

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

Kandidatka:

**Naja Marot**

# **Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja**

**Doktorska disertacija št. 207**

**Mentor:**

izr. prof. dr. Senko Pličanič

Ljubljana, 18. 10. 2010

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
*gradbeništvo in  
geodezijo*



*INTERDISCIPLINARNI PODIPLOMSKI  
ŠTUDIJ PROSTORSKEGA IN  
URBANISTIČNEGA PLANIRANJA-IPŠPUP*

*DOKTORSKI ŠTUDIJ*

Kandidatka:

**NAJA MAROT, univ. dipl. geogr.**

**PRESOJA VLOGE PROSTORSKE ZAKONODAJE V  
SLOVENSKEM SISTEMU PROSTORSKEGA  
PLANIRANJA**

Doktorska disertacija štev.: 207

**AN ASSESSMENT OF THE ROLE OF SPATIAL  
PLANNING LEGISLATION IN THE SLOVENIAN  
SPATIAL PLANNING SYSTEM**

Doctoral thesis No.: 207

Soglasje k temi doktorske disertacije je dala Komisija za doktorski študij na 11. redni seji 11. septembra 2008 in za mentorja imenovala prof. dr. Senka Pličaniča, UL PF.

Ljubljana, 18. oktober 2010



Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
gradbeništvo in  
geodezijo



**Komisijo za oceno ustreznosti teme doktorske disertacije v sestavi**

- izr. prof. dr. Senko Pličanič, UL PF – IJU
- doc. dr. Mojca Golobič, UL BF
- prof. dr. Andrej Pogačnik

je imenoval Senat Fakultete za gradbeništvo in geodezijo na 17. redni seji dne 23. aprila 2008.

**Komisijo za oceno doktorske disertacije v sestavi**

- izr. prof. dr. Senko Pličanič, UL PF
- izr. prof. dr. Mojca Golobič, UL BF
- doc. dr. Polona Kovač, UL FU
- prof. dr. Andrej Pogačnik

je imenoval Senat Fakultete za gradbeništvo in geodezijo na 12. redni seji dne 23. junija 2010.

**Komisijo za zagovor doktorske disertacije v sestavi**

- prof.dr. Matjaž Mikoš, dekan UL FGG, predsednik
- izr. prof. dr. Senko Pličanič, UL PF, mentor
- izr. prof. dr. Mojca Golobič, UL BF
- doc. dr. Polona Kovač, UL FU
- prof. dr. Andrej Pogačnik.

je imenoval Senat Fakultete za gradbeništvo in geodezijo na 13. redni seji dne 29. septembra 2010.



Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
*gradbeništvo in  
geodezijo*



## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana **NAJA MAROT, univ. dipl. geogr.**, izjavljam, da sem avtorica doktorske disertacije z naslovom: » **PRESOJA VLOGE PROSTORSKE ZAKONODAJE V SLOVENSKEM SISTEMU PROSTORSKEGA PLANIRANJA**«.

Ljubljana, 18. oktober 2010

.....  
(podpis)



Stran za popravke





UDK	<i>711.000.34:349.44(497.4)(043.3)</i>
Avtor	Naja Marot, univ. dipl. geogr.
Mentor	izr. prof. dr. Senko Pličanič
Naslov	Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja
Obseg in oprema	259 str. , 31 pregl., 28 slik, 24 graf., 2 pril.
Ključne besede	teorija prostorskega planiranja, prostorska zakonodaja, sistem prostorskega planiranja, presoja učinkov predpisov, analiza akterjev
Izvleček	Prva prostorska zakonodaja v Sloveniji je bila sprejeta leta 2003 in nato leta 2007 že nadomeščena z novo. Prevladujoče razmišljanje je namreč bilo, da le sprejetje nove zakonodaje lahko prinese tako zelene spremembe in rešitve problematike v slovenskem prostorskem razvoju in planiranju. Da bi izboljšali negativno podobo zakonodaje v sistemu in da bi zadostili potrebi po celoviti presoji prostorske zakonodaje, smo razvili presojo učinkov predpisov, jo prilagodili za potrebe prostorske zakonodaje in jo nato tudi izvedli. Več poudarka kot običajno v takšnih presojah je bilo na družbenih vidikih in trajnostnem razvoju kot prevladujočem razvojnem načelu v planiranju. Vloga prostorske zakonodaje je bila ocenjena na podlagi naslednje hipoteze: Če prostorska zakonodaja ustreza kriterijem dobre prostorske zakonodaje, potem svojo vlogo v sistemu prostorskega planiranja opravlja dobro. Zakonodajo smo ocenjevali po naslednjih šestih kriterijih: razumljivost, izvedljivost, učinkovitost, transparentnost in odprtost, sprejemljivost in trajnostni razvoj. Podatke za presoje smo dobili ločeno iz treh virov: predstavniki občin so izpolnili vprašalnik, predstavniki načrtovalskih podjetij so sodelovali v intervjujih, izvedena je bila primerjalna analiza vseh treh zakonodajnih dokumentov, ki je bila dopolnjena z rezultati obstoječih študij. Rezultati kažejo, da prostorska zakonodaja kriterijem ustreza le delno. Najmanj uspešna je pri doseganju izvedljivosti in učinkovitosti, saj teh dveh kriterijev ne dosega. Oceno „delno ustreza“ so dobili kriteriji razumljivost, odprtost, legitimnost in trajnostni razvoj z najvišjo oceno, saj je vključen v večino prostorskorazvojnih konceptov.



UDC	<i>711.000.34:349.44(497.4)(043.3)</i>
Author	Naja Marot, BSc in Geography
Supervisor	assoc. prof. dr. Senko Pličanič
Title	An assessment of the role of spatial planning legislation in the Slovenian spatial planning system
Notes	259 p., 31 tab., 28 fig., 24 graph., 2 app.
Key words	theory of spatial planning, spatial planning legislation, land use law, system of spatial planning, regulatory impact assessment, evaluation of actors
Abstract	<p>In Slovenia we got first modern Spatial Planning Act only in 2003. In 2007 the adoption of the newest Spatial Planning Act followed. With no evidence available, the prevailing understanding was that planning legislation caused the present diminishing state of Slovenian planning thus needed to be, and was changed. To overcome “the bad image” planning legislation has in the planning system and to fulfil the need for a comprehensive assessment, the method of regulatory impact assessment was developed and adapted to the specifics of the planning, and then performed in the case of Spatial Planning Act from 2007. More emphasis as usually in regulatory impact assessment was put on the social aspects. The role of Spatial Planning Act was addressed through its quality with the following hypothesis: If the Spatial Planning Act fulfils the criteria of good regulation than it discharges its functions in the planning system successfully. The selected criteria of good regulation were effectiveness and efficiency, comprehensibility, feasibility, transparency, legitimacy and sustainability. The input for the assessment came from different data sources: the municipal planners answered the written questionnaires; eleven interviews with the representatives of planning companies were performed. Additionally, comparative analysis was done for the acts and upgraded with the results of existing studies. The results show that planning legislation corresponds the criteria only partially. The least successful is act regarding the feasibility, effectiveness and efficiency which are not achieved. Estimation “partially achieved” was assigned to criteria of comprehensibility, legitimacy, transparency and openness and sustainability with the best estimation due to a wider use of spatial planning concept.</p>



## Zahvala

V procesu priprave doktorske disertacije sem sodelovala s številnimi posamezniki, ki se jim želim na tem mestu zahvaliti.

Najprej se zahvaljujem vsem predstavnikom občin, ki so kljub prezasedenosti in »anketni izčrpanosti« našli čas za izpolnitev anketnega vprašalnika, in predstavnikom načrtovalskih podjetij za sodelovanje v intervjuju. Na gostovanju na Zveznem nemškem uradu za prostorsko planiranje mi je bil v izjemno pomoč gospod Klaus Einig s sodelavci, ki me je seznanil z delom urada in oddelka za regionalni razvoj, nemškim prostorskim planiranjem in zlasti z različnimi metodami presoj sistemov prostorskega planiranja. Na University of Michigan sem sodelovala s profesorjem Richardom Nortonom, ki mi je dal precej uporabnih nasvetov in me usmerjal pri študiju teorije planiranja, enako pomembna je podpora in skupen študij študentov doktorskega študija na Taubman College of Architecture in Planning, s katerimi smo skupaj reševali doktorske zagonetke. *David, Neha, Paul, Shanna and Deidra, thanks to you all.* Zahvala gre tudi Andreju Herakoviču za skrbno pripravo kart in obema lektoricama za pregled naloge.

Na slovenskih tleh je potekalo plodno sodelovanje z vsemi člani komisije, od katerih je vsak pripomogel k izboljšavi pokritosti svojega področja: profesor Pogačnik je skrbel za ustrezno pokritost slovenskega prostorskega planiranja in teorije planiranja, profesorica Kovač za ustrezen pregled presoje učinkov predpisov in mentor, profesor Pličanič, za ustreznost besedila na področju javne uprave in prostorske zakonodaje. Iskrena zahvala vsem. Največ je k uspešno izvedeni raziskavi prispevala profesorica Mojca Golobič, ki me je kot raziskovalna mentorica vpeljala v raziskovalni svet in delo Urbanističnega inštituta Republike Slovenije ter mi bila vsakodnevno na voljo za vsebinske in metodološke nasvete ter včasih tudi za osebno spodbudo, za kar se ji še enkrat posebej zahvaljujem.

Zadnja zahvala je namenjena moji družini, ki me je že v rani mladosti naučila, da je znanje dobra naložba in da se vanj splača vlagati, četudi včasih za ceno prostega časa in zasebnega življenja. Hvala tudi partnerju za vso podporo, razumevanje in skrb za vsakodnevne opravke, ki so bili zaradi študija pogosto odrinjeni na stran.



Umetnost napredka je v ohranjanju reda v spremembah in sprememb v redu.  
Norberg-Schulz, 1980





## **Kazalo**

<b>1 UVOD</b>	<b>1</b>
1.1 Uvodne besede	1
1.2 Namen in cilji	3
1.3 Hipoteze in koncept raziskave	4
<b>2 VLOGA PROSTORSKE ZAKONODAJE V SISTEMU PROSTORSKEGA PLANIRANJA</b>	<b>10</b>
2.1 Opredelitev prostorskega planiranja	10
2.2 Opredelitev sistema prostorskega planiranja	13
2.2.1 Prostor	14
2.2.2 Deležniki v sistemu	18
2.3 Vloga prostorske zakonodaje	21
2.3.1 Pomen zakonodaje v pravnem sistemu	22
2.3.2 Vloga prostorske zakonodaje	25
2.3.3 Odnos med prostorsko zakonodajo in njenimi izvajalci	33
2.4 Prostorsko planiranje na ravni EU	38
2.5 Razvoj slovenske prostorske zakonodaje	41
<b>3 METODE PRESOJE VLOGE PROSTORSKE ZAKONODAJE</b>	<b>46</b>
3.1 Presoja učinkov predpisov	46
3.1.1 Opredelitev in razvoj	46
3.1.2 Izvajanje PUP v posameznih državah	49
3.1.3 Metode PUP	53
3.1.4 Primeri presoje prostorske zakonodaje	58
3.1.4.1 PUP za angleški prometni zakon	58
3.1.5 Primeri presoj slovenske prostorske zakonodaje	62
3.1.6 Ocena uporabnosti PUP	68
3.2 Primeri drugih presoj učinkov in družbeno usmerjenih teorij	70
<b>4 ZASNOVA METODE</b>	<b>74</b>
4.1 Utemeljitev pristopa	74
4.2 Načela – referenčni okvir presoje	76
4.3 Metode in deležniki	82

<b>5 REZULTATI</b>	<b>86</b>
<b>5.1 OPIS VIROV ZA PRESOJO</b>	<b>86</b>
5.1.1 Zakoni, vključeni v primerjalno analizo	86
5.1.2 Vzorec občin	87
5.1.3 Vzorec načrtovalskih podjetij	91
<b>5.2 O SISTEMU PROSTORSKEGA PLANIRANJA IN VLOGI ZAKONODAJE V NJEM</b>	<b>92</b>
5.2.1 Primerjava zakonov	92
5.2.2 Mnenje občin	92
5.2.2.1 Vloga prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja	92
5.2.2.2 Vloga zakonodaje in drugih dejavnikov pri nastanku prostorskih problemov	95
5.2.3 Mnenje podjetij	102
5.2.3.1 Vloga prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja	102
5.2.3.2 Pogled na regionalno in strateško prostorsko planiranje	107
<b>5.3 OCENA PO KRITERIJU RAZUMLJIVOST</b>	<b>110</b>
5.3.1 Primerjalna analiza zakonov	110
5.3.1.1 Opredelitev pojmov	110
5.3.1.2 Opredelitev nalog	111
5.3.2 Mnenje občin	112
5.3.2.1 Razumevanje opredeljenih pojmov	112
5.3.2.2 Razumevanje opredeljenih nalog	114
5.3.3 Mnenje podjetij	115
5.3.3.1 Razumevanje opredeljenih pojmov	115
5.3.3.2 Razumevanje opredeljenih nalog	116
<b>5.4 OCENA PO KRITERIJU IZVEDLJIVOST</b>	<b>116</b>
5.4.1 Primerjalna analiza zakonov	116
5.4.1.1 Razdelitev pristojnosti po ravneh	116
5.4.1.2 Opredelitev prostorskih aktov	120
5.4.2 Mnenje občin	125
5.4.2.1 Kadrovske rešitve za področje prostorskega planiranja	125
5.4.2.2 Vpliv odcepitve občin na prostorsko planiranje	130
5.4.2.3 Vpliv posameznih skupin deležnikov na prostorski razvoj	131
5.4.2.4 Poraba sredstev občinskega proračuna za prostorski razvoj	134
5.4.3 Mnenje podjetij	137
5.4.3.1 Kadrovske rešitve občin za področje prostorskega planiranja	137
5.4.3.2 Kadrovske rešitve podjetij za področje prostorskega planiranja	138
5.4.3.3 Problematika izobraževanja na področju prostorskega planiranja	138
<b>5.5 OCENA PO KRITERIJU UČINKOVITOST</b>	<b>139</b>
5.5.1 Primerjalna analiza zakonov	139
5.5.1.1 Prostorski ukrepi	139
5.5.1.2 Načrtovalski postopek	140
5.5.1.3 Kazni	142
5.5.2 Mnenje občin	143
5.5.2.1 Pojavnost posameznih prostorskih procesov v občini	143
5.5.2.2 Uspešnost reševanja problemov prostorskega razvoja	144
5.5.2.3 Uporaba prostorskih ukrepov	145
5.5.2.4 Sodelovanje občin v EU-projektih s prostorsko-planersko tematiko	148
5.5.2.5 Razvojna dejavnost občin, ocenjena s številom izdanih gradbenih dovoljenj	149
5.5.2.6 Kakovost sodelovanja z deležniki	151
5.5.2.7 Dosežki prostorskega razvoja	153
5.5.2.8 Doseganje državnih ciljev na področju prostorskega razvoja	155
5.5.2.9 Dosežena faza izdelave OPN	156

5.5.2.10	Težave pri izdelavi OPN	158
5.5.2.11	Višina porabljenih sredstev zaradi sprememb zakonodaje in/ali v postopku izdelave prostorskih aktov	159
5.5.3	Mnenje podjetij	160
5.5.3.1	Dosežena faza in dolžina postopka izdelave OPN	160
5.5.3.2	Težave pri izdelavi OPN	162
5.5.3.3	Ocena kakovosti sodelovanja z deležniki	164
<b>5.6</b>	<b>OCENA PO KRITERIJU SPREJEMLJIVOST</b>	<b>166</b>
5.6.1	Primerjalna analiza zakonov	166
5.6.1.1	Odnos do prostorske zakonodaje s poudarkom na odnosu med politiko in prostorskim planiranjem	166
5.6.1.2	Postopek priprave in sprejema najnovejše prostorske zakonodaje	171
5.6.2	Mnenje občin	172
5.6.2.1	Asociacije na prostorsko zakonodajo	172
5.6.2.2	Odnos med politiko in prostorskim planiranjem	173
5.6.2.3	Sodelovanje pri pripravi nove zakonodaje	174
5.6.3	Mnenje podjetij	174
5.6.3.1	Asociacije na prostorsko zakonodajo	174
5.6.3.2	Odnos med politiko in prostorskim planiranjem	174
5.6.3.3	Sodelovanje pri pripravi nove prostorske zakonodaje	175
5.6.3.4	Vpliv spreminjanja zakonodaje na delo prostorskih planerjev	176
<b>5.7</b>	<b>OCENA PO KRITERIJU TRANSPARENTNOST IN ODPRTOST</b>	<b>176</b>
5.7.1	Primerjalna analiza zakonov	176
5.7.1.1	Oblike sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih aktov	176
5.7.2	Mnenje občin	177
5.7.2.1	Načini obveščanja javnosti o dejavnostih na področju prostorskega planiranja	177
5.7.2.2	Stopnja sodelovanja javnosti	178
5.7.2.3	Dojemanje sodelovanja javnosti	178
5.7.3	Mnenje podjetij	180
5.7.3.1	Stopnja sodelovanja javnosti	180
<b>5.8</b>	<b>OCENA PO KRITERIJU TRAJNOSTNI RAZVOJ</b>	<b>182</b>
5.8.1	Primerjalna analiza zakonov	182
5.8.1.1	Opredelitev načel prostorskega razvoja	182
5.8.1.2	Opredelitev ciljev prostorskega razvoja	183
5.8.1.3	Vloga strokovnih podlag	184
5.8.2	Mnenje občin	185
5.8.2.1	Cilji prostorskega razvoja občin in zastopnost trajnostnega razvoja v njih	185
5.8.2.2	Doseganje cilja trajnostni razvoj	186
5.8.3	Mnenje podjetij	186
5.8.3.1	Ocena ustreznosti cilja trajnostnega razvoja	186
5.8.3.2	Doseganje cilja trajnostnega razvoja	187
<b>5.9</b>	<b>CELOVITA OCENA DOSEGANJA KRITERIJEV DOBRE PROSTORSKE ZAKONODAJE</b>	<b>189</b>
5.9.1	Ocena občin	189
5.9.2	Ocena podjetij	190
5.9.3	Primerjava številčnih ocen občin in podjetij	191
5.9.4	Povzetek opisnih ocen kazalnikov za posamezne kriterije	192
5.9.4.1	Povzetek opisnih ocen kazalnikov za kriterije za analizo zakonskih besedil	192
5.9.4.2	Povzetek opisnih ocen kazalnikov za kriterije za anketne vprašalnike občin	193
5.9.4.3	Povzetek opisnih ocen kazalnikov za kriterije za intervjuje z načrtovalskimi podjetji	196

<b>5.10 TIPOLOGIJA UREJANJA PROSTORA</b>	<b>198</b>
5.10.1 Tipologija upravljavske sposobnosti občin na področju prostorskega planiranja	198
5.10.2 Tipologija izvajanja prostorskega planiranja	201
5.10.3 Tipologija uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje	203
5.10.4 Tipologija prevladujoče miselnosti v prostorskem planiranju	204
<b>6 RAZPRAVA</b>	<b>208</b>
<b>6.1 O vlogi prostorske zakonodaje in sistemu prostorskega planiranja</b>	<b>208</b>
<b>6.2 O razumljivosti</b>	<b>213</b>
<b>6.3 O izvedljivosti</b>	<b>214</b>
<b>6.4 O učinkovitosti</b>	<b>217</b>
<b>6.5 O sprejemljivosti</b>	<b>223</b>
<b>6.6 O transparentnosti in odprtosti</b>	<b>224</b>
<b>6.7 O trajnostnem razvoju</b>	<b>226</b>
<b>6.8 O metodi</b>	<b>227</b>
<b>7 SKLEP</b>	<b>229</b>
<b>8 POVZETEK</b>	<b>236</b>
<b>9 SUMMARY</b>	<b>240</b>
<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>244</b>
<b>PRILOGE</b>	

## Kazalo preglednic

Preglednica 1: Primerjava različnih tipov planiranja po izbranih elementih	12
Preglednica 2: Spreminjanje rabe zemljišč v Sloveniji	15
Preglednica 3: Površina in delež pozidanih zemljišč izbranih evropskih držav	16
Preglednica 4: Faze postopka RIA	51
Preglednica 5: Avstralski kazalniki izvajanja zakonodaje	57
Preglednica 6: Matrika povezav v analizi sistemov prostorskega upravljanja	62
Preglednica 7: Različna vloga deležnikov v političnem procesu	70
Preglednica 8: Matrični pregled zasnovane presoje	80
Preglednica 9: Osnovna naloga občinskega prostorskega načrtovanja	93
Preglednica 10: (Ne)strinjanje s pogledi na načrtovanje	94
Preglednica 11: Prevladujoče smeri prostorskega načrtovanja	95
Preglednica 12: Prevladujoče poimenovanje za izbrane pojave	114
Preglednica 13: Strateški prostorski akti v prostorski zakonodaji iz let 1984, 2003 in 2007	121
Preglednica 14: Izvedbeni prostorski akti v prostorski zakonodaji iz let 1984, 2003 in 2007	121
Preglednica 15: Število oseb, zaposlenih za prostorsko načrtovanje, po slovenskih občinah	126
Preglednica 16: Sumarna preglednica za zaposlovanje	130
Preglednica 17: Povprečna ocena vpliva posameznih skupin deležnikov na prostorski razvoj	132
Preglednica 18: Največji in najmanjši delež občinskega proračuna, namenjen dejavnosti prostorskega načrtovanja	136
Preglednica 19: Uspešnost reševanja prostorskih problemov s prostorsko zakonodajo	145
Preglednica 20: Pogostost rabe posameznih prostorskih ukrepov	147
Preglednica 21: Ocena pomena posameznih prostorskih ukrepov pri zagotavljanju večje kakovosti prostora	148
Preglednica 22: Dosežki prostorskega razvoja občin glede na tip občin	154
Preglednica 23: Nevtralne in negativne asociacije na zakonodajo	173
Preglednica 24: Raven strinjanja z izjavami o sodelovanju javnosti	179
Povprečna numerična in opisna ocena doseganja kriterijev dobre zakonodaje, občine in podjetja	192
Preglednica 25: Opisna ocena kazalnikov za kriterije za ZUreP-1 in ZPNačrt	193
Preglednica 26: Opisna ocena kazalnikov za kriterije po mnenju občin	194
Preglednica 27: Opisna ocena kazalnikov za kriterije po mnenju podjetij	196
Preglednica 28: Sumarna preglednica le za kriterije	198
Preglednica 29: Značilnosti posameznih skupin glede izvajanja prostorskega načrtovanja	202
Preglednica 30: Tipi občin po dojetju prostorskega planiranja	205

## List of tables

Table 1: Comparison of types of planning by the list of chosen elements	12
Table 2: Change in land use in Slovenia	15
Table 3: Surface and share of built-up land in chosen EU members	16
Table 4: Phases of the RIA process	51
Table 5: Australian indicators to monitor legislation implementation	57
Table 6: Matrix of connections in the analysis of systems of spatial management	62
Table 7: The Roles the actors play in the political process	70
Table 8: Matrix overview of the assessment draft	80
Table 9: Major task of municipal spatial planning	93
Table 10: (Non-)agreement with the views on planning	94
Table 11: Predominating types of spatial planning	95
Table 12: Prevailing terms for the selected phenomena	114
Table 13: Strategic spatial acts in spatial planning legislation from 1984, 2003 and 2007	121
Table 14: Implementing spatial acts in spatial planning legislation from 1984, 2003 and 2007	121
Table 15: Number of persons employed in the spatial planning field in Slovenian municipalities	126
Table 16: Summary table for the employment statistics	130
Table 17: Average impact assessment of individual actors on spatial development	132
Table 18: Maximum and minimum share spent on planning activities in municipalities	136
Table 19: Efficiency of planning legislation solving spatial development problems	145
Table 20: Frequency of use of planning instruments	147
Table 21: Evaluation of the importance of specific spatial instrument in delivering the higher quality of space	148
Table 22: Spatial development achievements of municipalities, listed by the type	154
Table 23: Neutral and negative associations with legislation	173
Table 24: Level of agreement with statements describing public participation	179
Table 25: Average numeric and descriptive estimation of meeting the criteria of good legislation, given by municipalities and companies	192
Table 26: Descriptive estimation of indicators, defined by the criteria for Spatial Planning Act in 2003 and 2007	193
Table 27: Descriptive estimation of the indicator for each criterion given by municipalities	194
Table 28: Descriptive estimation of indicators for each criterion given by planning companies	196
Table 29: Summary table for the criteria	198
Table 30: Characteristics of individual groups regarding the implementation of spatial planning	202
Table 31: Municipalities by typology of planning thought	205

## Kazalo grafikonov

Grafikon 1: Osnovna naloga občinskega prostorskega načrtovanja	93
Grafikon 2: Dejavniki izoblikovanja izbranih prostorskih problemov	96
Grafikon 3: Dejavniki reševanja izbranih prostorskih problemov	96
Grafikon 4: Primerjava težav z razumevanjem zakonov ZUreP-1 (2003) in ZPNačrt (2007)	112
Grafikon 5: Izobrazbena struktura zaposlenih po stroki	127
Grafikon 6: Trend spreminjanja deleža porabe občinskega proračuna za potrebe prostorskega načrtovanja med letoma 1999 in 2008 za izbrane občine in Slovenijo	135
Grafikon 7: Pojavnost posameznih prostorskih problemov v občinah	144
Grafikon 8: Uspešnost reševanja prostorskih problemov s pomočjo prostorske zakonodaje	146
Grafikon 9: Razlika v naravi dosežkov (prostorskega) razvoja med mestnimi in ruralnimi občinami	153
Grafikon 10: Prikaz izbranih kategorij za vprašanje o doseganju ciljev prostorskega razvoja	155
Grafikon 11: Delež občin v posamezni fazi priprave OPN	157
Grafikon 12: Težave pri izdelavi OPN glede na izvor	158
Grafikon 13: Razredi porabe občinskih sredstev zaradi sprememb prostorske zakonodaje in v postopku priprave novih prostorskih aktov	160
Grafikon 14: Razmerje med politiko in prostorskim planiranjem	173
Grafikon 15: Stolpcični histogram frekvenc rabe posameznih medijev	177
Grafikon 16: Prikaz dosežene ravni sodelovanja javnosti v občinah	178
Grafikon 17: Strinjanje glede izjav o sodelovanju javnosti	179
Grafikon 18: Usmerjenost prostorskih ciljev občin	185
Grafikon 19: Ustreznost kriterijem dobre zakonodaje in upravljanja za ZPNačrt (2007), ocenjena s strani občin	190
Grafikon 20: Ustreznost kriterijev dobre zakonodaje in upravljanja za ZPNačrt (2007), ocenjena s strani podjetij	191
Grafikon 21: Primerjava ocen kriterijev med občinami in podjetij	192
Grafikon 22: Prikaz odvisnosti tipologije upravljalvske sposobnosti od velikostne tipologije	201
Grafikon 23: Prikaz povezanosti tipologije uspešnosti izvajanja zakonodaje z dojetjem prostorskega planiranja	206
Grafikon 24: Prikaz povezanosti tipologije uspešnosti izvajanja zakonodaje (z združenimi kategorijami za uspešnost) z dojetjem prostorskega planiranja	207



## List of graphs

Graph 1: Major task of municipal spatial planning	93
Graph 2: Factors influencing the appearance of chosen spatial problems	96
Graph 3: Factors influencing the improvement of chosen spatial problems	96
Graph 4: Comparison of difficulties in understanding of the Spatial Planning Acts from 2003 in 2007	112
Graph 5: Education structure of employees by profession	127
Graph 6: Percentage of municipal budget assigned to spatial planning activities, selected municipalities and Slovenia, 1999-2008	135
Graph 7: Presence of spatial problems in municipalities	144
Graph 8: Successfulness of planning legislation in solving spatial problems	146
Graph 9: Comparison of (spatial) development achievements of urban and rural municipalities	153
Graph 10: Selected criteria for the implementation of spatial development objectives	155
Graph 11: Phase of the local master plan preparation process	157
Graph 12: Obstacles in the preparation of the local master plan by their source	158
Graph 13: Categories of municipalities' expenditure caused by the change of spatial planning legislation	160
Graph 14: Nature of relationship between politics and spatial planning	173
Graph 15: Types of media municipalities use to communicate with the locals	177
Graph 16: Level of public participation in municipal spatial planning	178
Graph 17: Prevailing opinion of public participation	179
Graph 18: Aspects of municipal spatial development objectives	185
Graph 19: Compliance of Spatial Planning Act (2007) to the criteria of good regulation, evaluated by the municipalities	190
Graph 20: Compliance of Spatial Planning Act (2007) to the criteria of good regulation, evaluated by the planning companies	191
Graph 21: Comparison of numeric assessments done by municipalities and companies	192
Graph 22: Correlation between typology of capacity and typology of size	201
Graph 23: Correlation between typology of planning legislation implementation and typology of prevailing planning thought	206
Graph 24: Correlation between typology of planning legislation implementation (joint categories of implementation level) and typology of prevailing planning thought	207

