločanje o razvojnih vprašanjih ob sodelovanju javnosti dejansko podrejeno presoji vplivov na okolje oziroma parcialnemu odločanju posameznih institucionaliziranih organov, ki imajo za svoje ravnanje formalno podlago v okoljskih predpisih, z veliko podporo evropske zakonodaje.

Tudi z *Zakonom o ohranjanju narave* se je vzpostavil avtonomen in učinkovit sistem varstva naravnih vrednot, ki ostaja zunaj sistema prostorskega načrtovanja. V neposredni povezavi z *Zakonom o varstvu okolja* je tudi s tem zakonom zahtevana presoja sprejemljivosti planov, programov in načrtov ter vseh prostorskih aktov in presoja sprejemljivosti posegov v naravo. Z aktom o zavarovanju se na zavarovanem območju naravnih vrednot lahko prepove ali omeji

med drugim tudi izvajanje posegov v prostor, vzpostavi pa se tudi predkupna pravica, kar so izrecna orodja urejanja prostora oziroma prostorske politike. Po *Zakonu o ohranjanju narave* Državni zbor Republike Slovenije sprejme nacionalni program varstva narave. Nacionalni program in državni prostorski plan morata biti usklajena. Dejansko gre tu za usklajenost slednjega s prvim in ne obratno, kar sledi iz dejstva, da akti o zavarovanju niso prostorski akti, ki bi bili za tak namen enako učinkoviti, temveč "nastajajo" samostojno zunaj sistema prostorskega načrtovanja. Prav tako se predpisi, izdani na podlagi Zakona o ohranjanju narave obvezno uporabijo pri urejanju prostora, rabi naravnih dobrin in varstvu kulturne dediščine, ne da bi bili pri tem upoštevani tudi drugi interesi, katerih podlaga je prav tako v veljavnih predpisih.

Zanimivo je, da so v zakonu celo take določbe, ki bi po svoji vsebini nedvomno sodile v prostorski akt; npr. določba, če pristojni državni ali lokalni organ sprejme odločitev o širitvi stavbnih zemljišč, mora pri tem biti izpolnjen pogoj, da so v naselju izkoriščene vse možnosti za racionalno pozidavo in ugotovljenih potreb ni mogoče zadovoljiti drugače, ali če za graditev infrastrukturnih povezav zunaj naselij ni mogoče izkoristiti že obstoječih koridorjev. V postopku sprejemanja prostorskih aktov je treba najprej pridobiti *naravovarstvene smernice*, ki predstavljajo usmeritve, izhodišča in pogoje za varstvo naravnih vrednot in zavarovanih območij ter ohranjanje biotske raznovrstnosti, nato pa še *naravovarstveno mnenje*. Zakon določa, da brez naravovarstvenega mnenja ni mogoče sprejeti prostorskega akta, kar praktično pomeni, da lahko sektor varstva narave praktično da veto na sprejem prostorskega akta in s tem onemogoči prostorski razvoj.

V *Zakonu o varstvu kulturne dediščine* je kot osrednji dokument varstva dediščine v razvojnih načrtih in planih določena *strategija varstva dediščine*. Pripravi jo ministrstvo v sodelovanju z resorji, katerih naloge segajo na področje varstva dediščine. Lahko je del nacionalnega programa ali samostojen razvojni dokument vlade. Je podlaga za pripravo dokumentov razvojnega načrtovanja in določanja politik na področju kulture, urejanja prostora, varstva okolja, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, graditve, stanovanjskega in komunalnega gospodarstva, turizma itd.

Varstvo kulturne dediščine se zagotavlja na tri načine: z upoštevanjem aktov o razglasitvi spomenikov, s presojo vplivov na dediščino v okviru presoje vplivov na okolje in z upoštevanjem smernic in mnenj v postopkih priprave prostorskih aktov. Predpisane so t.i. *obvezne sestavine* prostorskih aktov, t.j. zahteva, da se ohranitev nepremičnih spomenikov, registriranih arheoloških najdišč in lastnosti dediščine obvezno upošteva v prostorskih aktih, ki imajo neposreden vpliv na dediščino in njeno varstvo. Ministrstvo v postopku priprave prostorskih aktov daje smernice, nato pa na predlog prostorskega akta izda mnenje. Smernice obsegajo usmeritve za celostno ohranjanje, predloge rešitev in ukrepov varstva ter predlog prostorskih izvedbenih pogojev za varstvo, kadar se pripravlja akt, ki določa take pogoje.

Zakon o vodah zelo določno omejuje posege na vodno in priobalno zemljišče in sicer na teh zemljiščih ni dovoljeno posegati v prostor razen za določene izjemne ukrepe. V prostorskih aktih je treba celo prikazati varstvena in ogrožena območja, seveda pa je treba pri njihovi pripravi upoštevati pravni režim, ki se nanaša na posege v prostor na varstvenih in ogroženih območjih. V fazi osnutka prostorskega akta mora njegov pripravljavec pridobiti smernice k načrtovanim prostorskim ureditvam v skladu s predpisi o prostorskem načrtovanju, nato pa še mnenje, s katerim ugotovi, ali so bile podane smernice upoštevane.

Vlada lahko tudi sama določi posebna varstvena območja: vodovarstveno območje, območje kopalnih voda (ta lahko tudi na predlog lokalne skupnosti) in ogrožena območja. Na vseh navedenih območjih so lahko sprejete prepovedi ali omejitve, ki neposredno vplivajo na posege v prostor oziroma na gradnjo objektov.

Iz predstavljenih pa tudi drugih zakonov je razvidno, da je sektorsko načrtovanje na državni ravni večinoma dobro organizirano. Strokovne službe so z vsakim na novo sprejetim predpisom bolj okrepljene, tako organizacijsko kot tudi strokovno. V državnem proračunu se jim glede na povečan interes zagotavljajo materialna sredstva, kar omogoča ne samo opravljanje tekočih nalog, temveč tudi izpopolnjevanje zadevnih strokovnih metod in doktrin.

Opisane zakonske rešitve kažejo na to, da je v Sloveniji strateško prostorsko načrtovanje pravzaprav onemogočeno. V bistvu je vsaka varstvena zahteva oziroma način, kako se v prostoru uveljavlja, v nasprotju z načinom strateškega načrtovanja. Varstvo se običajno

nanaša na natančno določen fizični prostor, njegova vrednost (norma) pa je določena vnaprej. Takšna natančna opredelitev posamezne vrednosti narekuje tudi drugim sektorjem, da svoje vrednosti vsaj enako natančno opredelijo, saj bi sicer lahko ogrozili svoj položaj. Takšno ravnanje seveda neizogibno vodi v konfliktno situacije. V tem pogledu se sodobne prakse vključevanja varstvenih zahtev v prostorsko načrtovanje kažejo kot povsem neustrezne, saj so na ta način odstranjene možnosti komuniciranja oziroma izvajanja družbenih diskurzov.

7.4 Sektorji in celostno načrtovanje

Potem ko je *Strategija prostorskega razvoja Slovenije* vsaj na načelni ravni zopet uveljavila prostorsko načrtovanje kot »nadsektorsko« dejavnost, ki posamezne sektorje integrira v procesu nastajanja prostorskih načrtov, pa ideja novega državnega prostorskega plana Slovenije – *državnega strateškega prostorskega načrta* - kaže, da je sistem poudarjenega sektorskega načrtovanja v povezavi s prostorskim načrtovanjem zopet v celoti uveljavljen. V Zakonu o prostorskem načrtovanju je namreč določeno, da je *državni strateški prostorski načrt* prostorski akt, s katerim se z namenom zagotovitve usklajenega in učinkovitega prostorskega razvoja določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja države ter določijo usmeritve za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena. *Državni strateški prostorski načrt* za razliko od veljavne *Strategije prostorskega razvoja Slovenije*, ki poleg ciljev prostorskega razvoja države določa le zasnove razvoja prostorskih sistemov – poselitve, krajine in gospodarske infrastrukture in ostaja na izrazito abstraktni ravni, določa zasnove posameznih državnih prostorskih ureditev, ki izhajajo iz nacionalnih programov, strategij in drugih razvojnih aktov in dokumentov države, s katerimi se določajo različne politike države na posameznih področjih. Zakon pri tem podrobneje ne navaja, na kakšen način bo mogoče uskladiti razne sektorske dokumente niti ne navaja kriterijev, ki bi jih bilo mogoče uporabiti v postopku priprave tega akta, ko bo (skoraj zanesljivo) prišlo do navzkrižja interesov. Določa le, da se osnutek državnega strateškega prostorskega načrta pošlje ministrstvu in občinam, ki lahko dajo nanj svoje pripombe in predloge. Na tej podlagi ministrstvo za prostor pripravi stališče, ki naj bi bilo podlaga za potrditev vlade. Glede na dosedanja prakso ter veljavne sektorske predpise takšno izrecno sklicevanje na sektorske dokumente pri pripravi državnega strateškega prostorskega načrta zagotovo ne more ustrezno

prispevati k celovitosti in integralnosti državnega strateškega prostorskega akta. Prej bi lahko izrazili domnevo, da bo to le nova priložnost, da bodo sektorji skušali vsiliti svoj interes, pa čeprav na račun celovitosti in usklajenosti obravnave prostorskega razvoja.

Kljub tej z vidika celovitosti prostorskega razvoja negativni plati sektorskega načrtovanja, pa je vseeno treba ugotoviti, da je vloga dobro delujočih strokovnih služb v različnih sektorjih še kako pomembna, kadar se varovalni interesi in razvojne potrebe v prostoru usklajujejo v procesu prostorskega načrtovanja. Na ta način se zagotavljajo pomembne strokovne podlage za prostorsko načrtovanje. Te bi morale biti zasnovane tako, da bi bilo na njihovi podlagi možno soočiti normativne zahteve z razvojnimi potrebami. S tem bi se povečala učinkovitost in zanesljivost prostorskega načrtovanja ter omejila njegova arbitrarnost. Ta se vedno pojavlja, kadar se prostorski akti pripravljajo oziroma sprejemajo na podlagi nezadostnih ali neprimernih vhodnih podatkov. V preteklem obdobju je bila očitna pomanjkljivost prostorskega načrtovanja na državni ravni izpad obveznega obnavljanja prostorskih planov in s tem tudi ciklične priprave sektorskih in drugih strokovnih podlag, kar je sicer pred letom 1990 razmeroma ustrezno zagotavljal sistem družbenega planiranja. Lahko rečemo, da se je tudi na državni ravni za določen čas izgubila celovitost načrtovanja, namesto tega pa smo imeli opraviti s pojavom inkrementalizma tudi pri državnem prostorskem načrtovanju. Spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije po letu 1990 so bile sektorsko spodbujene, najprej zaradi *Nacionalnega programa graditve avtocest v Republiki Sloveniji*, pozneje pa v podporo t.im. "zaščitni zakonodaji", obakrat brez dovolj celovite preveritve celotne zasnove urejanja prostora v državi. To pomanjkljivost je želel odpraviti prejšnji *Zakon o urejanju prostora* z uveljavitvijo *Strategije prostorskega razvoja Slovenije* in *Prostorskega reda Slovenije*, v okoliščinah aktualnega *Zakona o prostorskem načrtovanju* pa obstaja ta možnost vsaj ob pripravi novega državnega strateškega prostorskega načrta.

V sektorskih zakonih praviloma ni določen postopek priprave in sprejemanja sektorskih načrtov, ki naj bi bili podlaga za pripravo in sprejem prostorskih načrtov. Poleg tega tudi ni pregleda nad tem, na kakšen način in s kakšnimi posledicami za prostorski načrt v obdobju njegove veljavnosti se posamezni sektorski načrti spreminjajo, ne da bi se hkrati spremenil

tudi prostorski načrt, ki je za razliko od sektorskih načrtov in evidenc splošni pravni akt. Vprašljiva je tudi vsakokratna interpretacija takega prostorskega načrta, saj se s spremembo sektorskega predpisa zagotovo spremenijo tudi pogoji glede poseganja v prostor. To otežuje preglednost, ogroža pravno varnost morebitnega investitorja in zbuja dvome v zakonitost potrjevanja občinskega prostorskega načrta na podlagi sektorskih načrtov in evidenc.

Sektorji si v svojih zakonih določajo sorazmerno samostojno vlogo pri načrtovanju, gospodarjenju in upravljanju z naravnim virom ali okoljskim sistemom, ki jim je v družbeni delitvi dela poverjen, da z njim upravljajo – gospodarijo. Ta sorazmerno samostojna vloga se širi tudi na urejanje prostora, ker je prostor na tak ali drugačen način neposredno ali posredno povezan z naravnimi viri oziroma z okoljskim sistemom. Tako so s sektorskimi zakoni predvideni posebni postopki sprejemanja sektorskih načrtov, ki vodijo do njihovega uveljavljanja kot končnih prostorskih dokumentov. Sektorski načrt torej pripravlja sektor sam kot končni akt ter tako postane obvezna sestavina za integralne prostorske dokumente brez možnosti za njegovo usklajevanje oziroma prilagajanje drugim interesom.

Tak način omejuje možnosti za vgrajevanje splošnega družbenega interesa in razreševanje konfliktov v prostoru, kar je osnovni namen integralnih prostorskih dokumentov. Kritično se zdi odstopanje od prakse integralnega prostorskega načrtovanja, znotraj katerega imajo sektorski načrti zgolj vlogo zastopanja posebnih interesov in vnašanja posebnih vrednosti, ki so pomembne za gospodarjenje in upravljanje s posameznimi viri ali sistemi v okolju. Poseben problem sektorskega načrtovanja je v njegovi naravi, kar pomeni, da je v načelu predvsem tehnološko, upravljalno, oziroma da gre za načrtovanje gospodarjenja. Takega načina načrtovanja enostavno ni mogoče uveljaviti za vse interese po poseganju v prostor. Nevarnosti kaotičnosti ali celo anarhičnosti pri urejanju prostora tako ni le zaradi uveljavljanja prevlade enega interesa pred drugimi, temveč tudi zaradi pravemu prostorskemu načrtovanju tujega načina urejanja prostorskih problemov (Marušič, 2006).

Sodelovanja med državnimi resorji, kar je ključno za oblikovanje celovitih politik in razvojnih načrtov, je vedno manj. Bilo bi nujno, da bi si družba ustvarila mehanizem za prepoznavanje javnega interesa v fizičnem prostoru. Javni interes naj bi bil tisti skupni imenovalec, ki bi moral usmerjati delo sektorjev, tako da bo ta svoje aktivnosti in politiko ustrezno prilagodil,

obenem pa bi moral imeti sektor možnost izraziti specifične sektorske interese. Hkrati je treba zagotoviti tudi ustrezna usklajevanja sektorskih interesov. Na vladni ravni je treba vzpostaviti posebne oblike medresorskega sodelovanja (različne komisije, sklade in agencije), ki bi državne razvojne programe uspele uveljaviti v praksi. Marušič zagovarja tezo, da integralni prostorski načrt ne bo uspel zagotoviti uspešnega urejanja na posameznih resornih področjih, dokler je to predvsem odvisno od uresničevanja v okviru izvršilnih struktur. Te bi morale biti organizirane »administrsko«, torej izven organizacijske strukture ministrstev (Marušič, 2006).

Za učinkovito načrtovanje je bistvenega pomena njegova analitična faza, ki mora raziskati prostorske potencialne za različne razvojne dejavnosti, pa tudi za različne zahteve varstva okolja. Taka analiza predstavlja osnovo za usklajevanje posameznih interesov, ki so med seboj lahko tudi konfliktni glede rabe prostora. Usklajevanje je tako korak v postopku priprave celostnega plana in vloga sektorjev kot samostojnih načrtovalskih entitet bi morala biti bolj ali manj končana s to analitično fazo načrtovalskega dela.

Kljub temu, da so novi zakonski predpisi (ZUreP-1, l. 2002 in ZPNačrt, l. 2007) poskušali uvesti nekatere novosti v postopkih in vsebinah urejanja prostora, ni prišlo do vzpostavitve vsebinske povezanosti obeh polov – »prostorsko razvojnega« in »varstva okolja«. Pri tem bi bilo treba izhajati iz predstave o optimalni ureditvi področja, t.j. povezavi vseh interesov razvoja in varstva v enoten sistem urejanja prostora (ang. *environmental planning*). Do tega pa žal ni prišlo. V proces načrtovanja bi morale vstopati takšne sektorske vsebine, ki bi omogočale ustrezne presoje in uskladitve interesov, kar je osnova prostorskega načrtovanja. Žal je takšno načrtovanje nepopolno in nezadovoljivo, saj lahko zaradi enoznačnosti predstav o določenem delu prostora, postane popolnoma nesprejemljivo za druge uporabnike prostora. Ključno vprašanje, ki ga je treba razrešiti v odnosu med razvojnim in varovalnim vidikom (varstvom okolja) je, kako zagotoviti vsebinsko in metodološko dopolnjevanje obeh vidikov. Pri tem je osnovna predpostavka, da se varstvo okolja najbolje udejanja v procesu prostorskega načrtovanja, zato mora biti vanj neposredno integrirano (Marušič, 2006).

V okviru prostorskega načrtovanja v osnovi ločimo dva vidika okoljevarstvenega pristopa:

- ugotavljanje razvrednotenega okolja, ki narekuje sanacijsko varstveno delovanje ter
- ugotavljanje potencialnega razvrednotenja zaradi planiranih dejavnosti, ki narekuje preventivno varstveno delovanje; to pa je možno bodisi v obliki standardizacije, kjer varujemo okolje s pomočjo normativov in rezervatov, bodisi v obliki optimizacije.

Analize ranljivosti so eno ključnih analitičnih opravil v okviru preventivnega varstvenega načrtovanja. V prostorskem načrtovanju je ključni problem, ki ga je treba razrešiti, iskanje ustreznega prostora za določeno dejavnost oziroma rabo, optimizacija lokacije posega pa je bistveni ukrep varstva prostora in okolja. Analiza ranljivosti je najpomembnejša metoda (orodje), s pomočjo katere ugotovimo za načrtovane dejavnosti bolj ali manj ranljive (občutljive) dele prostora. Z njo je mogoče simulirati možne vplive dejavnosti ali posegov na okolje, s tem pa že tudi presojati o njihovi sprejemljivosti. Bistveni namen analize ranljivosti je torej v opredeljevanju delov prostora, ki so toliko ranljivi, da vanje ne moremo locirati določenih dejavnosti ali določenega posega. Ranljivost še ne da dokončnega odgovora, kje je prava lokacija za lociranje dejavnosti ali posega. Za to potrebujemo še merila privlačnosti, ki jih potrebujemo za določeno dejavnost ali poseg v prostor.

Bistveni prednosti analize ranljivosti sta torej:

- možnost preveritve skladnosti planskih predlogov z okoljevarstvenimi zahtevami in
- strateško tehtanje prostorskih odločitev, pri čemer mora biti omogočena optimizacija položaja dejavnosti v prostoru.

Rezultati analize ranljivosti lahko narekujejo izoblikovanje nabora alternativnih lokacij za dejavnosti oziroma posege, ki so z vidika varstva okolja najmanj ranljive, kar pomeni uveljavljanje okoljevarstvenih zahtev z iskanjem za okolje najmanj obremenjujočega položaja. Kadar pa se ni možno v celoti izogniti območju, ki je na podlagi analize spoznano kot ranljivo za določeno dejavnost, obstaja na voljo tudi še možnost tehnoloških prilagoditev oziroma alternativnih rešitev tehnološkega značaja.

Analiza ranljivosti je v prvi vrsti metoda strateške ravni načrtovanja. Lahko pa se uporabi tudi na izvedbeni ravni, kjer lahko za posamezna razvojno pomembnejša območja opravimo dodatno podrobnejšo analizo ranljivosti posameznih območij, ki služi podrobnejši umestitvi dejavnosti oziroma posegov v prostor. Za namen priprave strateških prostorskih aktov se izdelava posebna študija (študija ranljivosti), ki sicer da informacijo o bolj ali manj ranljivih delih prostora, ne more pa dati pravega odgovora o dejanski stopnji ranljivosti določenega dela prostora, ko bo šlo za sedaj še neznan, konkreten poseg. Slaba stran take študije je, da vodi v izdelavo preveč splošnih modelov, ki za presojo posameznih posegov niso dovolj ustrezni ali pa v preveliko število modelov (vsak vpliv vsake dejavnosti), kar je časovno in finančno prezahtevno ali celo do neke mere nepotrebno. Odločitev o potrebnosti izdelave študije je odvisna od okoliščin, ki jih narekuje obravnavani prostor. Zato je treba pred dokončno odločitvijo dobro premisliti, katere od analiz so res potrebne. Analiza ranljivosti je najbolj uspešna takrat, ko je pripravljena v okviru načrtovalskega procesa samega (Marušič, Mlakar, 2004).

8 PRIMER IMPLEMENTACIJE STRATEŠKIH USMERITEV IZ DRŽAVNIH PROSTORSKIH DOKUMENTOV V PROSTORSKEM NAČRTU NA LOKALNI RAVNI NA PRIMERU NAČRTOVANJA RAZVOJA TURIZMA

Z namenom preveritve, kako se v praksi uresničujejo strateške usmeritve državnih prostorskih in razvojnih dokumentov, bomo v nadaljevanju preizkusili, kako se na primeru naključno izbrane občine (Občina Braslovče) v njenih prostorskih aktih odražajo usmeritve za razvoj turizma in pristočasnih dejavnosti. Preveriti želimo, koliko so te usmeritve obvezujoče, kakšen je njihov pomen v smislu določitve lokacij ter kakšne so po eni strani spodbude za razvoj turizma in kakšne so po drugi strani omejitve zanj.

8.1 Usmeritve za načrtovanje razvoja turizma iz državnih strateških prostorskih dokumentov

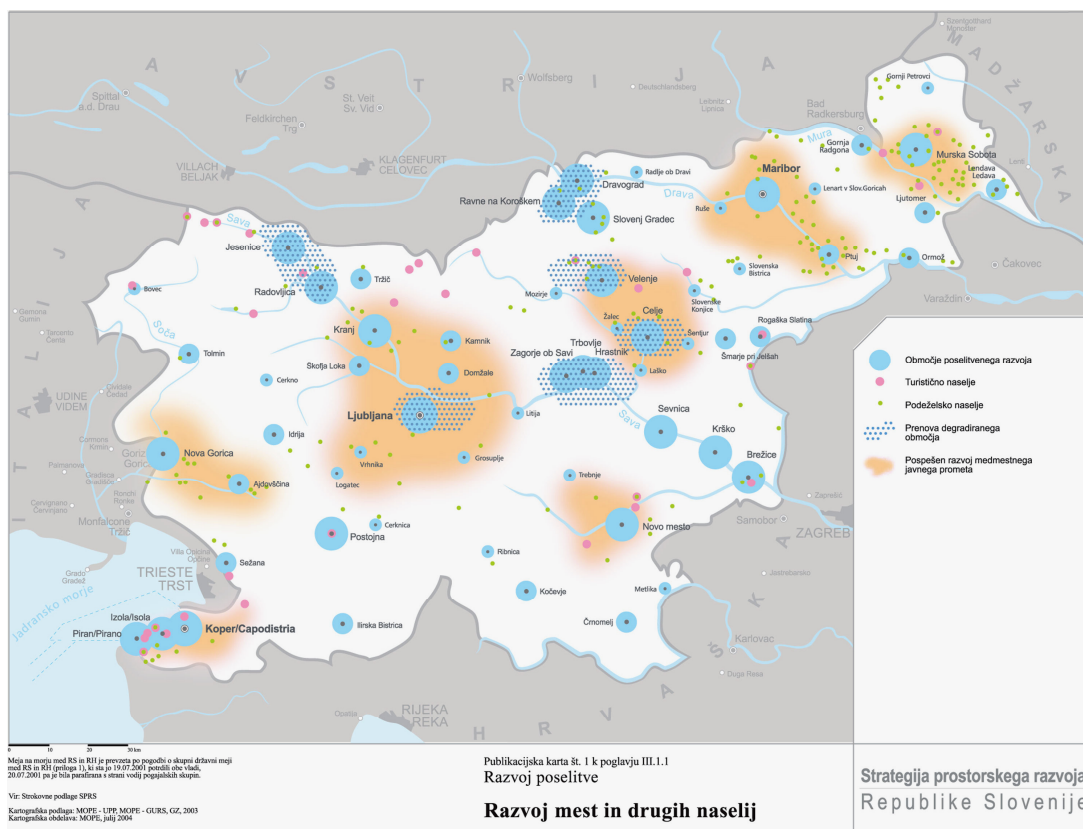
Izhodišča in cilje ter usmeritve za razvoj turizma za potrebe naloge povzemamo po Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, ki se na več mestih ukvarja s področjem turizma. Že med uvodnimi pojmi je definiran pojem »jedrnih območij«, to je tistih območij, ki so kot zaokrožena območja poselitve že do sedaj prepoznana kot turistična območja s specifično ponudbo, ki jo dopolnjuje ponudba v zalednih območjih (vir: SPRS, str. 9). Poleg jedrnih so določena tudi »zaledna območja«, ki predstavljajo zaledje jedrnih območij in vplivajo na pestrost in prepoznavnost ponudbe turističnih in pristočasnih dejavnosti v jedrnih območjih.

Čeprav med *cilji* prostorskega razvoja Slovenije ni izrecno omenjen razvoj turizma, pa iz njih posredno lahko razberemo, kakšne pogoje bo treba zagotavljati za kvaliteten razvoj in privlačnost mest, za prostorski razvoj, ki bo usklajen s prostorskimi omejitvami, za preudarno rabo naravnih virov itd., kar vse služi tudi za zagotavljanje pogojev za kvaliteten razvoj turizma. Med *prioritetami* za doseg ciljev prostorskega razvoja Slovenije (vir: SPRS, pogl. II., *Zasnova prostorskega razvoja Slovenije s prioritetami in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja Slovenije*, str. 18-30) je poleg povečevanja lokacijske privlačnosti mest za razvoj turizma pomembna prioriteta krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in

kulturnih značilnosti krajine. Krajinske in naravne značilnosti, ki prispevajo k prepoznavnosti območij, so potencial za razvoj specifičnih dejavnosti, med katerimi ima pomembno vlogo tudi turizem. Na obalnem območju, hribovitih in gorskih območjih ter na območjih z naravnimi in kulturnimi kakovostmi se zagotavlja prostorske možnosti za razvoj tistih dejavnosti, ki lahko izkoristijo potenciale kot regionalne posebnosti teh območij. Na teh območjih se vzpostavlja pogoje za razvoj kvalitetne turistične ponudbe.

Nekoliko konkretnije so usmeritve za razvoj prostorskih sistemov z usmeritvami za razvoj na regionalni in lokalni ravni (vir: SPRS, pogl. III, str. 31-68). Ena od pomembnih usmeritev za razvoj na lokalni ravni je, da se naselja na območjih, ki so pomembna za razvoj turističnih dejavnosti, lahko širijo na osnovi razvojnega programa. Taka širitev mora biti poleg tega tudi skladna s temeljnimi cilji urejanja prostora, načeli usmerjanja poselitve, s programom opremljanja zemljišč in oceno ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč. SPRS vsebuje specifične usmeritve za turistična naselja. To so poselitvena območja z razvito turistično infrastrukturo ter drugimi vsebinami, ki so pomembne za oblikovanje turistične ponudbe. V takem naselju število turistov praviloma za petdeset odstotkov presega število stalnih prebivalcev naselja v času enega meseca v obdobju največjega turističnega obiska. V podeželskih naseljih in vaseh, v katerih naj bi se razvijal turizem, se vzdržuje in ustvarja oblikovno prepoznavnost. Na območjih kvalitetne stavbne dediščine in kulturne krajine je možno spreminjati namembnost območij in objektov v turistične namene. Pri tem je treba upoštevati strokovne usmeritve pristojnih državnih organov ter načrtovati na podlagi celovitega razvoja širšega območja, razvoja turizma in drugih pristočasnih dejavnosti.

Na področju gospodarske javne infrastrukture se zlasti z razvojem prometnih omrežij omogoča izkoriščanje potencialov prostora za poselitev, infrastrukturo, proizvodne in oskrbne dejavnosti, rekreacijo in turizem ter funkcionalno zaokrožanje naselij in območij drugih dejavnosti. V smislu razvoja okolju prijaznega navtičnega gospodarstva se omogoča razvoj marin in turističnih pristanišč na obstoječih lokacijah. Na primernih rekah, jezerih in umetnih jezerih se omogoča razvoj športno rekreativnih dejavnosti povezanih s turizmom.



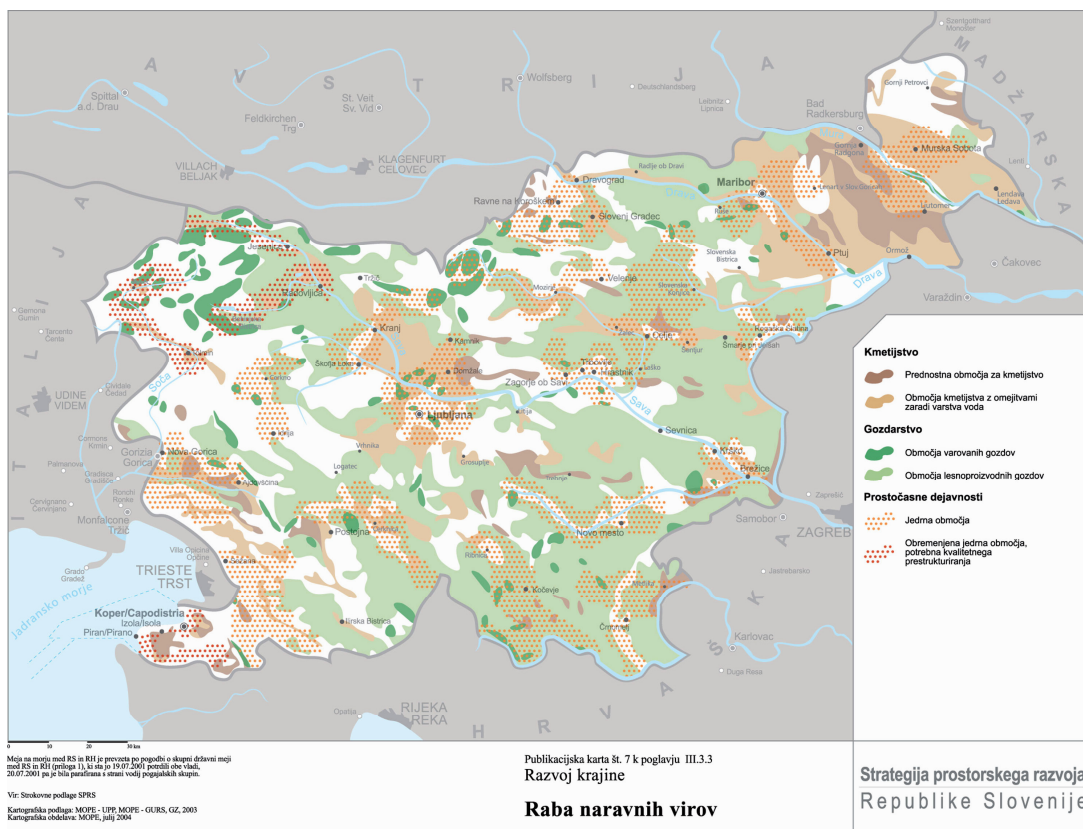
Slika 1: Razvoj mest in drugih naselij; publikacijska karta - označena so najpomembnejša turistična naselja (SPRS, 2004).

Fig. 1: Development of cities and other settlements; public map - the most prominent tourist towns are marked out on the map (Spatial Development Strategy of Slovenia, 2004)

Naravne kakovosti, prepoznavnost in kvaliteta naravnih virov ter ogroženost zaradi nevarnih naravnih procesov in drugih nesreč so merila za umeščanje posameznih dejavnosti v krajino. Dejavnosti se umešča v območja z največjimi prostorskimi potenciali zanje, kjer so hkrati najmanj ranljive sestavine naravnega in grajenega okolja, sestavine kulturne krajine ter regionalnega in urbanega razvoja. Spodbuja se rešitve, ki si omogočajo dolgoročno ohranitev prostorskih kvalitet, zavrača pa se razvojne pobude, ki temeljijo le na kratkoročnih ekonomskih koristih in onemogočajo vzpostavitev kvalitetnih prostorskih rešitev. Dejavnike prepoznavnosti krajine se obravnava kot razvojne dejavnike, ki povečujejo privlačnost območij za prebivalce, investitorje in obiskovalce. V teh območjih se spodbuja dejavnosti kot so trajnostna raba dediščine, razvoj turizma v povezavi s kulturnimi vrednotami in s

tradicionalno kmetijsko dejavnostjo, oblikovanje kulturnih poti in podobno. Vode so najpomembnejši vir za prostorski razvoj ter hkrati najbolj ranljiv obnovljiv naravni vir. Izkorišča se jih lahko tudi za turistično rekreacijske namene, pri čemer je treba zagotavljati njihovo varstvo v smislu trajne ohranitve kemijskega in ekološkega stanja ter njihove obnovljivosti kot naravnega vira.

SPRS vsebuje tudi specifične usmeritve za razvoj turizma in prostočasnih dejavnosti (pogl. III., podpoglavje 3.3.5, str. 62-63). Ključna usmeritev je, da naj razvoj turizma in prostočasnih dejavnosti zagotavlja dolgoročno najbolj optimalno izrabo primerjalnih prednosti v posameznih območjih. Turistične dejavnosti se usmerja tako, da je v turistično ponudbo vključenih kar se da veliko število območij z regionalnimi posebnostmi, kjer je mogoče oblikovati kakovostne in raznolike ter regionalno prepoznavne turistične produkte s čim manjšimi vplivi na sestavine okolja, naravo in kulturno dediščino. Zagotoviti je treba programsko povezanost in dopolnjevanje turistične ponudbe. Izkoristi se razvojne možnosti, ki jih imajo za turistične ali prostočasne dejavnosti različne sestavine kulturne dediščine ali krajina. V SPRS so navedene specifične usmeritve za razvoj turističnih dejavnosti na Obali in v alpskem in drugem gorskem svetu, v panonskem svetu ter v kraških območjih Slovenije. Posebna pozornost je namenjena tudi prostorskemu razvoju prostočasnih dejavnosti namenjenih predvsem prebivalstvu Slovenije za oddih. Prostočasne dejavnosti naj bi se razvijale v okviru jedrnih območij, ki obsegajo večje naselbinske zgojitve v povezavi z zaledjem. Jedrna območja za prostočasne dejavnosti naj bi se enakomerno razporejala po prostoru, da se zagotovi približevanje prostočasne ponudbe prebivalcem, preprečevanje novih pretiranih zgozitev ter razprševanje dejavnosti v prostoru zaradi optimalne izrabe primerjalnih prednosti.



Slika 2: Raba naravnih virov; publikacijska karta; označena so območja pristočasnih dejavnosti. (SPRS, 2004)

Fig. 2: Use of natural resources; public map; areas for leisure activities are marked out on the map (Spatial Development Strategy of Slovenia, 2004)

Konkretnejša so pravila za urejanje prostora iz Uredbe o prostorskem redu Slovenije (PRS, 2004). Tu je med pravili za urejanje prostora nekaj vsebine vezane tudi na načrtovanje turističnih dejavnosti. Med pravili za načrtovanje poselitvenih območij je npr. pravilo, da se nova območja površin za turizem razmeščajo tako, da se zagotavljajo:

1. povezovanje različnih vrst potencialov in zagotavljanje pestrosti ponudbe;
2. razvoj v širšem prostoru z navezavo na obstoječa turistična območja;
3. navezava na poselitvena območja;
4. ohranjanje in poudarjanje krajinskih, naravnih in kulturnih značilnosti prostora (31. člen).

Med pravili za načrtovanje območij namenske rabe v sistemu krajine najdemo posebne določbe za načrtovanje območij turizma in rekreacije (84. in 85. člen). Tako je pri razvoju obstoječih in načrtovanju novih turističnih in rekreacijskih ali prostočasnih dejavnosti treba upoštevati:

1. smiselno prostorsko razporeditev turističnih in rekreacijskih dejavnosti v naselju, regiji oziroma državi; večji turistično-rekreacijski objekti in ureditve, kot so igrišča za golf, smučišča in podobno, se umeščajo na osnovi analize ustreznosti prostora na regionalnem nivoju zagotavljanja potreb;
2. da se preprečujeta pretirana zgostitev programov in obremenitev v prostoru;
3. optimalno koriščenje turistične infrastrukture;
4. da se preusmerja gradnja nove turistične infrastrukture s preobremenjenih območij na druga ustrezna območja.

Umeščanje turistične in rekreacijske infrastrukture je treba zaradi racionalnosti rabe prostora in dostopnosti usmerjati v jedrna območja, ki obsegajo poselitvena območja večjih naselij. Splošno pravilo za načrtovanje turistične dejavnosti je, da jih je v primerih navezave na naravni vir treba načrtovati na osnovi analiz ranljivosti prostora in jih umeščati na območja z ustreznimi potenciali zanje. Poleg tega PRS vsebuje še pravila za načrtovanje turističnih dejavnosti na specifičnih območjih: na območjih ohranjanja narave, na območjih kulturnih spomenikov, na vodotokih in na območjih razvrednotenij, kot posledice turistične dejavnosti, kjer je predvidena sanacija.

Glede na navedene strateške usmeritve prostorskega razvoja turizma lahko ugotovimo, da država ne predpisuje zelo čvrste in obvezujoče metodologije. Poleg pravil in metod stroke prostorskega načrtovanja veljajo pri državnem prostorskem načrtovanju vsakokratni strateški globalni družbeni cilji ter aktualni politični konsenz (Pogačnik, 2006). Podrobnejše načrtovanje je prepuščeno občinam, ki skušajo navedene strateške usmeritve in (splošna) pravila uresničevati na podrobnejši ravni.

8.2 Usmeritve za razvoj slovenskega turizma iz državnih strateških razvojnih dokumentov

Poleg prostorskih razvojnih dokumentov na državni ravni je za načrtovanje turističnih območij pomembno ugotoviti, kakšne so temeljne razvojne usmeritve turizma kot samostojnega sektorja. Turizem lahko odigra pomembno vlogo pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in s tem pri prerazporejanju družbenega bogastva, zlasti pri »prenosu« delovnih mest in »prelivanju« dohodka (akumulacije) iz gospodarsko uspešnih v turistično privlačna, a hkrati gospodarsko manj razvita, pretežno ruralna območja ter industrijsko in rudarsko degradirana območja. Poleg tega lahko prispeva k ohranjanju poselitve na območjih depopulacije, k ohranjanju kulturne dediščine in kulturne krajine ter k revitalizaciji propadajočih vasi. Vendar je za to najprej treba ustvariti ugodne pogoje, ki bodo privabili investitorje na ta območja ter lokalnemu prebivalstvu zagotovili osnovne pogoje za razvoj njihovih podjetniških idej.

Vlada RS je v Strategiji razvoja Slovenije do leta 2013 opredelila vzdržni razvoj kot enega od temeljnih načel razvoja Slovenije. Vzdržni razvoj turizma je kot temeljno načelo opredeljeno tudi v *Zakonu o spodbujanju razvoja turizma*. V skladu s tem ga kot temeljno paradigmo razvoja slovenskega turizma upošteva tudi *Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma 2007-2011* (v nadaljevanju RNUST) in jo v okviru Ministrstva za gospodarstvo tudi uresničuje neposredno s spodbujanjem razvoja in spremljanja indikatorjev vzdržnega razvoja v turističnih destinacijah ter posredno z vgrajenimi elementi spodbujanja vzdržnega razvoja v načrtovanih aktivnostih in usmeritvah ostalih temeljnih politik. RNUST 2007-2011 je ključni strateški dokument na področju razvoja turizma, ki opredeljuje vlogo in pomen posameznih akterjev na področju turizma. Predlagane razvojne usmeritve turizma v načrtovanem obdobju od leta 2007 do leta 2011 temeljijo na podrobni analizi notranjega in zunanjega okolja ter na upoštevanju sodobnih trendov razvoja turizma. Iz te analize je izvedena vizija, temeljni cilji, temeljna strategija in poslovne strategije ter politike s predvidenimi ukrepi in aktivnostmi za doseganje temeljnih strateških ciljev. Z namenom kontinuiranega spremljanja uresničevanja temeljnih strateških ciljev dokument predvideva tudi vzpostavitev sistema učinkovite evaluacije in kontrole uresničevanja RNUST.

Temeljno izhodišče je, da turizem predstavlja pomembno poslovno priložnost za Slovenijo. Glede na sedanjo stopnjo razvitosti slovenskega turizma in obstoječ razvojni potencial naj bi turizem v naslednjih letih postal ena izmed vodilnih panog slovenskega gospodarstva in tako pomembno prispeval k doseganju razvojnih ciljev Slovenije, opredeljenih v Strategiji razvoja Slovenije 2007-2013, in v tem okviru predvsem k doseganju njenih gospodarskih ciljev. Turizem je integrirana dejavnost, ki posega na vsa področja gospodarskega in družbenega življenja. V skladu s tem mora njegov temeljni strateški dokument upoštevati hierarhijo strateških dokumentov na državni, pa tudi regionalni in lokalni ravni, temeljna načela posameznih strateških dokumentov in prispevati k upoštevanju potreb turizma v njih. V skladu s tem RNUST 2007-2011 pri oblikovanju temeljnih konceptov in izvedbenih politik upošteva naslednje temeljne strateške dokumente:

- Strategijo razvoja Slovenije 2007-2013;
- Področne nacionalne strategije (prometna, kulturna, regionalna, varstvo okolja, biotska raznovrstnost,...);
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji;
- Strategijo slovenskega turizma 2002-2006;
- Strategijo prostorskega razvoja Slovenije;
- Regionalne razvojne programe;
- Lokalne turistične strategije;
- Strateške poslovne turistične načrte in programe turističnih organizacij javnega, zasebnega in društvenega sektorja;
- Strategije posameznih turističnih proizvodov (igralništvo, poslovni turizem, zdraviliški/wellness turizem, kolesarski turizem, mladinski turizem, ...);
- Razvojne usmeritve na področju turizma v EU;
- Razvojne usmeritve in načela svetovne turistične organizacije (UNWTO).

V načrtovanem obdobju RNUST postavlja šest temeljnih strateških ciljev in sicer tri kvantitativne in tri kvalitativne. Trije kvantitativni cilji so *povečanje obsega turističnega prometa, povečanje turistične potrošnje in izboljšanje prepoznavnosti*. Trije kvalitativni cilji pa so *decentralizacija, desezonalizacija in promocija sprememb*. Slovenija mora v prihodnosti imeti pomembnejšo vlogo na globalnem turističnem trgu. Zato mora slovenska turistična

ponudba postati povezana, kakovostna, specializirana, inovativna, ostati avtentična in biti utemeljena na znanju in informacijah.

Ukrepi in aktivnosti za uresničitev temeljnih strateških usmeritev so opredeljeni v politikah. Na vseh ravneh je upoštevan pomen medsebojnega sodelovanja in povezovanja vseh zainteresiranih sektorjev (zasebnega, javnega in civilnega) po načelih javno zasebnega partnerstva. RNUST vključuje 8 politik, v katerih so zajeti glavni ukrepi in aktivnosti, katerih izvajanje bo prispevalo k spodbujanju rasti in razvoja celotnega slovenskega turizma. Politike predstavljajo tudi smernice za razvojno delovanje vsem turističnim subjektom v Sloveniji. Med politikami RNUST-a je tudi *Politika trajnostnega in prostorskega razvoja*. Vsaka politika vsebuje temeljna izhodišča, namen in cilje, ki jih želi doseči ter na tej podlagi podrobno razdelane ukrepe in aktivnosti za njihovo izvedbo. Vsi ukrepi imajo določene nosilce in sodelujoče subjekte pri njihovi realizaciji. V posebni točki je izdelan tudi terminski načrt uresničevanja posameznih ukrepov in aktivnosti.

Politika prostorskega razvoja turizma temelji na med seboj povezanih ukrepih na treh ravneh, in sicer:

- na državni ravni s spodbujanjem sodobnega integralnega regionalnega prostorskega načrtovanja, ki ustrezno vrednoti naravne vire, družbene in ekonomske potrebe, tržne možnosti itd. ter usklajuje razvoj turizma z drugimi dejavniki in porabniki prostora (transport, kmetijstvo, gozdarstvo itd.);
- na lokalni ravni s spodbujanjem priprave prostorskih strategij in izvedbenih prostorskih aktov, ki bodo upoštevali razvojne potrebe turizma, ob upoštevanju nosilne sposobnosti okolja;
- na varovanih (in zavarovanih) območjih z jasno opredelitvijo različnih ravni varovanja znotraj teh območij, s katerim bo zagotovljena enakopravna obravnava varovanja in razvoja zavarovanih območij ob upoštevanju zahtev okoljevarstvene stroke, sprejetih predpisov in mednarodnih konvencij, ki jih je podpisala RS (RNUST, 2007).

Iz povedanega izhaja, da je razvoj turizma neločljivo povezan s prostorom in ustreznim načrtovanjem. Država usmerja razvoj turizma ne le s pomočjo državnih prostorskih dokumentov, pač pa tudi na osnovi sektorskega programa razvoja turizma, ki torej vstopa v

sistem načrtovanja kot sektor (Pogačnik, 2006). Seveda pa sektorske opredelitve ne smejo biti oblikovane na način vnaprej opredeljenih vrednosti, kot smo videli na primerih nekaterih t.i. varstvenih sektorjev, pač pa na podlagi analitičnih vrednotenj ter v procesu prostorskega načrtovanja z obvezno participacijo javnosti.

8.3 Načrtovanje območij za razvoj turističnih in prostočasnih dejavnosti na občinski ravni – primer Občine Braslovče

Glede na opisane vsebine strateških državnih prostorskih in razvojnih (programskih) dokumentov lahko ugotovimo, da načrtovanje območij za turizem oziroma turističnih in prostočasnih dejavnosti nasploh na ravni občinskega prostorskega načrtovanja ni neposredno determinirano s planskimi sestavinami nadrejenih prostorskih dokumentov, pač pa je praktično v celoti prepuščeno procesu načrtovanja. Ko govorimo o procesu, razumemo vertikalno in horizontalno usklajevanje interesov v zvezi z idejami za prostorske ureditve namenjene turističnim in drugim prostočasnim dejavnostim. Čeprav je občinski prostorski načrt glede na opisane usmeritve iz državne ravni le v posrednem smislu determiniran, pa občini slej ko prej ostaja naloga določitve najprej dolgoročnega koncepta prostorskega razvoja, kjer mora svoje mesto najti tudi turizem in prostočasne dejavnosti, in nato še določitve konkretnih lokacij in obsega območij namenjenega za turizem. Pri tem je občina močno odvisna tudi od pobud lokalnega prebivalstva pa tudi morebitnih zunanjih investitorjev, obenem pa je njena odločitev odvisna od pogojevanja in omejevanja sektorskih planov oziroma predpisov.

Na tem mestu se ne bomo zadržali na vprašanih možnih metodoloških pristopov k načrtovanju območij za turizem, pač pa nas zanimajo predvsem vsebinske opredelitve konkretnega občinskega prostorskega akta na strateški in na izvedbeni ravni. Kot primer si pogledimo, kako si je Občina Braslovče določila izhodišča in cilje prostorskega razvoja občine, kakšen je bil njen metodološki pristop, pri čemer bomo pozornost posvetili načrtovanju razvoja turizma v primerjavi z vsebinami, ki jih za turizem določajo državni prostorski in razvojni dokumenti, ter kakšne odločitve so bile sprejete v zvezi s tem.

8.3.1 Izhodišča za razvoj turizma v strategiji prostorskega razvoja Občine Braslovče

Območje občine Braslovče ima za funkcionalno prestrukturiranje iz povsem kmetijske občine odlične danosti. Leži neposredno na V. evropskem koridorju, znotraj katerega ima tudi eno vstopno točko Šentrupert, ter v neposredni bližini X. koridorja. S tem je občini zagotovljen osnovni pogoj za nadaljnji razvoj, to je prometna dostopnost. Hkrati ima občina vzpostavljene in ohranjene izredne ambientalne vrednosti in kvaliteto prostora. To ji gotovo daje strateško prednost pred ostalimi območji v regiji. Poleg dejavnosti, ki se prednostno navezujejo na avtocesto in regionalno cesto (poslovne cone, storitvene dejavnosti in dejavnosti družbene infrastrukture) se dolgoročno kmetijski prostor lahko namenja tudi za druge dejavnosti. Na drugi strani je treba zaščititi vse večje kmetijske komplekse, kjer mora biti dovoljena dvonamenska oziroma začasna raba namenjena turizmu, konjeništvu, golfu in drugim športom ter podobno. Samo poselitev pa je treba usmerjati v zgoščevanje in širitev že obstoječih naselij. Ob upoštevanju tega je smiselno v čim večji meri težiti k dopuščanju mešane rabe, s čimer je možno posameznikom, ki imajo povečini prevelik stavbni fond, dopustiti dodatne dejavnosti.

Strategija prostorskega razvoja občine Braslovče izhaja iz upoštevanja družbenih, geografskih in okoljskih dejavnikov prostorskega razvoja. Na prostorski razvoj občine Braslovče vplivajo spremenjen prometni položaj, ki pomembno vpliva na novo vlogo občine, razvoj tržnega gospodarstva, ki se seli na sub-urbanizirana območja s strateškim geo-prometnim položajem, spremenjene družbeno-ekonomske in socialne razmere ter z njimi povezane prostorske opredelitve razvoja občine Braslovče, ki se je v zadnjih desetletjih razvijala predvsem kot zaledje večjih urbanih središč in nase prevzemala vlogo spalnega območja. Danes postaja atraktiven prostor za vlaganje v nove dejavnosti (obrt, proizvodnja, poslovne dejavnosti, turizem, rekreacija in drugo).

8.3.2 Cilji prostorskega razvoja v strategiji prostorskega razvoja Občine Braslovče

Ob upoštevanju izhodišč so bili določeni cilji prostorskega razvoja občine. S strategijo prostorskega razvoja občine Braslovče se v prostorski razvoj vnašajo nove vsebine, predvsem turizem, poslovno obrtne dejavnosti, trgovina, usmerjena stanovanjska gradnja. Pri

zagotavljanju pogojev za turistični razvoj celotnega območja občine je največji poudarek na izkoriščanju vodnih površin v turistično rekreacijske namene (Žovneško in Presersko jezero). Ob tem se zagotovijo tudi pogoji za storitvene dejavnosti na območju celotne občine, ter posebej v prostor umesti osrednjo poslovno obrtno cono.

Občina Braslovče je torej z novimi prostorskimi akti želela v prostorski razvoj občine poleg vnašanja novih vsebin rešiti tudi nekatere konflikte v prostoru, kot so protipoplavni ukrepi na območju Savinje, ki vplivajo na prostorski razvoj ob njeni strugi, konflikt med intenzivno kmetijsko rabo in območjem strogega varstva podtalnice in podobno. Hkrati je Občina Braslovče želela rešiti naslednje razvojne dileme:

- pospešiti razvoj občine v odnosu do regije;
- opredeliti razvojne potrebe občine po novih poslovnih površinah v smislu razvoja tržnega gospodarstva;
- urediti policentrični razvoj naselij v občini;
- učinkovito urediti načrtovanje prometne in druge infrastrukture v občini in
- urediti spremembo namenske rabe prostora.

8.3.3 Metodološki pristop k načrtovanju – analize privlačnosti in ranljivosti prostora

Na podlagi izhodišč prostorskega razvoja občine Braslovče in izbranih ciljev prostorskega razvoja je bila izdelana *analiza razvojnih možnosti* za posamezne dejavnosti. Najprej so bila izbrana merila za ugotavljanje privlačnosti prostora in sicer za posamezne sklope dejavnosti, za katere sta se nato izdelali *analiza privlačnosti* in *analiza ranljivosti prostora*. Glede na izbrana merila za ugotavljanje privlačnosti prostora je bila izdelana *analiza privlačnosti prostora* za naslednje dejavnosti:

- naselja;
- stanovanja in proizvodne dejavnosti;
- oskrbne in storitvene dejavnosti ter omrežja družbene javne infrastrukture;
- omrežja komunalne in druge gospodarske javne infrastrukture;
- dejavnosti vezane na naravne vire;

- dejavnosti vezane na območja pomembna z vidika ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine ter varstva kakovosti okolja;
- dejavnosti vezane na območja za obrambo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Pri tem je bilo ugotovljeno, da so za razvoj turizma z vidika privlačnosti prostora primernejša tista širša območja naselij, ki dosegajo višje število točk oz. višji rezultat v odstotkih. Širša območja naselij, ki niso dosegla nobene točke, so z vidika privlačnosti prostora neprimerna za razvoj teh dejavnosti.

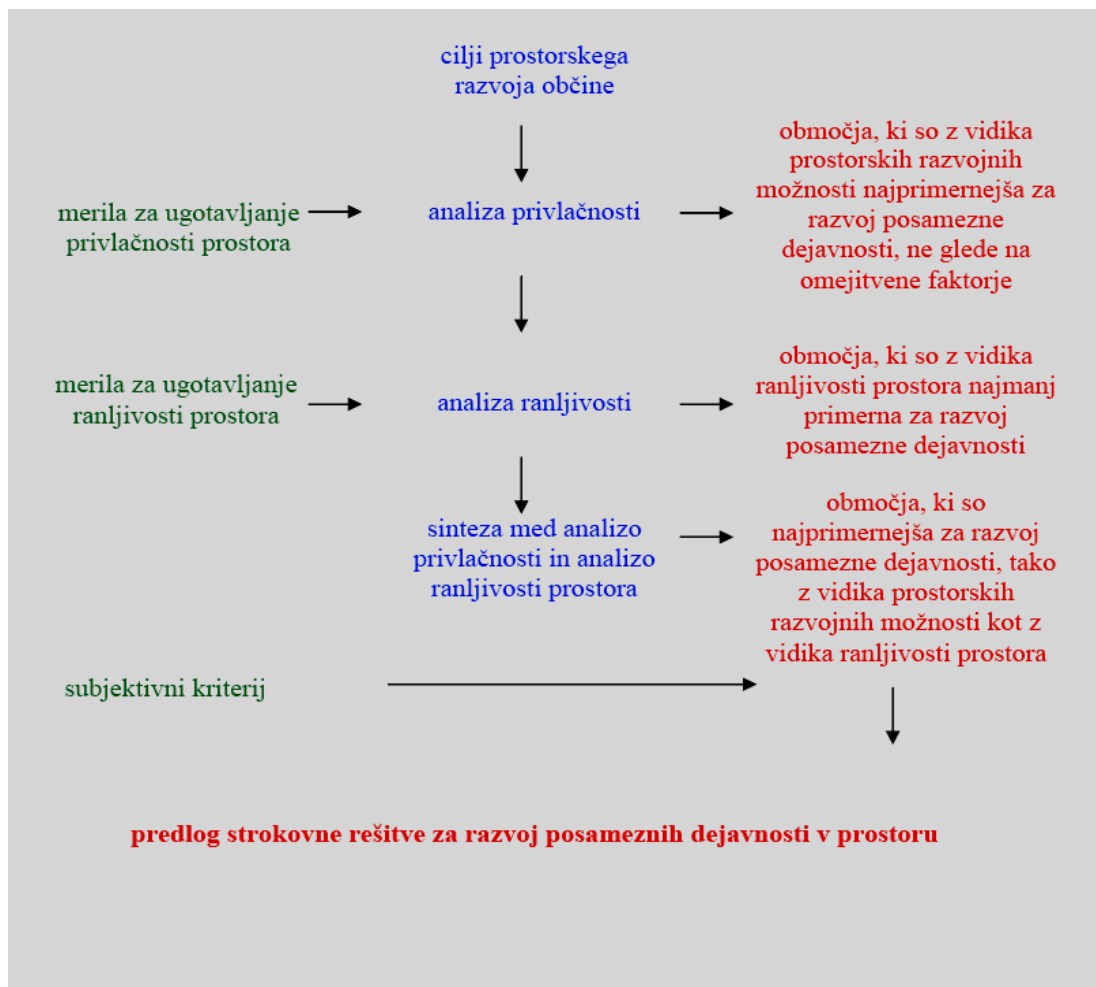
V občini se nahaja precej prostorsko privlačnih lokacij za razvoj turizma, vezanega na naravne vire. Najboljše prostorske razvojne možnosti nudijo območja ob vodnih površinah Braslovškega, Žovneškega in Preserskega jezera ter ob reki Savinji. Zaradi ohranjenega naravnega okolja je za turizem privlačno tudi območje Dobrovelj.