## Kazalo slik

Slika 1: Koncept raziskave	5
Slika 2: Zemljišče in konfliktni interesi na njem	17
Slika 3: Ravnanje v skladu z zakonom	23
Slika 4: Vsaj tri strani – trije različni pogledi na razumevanje in izvajanje zakonodaje	23
Slika 5: Povezava med fizičnimi, kulturnimi in pravnimi elementi sistema	27
Slika 6: Pojavni in ontološki vidiki javnega interesa	30
Slika 7: Vplivi na zakonodajno odločanje	34
Slika 8: Model komunikacije po Habermasu	36
Slika 9: Shema sistema prostorskega planiranja po ZUreP-1	43
Slika 10: Shema sistema prostorskega planiranja po ZPNačrt	45
Slika 11: Postopek PUP	54
Slika 12: Občine, ki so odgovorile na vprašalnik, in njihova zastopanost po regijah	88
Slika 13: Občine glede na ustreznost zakonskemu kriteriju	89
Slika 14: Reklamni panoji, umeščeni v podeželsko pokrajino	97
Slika 15: Propadajoči stanovanjski objekti	98
Slika 16: Svoboda lastnikov pri izbiri barve fasad	100
Slika 17: Prikaz števila zaposlenih na področju prostorskega načrtovanja	126
Slika 18: Tip organizacije občinske uprave za področje prostorskega načrtovanja	129
Slika 19: Prikaz velikosti vpliva posameznih deležnikov na prostorski razvoj občine	133
Slika 20: Delež, ki so ga občine namenile za dejavnost prostorskega načrtovanja v letu 2008	137
Slika 21: Razmerje med gradbenimi dovoljenji, izdanimi za stanovanjske in nestanovanjske stavbe	151
Slika 22: Prikaz pogostosti in kakovosti sodelovanja med občino in drugimi deležniki v sistemu prostorskega načrtovanja pri reševanju prostorskih problemov	152
Slika 23: Kartografski prikaz faze izdelave OPN, v kateri so bile posamezne občine januarja 2010	157
Slika 24: Tipologija upravljalvske sposobnosti občin na področju prostorskega planiranja	199
Slika 25: Tipologija velikosti in prostorske umeščenosti občin	200
Slika 26: Tipologija izvajanja prostorskega planiranja	203
Slika 27: Tipologija uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje	204
Slika 28: Tipologija prevladujoče miselnosti v prostorskem planiranju	205

## List of figures

Figure 1: Research concept	5
Figure 2: Conflict of interests on the land	17
Figure 3: Considering the law while performing activities	23
Figure 4: Three aspects of comprehension and implementation of the law	23
Figure 5: Connection between physical, cultural and legal elements of the system	27
Figure 6: Phenomenal and ontological aspects of the public interest	30
Figure 7: Factors, influencing decision making in legislative process	34
Figure 8: Communication model as per Habermas	36
Figure 9: Spatial planning system introduced by Spatial Planning Act (2003)	43
Figure 10: Spatial planning system introduced by Spatial Planning Act (2007)	45
Figure 11: Regulatory impact assessment procedure	54
Figure 12: Responding municipalities and their regional distribution	88
Figure 13: Division of municipalities by the legal criteria for municipality establishment	89
Figure 14: Billboards in the country side	97
Figure 15: Dilapidation of housing properties	98
Figure 16: Colourful fronts of random houses	100
Figure 17: Number of employees in spatial planning field	126
Figure 18: Municipalities regarding the type of municipality administration organization in the field of spatial planning	129
Figure 19: Size of the influence actors have on the spatial development in a municipality	133
Figure 20: Share of municipal budget, spent of planning activities	137
Figure 21: Ratio between building permits approved for housing and other development	151
Figure 22: Frequency and quality of co-operation in between the actors in the system of spatial planning when solving local spatial problems	152
Figure 23: State of municipal spatial plan preparation in January 2010	157
Figure 24: Typology of municipalities regarding their capacity for spatial planning	199
Figure 25: Typology of size and location of municipality	200
Figure 26: Typology of spatial planning delivery	203
Figure 27: Typology of spatial planning legislation implementation	204
Figure 28: Typology of prevailing planning thought	205

## **Kazalo prilog**

Priloga A: Vprašalnik za občine

Priloga B: Predloga za intervju

### **List of appendices**

Appendix A: Questionnaire for municipalities

Appendix B: Interview questions for planning companies

## Okrajšave in simboli

CNVOS – Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij  
CPVO – celovita presoja vplivov na okolje  
DLN – državni lokacijski načrt  
DSPN – državni strateški prostorski načrt  
DPN – državni prostorski načrt  
DZ RS – Državni zbor Republike Slovenije  
EU – Evropska unija  
GJS – gospodarska javna služba  
LN – lokacijski načrt  
MJU – ministrstvo za javno upravo  
MKGP – ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano  
MOP – ministrstvo za okolje in prostor  
NIMBY – *not in my backyard*/ne na mojem dvorišču  
OIC – obrtno-industrijska cona  
OLN – občinski lokacijski načrt  
OPN – občinski prostorski načrt  
OPPN – občinski podrobni prostorski načrt  
OSPN – občinski strateški prostorski načrt  
PA – prostorski akt  
PIP – prostorski izvedbeni pogoji  
PRS – Prostorski red Slovenije  
PUP – presoja učinkov predpisov oz. prostorski ureditveni pogoji  
PVO – presoja vplivov na okolje  
RIA – *regulatory impact assessment*/presoja učinkov predpisov, presoja učinkov regulacije  
RPN – regionalni prostorski načrt  
RRA – regionalna razvojna agencija  
RRP – regionalni razvojni program  
RZPR – regionalna zasnova prostorskega razvoja  
SIA – *social impact assessment*/presoja družbenih učinkov  
SPRO – strategija prostorskega razvoja občine  
SPRS – strategija prostorskega razvoja Slovenije  
SSKJ – Slovar slovenskega knjižnega jezika  
SVLR – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko  
TIA – *territorial impact assessment*/presoja prostorskih učinkov  
UN – urbanistični načrt  
ZGO-1 – zakon o graditvi objektov  
ZLS-UPB1 – zakon o lokalni samoupravi, uradno prečiščeno besedilo  
ZN – zazidalni načrt  
ZPNačrt – zakon o prostorskem načrtovanju  
ZPUP – zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju  
ZSZ – zakon o stavbnih zemljiščih  
ZUN – zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor  
ZUreP – zakon o urejanju prostora (1984)  
ZUreP-1 – zakon o urejanju prostora (2003)  
ZVO-1 – zakon o varstvu okolja



## Slovar strokovnih besed in tujk

**Deležnik** – kdor sodeluje v procesu prostorskega planiranja ali v pripravi in izvajanju prostorske zakonodaje, ima možnost sodelovati ali ga proces prostorskega planiranja/izvajanja prostorske zakonodaje posredno zadeva.

**Enovita uprava** – ustanovljen en sam občinski upravni organ, znotraj katerega je organizacija izvedena po funkcionalnem načelu, zlasti v manjših občinah, kjer ni mogoče uprave organizirati po resornem načelu (Ferfila et al., 2008, str. 7).

**Izvedljivost** – določila in naloge zakonodaje so opredeljene tako, da v obstoječem sistemu prostorskega planiranja in širšem družbenem okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri.

**Javna uprava** – del procesa upravljanja države, ki poteka na operativno-strokovni ravni z namenom zagotoviti strokovno podlago za oblikovanje politik – odločanje o skupnih ciljih in načinu njihovega uresničevanja – ter sprejete politike tudi izvajati. V Sloveniji je organizirana na državni in lokalni ravni.

**Javnost** – državljani, ki s svojim razpravljanjem izstopijo iz zasebnosti civilne družbe v javnost in oblikujejo racionalno javno mnenje, ki vpliva na odločanje v državnih institucijah tako, da te odločitve usmerja v smeri racionalnosti in uresničevanja občih interesov; javnost je lahko lokalna/regionalna, literarna, znanstvena, politična, znotraj strankarskih in specifičnih oblik za združenja, odvisna od medijev in subkultur (Habermas, 1985 v Škerlep, 2002).

**Mestna občina** – več različnih opredelitev; enkrat mišljeno kot posebna kategorija lokalne samouprave, takrat so pogoji, da je občina gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva, da ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (zakon o lokalni samoupravi, 2007, ZLS-UPB2, 16. člen); v primeru tipologije OECD je občina, ki ima gostoto poselitve večjo od 150 prebivalcev na km<sup>2</sup>.

**Politika** – skupek ciljev in z njimi povezanih ukrepov, ki so namenjeni reševanju problemov v družbi ter so podlaga političnim odločitvam in upravljanju (Golobič, Gantar, Zakrajšek et al., 2005).

**Predpis** – pravnoveljavno določilo o posamezni stvari, zadevi, kar določa, kakšno smer mora imeti ravnanje, vedenje, mišljenje.

**Presoja učinkov politik** (*policy impact assessment*) – postopek, s katerim ugotavljamo verjetne pozitivne in negativne vplive uveljavljenih ali predlaganih ukrepov politik z namenom omogočiti čim bolj informirano sprejemanje odločitev ter identificirati možne kompromise pri doseganju konfliktnih ciljev. Presoja je integralni del procesa oblikovanja politik in odločanja (COM(2002)276 final).

**Presoja učinkov predpisov** (*regulatory impact assessment*) – analitično in komunikacijsko orodje, ki ga uporabljamo v javni upravi, da bi odpravili nepotrebno regulacijo ter izboljšali



kakovost in izvajanja predpisov. Hkrati je to sistematičen pristop identifikacije in kvantifikacije koristi in stroškov oziroma drugih bremen, za katere se predvideva ali ugotovi, da bodo ali so že nastali zaradi predlaganih ali veljavnih predpisov ter drugih sistemskih in področnih javnih politik. Uporablja se tudi izraz presoja vplivov predpisov (Kovač, 2005; Rakar, 2003).

**Prostorsko planiranje/načrtovanje** – dejavnost urejanja prostora z načrtovanjem njegove smotrne rabe, razmeščanja dejavnosti v njem, določanjem namembnosti zemljišč – vključno z varovanjem zaščitene območij. Tudi postopek usklajevanja silnic in razmerij v odnosu do naravnih virov in vrednot ter za urejanje življenjskih razmer in napredek skupnosti (Lah, 1995, str. 266–267). Po SSKJ planirati pomeni *vnaprej razmišljati o čem in predlagati, določiti ustrezne ukrepe, načrtovati* (SSKJ, 1994, str. 849), načrtovati pa *"snovati, izdelovati načrt za kak objekt, področje: urbanisti načrtujejo novo naselje"* (1994, str. 593). V stroki se enakovredno uporabljata oba izraza, odvisno od pogledov in izobrazbe posameznika – nekateri načrtovanje uporabljajo v primeru natančnejših prostorskih aktov v večjem merilu, na primer 1 : 5.000, in planiranje kot poimenovanje za bolj strateško planiranje v manjšem merilu – na ravni države, regije ali celotne občine. Enako razumljeno je planiranje v naslovu doktorske naloge, zato v delu prevladuje, vendar uporaba izraza načrtovanje ni izključena, saj se tudi v obeh obravnavnih zakonih uporabljata oba in bi bilo zato nemogoče ustrezno uporabljati samo enega. Prav tako so izraza izmenično in enakovredno uporabljali deležniki, vključeni v empirični del raziskave, nekateri pa so tudi poudarili že omenjene razlike.

**Prostorski razvoj** – proces spreminjanja značilnosti prostora ne glede na smer učinkov.

**Prostorska zakonodaja** – zakonodaja, ki ureja prostor oziroma področje prostorskega planiranja. V nalogi se izraz prostorska zakonodaja nanaša na veljaven zakon o prostorskem planiranju, torej ZPNačrt in njegove podzakonske akte, medtem ko sektorska zakonodaja v ta pojem ni vključena.

**Razdeljena uprava** – uprava je organizirana po resornem načelu in ima več upravnih organov (Vlaj, 2004).

**Razumljivost** – zakonodaja je jasna in enostavna za razumevanje ter prijazna za uporabnika, definicije in naloge so enolično in dosledno določene ter ne dopuščajo različnega tolmačenja.

**Regija** – večje območje, ki oblikuje pokrajinsko značilno enoto s skupnimi lastnostmi (Lah, 1995), lahko politična ali upravna enota, ki je za raven nižja od državne in za raven višja od občinske.

**Regulirati, regulacija** – določiti pravila česa, urejati, regulirati s sporazumom, zakonom, pravno regulira družbene odnose.

**Ruralna občina** – po tipologiji OECD občina, ki ima gostoto poselitve manjšo od 150 prebivalcev na km<sup>2</sup> in se nahaja v regiji, kjer več kot 50 % prebivalstva (pretežno ruralna) ali 15 do 50 % prebivalstva (značilno ruralna) živi v ruralnih občinah; po tej opredelitvi imamo v Sloveniji samo pretežno ruralne – Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Spodnjeposavska, Notranjsko-kraška, Goriška, Jugovzhodna Slovenija – in značilno ruralne regije, nobena od regij ne sodi v pretežno urbane regije.

**Skupna uprava** – poimenovanje občinske uprave za primer, ko se več občin odloči za skupni organ občinske uprave za upravljanje določenega področja v njihovi pristojnosti. Tako se lahko zagotavlja opravljanje vseh upravnih nalog ter izvajanje komunalnega in inšpekcijskega nadzorstva kot najpogostejši primer. Organ ne sprejema političnih odločitev, ampak le opravlja storitve za politične predstavniške organe več občin (Ferfila et al., 2008).

**Sistem prostorskega planiranja** – sistem lahko razumemo ožje kot “*celota predpisov, pravil, ki urejajo kako družbeno področje*”, v tem primeru prostorsko planiranje, ali širše kot “*načrtno, razumsko urejen skupek enot, načel, postopkov, ki določajo kako dejavnost, zlasti glede na dosego določenega cilja*” oziroma “*celota družbenih enot, sestavin in odnosov, ki temelji na med seboj povezanih načelih, pravilih in ureja družbeno dogajanje*” (SSKJ, 2008). V tem delu je sistem prostorskega planiranja obravnavan v širšem smislu, ožje pojmovanje pa se obravnava pod pojmom zakonodaja.

**Sodelovanje javnosti** – (ne)formalno vključevanje javnosti v procese priprave in izvajanja politik, predpisov, razvojnih strategij, prostorskih aktov in drugih dokumentov.

**Sprejemljivost** (legitimnost) – zakonodaja je sprejemljiva, če jo tako oblast ko širša družbena skupnost priznavata za upravičeno.

**Trajnostni razvoj** – razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam (Svetovna komisija za okolje in razvoj, 1987). Po Brutlandinem poročilu Združenih narodov ne vključuje le okoljsko upravičenega in smotrnega gospodarskega razvoja, temveč tudi uravnotežen prostorski razvoj. Povezuje tri cilje prostorskega razvoja: gospodarsko in socialno kohezijo, ohranjanje naravnih virov in kulturne dediščine in uravnoteženo konkurenčnost evropskega ozemlja. Po Evropskih prostorskorazvojnih perspektivah (2000) prostorskorazvojnne politike pospešujejo trajnostni razvoj prek uravnoteženega in policentričnega sistema mest in novega odnosa med mestnimi in kmetijskimi območji, z zagotavljanjem enakopravnega dostopa do infrastrukture in znanja ter s preudarnim upravljanjem in varovanjem naravne in kulturne dediščine. Enako kot pri planiranju se tudi pri poimenovanju trajnostnega razvoja pojavlja določena zadrega. Odvisno od stroke se uporabljajo izrazi sonaravni, vzdržni, trajno uravnotežen, okolje ohranjujoč, okoljsko odgovoren, okoljsko pravičen razvoj. Za potrebe naloge in zaradi vključitve deležnikov smo se odločili za poenoteno uporabo izraza trajnostni, ki prevlada v širši javnosti, kar omogoča razumevanje vprašanj v anketnem vprašalniku.

**Trajnostni razvoj kot kriterij** – zakonodaja spodbuja trajnostni razvoj, to je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim potrebam.

**Transparentnost, odprtost** – zakonodaja je transparentna in odprta, če proces njenega izvajanja in spremljanja zakonodaje vseskozi vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo dostop do vseh informacij in gradiv, uporabljenih v odločevalskih postopkih, končni rezultat pa predstavlja doseženo soglasje enakovredno obravnavnih deležnikov.

**Učinkovitost** – zakonodaja je učinkovita, če v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor.



## 1 UVOD

### 1.1 Uvodne besede

O slovenski prostorski zakonodaji je bilo v preteklosti že veliko napisanega, še več povedanega. Kljub dvajsetletnim poskusom priprave ustreznega predpisa za upravljanje s prostorom se zdi, da so bili vsi poskusi do sedaj bolj ali manj neuspešni. Zaradi slovenske umeščenosti v evropski in globalni prostor so z drugo družbeno ureditvijo spremembe v prostoru vse hitrejša, prostorski problemi, s katerimi se soočamo, čedalje večji in nenadzorovani (Mušič, 1999). Medtem ko pričakujemo, da prostorsko planiranje ponudi odgovor za nastalo stanje, njegova družbena vloga v Sloveniji čedalje bolj izginja in končni cilj prostorskega planiranja na lokalni ravni predstavlja le še opredeljena namenska raba za celotno občinsko območje kot predpogoj za prostorske posege. Postopek izdelave prostorskih aktov je opredeljen s prostorsko zakonodajo, ki se neprestano spreminja. Pri pripravi novih predpisov je bilo v vseh letih izgubljenega veliko časa, denarja in predvsem kakovostnega prostora, saj so občine medtem načrtovale in izvajale posege v prostor na podlagi starih prostorskih aktov, izdelanih v 80. letih in kasneje vedno znova noveliranih. Kot pravi Pogačnik (2003), se ne glede na določila zakonodaje vsebinski cilj prostorskega planiranja – opredelitev namenske rabe – ne bo spremenil, občinski prostorski akt bo na koncu karta s pobarvanimi zemljišči glede na dopustnost posegov. Prostorski zakonodaji kot predpisu ostane le urejanje procesov, ki do tega rezultata pripeljejo, glede na zahteve investitorjev in politike naj bo to čim hitreje in čim preprosteje. Ne samo z zakonodajo, tudi sicer politično okolje v času samostojne države čedalje bolj pritiska na dejavnost prostorskega planiranja in neposredno najprej vpliva na vsebino zakonodajnih aktov, nato izvedbenih in ne nazadnje tudi na končni poseg v prostor. Prostorsko planiranje se čedalje bolj razume kot procesna dejavnost, katere naloga je sprejeti prostorski akt, in ne toliko vsebinska dejavnost, ki bi zagotavljala kakovosten prostorski razvoj. Z vsako prostorsko zakonodajo zakonodajalec poskuša na novo opredeliti zlasti proces priprave prostorskih aktov in vrsto prostorskih aktov, s katerimi želi povečati učinkovitost prostorske zakonodaje in optimizirati sistem prostorskega planiranja. Kljub prizadevanjem za vzpostavitev učinkovitega, ustreznega in trajnostno usmerjenega prostorskega planiranja, ki bi omogočalo doseganje širše sprejetih družbenih ciljev prostorskega razvoja, zapisanih tudi v ustavi (zagotavljanje ustreznega bivalnega okolja, varovanje okolja in skrb za širši civilizacijski razvoj), se vloga zakonodaje v regulaciji sistema prostorskega planiranja manjša in tako zakon svoje naloge opravlja manj, kot je bilo ob sprejetju predvideno.

Vzroke za nastalo stanje lahko pripišemo različnim dejavnikom, v tej raziskavi pa se bomo posvetili izvajalcem in upravljavskemu okviru, neposredno zadolženemu za pripravo in izvajanje zakonodaje. Prostorsko pravo bomo osvetlili s pomočjo sociologije prava, ki na eni strani preučuje temelje, iz katerih izvirajo pravne norme in kasnejši pravni odnosi, in na drugi strani analizira povratno učinkovanje teh norm na temelje svojega nastanka (Igličar, 2004). Iz tega izpeljemo, da kakovost prostorske zakonodaje kot predpisa ni nujno slaba, kot kaže javno mnenje, da pa do takšne ocene pride zaradi pomanjkljivega in počasnega izvajanja, nizke

stopnje sprejemljivosti dokumenta in usklajenosti z vrednotami in potrebami družbenih skupin, ki jih zadeva. Da bi preprečili nastanek takšnih situacij in pripravili zakonodajo, čim bolj usklajeno z možnostmi izvajanja, so v osemdesetih letih 20. stoletja pripravili sodobne smernice za pripravo predpisov. Najbolj aktivna pri tem je bila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*OECD*), ki je izdala priročnik o dobri zakonodaji, poteku procesa priprave in ukrepih, potrebnih za večjo legitimnost in učinkovitejšo izvedbo posameznega predpisa (*OECD*, 1995). Dobro zakonodajo zagotovimo z izdelavo presoje učinkov predpisov (*regulatory impact assessment*), ki kot *ex-ante*, *ex-durante* ali *ex-post* metoda omogoča analizo potencialnih učinkov smeri vplivanja zakonodaje in izpostavi potencialne težave pri njenem izvajanju. Evropska unija je enega izmed prvih dokumentov za boljše kakovost regulative in pripravo presoj učinkov izdala v letu 2002, eno leto za Belo knjigo o upravljanju (2001), smernice za pripravo presoj leta 2005, leta 2008 je začela z njihovo prenovno.

Tudi Slovenija je prevzela določitve Evropske unije o potrebnih dejavnosti pri pripravi nove zakonodaje in njenih sprememb, pri čemer je tako kot večina drugih evropskih držav presojo učinkov predpisov omejila zgolj na oceno administrativnih stroškov oziroma morebitnih ovir pri izvajanju »projekta« zmanjšanja birokratskih ovir v upravi (*Metodologija*, 2005). Dodatno je ministrstvo za javno upravo leta 2009 pripravilo priročnik za poglobljeno analizo posamičnih zakonodaj glede na njihove značilnosti, h kateremu pa zakonodajalec ni zavezan. Pričakovani učinki so tako ocenjeni površno, brez podrobnejše vsebinske analize in zapisani v uvodnem besedilu (obrazložitvi), ki spremlja osnutek pravnega akta pred sprejetjem. Na primer, za novo prostorsko zakonodajo so bili predvideni učinki na prostor, gospodarstvo in družbo opisani v nekaj povedih. Poleg obrazložitve so bile v zadnjih desetih letih pripravljene študije sistema prostorskega planiranja (*Blagajne, Šantej, 2003; Ravbar, Bole, 2003; Umanotera, 2006*, in druge), vendar večina njihovih sklepov ni bila neposredno vključena v zakonodajni proces. Nov zakon se je pripravljal s predpostavko o slabi kakovosti stare (brez podrobnejše analize dosedanjega izvajanja zakonodaje iz leta 2003) ocene sposobnosti podpornega institucionalnega okolja in posrednih posledic v prostoru. Pripravljaev je premalo pozornosti namenil opredelitvi sistema prostorskega planiranja, ki ga bo uvedla zakonodaja, in zlasti podrobnejši refleksiji o možnostih za izvedbo načrtovanega, torej kaj o tem menijo in kako so na to pripravljene njihovi izvajalci.

Skupno in odprto iskanje zakonodajnih določil zahtevajo sodobna načela priprave politik in predpisov ter posredno tudi novi tipi prostorskega planiranja, kakršna sta v zahodnih državah komunikativno (*Innes, 1995, 1996*) in sodelujoče planiranje (*Healey, 1998*). Ta dva tipa v ospredje prostorskega planiranja postavljata razpravo kot družbeni proces, v katerem se izoblikujejo družbeni pomeni. Potek in vsebina razprave sta pogojena s prepričanji, vrednotami in načinom delovanja sodelujočih deležnikov. Tako se najbolj seznanimo s problemi in načinom dojemanja zakonodaje ter izoblikujemo ustrezen rešitev v skladu s pričakovanji politike, izvajalcev in potreb prostora.

## 1.2 Namen in cilji

Glavni namen raziskave je ovrednotiti vlogo in izvajanje prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja. Za celovito oceno vloge in izvajanja je treba pripraviti metodo presoje prostorske zakonodaje, saj je bila v slovenskem prostoru zakonodaja nazadnje ovrednotena leta 2003. Takrat pripravljena metoda ni vsebovala novejših smernic in načel presoje predpisov, ampak je ostala le na opisni ravni brez sistematično pripravljene presojevalskega okvira. Z opravljeno raziskavo smo želeli preseči opisnost in površnost opravljenih presoj, ki tudi v drugih državah ne obravnavajo značilnih vidikov posameznega področja in ne upoštevajo sistema, v katerem zakonodajo izvajamo. Pripravljena metoda presoje z novim setom kriterijev in pripadajočih kazalnikov nadgrajuje dosedanje prakso presojanja z ambicijo, da večina ocene temelji na poudarjenem družbenem vidiku in vključitvi do sedaj zapostavljene skupine izvajalcev v presojo. Izvedena analiza metodološko in vsebinsko zapolnjuje vrzel spremljanja izvajanja prostorskega planiranja, saj ponuja podatke o upravljanju prostora, ki sicer niso dostopni.

Vodila pri pripravi metode presoje so bila preprostost, strokovnost, ponovljivost in podatkovna izčrpnost. Preprostost omogoča prenos v upravljavsko prakso in nezahtevno uporabo s strani različno izobraženih uradnikov. Strokovnost je zagotovljena s pregledom obstoječih praks in njihovo nadgradnjo ter vključitvijo različnih kazalnikov, ki z več vidikov stanje ocenijo objektivno. S ponovljivostjo zadostimo načelu znanstvenega preučevanja, hkrati pa omogočimo možnost standardizacije metode presoje kot okvira za spremljanje stanja na področju urejanja prostora po pretečem časovnem intervalu ali v postopku priprave oziroma spreminjanja stare zakonodaje.

Presoja je tudi osnova za razmislek o vlogi prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja in na drugi strani o vlogi občin pri zagotavljanju prostorskega razvoja. Vlogo zakonodaje smo vrednotili posredno prek izdelanih kriterijev in teorije prostorskega planiranja, saj je neposredne učinke zakonodaje na prostor zaradi velikega števila nenadzorovanih dejavnikov težko oceniti. Vsak izkušen planer bo namreč povedal, da do končnega posega v prostor poleg golega upoštevanja predpisov največkrat pripeljejo še drugi upravljavski dejavniki, ki jih zakonodaja ne more predvideti ali predpisati. Realnejši cilj je zato preučiti, ali so zagotovljeni vsi potrebni pogoji za njeno izvajanje in ali prostorska zakonodaja predstavlja ustrezen okvir slovenskega sistema prostorskega planiranja. Na »drugi strani« vloge zakonodaje imamo občine (in druge deležnike), ki so druge »najbolj krive« za nastalo stanje. Na podlagi pridobljenih podatkov smo izdelali tipologijo, ki občine uvršča objektivno glede na usposobljenost za izvajanje prostorske zakonodaje in glede na njihovo izvajanje prostorskega planiranja. Takšna razvrstitev občin je dobrodošel podatek za pripravljavce politik in predpisov na področju prostorskega planiranja in lokalne samouprave, saj pomaga optimizirati delovanje javne uprave in vzpostaviti zelen sistem prostorskega planiranja, ki bo upošteval danosti, trenutno stanje in potrebe ter tako zagotavljal ustrezen okvir za doseganje ciljev prostorskega razvoja.