Kot rezultat analize privlačnosti prostora so bila oblikovana območja, ki so z vidika prostorskih razvojnih možnosti najprimernejša za razvoj posamezne dejavnosti, ne glede na omejitvene faktorje. Ti so bili upoštevani kot glavni kriteriji določanja območij ranljivosti prostora pri analizi ranljivosti prostora.

Občina je turizem glede na svoje videnje možnih pojavnih oblik te dejavnosti umestila med dejavnosti vezane na naravne vire. Zanj si je določila naslednja kriterija:

- prisotnost vode in obstoječa turistična opremljenost ter
- stopnja ohranjenosti naravnega okolja.

Za vsakega od kriterijev si je določila tri vrednostne razrede, ki jih je točkovala (najvišja vrednost 2 točki, srednja vrednost 1 točka in če kriterij ni bil izpolnjen 0 točk – Preglednica 1).



Slika 3: Shema postopka izdelave analize razvojnih možnosti za posamezne dejavnosti; analize ranljivosti prostora, sinteze med njima ter izdelava predloga strokovnih rešitev (Strokovne podlage za SPRO in PRO Braslovče. Urbanisti, 2006)

Fig. 3: Diagram of the procedure of drafting the analysis of development opportunities for respective activities; analysis of environmental vulnerability, syntheses between the two and draft proposal for technical solutions (Technical grounds for the Municipal Spatial Development Strategy and Municipal Spatial Order Braslovče. Urbanisti, 2006)

DEJAVNOSTI VEZANE NA NARAVNE VIRE		
Turizem		
vrednost	Prisotnost vode in turistična opremljenost	Stopnja ohranjenosti naravnega okolja
2	V širšem območju naselja se nahaja jezero ali Savinja, turistična infrastruktura je delno že zagotovljena (območje občasnih bivališč, zagotovljena je gostinska in druga turistična ponudba)	Visoka stopnja ohranjenosti naravnega okolja v širšem območju naselja
1	V širšem območju naselja se nahaja jezero ali Savinja	Srednja stopnja ohranjenosti naravnega okolja v širšem območju naselja
0	V širšem območju naselja ni jezer ali privlačnejših vodotokov	Širše območje naselja je povsem kultivirano oz. Stopnja ohranjenosti naravnega okolja je najnižja
Seštevek točk	Max. 4 točke Min. 0 točk	

Preglednica 1: Ugotavljanje privlačnosti prostora za turizem (Strokovne podlage za SPRO in PRO Braslovče, 2008)

Table 1: Establishing attractiveness of area for tourism (technical grounds for the Municipal Spatial Development Strategy and Municipal Spatial Order Braslovče, 2008)

Zaradi intenzivnega kmetijstva ter pomembnega prometnega koridorja je na območju občine Braslovče zelo malo območij, kjer bi bila narava zelo dobro ohranjena. Eno teh je Dobroveljska planota, ki je pravzaprav edino območje v občini z visoko stopnjo ohranjenosti naravnega okolja. Manj so ohranjena obrežja jezer in Savinje, ki so prav tako privlačna z vidika ohranjanja narave. Širše območje Žovneškega jezera je zavarovano kot območje

naravnega spomenika, enak status ima parkovni nasad ob graščini Štravšnek. Območji sta manj privlačni, ker sta pretežno neurejeni in degradirani. Ob ustrezni revitalizaciji bi Dobroveljska planota lahko pomenila enega večjih potencialov turistične ponudbe občine.

V občini se nahaja več kot deset objektov kulturne dediščine, večina med njimi je razglašena za spomenik državnega pomena. Del objektov, med njimi tudi najbolj privlačni elementi kulturne dediščine (dvorec Žovnek, graščina Štravšnek), nimajo jasne namembnosti, v njih potekajo neprimerne dejavnosti ali pa so zapuščeni in kot taki prepuščeni propadu. Ob ustrezni revitalizaciji bi tudi ti objekti lahko pomenili potencial turistične ponudbe občine.

Naslednji metodološki korak je bila *analiza ranljivosti* prostora. Izbrana so bila merila za ugotavljanje ranljivosti prostora, ki so bila uporabljena pri analizi ranljivosti prostora za sklope posameznih dejavnosti (zaradi podobnih značilnosti, s katerimi dejavnosti vplivajo na prostor, so bile nekatere med njimi združene):

- združeno za stanovanja in proizvodne dejavnosti, oskrbne in storitvene dejavnosti ter omrežja družbene javne infrastrukture ter omrežja komunalne in druge gospodarske javne infrastrukture;
- dejavnosti vezane na naravne vire (turizem);
- dejavnosti vezane na območja pomembna z vidika ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine ter varstva kakovosti okolja;
- dejavnosti vezane na območja za obrambo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Nato so bili izbrani ponderji za dobljene rezultate analize ranljivosti in sicer zaradi nadaljnega ocenjevanja v postopku sinteze med analizo privlačnosti in analizo ranljivosti. Rezultat analize ranljivosti prostora so območja, ki so z vidika ranljivosti prostora najmanj primerna za razvoj posamezne dejavnosti. Merila za ugotavljanje ranljivosti območij za razvoj turizma so bila:

- vodovarstvena območja;
- območja varstva najboljših kmetijskih zemljišč;
- ogrožena območja (poplavna območja);
- varovalni in varstveni pasovi objektov in omrežij gospodarske javne infrastrukture;

- stopnja ohranjenosti naravnega okolja.

Analizi ranljivosti je sledil zaključni metodološki načrtovalski korak - *sinteza*, s predlogi rešitev za razvoj posameznih dejavnosti. Sinteza je po teoriji metodološki korak, ki je delno znanstven, tehničen, temelječ na eksaktnih metodah, deloma pa je tudi subjektivno intuitiven (Pogačnik, 2006). Od pravilno zasnovane sinteze je odvisna uspešnost dolgoročnega strateškega načrta pri podrobnejšem načrtovanju.

Pri izdelavi sinteze med analizo privlačnosti prostora ter analizo ranljivosti prostora se je poleg kvantitativnih vrednosti dobljenih pri analizah privlačnosti oziroma ranljivosti uporabljal tudi t.i. *subjektivni kriterij*. V konkretnem primeru predstavljajo subjektivni kriterij, na podlagi katerega je bila opravljena sinteza med analizo privlačnosti prostora ter analizo ranljivosti prostora, priporočila udeležencev sestanka pristojnih odborov Občine Braslovče, na katerem so bile obravnavane strokovne podlage. Namen sestanka odborov je bila opredelitev udeležencev do analiz, iz katerih so razvidne različne možnosti prostorskega razvoja za posamezne dejavnosti (analiza privlačnosti). Kot subjektivni kriterij so bila oblikovana samo tista priporočila odborov, ki so nedvomno imela zakonsko osnovo. Rezultat sinteze so območja, ki so najprimernejša za razvoj posamezne dejavnosti, tako z vidika prostorskih razvojnih možnosti kot z vidika ranljivosti prostora. Rezultat sinteze je izbor predloga strokovne rešitve za razvoj posameznih dejavnosti v prostoru, ki se je nato podrobneje obdelal v SPRO in PRO Braslovče.

Pri izdelavi sinteze med analizo ranljivosti in analizo privlačnosti za dejavnosti vezane na naravne vire, predvsem za turizem, so se po subjektivnem kriteriju območja za turizem opredelila ob območjih vodnih površin, predvsem ob Bazovško in Žovneško jezero, na območju struge Savinje pa na območju Preserij, kjer naj bi se vzpostavila povezava z že obstoječim ribiškimi turizmom ob Preserskem jezeru. Tu naj bi se namenile večje površine za gostinske dejavnosti, avtokamp, prostor za dnevne obiskovalce in podobno. Ob tem bi bilo treba urediti obrežje Savinje. Za turistične točke se izkoristijo naravne danosti občine oz. naravni viri.

Rezultat sinteze je bil predlog strokovne rešitve za dejavnosti vezane na naravne vire. Po zaključenem postopku priprave strokovnih podlag, izdelave analiz in usklajevanja vseh interesov je bila v Strategiji prostorskega razvoja Občine Braslovče sprejeta naslednja konceptualna odločitev glede razvoja turizma:

»Območje občine ima zelo dobre prostorske razvojne možnosti za razvoj turizma. Turizem je tudi najbolj primerna gospodarska panoga, ki lahko nadomesti izpad delovnih mest v industriji in kmetijstvu. Na eni strani ga je možno razvijati kot dopolnilno dejavnost kmetijstvu, na drugi pa kot samostojno dejavnost. Najboljše prostorske razvojne možnosti nudijo območja ob vodnih površinah Žovneškega jezera in Preserskih jezer ter ob reki Savinji. Zaradi zadostnega števila in velikosti teh območij je smiselno razmišljati o diverzifikaciji turistične ponudbe. Območje Žovneškega jezera ima zelo veliko odprtega prostora, ki se lahko nameni za oblikovanje različnih športnih dejavnosti. Na območju Preserskega jezera so že vzpostavljeni pogoji za ribiški turizem, ki ga je možno z dodatno ponudbo še nadgrajevati. Reka Savinja z ožjim območjem je do sedaj predstavljala predvsem prostor za umeščanje počitniških objektov. Zaradi poplav pa je potrebno ta prostor dolgoročno ohraniti čim bolj neposeljen, nameni pa se lahko za razne oblike pristočasnih dejavnosti in sicer na način, da ne povečuje poplavne ogroženosti območja. Braslovško jezero zaradi izredno dobro ohranjenega naravnega okolja ne dopušča večjih posegov v prostor, zato se na tem območju obstoječa turistična ponudba zgolj obnovi, zaradi ohranjenih izrednih ambientalnih kvalitiet pa se nameni manj intenzivnemu turizmu. Turizem se z namenom ohranjanja poselitve usmerja tudi na območje Dobrovelj. Oblika turizma na tem območju mora ustrezati vzdržnemu in sonaravnemu razvoju (kmečki turizem, pohodništvo in podobno)« (SPRO Braslovče, 2008).

Strategija prostorskega razvoja Občine Braslovče poleg konceptualne odločitve glede razvoja turizma vsebuje tudi podrobnejše usmeritve za gradnjo objektov zunaj poselitvenih območij, kar je v posredni zvezi z načrtovanjem objektov za potrebe turizma in sicer:

»Gradnja objektov za športno-rekreacijske namene zunaj poselitvenih območij je možna, če:

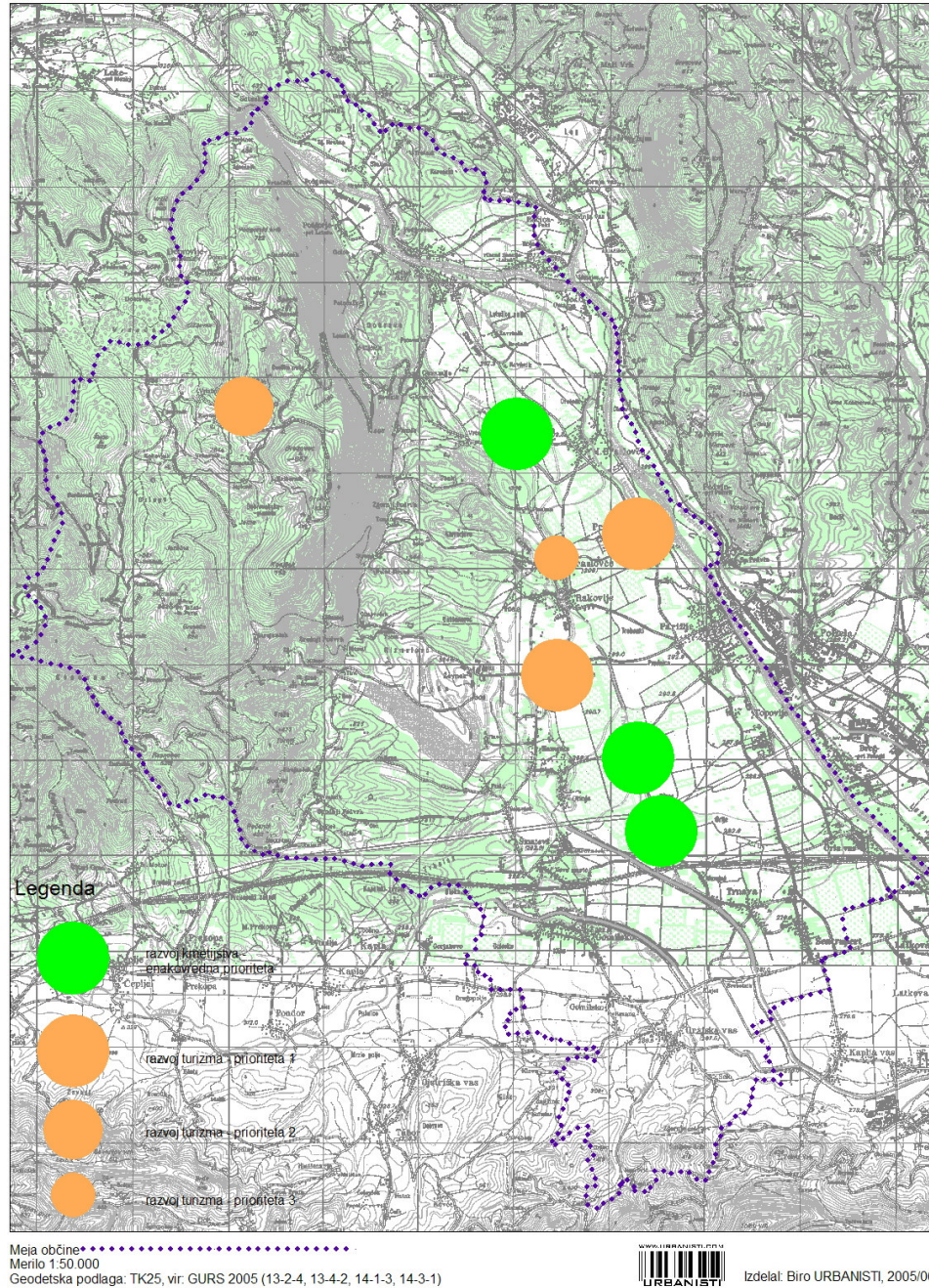
- naravne razmere omogočajo izvajanje dejavnosti oziroma je prostorska ureditev prostorsko in oblikovno skladna z obstoječo rabo, tamkajšnjimi dominantami, topografskim položajem ter vedutami in*

- *je možno zagotoviti priključke na prometni in energetski sistem, neoporečno oskrbo s pitno vodo z zadostnimi kapacitetami ter odvajanje in čiščenje odpadnih voda glede na potrebe izvajanja turistično-rekreacijske dejavnosti in njenega vpliva na okolje.*

Skladno s tem se gradnja objektov za športno-rekreacijske in turistične namene zunaj poselitvenih območij prvenstveno usmeri v območje Žovneškega jezera v povezavi z Dvorcem Žovnek, kar prispeva tudi k revitalizaciji celotnega območja. V manjši meri se gradnja turističnih objektov zunaj poselitvenih območij usmeri tudi ob Presersko jezero, v povezavi z obrežjem Savinje na širšem območju naselja Preserje, kjer se nadgradi že obstoječ ribiški turizem.» (SPRO Braslovče, 2008).

Strategija prostorskega razvoja Občine Braslovče je tudi grafično prikazana na kartah kartografskega dela strategije prostorskega razvoja občine, ki je njen sestavni del. Kartografski del sestavljajo karte v merilu 1:50 000 oziroma v publikacijskem merilu. Območja za razvoj turizma so opredeljena na karti »*Opredelitev območij za prostorski razvoj dejavnosti, ki so vezane na naravne vire (turizem)*« (Slika 4).

Strategija prostorskega razvoja občine Braslovče
 Zasnova razmestitve dejavnosti v prostoru / 5. opredelitev območij za prostorski razvoj dejavnosti, ki so vezane na naravne vire



Slika 4: Zasnova razmestitve dejavnosti v prostoru – opredelitev območij za prostorski razvoj dejavnosti, ki so vezane na naravne vire (SPRO Braslovče, 2008)

Fig. 4: Draft location of activities – establishment of areas for spatial development for activities linked to natural resources (Municipal Spatial Development Strategy Braslovče, 2008)

Na podlagi strateških odločitev za razvoj turizma občina za posamezna območja v občini predvideva določitev podrobnejših usmeritev za urejanje prostora. Za območje Žovnek je predvidena izdelava krajinske zasnove kot posebne planske sestavine v okviru strategije prostorskega razvoja občine Braslovče. V izvedbenem prostorskem načrtu (prostorskem redu) občine se na tej podlagi izdelajo usmeritve za podrobnejše prostorsko načrtovanje in s tem povezano določanje meril in pogojev za urejanje prostora oz. se za taka območja izdelajo občinski podrobni prostorski načrti. Območje Žovnek obsega Žovneško jezero, območje kmetijskih zemljišč severno od jezera do lokalne ceste ter celoten kompleks dvorca Žovnek s parkom. S krajinsko zasnovo območja Žovnek se načrtuje:

- revitalizacija dvorca Žovnek s parkovnim nasadom, ki se nameni za turistične dejavnosti;
- umestitev igrišča za golf na kmetijskih in gozdnih površinah severno od jezera do lokalne ceste oz. gozdnega roba;
- umestitev dodatne turistične ponudbe, kot je čolnarna, gostinski objekt in podobno,
- revitalizacija območja jezera z namenom njegovega izkoriščanja za športno rekreacijske dejavnosti;
- ureditev pešpoti v celotnem območju;
- umestitev druge potrebne turistične in športno-rekreacijske ponudbe.

8.3.4 Prostorski red občine Braslovče

Strateškemu prostorskemu aktu sledi izvedbeni prostorski načrt. V takratnem pravno-formalnem okviru je bil to prostorski red občine. V tem aktu je bila določena naslednja vsebina:

1. območja namenske rabe prostora z bilancami površin;
2. območja varovanj in omejitev;
3. členitev območja občine na 3 funkcionalne enote;
4. členitev območja občine na 28 prostorskih enot;
5. merila in pogoji za urejanje prostora vključno z merili in pogoji za opremljanje zemljišč za gradnjo in sicer:
 - 5.1 skupna merila in pogoji za urejanje prostora za območja celotne občine oz. za posamezne funkcionalne enote:

5.1.1 komunalno opremljanje zemljišč za gradnjo,

5.1.2 druga merila in pogoji za urejanje prostora in sicer: varstvo okolja ohranjanje narave, varstvo kulturne dediščine, varstvo gozdov, varstvo kmetijskih zemljišč, raba voda, raziskovanje in izkoriščanje mineralnih surovin, agrarne operacije na kmetijskih površinah, izkoriščanje in raba gozdov, ukrepi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, merila in pogoji za urejanje prostora na območjih, na katerih so državni in občinski lokacijski načrti že izvedeni, lokacijski pogoji za postavitev enostavnih objektov;

5.1.3 merila in pogoji za gradnjo objektov zunaj poselitvenih območij;

5.1.4 podrobnejša merila in pogoji za projektiranje in za pripravo lokacijskih načrtov;

5.2 podrobnejša merila in pogoji za območja posameznih prostorskih enot;

6. ukrepi za izvajanje prostorskega reda;

7. podrobnejša merila in pogoji za projektiranje in za pripravo lokacijskih načrtov.

Ena od začetnih strokovnih nalog pri pripravi prostorskega reda občine je členitev prostora na posamezna homogena območja urejanja. Prostor se je razčlenil na tista območja, za katera so se določila enotna merila urejanja (rabe tal, kapacitet dejavnosti, komunalnega opremljanja, urbanističnega in arhitekturnega oblikovanja, parcelacije, posebnih režimov varstva, ipd.).

Območje občine Braslovče je pripravljavec SPRO in PRO razdelil na 3 funkcionalne enote in na 29 prostorskih enot. Funkcionalne enote so:

- FE 1 kraška planota Dobrovlje, ki se nahaja na zahodu občine;
- FE 2 obrobno gričevje, ki se nahaja v osrednjem delu občine in se deli na severni in južni del
- FE 3 Spodnja Savinjska dolina, ki se nahaja na vzhodu občine.

Izmed 28 prostorskih enot sta kot prednostni za dejavnost turizma določeni prostorski enoti PE 9 – Žovnek in PE 20 - Šmatevž.

V prostorskem redu občine Braslovče so bila za celotno območje občine Braslovče določena in prikazana območja osnovne namenske rabe prostora, ki so se, kjer je bilo to mogoče in smiselno, delila na površine podrobnejše namenske rabe.

Za dejavnost turizma in prostočasnih dejavnosti so bile določene naslednje kategorije namenske rabe prostora:

B - posebna območja, ki so namenjena posebnim dejavnostim, kot so območja za turizem, nakupovalna središča in podobno;

BT - površine za turizem, ki so namenjene hotelom, bungalovom in drugim objektom za nastanitev;

D - območja družbene infrastrukture, ki so namenjena za izvajanje vzgoje in izobraževanja, športa, zdravstva, socialnega varstva, kulture, javne uprave in opravljanje verskih obredov;

DS - površine za šport;

Z - območja zelenih površin, ki so namenjena preživljanju prostega časa, predvsem rekreaciji in športu na prostem in drugim zelenim površinam;

ZS - površine za rekreacijo in šport, ki so namenjene objektom za rekreacijo in športe na prostem;

ZD - druge zelene površine, ki so namenjene vrtičkom in zelenim pasovom.

Izdelana je bila tudi bilanca površin po površinah podrobnejše namenske rabe prostora (prikazane so spremembe površin namenske podrobnejše rabe prostora predlagane v postopku priprave prostorskega reda občine):

PREDLOG PODROBNEJŠE NAMENSKE RABE	POVRŠINA PREDLAGANIH SPREMEMB NAMENSKE RABE V M ²	DELEŽ POVRŠINE PREDLAGANIH SPREMEMB NAMENSKE RABE V %
DS - površine za šport	36511	1,95
G - gozd	19174	1,02
K1 - površine najboljših kmetijskih zemljišč	2303	0,12
MO - osrednje površine	99376	5,30
MP - mešane površine	85979	4,58
NN - nedoločeno	274473	14,63
PO - ostale prometne površine	19785	1,05
SC - čiste stanovanjske površine	45084	2,40
SK - stanovanjske površine s kmetijskimi gosp.	37614	2,01
SS - splošne stanovanjske površine	247929	13,22
ZK - pokopališča	2481	0,13
ZS - površine za rekreacijo in šport	654674	34,90
ZD - druge zelene površine	128955	6,88
OC - površine za čiščenje odpadnih voda	2868	0,15
DK - površine za kulturo	2996	0,16
DC - površine za opravljanje verskih obredov	823	0,04
BT - površine za turizem	202298	10,79
SB - stanovanjske površine za posebne namene	4102	0,22
PP - površine za proizvodnjo	8263	0,44
Skupaj	1875688 = 187,5 ha	100,00

Preglednica 2: Bilanca površin po površinah podrobnejše namenske rabe prostora - predlagane spremembe (PRO Braslovče, 2008)

Table 2: Register of areas itemised by areas of detailed eligible use of space – proposed amendments (Municipal Planning Order Braslovče, 2008)

Preglednica prikazuje bilanco površin sprememb podrobnejše namenske rabe prostora, pri čemer ni jasno, kolikšen delež predstavljajo te površine v razmerju do površine celotne občine. Zelo jasno pa je razvidno, da občina izmed vseh kategorij namenske rabe prostora največji pomen daje povečanju površin za rekreacijo in šport (kar 34,9 % od vseh sprememb namenske rabe skupaj) in za turizem (10,79% od vseh sprememb namenske rabe). Žal iz

preglednice ni razvidno, kolikšen je bil ta delež v doslej veljavnih prostorskih planskih aktih, saj bi bilo na ta način mogoče jasneje razbrati, kolikšen je pomen dejavnosti turizma ter rekreacije in športa v novih prostorskih aktih občine.

Za posamezna območja funkcionalnih in prostorskih enot so bila nato določena merila in pogoji za urejanje prostora. Za območje celotne občine oz. za funkcionalne enote FE 1 - kraška planota Dobrovlje, FE 2 - obrobno gričevje in FE 3 - Spodnja Savinjska dolina so bila določena skupna merila in pogoji za urejanje prostora in sicer:

- komunalno opremljanje zemljišč za gradnjo;
- varstvo okolja;
- ohranjanje narave;
- varstvo kulturne dediščine;
- varstvo gozdov;
- varstvo kmetijskih zemljišč;
- raba voda;
- raziskovanje in izkoriščanje mineralnih surovin;
- agrarne operacije na kmetijskih površinah;
- izkoriščanje in raba gozdov;
- ukrepi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- merila in pogoji za urejanje prostora na območjih, na katerih so državni in občinski lokacijski načrti že izvedeni;
- lokacijski pogoji za postavitev enostavnih objektov;
- merila in pogoji za gradnjo objektov zunaj poselitvenih območij;
- podrobnejša merila in pogoji za projektiranje in za pripravo lokacijskih načrtov.

Za območja posameznih prostorskih enot pa so bila določena podrobnejša merila in pogoji za urejanje prostora (od PE 1 do PE 29) in sicer naslednja:

- funkcionalna merila in pogoji;
- oblikovna merila in pogoji;
- merila za določanje velikosti in oblike gradbenih parcel.

V preglednici 3 je primer meril in pogojev določenih za območje PE 9 – Žovnek.

ID občine	151
Tekoča številka območja prostorske enote (PE)	9
Ime prostorske enote	Žovnek
Namenska raba ter območja varovanj in omejitev v prostorski enoti:	
Območja ohranjanja narave - naravne vrednote (poligon / območja)	Naravne vrednote lokalnega pomena
Območja ohranjanja narave - naravne vrednote (točka / objekti)	
Območja ohranjanja narave - posebna varstvena območja Natura	
Območja ohranjanja narave - ekološko pomembna območja	Ekološko pomembna območja
Območja ohranjanja narave - zavarovana Območja	Zavarovano območje naravni spomenik
Območja varstva kulturne dediščine (poligon / območja)	Umetnostno zgodovinski oz. umetnostni in arhitekturni spomenik
Območja varstva kulturne dediščine (točka / objekti)	
Območja varstva kulturne dediščine - vplivna območja iz razglasitve	
Območja varstva gozdov	
Ogrožena območja – erozijska območja	Erozijsko območje
Ogrožena območja - poplavna območja	
Vodovarstvena območja	
Varovalni in varstveni pasovi - območij gospodarske infrastrukture	
Površina prostorske enote	1705289 m ²
Osnovna namenska raba v prostorski enoti	G - območja gozdov K - območja kmetijskih zemljišč B – posebna območja Z – območja zelenih površin V - območja vodnih zemljišč
Podrobnejša namenska raba v prostorski enoti	G - gozd K1 - površine najboljših kmetijskih zemljišč K2 - površine drugih kmetijskih zemljišč BT – površine za turizem ZS – površine za rekreacijo in šport VC - površine vodnih zemljišč
Za celotno območje prostorske enote je potrebno izdelati lokacijski načrt, s katerim bodo podana podrobna merila in pogoji za gradnjo.	

Preglednica 3: Primer meril in pogojev za območje PE 9 – Žovnek (PRO Braslovče, 2008)

Table 3: Example of measures and conditions for area PE 9 – Žovnek; (Municipal Planning Order Braslovče, 2008)

8.3.5 Zaključki

Občina je torej določila strateški razvoj turizma v svoji občini, ne da bi bila pri tem obvezana neposredno upoštevati morebitne ureditve prostora, ki bi bile v državni ali regionalni pristojnosti. Strateške usmeritve države (tako prostorske kot gospodarske) so v konkretnem primeru Občine Braslovče, to pa velja tudi na splošno, za načrtovanje razvoja turizma zgolj načelne narave. Glede na predstavljene vsebine lahko ugotovimo, da jih občina ni kršila oziroma jih je kot take smiselno tudi upoštevala. Bistveno bolj vplivajo na odločitev občine t.i. sektorske omejitve, ki pa pri državnih strateških usmeritvah niso bile upoštevane v taki meri, da bi občina že pri oblikovanju vizije svojega prostorskega razvoja to lahko neposredno uporabila. Drugače bi seveda bilo, če bi bila del občine Braslovče najbolj atraktivna naravna okolja, ki so običajno že del turističnih regij in območij rekreacije v naravnem okolju na državni ali regionalni ravni. V tem primeru se jih z morebitnim predlogom za dodano vrednost k prostorskemu razvoju občine privzame v občinski prostorski načrt. Kadar pa tega ni, je bolj pomembno od upoštevanja (preveč) načelnih »obveznih sestavin« nadrejenih prostorskih aktov dejstvo, da je z izdelavo analiz in preko končne sinteze uspela za strateško raven občinskega prostorskega načrta okvirno ugotoviti, kje lahko oblikuje območja za razvoj turizma in pri tem tudi navedla, katere oblike turističnih dejavnosti in posledično ureditve prostora bi bile za ta območja najprimernejše.

Za operativno izvajanje sprejetih strateških odločitev je izdelan občinski prostorski izvedbeni načrt – prostorski red občine. Čeprav je njegov časovni domet običajno krajši, pa je v konkretnem primeru praktično prišlo do »preslikave« strateških odločitev na izvedbeno raven. Očitno je, da so bile strokovne podlage izdelane istočasno za obe ravni obdelave in za oba akta in da je bilo treba v fazi operativne obdelave na izvedbeni ravni pridobiti in pripraviti podatke o prostoru v t.i. »parcelni natančnosti«. Na izvedbeni ravni mora namreč PRO biti tako natančen, da so zagotovljene podlage za izdajo gradbenega dovoljenja. V izbranem primeru območja z oznako P-9 Žovnek občina tega še ni zagotovila s tem aktom, saj je zaradi kompleksnosti območja in raznovrstnosti predvidenih ureditev predpisala predhodno izdelavo podrobnejšega prostorskega načrta. Kljub temu, da je gledano z vidika usklajenosti odločitev na strateški ravni z odločitvami in ureditvami na izvedbeni ravni mogoče reči, da je občina v tem primeru ravnala povsem primerno, pa lahko ugotovimo, da v prostorskem izvedbenem

načrtu ni predpisala podrobnejših usmeritev za izdelavo podrobnejšega prostorskega načrta za ureditev območja namenjenega za razvoj turizma. Za to bi morala predpisati oziroma določiti nekatere regulacijske parametre oziroma usmeritve kot na primer:

- kapacitete dejavnosti v območju urejanja (npr. število turistov, gostinske in/ali prenočitvene zmogljivosti, maksimalno število parkirnih mest, ...);
- maksimalni delež zelenih površin v primerjavi z zazidanimi površinami, razmerje med zazidanimi in nezazidanimi površinami, izrabo (izkoriščenost), prostornino objektov;
- posebnosti urbanističnega in arhitektonskega oblikovanja;
- načela gradbene parcelacije, če gre za objekte (stavbe);
- osnovne poteze prometne ureditve (smeri in točke priključevanja, ureditve za različne vrste prometa – kolesarski, peš, ...);
- osnovne trase komunalnih vodov ter okvirne lokacije objektov gospodarske javne infrastrukture;
- okvirni opis območij in objektov javnega dobra;
- usmeritve za varstvo okolja ter
- usmeritve za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami in za varstvo pred požarom.

Le na ta način je mogoče v celoti zavarovati celovito izvedbo predvidene prostorske ureditve, ki je bila predvidena na ravni strateškega prostorskega akta.

Ministrstvo za okolje in prostor, ki je potrdilo oba akta, tako SPRO kot PRO, teh vsebin v postopku potrjevanja očitno ni nadziralo. Iz dosedanje prakse ministrstva je znano, da večinoma preverja, ali si je občina uspela pridobiti pozitivna mnenja vseh nosilcev urejanja prostora, ki so v skladu s svojimi predpisi preverili vsebino občinskih prostorskih aktov. Pri tem ostaja vprašanje kontrole ustreznosti in popolnosti vsebin, ki se nanašajo predvsem na urbanistične vidike načrtovanja. Ali je to povsem prepuščeno občini oziroma njenemu prostorskemu/urbanističnemu načrtovalcu? Ob tem se postavlja tudi vprašanje, kako podrobno naj ministrstvo kontrolira vsebine občinskih prostorskih aktov in kateri vidiki nadzora države nad lokalnimi skupnostmi v zadevah prostorskega načrtovanja so sploh možni.

9 MOŽNI MODELI NADZORA DRŽAVE NAD PROSTORSKIM NAČRTOVANJEM NA LOKALNI RAVNI

9.1 Zakonska podlaga za izvajanje nadzora države nad občinami

Po *Zakonu o prostorskem načrtovanju* (2007) je pristojnost države v razmerju do občine urejena na naslednji način (11. člen):

» (1) *Država je pristojna za:*

1. *določanje ciljev prostorskega razvoja države,*
2. *določanje izhodišč in usmeritev za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh,*
3. *načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena in*
4. *izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin.*«

Iz strokovne literature kot tudi iz evropske zakonodaje izhaja, da je glede nadzora države nad predpisi lokalnih skupnosti prioriteten poudarjen interes svetovanja, pomoči in sodelovanja ter s tem pomen odgovornosti in samostojnosti sprejemanja odločitev lokalnih oblasti pred interesom sankcioniranja države (Šmidovnik, 1997). Prav iz tega razloga so med sredstvi nadzora določene poleg pravnih sredstev tudi take oblike udejstvovanja države, ki pripomorejo k medsebojnemu informiranju, vzajemnemu sodelovanju in pomoči državnih organov pri delu organov lokalnih skupnosti. Šlo naj bi torej za pretežno strokovno pomoč in za sodelovanje v skupnem interesu države in občine. Temu primerno so te naloge v zakonih držav EU razmeroma obširno razčlenjene. V primeru našega *Zakona o lokalni samoupravi* je poglavje o nadzoru zelo skromno, saj obsega le tri kratke člene. Poleg nadzora zakonitosti – ki je mimogrede opredeljen že v ustavi – je tu še nadzor nad strokovnostjo in primernostjo, a le v zadevah prenesene pristojnosti, ki jih država v izjemnih primerih lahko prenese na občine. Večina določb o nadzoru zakonitosti nad lokalnimi skupnostmi pa je pri nas zajeto v *Zakonu o državni upravi* (2002). Ministrstva naj bi po tem zakonu, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti, vsako na svojem področju nadzorovala zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Če se pri izvajanju nadzora ugotovi, da je občina izdala akt, za katerega ministrstvo meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mora opozoriti organ lokalne

skupnosti, ki je sporni akt izdal, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporni akt uskladiti. Če organ lokalne skupnosti v roku iz prejšnjega odstavka ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

Takšna ureditev nadzora glede strokovnosti in primernosti lokalnih predpisov dejansko izraža le skrb za izvajanje prenesenih (državnih) nalog, ki jih naj bi opravljale občine. Ker v konkretnem primeru na področju prostorskega načrtovanja ne poznamo primerov prenesenih pristojnosti, potem dejansko ne obstaja skrb za nadzor nad strokovnostjo in primernostjo. Druga ugotovitev pa je ta, da so določbe o nadzoru nad opravljanjem zadev iz izvorne pristojnosti lokalnih skupnosti nepopolne. Ministrstvom je sicer naložena skrb za zakonitost dela občinskih organov oziroma organov lokalnih skupnosti, ni pa določb glede tega, kako bi jo zagotovili. Ministrstva so dolžna opozarjati organe lokalnih skupnosti na nezakonitosti pri njihovem odločanju in ravnanju nasploh in jim predlagati ustrezne rešitve, pri čemer pa ni jasno, kako naj bi zagotavljali izvajanje teh zakonskih določb. V praksi je izpeljana le pot presoje zakonitosti predpisov v postopku na Ustavnem sodišču. Vprašanje zakonitosti drugih odločitev, ukrepov oziroma ravnanj v organih lokalnih skupnosti, ki niso predpisi, še vedno ni urejeno. To pomeni, da državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi nima dovolj učinkovitega sredstva proti nezakonitemu ravnanju in samovolji lokalnih skupnosti, razen kadar gre za njihove predpise. Ker pa se vendarle večina odločitev na področju prostorskega načrtovanja v lokalni skupnosti zgodi s sprejemom pravnega akta, je vsaj na načelni ravni državni nadzor nad zakonitostjo preko postopkov na Ustavnem sodišču omogočen.

9.2 Nadzor na področju prostorskega načrtovanja

9.2.1 Vloga in pristojnosti ministrstva za prostor pri potrjevanju občinskih prostorskih aktov

Kljub nesporni težnji po celovitosti in interdisciplinarnosti prostorskih aktov resor, ki je odgovoren za prostor, nikoli ni imel v celoti v svojih rokah nadzora nad prostorskimi akti, kjer bi bilo omogočeno implicitno preverjanje spoštovanja predpisov tudi z drugih področij.

Izjema so morda nekatere posebne zadeve, ki so z urejanjem prostora najtesneje povezane, kar pa je itak izrecno urejeno z zakonom. Taki ureditvi sledi tudi aktualni *Zakon o prostorskem načrtovanju* (2007). Minister mora pri potrjevanju občinskih prostorskih načrtov preveriti, ali so nosilci urejanja prostora v svojih mnenjih ugotovili, če so bile upoštevane smernice, ki jih je občina prejela ob pripravi osnutka akta. Če je katero od mnenj negativno, minister tega ne more obiti in sam potrditi predloga akta. Če minister ne potrdi predloga občinskega prostorskega načrta, o njegovi nadaljnji usodi odloči vlada. Pri tem se ne bi spuščali v zakonsko podlago, ki jo ima vlada, katere del so tudi posamezna ministrstva, da odloči morda tudi drugače, kot pa je mnenje posameznega ministrstva. Če je odločitev vlade drugačna, je to seveda politična odločitev. Tudi sicer so vse odločitve v zadevah prostorskega načrtovanja politične odločitve, saj jih sprejemajo politična telesa. Verjetno se je zakonodajalec, ko je določil pristojnost ministru, da potrdi ali ne potrdi občinskega prostorskega načrta, zavestno odločil, da najprej minister v svojem mnenju preveri, ali je vsebina predloga občinskega prostorskega načrta pripravljena skladno z določili zakona, ali temelji na prikazu stanja prostora in ali upošteva usmeritve in določitve državnih prostorskih aktov. Iz te določbe nedvoumno izhaja, da ministrstvo v tem postopku najprej preverja, ali je občinski prostorski načrt skladen s prostorsko zakonodajo, šele nato v fazi potrjevanja preveri tudi, ali so nosilci urejanja prostora v svojih mnenjih ugotovili, da je občina upoštevala njihove smernice. Posredno torej minister pri odločanju glede potrditve ugotavlja tudi, ali je občinski prostorski akt skladen s sektorsko zakonodajo, čeprav to ni v nobenem sektorskem predpisu izrecno določeno.

Upoštevanje svojih zakonitih zahtev in interesov pri pripravi prostorskih aktov uveljavljajo in kontrolirajo drugi resorji kot nosilci urejanja prostora preko izdaje smernic za načrtovanje predvidenih prostorskih ureditev in preko izdaje mnenj glede upoštevanja njihovih smernic in sektorskih predpisov v predlaganih prostorskih ureditvah. S tem jim je dana možnost uveljavljanja svojih zakonitih interesov in zahtev, hkrati pa jim je naložena tudi odgovornost za zakonitost na svojem področju v konkretnih primerih priprave prostorskega akta. To je bistvena razlika od prejšnjega sistema prostorskega načrtovanja, ki je veljal do 20.7.2004, kjer je bila odgovornost vsaj v formalnem smislu pravzaprav preložena na vlado. Ministru za prostor je zelo težko naložiti odgovornost, da bi sam presojal, ali je v občinskem prostorskem

aktu kršen kateri od sektorskih predpisov. Minister samo preveri, ali so k prostorskemu aktu priložena pravočasno prispela mnenja, čim pa je katero od mnenj negativno, mora minister predlagati vladi, da odloči o potrditvi takega akta. V predhodnih fazah je sicer možno izvajati dodatna usklajevanja, kjer pa ministrstvo za okolje in prostor spet nima nobene formalne moči, da bi »presekal« morebitne, tudi med samimi nosilci urejanja prostora, neusklajene zadeve.

V primerih, ko morda kateri od nosilcev urejanja prostora ne bi v predpisanem roku podal smernic na osnutek akta, oziroma kasneje v mnenju ugotovil, ali so smernice v predlogu akta upoštevane, nastane vprašanje, kako naj v takih primerih ravna minister. Minister bi ob doslednem upoštevanju zakona namreč lahko tak akt potrdil, kasneje pa bi se izkazalo, da neka prostorska ureditev ni v skladu z določenim sektorskim predpisom. Tako imenovana »sektorska kontrola« upoštevanja sektorskih predpisov v nobenem primeru po sedanji zakonski ureditvi ne pripada ministru. Odgovornost za zakonitost je v tem primeru v celoti na strani izdelovalca akta, ki mora v vsakem primeru načrtovati v skladu s predpisi. Čeprav je v praksi včasih to težko uresničevati, je načeloma to prav, verjetno pa se bo tudi na tem področju sčasoma uveljavila sodna praksa, ki bo poleg zakona določala pravila ravnanja. V takih spornih primerih bo vprašanje odgovornosti podeljeno ne le izdelovalcu akta, pač pa tudi nosilcu urejanja prostora, ki se ni odzval na pozive ministrstva, kot mu to nalaga zakon. Odgovornost ministra pri potrditvi občinskih prostorskih načrtov je po vsebinski plati torej povezana le s predpisi s področja prostora, ostala dejanja v tem postopku pa predstavljajo le koordinacijske aktivnosti ministrstva, ki naj bi pripomogle k uspešnemu zaključku postopka.

Opisana zakonska ureditev pomeni, da resor, ki naj bi bil pristojen za prostor, dejansko ne prevzema celotne odgovornosti nad vsebino občinskih prostorskih načrtov. Morda je to s stališča pravne teorije najbolj primerna oblika državne kontrole nad občinskim prostorskim načrtovanjem, a v praksi se bo ta način prej ko slej izkazal za preveč administrativen. S strani občin je bil že v preteklosti na ministrstvo za okolje in prostor, usmerjen očitok, da bi morale imeti pri odločanju »glavno besedo«, ne pa da je odločitev o neki, na lokalnem nivoju pomembni razvojni ureditvi, zgolj seštevek posameznih sektorskih odločitev. Če zaradi ustroja državne uprave in vloge ministrstev v njej te pristojnosti ni mogoče podeliti

ministrstvu za okolje in prostor, pa bi zagotovo morala biti na ravni vlade ustanovljena posebna služba, ki bi skrbela za spremljanje celovitosti prostorskega načrtovanja na lokalni in, ko bo vzpostavljena, tudi na regionalni ravni. Dokaj uspešno je v tem smislu delovala t.i. medresorska komisija za ugotavljanje usklajenosti občinskih prostorskih planskih aktov z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin planskih aktov RS iz konca 80-tih let in ponovno ustanovljena v letu 2001, ki je delovala do 20.7.2004.

Občine se v postopku potrjevanja OPN-jev, kot je določen z ZPNačrt, srečujejo s pomembnimi ovirami, ki so posledica interpretacije posameznih sektorskih vsebin, ki niso obenem tudi pravno formalno verificirane kot režim. Vsebinsko in formalno ustrezno organizirano preverjanje ustreznosti občinskih prostorskih načrtov v zakonsko določenem roku v preglednem postopku z jasnimi pristojnostmi in obveznostmi posameznih ministrstev, predvsem pa z učinkovitim reševanjem neskladnih stališč posameznih ministrstev, bi morala biti ključna naloga ministrstva za okolje in prostor. Presoja skladnosti predlogov OPN s smernicami, kot se kaže v praksi, je vse preveč arbitrarna, saj kriteriji v smislu predhodno jasno postavljenih norm za tako ugotavljanje niso določeni.

Nobenega dvoma ni, da je nadzorstvo države nad občinskimi prostorskimi načrti nujno. Vendar pa bi se moralo izvajati po preglednih in predpisanih postopkih. Opirati bi se moralo izključno na tiste sestavine, za katere ne more biti dvoma, da imajo ustrezno pravno podlago. Zakon bi moral bolj podrobno in natančneje določiti celoten postopek potrjevanja OPN-jev, znotraj njega pa zlasti reševanje medsebojno neskladnih stališč posameznih ministrstev. Za celoten postopek pridobitve mnenj, izdaje sklepa o sprejemljivosti vplivov OPN na okolje in končno potrditev OPN zakon določa 75 dnevni rok od trenutka, ko je občina posredovala predlog OPN ministrstvu. Ministrstvo v tem roku pridobi mnenja nosilcev urejanja prostora in s sklepom potrdi predlog OPN, če nosilci urejanja prostora v mnenjih ugotovijo, da so v predlogu OPN njihove smernice upošteevane in če je ministrstvo, pristojno za varstvo okolja, izdalo potrdilo, da so vplivi njegove izvedbe na okolje v morebitnem CPVO postopku sprejemljivi. V kolikor pa v mnenjih nosilci urejanja prostora ugotovijo, da v predlogu OPN njihove smernice niso bile upošteevane, ali da ministrstvo pristojno za varstvo okolja zavrne izdajo potrdila, ministrstvo vladi predlaga, da odloči o potrditvi predloga OPN in o tem obvesti občino. Vlada odloči o potrditvi s sklepom, zoper katerega pritožba ni možna, možno

pa je sprožiti upravni spor. Tega je možno začeti tudi v primeru, če vlada v 30 dneh sklepa ne sprejme, kar pomeni, da je to edini primer uporabe negativne presumpcije v tem zakonu. Če npr. ministrstvo predloga OPN ne predloži vladi, pa se šteje, da je le-ta potrjen. Postopek priprave OPN se zaključi s tem, ko ga sprejme občinski svet z odlokom, ki ga objavi v uradnem glasilu skupaj z datumom in številko sklepa ministra oziroma vlade (Kumer et al., 2008).

Opisani postopek je na prvi pogled zelo jasen. Seveda pa to velja ob predpostavki, da so smernice tako jasne in konkretne, da jih je mogoče nedvoumno upoštevati pri pripravi dopolnjenega osnutka OPN, oziroma da so po definiciji iz ZPNačrt: *»dokument, v katerem nosilci urejanja prostora konkretizirajo določbe predpisov s svojega delovnega področja na območje, ki je predmet načrtovanja in na načrtovane posege v prostor ali prostorske ureditve«*. Pri tem se takoj postavi vprašanje, kateri nosilci urejanja prostora pa sploh lahko dajo takšne smernice. Odgovor je najbrž naslednji: le tisti, katerih predpisi vsebujejo prostorsko lokacijsko relevantne pogoje, zapovedi, prepovedi in druge obvezujoče zahteve. Za objektivno presojo so uporabne le zelo jasne in neizpodbitne določbe na predpisan način sprejetega nadrejenega področnega pravnega akta in ne kakršnakoli druga podlaga, tolmačenje ali arbitrarno odločanje.

Če so smernice dejansko takšne, kot je predpisano z zakonom, potem tudi ni težko v fazi predloga OPN podati mnenja. To se seveda lahko glasi le tako, da se ugotovi, ali so bile smernice upoštevane pri pripravi akta ali ne. Odstopanja od tega pravzaprav glede na zakon niso možna. Vendar v praksi nastanejo problemi že v fazi priprave in pridobivanja smernic. Ministrstvo v smislu doslednega izvajanja zakona namreč ni določilo tistih nosilcev urejanja prostora, katerih smernice bi resnično izpolnjevale zakonsko predpisano vsebino. Namesto tega je prepustilo občinam, da so, v strahu da morda ne bi katerega od javnih organov v postopku izpustile in s tem tvegale morebitnih kasnejših zapletov pri pridobivanju dovoljenj, ob svojih odločitvah za začetek priprave OPN kar same določile celo vrsto t.i. nosilcev urejanja prostora, ki pa dejansko to niso. S tem seveda ne želimo reči, da ni treba ali ni smiselno v postopek vključiti tudi večjega števila akterjev, vendar je treba med njimi razlikovati tiste, ki glede na svoje področne predpise lahko dajo smernice, od onih, ki imajo seveda na voljo razne podatke, evidence, strokovne podlage, usmeritve, priporočila itd., saj

brez tega pač ni mogoče pripraviti primernega prostorskega akta. Vendar pa je z vidika potrjevanja občinskih prostorskih načrtov zelo pomembno natančno opredeliti, kaj je predmet presoje in na kateri pravni osnovi sloni.

9.2.2 Usklajevanje navzkrižnih interesov

Iz doslej opisanega izhaja, da se pripravljavec in strokovni izdelovalec OPN v postopku srečujeta s številnimi interesi. Te bi lahko v grobem razdelili na interese, ki so povezani s potrebami po razvoju v prostoru, na drugi strani pa imamo interese, ki se nanašajo na varstvene zahteve. Seveda tudi znotraj naštetih dveh sklopov prihaja do navzkrižij, vendar pa so temeljna nasprotja v usklajevanju razvojnih potreb in varstvenih zahtev. Že bivši *Dolgoročni plan Republike Slovenije*, sprejet na podlagi Zakona o urejanju prostora iz leta 1984, je vseboval usmeritve za usklajevanje navzkrižnih interesov v prostoru. Ti so bile identificirani kot (cit.): *»navzkrižja pri varovanju dobrin splošnega pomena, med dobrinami samimi, med dobrinami in infrastrukturo oziroma dobrinami in poselitvijo«*. Zanimiva je določba, ki je od nosilcev urejanja prostora kot podlago za usklajevanje posegov v prostor zahtevala oblikovanje celovitih dolgoročnih rešitev organizacije dejavnosti in namenske rabe prostora. Jasno je torej bilo, da lahko do kvalitetnega usklajevanja pride le na podlagi celovito premišljenih, strateških sektorskih dokumentov. Podoben namen ima *Strategija prostorskega razvoja Slovenije* (SPRS, 2004), kjer so v poglavju *Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo* določene usmeritve za usklajevanje razvojnih potreb in varstvenih zahtev, načini ugotavljanja skladnosti prostorskih aktov s prostorsko strategijo in načini ugotavljanja skladnosti razvojnih dokumentov s prostorsko strategijo. Iz tega poglavja izhaja, da je zakonodajalec predvideval, da naj bi bil za ta postopek odgovoren en sam organ, to je ministrstvo, pristojno za prostorski razvoj, morda še ustrežnejše pa bi bilo, če bi to bila služba pod okriljem vlade.

Do tega usklajevanja pa ne prihaja, kljub temu, da so v SPRS določila o načinih ravnanja, ko pride do odstopanj pri izdelavi sektorskih programov. Najprej bi morale ministrstvo za okolje in prostor poskrbeti za uskladitev interesov z resornimi ministri, v primerih, ko do uskladitve ne bi prišlo, pa bi bila končni rabsodnik Vlada RS. Vlada je namreč politično telo in lahko

sprejema odločitve le na podlagi strokovnih predlogov, ki ne morejo biti vedno absolutno usklajeni. Ministrstvo za okolje in prostor v aktualni organiziranosti vlade nima ustreznega položaja, da bi lahko dejansko odigralo vlogo merodajne strokovne službe, ki pripravlja podlago za sprejem odločitev. Vprašanje je tudi, ali je znotraj MOP organizirana strokovna služba (Direktorat za prostor) na ustrezni ravni v hierarhiji strokovnih služb in ali lahko ustrezno odigra na področju prostorskega načrtovanja vlogo najpomembnejšega subjekta v razmerju do strokovnih služb posameznih ministrstev. Direktorat za prostor je v resnici le enakopraven partner s strokovnimi službami (sektorji) v ministrstvih in nikakor ne more ponovno odigrati vloge, ki mu je bila nekoč že dana, ko je bila strokovna služba za prostorski razvoj organizirana v Zavodu SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje (Naprudnik, 2005).

9.3 Praksa nadzora nad občinskimi prostorskimi akti

9.3.1 Pretekla praksa nadzora nad občinskimi prostorskimi plani v obdobju veljave ZUreP-84

Kot zanimiv primer nadzora države nad upoštevanjem državno pomembnih planskih vsebin v občinskih prostorskih aktih si pogledajmo, kako je to urejal Zakon o urejanju prostora iz leta 1984. Določbe o upoštevanju obveznih izhodišč državnega prostorskega plana pri pripravi občinskih prostorskih planov so veljale dvajset let, do 20.7.2004. T.i. obvezna izhodišča za pripravo planskih aktov občin so bila določena v prostorskih sestavinah dolgoročnega plana Republike Slovenije. Ta so bila opredeljena v besedilu in v kartografskem delu plana na kartah v merilu 1 : 250 000. Način upoštevanja oziroma prevzema le-teh v občinske planske akte, ki so bili predvsem v kartografskem delu mnogo detajlnjši, je bil predvsem zaradi neizdelanih strokovnih kriterijev in usmeritev za načrtovanje, nedorečen, težaven in časovno zamuden. Po določbah *Zakona o urejanju prostora* (ZureP, 1984) je bilo torej predvideno, da pred sprejetjem prostorskih sestavin dolgoročnih planov občin Vlada Republike Slovenije ugotovi usklajenost prostorskih sestavin dolgoročnih planov občin z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin dolgoročnega plana Republike Slovenije in da o morebitnih neusklajenostih obvesti občinski svet najpozneje v 45 dneh ter mu naloži odpravo

ugotovljenih neskladij. Podobno, kot je bilo to določeno za prostorske sestavine dolgoročnih planov, je bilo določeno tudi za prostorske sestavine srednjeročnih družbenih planov občin.

V praksi je sčasoma, predvsem pa ob naraščajočem uveljavljanju novih sektorskih predpisov, nastal velik problem pri sprejemanju vladnih sklepov o ugotovitvi (ne)usklajenosti. V zvezi s tem je Ministrstvo za okolje in prostor leta 2001 za obravnavo na Vladi RS pripravilo *Poročilo o izvajanju 49. in 50. člena zakona o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in 15/89) v obdobju od 1.1.1995 do 31.12.2000, s predlogi ukrepov* (Poročilo, 2001). V poročilu je bilo ugotovljeno, da je vsa teža usklajevanja posameznih interesov, ki bi se moralo dogajati v fazi priprave osnutka prostorskega akta, padla v zaključno fazo potrjevanja predloga prostorskega akta, torej potem, ko je že bila zaključena faza javne razgrnitve. Zaradi povečanega števila občin in s tem tudi povečanega števila predlogov za spremembe oziroma dopolnitve občinskih planskih aktov, je bilo z vsakim dnem težje zasledovati predpisani 45 dnevni rok, v katerem bi morala Vlada RS presoditi skladnost občinskega planskega akta z obveznimi izhodišči državnega prostorskega plana. Vlada je v posameznih primerih zamujala tudi po več mesecev. Zato je postalo jasno, da je treba na tem področju sprejeti ustrezne ukrepe, še zlasti ko je Ustavno sodišče RS z odločbo št. U-I-3/97-16 z dne 16.04.1998 (Uradni list RS, št. 35/98) v konkretnem primeru potrdilo, da je rok iz 49. in 50.člena ZUreP prekluzivne narave, kar pomeni, da je obvezujoč glede izvedbe določenih dejanj in njegovih posledic. Ustavno sodišče je v odločbi ugotovilo naslednje: *»Čeprav je svoj planski akt sprejela in objavila pred prejetjem mnenja vlade o usklajenosti, občina ni ravnala nezakonito. ZUreP namreč v 49. in 50. členu določa, da pred sprejetjem dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin Izvršni svet SRS (torej sedaj vlada) ugotavlja usklajenost prostorskih sestavin teh planov z obveznimi izhodišči dolgoročnega in srednjeročnega plana Republike Slovenije. O morebitnih neusklajenostih vlada obvesti občino najkasneje v 45 dneh in ji naloži odpravo ugotovljenih neskladij. Iz teh členov jasno izhaja, da občina v primeru, da v 45 dneh ne prejme odgovora o neusklajenosti, lahko domneva, da neusklajenosti z državnimi planskimi akti ni, ter nadaljuje s postopkom sprejemanja planskega akta. Občina Kranjska Gora je storila prav to: svoj planski akt je sprejela po poteku (resda le nekaj dni) roka iz 49. in 50. člena ZUreP. S tem torej ni prekršila postopkovnih določb ZUreP.«* (Odločba Ustavnega sodišča, 2005).