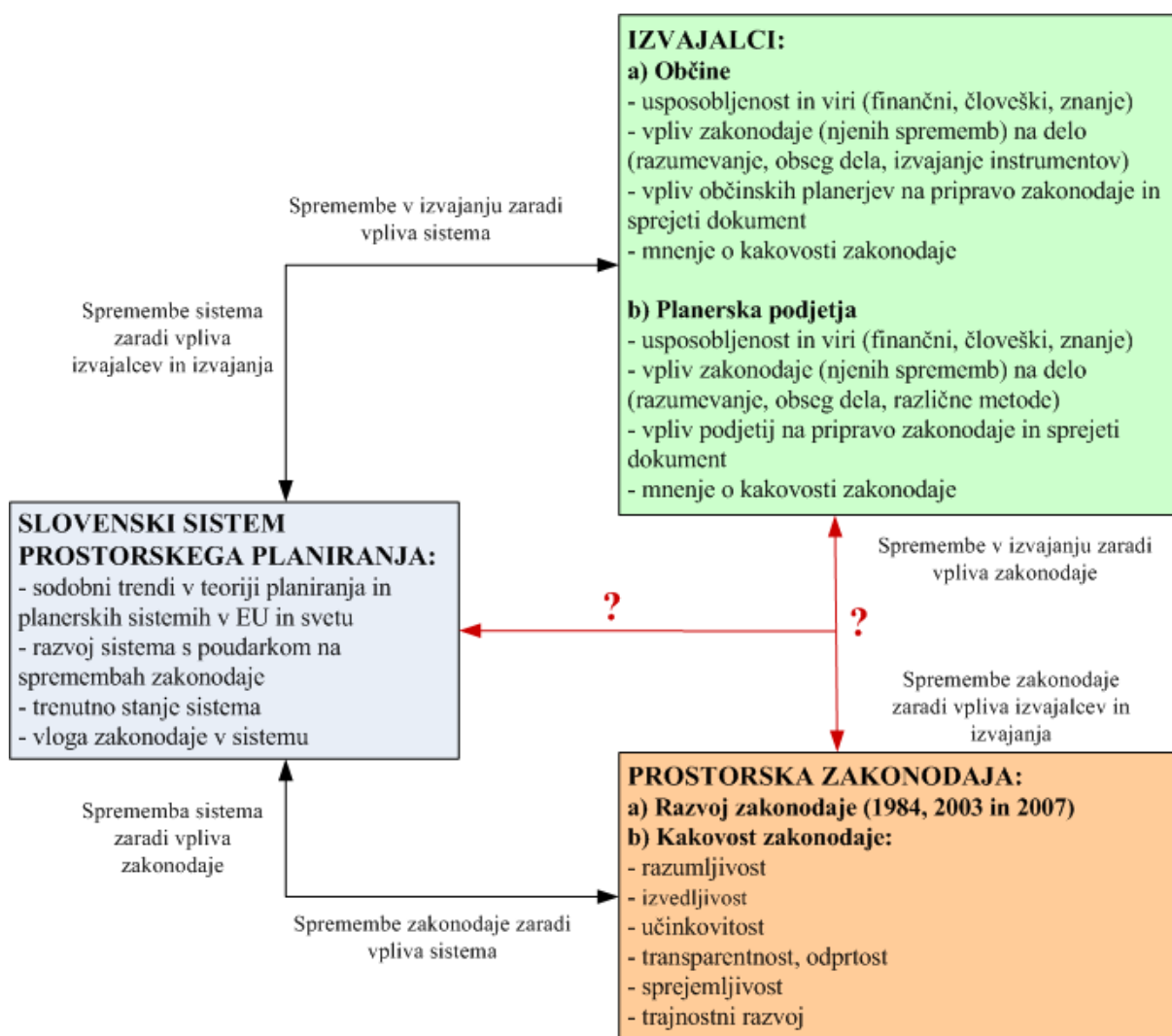
Če povzamemo, v interdisciplinarni raziskavi, ki posega na področja prostorskega planiranja, javne uprave, analize politik in sociologije prava, bomo najprej ocenili vlogo prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja po izbranih elementih, izdelali tipologijo občin glede na izvajanje prostorske zakonodaje ter teoretično in praktično ocenili odnos med zakonodajo in njenimi izvajalci. Izdelana presoja bo služila kot osnova za opredelitev smernic za izboljšanje prostorske zakonodaje in njenega izvajanja ter za prilagoditve sistema prostorskega planiranja, da bo bolje služil svojemu namenu – zagotavljanju kakovostnega bivalnega okolja, racionalne rabe prostora in naravnih dobrin, varovanju okolja, omogočanju ustreznega razpolaganja z lastnino in zagotavljanju civilizacijskega napredka, v tem primeru s poudarkom na kakovostnem prostorskem razvoju.

### 1.3 Hipoteze in koncept raziskave

Raziskava izhaja iz potrebe po oceni vloge prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja. Predpostavili smo, da vprašanje ustreznosti prostorske zakonodaje ni samo vprašanje zakona, besedila in določil na papirju, ampak predvsem vprašanje sistema prostorskega planiranja, ki mora biti jasno opredeljen še pred začetkom pisanja zakona. Ob nejasnem konceptu prostorskega planiranja nastanejo pri pisanju zakona in njegovem izvajanju težave, saj zakon premalo upošteva razpoložljivo podporno okolje, razpoložljiva sredstva in znanje in ne predvidi ustreznih ukrepov za doseganje ciljev. Kljub željam zakonodajalcev zato sprejem novega zakona ne pripelje do vzpostavitve novega sistema planiranja, ki bi ga Slovenija potrebovala ob prehodu v tržno usmerjeno družbo. V raziskovalnem delu nas torej niso zanimale prostorske posledice izvajanja zakona, ampak tisto, kar se dogaja vmes: odnosi v sistemu in njihova vloga pri zagotavljanju kakovosti zakonodaje.

Ker nas zanimajo sistem kot celota in nekateri izmed njegovih delov, teoretska podlaga izhaja iz systemske teorije in celovite obravnave pojava, po kateri moramo analizirati posamezne dele sistema in tudi sistem kot celoto. Sistem je po Bertalanffyju (1969) in Banathyju (1973) opredeljen s posameznimi družbenimi skupinami, pojavi, združenimi v mrežo odnosov s skupnimi značilnostmi, vzorci in načini delovanja. Pomembni izhodišči sta, da organizacija sistema vpliva na njegovo učinkovitost in da sprememba katerega koli dela povzroči spremembo celotnega sistema. V našem primeru systemska teorija služi kot orodje za interdisciplinarni dialog med samostojnimi področji (Bertalanffy, 1969), kot sta pravo in prostorsko planiranje, ki je interdisciplinarno že v osnovi. Ker v sistemu prostorskega planiranja niso prisotni idealni pogoji in univerzalni zakoni kot v naravi, ampak vanj vedno znova vstopajo nepričakovani zunanji dejavniki, s systemsko teorijo le nekoliko obrazložimo delovanje sistema prostorskega planiranja. Pri iskanju odgovorov na zastavljena vprašanja smo se zato naslonili tudi na druge teorije, systemsko pa uporabili le za okvir. Kot je izpostavil Habermas (1998), sta za raziskavo pomembni dve predpostavki: da je sistem skupina funkcionalno povezanih elementov in da mehki sistemi vključujejo ljudi z različnimi in nasprotujočimi si vrednostnimi okviri.

Sistem prostorskega planiranja smo opredelili s tremi elementi: prostorom kot fizično sestavino, ljudmi kot njegovimi upravljavci (država, občine, javnost, investitorji ...) in uporabniki ter dejavniki, ki usmerjajo delovanje sistema (pravni akti, finance, znanje, neformalni odnosi). Med vsemi elementi obstajajo določene povezave glede na njihove funkcije in delovanje, s čimer vplivajo na prostorski razvoj – rezultat delovanja sistema. Osnovna načela delovanja sistema so opredeljena v prostorski zakonodaji, katere glavni akt je trenutno ZPNačrt (2007). Uspešnost izvajanja sistema je odvisna od tega, kako dobro je pripravljen zakon, od odnosa med akterji in akti oziroma med legalnostjo in legitimnostjo, med dejanskimi pravnimi določili in njihovim sprejemanjem s strani vpletenih akterjev. Značilnost večine odnosov v sistemu je dvosmernost, kar smo prikazali na shemi koncepta raziskave. Ker je analiza celotnega sistema prezahteven zalogaj za eno raziskavo, smo se osredotočili le na zakonodajo kot osrednji preučevani element ter ga poskušali ovrednotiti glede na izvajalce, ki jih določila zadevajo neposredno in na vsakdanji ravni.



Slika 1: Koncept raziskave  
 Figure 1: Research concept



Odnose med predpisi in posameznimi družbenimi skupinami oziroma družbo v celoti preučuje sociologija prava, katere cilj je pojasniti družbene, politične, kulturne in ekonomske okoliščine, zaradi katerih so nekateri odnosi urejeni s pravnimi normami, ugotoviti skladnost realnih odnosov z zapisanim v predpisih ter ovrednotiti družbeni okvir, v katerem določeni predpis izvajamo. V povezavi s tem si zastavljamo dve raziskovalni vprašanji:

1. Kakšna je vloga prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja in kako dobro jo zakon opravlja?
2. Kako izvajalci zakonodaje vplivajo na njeno vlogo v sistemu in kako zakonodaja vpliva na delovanje teh deležnikov?

V povezavi s prvim vprašanjem predpostavljamo:

1. Prostorska zakonodaja v slovenskem sistemu prostorskega planiranja ne opravlja vloge, ki ji je predpisana z njenim sprejetjem.
2. Kakovost slovenske prostorske zakonodaje ustreza sodobnim merilom dobrega pravnega dokumenta/upravljanja/regulacije.

Za drugo vprašanje trdimo:

3. Vpliv izvajalcev na njeno vlogo v sistemu je zanemarljiv.
4. Kljub spreminjanju zakonodaje pristop k prostorskemu planiranju ostaja enak.

Glavni temi raziskave – zakonodaja in deležniki – sta vplivali na izbiro osnovnega metodološkega pristopa, ki je presoja učinkov predpisov oziroma izvorno *regulatory impact assessment*. Metoda je primarno namenjena odprtemu procesu priprave oziroma presoje zakonodaje, ki vključuje različne deležnike in ocenjuje pričakovane učinke zakonodaje ne samo v vsebinskem, ampak tudi v upravljavskem pogledu. Zaradi obsežnosti metode in izbranega poudarka raziskave na družbenih vidikih sta z referenčnega seznama za izdelavo presoje Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, Better Regulation, 2001) podrobneje obravnavani dve vprašanji: Ali je predpis jasen, dosleden, razumljiv in dostopen uporabnikom? Ali so imeli vsi prizadeti deležniki možnost izraziti svoje mnenje? Ker se metoda izvaja ex-post oziroma ex-durante (vmes), lahko ocenimo nekatere dejanske učinke izvajanja. Ocena je izdelana za tri glavne dokumente, prostorsko zakonodajo iz leta 1984, ZUreP-1 in ZPNačrt, saj je slednji v veljavi tri leta, prejšnji zakon pa je bil sprejet konec leta 2002. Starejša zakonodaja je vključena, ker se v večini občin prostorsko planiranje še vedno izvaja po aktih, izdelanih na njeni osnovi. Izhodišče katere koli analize učinkov zakona predstavlja osnovna primerjava določil besedil treh zakonov po izbranih elementih, ki so podrobneje opredeljeni v četrtem poglavju. Še zlasti v sistemu prostorskega planiranja izpostavljam vlogo in dolžnosti občin, saj se analiza v celoti osredotoča na najnižjo prostorsko raven planiranja.

Kot okvir presoje smo opredelili šest kriterijev dobre prostorske zakonodaje, in sicer razumljivost, izvedljivost, učinkovitost, transparentnost in odprtost, sprejemljivost ter trajnostni razvoj kot dodaten kriterij, ki po navadi ni vključen v osnovno presojo, vendar je potreben zaradi prostorske dimenzije obravnavanega predpisa. Za vsak kriterij so bili določeni kazalniki, ki niso nujno numerični, ampak tudi opisni in povzemajo značilnost določenega elementa, pomembnega za analizo zakonodaje, na primer načela. Za kazalnike niso bile postavljene mejne vrednosti, ki bi jih morale preučevane enote dosegati, ampak so vsi

kazalniki ovrednoteni glede na to, ali prispevajo k doseganju določenega kriterija ali ne. Za potrebe primerjave smo sodelujoče v raziskavi prosili, da kriterije ocenijo tudi numerično. Na podlagi dosedanjih študij presoje učinkov predpisov in analiz prostorske zakonodaje ter metodoloških smernic sociologije prava smo se odločili za uporabo več metod. Poleg analize pisnih virov – zakonodajnih dokumentov smo s pomočjo anketnega vprašalnika in intervjuja v presojo vključili še predstavnike dveh družbenih skupin – predstavnike občin, zadolžene za prostorsko planiranje, in predstavnike načrtovalskih podjetij.

Analiza zakonodajnih dokumentov je potrebna za preučitev pravne (abstraktne) vloge zakonodaje, s katero zakon kot pravni akt dopolnjuje ustavo in izhaja iz načela zakonitosti, poleg ustavnosti glavnega temelja sodobne demokratične in pravne države. V širšem pomenu določa obveznost vseh in vsakogar, da pri sprejemanju pravnih aktov in njihovem izvrševanju izhajajo iz zakona in ga dosledno upoštevajo. V tem pogledu me zanima zlasti, kako so v vseh treh zakonih opredeljene naloge občin, vrste in vsebina prostorskih aktov, ki jih morajo občine pripraviti in sprejeti, ter instrumenti, ki jih lahko uporabijo za uresničitev določil prostorskih aktov. S tem bo odgovorjeno na vprašanje, kako je po zakonu pravzaprav opredeljen sistem prostorskega planiranja, kar je osnova za nadaljnje vrednotenje. Pregled spreminjanja zakonodaje na deklarativni ravni bo služil naprej kot podlaga za preučitev vloge zakonodaje, ki jo ima v realnem prostoru in času (dejanska vloga), kar bo preučeno s pomočjo vprašalnika za občine in intervjuja v podjetjih.

Anketni vprašalnik smo izbrali zaradi števila občin, možnosti kvantitativne obdelave, nadzirane pridobitve večjega števila podatkov, možnosti izbora časa in dolžine priprave odgovorov. Vprašalnik je v podobnih raziskavah o kakovosti zakonodaje najpogosteje uporabljena metoda, kar pomeni, da glede na vsebino zagotavlja ustrezne podatke. Ker obravnavamo politično obarvano temo, odsotnost neposrednega stika med izpraševalcem in izprašanim zmanjša pritisk na izpraševanca, čeprav hkrati izgubimo neposreden nadzor in možnost podrobnejših vprašanj, saj nismo prisotni pri izpolnjevanju. Glavna prednost vprašalnika je, da ga lahko standardiziramo in kasneje ponovimo, kar omogoča primerjavo rezultatov v različnih časovnih okvirih in napoved trendov. Z vprašalnikom smo pokrili različne vsebine, vse povezane z opredeljenimi kriteriji dobre zakonodaje in vlogo zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja. Podrobneje, predstavnike občin smo povprašali o razumevanju in izvajanju prostorske zakonodaje, težavah pri tem, o njihovi vlogi v sistemu prostorskega planiranja, največjih ovirah za bolj trajnostni prostorski razvoj, številu in naboru uporabljenih ukrepov, potrebnih znanjih za kakovostnejše delo in drugem. Pomembna je ocena finančnih in človeških virov, s katerimi občinski oddelek za okolje in prostor razpolaga za izvajanje svojih nalog, in način njihove porabe. Nekatere podatke, na primer o finančni porabi za prostorsko načrtovanje, ki smo jih primarno želeli vključiti v vprašalnik, smo pridobili iz drugih virov in tako z njimi dopolnili informacije iz vprašalnika.

Druga vključena skupina so podjetja, ki pripravljajo prostorske akte občin in so prav tako odvisna od prostorske zakonodaje, vendar si za razliko od občin prihodke zagotavljajo s trga. Zakonodaja z določitvami glede prostorskih aktov opredeljuje obseg, dinamiko in vsebino

njihovega dela. Ker pripravljajo prostorske akte, veliko sodelujejo z občinami, tako da dobro poznajo stanje in izvajanje prostorskega planiranja, tudi vsebino njihovih obstoječih prostorskih aktov. S predstavniki podjetji, ki so želela sodelovati v naši raziskavi, smo opravili intervju, v katerem smo zastavili vsebinsko podobna vprašanja kot občinam, le da so bila zaradi narave metode večinoma odprtega tipa in so povpraševala po opisnih odgovorih. Z intervjujem smo ugotavljali mnenje podjetij o vlogi in vsebini prostorske zakonodaje, njihovih težavah pri izvajanju prostorske zakonodaje, oceni stanja prostorskega planiranja v občinah, s katerimi sodelujejo, po pristopu k pripravi aktov in prilagajanju spreminjajoči se vsebini zakonodaje z vidika drugega deležnika v sistemu in tako še dodatno osvetlili odnos med deležniki in zakonodajo.

Pridobljene podatke smo analizirali z različnimi statističnimi metodami, poleg osnovne opisne statistike smo ponekod ugotavljali morebitno povezanost med posameznimi spremenljivkami, s pomočjo podatkov za občine pa smo z metodo razvrščanja v skupine na koncu izdelali tipologijo občin glede na sposobnost izvajanja prostorske zakonodaje, način izvajanja prostorskega planiranja in velikostnega reda občin. Podrobnejši opis celotne metode presoje in izdelave tipologije je v tretjem in četrtem poglavju.

Naloga je razdeljena na sedem poglavij. V uvodnem poglavju smo predstavili namen in cilje raziskave, razložili osnovni teoretični in metodološki koncept dela in opredelili pogosto rabljene pojme. Krajšega pregleda virov in literature v uvodno poglavje nismo vključili, saj drugo in tretje poglavje podrobneje opisujeta teoretično ozadje naloge, izpostavljata analize pomena in izvajanja prostorske zakonodaje, ki so bile do sedaj že pripravljene v Sloveniji in v tujini, in predstavita dosedANJI razvoj prostorske zakonodaje na ravni Slovenije in Evropske unije.

Drugo poglavje je namenjeno teoretični opredelitvi sistema prostorskega planiranja in (prostorske) zakonodaje. Najprej se seznanimo z opredelitvami tipov prostorskega planiranja, opredelitvijo sistema prostorskega planiranja in vloge deležnikov v njem. S pomočjo pravne teorije – sociologije prava je podana vloga zakonodaje v družbi, konkretnije prostorske zakonodaje. Poglavje se zaključí s konkretizacijo teoretičnih opredelitev, saj je opisano prostorsko planiranje na ravni Evropske unije in razvoj slovenskega prostorskega planiranja, pri čemer je poudarek na zakonodaji kot preučevanem objektu širšega sistema prostorskega planiranja.

Tretje poglavje služi kot uvod v zasnovo metode, ki jo opisujemo v četrtem poglavju. Najprej je predstavljen razvoj presoje učinkov predpisov v svetu in v Evropski uniji – predstavljeni so kriteriji, v okviru katerih vrednotimo zakonodajo, metode, ki se pri tem uporabljajo, in primeri dobre prakse držav s poudarkom na presojah prostorske zakonodaje.

Četrto poglavje je metodološko, saj vsebuje zasnovo metode, s katero smo preučili vlogo zakonodaje v sistemu. Oblikovani so bili kriteriji, s pomočjo katerih smo ovrednotili, kako dobro opravlja zakonodaja svojo vlogo v sistemu in ali ustreza kriterijem dobre zakonodaje

tako splošno kot v primeru prostorskega planiranja. Pri tem smo izhajali iz obstoječih metod, kot so presoja učinkov regulacije, institucionalna analiza, programska teorija in druge. Presoja učinkov regulacije je izbrana, ker naj bi že v osnovi odgovorila na vprašanje, ali je sprejem nove zakonodaje sploh potreben, in prisilila pripravljavca zakona, da bi bolj vključil deležnike. To sta hkrati dve najšibkejši točki slovenske prostorske zakonodaje, ki slabita njeno vlogo v sistemu.

Peto, najobsežnejše poglavje je namenjeno opisu in analizi rezultatov. Podana je ocena vloge zakonodaje po določenih kriterijih in izbranih elementih, izpostavljeni so glavni problemi oziroma opredelitve zakonodaje in hkrati določitve sistema, ki potrebujejo nadgradnjo. Poleg vloge zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja je opredeljena še vloga deležnikov v sistemu ter njihovi predlogi za možno izboljšanje sistema.

Šesto poglavje je namenjeno širši razpravi po opredeljenih kriterijih in osvetlitvi dognanj o vlogi prostorske zakonodaje v sistemu. Oceni vsakega kriterija so dodane usmeritve in predlogi za izboljšanje stanja, ki temeljijo na primerih dobre prakse iz tujine. Cilj raziskave je bil sistematično analizirati obstoječe stanje na področju prostorskega planiranja in izvajanja prostorske zakonodaje, zato so usmeritve pripravljene na deklarativni ravni. Za njihovo dejansko udejanjanje bi bilo treba izvesti poglobljeno študijo in najti ustrezne rešitve. Veljavnost zbranih podatkov in krajša refleksija izvedene raziskave sta podani v sedmem poglavju, kjer navajamo tudi predloge za nadaljnje, poglobljene raziskave, ki so še dodatno potrebne pred morebitnimi spremembami sistema ali/in prostorske zakonodaje.

## 2 VLOGA PROSTORSKE ZAKONODAJE V SISTEMU PROSTORSKEGA PLANIRANJA

Prvo poglavje je namenjeno teoretični opredelitvi sistema prostorskega planiranja in vloge prostorske zakonodaje v njem. Najprej se seznanimo z opredelitvijo prostorskega planiranja in njegovih tipov, opredelitvijo sistema prostorskega planiranja in značilnostmi njegovih delov. S pomočjo (u)pravne teorije je podana vloga (prostorske) zakonodaje v družbi in sistemu prostorskega planiranja. Poglavje se zaključuje z opisom prostorskega planiranja na ravni Evropske unije in razvoja slovenskega prostorskega planiranja, pri čemer je poudarek na zakonodaji kot preučevanem objektu raziskave.

### 2.1 Opredelitev prostorskega planiranja

Opredelitev prostorskega planiranja kljub njegovi dolgoletni tradiciji še vedno ni enolično določena (Perry, 1995). Enotna teorija prostorskega planiranja ne obstaja, saj je bilo planiranje primarno ustanovljeno kot upravna dejavnost, še preden se je razvilo kot stroka. Po Cocku (1983, v Allmendinger, 2002) se v planiranju prepletajo teorija razvojnega procesa, teorija načrtovalskega procesa in teorija države. Planiranja zato ne moremo opredeliti enkrat in za vedno, saj se razvija odvisno od družbenih razmer in potreb: najprej se rodi, razvija in dozori, nato tako kot družba preide v krizo in se potem opredeli na novo glede na družbene potrebe (Campbell, Fainstein, 2003). Definicija oziroma tip prostorskega planiranja sta namreč precej odvisna od njegove funkcije oziroma tega, čemu naj v družbi služi. Različne razlage funkcije te dejavnosti se med seboj razlikujejo po filozofski podstatih, državah, poudarkih, širini in pristopu. Opredelitev je otežena, ker planiranje kot vedo pokrivamo z drugimi družbenimi teorijami in je zato težko ločiti tisto, kar je zares planersko. Izposoja teoretičnih osnov, orodij in metod iz drugi disciplin vpliva na identiteto planiranja (Campbell, Fainstein, 2002), ki mu nekateri očitajo, da sploh ne sodi med stroke.

O obsežnosti opredelitve planiranja sta pisala Wildawsky (1973) in Lucy (1994). Prvi z izjavo „*Če je planiranje vse, je mogoče enako nič*“ podpira predpostavko, da ena stroka ne more biti tako vseobsežna, kot je planiranje. Misel Lucyja (1994) »*Če planiranje vključuje preveč, bi mogoče moralo vsebovati še več*« se bolj nagiba k planiranju kot celoviti dejavnosti, ki ne zagotovi le izdelave prostorskih aktov, ampak celostno »izdelavo prostora«. Prostorsko planiranje tako ni le inženirska, ampak tudi politično-razvojna dejavnost (Perry, 1995). S tem se strinja Faludi (1973), po katerem planiranje pomeni izvajanje javnih politik. Za Fisherja in Foresterja (1993) planiranje pomeni argumentacijo izbora politik, ki so notranje povezane in na zunaj »vsiljene«. Vsiljene so največkrat s strani kapitala, saj po mnenju Allmendingerja (2002) planiranje le pomaga vzdrževati kapitalizem. Kapitalizem vzdržuje s prepričevanjem ljudi, da deluje v njihovo dobro, medtem ko v resnici zastopa le interese ljudi z družbeno močjo. Takšno planiranje je osredotočeno na opredelitev rabe zemljišč, ki so na voljo investitorjem za izvedbo njihovih projektov. Nasprotno drugi trdijo, da si tradicionalno planiranje prizadeva za doseganje ciljev javnega interesa (Boyer, 1983 v Healey, 1996), za kar vzpostavi demokratičen načrtovalski proces (Forester, 1989).

Pregled tipov prostorskega planiranja smo opravili po obsegu vsebine, pristopu in zgodovinskem obdobju, v katerem se je določen tip uveljavil. Po vsebini ima najobširnejši pristop celostno planiranje (*comprehensive planning*), v okviru katerega analiziramo celoten prostor in sistem ter določimo smeri razvoja (Tugwell, 1940, cit. v Allmendinger, 2002). Končni produkt ni samo prostorski načrt, ampak analitično-tehnično in politično utemeljen razvojni plan z opredeljenimi dolgoročnimi cilji (Kent, 1991 v Innes, 1996). Altshuler (1965) je izrazil kritiko takšnega planiranja, saj so odločevalska moč, sposobnost usmerjanja delovanja drugih sektorjev in poznavanje prostora preveč omejeni, da bi bilo možno zagotoviti tak pristop. Nasproti temu je postopno planiranje (*incremental planning*), pri katerem se načrtovalci zavedajo, da ne morejo zaobjeti celotne kompleksnosti prostora in pojavov v njem. Odločitve o razvoju zato ne veljajo enkrat in za vselej, ampak jih sprejemajo postopoma, v določeni fazi upoštevajoč majhne, obrobne družbene spremembe, ki pomenijo korak naprej (Lindblom, 1959). Pregledno planiranje (*synoptical planning*) je nekje na meji med obema, saj cilje in razvojno politiko opredelimo na podlagi primerjave vseh alternativnih ukrepov, upoštevanja analiz in tudi izmerjenega javnega mnenja (Beauregard, 1989; Braybrooke, Lindblom, 1963). Pri opredelitvah prostorskega planiranja po prostorskih zakonodajah pa si nasproti največkrat stojita coniranje (*zoning, allocative planning*) in strateško planiranje (*strategic planning*). Prvo je značilnejše za sredozemske države, v katerih se vse vrti okrog določitve rabe zemljišč, ki usmerja prostorski razvoj, medtem ko strateško planiranje zahteva razmislek o širših, dolgoročnih razvojnih usmeritvah, zapisanih v prostorski viziji. Vsebina končnega rezultata planiranja je odvisna tudi od prostorske ravni izvajanja, po kateri ločimo lokalno, regionalno in državno planiranje.

Tipi prostorskega planiranja, ki jih razlikujemo po vsebini, največkrat predstavljajo okvir sistema, zapisanega v zakonodaji, medtem kot tipi po pristopu opredeljujejo podrobnosti izvajanja načrtovalskega postopka. Najprej tipe razlikujemo glede na število odločevalcev v postopku. V enoodločevalskem postopku (*unitary planning*) pripravi načrt le en akter v lokalni skupnosti, pri večodločevalskem (*plural planning*) lahko načrt pripravi kdor koli. Razpoložljivost podatkov namreč omogoča inštitucijam, posameznikom in interesnim skupinam, da svoje mnenje o javni politiki prenesejo v načrt. Problem takšnega planiranja je dostopnost sredstev, ki zmanjšuje število potencialnih odločevalcev (Davidoff, 1965). Zapostavljenost deležnikov v odločevalskem postopku so poskusili rešiti z vpeljavo tipov planiranja, ki temeljijo na sodelovanju javnosti in podpirajo družbene skupine z manjšo odločevalsko močjo. Takšen primer je pogajalsko planiranje (*advocacy planning*), ki predpostavlja, da ena sama inštitucija ne more zadovoljivo predstavljati skupnega javnega interesa. Naloga planerja je, da prevzame aktivno vlogo in deluje v smeri izpolnjevanja ciljev bodisi kot predstavnik vlade bodisi kot predstavnik interesnih skupin, ki lahko pripravijo lastne plane, ki so v procesu odločanja obravnavani enakovredno vladnim. Planer tako postane informator, pospeševalec, analitik, napovedovalec in zagovornik rešitev, saj zagotovi dostopnost informacij tudi tistim, ki sicer ne morejo do njih (Forester, 1989). Končni rezultat takšnega planiranja je plan, za katerega se vsi strinjajo, da je najboljši ne glede na politično podporo. Pravično planiranje (*equity planning*) v ospredje postavlja zapostavljene družbene skupine, ki sicer nikoli ne bi mogle uresničiti svojih interesov, to so revni in družbeno

zapostavljeni. Dolžnost planerja je, da za njihov blagor prerazporedi vire, spodbuja uravnoteženo rast, asistira soseskam pri razvoju partnerstev in povečuje sodelovanje javnosti v odločevalskem procesu (Krumholz, 1999). Sodelujoče planiranje (*collaborative planning, planning through consensus building*) je eno izmed zadnjih, ki se je razvilo. Temelji na predpostavki, da sprejemljive in ustrezne rešitve dobimo le v primeru vključitve vseh deležnikov v pripravo plana in pravočasno vzpostavljen dialog. V dialogu najbolj spoznamo poglede javnosti na razvoj, vlogo planiranja v družbi in razporeditev odločevalske moči med deležniki. Vzdrževanje dialoga omogoči uporabo obstoječega družbenega kapitala in vzpostavitev diskurza o želeni kakovosti prostora (Healey, 1998). Odločitve, dosežene v idealnih razmerah pogovora, so podprte s soglasjem vseh enakovrednih in zadovoljivo informiranih deležnikov, ne pa s politično in gospodarsko močjo posameznega deležnika (Innes, 1996).