Ustavno sodišče je v tem primeru presojalo zgolj formalni vidik postopka ter nesporno ugotovilo kršitev postopka. Vprašanje je, kaj takšen molk državnega organa pristojnega za posamezno plansko področje pomeni za nadaljnje postopke. Proces načrtovanja se namreč ne zaključi s sprejemom prostorskega akta, pač pa z izdajo dovoljenja za graditev oziroma poseg v prostor, kjer se pristojni organi lahko zopet pojavijo v vlogah soglasodajalcev. Morebiten molk organa na planskem nivoju ima lahko za posledico zavrnitev soglasja na nivoju projekta oziroma realizacije posega v prostor. Tu pa že lahko nastanejo znatne materialne in druge posledice, ki so škodljive tako za investitorje kot tudi občino, ki mora skrbeti za javni interes.

Zakon podrobneje ni določal načina ugotavljanja usklajenosti, niti ni določal postopka sodelovanja med ministrstvi, ki so bila pristojna za obvezna izhodišča iz državnega prostorskega plana vsako na svojem področju, zato je postopek priprave ugotovitvenega mnenja v praksi potekal tako, da je prihajalo do spornih situacij in različnih tolmačenj, kot naj bi na splošno določal zakon in kot so bile dane usmeritve z državnim prostorskim planom (Poročilo, 2001).

Zanimivo je, da se je tudi z vidika današnjega razumevanja razmerij med posameznimi resorji in njihovo vlogo v postopkih prostorskega načrtovanja v zvezi s postopkom ugotavljanja usklajenosti z državnimi obveznimi izhodišči postavilo vprašanje, kakšno vlogo ima Ministrstvo za okolje in prostor pri usklajevanju navzkrižnih interesov oziroma, ali lahko samostojno pripravlja za vlado mnenja o usklajenosti prostorskih planov občin z obveznimi izhodišči državnega prostorskega plana, ne da bi se o tem izrekel posamezen resor. Če bi na kratko analizirali takratno pravno podlago, bi ugotovili, da je bilo s spremembo ZUreP v letu 1989 dano pooblastilo vladi, da odloča o usklajenosti občinskih prostorskih planov z državnimi obveznimi izhodišči. Zato je bila ustanovljena medresorska komisija za pripravo mnenj o usklajenosti, ki pa je v začetku 90 let prenehala delovati. Njene naloge so se na podlagi takratnega zakona o organizaciji in delovnem področju republiške uprave prenesle v pristojnost Ministrstva za okolje in prostor. Pričakovati je bilo, da je prav Ministrstvu za okolje in prostor nesporno dana pravica in dolžnost priprave republiškega prostorskega plana in v tem okviru tudi pravica usklajevati različne "državne interese" v zvezi z urejanjem in rabo prostora, kakor tudi naloga nadzorstva nad pripravo prostorskih planov lokalnih

skupnosti in njihovo zakonitostjo. Vendar je v praksi nastal problem, ker se je pri posameznih resorjih s sprejetjem področnih zakonov dejansko uveljavila ekskluzivna pravica nadzora nad posameznimi planskimi vsebinami, ki so bile v državnih prostorskih planskih aktih opredeljene kot obvezna izhodišča.

Zanimivo je, da je *Zakon o regionalnem prostorskem planiranju* (1967) v planski proces vključeval tudi varstvene zahteve, pri čemer pa ni posebej izpostavljala posameznih lastnosti prostora, ki bi jih bilo treba eksplicitno varovati in so se kasneje v planerski praksi utrdila kot obvezna izhodišča. Šlo je torej za načrtovalsko prakso, ki ni priznavala nobenemu sektorju nobenih ekskluzivnih pravic, pač pa je šla ta pravica načrtovalcu, ki je v (regionalnem prostorskem) planu določal razmeščanje dejavnosti in rabo zemljišč. V 80. letih je koncept varstva kmetijskih zemljišč tako prakso načrtovanja ukinil.

Glede na opisane probleme je Vlada RS leta 2001 ponovno ustanovila posebno medresorsko komisijo za ugotavljanje usklajenosti občinskih prostorskih planov z državnimi obveznimi izhodišči. Vlada je namreč ugotovila, da je ob dejstvu, da predstavljajo prostorski plani v smislu instrumentov urejanja prostora najpomembnejše sredstvo pri varovanju državnega oziroma javnega interesa, tudi v njenem interesu, da se pri sprejemanju prostorskih planov v kar največji meri upošteva zakonski rok 45 dni, v katerem je bilo treba ugotoviti skladnost občinskih planskih aktov z državnimi obveznimi izhodišči. Z dnem 20.7.2004, ko je stopila v veljavo Strategija prostorskega razvoja Slovenije, ki je bil obenem tudi skrajni rok, ko so občine še lahko vladi predložile svoje prostorske plane v presojo skladnosti z državnimi obveznimi izhodišči, se je iztekel tudi mandat te komisije.

Zdi se, da je država, oziroma v njenem imenu vlada, glede na očitne težave pri prostorskem načrtovanju na lokalni ravni in glede na opozorila vseh vpletenih subjektov (nosilcev načrtovanja) pa tudi javnosti prevzela vlogo ravnika. Čeprav se takšni administrativni posegi zdijo v nasprotju z načeli sodobnega načrtovanja, nedemokratični in nesistemični, pa je vendarle s tem načinom poseganja v proces načrtovanja odigrala pomembno vlogo. Ponovno se je izkazalo, da je prostorsko načrtovanje sicer kompleksen proces usklajevanja, ki pa ne more biti neskončen. Opravljena mora biti presoja pomena in upravičenosti predlaganih

prostorskih ureditev in to je stvar avtoritete določenega administrativnega organa, pa najsi je to ministrstvo, pristojno za prostor ali najvišji organ izvršilne veje oblasti, vlada.

9.3.2 Primer ugotavljanja skladnosti občinskega prostorskega akta z državnimi strateškimi prostorskimi akti ter skladnosti strateškega dela z izvedbenim delom

Oba prostorska zakona, sprejeta v zadnjih letih, tako *Zakon o urejanju prostora* (2002) kot tudi *Zakon o prostorskem načrtovanju* (2007) sta po vsebini določila tako strateško kot tudi izvedbeno raven lokalnega prostorskega načrtovanja. Po namenu pravzaprav ni bistvene razlike med obema zakonskima ureditvama, po ZPNačrt je le predvideno, da se oba dela sprejemata v enotnem aktu, čeprav je dana tudi tu možnost ločene obravnave in sprejema. Po Zurep-1 pa sta bila oba dela striktno ločena kot akta z jasno določenim hierarhičnim razmerjem. Najprej naj bi se sprejela strategija prostorskega razvoja občine, ki naj bi predvidoma na daljši rok določila koncept prostorskega razvoja občine, medtem ko naj bi prostorski red občine, kot operativni prostorski izvedbeni akt, služil implementaciji tega koncepta. V nadaljevanju bomo opisali primer nadzora ministrstva nad prostorskim aktom, ki je bil kot eden od redkih aktov na podlagi ZUreP-1 uspešno zaključen in sprejet na občinskem svetu.

Občino Braslovče, s površino nekaj več kot 5000 ha in z okrog 5000 prebivalci, smo izbrali kot primer srednje velike občine, ki se v slovenskem prostoru najpogosteje pojavlja. Ker po njenem območju potekajo tudi infrastrukturni objekti in omrežja državnega oziroma regionalnega pomena, poleg tega pa je tudi morfološko razgibana in vsebuje različne tipe poselitve, je zanimiv primer za oblikovanje strateške vizije prostorskega razvoja ter njene implementacije v določitvi namenske rabe prostora in pogojev za poseganje v prostor.

Iz koncepta razvoja poselitve izhaja, da je v občini 22 naselij, izmed katerih je občinsko središče Braslovče skupaj z Rakovljami »prva stopnja središčnega naselja«, kar v skladu s SPRS (2004) pomeni, da se v teh dveh naseljih poleg zagotavljanja novih stanovanj spodbujajo tudi pogoji za oskrbne in storitvene dejavnosti ter družbeno javno infrastrukturo. V dveh od treh središčnih naselij se površine namenijo proizvodnim oziroma gospodarskim dejavnostim. Občinsko središče je območje intenzivnejšega razvoja, saj kot najpomembnejše središče v

občini zagotavlja zadosten stanovanjski fond, razvija storitvene ter v manjši meri tudi proizvodne dejavnosti (sl. 5).

V občinskem središču, kjer je predviden najbolj intenziven razvoj, se načrtuje komunalno opremljene površine za stanovanjsko gradnjo. Na novih obsežnejših območjih se predvideva organizirana stanovanjska gradnja z različnimi tipi stanovanj, ki bo omogočala mešano socialno strukturo stanovalcev. Skladno z razvojem stanovanj se zagotavlja tudi primerna opremljenost z oskrbnimi in storitvenimi dejavnostmi, športnimi objekti ter rekreacijskimi in zelenimi površinami. Stanovanjska raba se dopolnjuje z dejavnostjo osnovnega šolstva, zdravstva, socialnega varstva, varstva otrok ter s storitvenimi in upravnimi dejavnostmi. Hkrati se zagotavljajo taki prostorski pogoji, ki bodo omogočili občinskemu središču, da postane kulturno središče občine Braslovče (sl. 6).

Podeželski prostor občine Braslovče, ki obsega skoraj celotno območje občine, postaja prostor raznolikih dejavnosti, ki v povezavi s sistemom poselitve deluje kot mozaik naravnih in kulturnih kakovosti. Kmetijstvo se razvija kot razmeroma učinkovita dejavnost v celotni dolini in kot skrbnik prepoznavne kulturne krajine. Ohranjena narava in kakovostna kulturna krajina v povezavi z vodilnimi naselji postaja največja vrednost in primerjalna prednost občine Braslovče. Na območjih avtohtone razpršene poselitve (celki), ki prispeva k razpoznavnosti in ohranjenosti kulturne krajine, se le-to ohranja s prenovo, obnovo in ponovno ali spremenjeno rabo obstoječih objektov pa tudi z novogradnjo, v kolikor gre za funkcionalno zaključeno in komunalno opremljeno območje. (SPRO Braslovče, 2008)

Ministrstvo je v skladu z zakonom zavzelo stališče do predloga strategije prostorskega razvoja Občine Braslovče. Ugotovilo je, da je Občina Braslovče ustrezno določila izhodišča prostorskega razvoja občine, cilje prostorskega razvoja občine, zasnovo razmestitve dejavnosti v prostoru s prioriteta in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja občine, zasnovo posameznih sistemov lokalnega pomena v prostoru: zasnovo poselitve, zasnovo komunalne infrastrukture in zasnovo krajine. Občina je določila tudi usmeritve za razvoj naselij v občini, za prenovo, za sanacijo degradiranih urbanih območij, za skladno oblikovno podobo naselij in širitev naselij ter usmeritve za graditev objektov zunaj poselitvenih območij in opredelila ukrepe za izvajanje strategije prostorskega razvoja občine,

kar smiselno izhaja tudi iz SPRS (2004). Ministrstvo je nadalje ugotovilo, da urbanistična zasnova naselja Braslovče z Rakovljami, kot del strategije prostorskega razvoja, vsebuje zasnovo razporeditve dejavnosti v prostoru, koncept prenove in koncept širitve naselja, zasnovo namenske rabe površin, zasnovo infrastrukturnih sistemov, zasnovo ureditve zelenih in športno rekreativnih površin, zasnovo prostorskih ureditev v zvezi z varstvom pred naravnimi in drugimi nesrečami, usmeritve za urbanistično, arhitekturno in krajinsko oblikovanje naselij ter ohranjanje arhitekturne identitete, zasnovo prostorskih ureditev, pomembnih za urejanje prostora v naselju, usmeritve za varstvo okolja, ohranjanje narave in varstvo kulturne dediščine ter ukrepe za izvajanje urbanistične zasnove.

Ministrstvo se je pri ugotavljanju skladnosti očitno osredotočilo na vprašanje, ali SPRO Braslovče (2008) vsebuje vse sestavine, ki so predpisane z zakonom oziroma podzakonskim aktom. SPRO je namreč tudi na tej ravni dokaj splošen akt, čeprav vsebuje tudi že opredelitve glede lociranja območij oziroma objektov. V občini tudi ne obstajajo območja ali objekti, v zvezi s katerimi bi bile predvidene morebitne ureditve državnega pomena. Za razliko od prejšnjega načina ugotavljanja skladnosti, t.j. z uporabo »obveznih izhodišč« državnih prostorskih aktov, ki so določali posamezne planske vsebine ali celo elemente tako, da je bilo mogoče preverjati njihov položaj ali obseg v prostoru, v tem primeru, razen redkih izjem, to ni več mogoče. Zaradi tega se tudi odločitve države, oziroma v njenem imenu ministrstev, glede ugotavljanja skladnosti občinskih prostorskih aktov z nadrejenimi akti in predpisi dejansko zgodijo na ravni presoje izvedbenega prostorskega akta.

Pri preveritvi skladnosti *prostorskega reda občine* (PRO) s SPRO Braslovče (2008) je bilo kljub ustrezno in smiselno zasnovanim strateškim rešitvam razvoja naselij in drugih ureditev ugotovljeno, da predlagana opredelitev namenske rabe prostora ponekod (na posameznih lokacijah) ne sledi strateškim usmeritvam.

Razlogi, ki jih je v svojem ugotovitvenem mnenju navedlo ministrstvo, so:

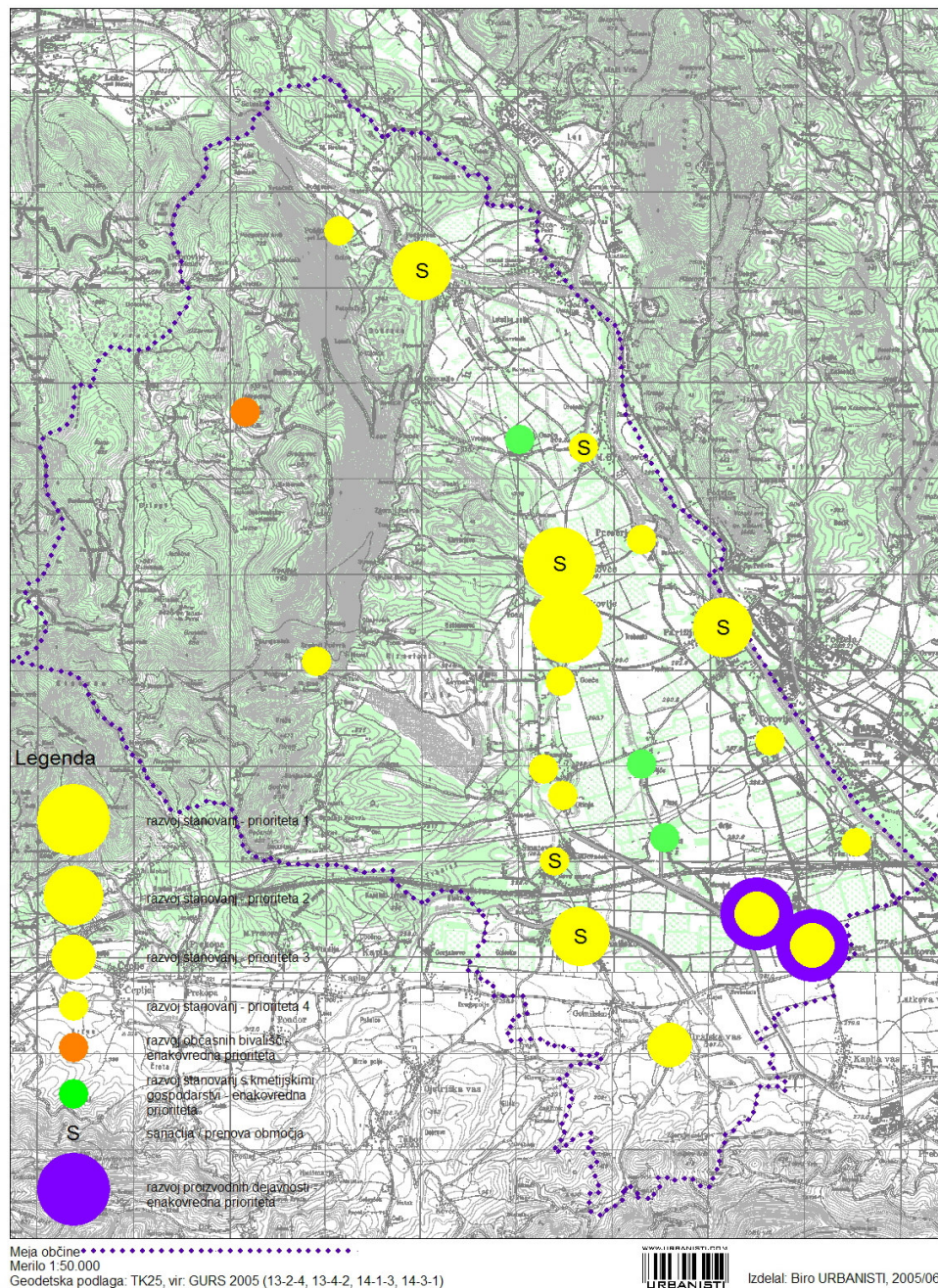
- predlagana opredelitev nekaterih novih površin za gradnjo je v nasprotju s strokovnimi podlagami, ki določajo varovani rob naselja;
- za predlagano opredelitev površin za gradnjo ni nobenih ustreznih strokovnih utemeljitev;

- neutemeljeni predlogi opredelitev manjših površin za proizvodne in obrtne dejavnosti po naseljih, čeprav je v SPRO predvidena centralna gospodarska cona;
- predlagana opredelitev novih površin za gradnjo ponekod sega v poplavno območje;
- na območju izven naselij predvidene zaokrožitve in zapolnitve obstoječe razpršene gradnje ne temeljijo na ustreznih strokovnih podlagah;
- za opredelitev poslovno obrtne cone je zaradi velikosti in vsebinske zasnove cone, ki je v veliki meri regijskega značaja in se kot taka tudi utemeljuje, potrebno dodatno usklajevanje;
- opredeljene so nove površine za gradnjo, čeprav je po SPRO za določeno naselje predvideno, da ima prenova prednost pred nadaljnjo širitvijo;
- opredeljene so nove površine za gradnjo v naseljih, kjer je po SPRO predviden razvoj le za kmetijska gospodarstva in podporo kmetijski proizvodnji.

Vse navedene ugotovitve je ministrstvo oblikovalo ne da bi pri tem razpolagalo z mnenji posameznih nosilcev urejanja prostora. Na podlagi teh ugotovitev lahko vidimo, da razen v dveh primerih, razlogi za negativno mnenje ministrstva niso bili v nespoštovanju strateških usmeritev iz SPRO, pač pa v pomanjkljivih strokovnih podlagah ali v omejitvenih faktorjih, ki sledijo iz določenega sektorskega predpisa. Kje se je torej »pretrgala« zveza med strateškimi usmeritvami, ki izhajajo iz državnih prostorsko razvojnih dokumentov ter strateškimi usmeritvami na občinski ravni in občinskimi konkretnimi razvojnimi predlogi? Ugotovimo lahko, da je na načelni ravni razmeroma lahko slediti tem usmeritvam, zaplete pa se, ko je treba dejavnosti umestiti v prostor. Ključen je proces načrtovanja, kjer je mogoče na podlagi strokovnih analitičnih ugotovitev oblikovati in usklajevati različne interese. Strateški cilji in usmeritve so v tem procesu ključne oporne točke, kar pomeni, da se bo ves čas ohrnjala povezava s strateškim vidikom načrtovanja, torej tudi v fazi konkretnega načrtovanja rabe in dejavnosti v prostoru oziroma določanja konkretnih lokacij za razvoj dejavnosti v prostoru.

Strategija prostorskega razvoja občine Braslovče

Zasnova razmestitve dejavnosti v prostoru / 2. razvoj stanovanj in proizvodnih dejavnosti

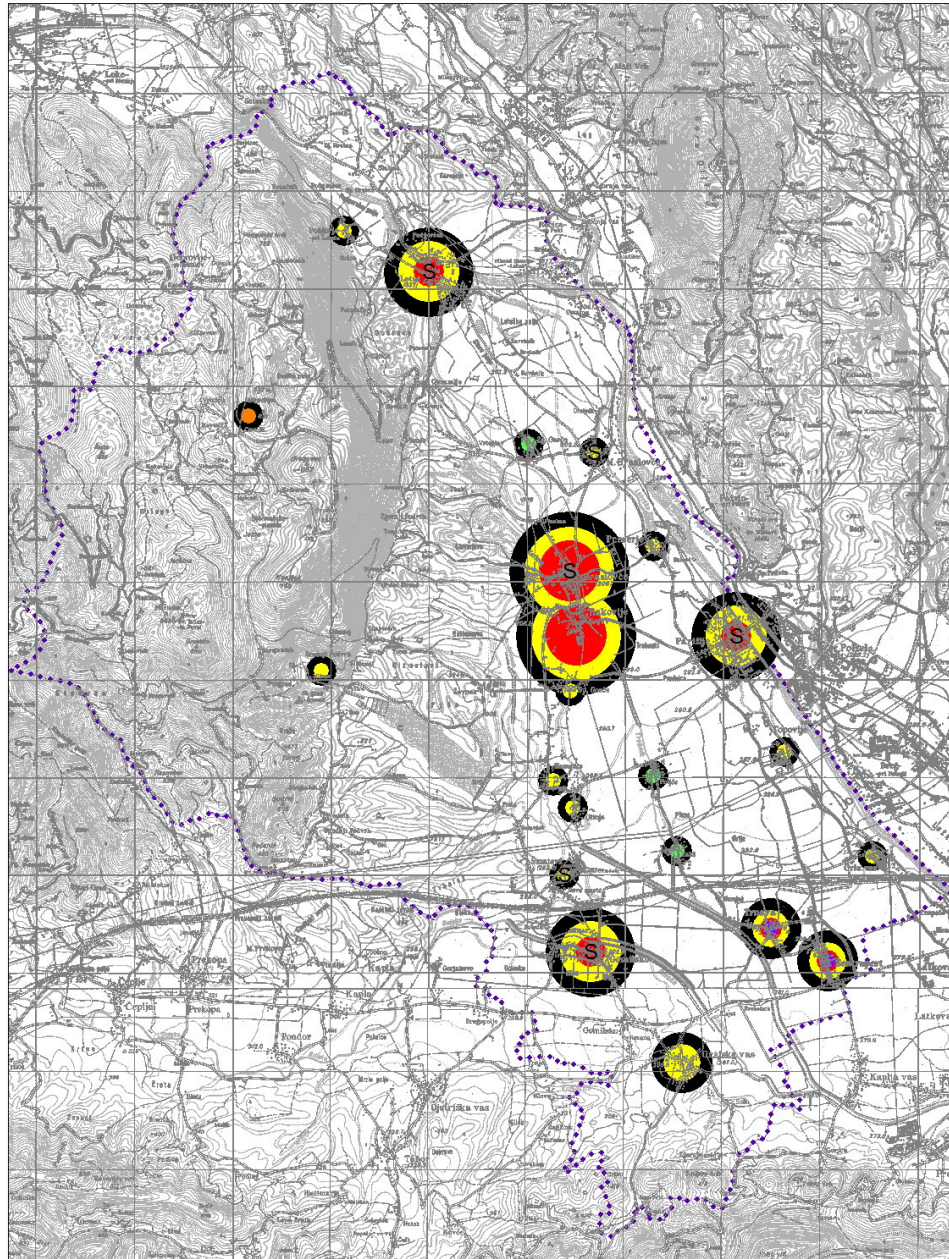


Slika 5: Razvoj stanovanj in proizvodnih dejavnosti (SPRO Braslovče, 2008)

Fig. 5: Development of housing and manufacturing activities (Municipal Spatial Development Strategy Braslovče, 2008)

Strategija prostorskega razvoja občine Braslovče

Zasnova posameznih sistemov lokalnega pomena v prostoru / 1. zasnova poselitve



Meja občine:
 Merilo 1:50 000
 Geodetska podlaga: TK25, vir: GURS 2005 (13-2-4, 13-4-2, 14-1-3, 14-3-1)



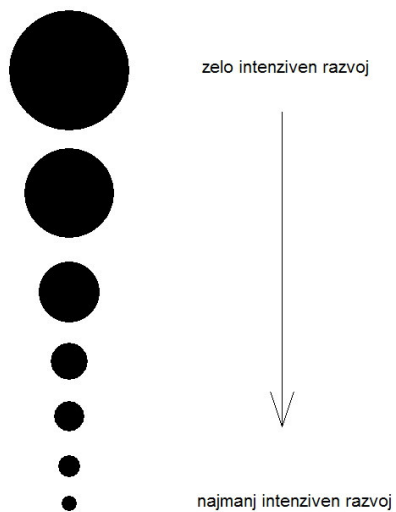
Izdelal: Biro URBANISTI, 2005/06

Slika 6: Shematični prikaz razvoja naselij – od zelo intenzivnega do najmanj intenzivnega razvoja v posameznem naselju (SPRO Braslovče, 2008)

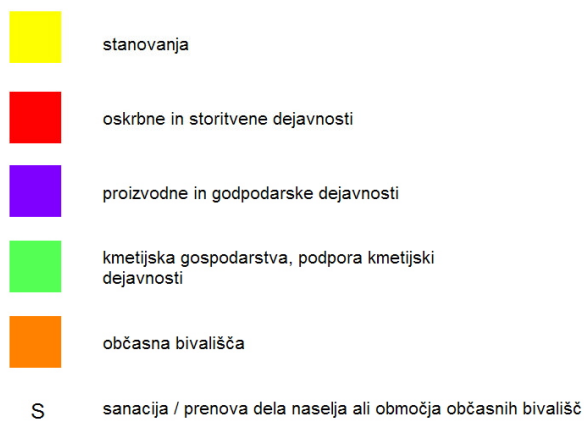
Fig. 6: Flow chart of town development – from very intensive to least intensive development across individual towns (Municipal Spatial Development Strategy Braslovče, 2008)

Legenda - zasnova poselitve

razvoj naselij - intenzivnost razvoja



razvoj naselij - raba urbanih površin, prenova in sanacija



Legenda k slikama 4 in 5

Legend to the Figures 4 and 5

Čeprav je SPRO določila generalne smeri razvoja v prostoru, se pojavi vprašanje glede ustreznega določanja obsega potrebnih površin in njihovih natančnih lokacij. Kolikor na državni ravni ni posameznih usmeritev, s pomočjo katerih bi lahko opredelili primeren obseg potrebnih razvojnih površin, ostaja to vprašanje prepuščeno vsakokratnemu strokovnemu utemeljevanju. Delno je sicer ta materija vsebovana v *Prostorskem redu Slovenije*, vendar gre le za splošna pravila urejanja prostora, pravila za načrtovanje prostorskih sistemov in pravila za načrtovanje in graditev objektov. Nobeno od teh pravil ne vsebuje normativnih vrednosti, razen deloma v 91. členu, kjer so navedene priporočene vrednosti faktorjev zazidanosti in izrabe v okviru različnih namenskih rab prostora. Namen PRS je bil predvsem v poenotenju priprave ključnih vsebin prostorskih aktov ter metodoloških postopkov potrebnih za doseganje kvalitetnih rešitev. Žal se prvotno zamišljen sistem dopolnjevanja PRS s posameznimi podrobnejšimi pravili ter priročniki za podajanje pravil načrtovanja ni nadaljeval, tako da se sicer dobro zamišljen državni prostorski akt ni uveljavil v slovenski prostorsko načrtovalski praksi.