Preglednica 1: Primerjava različnih tipov planiranja po izbranih elementih  
 Table 1: Comparison of types of planning by the list of chosen elements

Analizirani element	Tip planiranja				
	Celostno	Pogajalsko	Postopno	Pravično	Sodelujoče
Predstavniki	Altschuler	Davidoff	Lindblom	Krumholz	Habermas
Prostorsko merilo	veliko	majhno/lokalno	majhno	majhno	majhno
Časovni vidik	dolgoročni	srednjeročni	kratkoročni	dolgoročni	kratkoročni
Vloga sektorjev	povezovalna	delujejo po potrebi vsak zase	omejena	ustvarjanje pogajalskega polja	povezovalna
Koncept	multidisciplinaren	v ospredju so interesne skupine	celovitost ni možna	v ospredju zastavljene skupine	iskanje konsenza
Cilji	široki in celostni	predstavitev	hitre rešitve	vezani na zastavljene skupine	doseči konsenz
Vloga planerja	vodja	svetovalec	odločevalec	nepriustranskost	posrednik

V opredelitvi planerskih tipov ne smemo pozabiti na njihovo pogojenost z zgodovinskim razvojem in družbenimi spremembami. Modernistično planiranje se je razvilo v obdobju funkcionalizma pred drugo svetovno vojno in po njej pod standardiziranimi pogoji znanja in proizvodnje. Planerji so kot strokovnjaki zasedali politično mesto znotraj državnega aparata in opravljali posredovalno vlogo med kapitalom in delavci. Osnovo načelo je bilo, da urbana oblika služi funkcijam mesta in se s časom ne spreminja (Beauregard, 1989). Socialistično planiranje se je razvilo v socialističnih družbah in je temeljilo na pripravi pet- oziroma večletnih planov. Napredek družbe je bil zagotovljen s serijo materialnih in številčno ovrednotenih ciljev, ki bodo doseženi s privarčevanimi sredstvi, delom in investicijami. Urbanizacija in planiranje nista bila neodvisna družbena dogodka, ampak sta črpala iz njenih logičnih in zgodovinskih pomenov. V državah z uveljavljenim socialističnim planiranjem so

bila zemljišča nacionalizirana, prav tako druga lastnina, komunikacije in transport so se urejali centralistično, obstajalo je skupno lastništvo proizvodnih sredstev (Marx, Engels, 1985 v Allmendinger, 2002). Postmodernistično planiranje predstavlja odgovor na škodo, ki so jo naredili »specializirani« tipi planiranja. Rešitve išče v povezavi preteklih trendov s prihodnjimi možnostmi, zato se vrača v preteklost po urbane oblike in arhitekturne stile, v sedanjosti pa vzpostavlja odprt načrtovalski proces (Forester, 1989; Friedmann, 1987). Planerji se z mestom ne ukvarjajo le kot z grajenim okoljem, ampak morajo razumeti tudi politične, gospodarske in kulturne pojave, ki ga preoblikujejo (Beuaregard, 1989).

Soglasje o opredelitvi planiranja, ki je preneseno v zakonodajo, je odvisno od potreb in družbenega dojemanja te dejavnosti. Politika planiranja razume kot dejavnost vlade, s katero poskrbi za odpravo napak trga v primeru javnih dobrin, eksternalij in vprašanj razporeditve virov (Schön, 1995). Usmeritev prostorskega planiranja je največkrat opredeljena nekje na daljici med načrtovanjem rabe zemljišč in planiranjem, ki zagotavlja družbene koristi. Nekatero države se osredotočajo izključno na zagotavljanje ugodnih pogojev za doseganje gospodarskih ciljev, medtem ko druge veliko večjo pozornost posvečajo ustrezni razporeditvi dobrin, kot so stanovanja, delovna mesta, oskrbne dejavnosti, ki zagotavljajo višjo kakovost bivanja. Ker je prostor omejena in neobnovljiva dobrina, je treba z vpeljavo razvojnih konceptov, kot je trajnosti razvoj, zagotoviti tudi okoljsko funkcijo planiranja.

Poleg izraza prostorsko planiranje se je širše uveljavil tudi izraz urejanje prostora, ki predstavlja interdisciplinarno tehnično, pravno in upravno-znanstveno disciplino, ki zagotavlja trajnostni prostorski razvoj. Državna in lokalna skupnost skupaj z drugimi dejavnostmi, kot so uveljavljanje ukrepov za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev, opremljanje zemljišč za gradnjo in vodenje sistemov zbirk prostorskih podatkov, ob varovanju javnih koristi upoštevata zasebni interes ter z udeležbo javnosti zagotavljata pogoje za rabo nepremičnin.

Za potrebe te doktorske disertacije nismo prevzeli nobene od teoretičnih opredelitev prostorskega planiranja, ampak smo postavili svojo: **Prostorsko planiranje je transparentna, legalna in legitimna dejavnost, ki zagotavlja učinkovito in neškodljivo rabo prostora ter drugih naravnih in kulturnih virov, poskrbi za kakovostno bivalno in delovno okolje za vse prebivalce in ustvarja razvojne pogoje za gospodarstvo, lokalno skupnost, regijo in državo.** S to opredelitvijo želimo povzeti gospodarsko, družbeno in okoljsko funkcijo planiranja ter njegovo umestitev v politični okvir.

## 2.2 Opredelitev sistema prostorskega planiranja

Nobena dejavnost ne deluje sama zase, zato moramo opredeliti sistem, v katerem prostorsko planiranje deluje, oziroma sistem, ki se je izoblikoval z izvajanjem prostorskega planiranja. Opredelitev sistema je potrebna, saj je prostorska zakonodaja kot predmet preučevanja doktorske disertacije njegov del. V sistem prostorskega planiranja je vključenih več elementov:

- prostor kot materija, s katero se prostorsko planiranje ukvarja;



- prebivalci – lastniki ali uporabniki zemljišč, ki jih prostorsko planiranje zadeva;
- investitorji z željami po posegih v prostor;
- pravila, ki pogojujejo delovanje in odnose v sistemu, opredeljena v zakonodaji, ter
- izvajalci, ki določila zakonodaje izvajajo, oziroma osebe, vključene v delovanje sistema.

Sistem planiranja ni odvisen samo od pravnega sistema, stroke in prakse, ampak tudi od kulturnega ozadja, družbenih vrednot in politične podpore. V sistemu vsak deležnik prevzame določene vedenjske vzorce in pravila, ki skupaj tvorijo vzorec obnašanja nekega sistema (Rogers, 2008).

Za obravnavo prostorskega planiranja smo si izbrali sistemski pristop, saj podpiramo tezo Ratcliffa (1974), da vsako lokalno skupnost sestavljajo kulturni vzorci, geografske, družbene, politične, gospodarske značilnosti in elementi, ki s svojim prepletanjem in medsebojnim vplivanjem tvorijo sistem. Neprestani vplivi povzročijo spremembe sistema, zato je naloga planerja, da analizira in razume te odnose ter s prostorskim planiranjem vzpostavi nadzor nad spreminjanjem prostora. Sistemski pogled sta iz bioloških znanosti v planersko teorijo prenesla McLoughlin (1969) in Chadwick (1971). V sistemu prostorskega planiranja ima vsaka oseba svojo funkcijo, potekajo različni procesi in izmenjava informacij. Sistem se spremeni z vnosom novih pravil, vendar se je treba zavedati, da so spremembe vidne šele čez nekaj let (McLoughlin, 1969). Sistem omogoča povezovanje planerske dejavnosti z drugimi dejavnostmi, ki zagotavljajo javno blaginjo in so povezane z razvojem prostora. Sodobni pristopi k prostorskemu planiranju se sicer odmikajo od organsko usmerjene systemske teorije, vendar teorijo še vedno lahko uporabimo kot okvir, v katerem smo organizirali razpravo o sistemu planiranja in zakonodaji, ki ga ureja. Da bi lažje razumeli delovanje sistema, smo v tem podpoglavju opisali njegove elemente in odnose med njimi.

### 2.2.1 Prostor

Izvirna lastnost prostorskega planiranja je določitev rabe površja Zemlje, saj je zemljišče osnovno sredstvo, s katerim razpolaga in ki ga lahko razumemo na več načinov. V osnovi je prostor zgolj fizična materija zemeljske skorje, ki z vodo, prstjo in zrakom omogoča življenje, razvoj družbe s pravno ureditvijo in gospodarskim razvojem mu je dodal številne druge pomene (Platt, 2004). Manjši, z mejo omejen del prostora, opredeljen kot zemljišče, tako predstavlja nepremičnino, lastnino posameznika, ki z njo svobodno razpolaga in ki hkrati predstavlja poligon soočenja številnih interesov, potrebnih usklajevanja (Foglesong, 1986). Zemljišče pomeni tudi kapitalsko naložbo, s katero investitor poskuša povečati svoj dobiček. Nezanemarljiva je negospodarska vrednost, občutek pripadnosti prostoru, ki izhaja iz kulturnega pomena in posameznikove percepcije določenega območja kot nadgradnje fizičnih lastnosti (Platt, 2004). Razlika med dojetjem zemljišča in razpolaganjem z njim je dodatno odvisna od političnega sistema. V socializmu je bilo zemljišče skupni vir v državni lasti, alocirano glede na potrebe, predmet javne zakonodaje in tudi razlastitve, v kapitalizmu je zasebna last, drugače prav tako podrejena določilom zakonodaje (Norton, 2009).

Upravljalci prostora si zastavljajo številna vprašanja, na primer o višini stroškov in obsegu koristi, ki nastanejo zaradi določene rabe zemljišča, o načinu razpolaganja in upravljanja z

zemljišči in drugimi viri, da se zagotovijo javne dobrine in optimalno zmanjšajo družbeni stroški (Monbiot, 2003). Odgovori nanje so poleg strokovnega znanja odvisni tudi od kulturnega in političnega okolja, ureditve države in tega, kaj nam prostor sploh pomeni, kako družbeno priznано je lastništvo zemljišča in koliko zemljišča v povprečju je na voljo za prebivalca. V ZDA je na primer 60 % zemljišč v zasebni lasti, na prebivalca je bilo leta 2008 na voljo 300 arov zemljišča. Za Slovenijo podatka o lastništvu zemljišč nismo pridobili<sup>1</sup>, izračunali smo le podatek, da je na prebivalca na voljo le 99 arov zemljišča. Podrobnejši podatek o lastništvu zemljišča smo pridobili le za mestno občino Ljubljana: fizične osebe imajo v lasti 69,4 % zemljišč, pravne osebe 9,8 %, država 8,6 %, občine 7,1 %, 0,8 % je etažne lastnine (Zakrajšek et al., 2002).

Prevladujoča raba zemljišč in njeno spreminjanje pomembneje vplivata na določila prostorske zakonodaje ter zasnovo in delovanje sistema, pri čemer je treba upoštevati tudi prebivalstveni pritisk na zemljišča. Na urbanih območjih je gostota poselitve zelo velika, v Sloveniji več sto prebivalcev na kvadratni kilometer, medtem ko na podeželju zaradi omejujočih fizičnogeografskih okoliščin najdemo precej manjše poselitvene pritiske. Raba zemljišč je lahko izključno fizična – družba izrablja naravne vire na posameznem zemljišču za potrebe kmetijstva, gozdarstva in rudarstva – ali družbena, ko se lokacija omeji, pozida, s čimer se zemljišču dvigneta vrednost in uporabnost. V Sloveniji je na 96 % ohranjena naravna raba, 4 % so namenjeni urbani rabi, kot so pozidane površine, ceste in železnice (Površina ozemlja ... planimetrično, 2005). Najizraziteje naraščajo odprte površine<sup>2</sup> in ceste, manj gozdnate površine in pozidane, medtem ko se kmetijske površine zmanjšujejo (Površina ozemlja ... planimetrično, 2005).

Preglednica 2: Spreminjanje rabe zemljišč v Sloveniji

Table 2: Change in land use in Slovenia

Leto	Deleži posameznih kategorij pokrivnosti tal (%) od skupne površine							
	Gozdnate površine	Vse kmetijske površine	Odprte površine	Vode	Pozida-no	Ceste	Železnice	Neopredeljeno
1993	56,5	38,0	0,6	1,8	2,5	0,4	0,1	0,1
1997	60,1	34	1,4	0,7	2,7	1	0,1	/
2001	63,3	30,5	1,6	0,7	2,8	1	0,1	/
2005	66,0	27,8	1,6	0,7	2,8	1,0	0,1	/
2005/ 1993	+ 17 %	- 27 %	+ 167 %	- 61 %	+ 12 %	+ 150 %	/	/

Vir: Površina ozemlja ... tal, 1993, 1997; Površina ozemlja ... planimetrično, 2001, 2005.

<sup>1</sup> Podatek o lastništvu zemljišč smo neuspešno poskušali pridobiti na Geodetski upravi RS, Ministrstvu za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo, SURS-u ter ob pregledu različnih sekundarnih virov.

<sup>2</sup> V kategorijo odprte površine so vključene z multispektralno klasifikacijo opredeljene površine skal in melišč, neporaščenih bregov rek ter gradbišč. Dodani so podatki o kamnolomih in deponijah, določeni z interpretacijo satelitskih posnetkov na osnovi točkovnih podatkov (SURS, 2009).

V primerjavi z izbranimi evropskimi državami je delež pozidanih zemljišč relativno majhen, manjši je samo še v Avstriji in na Finskem. Najvišji je v Nemčiji, kjer so za preprečevanje nadaljnje zazidave države že uvedli program, s katerim želijo na leto zmanjšati rast obsega novih površin, namenjenih poselitvi in prometu. V letu 2004 so v vseh zveznih deželah vsak dan za novo pozidavo namenili 100 hektarov, medtem ko želijo do leta 2020 ta obseg zmanjšati na 30 ha na dan (Freistaat Thüringen Landentwicklungsverwaltung, 2010). Skupna pozidava enako kot drugje tudi v Sloveniji relativno hitro narašča, v zadnjih petih letih, za katera so podatki na voljo, se je povečala za 30 % prejšnje oziroma za en odstotek. Od izbranih držav zaznamo minimalni porast le na Finskem, kjer je bila sprememba med letoma 1995 in 1990 minimalna, za leto 2000 podatek ni dosegljiv.

Preglednica 3: Površina in delež pozidanih zemljišč izbranih evropskih držav<sup>3</sup>

Table 3: Surface and share of built-up land in chosen EU members

Država	Površina (km <sup>2</sup> )	Površina v km <sup>2</sup>			Delež			Sprememba 2000/1990
		1990	1995	2000	1990	1995	2000	
Slovenija	20.273	/	603,57	795,5	/	3,0	3,9	+30 %
Avstrija	156.987	3112,19	3410,24	3816,50	2,0	2,2	2,4	+23 %
Hrvaška	56.542	3561,0	3663,0	4877,0	6,3	6,5	8,7	+37 %
Nemčija	357.021	33.719,56	42.182,82	45734,74	9,4	11,8	12,8	+36 %
Finska	337.030	7520,0	7595,0	/	2,2	2,3	/	/

Vir. EUROSTAT, 2009, 29. 1. 2010.

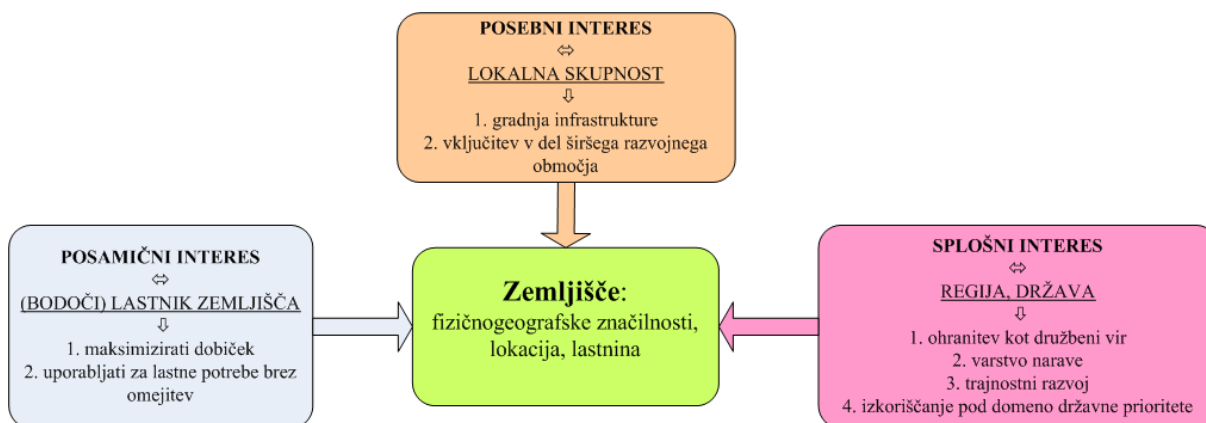
Sistem planiranja, ki ga bosta vpeljali prostorska politika in zakonodaja, je odvisen tudi od tipa naselij, v katerih živi največ prebivalcev. V splošnem in tudi v Sloveniji so to največkrat srednje velika in majhna mesta (Platt, 2004). Tako je na podeželskih območjih bolj v ospredju ohranjanje produktivnosti, krajine, poselitve in osnovne infrastrukture, medtem ko v urbanih območjih najdemo probleme, kot so zagotavljanje javnega dobra – zelenih površin, javne infrastrukture, bivanjske kakovosti, in omejeno dostopnost do virov (Platt, 2004). Prostor kot vrednota in vrednost zemljišča tako nista odvisna le od fizičnogeografskih dejavnikov, ampak tudi od velikostnega obsega urbanega območja, od gibanj na nepremičninskem trgu, davčne zakonodaje, opredeljene rabe tal, okoljske zakonodaje ter prednosti posamezne lokacije za potencialnega investitorja.

Prostor je omejena dobrina, zato naj bi vpeljava inštrumenta namenske rabe tal preprečevala, da bi prišlo do »tragedije skupnega« (*tragedy of the commons*): v srednjem veku je bilo uporabnikov zemljišč malo, zato so se lahko znotraj manjših skupnosti dogovorili za pravila skupnega upravljanja zemljišča. Če pravil ne bi bilo in bi se število uporabnikov nenačrtovano povečevalo, bi morali zemljišče deliti na čedalje več enot. Delitev bi neizogibno privedla do

<sup>3</sup> Pozidano zemljišče je po opredelitvi Eurostat/OECD vsako zemljišče z naslednjo rabo: stanovanjska, industrijska, trgovska, zemljišče, namenjeno rudarski dejavnosti, javnim storitvam, prometu in komunikacijam, tehnični infrastrukturi, mešani rabi, rekreaciji in druga odprta raba. Razpršena kmetijska gospodarska poslopja niso vključena. Podatki niso nujno za zadnje leto, ampak za prvo najbližje (+/- 1 ali dve leti).

tega, da bi posamezni uporabniki tako povečevali lastno korist, da bi to pripeljalo do vzajemne škode za vse, saj bi uničili zemljišče – osnovni in nenadomestljiv družbeni vir (Hardin, 1968). V Sloveniji so lep primer takšnega upravljanja nekdanje vaške gmajne, ki so prešle v last vaških skupnosti.

Raba tal je odvisna od fizičnogeografskih značilnosti, vzorcev družbeno-gospodarske in kulturne rabe zemljišč, tipa lastništva in politične oblasti. Namen določanja rabe zemljišč je vsakemu delu prostora pripisati določeno funkcijo, ki jo ta opravlja za širše območje, na primer znotraj mesta kot velikega fizičnega in družbenega sistema. Funkcija zemljišča ne pomeni zgolj rabe tal, ampak vključenost, odnos tega zemljišča s širšim fizičnim in družbenogospodarskim prostorskim sistemom, ki mu pripada (Platt, 2004). Raba zemljišča odraža kompleksno interakcijo med različnimi političnimi in upravnimi ravni in značilnostmi posameznega zemljišča. Teritorialne razlike, pogojene z družbeno dejavnostjo, opazimo, ko se na eni strani meje pojavijo določene gospodarske dejavnosti, ki so na drugem območju prepovedane, na primer igralnice, čeprav imata obe lokaciji enake ali podobne fizičnogeografske lastnosti. V primeru prepovedi določene dejavnosti v eni občini obstaja velika verjetnost, da bo investitor ta poseg (če v sosednji občini ni teh omejitev) izvedel takoj za mejo prvotne občine. Pristop, pogojen z upravnimi mejami, tako izniči prizadevanja lokalne politike urejanja prostora (Platt, 2004). Iz ponazorjenih vplivov vidimo, da zemljišče nikoli ni izolirana prostorska enota, zato ga moramo vedno obravnavati v povezavi s širšim območjem, na katero segajo vplivi določenega prostorskega posega.



Slika 2: Zemljišče in konfliktni interesi na njem  
Figure 2: Conflict of interests on the land

Poleg rabe tal je pomembna značilnost zemljišča tudi lastništvo, s katerim si lastnik pridobi sveženj pravic in dolžnosti, ki niso vedno jasno opredeljene in zavarovane. Kljub pridobljenemu lastništvu za določeno zemljišče lahko namreč še vedno veljajo tudi drugi interesi: posamični s strani lastnika, posebni s strani družbe ali pa splošni s strani države, kar se pokaže v pravnih, političnih in fiskalnih omejitvah, ki veljajo znotraj ene prostorske enote – zemljišča. Lokalna skupnost si na primer prizadeva za gradnjo infrastrukture in vključitev tega zemljišča v del širšega razvojnega območja, medtem ko država želeli hkrati izpolnjevati cilje, kot so varstvo narave in trajnostni razvoj. Lastnikova želja je, da maksimizira dobiček.

To se največkrat zgodi po načelu Paretove optimalnosti, pogoja, po katerem je dobrobit maksimizirana (povečanje do skrajne meje), ko nikomur več ne moremo izboljšati položaja, ne da bi pri tem poslabšali položaj nekoga drugega (Harvey, Joswey, 2004). Po tem načelu vsako izboljšanje gospodarske učinkovitosti brez poslabšanja položaja kogar koli pomeni povečanje dobrobiti, kar velja zlasti v primeru zagotavljanja javnega dobra.

Ker vse funkcije prostora vsem družbenim skupinam niso enako pomembne in ker je prostor omejena dobrina, prihaja zaradi različnih interesov – politično izraženih potreb – pri upravljanju do številnih konfliktov. Kako se odloča o prostoru, izdelava plan in kako se rešujejo konflikti v sistemu, je odvisno od tipa planiranja, ki se izvaja v določeni državi oziroma upravni enoti, ter zlasti od deležnikov, vključenih v proces, in njihove politične moči.

### **2.2.2 Deležniki v sistemu**

V sistemu prostorskega planiranja so aktivni številni deležniki z različnimi vplivi in medsebojnimi konflikti, kar pomembneje vpliva na odnose. Prvi konflikt v tržnem gospodarstvu je lastniški, in sicer razlika med pravico posameznika, da razpolaga s svojim zemljiščem, in družbenim nadzorom nad tem, kaj ta lastnik počne. Čeprav demokratična družba zagotavlja temeljne človeške pravice, med katere uvrščamo tudi lastnino, vseeno izvaja družbeni nadzor nad rabo prostora in opredeljuje določene omejitve te rabe (Foglesong, 1986). V liberalnih državah, kot so Združene države Amerike, je treba po ustavni določbi vsak državni poseg v lastnino kompenzirati, medtem ko nekatere druge zahodnocivilizacijske države uvajajo tudi drugačne instrumente, po katerih ima družba prednost pred potrebami posameznika. Tak pristop zagovarjajo s tem, da so posamezniki vpeti v družbo in družbene skupine, da bi izpolnili svoje interese, zato se morajo včasih tudi podrediti njihovim interesom. Vmešavanje države v razpolaganje s prostorom se zdi določenim strokovnjakom, kot je von Hayek, nepotrebno, saj je zaradi kompleksnosti težko doumeti vse značilnosti planerskega sistema, zato je najbolje, da upravljanje prostora prepustimo trgu in procesom, opredeljenim v zakonu. Schön (1995) se sicer strinja s tem, da planiranje podpira investitorje, vendar pravi, da jim z omejitvami hkrati tudi nasprotuje.

Pomemben deležnik v sistemu prostorskega planiranja je država. Medtem ko država izvaja inženiring vseh vidikov družbenega življenja, da bi izboljšala družbene pogoje, nima več na voljo absolutne družbene moči, saj je ta danes razdeljena med vse ravni družbe (Foucault, Almendinger, 2002), zato težko prepoznamo dejanske odnose in vplive med elementi sistema. Tudi sredstva upravljanja niso več strogo ločena med zasebnim in javnim (Friedman, 1962, cit. po Campbell, Fainstein, 2003). Politiki so v sistemu prisotni kot predstavniki ljudstva, ki se ukvarjajo s splošnimi cilji prostorskih politik, medtem ko izbiro ukrepov prepuščajo za to izučeni strokovnjakom, torej načrtovalcem (Friedman, 1987). Učinkovitost politikov je odvisna od tega, ali se prostor ureja po sektorjih – politike se pripravljajo in izvajajo ločeno – ali pa se tega lotimo celostno in je planiranje krovna dejavnost (Healey, 1998). V splošnem oziroma na ravni lokalne skupnosti je politična podpora ukrepom za izboljšanje kvalitete prostora po navadi zelo nizka, saj prostorski ukrepi kratkoročno ne prinesejo rezultatov, potrebnih na naslednjih volitvah, poleg tega je zanje potreben visok začetni finančni vložek

(Allmendinger, 2002). Politične stranke zato nimajo interesa, da bi se intenzivneje angažirale in napisale dobre prostorskorazvojne programe za lokalne skupnosti, ki lahko posegajo v lastninsko pravico posameznikov (Davidoff, 1965) in zmanjšajo možnost ponovne izvolitve. Odnos med politiko in planerji se tako vzpostavi povsem umetno. Vlada je tista, ki potrebuje planerje kot izvajalce prostorske in razvojne politike, medtem ko planerji potrebujejo vlado, da jim zagotovi službo, legitimira njihov poklic, status in koristi (Allmendinger, 2002). Za ohranitev službe si ne morejo privoščiti ignorance tistih z močjo, saj bi v tem primeru sami ostali brez nje (Forester, 1989).

Nasproti države največkrat stoji lastnik zemljišča s svojimi pravicami. Lastništvo nam omogoča, da določimo rabo zemljišča, pogojujemo njegovo spreminjanje in zahtevamo povračilo v primeru rabe za javno dobro. Zasebno lastništvo zemljišča oziroma možnost menjave enega lastnika z drugim je leta 1290 prvič določil angleški parlament (Platt, 2004). Sodobni kapitalizem je vzpostavil sistem, v katerem je lastništvo zemljišč razdeljeno med številne lastnike, zaradi družbenih neenakosti največkrat tako, da nesorazmerno majhen del populacije nadzira večino zemljišč. Poleg kapitalizma se je razvila tudi družbeno usmerjena država, ki lastnike zemljišč in s tem njihovo dejavnost v posameznih državah različno omejuje s pravnimi režimi, obdavčitvami in spodbudami. Vse to z namenom optimizacije, povečanja ali zmanjšanja vrednosti zemljišča ter preprečitve neželenih eksternalij. Poleg tega pristopa po teoretikih Smithu, Ricardu in Millu poznamo tudi pristop, imenovan »*laissez-faire*«, ko lastniku v celoti prepustimo upravljanje z zemljiščem. V tem primeru najbolje ustrezemo potrebam družbe, če zasebnim lastnikom in podjetnikom dovolimo, da maksimizirajo osebni dobiček iz rabe zemljišča in drugih virov z minimalnim posredovanjem vlade. Sodišče odloča le v primerih, ko je treba zagotoviti prehodnost zemljišča (*trespass*) ali če lastniki s svojo rabo škodujejo širši okolici (*nuisance*; Platt, 2004). Tega pristopa v Sloveniji ne prakticiramo, se mu pa približuje urejanje prostora v ZDA, kjer je svobodna raba zemljišča opredeljena s petim amandmajem ustave, po katerem se ne sme nobenemu posamezniku brez sodnega procesa odvzeti življenje, svoboda ali lastnina oziroma zasebna lastnina za javno rabo brez kompenzacije (Platt, 2004).

Planer<sup>4</sup> ima kot osrednji deležnik sistema prostorskega planiranja veliko nalog: opozori na probleme v prostoru, jih analizira, organizira razprave o teh problemih, se pogaja o njihovih rešitvah, poskuša preprečiti manipulacijo ali neutemeljeno uveljavitev razvojnega koncepta, ustvarja pogoje idealnega pogovora, vpliva na upravljanje ter analizira alternative (Forester, 1989). Po opredelitvi Webra (1964) je planer zlasti javni uradnik, ki se mora obnašati racionalno, nepristransko in pravično. Današnji načrtovalec ni tog in »inženirski«, saj obvlada večšine pogajalca in organizatorja (Forester, 1989). Uspešen planer je vrednostno nevtralen, ni pod vplivom politike ali lastnih predsodkov, kar težko zagotovimo. Četudi večina planerjev verjame v svojo politično nevtralnost, so njihove odločitve del procesa, v katerem se sooči veliko različnih vrednot in pogledov in končen rezultat v obliki plana predstavlja refleksijo želja in potreb prebivalcev, vlade in kapitala. Ob upoštevanju tega planerji lahko izboljšajo kakovost analiz, sodelovanje posameznikov in skupnosti ter preprečijo prevlado deležnikov z

---

<sup>4</sup> Z izrazom planer poimenujemo osebo, ki na občini skrbi za prostorsko planiranje.

več razpoložljivimi viri. Glavni vir njihove moči je nadzor nad informacijami, potrebnimi za odločanje (Forester, 1989). V procesu izobraževanja moramo planerjem privzgojiti vrednote, ki ustrezajo potrebam in pričakovanju skupnosti (Grant, 1994) ter prostorskorazvojnimi usmeritvam, saj bodo v primeru ustrezne podstatii lažje nadalje služili skupnosti. Vrednote se s časom spreminjajo in zahtevajo neprestane prilagoditve (Allmendinger, 2002). Danes je planer veliko bolj administrator kot strokovnjak, saj upravljanje prostora bolj kot prostorskorazvojno politiko pomeni izvajanje zakonodaje o rabi tal (Boyer, 1983 cit. po Schön, 1995). Prav tako mora planer postati menedžer, komunikolog in posredovalec. Vloga planerja v sistemu je odvisna tudi od njegovega strokovnega znanja. Strokovnjaki menijo, da planerji ignorirajo teorijo, medtem ko planerji pravijo, da akademiki nimajo praktičnih izkušenj, zato teorije ne odražajo dejanskega stanja. Zaradi odsotnosti univerzalne teorije prostorskega planiranja se planerji za okvir delovanja odločajo sproti in izberejo tistega, ki potrjuje njihova dejanja in pristope (Allmendinger, 2002).