Primer naselja Šentrupert

Občina Braslovče je v SPRO za naselje Šentrupert opredelila tretjo razvojno prioriteto glede razvoja stanovanj in proizvodnih dejavnosti. Za naselje Šentrupert skupaj z naseljem Trnava je sicer strateška usmeritev v umestitvi proizvodnih oz. gospodarskih dejavnosti, vendar se je ta usmeritev udeležila v obsežni gospodarski coni, ki je locirana ločeno od naselja Šentrupert med regionalno cesto in avtocesto. Hkrati je občina za naselje Šentrupert ugotovila, da je naselje s stavbno kulturno dediščino in da je hkrati naselje, ki je del širše prostorske identitete, kjer širitev ni mogoča.

Strateška usmeritev občine je tudi, da gradnja izven poselitvenih območij ni mogoča, razen v primerih, ki jih omogoča zakonodaja.

Pri usmeritvah za gospodarske dejavnosti je poudarek na racionalni opredelitvi ene večje gospodarske cone, medtem ko se manjša območja za proizvodnjo in obrt lokalnega prebivalstva zagotovijo v okviru posameznih naselij.

Pri preveritvi skladnosti predvidenih prostorskih ureditev s SPRO in veljavnimi prostorskimi predpisi je ministrstvo ugotovilo, da sta obe načrtovani območji za proizvodne dejavnosti glede na strateške usmeritve nesprejemljivi iz naslednjih razlogov:

- naselje je spoznano kot kulturna dediščina in hkrati del širše prostorske prepoznavnosti;
- strnjeno območje naselja se na jugu zaključuje z regionalno cesto, zato bi njegov razvoj z novo cono ob bencinskem servisu preko ceste pomenil neracionalno rabo prostora;
- v neposredni bližini je predvidena velika gospodarska cona, kar je v nasprotju s strateškimi usmeritvami iz SPRO Braslovče (sl. 7 in sl. 8).



Slika 7: Slika, ki prikazuje sporno območje MP ob naselju Šentrupert - označeno z rdečim robom; 7523 m² (PRO Braslovče, 2008)

Fig. 7: Image showing contentious mixed land use area by Šentrupert – outlined in red; 7523 m² (Municipal Spatial Order Braslovče, 2008)



Slika 8: Slika, ki prikazuje sporno območje PO ob naselju Šentrupert - označeno z rdečim robom; 17994 m² (PRO Braslovče, 2008)

Fig. 8: Image showing contentious production zone area by Šentrupert – outlined in red (Municipal Spatial Order Braslovče, 2008);

Ali so bile ugotovitve ministrstva pravilne? Ministrstvo je bilo po zakonu (ZureP-1, 2002) in v skladu s SPRS (2004) dolžno preverjati skladnost SPRO Braslovče (2008) s SPRS (2004).

Način preveritve je bil določen v SPRS, in sicer bi bilo treba preveriti:

- ali so izhodišča in cilji prostorskega razvoja občine skladni z izhodišči in cilji prostorskega razvoja Slovenije,
- ali načrtovane dejavnosti oziroma prostorske ureditve sledijo ciljem in prioritetam iz zasnove prostorskega razvoja Slovenije?
- ali načrtovane dejavnosti oziroma prostorske ureditve upoštevajo usmeritve za razvoj posameznih prostorskih sistemov iz te prostorske strategije?
- ali načrtovani ukrepi za izvajanje prostorskih aktov predstavljajo operacionalizacijo ukrepov za izvajanje te prostorske strategije?

(SPRS, 2004. Pogl. IV. Ukrepi za izvajanje prostorske strategije, podpogl. 3. Zagotavljanje skladnosti razvojnih dokumentov in prostorskih aktov s prostorsko strategijo, str. 75).

Ministrstvo tega ni preverjalo na ta način, saj je dejansko izredno težko npr. govoriti o skladnosti izhodišč in ciljev prostorskega razvoja. Ti so na nivoju državne strategije namreč presplošni za raven občine (primer izhodišča iz SPRS: cit. »(4) *Upošteva Agendo Habitat prostorska strategija nadgrajuje predvsem načela izboljšanja kakovosti bivališč, mest in drugih naselij v smislu njihove humanosti, gospodarske učinkovitosti in okoljske primernosti, predvsem z ustvarjanjem pogojev za razvoj trajnostnih človekovih naselij ali (3) Slovenija je kot članica EU integrirana v evropski širši prostor in je del evropskih prostorsko-razvojnih procesov. Slovenija sprejema in upošteva usmeritve širše družbene skupnosti za vzdržen prostorski razvoj.*«; SPRS, 2004). Izhodišča za prostorski razvoj občine so verjetno drugačna, saj ni mogoče pričakovati, da bo občina enostavno prepisala državna izhodišča v svoj strateški prostorski dokument. Tudi cilji v SPRS so prilagojeni merilu države in jih seveda občina ne more, niti ni to smiselno, neposredno prenesti v svoj akt. Občina bo namreč glede na lastne razvojne pobude in pobude lokalnega prebivalstva oblikovala specifične in prostorsko konkretnije cilje, kot jih je država.

Ministrstvo se je pri svojem nadzoru pretežno osredotočilo na konkretne površine, predlagane za gradnjo, kot so bile opredeljene v izvedbenem delu akta, torej v PRO. Razlogi za negativno stališče v zvezi s posameznimi prostorskimi ureditvami so naslednji:

- predlagane prostorske ureditve so v nasprotju s strokovnimi podlagami;
- za predlagane prostorske ureditve ni ustreznih strokovnih podlag oziroma utemeljitev;
- predlagane prostorske ureditve posegajo v območja varovanj in omejitev;
- predlogi prostorskih ureditev so v nasprotju s SPRO.

Iz povedanega sledi, da ministrstvo v skladu s SPRS ni ugotavljalo najprej skladnosti občinskih strateških vsebin z državnimi in nato še izvedbenih vsebin z lokalnimi strateškimi vsebinami, pač pa se je predvsem osredotočilo na nadzor strokovnosti predlaganih rešitev in le deloma tudi skladnosti s hierarhično nadrejenimi prostorskimi akti.

Zanimiva je ugotovitev, da občina ni spoštovala lastnih strateških opredelitev. Kje so razlogi za to, je brez podrobnejše analize nastajanja teh aktov težko ugotoviti. Dejstvo pa je, da so obratno sorazmerno z velikostjo občine, pritiski lokalnega prebivalstva in posledično tudi lokalne politike na sprejem izsiljenih in strokovno neustreznih odločitev, večji. Tudi če strokovnjak, prostorski načrtovalec argumentirano nasprotuje nekaterim favoriziranim posegom, se pogosto zlasti v manjših občinah zgodi, da so odločitve pri določanju namenske rabe površin v nasprotju s strateškimi usmeritvami. Domnevamo lahko, da je bil tak primer tudi v Braslovčah.

9.4 Predlogi možnih rešitev

Nadzor države nad prostorskim načrtovanjem na lokalni ravni lahko obravnavamo na več ravneh. Lahko ga razumemo v najožjem pomenu in izključno kot *nadzor nad zakonitostjo* prostorskih aktov, kjer je v ospredju presoja upoštevanja pravno-formalnih vidikov priprave prostorskega načrta. Druga možnost je, da se poleg formalne zakonitosti preverja tudi *strokovnost* načrtovanih rešitev, pri čemer je treba izhajati iz formalno sicer ne sprejetih, vendar pa v stroki uveljavljenih standardov. Tretja, najmanj neposredna možnost nadzora države nad prostorskim načrtovanjem na lokalni ravni, pa je njen interes za spodbujanje *strokovnega usposabljanja* prostorskih načrtovalcev.

9.4.1 Nadzor zakonitosti prostorskega načrtovanja

Nadzor zakonitosti prostorskega načrtovanja se na nivoju ministrstva lahko organizira z izvajanjem naslednjih aktivnosti:

- (i) rednim in sistematičnim spremljanjem objave odlokov o občinskih prostorskih aktih v uradnih glasilih; na občinskih spletnih portalih zagotoviti vpogled v grafične dele odlokov; v prostorskem informacijskem sistemu, organiziranem na ministrstvu, voditi evidenco občinskih prostorskih aktov, posebej sprejetih, posebej pa nastajajočih v različnih fazah postopka;
- (ii) ministrstvo ob ugotovitvi nepravilnosti občino nemudoma opozori o tem ter ji predlaga ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih nezakonitosti in nepravilnosti; o tem se vodi evidenca; glede na vsebino se o nepravilnostih obvestijo tudi pristojni državni organi;
- (iii) oblikovanje ukrepov za odpravo nezakonitosti (npr. pobude za oceno zakonitosti prostorskih aktov); ti ukrepi so lahko najprej »inštruktažne« narave tudi v sodelovanje z ministrstvom, ki je pristojno za lokalno samoupravo ter za organizacijo in razvoj uprave;

9.4.2 Skrb za strokovnost prostorskega načrtovanja

Strokovna pomoč države delavcem v občinskih upravah naj bi se na nivoju ministrstva izražala v naslednjih aktivnostih:

- (i) dajanje pojasnil, usmeritev in neobveznih pravnih mnenj;
- (ii) uvedba rednih »načrtovalsko-urbanističnih posvetovalnic«: redna srečanja z občinami po »teritorialnem načelu« z namenom usklajevanja in razreševanja navzkrižnih interesov ter pojasnjevanja ustreznosti strokovnih rešitev in drugih vprašanj povezanih s področjem urejanja prostora;
- (iii) ustanovitev »spletnega portala« za občine – na tem mestu naj bi bila objavljena najpomembnejša pojasnila, usmeritve in priporočila občinam ter druge za občino in občane aktualne zadeve prostorskega načrtovanja in drugih zadev urejanja prostora;

- (iv) ustanovitev koordinacijskega medresorskega telesa, ki bi ga sestavljali ministrstvo, služba vlade za regionalni razvoj, služba za lokalno samoupravo ter posamezna ministrstva; namen tega koordinativnega telesa naj bi bilo skupno sodelovanje in informiranje z namenom usklajene priprave ustreznih predpisov, prostorskih aktov in razvojnih programov ter projektov in s tem povezano dodeljevanje sredstev subvencioniranja oziroma drugih oblik finančnih pomoči.

Zelo pomemben prispevek k dvigu strokovnosti na področju urejanja prostora bi pomenila priprava priročnikov in metodoloških pripomočkov s strani ministrstva za okolje in prostor:

- (i) priprava priročnikov (metodoloških pripomočkov) o vsebini in načinih priprave prostorskih aktov z vzorčnimi primeri; namenjeni bi bili predvsem strokovnjakom izdelovalcem prostorskih aktov;
- (ii) priprava publikacij in priročnikov; namenjeno predvsem delavcem v občinskih upravah. Poleg povzetka o sistemu, vsebini in namenu prostorskih aktov, bi bile v njem obravnavane predvsem naloge občinske uprave v zvezi s pripravo in sprejemom prostorskih aktov in odnos med državnim/pokrajinskim in občinskim prostorskim načrtovanjem, naloge v zvezi s prostorskimi ukrepi, vloga občine pri prenovi in opremljanju zemljišč za gradnjo, organiziranju in upravljanju s prostorskimi podatki iz pristojnosti občin ter njena upravna organiziranost. Del take publikacije bi lahko bil tudi prikaz organizacije in nalog prostorskega urejanja v pristojnosti ministrstva ter način povezovanja z občinskim prostorskim načrtovanjem. Struktura priročnika bi lahko bila zasnovana tako, da ga sestavljajo posamezni vsebinski sklopi, ki se lahko glede na okoliščine nenehno dopolnjujejo.

9.4.3 Strokovno usposabljanje prostorskih načrtovalcev

Ne glede na ažurnost zakonodaje, ki je uveljavljena v določenem časovnem preseku in ne glede na to, da se v strokovnih krogih pogosto govori o »prehodnem obdobju«, se v praksi operativno urejanje prostora z večjo ali manjšo dinamiko odvija ves čas. Občine morajo ne le pripravljati prostorske dokumente, pač pa tudi zagotavljati zemljišča za gradnjo ter uveljavljati ustrezne ukrepe za realizacijo načrtovanih prostorskih ureditev. To ves čas terjata znatno angažiranje njenih kadrov, finančnih sredstev in načrtovalske stroke.

Občine se med seboj zelo razlikujejo glede pripravljenosti in usposobljenosti za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga prostorska in druga, za prostorsko načrtovanje relevantna zakonodaja. To velja tako glede števila delavcev v občinskih upravah, ki so zadolženi za naloge prostorskega načrtovanja in urejanja prostora, kot glede njihove strokovne usposobljenosti, zlasti za programiranje, vodenje postopkov in koordinacijo priprav prostorskih aktov, pa tudi glede uvajanja in izvajanja prostorskih ukrepov, še posebej tistih, ki jih prejšnja zakonodaja ni poznala. Zato je za nemoteno in kakovostno opravljanje nalog, zlasti prostorskega načrtovanja, poleg delavcev v občinskih upravah treba ustrezno usposobiti tudi druge subjekte, ki izdelujejo prostorske akte oziroma sodelujejo v postopkih njihove priprave, to je prostorske načrtovalce in nosilce urejanja prostora.

Usposabljanje prostorskih načrtovalcev obsega predvsem poznavanje naslednjih vsebinskih sklopov:

- vsebina in metodologija priprave prostorskih aktov;
- vsebina in namen državnih prostorskih aktov in njihov vpliv na občinsko prostorsko načrtovanje;
- strokovne podlage za prostorske akte;
- postopek priprave prostorskih aktov ter vloga izdelovalca in nosilcev urejanja prostora pri pripravi in sprejemanju prostorskih aktov;
- vloga javnosti;
- povezave med prostorskim načrtovanjem in projektiranjem;
- presoja sprejemljivosti planov z vidika vplivov na okolje;
- sistem organiziranja in distribucije prostorskih podatkov;
- prostorsko načrtovanje in povezava z regionalnimi razvojnimi plani in programi;
- ukrepi zemljiške politike, programi prenove naselij, programi komunalnega opremljanja.

Usposabljanje lahko poteka na različne načine:

- z visokošolskimi izobraževalnimi programi za prostorsko načrtovanje (splošnimi, specializiranimi);

- z izvedbo seminarjev, ki jih organizira ministrstvo v sodelovanju z univerzo, nacionalnim inštitutom ali zbornica;
- z izvedbo dopolnilnega izobraževanja za pridobitev licenc za prostorske načrtovalce, arhitekte urbaniste in krajinske arhitekte;
- z organizacijo urbanistično-planerskih delavnic, ki jih periodično organizira ministrstvo;
- z organizacijo diskusij oziroma okroglih miz, ki jih za občine in načrtovalce organizira ministrstvo v sodelovanju z zbornico.

Usposabljanje delavcev v občinskih upravah bi moralo obsegati predvsem poznavanje naslednjih vsebinskih sklopov:

- sistem in vsebina prostorskih aktov ter razmerja med državnimi in občinskimi prostorskimi akti;
- postopek priprave prostorskega akta ter vloga pripravljavca in nosilcev urejanja prostora ter pomen in vloga javnosti;
- sistem organiziranja prostorskih podatkov na nivoju občine;
- organizacija občinske službe za urejanje prostora in vloga občinskega urbanista (še vedno določen po 161. členu ZUreP-1);
- strokovne podlage za prostorske akte;
- prostorski akti in povezava z razvojnim načrtovanjem oziroma programiranjem – možnosti in pogoji za pridobitev državnih in evropskih sredstev pri izvajanju razvojnih projektov;
- zemljiška politika in opremljanje zemljišč za gradnjo, priporočila za pripravo analize trga zemljišč, program ukrepov zemljiške politike, urbanistična pogodba, izračun in odmera komunalnega prispevka, prostorski ukrepi.

Usposabljanje bi lahko potekalo v obliki rednih letnih »šol«, ki bi jih organiziralo ministrstvo za okolje in prostor v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za lokalno samoupravo oziroma javno upravo, kakor tudi regijskih posvetov z občinami v sodelovanju s skupnostjo ali združenjem občin.

Poleg tega bi morale biti organizirano tudi usposabljanje delavcev ministrstva in drugih vladnih resorjev, ki s svojimi smernicami in mnenji sodelujejo v postopku priprave prostorskih aktov. To usposabljanje naj bi zajemalo:

- sistem in vsebino prostorskih aktov;
- strokovne podlage za prostorske akte in gradiva nosilcev urejanja prostora;
- posebnosti postopka priprave prostorskega akta s poudarkom na ključnih fazah postopka;
- naloge pripravljavca, izdelovalca in nosilcev urejanja prostora v tem postopku;
- vsebina in pomen smernic za prostorsko načrtovanje;
- organizacija in upravljanje s prostorskimi podatki;
- usposabljanje delavcev na upravnih enotah glede pravilne interpretacije prostorskih aktov in drugih predpisov pri vlogah za izdajo gradbenih dovoljenj.

9.5 Model potrjevanja občinskega prostorskega načrta

Zakonske določbe iz Zakona o prostorskem načrtovanju v zvezi s potrditvijo občinskih prostorskih načrtov so morda na prvi pogled povsem primerne in logične. Zaplete se, ko je treba zahtevano opraviti v praksi na konkretnem primeru. K preveritvi, ali je vsebina predloga občinskega prostorskega načrta pripravljena skladno z zakonom, namreč lahko pristopimo na tri načine:

- (i) z ugotavljanjem, ali ima predlog OPN vse potrebne vsebinske sklope ter ali ustreza zahtevam glede obličnosti akta;
- (ii) z ugotavljanjem ustreznosti vsebine posameznih sklopov, kar pomeni presojo strokovnosti in s tem metodološke korektnosti priprave akta;
- (iii) z ugotavljanjem, kako je potekal postopek priprave prostorskega načrta in kako so bili pri tem vključeni nosilci urejanja prostora.

Če je prvi način pretežno administrativno usmerjen, je v drugem že očitno povečan interes države glede vsebinskih vprašanj. Izhajajoč iz dejstva, da je urejanje prostora v izvorni pristojnosti občin, se nam postavi vprašanje, v kolikšni meri naj se država spušča v

strokovnost načrtovanih prostorskih ureditev oziroma prostorskih aktov nasploh. Gre pravzaprav za dve vprašanji: najprej gre za preveritev, ali je občinski prostorski načrt po vsebini pravilno povzel oziroma implementiral usmeritve iz hierarhično nadrejenega prostorskega akta, drugič pa gre za preveritev strokovnosti načrtovanih prostorskih ureditev.

V predlaganem modelu nadzora vidimo potrebo, da se preveri vsebina, kot izhaja iz prvega vprašanja, medtem ko ni primerno, da bi se država v tem postopku spuščala v vprašanja strokovnosti izbranih in predlaganih načrtovalskih rešitev. To je vprašanje prostorske in urbanistične stroke, ki mora biti regulirano preko instrumentov strokovne zbornice ali druge primerne oblike strokovnega združevanja.

Ker se v dosednji praksi nadzora oziroma potrjevanja občinskih prostorskih načrtov ni uveljavil ustaljen način pregledovanja, v nadaljevanju predlagam naslednji model pregleda:

- (i) oblike,
- (ii) vsebine,
- (iii) postopka priprave in sprejemanja občinskega prostorskega načrta

9.5.1 Pregled oblike občinskega prostorskega načrta

Pregled oblike OPN pomeni, da pristojno ministrstvo v posameznih fazah postopka priprave, kot je predpisano z zakonom, preveri, ali ima akt vse predpisane sestavine in ali so te sestavine v predpisani obliki. Pri tem se uradnik (pregledovalec) ne spušča v obseg ali celo vsebino posameznih sestavin, pač pa ugotovi zgolj t.i. »pojavnost« planskih elementov. Ker so priloge k OPN običajno tudi ena od obveznih sestavin, je treba preveriti tudi, ali so te priložene. Običajna praksa je, da se sčasoma oblikujejo najbolj značilni vsebinski sklopi strokovnih podlag, ki so potrebne za sprejem odločitev, v posameznih primerih pa zahtevo po specifičnih strokovnih podlagah izrazijo posamezni nosilci urejanja prostora sami. Pri pregledu oblike je pomembno ugotoviti, ali so sestavine OPN tudi v digitalni obliki ter v tistih formatih, ki naj bi bili predpisani s strani države.

Obrazec za pregled oblike je v preglednici 4.

9.5.2 Pregled vsebine občinskega prostorskega načrta

Gotovo je ključni del postopka potrjevanja občinskega prostorskega načrta pregled vsebine predloženega akta. Ker je običajno vsebina določena z zakonom oziroma podzakonskim predpisom, mora pregledovalec slediti predpisani vsebini. Najprej je treba ugotoviti, ali vsebina strateškega dela sledi predpisanim vsebinskim sklopom, nato pa je treba ugotoviti, ali je ta vsebina skladna z usmeritvami iz hierarhično nadrejenega akta. Pri tem je treba smiselno določiti tiste vsebinske sklope, kjer je možno nedvoumno ugotavljati povezavo med usmeritvami na državni ravni in strateškimi usmeritvami, ki si jih občina določi v strateškem delu svojega prostorskega načrta. V posameznih segmentih je to zaradi specifičnosti določil, ki so primerna za državno raven, težje določiti, ne glede na to, pa občina ne bi smela izpustiti nobenega od predpisanih vsebinskih sklopov. Pomemben sestavni del pregleda vsebine prostorskega načrta je pregled vsebine na kartah. Pomembna je razlika med grafičnimi prikazi, ki se uporabljajo za prikaz strateških vsebin, od vsebin, ki veljajo za izvedbeno raven. Slednje so praviloma predpisane s strani države, ker gre za neposredno uporabljive vsebine v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj. Pri tem namreč ne bi smelo prihajati do različnih tolmačenj v prostorskem aktu določenih pravil rabe prostora, kar je bil pogost slučaj v pretekli načrtovalski praksi pri nas.

V preglednicah 5 in 6 si uradnik (pregledovalec) po posameznih vnaprej določenih vsebinskih sklopih zapisuje svoje ugotovitve. Kadar so usmeritve v hierarhično nadrejenem prostorskem aktu oblikovane kot kriteriji, si lahko pregledovalec pri preverjanju, ali za posamezen vsebinski sklop obstaja podlaga v hierarhično nadrejenem prostorskem aktu, ločeno pripravi poseben obrazec, na katerem so zapisani kriteriji, ki jih nato preveri.

Pri preverjanju vsebine izvedbenega dela občinskega prostorskega načrta je ključna preveritev, ali ta izhaja iz strateškega dela, seveda pa je treba ugotoviti tudi, ali so upoštevani predpisi, ki določajo to vsebino. Kadar na državni ravni obstaja predpis, ki določa pravila tudi za izvedbeno raven, je treba preveriti tudi to (primer: pravila iz Prostorskega reda Slovenije).

Za vsebinski pregled prostorskih aktov ministrstva pa tudi občine pogosto zaprosijo zunanje strokovnjake – recenzente. Ti v skladu s pravili stroke in skladno s pravno-formalnimi

zahtevami preverijo predlagane rešitve in v obliki strokovnih recenzij svetujejo odgovornemu organu, kako naj v posameznem primeru odloča. To ima svoje dobre in slabe strani. Po eni strani zagotavlja strokovnost obravnave, po drugi strani pa »strokovno odtujenost« uradnika, kar v končni fazi pomeni prevelik razkorak med administracijo in stroko.

9.5.3 Preveritev postopka priprave občinskega prostorskega načrta

Občinski prostorski načrti, ki so v zaključni fazi politično sprejeti, včasih vsebujejo nekatere elemente, ki so sicer lokalno zelo pomembni, a niso sprejemljivi za pristojne nosilce urejanja prostora. Razlog je dvojen: ali gre za varstveni režim oziroma prostorsko omejitev, ki ima podlago v področnem predpisu, ali pa gre za sicer že prepoznan interes po vzpostavitvi omejitve oziroma varstvenega režima s strani nosilca urejanja prostora, vendar občina oziroma načrtovalec ni znal, zmoget ali želel ustrezno prilagoditi in utemeljiti predlaganih rešitev ter izpeljati uskladitve interesov. Načrtovalec bi sicer moral že ves čas priprave akta skrbeti za primerno sodelovanje s pristojnimi nosilci urejanja prostora in se ne zanašati le na formalno predpisane korake postopka. Gre za kontinuiran proces usklajevanja stališč in interesov, začeni že z najzgodnejšo fazo planskega procesa, kjer se morajo angažirati tudi lokalne oblasti, če želijo doseči tiste cilje, ki so z vidika občine najpomembnejši.

Pri preveritvi postopka priprave občinskega prostorskega načrta se torej preverijo stališča nosilcev urejanja prostora in njihove ugotovitve v zvezi s predlaganim prostorskim razvojem ter predlaganimi prostorskimi ureditvami. Pregledovalec bi ne glede na pristojnosti posameznih nosilcev urejanja prostora, ki v skladu s področnimi predpisi suvereno odločajo o zadevah s svojega področja, moral preveriti, na kakšni podlagi je sprejeta njihova odločitev. V grobem obstajajo tri možnosti:

- (i) odločitev je sprejeta na podlagi neposredno veljavnega pravnega režima (npr.: z odlokom zavarovano območje);
- (ii) odločitev je sprejeta na podlagi splošnega predpisa, ki pa nima neposredno zavezujočih zapovedi ali prepovedi za posamezno lokacijo;
- (iii) odločitev je sprejeta na podlagi strokovnih ugotovitev (strokovnih podlag, evidenc), nima pa pravno zavezujočih posledic.

Uradnik (pregledovalec) si v poseben obrazec (Preglednica 6) zapiše svoje ugotovitve o stališčih oziroma mnenjih pristojnih nosilcev urejanja prostora in sicer po posameznih ključnih fazah postopka priprave akta. Že v fazi dopolnjenega osnutka, ko se lahko morda že pojavijo določena stališča v zvezi s predlaganimi rešitvami, pa ta nimajo ustrezne pravne podlage, bi moralo ministrstvo opozoriti na to, še posebej, če tega ni storila že občina oziroma načrtovalec sam. Čeprav v zaključnem aktu o potrditvi ministrstvo načeloma nima pristojnosti (vsaj po sedaj veljavnem zakonu o prostorskem načrtovanju), da odloči v nasprotju s podanimi mnenji nosilcev urejanja prostora, pa so te ugotovitve lahko zelo pomembne, ko pride do odločanja na vladnem nivoju ali v morebitnih pritožbenih postopkih.