Vpliv stroke se kaže v tehničnem jeziku načrtov in sporazumevanju z javnostjo. Vpliv se nadalje razlikuje glede na prevladujoče vrednote in teorije, ki so jih prevzeli strokovnjaki v posameznih državah. Načeloma se prek izobraževalnih programov in kasnejše prakse izobražencev teh programov te vrednote in prepričanja prenašajo v prostor, zato je razvoj stroke še kako pomemben. Slednja največkrat tudi sodeluje v mednarodnih projektih, v katerih se izmenjuje znanje o dobrih praksah. Poleg teoretičnih znanj naj bi stroka vsaj deloma planerjem posredovala tudi praktična znanja, kot so veščine, potrebne v komunikacijskem procesu, uporabo geoinformacijskih programov in drugo.

Pomembna skupina v sistemu prostorskega planiranja so tudi investitorji. Po eni opredelitvi naj bi planiranje vstopilo samo ob težavah trga, ko je treba preprečiti škodo, ki bi nastala z določenim posegom. Po drugi definiciji je planiranje tisto, ki trgu povzroča škodo, zato ga je priporočljivo zmanjšati na minimum (Friedman, 1962, cit. po Campbell, Fainstein, 2003). Nekatere bolj tržno usmerjene države, kot so ZDA in Velika Britanija, so poskrbele za deregulacijo in sedaj delujejo brez nacionalnega planiranja. Četudi imajo planerji ideje o razvoju, ga ne morejo zagotoviti, saj nimajo na voljo virov oziroma so zaradi birokratskega aparata, v katerem delujejo, omejeni pri svojem ravnanju. Zasebno podjetništvo in sile trga tako prevzemajo pobudo. Poudarek je na posameznikovi svobodi in pravih prava, zato je treba zagotoviti dobrine in storitve, ki jih družba hoče, so zaželeni in po ceni, ki jo je uporabnik pripravljen plačati. Harvey in Preteceill (cit. po Foglesong, 1986) nasprotujeta temu, saj menita, da trg ni sposoben vzdrževanja in reprodukcije fiksnega kapitala, ki ga uporabljajo proizvodne sile, na primer infrastruktura, zato mora država vzdrževati sistem teh vrednot in koordinirati njihovo rabo.

Sodobne prostorske uprave zaradi kompleksnosti problemov, vse bolj izbrisanih meja med zasebnim in javnim, ne morejo več ponuditi rešitev oziroma zadovoljiti vseh potreb. To je vodilo v oblikovanje nevladnih organizacij, ki prav tako posegajo na področje upravljanja prostora. Takšne skupine imajo zelo različne vzroke za svoje delovanje – nekatere so usmerjenosti okoljevarstveno, druge si prizadevajo za bolj lokalne rešitve, spet tretje nastanejo

spontano v primeru učinka NIMBY ob točno določenem posegu v prostor. Slednje največkrat nastopajo negativistično in si prizadevajo za preprečitev posega, spet druge so bolj ustvarjalne in tvorijo prostorsko-politične skupnosti, ki z idejami za reševanje prostorskih problemov lahko povečajo kakovost in možnosti oblikovanja prostorov. Pomembno je, da se takšnim skupinam omogoča možnost sodelovanja v načrtovalskih procesih, ki ne potekajo samo znotraj idealnega tipa Webrove racionalne organizacije birokracije, ampak z uporabo lokalnega znanja in virov tudi neformalno izven nje (Healey, 1997).

Poleg organizirane javnosti je v sistemu prostorskega planiranja prisoten tudi posameznik, ki navadno nima strokovnega znanja o pojavu (Bryson, Crosby, 1992 v Healey, 1998), vendar dobro pozna lokalne razmere. Upravi lahko posreduje praktično znanje o značilnostih prostora, problemih, njihovih potencialnih rešitvah ter zlasti o tem, kako dejansko učinkujejo sprejete in izvajane politike. Vključevanje javnosti pomeni ne samo dostop do sicer nedosegljivih informacij, ampak tudi proces vzpostavljanja zaupanja in povečevanja legitimnosti rešitev, ki so bolj po meri lokalne skupnosti (Healey, 1998).

Za nemoteno delovanje sistema in njegov razvoj je treba v sistemu zagotoviti zadostno kakovost in prisotnost znanja. V skladu z novo racionalnostjo poznamo tri tipe znanja, in sicer osebno, družbeno in pozitivno znanje. Osebno znanje pridobimo s pomočjo izkušenj, ki jih ponotranjimo. Takšno znanje potrebujemo za kreativno ustvarjanje, izražanje in komuniciranje z drugimi oziroma vključevanje v družbene odnose (Dewey, 1938a cit. po Weaver, Jessop, Das, 1985). Družbeno znanje nastane kot družbeni konstrukt realnosti (Berger, Luckman, 1966, cit. po Weaver, Jessop, Das, 1985). Pozitivno znanje pridobimo na podlagi deduktivnega utemeljevanja, empiričnega opazovanja in poskušanja ter predstavlja univerzalno znanje, ki je objektivno in se da poustvariti. V planiranju je v ospredju racionalnost, povezana s pozitivnim znanjem in abstraktnim razmišljanjem, objektivno povezanim z zunanjim svetom, torej funkcionalna racionalnost med cilji in ukrepi (Weaver, Jessop, Das, 1985). Prav tako je pomembna dejanska racionalnost, pri kateri so prepričanja posameznikov povezana z družbenimi pogoji, predvidevanji in prepričanji (Weaver, Jessop, Das, 1985). Danes je prisotna predvsem večdimenzionalna racionalnost, po kateri je treba povezati osebne izkušnje, družbene in zgodovinske pogoje ter objektivno realnost. Enodimenzionalni opis družbenih dogodkov ne more zadovoljivo prikazati vseh odnosov in povezav, saj v družbi ni enega vzroka ali linearnega poteka dogodkov, ki bi lahko poskrbeli za zadostno razlago družbenih pojavov. Pojav bomo zato razumeli šele z razkritjem vseh njegovih vidikov. Poleg analitičnega znanja je potrebno tudi tehnično znanje – znanje kartografije in GIS, spletnega oblikovanja, upravljanja s podatki in uporabe spletnih komunikacijskih orodij. Ni dovolj le znanje načrtovalcev, ampak morajo osnovno poznavanje prostora in njegovega upravljanja imeti tudi širša javnost, investitorji in politika.

### **2.3 Vloga prostorske zakonodaje**

Prvi del teoretične opredelitve vloge prostorske zakonodaje je vezan na pravno (abstraktno) vlogo, s katero zakon kot pravni akt dopolnjuje ustavo in izhaja iz načela zakonitosti, poleg ustavnosti glavnega temelja sodobne demokratične in pravne države. V širšem pomenu določa



obveznost vseh in vsakogar, da pri sprejemanju pravnih aktov in njihovem izvrševanju izhajajo iz zakona in ga dosledno upoštevajo.

### 2.3.1 Pomen zakonodaje v pravnem sistemu

Posameznik v prostoru ne biva osamljeno, ampak je vedno v odnosu z naravo in ljudmi. Za preživetje potrebuje dobrine, tudi prostor, ki jih pridobiva po vzpostavljenih pravilih in merilih prek družbenih odnosov, v katere se vključuje. Namesto prevladujoče identitete ali svetovnega pogleda se v sodobni družbi vse bolj poudarjajo zasebnost, pluralnost oblik življenja in razslojevanje, zato za vzpostavitev stabilnega družbenega okolja toliko bolj potrebujemo jasna pravila (Habermas, 1998). Pravila nastanejo s prehodom družbenih vrednot v pravne norme – pravo, ki ponazarja prevladujoč družbeni interes na posameznem področju družbenega življenja, zmanjšuje negotovost pri odločanju, krepi varnost in omogoča predvidljivost pri izpolnjevanju lastne identitete (Igličar, 2006; Rakar, 2006). Opredelitev prava smo povzeli po slovenskih pravnih teoretikih, ki ga opredeljujejo kot »*skupek družbenih norm, sistem kot celota učinkovitih pravnih načel s pravnimi pravili, ki prisilno urejajo življenjsko pomembno zunanje vedenje in ravnanje ljudi v življenjsko pomembnih razmerjih v državnopravno organizirani družbi*« (Pavčnik, 1997, str. 18; Pavčnik, Cerar, Novak, 2006; Virant, 2004, str. 35). Hkrati je pravo tudi mehanizem, s katerim upravno-politični podsystem prisilno usmerja systemske odnose in zagotavlja družbeno integracijo (Virant, 2004; Habermas, 1998). Za ustrezno izvajanje pravil s sankcijami poskrbi država. Kadar govorimo o pravu zahodnih družb, imamo v mislih pozitivno pravo, ki je časovno, krajevno in osebno omejeno (Pavčnik, 1997). Pravna pravila nastajajo na državni in lokalni ravni, na kateri občine sprejemajo statute, poslovnike, odloke in pravilnike.

Za učinkovito izvajanje prava moramo vzpostaviti ustrezen sistem dejavnosti in inštitucij (Pavčnik, Cerar, Novak, 2006). Temeljna pravila delovanja družba vedno postavi v ustavi in ustavnopravnih normah, oblikovanje politike posameznih področij družbenega življenja pa sledi v zakonih (Škerlep, 2002). O vlogi zakona v družbi so pisali že antični filozofi, kot je Cicero, ki je v Zakonih II, 4 in 5 zapisal: »... *da so bili zakoni iznajdeni v dobro državljanov, varnost države in zato, da bi ljudje živeli v miru in sreči, da bi en drugemu omogočili dostojno in srečno življenje*« (citirano v Pavčnik, Cerar, Novak, 2006, str. 352). Zakon, ki ga preučujemo v tej nalogi, torej Zakon o prostorskem načrtovanju (2007), je namenjen ureditvi družbenih odnosov v zadevah urejanja prostora. Zakon sili ljudi v delovanje, ki je včasih v nasprotju z njihovimi pričakovanji, kar moramo upoštevati pri oceni možnosti dosege zakonsko opredeljenih ciljev (Braithwaite, 2006). Zakon kot splošni pravni akt vpeljuje eno ali več splošnih in abstraktnih pravnih pravil, medtem ko so načini izvrševanja pravic in dolžnosti opredeljeni v podzakonskih aktih, kot so uredbe in pravilniki. Paket vseh dokumentov poimenujemo zakonodaja (Pavčnik, 1997).

Upoštevanje zakonodaje je odvisno od številnih dejavnikov: informiranosti državljanov, priporočil izvajanja in strogosti opredeljenih kazni za kršitve določil ter upravljalvskega okolja. Stopnjo upoštevanja zakonodaje so v Avstraliji ponazorili z diagramom, kjer najmanjše število ljudi predstavlja tiste, ki ne ravnajo v skladu z zakonom in je treba zato

zakonsko prisilo uporabiti v celoti, medtem ko so na drugi strani »lestvice« tisti, ki ravnajo v skladu z zakonom in nimajo težav z izvajanjem.

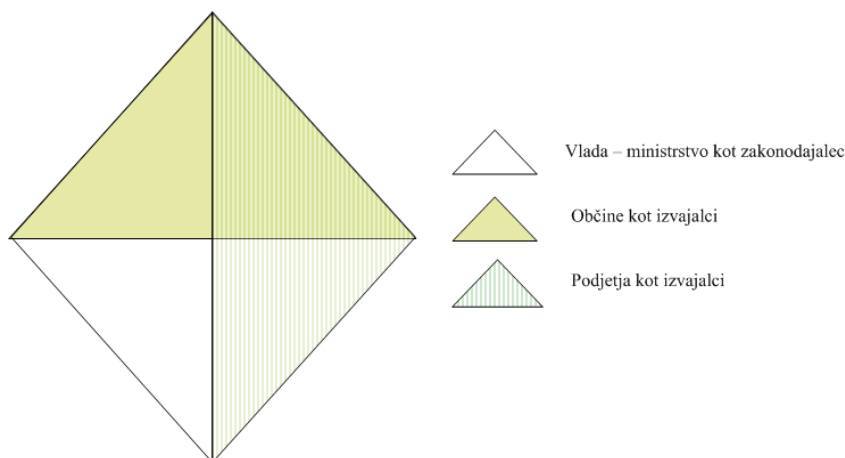


Slika 3: Ravnanje v skladu z zakonom

Figure 3: Considering the law while performing activities

Vir: Australian Government, 2006.

Upravljavsko okolje ne samo izvaja, ampak tudi vodi zakonodajni proces. Za uspešno in učinkovito zakonodajo moramo v postopku priprave vzpostaviti ustrezen dialog med zakonodajalci in izvajalci zakonodaje. Tako najlažje najdemo kompromis med željami prebivalcem, vrednostnimi sodbami, možnimi metodološkimi rešitvami, obveznimi določili zakona in sredstvi, ki so na voljo za izvajanje (Braithwaite, 2006; Virant, 2004). Ob neustrezni izdelavi predpisa se lahko zgodi, da je zakon na papirju sicer teoretično ustrezna rešitev, v praksi pa zaradi številnih dejavnikov in spreminjajočih se družbenih razmer ni uresničljiv, kot je bilo predvideno.



Slika 4: Vsaj tri strani – trije različni pogledi na razumevanje in izvajanje zakonodaje

Figure 4: Three aspects of comprehension and implementation of the law

Kljub skrbni pripravi predpisa se ob njegovem sprejemu še vedno lahko pojavijo vprašanja o ustreznosti rešitve, tolmačenju in upoštevanju ustavnih določil, oceni možnih življenjskih situacij, ki jih zakon ureja, a njihovih okoliščin in pojavnosti ni možno vedno predvideti in oblikovati vnaprej (Rakar, 2006).

Zaradi obstoja številnih družbenih področij poznamo več vrst prava. Javno pravo ureja družbena razmerja med državo oziroma lokalno skupnostjo in neoblastnim subjektom, ki je s prvo v podrejenem odnosu (Virant, 2004). Upravno pravo, ki mu pripisujemo širši in ožji pomen, ureja organizacijo in delovanje uprave ter uzakonjuje tisto, kar je po mnenju zakonodajalca družbeno koristno (Virant, 2004). Širše z upravnim pravom pokrijemo norme, ki jih javna uprava uporablja pri svojem delovanju, ožje le tiste, ki se nanašajo na organizacijo javne uprave, kadar ta deluje oblastno. Dejavnost urejanja prostora opredeljuje upravno materialno pravo, ki ureja obveznosti posameznikov in pravnih oseb v razmerju do države ali lokalne skupnosti in omejuje pravice, kadar je ogrožen javni interes (Virant, 2004). Javni interes težko opredelimo enkrat za vselej, zato se v upravnem pravu pogosto odloča na podlagi preudarka oziroma diskrecije (Pavčnik, 1997). Izvajanje upravnega prava površno poimenujemo upravljanje (*governance*). Zaradi hitrih družbenih sprememb se pristop k upravljanju spreminja, danes se v nekaterih državah na primer uveljavlja novi javni menedžment, ki poudarja projektno upravljanje (Brezovšek, 2000) in podjetniški način vodenja uprave. Ta je po sistemski teoriji organizirana v upravne podsisteme, ki usmerjajo delovanje celotnega sistema.

Eden izmed takšnih podsistemov je lokalna samouprava, ki je pri nas organizirana v okviru občin. Subjekti lokalne samouprave nekje med politiko in upravo sprejemajo politične odločitve, ki morajo biti v skladu z ustavo in zakoni, torej izvršilne v razmerju do odločitev državnega zakonodajnega organa (Virant, 2004). Lokalno samoupravo opredelimo kot »način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno (prek izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ožje od države« (Virant, 2004, str. 161–162). Občine imajo priznan pravni obstoj, pravico odločanja o nekaterih vprašanjih, zagotovljena sredstva s strani države in različne interese, katerih zagotavljanje je lahko v konfliktu. V Sloveniji ločujemo politično decentralizacijo, ki prenaša odločanje o javnih zadevah na lokalne skupnosti, in upravno decentralizacijo, ki pomeni le prenos izvrševanja upravnih nalog na teritorialne organe brez politične samouprave za povečanje racionalnosti in učinkovitosti upravnega sistema (Virant, 2004). Ta dvojnost se v prostorskem planiranju kaže v pripravi občinskih prostorskih načrtov, za katero so zadolžene občine, in izdajanju gradbenih dovoljenj, ki je v domeni upravnih enot.

Prostorsko planiranje je ena izmed izvirnih funkcij lokalne samouprave, saj občine skrbijo za izvajanje lokalnih, (ne)gospodarskih, (ne)obveznih lokalnih javnih služb, gospodarijo z infrastrukturo in površinami, namenjenimi splošni rabi, pospešujejo razvoj, zagotavljajo pogoje za napredek gospodarstva, gradijo neprofitna stanovanja in opravljajo druge storitve s prostorsko dimenzijo. Pomembni funkciji sta regulativna in prostorska, ki neposredno posegata na področje urejanja prostora. Občina s prostorskim planiranjem in sprejemanjem

prostorskih izvedbenih aktov razmešča dejavnosti v prostoru in določa namembno občinskega prostora v skladu z državnimi predpisi in prostorsko dokumentacijo ter s tem določa pravice in obveznosti lastnikov zemljišč.

### 2.3.2 Vloga prostorske zakonodaje

Prostorska zakonodaja mora zagotoviti določene pravice, opredeljene v ustavi, ki se odražajo v načelih in ciljih zakona (Allmendinger, 2002). V Sloveniji ta načela in cilji prostorske zakonodaje izvirajo iz 5., 67., 68., 69., 70., 71., 72., 73. in 78. člena Ustave RS (6. izdaja, 2007). Ker ti členi opredeljujejo veliko pravic in obveznosti, jih težko izpolnimo le z enim zakonom, zato zakon o prostorskem načrtovanju dopolnjujejo še drugi zakonski predpisi. V 5. členu je kot ena izmed glavnih dolžnosti države opredeljen celovit razvojni cilj: »... *skrb za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarjanje možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije*«. Poleg prostorske politike poskuša država te cilje doseči še s kmetijsko, okoljevarstveno, energetske in drugo zakonodajo. Členi od 67. do 69. opredeljujejo pravico do lastnine, ki jo lahko pridobivamo in uživamo le tako, da je zagotovljena njena gospodarska, družbena in ekološka funkcija (67. člen). 68. člen utemeljuje lastninsko pravico tujcev, 69. pa razlastitev, ki je konkretnije opredeljena prav v zakonu o prostorskem načrtovanju. Razlastitev je pravni inštrument, po zakonodajni opredelitvi prostorski ukrep (ZUreP-1, 2003; ZPNačrt, 2007), ki omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini v primeru javne koristi. 70. člen opredeljuje javno dobro in izkoriščanje naravnih bogastev, kar določajo tako sektorski zakoni kot prostorska zakonodaja. Tudi varstvo zemljišč (71. člen) se le delno zagotavlja z ZPNačrt (2007), ki naj bi na podlagi načela o smotrnem izkoriščanju poskrbel za posebne pogoje uporabe zemljišč. V istem členu je izražena tudi potreba po varstvu kmetijskih zemljišč, ki ga zagotavlja zakon o kmetijskih zemljiščih. Na prostorsko zakonodajo se navezuje tudi posebna skrb za razvojno in demografsko ogrožena območja (71. člen), ki je sicer tudi del regionalne politike.

Poleg varstva zemljišč je pomembna naloga prostorskega planiranja in s tem prostorske zakonodaje zagotoviti zdravo življenjsko okolje. Zakon mora zato določiti pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti (72. člen). Podrobnejša določila glede dovoljenih tehnologij so opredeljena v okoljevarstveni zakonodaji. Poleg varovanja okolja je treba poskrbeti za naravne znamenitosti in kulturno dediščino (73. člen) ter ustvarjati možnosti za pridobitev primerne stanovanja (78. člen). Ustava RS tako predvideva veliko pravic, ki se zagotavljajo tudi z ustreznim rabo prostora, kar je v domeni prostorske zakonodaje. Zaradi obsežnosti ureditev te materije ni le predmet prostorske zakonodaje, ampak tudi področnih, ki se dotikajo prostorske dimenzije. Ta »nesamostojnost« prostorske zakonodaje največkrat pripelje do podreditve izvajanja prostorske zakonodaje drugim zakonom in ne obratno. Na eni strani je zakon odvisna spremenljivka – družbeni konstrukt, odvisen od dojemanja narave in grajenega okolja, na drugi pa neodvisna spremenljivka, saj omogoča oblikovanje prostora, včasih tudi na nepričakovan, neustaljen način (Platt, 2004).

Če povzamemo, iz Ustave RS izhajajo naslednje naloge prostorske zakonodaje:

1. zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja,
2. smotrno upravljanje z viri,
3. določitev rabe zemljišč ter
4. zaščita zasebne lastnine in hkrati javnega interesa.

Naloga prostorske zakonodaje pa ni le v zagotavljanju ustavnih pravic, ampak tudi opredelitev dejavnosti prostorskega planiranja, neposredno odgovornega za doseganje ciljev prostorskega razvoja. Ta vloga opredelitve sistema prostorskega planiranja je največkrat spregledana, čeprav je za zagotovitev ustreznega institucionalnega okvira še kako pomembna (McAuslan, 1980). Zakon mora prostorsko planiranje opredeliti vsebinsko in proceduralno. V vsebinskem delu je pojasnjen namen prostorske zakonodaje, in sicer zaščita javnega interesa in dobrin, kot so zdravje, varnost in blaginja, v proceduralnem delu pa so v ospredju način in načrtovalski postopki. Konflikti nastanejo, ker prostorsko planiranje ne služi le višjim družbenim ciljem, ampak hkrati tudi vladajočim in gospodarskim idejam. To je v neskladju s tezo, da zakonodaja predstavlja nevtralni okvir za izvajanje moči, ki ni pogojen s kakršno koli filozofijo ali ideologijo tako kot politična oblast.

#### Zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja

Prostorska zakonodaja ne služi le pravnemu in političnemu sistemu, ampak igra pomembno vlogo pri zagotavljanju kakovostnega bivalnega okolja. Opredelitev kakovostnega bivalnega okolja je sicer odvisna od vrednot v družbi in spreminjajočih se potreb posameznikov (Braybrooke, Lindblom, 1963). Vseeno pa mora izvajanje prostorske zakonodaje zagotoviti dobrine, kot so primerna stanovanja, zelene površine v naseljih, dostopnost družbenih storitev (zdravstvo, šolstvo, kultura, uprava), komunalno in cestno infrastrukturo, varstvo okolja in drugo. Glede na stanje, dosednji razvoj in značilnosti lokalnega prostora je potrebna različna raven posegov, izvajanje prostorske in druge zakonodaje, da bi v skladu z zahtevami javnosti zadostili temu splošnemu cilju.

#### Smotrno upravljanje z viri

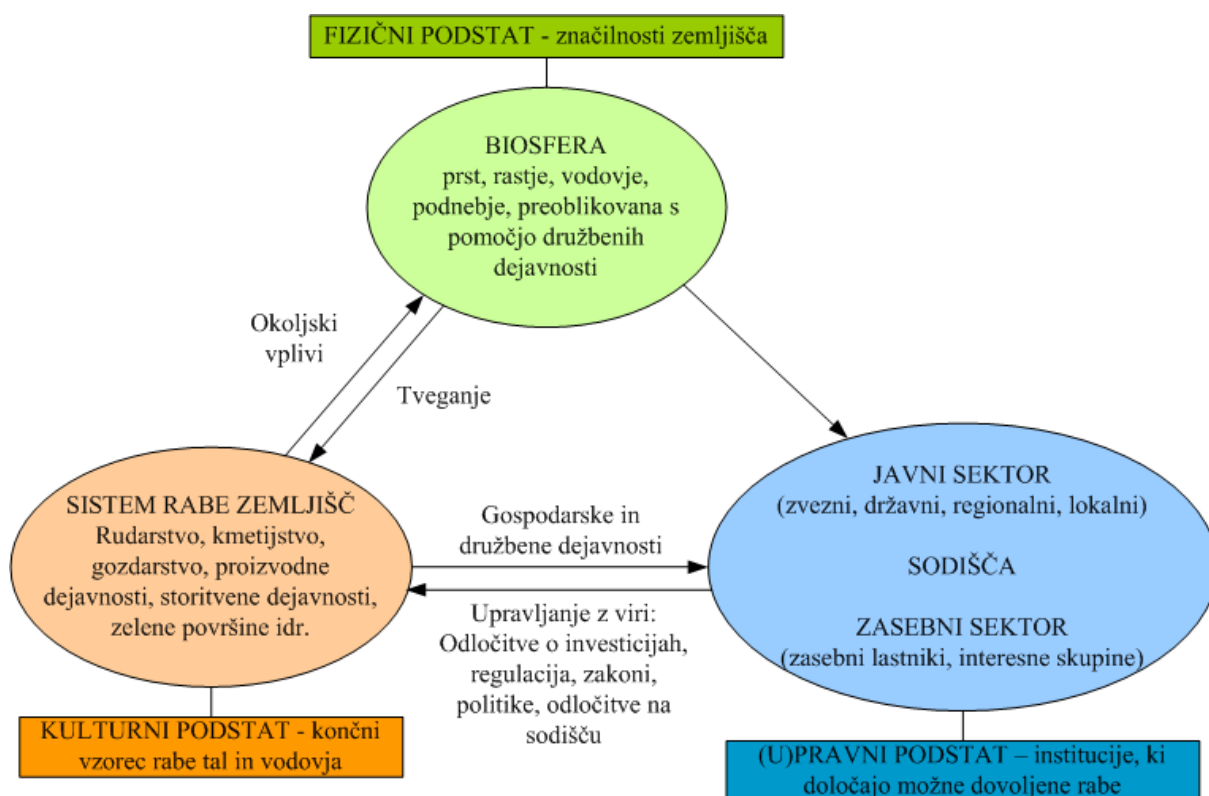
Prostorska zakonodaja v družbi usmerja porabo virov, izvajanje družbene dejavnosti in izoblikovanje vzorcev poselitve. Na začetku zaradi manjšega obsega poselitve, intenzivnosti izvajanja gospodarstva in obremenjevanja okolja urejanje s predpisi še ni bilo potrebno. Danes, ko se človek oddaljuje od navezanosti na zemljo in prostor, za bivanje in razpolaganje z viri potrebuje omejitve, norme in določila (Fikfak, 2003). Prostorska zakonodaja smotrnega upravljanja z viri ne opredeljuje povsem samostojno, ampak z omejeno močjo kot odvisna spremenljivka inštitucij, ki ravna in odločajo glede na njihovo dožemanje zunanjih okoliščin in razvojnih dejavnikov (Platt, 2004).

#### Določitev rabe zemljišč

Ena glavnih nalog prostorskega zakona je opredelitev postopka, v katerem zemljišču (upoštevajoč zasebne interese, pravne režime in politično moč) pripišemo dovoljeno rabo (Platt, 2004). Raba zemljišč, poimenovana tudi coniranje, je najbolj običajen način

upravljanja z zemljišči, s katerim za zaščito javne koristi in blaginje omejimo ali celo onemogočimo neustrezno ravnanje zasebnih lastnikov. Pristop so prvič uporabili v Prusiji. Raba zemljišč se po navadi določa na parcelo natančno, medtem ko s coniranjem določimo merila posegov za širše območje, običajno iste rabe. Merila opredeljujejo gostoto zazidave, dovoljene gabarite stavb, dovoljene/pogojno dovoljene/prepovedane dejavnosti in druge omejitve. Razredi rabe se med državami ne razlikujejo veliko, ne dovoljujejo pa vse države mešane rabe.

Kljub preprostosti ima ukrep o rabi zemljišč kar nekaj slabosti. Največja je omejevanje ustavne pravice, saj z izborom dovoljene rabe omejimo možnosti rabe, oplemenitenja in razvoja posameznega zemljišča. V primeru pomanjkanja strokovno usposobljenega kadra oziroma močnega političnega lobiranja lahko občina spodbuja rabo, ki zadovolji parcialne interese in ni družbeno sprejemljiva ali koristna. Prav tako je določanje rabe zemljišč največkrat lokalno omejeno ter ne vključuje potreb širšega regionalnega prostora. Na eni strani sicer to pomeni, da o prostoru odločajo predstavniki lokalne skupnosti, na drugi strani so ti predstavniki največkrat prostorsko omejeni v razmišljanju in rešitev problemov, ki so prisotni v več občinah, ne iščejo na regionalni ravni. Problem se pojavi tudi v primeru ekskluzivnega ali fiskalnega coniranja, kjer se ne glede na posledice spodbujajo bodisi rabe za višje sloje bodisi rabe, ki prinašajo veliko dohodka.



Slika 5: Povezava med fizičnimi, kulturnimi in pravnimi elementi sistema

Figure 5: Connection between physical, cultural and legal elements of the system

Vir: Platt, 2004, str. 58.

Kompleksnost določanja rabe zemljišč prikazuje slika na prejšnji strani. Prostorska zakonodaja sicer določa postopek opredelitve in spreminjanja rabe prostora, na končni sistem rabe zemljišč pa vplivajo številni dejavniki in procesi. Določitev rabe zemljišč, kot je zapisana v prostorskem aktu, tako ni ena in dokončna, ampak je vpeta v povraten proces, v katerem jo v določenem človeškem in kulturnem ciklu z impulzi iz pravnega in političnega kroga lahko prilagodimo.

#### Zaščita zasebne lastnine in javnega interesa

Kot je leta 1689 zapisal že Locke (citirano v Platt, 2004, str. 71), je prostorski zakon potreben za zaščito pravic zasebne lastnine in zagotavlja, da vsakdo nemoteno uživa svojo lastnino. Zaščita zasebne lastnine predstavlja po McAuslanu (1980) tradicionalni pristop k zakonu, ki ni več prevladujoč. Danes je največkrat ravno obratno, saj poskuša prostorski zakon zaščititi javni interes in preprečiti pojav nepredvidljivih eksternalij zasebne rabe. Javnemu interesu se poskuša deloma zadostiti po načelu demokracije in pravičnosti, po katerem ima javnost pravico do sodelovanja v odločevalskih postopkih. Ti ne prinesejo nujno uresničitve javnega interesa s strani večine, saj v postopku sodelovanja javnosti javni interes trči z zasebnim. Med usklajevanjem interesov lahko posameznik (največkrat tudi lastnik zemljišča) možnost, da sodeluje pri iskanju in oblikovanju končne rešitve predlaganega zemljišča, uveljavi do te mere, da njegov interes postane javni. Lastništvo pomeni dihotomijo med skupkom ustavnih pravic in dolžnosti ter sodno oblastjo, ki ureja zasebne dejavnosti znotraj političnih meja in vpliva na javni interes, izražen z rabo zemljišč. Povzeto po Plattu (2004) se vzpostavijo trije odnosi: lastnik proti lastniku, lastnik proti javnosti in javnost proti javnosti. Odnosi rabe zemljišč so odvisni tudi od tipa oblasti. Formalno oblast predstavlja trenutna politična oblast, dejanska pa je v rokah oseb z dostopom do dobrin, s pomočjo katerih posamezniki zadovoljujejo svoje potrebe. Dejanska oblast je sorazmerna z odvisnostjo enega posameznika od drugega v procesu zadovoljevanja potreb prvega (Virant, 2004). Za pravičnejšo razporeditev je formalna oblast prevzela upravljanje in zagotavljanje tistih dobrin, ki so v javnem interesu.

Zagotavljanje javnega interesa je poleg zaščite zasebne lastnine ena izmed osnovnih funkcij prostorske zakonodaje. Tako kot za planiranje tudi za javni interes ne obstaja opredelitev, s katero bi se strinjali vsi (Innes, 1996; Rittel, Webber, 1973). Na različno dožemanje javnega interesa vplivajo družbeni pogoji, prevladujoča filozofija, ideologija, družbeni red, država in njena vloga v posredovanju med posamezniki in skupnostjo, v izvajanju ukrepov in udejanjanju vrednot. Javni interes je po definiciji izraz odločitve družbene skupnosti o tem, kar v določenem trenutku šteje kot sebi koristno in potrebno oziroma prenesena politična odločitev, ki zrcali podobo vrednot družbe v določenem trenutku (Virant, 2004).

Če pogledamo v preteklost: v zahodnih družbah je ideja enotnega javnega interesa predstavljal absolutno moralno dobro, najprej prebivalca v skupnosti in kasneje v državi, kar zasledimo vse od začetka grškega polisa do dobe absolutizma (Ebenstein, 1969 cit. po Weaver, Jessop, Das, 1985). V času reformacije, razsvetljenstva in industrializacije je bil več kot 200 let z izjemo vojn in kriz izpostavljen posameznikov koncept javnega interesa. Države so ščitile zasebno lastnino in izvajale prostorske posege le v primeru zagotovitve reda,

varnosti, osnovnih pogojev proizvodnje in tržne menjave, torej infrastrukturnih objektov in naprav. Sčasoma je enakomerna gospodarska rast pripeljala do postopnega poseganja države v družbena razmerja in delovanja v smeri zagotavljanja obveznega socialnega zavarovanja, torej socialne države in zagotavljanja države blaginje (Breheny, Hooper, 1985). Na začetku 20. stoletja je tako javni interes izhajal iz komunalizma – lokalne izkušnje življenja ter vizije moralnega in naravnega reda iz 19. stoletja (Weaver, Jessop, Das, 1985). Do srede 20. stoletja je šel razvoj v smeri kolektivnega in vseobsežnega javnega interesa, po drugi svetovni vojni je zlasti za zahodno civilizacijo ponovno značilen posameznikov oziroma enakovreden raznovrsten interes.

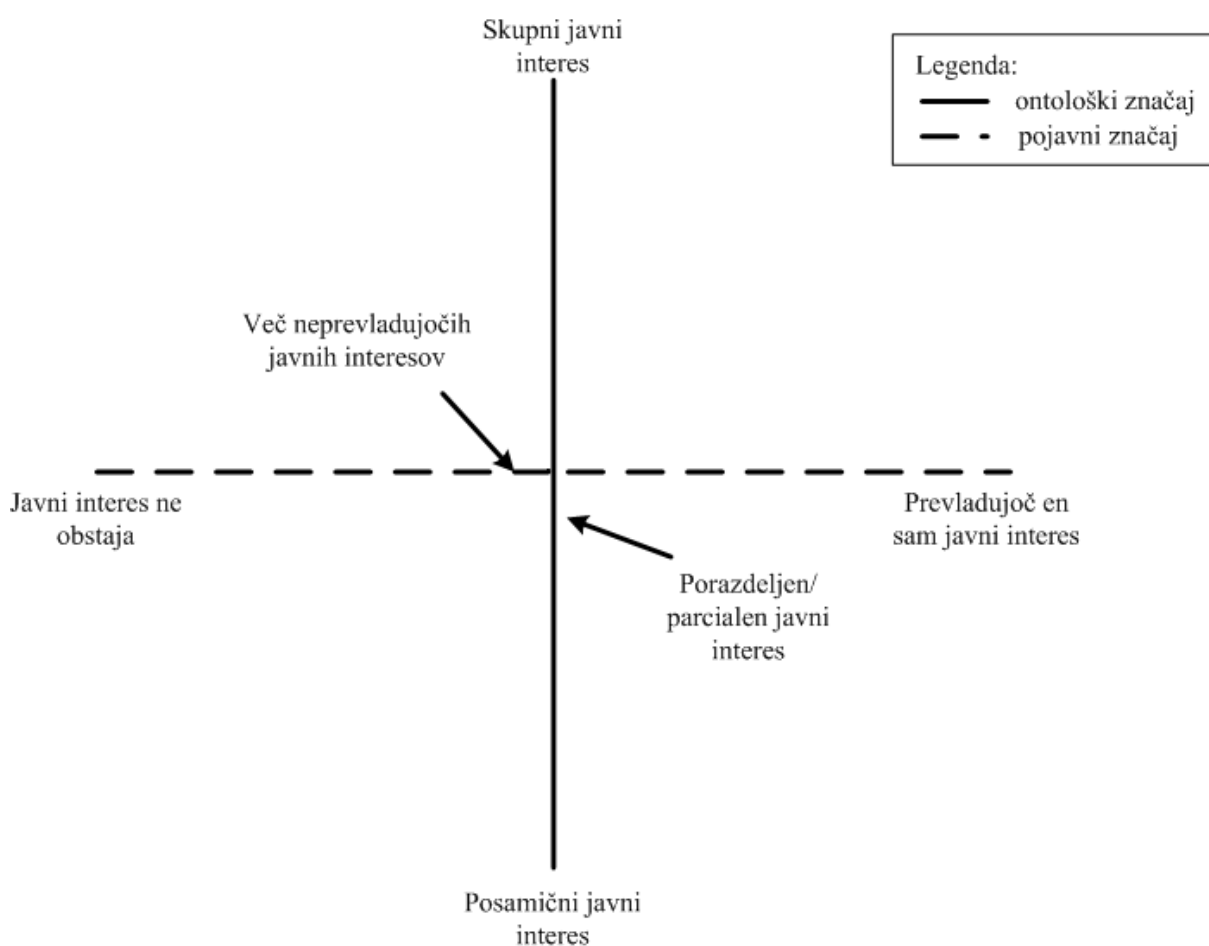
Radikalna liberalna kritika v 60. letih 20. stoletja je pripeljala do preobrazbe skupin, ki so se pri uveljavljanju interesa obnašale kot posamezniki. Od 70. let dalje javni interes ni obstajal ali pa je pripadal enemu od štirih tipov javnega interesa: skupni, razdeljen po razredih, posamični – usmerjen v preživetje in lokalni interes, ki odraža soodvisnost posameznika in skupnega javnega dobra. Slednji se je razvil v Franciji in v socialističnih državah, torej tudi pri nas (Breheny, Hooper, 1985). Danes prihaja vse bolj do medsebojne odvisnosti posameznega in skupnega javnega dobra, zato je težko ločiti uveljavljen posameznikov interes, ki je prerasel v skupnega, in izključno skupni interes. Zlasti politične stranke poskušajo v izvajanju svoje politike iskati ravnovesje med javnim in zasebnim, med državno intervencijo in zasebno svobodo, med skupnostjo in posameznikom. Kljub temu politiki kot nosilci političnih interesov in oblasti namesto skupnega interesa največkrat uveljavijo svoje vrednote, »zapakirane« v interes institucij, znotraj katerih delujejo (Virant, 2004). Javni interes vpliva tudi na izbiro načinov za doseg cilja in odpovedjo določenim ciljem za doseg želenega.

Pri opredeljevanju javnega interesa moramo ločiti med pojmi javne koristi, javnega interesa in javnega dobra. Javni interes je izražena volja večine državljanov o rešitvi nekega problema oziroma zagotovitvi koristi. Korist, ki jo ima večina državljanov od neke dobrine, nekega prostorskega posega, vladnega ukrepa, imenujemo javna korist. Javno dobro je stvar, ki ni nujno v javnem interesu, jo pa v skladu z njenim namenom lahko pod enakimi pogoji uporablja vsakdo, na primer morska obala kot naravno javno dobro (Prosen et al., 2005). Vrednost javnega dobra se ne meri nujno z materialnostjo, ampak ima tudi druge duhovne, fizične in estetske lastnosti (Platt, 2004).

Poleg zgodovinskega razvoja javnega interesa lahko njegovo naravo slikovno prikažemo glede na pojavni in ontološki značaj (Breheny, Hooper, 1985). Pojavni značaj pove, ali je javni interes sploh prisoten, je prisoten samostojno ali kot sopojav. Sekundarni interes je kot javni interes del drugih večjih stvari, ki pripomorejo k izboljšanju stanja oziroma pripeljejo do istega zaključka. Bistven javni interes je tisti, ki nastane običajno, na primer potreba po stanovanjih. Nadvladujoč/vsemogočen/prevladujoč je interes, o katerem se strinjajo vsi in se po navadi vzpostavi v kriznih razmerah. Takrat predstavlja glavni cilj, h kateremu družba in država usmerjata vse moči, na primer nacionalna obramba ali obvladovanje revščine, ki vpliva/si podreja vse drugo družbeno. Ontološki značaj se navezuje na kakovost in »lokacijo«



javnega interesa: ali služi interesom in željam posameznika ali pa je porazdeljen oziroma delno prisoten v družbenih razredih in skupinah oziroma je nekaj, kar se nanaša na vse in je kolektivne narave (Weaver, Jessop, Das, 1985).



Slika 6: Pojavni in ontološki vidiki javnega interesa

Figure 6: Phenomenal and ontological aspects of the public interest

Vir: Breheny, Hooper, 1985, str. 152.

Prostorski planerji po navadi prevzamejo opredelitev javnega interesa, kot ga dojema uprava, v kateri delujejo. Foglesongu (1986) je kot splošen javni interes, za katerega naj bi poskrbeli planerji, opredelil stanovanjsko in kakovostno bivalno okolje za zagotavljanje reprodukcije delovne sile, komunalno infrastrukturo in javni transport, kratka infrastruktura, ki je trg sam po sebi ne zagotavlja. Kljub tej opredelitvi odločitve prostorskih planerjev zaradi različnih družbenih vrednot in poteka načrtovalskega postopka vedno izhajajo iz trenutne opredelitve prevladujočega interesa. Barry (1965) meni, da morajo planerji poskrbeti za dobrine, katerih potrošnja je netekmovalna, saj se uživa simultano s strani več ljudi. Zanje je težko določiti vrednost oziroma omejiti dostop za rabo, ki jo je tudi težko nadzirati. Doprinos javnih dobrin je odvisen od celotne zaloge dobrin, ne pa od razporeditve in produkcije. Pri reševanju

distribucije teh dobrin nikoli ne pridemo do optimuma, saj je treba v tem primeru posegati na trg.

Zaradi različnih značilnosti prostora lahko po mnenju Klostermana (1980) in Friedmanna (1973) javni interes poenotimo le znotraj območja ene lokalne skupnosti, v kateri planerji delujejo kot mediatorji (Davidoff, 1965). Tu poskrbijo, da se ne uveljavi interes najmočnejšega, ampak soglasje večine (Klosterman, 1985), ki ga zagotovi izvedba prostorsko načrtovalskega postopka. S prostorsko zakonodajo je treba kar najbolj omejiti eksternalije, ki jih povzročajo nepredvideni učinki prostorskih posegov, na primer v negativnem smislu onesnaženje tovarne v lokalnem okolju, ali jih spodbuditi, če so ti pozitivni, na primer izboljšanje vrednosti zemljišč zaradi konstrukcije novih prometnih povezav. Pravi planerji naj bi bili največkrat zagovorniki skupnega (*collectivists*) ali lokalnega (*communalist*) interesa, kar se izraža v lokalnih načrtih in opredeljeni rabi tal. Kateri interes bo prevladal, je odvisno tudi od moči in organiziranosti javnosti. Na primer, v tako imenovani »posamični javnosti« je javni interes le skupek interesov posameznikov.

Vse bolj nejasne meje med politiko in javnim interesom se v prostorskem planiranju kažejo z uveljavljanjem javno-zasebnega partnerstva, ki v enem projektu – tudi prostorskem posegu združi javni in zasebni interes. Meja med javnim in zasebnim se briše tudi s prestopi planerjev iz javne v zasebno sfero, ko planerji ne ščitijo več nujno javnega pred zasebnim. Tudi primer koncesije, čeprav ustrezno reguliran, je privatizacija javnih storitev in je v nasprotju s trditvijo, da le javni sektor služi javnim interesom (Campbell, Fainstein, 2003).

#### Opredelitev dobre prostorske zakonodaje/specifike prostorske zakonodaje

Pripraviti in sprejeti dober prostorski zakon ni preprosto, saj nanj vpliva veliko dejavnikov, prav tako ima tudi sam številne, ne vedno opredeljive cilje. Za doseg ciljev je treba pri pripravi pravnih pravil najprej upoštevati fizične značilnosti prostora, ki ga urejamo, in javni interes, ki mu moramo zadostiti (Platt, 2004). Vzpostavitev jasnih povezav med vzroki (fizičnimi značilnostmi, lokacijo) in posledicami (javni interes, prostorski razvoj) ni vedno preprosta, saj prostorske probleme zaradi kompleksnih povezav in velikega števila dejavnikov uvrščamo med tako imenovane »podle/zvite probleme« (*wicked problems*). Za podle probleme je značilno, da jih je težko rešiti in oblikovati, njihove rešitve pa niso pravilne ali napačne, ampak samo boljše ali slabše. Rešitev ne moremo takoj testirati oziroma oceniti njihove učinkovitosti, saj se rezultati pokažejo šele čez čas. Prav tako rešitev po izvedbi težko preključimo in brez posledic povrnemo lokacijo v prvotno stanje. Težje kot izvesti laboratorijski eksperiment je namreč zgraditi avtocesto, pogledati, kako deluje, in jo potem porušiti, če se rezultat ne izkaže za najboljšega, saj s takšnimi rešitvami porabimo preveč denarja in vplivamo na večje število ljudi, da bi si lahko privoščili vsakokratno testiranje (Rittel, Webber, 1973).

Pripravljalci prostorske zakonodaje se morajo zavedati, da se omejeni viri in politična usmerjenost do določenega problema sčasoma spremenijo, saj nekateri deležniki sodelujejo le začasno, postopoma spremenijo svoje prepričanje ali pravila za reševanje problema (Conklin,

2005; Rittel, Webber, 1973). Za rešitve prostorskega problema ni dovolj le sprejeti zakonodajo, ampak je treba spremeniti razmišljanja in obnašanje velike skupine posameznikov, na primer glede upoštevanja podnebnih spremembe v prostorskem planiranju.

Vlogo prostorske zakonodaje pogojuje tudi vsebinska opredelitev prostorsko-planerskih problemov. Opredelitev je lahko zelo široka in vključuje vse od komunale, financiranja razvoja, okoljske, družbene in gospodarske probleme (Krumholz, 1999). To so pogosto problemi, ki jih podrobneje rešujejo tudi področni zakoni in ne izključno prostorska zakonodaja. Prostorska zakonodaja ožje opredeljuje koncept reševanja problemov in celostni pristop k razvoju. Koncept mora vsebovati nadzor eksternalij in reševanje problemov »zaporniške dileme«, kot so urbana prenova, razvoj lokalne skupnosti in načrtovanje rabe naravnih virov (Klosterman, 1985).

Na zakonodajna določila vpliva zlasti prevladujoča politična opcija in to, čigavo mnenje bo prevladalo – pravniki, planerji, politiki ali laiki (McAuslan, 1980). V primeru prevlade konservativnih strank prostorska zakonodaja zlasti omogoča in ne zmanjšuje pravic zasebnim lastnikom, pri načrtovanju je pomembna ena parcela, njena raba in pravice na njej, čemur se je močno približal Zakon o prostorskem načrtovanju (2007). Če vlada liberalno-progresivna opcija, je zakon instrument za zaščito javnega dobra. Lastništvo je temu podrejeno, pri planiranju se upošteva širša okolica, na katero so možni vplivi predvidenega posega. Takšnemu pogledu je bolj ustrezal prejšnji prostorski zakon – zakon o urejanju prostora (2003).

Učinki zakona so poleg vladajoče oblasti odvisni še od drugih dejavnikov: lokacije, na kateri se izvajajo, družbenega reda, gospodarskega razvoja, kulture in tehnološkega napredka (Platt, 2004). Rezultat v prostoru tako nikoli ni le posledica prostorske zakonodaje, ampak tudi vrednot in značilnosti izvajalskega okolja (Platt, 2004). To tezo podpirajo tudi novejši tipi prostorskega planiranja, ki se namesto na vsebino osredotočajo na sam proces, pomen dialoga in skupaj doseženega soglasja (Healey, 1997; Innes, 1996). Velik del procesa prostorskega planiranja se namreč zgodi izven birokratskega aparata in pristojnosti zakonodaje (Casella, 1991, cit. po Schön, 1995). Urejanja prostora tako ne dosežemo le z izvajanjem zakonodaje, ampak tudi z izvajanjem politik, programov in EU-projektov na področju urbane prenove, regionalnega razvoja in razvoja podeželja. Naloga zakonodaje v tem primeru je le zagotoviti pogoje za izvedbo teh projektov, ne pa njihove vsebine (Healey, 1996). Družbeni nadzor nad mrežo pravil, spremljanja in upravljanja je potreben tudi, ko pride do nezadovoljstva oziroma do kršitve določil in je za doseg soglasja potreben poseg tretje strani. Če upoštevamo zapisano, prostorsko zakonodajo potrebujemo za regulacijo treh glavnih sestavin prostorsko-planerskega sistema: za sodelovanje javnosti in debato, javni razvoj in iniciative ter za javno regulacijo dejavnosti zasebnega sektorja. Prostorski plani kot glavni rezultat prostorske zakonodaje vse bolj izgubljajo na pomenu. To dokazuje tudi poskus, izveden v ameriškem mestu Minneapolis. Planiranje in sredstva zanj so mestni odločevalci v celoti prepustili soseskam, ki so poljubno pripravile petletne načrte, planerji so sodelovali le, ko so prebivalci

potrebovali pomoč. Rezultat je enako kot uraden postopek prinesel nekaj učinkovitih in nekaj manj učinkovitih rešitev (Faistein, 2000).

### **2.3.3 Odnos med prostorsko zakonodajo in njenimi izvajalci**

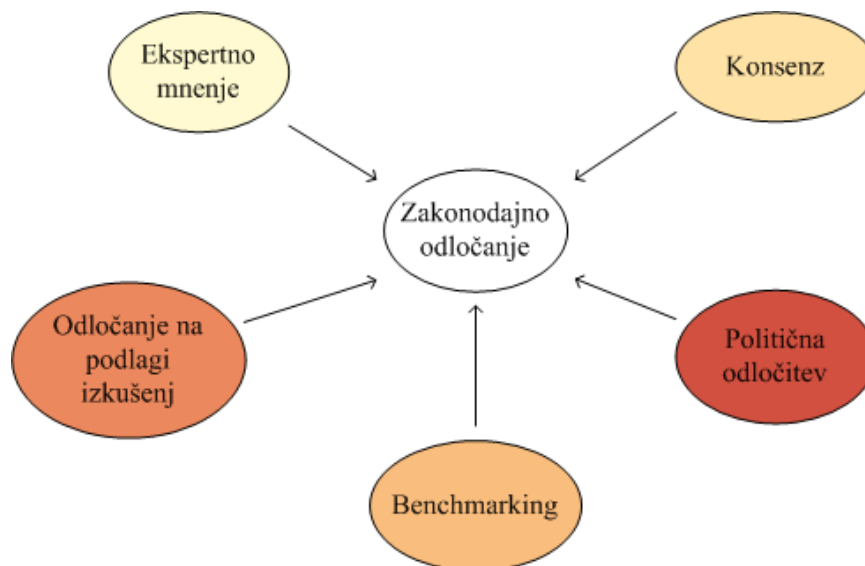
#### Zakaj družbeni vidik?

Dva glavna elementa, vključena v raziskavo, sta zakonodaja in njeni izvajalci, zato smo njun odnos osvetlili tudi v teoretičnem uvodu. Oba elementa povezuje sociologija prava, ki se ukvarja z družbenimi vidiki prava, torej z družbenimi skupinami in njihovim odnosom do predpisov, ugotavlja skladnost realnih odnosov z idealnimi normami ter uporablja sociološke metode pri pojasnjevanju prava kot družbenega pojava (Igličar, 2004). Odnos med pravom in družbo so začeli podrobneje preučevati šele v začetku 20. stoletja. To področje je zanimalo pravnike, kot so Comte, Spencer, Dürkheim, Marx, Weber in drugi, v našem pravnem prostoru se tem vprašanju posveča Igličar (2004). V pogledu pravnikov in sociologov predstavlja pravo odvisno spremenljivko, družba pa neodvisno. Preučujemo vplive prava na družbo, ugotavljamo objektivnost pogojev oblikovanja ustreznih splošnih pravnih norm, iščemo najbolj racionalne oblike pravne regulacije družbenih odnosov oziroma ugotavljamo vplive družbe na pravo kot odvisno spremenljivko, njegovo strukturo, vsebino, nastajanje in spreminjanje, na procese odločanja in na delo vseh institucij, vključenih v pripravo, sprejem in izvajanje. Pravne vrednote je Gurvitch uvrstil med elemente družbe, kot so simboli, različna verovanja in pravila, ki vplivajo na skupno ravnanje ljudi.

Ustrezno pravo ni samo rezultat državne volje, ampak tudi družbene moči. Njegova uspešnost je odvisna od upoštevanja potreb družbe, gospodarstva in teženj zgodovinskega razvoja. Tudi Pavčnik, Cerar in Novak (2006) se strinjajo, da nobenega zakona ni mogoče vsebinsko razčleniti in razumeti brez upoštevanja družbenih vzrokov za njegov nastanek, poteka zakonodajnega procesa ter konfliktov, ki so pri tem nastajali. Čeprav ima v sodobni družbi zakon večjo vlogo kot včasih, je zmotno misliti, da lahko določeno slabo ravnanje v družbi odpravimo že z zakonodajnim odločanjem brez kakršnega koli poglobljenega znanstvenega in družbenega razmisleka. Zakonodaja sicer uvaja neke usmerjene cilje s strani države in določene pravne instrumente, vendar na problem vplivamo širše, v procesu regulacije, s katero poskušamo na različnih prostorskih ravneh in z različnimi skupinami deležnikov spremeniti in izboljšati obnašanje drugih v procesu urejanja prostora (Black, 2002). V modernem svetu ideje za preoblikovanje predpisov prihajajo bodisi z vrha – predstavljajo ideje, vraščene v sfero kulturnih vrednot, v osebno strukturo in družbene institucije – bodisi od spodaj kot interesi, konflikti družbenih skupin, ki se borijo za politično ali gospodarsko premoč.

Upoštevanje deležnikov je potrebno zaradi vpetosti zakona v določeno politično tradicijo z normami in vrednotami, ki niso vedno prepoznavne in jih ne moremo pojasniti. Norme, zapisana pravila in standardi niso abstraktni, fiksirani in nesprejemljivi, saj je njihov pomen opredeljen z izvajanjem, v katerem so neprestano odprti za različne in ponovne interpretacije, odvisni od izvajalčeve zaposlitve in ciljev, konteksta dejavnosti in drugih, vpletenih v proces (Baldwin, Black, 2002). Vpliv deležnikov se kaže že pri pripravi zakonodaje, saj je vsebina

zakona odvisna tudi od tega, katera skupina – pravniki, planerji, politiki ali laiki – si bo izborila prevlado in bo imela največje možnosti prenosa svojih vrednot in predloga v dokument (McAuslan, 1980). Volja zakonodajalca se prenese na voljo zakona, kar ne zagotavlja tudi že rezultatov (Pavčnik, Cerar, Novak, 2006). Ustrezna priprava zakonodaje ne omogoča prevlade ene same skupine, ampak pomeni soglasje družbenega in ideološkega pluralizma, soočenega v demokratičnem zakonodajnem procesu. To pomeni upoštevanje zakonodajalcev, tistih, na katere zakon učinkuje, institucionalnega okolja, različne logike regulativnih orodij in strategij ter spremembo vseh teh sistemov (Baldwin, Black, 2008). Zakon je namreč rezultat družbenega in ideološkega pluralizma, soočenega v demokratičnem zakonodajnem procesu. Neustrezna vsebina zakona, ki ne povzema pričakovanj družbe, družbi bolj škoduje, kot koristi. Po Luhmannu (2008), zagovorniku sistemske teorije, sodelovanje bolj kot vsebina norm vpliva na legitimnost predpisa. Za vstopanje v zakonodajni proces so značilne časovna omejenost, vsebinska raznolikost in opredelitev vlog udeležencev, kar je treba pri vzpostavitvi normativne kulture upoštevati.



Slika 7: Vplivi na zakonodajno odločanje

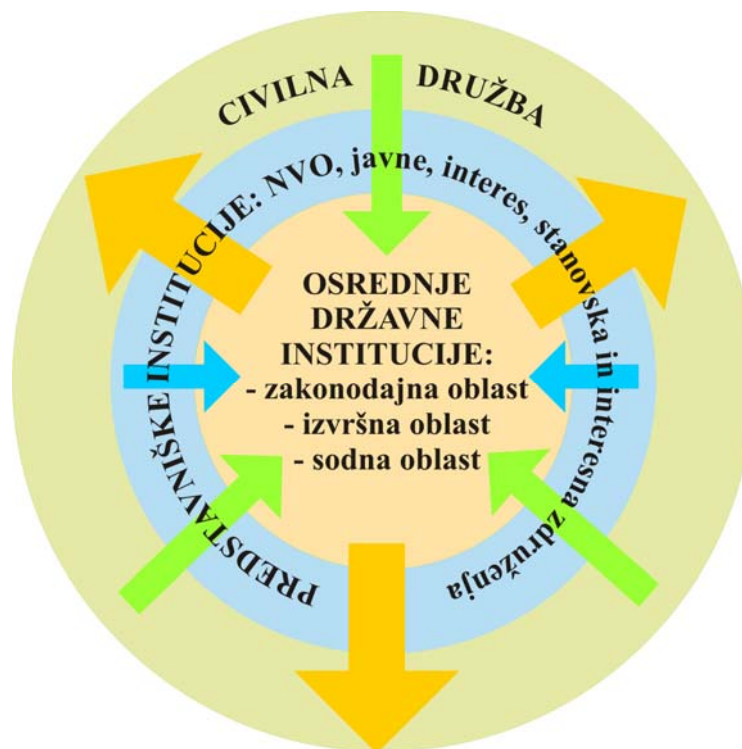
Figure 7: Factors, influencing decision making in legislative process

Max Weber (1964) je družbeni vidik prava osvetlil prek svojega birokratskega modela. Po njegovem mnenju pravo potrebujemo za usklajevanje velikega števila ljudi – strokovno usposobljenih uslužbencev. Uslužbenci imajo v družbi nalogo, da na podlagi opredeljenih pristojnosti, z vnaprej postavljenimi normami, z uporabo prisilnih sredstev skrbijo za delovanje državne oblasti in organizirajo odnose v družbi. Zapletenost uradniškega sistema pogojuje strogost sistematiziranega prava, racionalnost norm pa človekovo ciljno-racionalno in vrednostno-racionalno družbeno delovanje. Bolj kot so pravne norme razpoznavne in veljavne za širšo javnost (in ne samo za pravne strokovnjake), večja je verjetnost, da jih bodo ljudje pri svojem delu spoštovali.