Preglednica 4: Pregled oblike prostorskega akta (D = je priloženo, N = ni priloženo, - = ni relevantno)

Table 4: Review of the form of the spatial planning act (D = is enclosed; N = not enclosed; - = irrelevant)

A. PREGLED OBLIKE OPN OBČINE ...	GRAFIČNI PRIKAZ	BESEDILO	ANALOGNA OBLIKA	DIGITALNA OBLIKA	UGOTOVITVE/OP OMBE
1. Naslovnica	-	D	D	D	
2. Notranji naslovni listi (kazalo, legende)					
3. Pregledna karta občine (razdelitev na liste)	D				
4. Tekstualni del - odlok - obrazložitev, utemeljitev		D			
5. Priloge - strokovne podlage, - bilance, - smernice NUP, - povzetek za javnost					

Preglednica 5: Pregled vsebine prostorskega akta po vsebinskih sklopih – strateški del (D = je vključen v vsebino, N = ni vključen v vsebino)

Table 5: Review of the contents of the spatial planning act section by section – strategic part (D = included in the contents; N = not included in the contents)

B. PREGLED VSEBINE OPN OBČINE ...	GRAFIČNO	TEKSTUALNO	PODLAGA V HIERARHIČNO NADREJENEM PA (D / N / DELNO	UGOTOVITVE/OPOMBE
I. STRATEŠKI DEL				
1. Izhodišča in cilji	D	D	Delno	
2. Koncept/vizija prostorskega razvoja občine	D	D		
3. Koncept razvoja poselitve; usmeritve za naselja usmeritve za posege zunaj naselij	D	D	Primer: SPRS, pogl. III/1 - kriteriji ...	
4. Koncept razvoja gospodarske javne infrastrukture	D	D		
5. Koncept razvoja v krajini	N	D		
6. Usmeritve za izvedbeni del (namenska raba prostora in izvedbeni pogoji)	N	D		

Preglednica 6: Pregled vsebine prostorskega akta po vsebinskih sklopih – izvedbeni del

Table 6: Review of the contents of the spatial planning act section by section – operational part

C. PREGLED VSEBINE OPN OBČINE ...	GRAFIČNO	TEKSTUALNO	SKLADNOST S STRATEŠKIM DELOM OPN	SKLADNOST S HIERARHIČNO NADREJENIM PROSTORSKIM AKTOM	UGOTOVITVE/OPOMBE
II. IZVEDBENI DEL					
1. Členitev na enote urejanja prostora					
2. Območja namenske rabe prostora - osnovna - podrobnejša - dodatno					
3. Prostorski izvedbeni pogoji 1. vrste objektov 2. namembnost 3. lega 4. velikost 5. oblika 6. parcelacija 7. priključevanje 8. dodatno					

Preglednica 7: Pregled mnenj nosilcev urejanja prostora**Table 7:** Review of opinions of environmental management stakeholders

D. PREVERITEV POSTOPKA PRIPRAVE OPN OBČINE ...		SKLEP O PRIČETKU PRIPRAVE OPN	OSNUTEK SMERNICE N.U.P.	DOP. OSNUTEK OPN - JAVNA RAZGRNIT EV	PREDLOG OPN MNENJA N.U.P.	POTRDITEV OPN
NUP 1	Neposredno režim					
	Na podlagi predpisa					
	Strokovna podlaga*					
NUP 2	Neposredno režim					
	Na podlagi predpisa					
	Strokovna podlaga					
NUP 3	Neposredno režim					
	Na podlagi predpisa					
	Strokovna podlaga					
NUP 4	Neposredno režim					
	Na podlagi predpisa					
	Strokovna podlaga					
Itd. ...						
NUP x	Neposredno režim					
	Na podlagi predpisa					
	Strokovna podlaga					
Koordinator postopka – MOP		Evidentira (dobi v vednost)	Usklajevanje smernic – aktivna vloga koordinatorja	Pregled dop. osnutka	Usklajevanje mnenj – aktivna vloga koordinatorja	Sklep: 1. OPN se potrди ali 2. OPN se ne potrди

* - v večini primerov gre za sektorski razvojni plan ali projekt

10 SKLEP – PREDLOGI ZA BOLJ UČINKOVITO IN SODOBNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V SLOVENIJI

10.1 Nov pristop k prostorskemu načrtovanju

Ne le pri nas, tudi v svetu prevladuje mnenje, da so postopki in načini prostorskega načrtovanja preveč togi in predolgi, da bi lahko sledili potrebam in dinamiki razvoja. Tudi v našem sistemu prostorskega načrtovanja in urbanizma prevladuje regulativni vidik, za razliko od dogovornega, komunikativnega načina, ki postavlja v ospredje proces in ne institucionalno opredeljenih norm. V primerljivih evropskih državah, regijah in mestih si v zadnjem času prizadevajo za sprostitev togih norm, saj tradicionalno prostorsko načrtovanje in urbanizem zaostajata za razvojem v praksi. Iz praktičnih izkušenj pri razreševanju najrazličnejših problemov prostorskega in urbanističnega načrtovanja izhaja, da se vedno bolj uveljavlja diferenciran pristop k urejanju prostora. Povsod se preizkušajo različne povezave med planskimi normami in razvojnimi mehanizmi. Vedno manj je t.i. uniformnosti v načrtovanju, saj se skoraj v vsakem mestu, naselju, ali v krajini, porajajo različni problemi, ki se jih je treba lotevati vsakega na svoj način. Gre za sistem, ki je sicer še vedno hierarhično urejen, vendar nič več strogo, zato se povsod glede na specifično prostora iščejo najbolj primerne rešitve, ki pomenijo kombinacijo prostorsko-urbanističnih pravil in primernih ukrepov. Pri tem stopa v ospredje z vizijo določena celostna predstava o razvoju mesta, naselja ali krajine. Dejstvo je, da pomen vizije in strategije prostorskega razvoja narašča, kar ima za posledico, da se skuša ponekod izvedbene načrte na različnih ravneh nadomestiti kar s konkretnimi projekti v okviru strateških usmeritev.

Bistvo sodobnih prostorskih in urbanističnih načrtov je v njihovi večji prožnosti. Izognili naj bi se vnaprejšnjemu določanju strogih določil in omejitev. Ker praviloma ni znano, kakšne razvojne pobude se lahko oblikujejo, naj bi se z njimi opredeljevali zgolj pogoji, s katerimi je mogoče usmerjati nove razvojne pobude. Te se pojavljajo ves čas ne glede, ali je prostorski načrt v pripravi ali ne. Sodobni prostorski oziroma urbanistični načrt bi moral biti skupek razmeroma preprostih, razumljivih, a učinkovitih pravil za organizacijo dejavnosti v prostoru in oblikovanje prostora. Biti bi morali pripravljeni tako, da je ves čas omogočeno pogajanje in

usklajevanje o posameznih prostorskih projektih (ang.: *The Plan is a Process*). Na ta način je ves čas mogoče zelo transparentno spremljati nastajanje pravil v luči dolgoročnih usmeritev. Dolgoročna načela razvoja ne smejo biti preveč ohlapna, pa zopet ne prepodrobna. Veljati morajo daljši čas, saj jim morajo slediti posamezni kratkoročni projekti. Sodobni prostorski načrt mora biti zasnovan tako, da se projekti med seboj ne bodo izključevali ampak dopolnjevali. Čeprav se zdi na prvi pogled to v nasprotju s pojmom plana, ki se je v naši zavesti oblikoval kot pravniško suhoparen splošen akt, pa mora načrt spodbujati raznolikost in pestrost.

Nov pristop pa seveda ne sme biti v izključno korist zasebnega interesa in s tem v škodo javnemu interesu. Poiskati je treba koristi za obe strani in jih sinergetsko povečati. Lahko bi rekli, da so v primerih popuščanja zasebnemu interesu v škodo javne koristi prav zahteve javnosti tisti regulator razvoja, ki postavlja določene omejitve. Po drugi strani spet te ne smejo biti prestroge, ker lahko povzročijo obraten efekt: preveliko neučinkovitost in porast administracije. Potrebne bi bile nenehne spremembe, preverjanje skoraj vsake zasebne pobude, kar bi vodilo v razpad sistema. Prava pot je nekje vmes, v nenehnem vzajemnem sodelovanju zasebnega z javnim, kjer si vsi akterji prizadevajo za svoje, a obenem skupne cilje.

Sodobno prostorsko načrtovanje je v veliki meri pogojeno s komuniciranjem z javnostjo, z vsemi akterji, ki živijo in delajo v mestu in na podeželju, s civilno družbo in s strokovno javnostjo. Vloga načrtovalca in značaj planov v tej preobrazbi načrtovanja se torej nujno veže na *komunikativni obrat* v planiranju. Priprava aktualnega plana je bolj kot od planerskih aktivnosti odvisna od moderiranja odprtega diskurzivnega procesa. To pa ne pomeni, da bi načrtovalci postali odveč s svojimi specialističnimi kompetencami in se omejili na vlogo nevtralnega mediatorja. Njihovo tehnično znanje bo vseeno moralo biti vključeno v proces diskurzivnega nastajanja rezultatov (Blotevogel, 2000).

Pričakovati je, da se bo status prostorskih načrtov spremenil. V tradicionalnem prostorskem načrtovanju je bil plan statičen, običajno kartografsko prikazano stanje zelenih prostorskih pogojev, ki so bili kot pravilo »vklesani v kamen«. V diskurzivnem ali kooperativnem načrtovanju plani ne postanejo odveč oz. zastareli, pač pa je njihova glavna naloga biti medij

komunikacije. Grafična in še posebej kartografska vizualizacija pogojev, scenarijev in razvojnih možnosti je za prostorskega načrtovalca-mediatorja dragocen vir za stimuliranje in strukturiranje planskih diskurzov (Blotevogel, 2000).

V pričujoči nalogi smo ugotovili, da je hierarhija odločanja na področju urejanja prostora, ki je neločljivo povezana tudi z družbeno-politično organiziranostjo demokratičnih držav, uveljavljena praktično povsod po Evropi. Način in intenziteta uresničevanja odločitev, sprejetih na strateški ravni (oblikovanje vizij) sta na izvedbeno-operativni ravni odvisna od poteka načrtovalskega procesa in ta je pravzaprav ključen. Povsem naj bi bil izključen strogo določen administrativni način zagotavljanja izvedbe strateških ciljev, čeprav je še marsikje zelo prisoten. Namesto tega se mora vzpostaviti jasen sistem spremljanja in implementacije strateških ciljev oziroma odločitev.

Na konkretnem primeru občinskih prostorskih aktov Občine Braslovče smo ugotovili, da je ta proces sicer potekal, vendar je bila občina pri tem prepuščena lastnemu razumevanju hierarhično nadrejenih ciljev, usmeritev ter načel, za kar si je oblikovala lastno strokovno metodo. Pri tem je pripravljavec oziroma načrtovalec v iskanju najboljših rešitev uporabil tudi t.i. »subjektivni kriterij«, kot neke vrste dodatni »korektor« rešitev, ki so bile rezultat analitičnega dela. Tega so predlagali aktivni udeleženci – predstavniki javnosti – v postopku obravnave občinskega prostorskega akta in je služil kot pomemben pripomoček v fazi sinteze analitičnih dognanj. Določeni meri subjektivnosti se v načrtovanju zagotovo ni mogoče izogniti, kajti tudi analize temeljijo na merilih in normah, ki jih je postavil človek. Odločitve o posegih v prostor so vezane na presojo človeka in njegovo vedenje o prostorskih strukturah in procesih.

Za obvladovanje pretirane subjektivnosti služijo metode strokovnega analitičnega dela. Za to pa mora biti na voljo ustrezno usposobljen kader. V nalogi smo ugotovili, da je kadrovska problematika zelo pereča. Nakazane so tudi nekatere možnosti njenega reševanja Občine se tega lotevajo vsaka na svoj način. Dejstvo je, da v tem trenutku ne moremo govoriti o trendu izboljševanja stanja na področju prostorskega načrtovanja in urejanja prostora na lokalni ravni nasploh. S temi ugotovitvam smo tudi potrdili hipotezo te naloge.

10.2 Predlog izhodišč in usmeritev za izboljšanje stanja na področju prostorskega načrtovanja na lokalni ravni

10.2.1 Celovitost prostorskega načrtovanja

V izogib enostranskim in neusklajenim sektorskim pristopom, navzkrižju med zasebnimi koristmi in splošnim javnim interesom, nepovezanosti dolgoročnega, splošnega in načelnega vidika s kratkoročnim, posameznim in konkretnim, si bo treba intenzivneje prizadevati za celovitost sistema prostorskega načrtovanja. V zvezi s tem pojmom je treba poudariti, da tega ne bodo zagotovili le vedno novi predpisi, pač pa to pomeni celovito ureditev tudi tistih področij, ki neposredno vplivajo na rabo prostora. Vsako od sektorskih področij namreč vsebuje določene razvojne vidike v smislu sektorskega programiranja oziroma načrtovanja. Ko bodo temeljna načela urejanja prostora vgrajena tudi v segment razvojnih aktivnosti vsakega od posameznih področij, bomo lahko govorili o celoviti zaokroženosti sistema. To pomeni, da bi se morali sektorski programi in plani razvoja, ki so prostorsko relevantni, uveljaviti v postopku prostorskega načrtovanja. Prostorski zakon bi moral postati t.i. krovni zakon, saj gre za temeljni zakon o ravnanju s prostorom, zato bi moral veljati tudi kot podlaga za sektorske zakone in druge predpise. Podobno bi morali tudi prostorski načrti postati neke vrste krovni načrti, iz katerega bi izhajale usmeritve za sektorske načrte, programe in plane razvoja. Predvsem bi bilo treba poenotiti in uveljaviti postopke in metode usklajevanja med različnimi prostorskimi interesi. Tako bi ministrstvo, pristojno za prostor, moralo kot podlago za usklajevanje različnih interesov preveriti Strategijo prostorskega razvoja Slovenije kot celovitega, v državnem zboru sprejetega dokumenta, kjer so definirane temeljne odločitve prostorskega razvoja države. Na tej podlagi bi se nato odločalo, ali se dodatno razčlenijo posamezne vsebine, ki se nato posodobijo in dopolnijo.

Doseči bi bilo treba skladnost med prostorskimi akti države (strateškimi) in državnimi razvojnimi dokumenti ter ključnimi mednarodnimi dokumenti; vsi trije vidiki so medsebojno tesno povezani, a dosedanja zakonodaja niti praksa tega ni upoštevala. Strateške planske odločitve bi morale biti sprejete z udeležbo najširše javnosti in z iskanjem najširšega konsenza. S prehodom v konkretizacijo odločitev se ustrezno oži tudi obseg vpletenih

oziroma sodelujočih. Podobno bi morala biti tudi vsebina akta prilagojena problemu glede na časovno komponento – strateški plani ne bi smeli vsebovati prepodrobnih opredelitev (npr. glede tehnoloških rešitev).

10.2.2 Uvedba regionalne ravni prostorskega načrtovanja

Eden izmed najnujnejših ukrepov za doseganje večje učinkovitosti prostorskega načrtovanja bi bila uvedba prostorskega načrtovanja na regionalni ravni. Na primerih evropski sistemov prostorskega načrtovanja smo se prepričali, da si brez te ravni načrtovanja ni mogoče predstavljati sodobnega prostorskega načrtovanja. Le-to je na tej ravni najbolj učinkovito, ker se tu neposredno soočajo razvojni interesi posameznih dejavnosti oziroma sektorjev ter njihove pobude za posege v prostor, ki so regionalnega pomena. Na tej ravni se lahko oblikujejo tudi usklajeni skupni interesi lokalnih skupnosti in se soočajo z državnimi interesi. Na drugi strani se velik del nalog države na področju urejanja prostora nanaša na posamezna problemska območja, katerih regionalne posebnosti in značilnosti je treba upoštevati. Zelo težko je strateške usmeritve države implementirati neposredno na lokalni, občinski ravni, če nista natančno predvidena metoda in postopek usklajevanja. Zaradi drobljenja občin se lokalna raven vse težje spopada s prostorskimi problemi, ki v večini primerov presegajo moč in potrebe ene same občine. Zato je z regionalnimi strateškimi načrti treba uskladiti prostorske načrtovalske odločitve med državo na eni ter občinami na drugi strani ter hkrati med občinami samimi. Regionalni prostorski načrti kot celoviti prostorski načrti morajo zaobjeti vse vsebine regionalnega pomena, ki so pomembne ne le za prostorski, pač pa tudi ekonomski razvoj regije.

Na ravni države je treba imeti osnovne usmeritve, ki bodo vodilo za pripravo prostorskih dokumentov nižjih ravni. Čeprav sistem še vedno vzpostavlja hierarhično razmerje med različnimi ravnmi načrtovanja, je treba vztrajati pri konceptu, za katerega so značilni »mehki« prehodi med ravnmi, od temeljnih načel, preko globalnih ciljev, področnih ciljev, do razrešitev lokalnih problemov. Ko gre za pripravo usmeritev na državni ravni, gre za vzpostavitev odnosov med glavnimi problemskimi področji, nosilci razvoja dejavnosti ter inštrumenti, ki to urejajo. Naloga državnih usmeritev je, da podajo poglobitve kriterije, ki jih je treba na nižjih ravneh čim bolj upoštevati. Pri pripravi usmeritev na državni ravni, posebej

še usmeritev, ki konkretnije zadevajo posamezne regije, je nujno, da se predlogi razvojnih politik uskladijo na ravni regije. Iz tega sledi nujna precejšnja povezava in izmenjava mnenj med strokovnimi subjekti in upravnimi organi na državni ravni (ministrstva) in ravni regije. Država naj bi dajala preko ministrstev navodila regijskim upravnim in strokovnim službam za pripravo prostorskih dokumentov. Kjer bi bilo to potrebno, je to lahko tudi do detajla, ki je potreben za občinsko raven načrtovanja. Globalnih usmeritev, ki bi jih dajala država, bi se morali držati vsi, ki posredno ali neposredno sodelujejo pri razvojnih odločitvah. Tudi ministrstva, kot predlagatelji sektorskih zakonov, bi bila zavezana k upoštevanju teh usmeritev, ne le pri obravnavi prostorskih dokumentov na regijski in občinski ravni, pač pa tudi pri sprejemanju novih sektorskih predpisov.

Država seveda postavlja bistveno drugačen okvir ravnanja, kot je to značilno za regionalno ali občinsko raven. Vendar je osnovna ideja ta, da morajo prostorski dokumenti na nižji ravni upoštevati osnovna načela in usmeritve višje ravni, pri čemer pa je njihova konkretizacija lahko prepuščena tudi določeni stopnji svobodne kreativnosti oziroma razumevanja. Priprava državnih prostorskih aktov je namreč proces in vodenje tega procesa je ena ključnih nalog in aktivnosti države v sodelovanju z regijami in občinami. Država mora pripraviti tudi osnovne kriterije in načela za usklajevanje navzkrižnih interesov na državni, regionalni in lokalni ravni. Vzpostavljene morajo biti sistemske možnosti, ki bodo omogočale regijam in občinam, da bi se stanje na njihovih območjih izboljšalo in da bi zadostile svojim razvojnim interesom. Delo ob pripravi prostorskih dokumentov mora biti ves čas proaktivno usmerjeno in odprto za javnost. Problemi se morajo obravnavati v čim širšem krogu, zagotoviti je treba transparentnost.

V skladu s splošnimi razvojnimi cilji je pri pripravi regionalnih prostorskih načrtov treba upoštevati vse ravni odločanja (državno, regionalno in občinsko) in njihova izhodišča. Regionalni prostorski načrt mora preveriti, medsebojno uskladiti ter ustrezno umestiti v prostor vse za nadaljnji razvoj pomembne vsebine, oziroma ključne prostorske projekte. Na področju poselitve je to opredelitev oz. razmestitev regionalnega in subregionalnih središč, pomembnih za oskrbo posameznih območij znotraj regije in območij za razvoj gospodarskih in družbenih dejavnosti, vključno z opredelitvijo njihovih funkcij in ključnih prostorskih ureditev. Na področju infrastrukture je med regionalno pomembne objekte šteti izgradnjo

avtocest, regionalnih cest in železniške infrastrukture, kot ključnih vzvodov za pospešitev gospodarskega razvoja. Sem spada še izgradnja daljinskega regijskega kolesarskega omrežja, ureditev prometnih terminalov za kombiniran tovorni promet, postavitve skupnih čistilnih naprav, izgradnja vodovodov in opredelitev regionalnega sistema za ravnanje z odpadki ter izboljšanje energetske oskrbe regije (elektrovodi in plinovodi regionalnega pomena). Na področju varovanja in razvoja naravnih virov, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine so regijskega pomena kmetijske ureditvene operacije, oblikovanje regijskih in krajinskih parkov kot potencial za razvoj turizma in spremljajočih dopolnilnih dejavnosti, urejanje območij za pridobivanje mineralnih surovin, sanacija opuščenih kopov, ipd. Nujno je treba zagotoviti medsebojno usklajenost regionalnih prostorskih načrtov sosednjih regij. Vprašanje priprave in sprejemanja usklajenih prostorskih ureditev medregijskega pomena je izredno kompleksno, zato je treba že v začetnih fazah procesa načrtovanja predvideti in določiti področja usklajevanja s sosednjimi območji, določiti naloge in njihove nosilce (Šolar, 2005).

K pripravi regionalnega prostorskega načrta je treba vključiti čim širši krog strokovnjakov, ki poznajo prostor in prostorske probleme regije. Zaradi velikega števila vključenih občin in drugih subjektov načrtovanja in zaradi same kompleksnosti nalog je treba vzpostaviti čim bolj učinkovit sistem komunikacije, od zbiranja podatkov, izdelave strokovnih podlag, analiz, izdelave variantnih različic posameznih ureditev, ter poskrbeti za ustrezno koordinacijo. V ta namen se lahko ustanovijo različne oblike delovnih in programskih teles, ki sprejmejo lastna pravila ravnanja glede sprejemanja odločitev v različnih fazah procesa, poskrbeti pa je treba tudi za drugačno organiziranost služb s področja urejanja prostora, saj sedanja nikakor ne zagotavlja vzpostavitve ustrezne regionalne ravni prostorskega načrtovanja.

10.2.3 Nova organiziranost služb urejanja prostora

Nujno je, da prostorski razvoj pričnemo presoјati s kriteriji, ki bodo izhajali iz kompleksnosti problematike ter celovitosti urejanja prostora. Vzpostavitev učinkovite organizacije služb s področja urejanja prostora je pogoјena z urejenimi in transparentnimi razmerji med strokovno-raziskovalno ter upravno sfero. Ti dve različni sferi delata po različnih zakonitostih, sicer pa sta med seboj ves čas tesno povezani. Prva sfera – raziskovalna – ima dva pola: temeljni raziskovalni in projektantsko-načrtovalski. Prvi pol, ki ga predstavljajo

univerza, inštituti, posamezni eksperti, itd., pripravlja temeljne raziskave, strokovne podlage in strokovne rešitve ter utemeljitve. Ta del stroke je sicer neodvisen od političnih vplivov, čeprav so njeni produkti v veliki meri namenjeni politično upravnemu delu družbe, ki je organizirana v ministrstvih in vladnih službah. Pomen tovrstnega strokovno raziskovalnega dela je v odkrivanju pojavov, zakonitosti, vzorcev, ipd. Drugi pol strokovno raziskovalne sfere pa je načrtovalsko-projektantski. Zanj je značilno, da je bolj izpostavljen vplivom konkretnih pobud in zahtev, zato se nagiba k iskanju rešitev znotraj znanih in uveljavljenih okvirov v relativno kratkem časovnem obdobju. Značilen je pritisk na načrtovalce, ki je vezan na politično in upravno odločanje v določenem časovnem limitu. Druga sfera stroke pokriva t.i. strokovno-upravne naloge, kamor štejemo tudi tiste, ki sprejemajo odločitve na različnih ravneh (ang. *decision-makers*).

Če želimo zagotavljati temeljna načela strokovnega delovanja, kot so demokratičnost, iskanje celovitih strokovnih predlogov ob koordinaciji sektorskih politik, funkcionalnost z upoštevanjem načel vzdržnega razvoja in strateško naravnano oblikovanje razvojnih vidikov, je poleg interdisciplinarnosti nujno treba zagotoviti tudi ustrezno delitev dela znotraj stroke: na tiste, ki pripravljajo temeljne strokovne podlage, temeljne podatke in evidence ter tiste, ki pripravljajo rešitve za konkretne potrebe. Ti dve med seboj neodvisni in avtonomni izhodiščni poziciji naj bi sistemsko zagotovili strokovnost pri načrtovanju. Razvijanje in soočenje teh dveh pristopov k reševanju prostorskih problemov – na eni strani strateškega, dolgoročnega, ki vzpostavlja temelje za čvrsto strokovno utemeljeno prostorsko politiko in na drugi strani podrobnejšega, konkretnega in kratkoročnega, nanašajoč se na projektne rešitve – omogoča javnosti, da aktivno vstopa v proces odločanja skupaj z upravnimi (oblastnimi) organi, ki so formalno zadolženi za vodenje prostorske politike. Tako razmerje znotraj stroke terja intenzivno izobraževanje kadrov, pa najsi gre za kadre v znanstveno-strokovni ali upravni sferi. Obenem bi bilo treba razmisliti o regionalnem organiziranju upravno-strokovnih služb urejanja prostora, ki bi zagotavljale celovito kadrovsko in strokovno pokritje področja v okviru določene teritorialne entitete (regije/pokrajine). Na ta način bo veliko lažje zagotoviti uveljavljanje mednarodnih zahtev, nacionalnih razvojnih interesov ter pobud in iniciativ, ki prihajajo neposredno s terena. Hkrati je regija/pokrajina glavni nosilec odgovornosti za

razvojne usmeritve na svojem območju, predvsem pa nosilec odgovornosti, ki skrbi za strokovnost, javno korist in ohranjanje naravnih virov.

V interesu države bi morale biti, da si izvajanje in uveljavljanje evropskih smernic in direktiv, lastnih interesov, nalog in ciljev na področju urejanja prostora, ustrezno organizira na regionalni ravni. S tako novo organizacijo ali celo reorganizacijo obstoječih služb bi bilo zagotovo lažje doseči:

- kontinuiteto v načrtovanju prostorskega razvoja;
- celovitost načrtovanja kot procesa, prilagajanje in hitro reagiranje na spremembe, neposreden stik z občinami, koordinacija z ostalimi sektorji in strokovnimi službami, ipd.;
- boljšo izmenjavo informacij, boljše komuniciranje na relaciji občina-država preko regionalnih služb;
- t.i. »srečevalno« načrtovanje, kjer lahko predlogi za spremembe prostorskega razvoja prihajajo bodisi od zgoraj navzdol, ali od spodaj navzgor;
- vzpostavitev ustreznega prostorskega informacijskega sistema. (Likar, Lah, Koščak, 1995).

Regionalne strokovne službe bi same ali pa v sodelovanju s primernimi ustanovami pripravljale regionalne prostorske načrte oziroma programe. Poleg tega bi lahko spremljale izdelavo prostorske dokumentacije, ko je ta v rokah načrtovalskih oziroma projektantskih organizacij. Regionalni prostorski plan oziroma program bi opredeljeval razvojna vprašanja, ki so regionalnega pomena. Ob upoštevanju globalnih usmeritev na državni ravni se na tej ravni oblikujejo kriteriji in usmeritve za pripravo občinskih prostorskih dokumentov. Regija bi morala ustvarjati pogoje za čim bolj uspešno kombinacijo usmerjevalne funkcije načrtovanja s spodbujanjem in razvojem različnih potencialov posameznih občin. Za razliko od državnega načrtovanja je tu govora že o konkretnih lokacijah v prostoru. Regionalne službe morajo skrbeti za ustrezno interpretacijo državnih usmeritev, pri čemer morajo ves čas preverjati njihovo učinkovitost ter uspešnost uveljavljanja na občinski ravni. Pomembno je, da odigrajo pomembno vlogo vmesnega člana, torej za izvajanje nalog koordinacije med državo in občino, za ponujanje uslug svetovanja in izobraževanja, za izvajanje kontrole ipd.

Vzporedno z reorganizacijo služb na državni in regionalni ravni bi bilo treba določene reforme izvesti tudi na lokalni ravni. Na tej ravni bi bilo treba sicer ohranjati ustavno določene pristojnosti in odgovornosti občin na področju urejanja prostora z upoštevanjem vzpostavitve nove vmesne ravni. Poskrbeti bi bilo treba za dvig usposobljenosti strokovnjakov, ki delajo v občinskih upravah ter jih spodbujati k združevanju. Vzpostaviti bi bilo treba jasno hierarhijo občinskih prostorskih aktov. Strateški prostorski načrti so na ravni občine lahko zgolj fakultativne narave, saj so za večino manjših občin temeljne strateške usmeritve sprejete že v regionalnem prostorskem načrtu. Ločeno naj bi se obravnavala večja naselja z močnimi razvojnimi potenciali od drugih, manjših, kjer ta potencial ni izražen. Zanje naj se izdelajo urbanistični načrti, ki določajo konceptualne rešitve, vsebujejo pa tudi regulacijske (izvedbene) prvine in so torej po pomenu tudi pravni akti. Za manjša naselja in druga območja izven naselij, kjer so izraženi interesi glede poseganja v prostor, naj se izdelajo prostorski regulacijski načrti z opredelitvijo namenske rabe prostora in pravili za poseganje v prostor. Na projektnem nivoju naj se izdelajo podrobnejši prostorski načrti, ki so predvsem sredstvo za uresničevanje javno zasebnih projektov.

V okoliščinah splošne urbanistične regulacije bi veljalo ponovno razmisliti o uvedbi lokacijskega postopka ter predvideti uvedbo lokacijske dokumentacije/projekta in pridobitev t.i. »preddovoljenja« na zahtevo investitorja z vsemi pogoji vezanimi na pridobitev gradbenega dovoljenja. Občina (občinski urbanist) bi vsak lokacijski projekt pregledala in ga pred nadaljevanjem postopka potrdila ali zavrnila. V spornih ali zahtevnejših primerih bi bilo smiselno uvesti posebno »urbanistično« telo (svet, komisijo), ki bi presojala predlagane rešitve glede na določbe prostorskega akta. Sestavljena bi bila iz predstavnikov stroke (zbornica), občinskega urbanista, predstavnika občinskega sveta, ki pokriva področje prostora in okolja, predstavnika javnosti ter predstavnika pristojnega upravnega organa, ki je zadolžen za izdajo dovoljenja.