### Kako vključiti družbeni vidik v pravo?

Za prenos dejanskih norm in vrednot v predpise je treba zagotoviti ustrezno komunikacijo med sistemom in zakonodajalci. Z družbeno komunikacijo in s prenosom informacij od posameznika v družbo se je največ ukvarjal Habermas. V proces je vključen posameznik z zdravorazumskim in praktičnim znanjem, vrednotami, predsodki in stereotipi, ki je prevzel vlogo zakonodajalca, potencialnega investitorja ali prebivalca, in ima razvite določene subjektivne teorije. Po subjektivnih teorijah je vedenje in delovanje katerega koli deležnika močno prepleteno z njegovim miselnim svetom in načinom konstruiranja stvarnosti, kar je treba upoštevati v procesih in predpisih (Ule, 2000). Posamezniki v vsakodnevnem ravnanju prevzemajo različne strategije v družbeni predelavi informacij, kar zmanjšuje točnost zaznavanja in omejuje možnost učenja. Poleg različnih ozadij je dojemanje posameznikov omejeno tudi z nagnjenostjo do vztrajanja pri določenih shemah, vrednotah in sprejemanju odločitev. To je treba upoštevati pri načrtovanju sprememb, ki jih želimo doseči s spremenjeno zakonodajo. Sprememba na papirju je sicer videti pozitivna in zaželena, vendar če je izvajalci ne ponotranjijo in ne vključijo v svojo subjektivno teorijo, vezano na prostorsko planiranje, bodo še naprej delovali po starem. Glede na selektivno naravnost posameznika se večji učinek kot s spremembami predpisov doseže z manjšimi, postopnimi spremembami, ki se naslanjajo na že obstoječi sistem. Posamezniki namreč lažje sprejmejo in ponotranjijo tiste informacije in izkušnje, ki so skladnejše s njihovim razmišljanjem in vrednostnim okvirom. Prav tako je dobrodošlo, da je možno te spremembe povezati z osnovnimi stališči posameznika, ne pa z obrobnimi, ki bolj rušijo kot ohranjajo notranjo skladnost (Ule, 1994).

Komuniciranje je drugi element, pomemben pri pripravi in izvajanju zakonodaje. Vzpostavi se, ko posameznik s svojo subjektivno teorijo vstopi v družbene odnose, ko svoje poglede, občutke in interese sooči z drugimi. Komunikativno delovanje je potrebno za spoznavanje različnih stališč, razširitev horizonta argumentov, preverbo informacij, idej in želja, da prepoznamo vsebino, s katero se strinjajo vsi ali vsaj večina vključenih v posamezno razpravo. Razprava je pomembna in potrebna v primeru razreševanja problemov z negotovim rezultatom oziroma večjim številom konfliktov v izvajanju. Za opredelitev skupnih idej je v tem primeru treba vložiti veliko več energije, kar velja za večino situacij v prostorskem planiranju (Black, 2002; Habermas, 1998; Pinter, 2004). Z vzpostavljenim dialogom lažje pojasnimo razmerje med deležniki in vlogo zakonodaje, izoblikuje se javna sfera kot nepravi sistem – odprta, prepustna mreža komunikacijskih informacij in stičišč različnih pogledov. V tem družbenem prostoru se mobilizacija idej začne z naključnim sporazumevanjem, ki se lahko nadaljuje v organiziran in stalen dialog. Problem javne sfere in na splošno dejavnosti komuniciranja je, da nima statistične veljavnosti in da je ni mogoče pravno izsiliti, moč dobi šele, ko si izbori mesto v institucionaliziranem procesu (Habermas, 1998).



Slika 8: Model komunikacije po Habermasu  
Figure 8: Communication model as per Habermas

Vzpostavljena javna sfera ni nujno zagotovilo, da bo komunikacija ustrezno stekla. Habermas (1998) je opredelil model, po katerem se volja deležnikov v sistemu prenaša s signali. Signali posameznikov so največkrat prešibki, da bi spodbudili proces učenja ali oblikovali odločevalski proces v političnem sistemu v kratkem času. Sistem komuniciranja in odločanja sestavljajo kanali in nadzorovani prehodi – zapornice med središčem in obrobjem. V teh procesih poskušajo posamezniki z obrobja in vmesnih institucij s svojim mnenjem prodreti do zakonodajalca – odločevalca v središču, ki ima edini ustrezno organizacijsko strukturo in uradne pristojnosti za sprejemanje zavezujočih odločitev. Pritisk se izoblikuje na tri načine: pobuda za spremembo pride do uradnikov in političnih vodij in kroži do formalne obravnave nekaj časa po sistemu. Publika je pri tem izključena iz procesa in ne vpliva nanj. Tak pristop zaenkrat prevladuje pri pripravi politik v Sloveniji. V drugem primeru pobuda nastane znotraj političnega sistema, vendar morajo predlagatelji najprej mobilizirati javno sfero in dobiti podporo družbenih skupin za izvedbo programa. Po tretji možnosti pobuda iz javnosti in obrobja nastane izven političnega sistema, se razširi na druge skupine v populaciji in s širšim javnim zanimanjem ustvari določen pritisk na odločevalce, ki pobudo potencialno uvrstijo med spremembe. Odločitve osrednjih institucij nadzirajo in usmerjajo skupno delovanje v smeri doseganja družbenih ciljev ter na ta način rešujejo družbene probleme, zaradi katerih se sprejema ali spreminja zakonodaja. Model prikazuje hierarhijo političnega odločanja in možnosti, da ideje posameznika in obrobnih skupin prodrejo do oblasti in postanejo realnost, zapisana v predpisih (Habermas, 1998, v Škerlep, 2002).

Glavno orodje za izmenjavo informacij in poskus vplivanja na izoblikovanje predpisa je jezik, saj za vse družbe velja, da je njihova zapletena struktura povezana tudi s »slovnico prenosa« razumljivih informacij (Wilke v Habermas, 1998). Jezik je povezovalno sredstvo, sredstvo izmenjave informacij in hkrati orodje usklajevanja, norme in vrednote pa glavni vzorec življenjskega sveta in izraz kulture v ozadju (Habermas, 1998). Jezik je treba upoštevati glede na pravilnost izrečenega, primernost in legitimnost govorov v povezavi z vrednotami in normami družbenega sveta (Habermas, 1984). Nadalje, jezik in logika predstavljata pravniški način razmišljanja in njegovo veljavnost, medtem ko je sociološki vidik prikazan prek družbenega udejstvovanja posameznika (Weber, 1974). Ker različne uporabe jezika in razlag pripeljejo do povsem različne interpretacije s strani izvajalcev ali zakonodajalcev, je vzpostavitev pogovora v zakonodajnem procesu nujna. V pogovoru se posameznikovo mnenje sooči z drugim, preverja se njegova resničnost in oblikuje možnost za soodločanje (Innes, 1996). V diskurz vključujemo vse oblike govorne interakcije, uradne in neuradne, tekste in govor (Black, 2002). Takšna obravnava prostorske zakonodaje je potrebna, da spoznamo obstoječe znanje o urejanju prostora, njegovo dojetje, kakovost družbenih odnosov, v katere so vpeti planerji, in okvir regulacije, kar smo upoštevali pri zasnovi uporabljenih metode.

Razprava je tisto sredstvo mediacije, ki izvajalce zbliža z zakonodajalci že v procesu priprave predpisa in v kasnejših fazah. Posameznik tako sodeluje v strukturah, v katerih deluje, in jih deloma tudi preoblikuje. Brez vzpostavljenega dialoga je izvajanje zakona odvisno le od normativne zavezanosti k ciljem in vrednotam ter usposobljenosti izvajalcev. Učinkovitost predpisa tako ni toliko odvisna od moči regulatorja kot od odnosa zakonodajalca do izvajalca zakonodaje (Black, 2002). Če zakonodajalec želi izvajanje predpisov, kot si je zamislil, mora upoštevati način delovanja in vrednote deležnikov, širše institucionalno okolje, različno logiko delovanja regulativnih orodij in strategij, izvajanja sistema in spremembe katerega koli dela sistema. Dejanja in odločitve institucij in posameznikov so odvisne od norm, sprejemanja primernosti ravnanja, razumevanja delovanja okolja in od osebne podlage izvajalcev, kot je delovanje znotraj vrednostnih okvirov, institucije, v kateri dela, zaveze, strinjanja o regulatorni spremembi, predanosti in vdanosti sistemu ali odpora do izvajanja (Baldwin, Black, 2008).

Zakonodajalec, ki deluje odprto, vzpostavi tako imenovano odzivno regulacijo. Odzivna regulacija zazna in opazi s predpisom neželjeno obnašanje, razvije in izvaja orodja in strategije za odziv na takšno obnašanje, oceni uspeh strategij in skladno s tem spremeni pristop (Baldwin, Black, 2008). Ob vzpostavljenem sistemu spremljanja zakonodaje in njene učinkovitosti lahko že predhodno – pred sprejemom nove zakonodaje – ocenimo nevarnost, da izvajalec ne bo ravnal v skladu z zakonodajo ali drugače od zamišljenega. V procesu izvajanja tako spodbudimo zakonodajalce, da s svojim delovanjem in ravnanjem zakrpajo slabosti predpisa ter s tem povečajo izvajalsko moč države (Braithwaite, 2006). Tak pristop je mogoč le, če zakonodajalec dobro pozna lastnosti sistema, v katerega postavi zakonodajo, in če je v vsaki točki sposoben oceniti izvajanje v luči ciljev in s tem spremeniti orodja in strategije. Takšna pametna regulacija, kot so jo poimenovali Gunningham, Grabovsky in



Sinclair, zahteva neprestano interakcijo med zakonodajalcem in izvajalcem, kar v Sloveniji ni ustaljena praksa. Zakonodaja, ki tako nastane, je vedno odraz povprečnega pogleda družbe na določeno problematiko. Ustrezen postopek priprave zakona tako vključuje spoznavanje družbenih vrednot in želenih ciljev, pripravljene akti in norme pa nato odražajo družbeno stvarnost, vnesejo družbeno stabilnost in omogočajo podlago za objektivne družbene spremembe. Nasproten pristop je zaprta priprava predpisov, ki se največkrat dogaja, ko je v igri denar, in ignoriranje izvajalcev, kar največkrat prinese kontraproduktivne rezultate (Habermas, 1998).

## 2.4 Prostorsko planiranje na ravni EU

V uvodno teoretično poglavje je treba umestiti tudi podpoglavje o prostorski zakonodaji na ravni EU, saj je Slovenija od maja 2004 polnopravna članica Evropske unije, kar jo zavezuje k prenosu in upoštevanju evropske zakonodaje. Čeprav je evropski parlament že leta 1984 opredelil prostorski red kot odraz gospodarskih, socialnih, kulturnih in ekoloških politik ter cilje, kot so uravnotežen socialni in gospodarski razvoj regij, zvišanje življenjske ravni prebivalstva, zavestno varovanje naravnih bogastev, varovanje okolja in racionalno rabo prostora (Gaberšček, 1999), skupna evropska prostorska zakonodaja ne obstaja. Predpisi o urejanju prostora in prostorske politike so tako v pristojnosti posameznih držav, v katerih so odvisni od tradicije prostorskega planiranja, razvitosti, sposobnosti spoznavanja in razumevanja razvoja (Brezovšek, 2000). Načini upravljanja s prostorom se razlikujejo v tipu pravnih aktov, upravnih kulturah, odnosih med različnimi ravni uprave, odnosih med javnim in zasebnim sektorjem, načinih in vključevanju strokovnega znanja v planiranje ter po drugih merilih (Healey, 1998). Zadnja analiza načinov upravljanja s prostorom je bila izvedena v letu 2006 s strani ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) – evropske mreže opazovanja prostorskega planiranja (ESPON 2.3.2, 2006). V kvalitativni in kvantitativni analizi so opredelili pojem upravljanja s prostorom, poiskali in analizirali dobre prakse in predstavili usmeritve za boljše upravljanje. Na podlagi analize ZUreP-1-a (2004) so Slovenijo uvrstili med države s celostnim, povezanim sistemom prostorskega planiranja in med države z dobro horizontalno in slabo vertikalno povezavo med ravni upravljanja, kamor sodita še Švedska in Velika Britanija. Nasprotno je zelo močno razvito vertikalno in horizontalno usklajevanje prisotno v prostorskem upravljanju držav, kot so Nemčija, Finska, Slovaška in druge, izrazito vertikalno usklajevanje v Avstriji in Belgiji, medtem ko je v Bolgariji in na Norveškem prostorsko usklajevanje slabo na obeh ravneh. Kljub samostojnim sistemom prostorskega planiranja se članice Evropske unije zavedajo potrebe po nujnosti sodelovanja in opredelitvi skupnih ciljev prostorskega razvoja.

Na izoblikovanje skupnih evropskih načel prostorskega razvoja so vplivali poudarjena potreba po strateškem prostorskem planiranju v 80. letih, deklaracija o okolju in razvoju »Agenda 21« iz leta 1992 z opredelitvijo trajnostnega razvoja in etičnih vrednot, kot je odgovornost za prihodnje generacije in naravo, proces globalizacije, svetovni vrh v Johannesburgu leta 2002 (Jančič, 2008) in ne nazadnje dogajanje v prostoru v vseh državah članicah. Izhodiščni dokument za pripravo nove evropske politike je bilo poročilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope Regionalno planiranje: evropski problem. Leta 1970 so se na konferenci v Bonnu

prvič sestali vsi ministri, v Evropi odgovorni za regionalno in prostorsko planiranje, ki so transnacionalno organizirani v okviru Sveta Evrope. »Zveza« 47 ministrov za regionalno in prostorsko planiranje, imenovana CEMAT (*European Conference of Ministers, responsible for Regional/Spatial Planning*), sestankuje vsaka tri leta z namenom, da bi pomagala pri doseganju cilja trajnostnega prostorskega razvoja. Njihove odločitve niso pravno zavezujoče, za njihovo izvajanje ni na voljo finančnih instrumentov, zato je njihov doprinos zlasti v načelnem usmerjanju prostorskega razvoja in iskanju skupnih razvojnih izhodišč. Na dvanajsti konferenci v Hannoveru leta 2000 so udeleženci CEMAT izdali vizijo za trajnostni razvoj Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine kot prilagodljiv okvir za sodelovanje. Poleg načel so v dokumentu opredeljeni še prispevek prostorskega razvoja k izvajanju socialne kohezijske politike Sveta Evrope, izzivi in perspektive evropske politike prostorskega razvoja, vloga zasebnega sektorja v razvoju, ukrepi za posamezne regije in možnosti za krepitev sodelovanja med državami članicami. Za izvajanje dokumenta naj bi poskrbele zlasti države članice pri sprejemanju prostorskorazvojnih ukrepov, aktivnosti prostorskega razvoja in prenovi upravljavskih mrež, v katerih naj se uveljavi čezsektorski pristop in povezava več ravni. Tri leta kasneje so v Ljubljani ministri na trinajstem srečanju sprejeli Ljubljansko deklaracijo o prostorski dimenziji trajnostnega razvoja (2003). Vzporedno s Svetom Evrope je tudi Evropska unija v svoje politike začela uvajati prostorska načela, na primer leta 1997 v Lizbonski strategiji, v kateri je izpostavljen trajnostni gospodarski razvoj.

Usmeritve za prostorski razvoj so bile zapisane v Evropskih prostorskih razvojnih perspektivah (*European spatial development perspectives*, krajše ESDP) v letu 1999, ko je v Evropski uniji prevladalo mnenje, da je treba zagotoviti sodelovanje javnosti v procesu priprave in sprejemanja prostorskih aktov ter izvajanja prostorskih posegov, upoštevati lastne vire za razvoj in preprečiti nastanek negativnih trendov prostorskega razvoja. Evropske prostorskorazvojne perspektive predstavljajo dogovor o skupnih ciljih in konceptih uravnoteženega trajnostnega razvoja območja EU po naslednjih načelih: razvoj uravnoteženega in policentričnega urbanega sistema ter povezava med urbani in ruralnimi območji, enake možnosti dostopa do infrastrukture in znanja ter učinkovito upravljanje in varovanje naravnih in kulturnih vrednot. Trije glavni cilji so bili ekonomska in socialna kohezija, varovanje in razvoj vrednot ter uravnotežena konkurenčnost ozemlja EU. Dokument ponovno ni bil pravno zavezujoč, je pa predstavljal politični okvir držav članic in Evropske komisije za zagotavljanje trajnostnih politik in skladno z drugimi sektorskimi politikami podlago za vzpostavitev skupnih finančnih instrumentov za izvajanje, kot je bil INTERREG III Cilj 3. Poleg finančnih instrumentov so sprejeli več mednarodnih konvencij, pravno zavezujočih dokumentov za zaščito območij posebnega pomena, na primer Alpska in Barcelonska konvencija, ali spodbujanje sodelovanja in obveščenosti javnosti, kot je Aarhuska konvencija.

Prostorski vidik je bil z izrazom prostorska kohezija v evropske politike prvič neposredno vključen v Tretje kohezijsko poročilo (*Third Cohesion Report*) z besedami, »da ljudje ne smejo biti prikrajšani ne glede na to, kje v Uniji delajo ali živijo« (Tretje kohezijsko poročilo,

2004), torej da kakovost prostora, v katerem ljudje živijo in delajo, vpliva na njihovo dostopnost do gospodarskih in družbenih možnosti ter kakovost bivanja (Davoudi, 2005). Koncept prostorske kohezije je nastal kot nadgradnja družbene in gospodarske kohezije ter obstoječih ciljev trajnosti, konkurenčnosti in kakovosti življenja, ki jim je dodal prostorsko dimenzijo. Koncept spodbuja okoljsko kohezijo, različne ravni prostorskega upravljanja, upošteva regionalne razlike in dostop do storitev (Hamez, 2005). Z udejanjanjem koncepta prostorske kohezije naj bi pripravljavci in izvajalci politik spremenili sektorski način razmišljanja in doseganja ciljev ter v prostor posegali na osnovi celovitega premisleka. Na neformalnem ministrskem sestanku v Luksemburgu leta 2005 so ministri sklenili, da bodo z vključitvijo prostorske dimenzije v politiko EU poskušali doseči bolj celostno domišljen prostorski razvoj EU (Davoudi, 2005).

Prostorska kohezija je bila kot okvir vključena tudi v zadnja dva dokumenta EU s prostorsko dimenzijo – Teritorialna agenda: Nasproti bolj konkurenčni in trajnostni Evropi raznovrstnih regij in Leipziška listina trajnostnih evropskih mest, obe pripravljene leta 2007 pod nemškim predsedovanjem Evropski uniji. Nazadnje je bila leta 2009 sprejeta Zelena knjiga o prostorskih koheziji (Green Paper, 2009). Teritorialna agenda predstavlja akcijsko usmerjen politični okvir, katerega namen je okrepiti prostorsko kohezijo in policentrični prostorski razvoj s pomočjo dialoga med deležniki. Pri tem se je treba spopasti z novimi izzivi in dejavniki prostorskega razvoja, kot so podnebne spremembe in oskrba z energijo. Leipziška listina (2007) je posvečena mestom in urbanim območjem. Države članice EU spodbuja k pripravi povezovalnih politik urbanega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni, k zagotavljanju javnih površin visoke kakovosti, prenovi infrastrukturnih omrežij, izboljšanju energetske učinkovitosti in prenovi degradiranih sosesk.

Čeprav Teritorialna agenda in Leipziška listina ne predstavljata uradne politike EU pri poseganju v prostor, Evropska unija prek skladov in zlasti regionalne politike namenja številna sredstva tudi za prostorskorazvojne projekte. V okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj so tako na voljo sredstva za zmanjševanje razlik, spodbujanje konkurenčnosti in zaposlovanja ter za evropsko teritorialno sodelovanje. Največ sredstev, skupaj 82 %, gre za zmanjševanje razlik med nerazvitimi in razvitimi regijami s spodbujanjem vlaganja v gospodarsko infrastrukturo in ustvarjanje delovnih mest na področju raziskav in tehnološkega razvoja, okolja, turizma, prometa in oskrbe z energijo. Za regionalno konkurenčnost in zaposlovanje je na voljo 15,5 % celotnih sredstev, s katerimi se izvajajo ukrepi krepitev regionalnih sposobnosti za raziskave in tehnološki razvoj, pospeševanje inovacij, preprečevanje okoljskih tveganj, čiščenje onesnaženih območij, spodbujanje čistega javnega transporta, zmanjšanje možnosti naravnih nesreč in povečevanje dostopa do prometnih in telekomunikacijskih storitev. Najmanjši delež v višini 2,5 % je namenjen teritorialnemu sodelovanju, in sicer spodbujanju razvoja gospodarskih in družbenih čezmejnih dejavnosti, vzpostavitvi in razvoju mednarodnega sodelovanja ter povečanju učinkovitosti regionalnih politik. Poleg sredstev sklada za regionalni razvoj so na voljo še sredstva socialnega in kohezijskega sklada, projekta JESSICA, namenjenega podpori trajnostnih investicij v mestnih območjih (European Regional Development Fund, 2010), in sredstva za

inovacijske politike. Med slednjimi bi izpostavili politike, namenjene okolju in trajnostnemu razvoju in oskrbi z energijo, s katerimi želi EU spodbuditi zaščito naravnih habitatov, flore in favne, ohraniti naravne vire in učinkovito upravljati z odpadki, preprečevati zdravstvena tveganja zaradi okolja, poskrbeti za primerne ukrepe za preprečevanje posledic podnebnih sprememb in učinkovito rabo energije (Innovation, 2010). Omenjena sredstva so na voljo tudi za razvoj slovenskih regij, ki morajo najprej izdelati ustrezne regionalne programe in na lokalni ravni na podlagi prostorske zakonodaje izdelati prostorske načrte kot podlago za njihovo izvajanje.

## **2.5 Razvoj slovenske prostorske zakonodaje**

V slovenskem prostoru vse do začetka 20. stoletja nismo imeli lastne zakonodaje urejanja prostora, ampak se je v prostor ob naselitvi najprej posegalo spontano po načelu »naravnega planiranja« (Pogačnik, 2003b), nato na podlagi politike Avstro-Ogrske in posameznih urbanističnih načrtov, kot je bil Fabianijev za Ljubljano po velikem potresu leta 1895. Prvi predpis s področja urbanističnega načrtovanja je tako jugoslovanski gradbeni zakon z določili o regulacijskih načrtih, coningu, veljaven med obema svetovnjima vojnoma. Po vojni so uveljavili centralizirano državno urejanje, v okviru katerega je Slovenija sama načrtovala prostor in izvajala velike projekte, kot je gradnja novih mest, na primer Nove Gorice. Temeljni za prvo prostorsko zakonodajo so bili postavljeni v sistemu centraliziranega državnega urejanja v 60. letih 20. stoletja z zakonom o urbanističnih projektih in z uredbo o gradbenih okoliših v Sloveniji, po katerih se gradnja usmerja v večja urbana naselja, da bi se preprečilo pretirano širjenje enodružinskih hiš. Občina je po načelu decentralizacije dobila glavno pristojnost za urejanje prostora, republika pa načrtovanje in umeščanje objektov in infrastrukture slovenskega pomena.

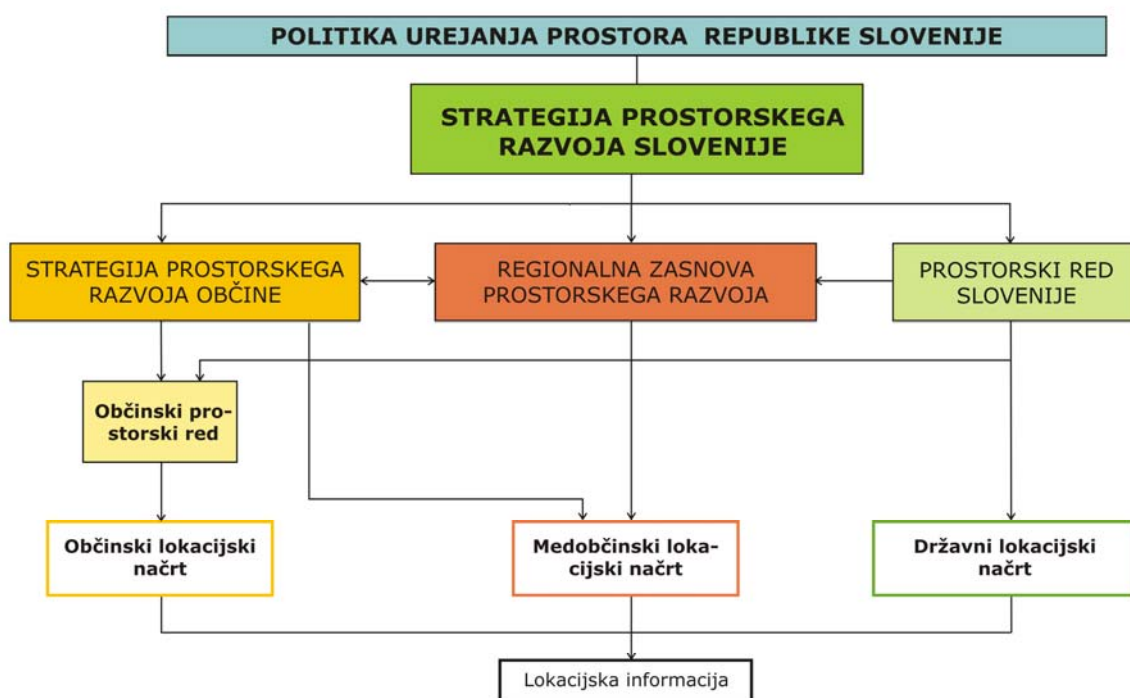
Zakon o urbanističnem planiranju (1967) in zakon o regionalnem prostorskem planiranju (1967) sta uvedla celostno urejanje prostora, širše vključeno v družbeno planiranje. Poleg socialistične doktrine sta vsebovala mnogo sestavin tedanje zahodnoevropske prostorske zakonodaje: metode, načelo funkcionalizma, tehnično naravnost, decentralizirano odločanje in obvezo o javni razgrnitvi v postopku sprejemanja načrtov. Za pripravo in izvajanje načrtov so skrbeli v večjih mestih urbanistični zavodi, ustanovljen je bil urbanistični inštitut, nadzor nad poseganjem v prostor je izvajala inšpekcija. Osrednji dokument je bil regionalni prostorski plan Slovenije, vendar so bili precej pred njim brez upoštevanja regionalnih določil sprejeti urbanistični programi za občine, poimenovani regionalni plani, ki so določali nova stavbna zemljišča, kmetijska in gozdarska območja, območja z varovanimi vodnimi viri, trase infrastrukture in drugo (Pogačnik, 1983). Prve načrtovalske dokumente so predstavljali urbanistični načrti slovenskih mest, za gradnjo velikih stanovanjskih sosesk, industrijskih con, družbenih centrov so uporabljali zazidalne načrte. Vsi upravni postopki so bili vodeni v republiških in občinskih uradih, kjer so delovale tudi republiške in (med)občinske inšpekcije. Dokumente so po predhodnih javnih razgrnitvah na predlog izvršnih svetov sprejele občinske skupščine.

V obdobju do sprejetja nove zakonodaje (1984) so z enakovrednim upoštevanjem gospodarskih, socialnih in prostorskih sestavin poskušali uvesti sistem celostnega družbenega planiranja, po katerem naj bi vsebina vseh prostorskih dokumentov postala integralni del družbenih planov. V praksi se je po besedah Dekleve (1999) uveljavil hierarhični sistem planiranja, v katerem so se vse podrejene institucije prilagajale predhodnim odločitvam na višjih ravneh, kar je pomenilo zelo veliko koncentracijo moči v upravljavski mreži. Na drugi strani sta tako zakon o regionalnem prostorskem planiranju kot zakon o sistemu družbenega planiranja predvidela možnost izdelave prostorskih načrtov za medobčinska območja oziroma možnost, da se občine skupno lotijo izdelave načrtov (Mušič, 1978). To nakazuje že takratno zavest o pomenu regionalnogospodarskega pristopa k prostorskemu planiranju, ko izdelamo analize in pripravimo ukrepe za širši prostor (Mušič, 1979).