Pristojnost izdaje gradbenih dovoljenj naj še naprej ostane v pristojnosti države, saj občine še vedno niso ustrezno usposobljene za to delo. Vsako izdano gradbeno dovoljenje se obvezno pošlje občini, tako da se lahko vzpostavijo ustrezne prostorske evidence.

10.3 Ali zopet spreminjati prostorsko zakonodajo?

Sprememba prostorske zakonodaje in posledično sistema urejanja prostora je izjemno obsežna, kompleksna in dolgotrajna naloga, ki je nujno povezana z dolgim prehodnim obdobjem in mnogimi dodatnimi zapleti in stroški. Med investitorje včasih vnašajo preplah že samo napovedi, da se bo kaj izboljšalo ali poenostavilo, kaj šele, če je govora o novem sistemu urejanja prostora. Taka sprememba prinaša mnogo negotovosti, rizikov in tudi možnih pritiskov v naslednjih petih ali celo desetih letih, prehodno obdobje pa je vedno povezano z različnimi tolmačenji, pritiski in izsiljevanji, ki so prostoru le v škodo.

Ne da bi se spuščali v podrobnejšo analizo aktualnega zakona o prostorskem načrtovanju, pa vendar lahko že ugotovimo, da zakon iz leta 2007 ni upravičil nujne spremembe zakonodaje iz leta 2003, saj ni prinesel bistvenih izboljšav na področju prostorskega načrtovanja in širše tudi urejanja prostora. Postopki so še vedno (pre)dolgi, pristojnosti med državo in občino še vedno niso jasno porazdeljene, ureditev veljavnosti določb iz prejšnjega (ZUreP-1) in novega zakona (ZPNačrt) je skrajno nepregledna in neoperativna. Uveden je velik eksperiment z novimi prostorskimi akti, pri katerih ni jasna urbanistična vsebina, državni prostorski načrt pa izhaja iz popolnoma novega koncepta, ki ga bo težko izvajati. Poskusi skrajševanja in poenostavljanja postopkov so narejeni predvsem z vidika nalog upravnih organov, ni pa nobenega optimiziranja postopkov z vidika racionalne izvedbe investicij. Kar je pa morda ključna ugotovitev, je dejstvo, da aktualni ZPNačrt ni pripravljen kot krovni zakon, ki bi urejanje prostora postavila v ustrezno vodilno in koordinacijsko vlogo nasproti posamičnim sektorjem, kar bi bil nujen predpogoj za uveljavitev sodobnega evropsko primerljivega prostorskega načrtovanja. Celo več, v tem zakonu je zagotovo dosegla svojo kulminacijo ideja t.i. institucionalnega pristopa k prostorskemu načrtovanju. Za ta pristop je značilno, da je poudarek na celovitosti in prevladi normativnih vzorcev, v okviru katerih se odvija načrtovanje, kar pomeni, da so normativna načela in zakoni posameznih institucij prevladujoči ali celo odločilni. Na ta način je v ZPNačrt sektorska zakonodaja dosegla legitimnost tudi na področju prostorskega načrtovanja.

Čeprav je bilo že v zvezi z ZUreP-1 ugotovljeno, da je prinesel nujne sodobnejše opredelitve na področju urejanja prostora, da pa bi bilo treba glede na prakso ponekod vanj poseči s

popravki oziroma dopolnili, se prav lahko ponovno znajdemo v podobni situaciji; ali zopet spremeniti obstoječi zakon v vsebinah, ki so se izkazale za neustrezne in nedomišljene, na podlagi v praksi doseženih ugotovitev o pomanjkljivostih in težavah, ali sprejeti povsem nov zakon? Ne glede na to, kaj bodo prinesle morebitne nove politične in druge okoliščine, velja, da je treba vsako spremembo pred dokončno odločitvijo dobro premisliti in strokovno utemeljiti. Težko se je izogniti trditvi, da slednje pri sprejemu aktualnega zakona zagotovo ni bilo storjeno.

11 POVZETEK

Magistrsko delo obravnava pomen in vlogo strateškega vidika prostorskega načrtovanja v okoliščinah spremenjenih družbenih, ekonomskih in okoljskih razmer v svetu. Dejstvo je, da je tako pri nas kot v svetu govora o krizi prostorskega načrtovanja. Nesporno je obdobje klasičnega, tradicionalnega pogleda na prostorsko načrtovanje, kot pretežno oblastno administrativno orientirano dejavnost preživelo. Namesto tradicionalnega načrtovanja, kjer je bil produkt - plan dokaj statičen instrument, novo, t.i. kooperativno načrtovanje sloni na demokratično vodenem procesu. Sodobno prostorsko načrtovanje torej praviloma ne bo več administrativno odločanje o bodoči rabi zemljišč, pogosto tudi ob pomanjkanju strokovnih argumentov in s pomočjo politične intervencije. Za razliko od tega bi moral (ponovno) priti v ospredje pojem *strateško* načrtovanje, ki se razlikuje od prejšnjih načrtovalskih pristopov v načinu delovanja. Tu gre v prvi vrsti za usklajevanje interesov različnih akterjev, ki vstopajo v načrtovalski proces s svojimi, t.i. sektorskimi politikami. Strateško načrtovanje torej skuša usmerjati posamezne odločitve in imeti predvsem koordinativno vlogo v danih razmerah

Na teh predpostavkah sloni tudi temeljna hipoteza naloge in sicer, da je v prostorskem načrtovanju treba nujno imeti povezavo dolgoročnih, strateških in kratkoročnih, konkretnih (operativnih) vidikov v prostorskem načrtovanju. Vendar pa mora biti proces prostorskega načrtovanja zasnovan tako, da bo v fazi implementacije dolgoročnih strateških ciljev omogočeno transparentno pogajanje in usklajevanje interesov pri izvajanju posameznih prostorskih projektov. Za to morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Poudarek mora biti na (ponovni) uveljavitvi procesa družbene komunikacije (diskurza) v prostorskem načrtovanju, kjer strateški plan simbolično povzame družbena pričakovanja in oblikuje okvir bodočega delovanja. Poleg tega mora biti za spremljanje izvajanja strateških ciljev prostorskega načrtovanja na voljo dovolj strokovno usposobljenega kadra. Zelo jasno mora biti vzpostavljen tudi sistem spremljanja izvajanja strateških ciljev prostorskega načrtovanja.

Da bi preverili podano hipotezo je bilo treba najprej ugotoviti, kakšna so temeljna teoretska izhodišča strateškega vidika prostorskega načrtovanja. Ugotovljeno je bilo, da strateško prostorsko načrtovanje nima enoznačne definicije, pač pa ponuja širok razpon tolmačenj. Nesporno je iz večine teoretskih razprav mogoče ugotoviti, da ima proces vitalno vlogo v

sodobnem prostorskem načrtovanju. Tak tip načrtovanja se torej osredotoča na proces doseganja maksimalnega možnega soglasja med relevantnimi nosilci načrtovanja glede zelene bodočnosti na območju obravnavane prostorske entitete.

Zelo pomembno vplivajo na prostorsko načrtovanje odločitve sprejete na ravni Evropske unije. Na podlagi pregleda teoretskih izhodišč in ciljev ter strateških prostorskih razvojnih dokumentov na ravni EU smo v nalogi ugotovili, da ima Slovenija za uresničevanje evropskih načel za vzdržni prostorski razvoj enake obveznosti in enake priložnosti kot vse druge države članice. Iz njih ne izhajajo neposredne obveze, tako da je bistven element za doseg evropskih standardov prepoznan v čim bolj ustrezno odigranih vlogah posameznih administrativnih ravni odločanja. Načrtovanje na lokalni ravni ni izvzeto iz tega procesa.

Na podlagi pregleda sistemov prostorskega načrtovanja in urejanja prostora v nekaterih državah članicah EU je preverjeno, na kakšen način poskušajo na lokalni ravni slediti strateškim usmeritvam za prostorsko načrtovanje. Ugotovljeno je, da tudi v drugih državah razmerje med dolgoročnimi, strateškimi in operativnimi, kratkoročnimi vidiki prostorskega načrtovanja ni zelo jasno začrtano, predvsem pa je učinkovitost realizacije strateških usmeritev v veliki meri odvisna od administrativne organiziranosti posamezne družbeno politične ureditve.

Pregledu strateških prostorskih dokumentov na ravni EU sledi pregled strateških prostorskih in razvojnih dokumentov v Sloveniji. Nobenemu od teh dokumentov ni mogoče očitati takšnih pomanjkljivosti, da bi to bil vzrok za oviranje učinkovitega prostorskega (razvojnega) načrtovanja. Zares vprašljiva je pripravljenost oziroma usposobljenost oblastnih ravni za njihovo uresničevanje. Iz analize aktualnega stanja v prostorskem načrtovanju na lokalni ravni ter določb veljavne sektorske zakonodaje v Sloveniji sledi ključna ugotovitev, da pravega strateškega načrtovanja v Sloveniji pravzaprav ni. Zaradi prevlade eksplicitnih varstvenih zahtev se je kontekst strateškega prostorskega načrtovanja praktično izgubil.

Z namenom preveritve, kako se v praksi uresničujejo strateške usmeritve državnih prostorskih in razvojnih dokumentov, je predstavljen primer novih prostorskih aktov izbrane občine

Braslovče. Predstavljeno je, kako je občina v svojih prostorskih aktih skušala slediti usmeritve iz državnih strateških usmeritev za načrtovanje razvoja turizma.

V zvezi s tem je obravnavano tudi vprašanje nadzora države nad občinskim prostorskim načrtovanjem glede na državne strateške usmeritve in zahteve ter obravnavana vloga ministrstva za okolje in prostor v razmerju do drugih sektorjev. Ugotovljeno je, da država nima ustrezno sistemsko urejenega nadzora nad lokalnim prostorskim načrtovanjem, pri čemer tudi sama glede na organiziranost in pristojnosti posameznih sektorjev (ministrstev) nima ustreznega državnega organa, ki bi lahko ustrezno odigral vlogo nosilca (strateškega) prostorskega načrtovanja.

V sklepu so predstavljena temeljna izhodišča za nov pristop k bolj učinkovitemu prostorskemu načrtovanju s predlogi nekaterih izhodišč in usmeritev za izboljšanje stanja na področju prostorskega načrtovanja na lokalni ravni. Ugotovljeno je, da si slednjega ne da zamišljati brez uvedbe regionalne ravni načrtovanja ter drugačne, bolj sodobne organiziranosti služb, pristojnih za prostorsko načrtovanje. Ker smo z zadnjimi spremembami prostorske zakonodaje neuspešno poskušali racionalizirati načrtovalske postopke, je zopet aktualno vprašanje, ali Slovenija potrebuje krovni zakon, ki bi prostorsko načrtovanje postavil v ustrezno vodilno in koordinacijsko vlogo nasproti posamičnim sektorjem, kar bi bil nujen predpogoj za uveljavitev sodobnega evropsko primerljivega sistema prostorskega načrtovanja.

12 SUMMARY

The master's thesis deals with the meaning and role of the strategic aspect of spatial planning in light of changed social, economic and environmental conditions around the world. The fact is that talk is rife of a crisis in spatial planning on a domestic as well as a global scale. The period of a classical, traditional view of spatial planning as a predominantly authoritative oriented activity is undoubtedly over. In place of traditional planning, where the product - plan was a rather static instrument, the new, so-called cooperative planning is based on a democratically managed process. Therefore, contemporary spatial planning will no longer mean administrative decision-making on future use of land, often even in the absence of professional arguments and with the help of political intervention. In contrast to the above, the focus should instead be directed towards the term *strategic* planning, which distinguishes itself from the former planning approaches in its method of operation. Above all, this includes harmonising interests among different stakeholders who enter the planning process with their so-called industry policies. Strategic planning thus attempts to direct individual decisions and maintain a particularly coordinating role under the given circumstances.

These assumptions also serve as the basis for the principal hypothesis of the thesis, namely that spatial planning desperately requires links between long-term, strategic and short-term, specific (operative) aspects. However, the process of spatial planning must be designed so that the phase of implementing long-term strategic goals will allow transparent negotiations and harmonising of interests in executing individual planning projects. This requires certain conditions to be met. Emphasis must be placed on the (re)enforcement of the process of social communication (discourse) in spatial planning, where the strategic plan sums up social expectations and forms a framework for future operation. Furthermore, monitoring implementation of strategic goals of spatial planning requires a sufficient amount of professionally trained staff. Another important factor is having a clear system of monitoring implementation of strategic goals of spatial planning in place.

In order to test the hypothesis it was first necessary to establish what the basic theoretical starting points are from the strategic aspect of spatial planning. It was found that strategic spatial planning does not have one single definition but rather offers a whole range of

interpretation. The majority of theoretical discussion unquestionably draws the conclusion that the process plays a vital role in contemporary spatial planning. This type of planning thus focuses on the process of achieving the maximum possible consensus amongst the relative planning stakeholders as regards the desired future in the field of the discussed spatial entity.

Decisions adopted at the level of the European Union have a heavy bearing on spatial planning. Based on a review of theoretical points of departure and objectives, including strategic spatial development documents on the EU level, we found that Slovenia has the same obligations and opportunities as all the other member states as regards fulfilling the European principles for sustainable spatial development. They do not set direct obligations, which means that the fundamental element of achieving European standards lies in acting out the relevant roles at individual administrative levels to the best possible effect. Planning at the local level is not excluded from this process.

Based on a review of the systems of spatial planning and environmental management in certain EU member states, we have verified records of the methods used at local levels to monitor strategic guidelines for spatial planning. It was found that the relationship between long-term, strategic, and operative, short-term aspects of spatial planning is not very clearly defined in other countries as well, where effective realisation of strategic guidelines relies to a great extent on administrative organisation of the respective social-political regulation.

The review of strategic spatial planning documents at the EU level is followed by a review of strategic spatial planning and development documents in Slovenia. None of these documents could be reproached of deficiencies which could serve as grounds for inhibition of effective spatial (development) planning. What is open to question is the readiness or competence of respective levels of government to implement them. The analysis of the current situation in spatial planning on the local level, including provisions of valid relevant legislation in Slovenia leads us to the key conclusion that Slovenia still lacks real strategic planning. Due to the prevalent explicit protection requirements, the context of strategic spatial planning has been practically lost.

In order to verify how strategic guidelines of state spatial and development documents are implemented in practice, I present an example of new spatial planning documents adopted by municipality Braslovče. The case study presents how the municipal authorities tried to follow guidelines included in strategic state documents on tourism development planning in their own spatial planning acts.

In relation to this issue, the thesis also deals with the question of state supervision over municipal spatial planning as regards strategic state guidelines and requirements, and also reviews the role of the Ministry of the Environment and Spatial Planning in relation to other departments. It is found that the state does not have an adequate systematic structure of supervision over local spatial planning, whereby it lacks a suitable state body which could play the role of the (strategic) provident institution for spatial planning with regard to organisation and competence of respective departments (ministries).

The conclusion sets out the basic points of departure for a new approach to a more effective spatial planning with proposals on some positions and guidelines for improvements in the field of spatial planning at the local level. It is found that the latter is not feasible without the introduction of a regional level of planning, and a different, more contemporary organisation of the departments competent for spatial planning. As our last attempts of reforming spatial planning legislation have seen us unsuccessfully try to rationalise planning procedures, we are again faced with the current issue of whether Slovenia needs an umbrella act that would set spatial planning in a suitable role of management and coordination in relation to individual sectors, which would be a vital prerequisite for implementation of a contemporary European standard of spatial planning.

VIRI

Albrechts, L. 1999. In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. Abingdon. Oxford. UK. Routledge. Taylor&Francis Group. V International Planning Studies. 1469-9265. Volume 6. Issue 3: 293 – 310.

Albrechts, L., Healey, P. & Kunzmann, K. 2003. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. V: JAPA, Vol. 69, No. 2: 113-129.

A Policy Statement by the Minister of the Regions, Regeneration and Planning, Department for Communities and Local Government. London. 2006.

Barker Review of Land Use Planning: Final Report, Recommendations, 2006. H.M. Treasury, Great Britain: Department for Communities and Local Government. Editor The Stationery Office. 2006.

Bartol, B., 2004. Evropa in strategije (lokalnega) prostorskega razvoja Slovenije. V Škraba, B. (ur.): Zbornik simpozija: Družba, prostor, graditev. Ljubljana. Inženirska zbornica Slovenije Str. 105-110.

Bartol, B. et al. (uredniška skupina), 2004. Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Direktorat za prostor, Urad za prostorski razvoj.

Blaganje, D., 2003. Evropske integracije in prihodnost urejanja prostora v Sloveniji. IB revija, 2-3: 7 – 14.

Blotevogel H. H., 2000. Rationality and Discourse in (Post)Modern Spatial Planning. V Salet, W., Faludi, A. 2000. The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences. Str. 121 – 134.

Blaganje, D., Šantej, B. 2001. Študija izvajanja zakonodaje o urejanju prostora, naselij, stavbnih zemljišč in graditve objektov. Ljubljana. MOP: 67 f.

Bruton, M. J. 1974. The Spirit and Purpose of Planning. London. Hutchinson&Co Ltd.

Bučar, F., Šmidovnik, J. 1975. Javna uprava in občan. Univerza v Ljubljani. Ljubljana. Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo: 334 f.

Cirman A., 2007. Vizija mesta Ljubljane 2025 - izjava. Glasilo MOL št. 8,9/XII: 10-11.

Dimitrovska Andrews K., 2004. Vizija prostorskega razvoja Slovenije: med globalnimi prostorskimi trendi in lokalnimi prostorskimi problemi. V Škraba, B. (ur.): Zbornik simpozija: Družba, prostor, graditev. Ljubljana. Inženirska zbornica Slovenije. Str. 87-92.

ESDP, European Spatial Development Perspective. Potsdam. European Commission. 1999.

Evropska listina o urejanju prostora (Torremolinska listina), Conference Europeene des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire - CEMAT. 1983.

Faludi, A. 2004. Spatial Planning Traditions in Europe: Their Role in the ESDP Process. V: International Planning Studies, Vol. 9; No. 2-3: str. 155-172.

Friedmann, J. 1987. Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action. Princeton NJ, University Press.

Gabrijelčič, P., 2007. Vizija mesta Ljubljane 2025 - izjava. Glasilo MOL, št. 8,9/XII: 13-14.

Glasilo Mestne občine Ljubljana, 2007. Številka 8,9 – Vizija mesta Ljubljana 2025, letnik XII: str. 10-18.

Golobič, M. et al. 2005. Prostorski vplivi sektorskih politik. CRP Konkurenčnost Slovenije. UI RS Ljubljana .

Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, 2000. Conference Europeene des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire - CEMAT, Hannover.

Healey, P. 1997. The revival of strategic spatial planning in Europe. V Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (eds): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London (UCL Press): str. 3 – 19.

Hladnik, J., 2004. Red v evropskem prostoru in Prostorski red Slovenije v lokalnih skupnostih. V Škraba, B. (ur.): Zbornik simpozija: Družba, prostor, graditev. Ljubljana. Inženirska zbornica Slovenije. Str. 137-142.

Hornell, M., PIBC News, Vol.41, No.4/6. članek. <http://www.pibc.bc.ca/pages/hornell.php/>. (12.3.2007)

Hutter, G., Dr. Wiechmann, T. 2005. V »Back to the Future – Emergent Strategies in Strategic Spatial Planning«, referat na konferenci: Regional Studies Association International Conference, Aalborg.

Ivanič, L. v Kumer, A. et al., 2008. Zbirka predpisov o prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč z uvodnimi pojasnili. Ljubljana. Nebra d.o.o.: 49-50.

Jacobs, A. B. 1980. Making City Planning Work. Chicago IL. American Planning Association.: 307 str.

Kos, D. 2002. Prostorsko načrtovanje v tranziciji, Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Teorija in praksa: str. 39 – 50.

Kovač, B., 2007. Vizija mesta Ljubljane 2025 - izjava. Glasilo MOL, št. 8,9/XII: 11-13.

Likar, D., Lah, L., Koščak, M. 1995. Usmeritve in koncepti za prostorski razvoj države – regij – občin. Razvojno raziskovalna naloga. Zaključno poročilo. MOP-Urad RS za prostorsko planiranje. 87 str.

Marušič, I. 1993. Optimizacijski postopki kot sredstvo za vključevanje varovalnih presoj v celokupno in z okoljem skladno prostorsko načrtovanje. Ljubljana. Biotehniška fakulteta. Katedra za krajinsko arhitekturo. Naročnik: Ministrstvo za okolje in prostor.

Marušič, I., Mlakar, A. 2004. Vključevanje analiz ranljivosti prostora v različne ravni urejanja prostora, BF, Naročnika: Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ljubljana. 123 str.

Marušič, J. 2006. Krajinska tipologija in spreminjanje krajine; kaj smo se naučili iz prizadevanj za uresničevanje Evropske konvencije o krajini. V Mlakar, B., Bratina Jurkovič, N.: Zbornik: Evropska konvencija o krajini. 4. srečanje delavnic za izvajanje Evropske konvencije o krajini. Str: 32-42.

Marušič, I., 2009. Teze za razpravo. Dodatek k Poročilu z okrogle mize »Merkantilne, tehnokratske in politične odločitve o prostoru: kam bi del?«. Slovensko društvo evalvatorjev in Urbanistični inštitut RS. Ljubljana.

Mlinar, Z. 1971. Izbrana poglavja iz sociologije lokalnih skupnosti. Skripta, Ljubljana.

Mušič, V. B. 1999. Pripombe k delovnemu osnutku Zakona o urejanju prostora – verzija julij 1999. Prispevek za Ministrstvo za okolje in prostor (nepubl.).

Mušič, V. B., 2000. Globalna vizija prostorskega razvoja Republike Slovenije. UI RS. Ljubljana. Prispevek za Ministrstvo za okolje in prostor (nepubl.).

Mušič, V.B., Dimitrovska Andrews, K., Ogrin, D. 1999-2000. Prostor 2020 – globalna vizija prostorskega razvoja Slovenije. Projekt v okviru priprave SPRS. Priloga. Ministrstvo za okolje in prostor.

Naprudnik, M. 2005. Regionalno in prostorsko ali regionalno-prostorsko planiranje? Dela 24. str. 23 – 35.

Needham, B. 2000. Making Strategic Plans: a Situational Methodology! V Salet, W., Faludi, A., The revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences: str. 79-90.

Neumann, M. 1998. Does Planning need the Plan? APA Journal Spring 1998: str. 208-220.

Novak, J. 2004. Prostorski razvoj in graditev ob vstopu Slovenije v EU. V Škraba, B. (ur.): Zbornik simpozija: Družba, prostor, graditev. Ljubljana. Inženirska zbornica Slovenije.: str. 9-16.

Novak, J., 1990. Razpötja in smeri razvoja v sistemu urejanja prostora. Diplomaska naloga. Ljubljana. Biotehniška fakulteta. Katedra za krajinsko arhitekturo. 107 str.

Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije. 2002. Ljubljana. Ministrstvo za okolje in prostor. Urad RS za prostorsko planiranje.

Ocena stanja na področju urejanja prostora na lokalni ravni v RS. 2002 in dop. 2005. ZUM Maribor. Naročnik: Ministrstvo za okolje in prostor.

Odločba Ustavnega sodišča RS. št. U-I-98/95 z dne 11. julija 1996. UL RS št. 44/96.

Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije. UL RS št. 76/2004.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Občine Braslovče. UL RS št. 16/2008.

Odlok o prostorskem redu Občine Braslovče. UL RS št. 16/2008.

Peterlin, M., 2007. Vizija mesta Ljubljane 2025 - izjava. Glasilo MOL. Št. 8,9/XII: str. 18.

Pogačnik, A. 1996. Prostorski lokacijski potenciali slovenskih mest. naročnik: MOP in MZT, izv.: Ljubljana. FGG, Katedra za prostorsko planiranje.

Pogačnik, A. 2005. Prispevek k integraciji prostorskega, gospodarskega in okoljskega načrtovanja. Dela 24.: str. 49 - 59.

Pogačnik, A., Lavrač, I., Marušič, J., Ravbar, M. 2005. Metodologija integracije razvojnega in prostorskega načrtovanja ter varstva okolja. Univerza v Ljubljani. FGG. 62 str.

Pogačnik, A. 2006. Kako izdelamo prostorske načrte. Maribor. Založba Obzorja. 300 str.

Politika urejanja prostora Republike Slovenije. 2002. Ljubljana. Ministrstvo za okolje in prostor. Urad RS za prostorsko planiranje.

Poročilo o izvajanju 49. in 50. člena zakona o urejanju prostora (Uradni list SRS, št. 18/84 in 15/89) v obdobju od 1.1.1995 do 31.12.2000, s predlogi ukrepov. 2001. Ljubljana. Ministrstvo za okolje in prostor. Urad RS za prostorsko planiranje (nepubl.).

Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij. UL RS št. 110/2008.

Ravbar, M. 2007. Prostorsko planiranje – čemu? Ljubljana. Geodetski vestnik 51/2: 233 – 245.

Ravbar, M. 2005. Regionalni management - izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja. Dela. 24.: str. 61-75.

Rus, A. 2006. Postopki prostorskega urejanja v Avstriji na lokalni ravni. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana. (nepubl.). 46 str.

Salet, W., Faludi, A. 2000. The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences. 300 str.

Šmidovnik, J. 1997. Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi. Pravna praksa 12/97.

Šolar, H. 2005. Prednosti in pasti prostorskega planiranja na regionalni ravni, Dela 24.: str. 77 – 87.

Teritorialna agenda Evropske unije - sprejeta na neformalnem srečanju ministrov za urbani razvoj in teritorialno kohezijo 24. in 25. maja 2007 v Leipzigu. (nepubl.)

http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/mednarodni_dokumenti/

The National Planning Report. The New Map of Denmark. Spatial Planning Under New Conditions. 2006.

The New Charter of Athens, 2003, The European Council of Town Planner's Vision for Cities in the 21th century, Lisbon, November 2003.

UNECE, 2008. Spatial planning - Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, UN Economic Commission for Europe.

Uredba o prostorskem redu Slovenije. UL RS št. 122/2004.

Van den Broek, J., 1995. Sustainable Strategic Planning: a way to localise Agenda 21. V: Proceedings of the Nakuru Consultative Workshop. Nakuru, Kenya, Municipal Council of Nakuru&UNCHS (Habitat).

Vogelij, J. 2006. Regional Planning Towards Territorial Cohesion. ECSP. Vabilo na e-razpravo (nepubl.).

Zakon o prostorskem načrtovanju. UL RS št. 33/2007 in 70/08-ZVO-1B.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov. UL RS št. 126/2007.

Zakon o urejanju prostora. ZureP-1. UL RS št. 110/2002 in 08/2003.

Zakon o urejanju prostora. ZureP. UL SRS št. 18/84 in 15/89.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. ZUN. UL SRS št. 18/84 in naslednji.

Zakon o stavbnih zemljiščih. UL RS. Št. 18/84 in naslednji.

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. UL RS št. 48/90.

Zakon o gozdovih. UL RS št. 30/93, 67/02 in 110/07.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. UL RS št. 55/03 (uradno prečiščeno besedilo).

Zakon o regionalnem prostorskem planiranju. UL SRS št. 16/67.

Zakon o varstvu okolja. UL RS št. 39/06-UPB, 49/06-ZmetD, 66/06-odločba US, 33/07-ZPNačrt in 70/08.

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

Zakon o varstvu kulturne dediščine. UL RS št. 16/08

Zakon o vodah. UL RS št. 67/02 (ZV-1) in 57/08 (ZV-1A).

Zakon o spodbujanju razvoja turizma. UL RS št. 02/04.

Zakon o lokalni samoupravi. UL RS št. 94/2007 (Uradno prečiščeno besedilo).

Zakon o dopolnitvi zakona o lokalni samoupravi. UL RS št. 76/2008.

Zakon o državni upravi. UL RS št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05.