Medtem ko so v zahodnem svetu čedalje več poudarka dali varovanju okolja, kmetijskih zemljišč, naravni in kulturni dediščini, so slovenski prostorski planerji prostor urejali s pomočjo neučinkovitega samoupravnega sistema dogovarjanja in usklajevanja brez mehanizmov odgovornosti, kontrole in izvajanja planov, ki sta ga opredeljevala zvezni in republiški zakon o temeljih sistema družbenega planiranja in o družbenem planu. Za izboljšavo predpisov poseganja v prostor so leta 1984 sprejeli drugo generacijo prostorskih zakonov – zakon o urejanju prostora, zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in zakon o stavbnih zemljiščih. Prvi je prostorsko planiranje urejal celostno – uvedel je dolgoročne in srednjeročne planske dokumente na ravni republike in občin, drugi je opredelil izvedbeno raven prostorskega planiranja, tretji pa urejanje stavbnih zemljišč, zemljiškopravne zadeve in upravne postopke. Na podlagi tega je bil sprejet prvi celovit prostorski plan države – dolgoročni prostorski plan Slovenije ("Slovenija 2000"), ki je v merilu 1 : 250.000 do 1 : 1.000.000 med drugim določal urbani sistem, pridobivanje rudnin in mineralnih surovin, osnove varstva okolja in okoljevarstveno infrastrukturo. Njegove sestavine so bile za občine obvezujoče. Občine so kot dolgoročne strateške dokumente izdelale prostorske plane občin, poimenovane prostorske sestavine družbenih planov. Dodatek planu so bili srednjeročni plani razvoja za prvih pet let planskega obdobja. Za napoved razvoja mesta so izdelali urbanistično zasnovo, za pretežno naravni, nepozidan in degradiran prostor pa krajinsko zasnovo. Izdelavo in financiranje planskih aktov sta neodvisno od investitorjev ali lastnikov zemljišč prevzeli država in občina, s čimer naj bi zaščitili družbene interese in prostor oziroma naravna bogastva kot javno dobrino. Pred izvedbo posega v prostor je bilo (upoštevajoč prostorske izvedbene pogoje) treba izdelati zazidalni, ureditveni in/ali lokacijskih načrt. Dokončna odločitev o možni gradnji določenega objekta ali naprave je bila del lokacijskega postopka, saj je bilo treba pred vsakim prostorskim posegom na podlagi skladnosti s sprejetim izvedbenim načrtom pridobiti lokacijsko dovoljenje.

Po osamosvojitvi Slovenije so procesi denacionalizacije, lastninjenja in privatizacije zemljišč in zgradb, sprememb delovanja nepremičninskega trga intenzivneje vplivali tudi na prostorski razvoj. Novi sistem je namreč temeljil na lastninskopravnih odnosih, preoblikovan je bil sistem prostorske organiziranosti. Z uvedbo upravnega sodišča smo dobili institucijo za razreševanje konfliktov v javni upravi, torej tudi reševanje sporov pri posegih v prostor, saj se

prostorski razvoj dogaja samo na osnovni uspešno sklenjenega upravnega postopka (Dekleva, 1990). Sprememba lastninskih razmerij je zahtevala spremembo prostorske zakonodaje, zato je bil leta 1990 sprejet zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju. Zakon do sprejetja novega zakona ni omogočal izdelave novih prostorskih aktov, ampak le njihovo spreminjanje in dopolnjevanje (Blagajne, Šantej, 2001). Leta 1993 je bil sprejet zakon o varstvu okolja, ki je po vzoru zahodnih držav vpeljal presojo družbene sprejemljivosti posegov v prostor – obvezno študijo o ranljivosti okolja in presojo vplivov na okolje ter obvezne načine sanacije po končani življenjski dobi objekta, naprave ali naravnega vira. S tem zakonom naj bi država dodatno varovala naravo, naravne vire in okolje (Pogačnik, 1999). Poleg spreminjanja prostorske zakonodaje v letih 1993, 1995, 1997, 1999, 2000 in 2002<sup>5</sup> so že leta 1992 oblikovali pobude za pripravo novega državnega prostorskega plana. V letih 1996 in 1997 so potekale pripravljalne študije in raziskovalne naloge, leta 1999 je bil potrjen program priprave (Sitar, 1999). Z odlokom, s katerim so sprejeli spremembe in dopolnitve starega dolgoročnega in srednjeročnega plana, so razširili obvezna izhodišča na področju varstva naravne in kulturne dediščine, varstva voda in usmerjanja poselitve, sprejeli nadomestne ukrepe zavarovanja državnega in javnega interesa na nepremičninah ter dopolnili infrastrukturni koncept.



Vir: ZUreP-1, 2003.

Slika 9: Shema sistema prostorskega planiranja po ZUreP-1  
Figure 9: Spatial planning system introduced by Spatial Planning Act (2003)

<sup>5</sup> Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (ZPUP) se je popravljalo v letih 1990 in 2000, zakon o urejanju prostora (ZUreP) 2001 in zakon o urejanju naselij v letih 1993, 1995, 1997, 1999 in 2001.

Več kot deset let po osamosvojitvi je država z zakonom o urejanju prostora (ZureP-1<sup>6</sup>, 2003) sprejela nov okvir urejanja prostora, ki temelji na strateškem prostorskem planiranju na treh ravneh – državni, regionalni in občinski. Namen sprejetja zakona je razmejiti pristojnosti za urejanje prostora med državo in lokalnimi skupnostmi skupaj z vpeljavo regionalnega planiranja, zagotoviti ukrepe za realizacijo prostorskih ureditev, opredeliti postopek opremljanja zemljišč za gradnjo, urediti dejavnost prostorskega planiranja, zagotoviti večjo prilagodljivost pri načrtovanju prostorskih ureditev, zmanjšati tveganje pri pripravi in realizaciji investicij, vzpostaviti prostorski informacijski sistem in povečati udeležbo javnosti (Urejanje prostora, 2003).

Krovni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru sedaj predstavlja Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004), ki je bila sprejeta za Politiko urejanja prostora RS (2002) in v povezavi z drugimi temeljnimi državnimi razvojnimi dokumenti določa strateške usmeritve razvoja dejavnosti in ureditev v prostoru, izhodišča za podrobnejše načrtovanje z izvedbenimi akti, zato morajo biti razvojni dokumenti posameznih območij in dejavnosti usklajeni z njo. Podoben dokument, kot je državna strategija prostorskega razvoja – strategija prostorskega razvoja občine, krajše SPRO, naj bi ne glede na njeno velikost in število prebivalcev pripravila vsaka občina. Za regionalno raven je bila predvidena izdelava regionalne zasnove prostorskega razvoja, krajše RZPR, ki je določala zasnovo z državo in občinami usklajenih prostorskih ureditev, vendar ni bila do leta 2007 sprejeta nobena. Najdlje so s pripravo prišli v Savinjski, Primorski, Koroški regiji in Jugovzhodni Sloveniji, v katerih so pripravili osnutke dokumentov, sedaj dosegljivih na spletu. Temeljna pravila za urejanje prostora, zlasti v oblikovalsko-arhitekturnem smislu, so bila opredeljena najprej v prostorskem redu Slovenije (PRS) in nato še na lokalni ravni v občinskem prostorskem redu (OPR). Prostorski red občine je določil pogoje, merila in ukrepe za prostorske ureditve, pripravo lokacijskih načrtov ter projektov gradnje. Na najmanjšem območju in za najbolj konkretne posege se pripravlja lokacijski načrt (LN), za objekte državnega pomena in za infrastrukturne objekte pa državni lokacijski načrt (DLN).

Sprememba politične slike v državi leta 2004 je prinesla tudi spremembe na področju urejanja prostora oziroma aprila 2007 kar nov zakon. Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, 2007) se je urejanja prostora lotil drugače in ožje, saj ločuje državne, občinske in medobčinske akte, ki so enako poimenovani kot načrti. Posledično je večji poudarek na dejavnosti prostorskega načrtovanja in opredeljevanja rabe zemljišč kot njegove glavne naloge in ne širše na urejanju prostora. Celoten proces urejanja prostora naj bi uredili v zakoniku, ki do pomladi 2010 še ni bil pripravljen niti sprejet. Tako se prostorski akti sprejemajo po sistemu, opredeljenem v novem zakonu, medtem ko prostorski ukrepi in kazni ostajajo iz ZUreP-1 (2003). Prostorski akti so na državni ravni državni strateški prostorski načrti (DSPN) in državni prostorski načrt (DPN), na občinski ravni občinski prostorski načrt (OPN) in občinski podrobni prostorski načrt (OPPN). Občinski prostorski načrt je prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb

---

<sup>6</sup> Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) je bil sprejet konec decembra 2002, tako da je stopil v veljavo s prvim januarjem 2003. Istega leta je bil dodan še manjši popravek.

občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Občinski podrobni prostorski načrt je prostorski akt, s katerim se predvsem podrobneje načrtujejo prostorske ureditve območij sanacij razpršene gradnje, območij za razvoj in širitev naselij. Če so naselja mestnega značaja, če bodo to skoraj zagotovo postala ali gre za območja posameznih mest, se zanje pripravi urbanistični načrt, ki je nadomestil urbanistično zasnovo, opredeljeno v ZUreP-1, medtem ko krajinske zasnove v novejšem zakonu ni več.

Kljub številnim obljubam pripravljavcev zakona iz leta 2007 se je do leta 2009 pokazalo kar nekaj njegovih slabosti, zlasti glede opredelitve postopka priprave prostorskih aktov. Da bi zadrege vsaj delno rešili, so decembra 2009 sprejeli dopolnitve ZPNačrt in hkrati začeli pripravljati osnutek zakona o umeščanju prometne, energetske in vodne infrastrukture v prostor, ki naj bi omogočil hitrejše izvajanje infrastrukturnih projektov, ki do konca redakcije doktorske naloge – junija 2010 – še ni bil sprejet.



*Občine se same odločijo med možnostma A in B. Vir: ZPNačrt, 2007.*

Slika 10: Shema sistema prostorskega planiranja po ZPNačrt  
Figure 10: Spatial planning system introduced by Spatial Planning Act (2007)

Podrobnejša in ciljno usmerjena primerjava prostorske zakonodaje glede na postavljeno metodo je opisana v petem poglavju.



### 3 METODE PRESOJE VLOGE PROSTORSKE ZAKONODAJE

V drugem poglavju smo predstavili teoretska izhodišča za presojo vloge prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja, sedaj je treba opredeliti še metodo, s pomočjo katere bomo vlogo zakonodaje analizirali.

#### 3.1 Presoja učinkov predpisov

##### 3.1.1 Opredelitev in razvoj

Ko smo iskali primerno metodo, s katero bi odgovorili na glavno vprašanje raziskave, torej, kako dobro opravlja svojo vlogo prostorska zakonodaja, je bila prva izbira presoja učinkov predpisov. Presoja učinkov predpisov, izvorno *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, *Regulatory Impact Analysis (RIA)* oziroma *Regulatory Impact Statement* (OECD, 2004, Inventory), predstavlja »mednarodno uveljavljeno analitično in komunikacijsko orodje, ki ga v zadnjih dveh desetletjih po vsem svetu uporabljajo v javni upravi s cilji odprave nepotrebne regulative ter izboljšanja kakovosti in implementacije predpisov« (Kovač 2005; Rakar 2003). Izdelovalcem in odločevalcem služi pri oblikovanju, izvedbi in spremljanju vplivov predpisov (Kirkpatrick, Parker, 2007a). Hkrati je to »sistematičen pristop identifikacije in kvantifikacije koristi in stroškov oziroma drugih bremen, za katere se predvideva ali ugotovi, da bodo ali so že nastali zaradi predlaganih ali veljavnih predpisov ter drugih sistemskih in področnih javnih politik« (Kovač 2005; Rakar 2003; Kirkpatrick, Parker, 2007a). OECD je pojem opredelil najširše kot učinkovito orodje za moderno, s podatki podprto oblikovanje politike (*evidence-based policy making*) in njenih instrumentov, s katerim se zagotovi transparentnost postopka, sodelovanje javnosti, večja javno korist, izboljša učinkovitost vladanja in poveča konkurenčnost gospodarstva (OECD, 1997; OECD, 2008). Nadalje, metoda omogoča medsektorsko usklajevanje pri pripravi politik (Hertin et al., 2007) in povezovanje političnih ciljev, spodbuja institucionalno učenje, disciplinira odločevalce, izboljšuje pravno kakovost predpisov in njihovo izvajanje, zmanjšuje administrativne ovire in poenostavlja postopke. Z odprtjem procesa izdelave politik za javnost se poveča odgovornost vlade, saj so njeni vložki in rezultati sistematično ovrednoteni (OECD, 1997). Dostopnost informacij prinese podporo prebivalcev, razumevanje pojavov in problemov, saj poenostavlja kompleksno realnost, identificira vzročno-posledične povezave ter omogoča izbor in ovrednotenje alternativnih možnosti politik (Allio, 2007; OECD Policy Brief, 2008). Prek presoje se kakovost izdelave in izvajanja zakonodaje poveča s pomočjo treh sprememb: spremembe predlagane politike, spremembe administrativne in regulatorne kulture in spremembe mnenja deležnikov o kakovosti zakonodaje (Ladegaard, 2007), kar je pomemben vidik tudi te raziskave. Presoja je pomembno dopolnilo procesu izdelave predpisov, ni pa nadomestek političnega odločanja (Mandelkern, 2001). Izraz *Regulatory Impact Assessment (RIA)* se prevaja na več načinov kot presoja učinkov predpisov, presoja vplivov predpisov ali presoja učinkov regulacije, za potrebe te naloge smo prevzeli najbolj splošen izraz, torej presojo učinkov predpisov, krajše PUP, ki ga uporablja tudi ministrstvo za upravo (Metodologija, 2005).

Začetki izvajanja presoje segajo v leto 1974 (OECD, 2008), leta 1995 je OECD sprejel Priporočila sveta OECD za izboljšanje kakovosti vladnih predpisov (1995), ki »zapovedujejo« sodelovanje vseh udeleženih strani v pripravi predpisov, iskanje soglasja, preglednost, učinkovitost in uspešnost s poudarkom na individualni odgovornosti deležnikov ter vrednotenje kot zadnjo fazo zaključene povratne zanke. Presoja je bila uvedena z namenom, da bi zagotovili boljše upravljanje z boljšimi in pravilneje usmerjenimi predpisi namesto z njihovo odpravo, zamenjavo ali institucionalnimi spremembami (Jacobs, 2007b; Kirkpatrick, Parker, 2007a). V ta namen je po referenčni listi OECD v zakonodajnem procesu treba odgovoriti na naslednjih deset vprašanj:

1. Ali je problem pravilno opredeljen?
2. Je vladno ukrepanje upravičeno?
3. Je sprejem novega predpisa oziroma regulacija najboljši možni vladni ukrep?
4. Ali obstaja pravna podlaga za regulacijo?
5. Katera je ustrezna raven regulacije za ta ukrep?
6. Ali koristi ukrepa upravičijo stroške?
7. Ali je distribucija učinkov v družbi transparentna?
8. Ali je predpis jasen, dosleden, razumljiv in dostopen uporabnikom?
9. Ali so imeli vsi prizadeti deležniki možnost izraziti svoje mnenje?
10. Kako bo dosežena skladnost? (OECD, 1995)

V Evropski uniji so prav tako v 90. letih posamezni sektorji dajali pobude za vpeljavo instrumentov za zagotavljanje boljše zakonodaje, zahteva po ovrednotenju učinkov posameznih ukrepov je zapisana v tretjem odstavku 174. člena Amsterdamske pogodbe (The Treaty of Amsterdam, 1996). Prvi večji premik se je zgodil s sprejemom Lizbonske strategije leta 2000, ki je načrtovala modernizacijo evropskega gospodarstva in povečanje konkurenčnosti, k čemer naj bi pripomogla tudi regulatorna reforma (Allio, 2007). Regulatorna forma je bila potrebna, da se zaključi oblikovanje enotnega trga in spremeni način upravljanja, za kar je treba okrepiti zaupanje med zakonodajalci in prebivalci, in redno, s sistemom kazalnikov spremljati učinkovitost priprave in izvajanja predpisov (De Francesco, Radaelli, 2007; Allio, 2007; Zourek, 2004).

Istega leta je bila v EU ustanovljena Mandelkernova skupina ministrov za javno upravo, ki je pripravila poročilo o načinih upravljanja v državah članicah in priporočila za izboljšave. Leto kasneje je bila sprejeta Gothenburška strategija trajnostnega razvoja. Osnovo za uvedbo PUP predstavlja Bela knjiga o upravljanju (White Paper, 2001), ki je opredelila potrebo po razširitvi procesa odločanja na več sodelovanja javnosti, dialoga z regionalno in lokalno upravo ter uporabo različnih instrumentov politik. Na podlagi Bele knjige o upravi (2001) in sklepov Gothenburškega vrha EU (2001) je bila leta 2003 vpeljana presoja vplivov na vse glavne pobude oziroma predpise, s čimer naj bi se izboljšali kakovost in koherentnost procesa izdelave politik ter z učinkovitejšim upravljanjem pospešilo izvajanje EU-strategije za trajnostni razvoj (COM (2002) 276 final). Trajnosten razvoj je bil opredeljen kot cilj, h kateremu morajo prispevati vsi sektorji in njihove politike, zato ga mora zadovoljivo pokriti tudi PUP (Kirkpatrick, Parker, 2007a). Še pred tem so v EU leta 2002 izdali Akcijski načrt za

boljšo zakonodajo (*Action Plan for Better Law-Making*), po katerem naj bi integrirana presoja učinkov nadomestila posamezne presoje, kot so presoja vplivov na okolje, presoja vplivov na družbo, opredeljen naj bi bil enoten pristop za vse sektorje, pri čemer prostor ni bil posebej izpostavljen, zagotoviti je treba koordinacijo, transparentnost in odprtost (Allio, 2007). Za boljšo pripravo zakonodaje je bil leta 2003 med Komisijo, Parlamentom in Svetom podpisan medinstitucionalni sporazum, ki naj bi zagotovil boljši pretok informacij, večjo transparentnost in dostopnost dokumentov, sodelovanje Sveta in Komisije na sejah parlamenta, samoregulacije, izvajanje presoj učinkov ter zaposlovanje dodatnih virov.

V letu 2004 so sprejeli delovni dokument Presoja vplivov: naslednji koraki (SEC (2004) 1377) kot podporo konkurenčnosti in trajnostnemu razvoju. Smernice za presojo vplivov (SEC (2005) 791) so osnova za izvajanje analize in temeljijo na določilih iz leta 2001, da morajo biti predlogi predpisov pripravljene z jasno opredelitvijo o potrebnosti sprejema predpisa na ravni EU in vladnega posredovanja. V teh smernicah in nadaljnjih dokumentih EU se uporablja krajše poimenovanje presoje učinkov predpisov, in sicer le presoja učinkov, v angleščini »*impact assessment*«, krajše IA. Za skrajšano verzijo imena so se odločili, ker ne gre le za presojo učinkov predpisov, ampak širše vseh javnih politik. Presoja učinkov je predvidena za vse dokumente delovnega programa, kot so predlogi direktiv, predlogi predpisov z večjimi ekonomskimi, družbenimi in okoljskimi vplivi ter predlogi glavnih reform politik, s čimer bo splošna presoja učinkov postopoma nadomestila sektorske analize. Presoja temelji na načelih odprtosti, transparentnosti in vključitve različnih deležnikov ter pristopu ex-ante (Better Regulation Action Plan, 2002). Odgovornost za izvajanje instrumentov za boljšo zakonodajo na ravni EU je porazdeljena med več institucij. Neformalna medvladna skupina uradnikov, odgovornih za boljšo zakonodajo (*Directors & Experts on Better Regulation*), spremlja napredek držav in skrbi za izmenjavo izkušenj ter dobre prakse. Leta 2002 je bilo sprejetih osem dokumentov, ki so del akcijskega načrta za boljšo zakonodajo:

- osnovna načela in minimalni standardi za posvetovanja (COM (2002) 704 final);
- zbirka in uporaba strokovnih znanj (COM (2002) 713 final);
- presoja učinkov (COM (2002) 276 final) z internimi smernicami;
- poenostavitev in izboljšanje regulatornega okolja (COM (2002) 278 final);
- predlog za nove načine nadzora odločitev (COM (2002) 719 final);
- operativni okvir za evropske regulativne agencije (COM (2002) 718 final);
- okvir za ciljne tripartitne pogodbe (COM (2002) 709 final);
- boljše spremljanje izvajanja evropske zakonodaje (COM (2002) 725 final; Allio, 2007, str. 79).

Podpisan je bil tudi mednarodni sporazum z Združenimi državami Amerike (*EU-USA Guidelines on Regulatory Cooperation and Transparency*) za izmenjavo izkušenj in dobrih praks (Allio, 2007). Leta 2005 je bil sprejet dokument Boljša zakonodaja za gospodarsko rast in delovna mesta (*Better regulation for Growth and Jobs*), na podlagi katerega naj bi izboljšali mehanizme presoj. Analiza prakse presoj je pokazala, da je orodje dober okvir za spreminjanje načina razmišljanja uradnikov in posvetovanje ter da je struktura metode razmeroma ustrezna. Slabše se je presoja izkazala pri kvantifikaciji ocen, zagotavljanju

subsidiarnosti in proporcionalnosti in pri izvajanju analize ex-ante (Allio, 2007). Najnovejši predlog za presajo učinkov je bil dan v obravnavo poleti 2008, vendar je prostorski vidik v njem še vedno zapostavljen.

Tudi v OECD so se v letu 2005 odločili za oceno izvajanja presoj v 20 državah. Ugotovili so, da države to metodo uporabljajo v zelo različnem obsegu in pomenu. Smernice za izdelavo so prenovili, dodatno poudarjena je potreba po zagotovitvi usklajenosti politik in ravni upravljanja, po obveznem predhodnem vrednotenju politik, po vzpostavitvi konkurenčne politike javnih storitev in odprtega trga, torej medsektorski, aktiven pristop k izdelavi zakonodaje. Danes PUP uporablja 26 od 30 držav OECD (OECD, 2008), v Evropi skoraj vse države, pri čemer imajo metode različne poudarke in uporabljajo različne pristope. Enaindvajset držav je objavilo jasna načela dobre zakonodaje, devetnajst držav je reformo za boljšo zakonodajo vzpostavilo na ministrski ravni (OECD, Policy Brief, 2008). Potrebo po boljši zakonodaji so prepoznali tudi v državah v tranziciji in razvoju, saj so se programu OECD priključile Rusija, Brazilija, Čile, posebni programi se tudi s pomočjo UNDP izvajajo v jugovzhodni Evropi in arabskih državah. V državah, kamor bi deloma lahko uvrstili tudi Slovenijo, se pravni sistemi še vedno razvijajo in so tako občutljivejši in hkrati dovzetnejši za spremembe (OECD Guiding Principles, 2005).

### **3.1.2 Izvajanje PUP v posameznih državah**

Kljub številnim sprejetim dokumentom se praksa izvajanja PUP (presoje učinkov predpisov) po posameznih državah precej razlikuje od določil na papirju, saj jo nekatere države izvajajo v zelo skromnem obsegu (Jacob et al., 2008). Na obseg presoje in njeno moč vplivajo usposobljenost vladnega aparata, institucionalna podpora, uveljavljeni postopki sprejemanja zakonodaje, razpoložljivi podatki, politična kultura in podpora ter pritiski zasebnih interesov (Kirkpatrick, Parker, 2007b). Francija, Češka, Italija, Velika Britanija, Nemčija in Finska dajejo večji poudarek v presoji na gospodarske učinke: Francija uporablja ex-ante metodo merjenja stroškov za podjetja in javno administracijo, češka analiza finančnih učinkov pokriva tudi družbeno-gospodarske. Avstrija in Portugalska izvajata fiskalno analizo neposrednih stroškov vladne administracije. Belgija se osredotoča na presajo tveganj, ki lahko s sprejemom zakonodaje nastanejo za zdravje in okolje. Grčija, Irska, Španija in Švedska izdelujejo sezname učinkov zakonodaje (OECD, 2004, Inventory; Jacob et al, 2008). Nemčija je osnovne presoje izvajala že sredi 80. let, podrobnejšo metodologijo so sprejeli šele leta 2000, ko so izdali skupna pravila postopka za zvezna ministrstva, teoretični priročnik, smernice in praktične teste (Kovač, 2005). Irska je pri uvajanju metode ravnala inovativno, saj so najprej izvedli pilotni primer metode presoje in ga kasneje nadgradili. Prednost njihovega modela je postopni način oblikovanja presoje – dvostopenjski model, ki poveča učinkovitost in hitrost izvedbe postopka. Celovita presoja gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov se uporablja za zakone kot pravne akte z najširšim učinkom (Rakar, 2003). Metoda ZDA izpostavlja proračun oziroma neto koristi in distributivne učinke na gospodarstvo, okolje, zdravje, javno upravo in varnost. Leta 2000 so izdelali priporočila za izdelavo presoje, v katerih je predvidena tudi ocena stroškov, ki se jih ne da kvantificirati (Kirkpatrick, Parker, 2007a). Podrobnejša presoja se izvaja za vse predpise, ki bodo po predhodni oceni povzročili

stroške, višje od 100 milijonov dolarjev. Z izvajanjem so začeli že leta 1974, upravičenost presoje pa je dokazala ameriška Agencija za varstvo okolja v 80. letih, ko je za petnajst presojo plačala deset milijonov dolarjev, neto koristi izboljšav predpisov na osnovi PUP pa so bile ocenjene na 1000-kratno vrednost (Kovač, 2005). Avstralci podobno kot Angleži ocenjujejo učinke na majhna in srednja podjetja, regionalni razvoj in mednarodno trgovino, medtem ko Danci poleg gospodarskih in administrativnih stroškov analizirajo še okoljske vplive (OECD Regulatory Impact Analysis, 1997; Kjaergaard Pedersen 2005).

V zadnjem času je kar nekaj evropskih držav za odpravo administrativnih ovir prevzelo nizozemski standardni model stroškov (*Standard Cost Model – SCM*). Metoda temelji na razčlenitvi zakonodaje na posamezna določila oziroma zahteve, po katerih se merijo administrativni stroški, ki jih bo zakonodaja povzročila podjetjem in podjetniški dejavnosti. Administrativni stroški nastanejo v podjetjih ob izpolnjevanju informacijskih zahtevkov, določenih z zakonodajo (Ministry of Finance, 2004). Prednosti metode so preprostost, transparentnost, zanesljivost, uporabnost na različnih ravneh in možnost primerljivosti. Po ocenah Nizozemcev 25-odstotno zmanjšanje birokratskih stroškov pomeni 1,5-odstotni porast bruto družbenega proizvoda in 1,7-odstotno rast delovne produktivnosti (Ministry of Finance, 2004). Države izvajalke standardnega modela stroškov so se leta 2003 združile v neformalno mrežo *The SCM network*, ki jo sestavljajo Avstrija, Finska, Nemčija, Irska, Latvija, Luksemburg, Velika Britanija, Norveška, Švedska, Danska, Belgija, Nizozemska, Francija, Madžarska, Italija, Češka, Poljska in Estonija (OECD Policy Brief, 2007).

Za primerjavo si bomo podrobneje pogledali tri primere izvajanja PUP: pristop Evropske unije kot krovne zakonodajalke v evropskem prostoru, Veliko Britanijo kot državo z najdaljšo tradicijo in Nemčijo kot povprečen primer države izvajalke.

V Evropski uniji PUP delimo na začetno in razširjeno analizo. Za vsak nov predpis se vedno izvede začetna presoja, poglobljena sledi v primeru potencialnih večjih učinkov na gospodarstvo, družbo in okolje, večjih posledic za eno od družbenih skupin ali ob predvideni večji spremembi politik (Allio, 2007). Pomemben del postopka je sodelovanje čim večjega števila deležnikov in interesnih skupin, saj tako poleg ocene, pridobljene na podlagi formalnih modelov in orodij, pridobimo kvalitativne podatke in vzpostavimo proces učenja tako na strani pripravljavcev kot uporabnikov predpisov (Impact Assessment Guidelines, 2002). PUP, ki se na ravni EU imenuje samo presoja učinkov (*Impact Assessment*), je bila primarno vpeljana kot orodje medsektorskega usklajevanja, ki dolgoročno prispeva k doseganju ciljev trajnostnega razvoja in kohezije, ter glavnih razvojnih paradigem na ravni EU (Hertin et al., 2007)

Velika Britanija je ena izmed prvih držav, ki je sledila priporočilom OECD iz leta 1995, saj britanski izdelovalci predpisov presojo uporabljajo že od leta 1997 (Better Regulation, 2001, 2005; Good Practice, 2007). Takrat so predstavili pobudo Boljša zakonodaja (*Better Regulation Initiative*) z veliko poudarka na dobri praksi in sodelovanju (Better Regulation, 2003). Na podlagi revidiranih smernic za presojo (2000) se morajo pripravljavci posvetovati s

podjetniki in prizadetimi deležniki ter zagotoviti, da koristi upravičujejo stroške. Z upoštevanjem načel sodobne priprave politik, kot so odprtost, sledljivost, dostopnost informacij, inovativnost in kreativnost, želi vlada preprečiti sprejemanje predpisov, ki ne ustrezajo potrebam javnosti in za izvajanje katerih je potreben obsežen birokratski aparat (Better Regulation, 2001; Better Regulation, 2005). Analiza dobrih praks je pokazala, da 13 angleških ministrstev vsako leto izvede 150 do 200 analiz, s katerimi ocenijo posledice, koristi in stroške ter tveganje ob zavrnitvi sprejema predloga predpisa. Predpisov, povezanih s prostorom, je običajno 33 %: v letu 2007 jih je 17 % izvedlo ministrstvo za transport, lokalno upravo in regije, 16 pa ministrstvo za okolje, prehrano in kmetijstvo (Good Practice, 2007).

Vlada je ustanovila osrednji nadzorni organ, zadolžen za izvedbo presoj in sestavljen iz več skupin, za gospodarstvo, javno upravo in podjetništvo. Presojajo se vsi predlogi z verjetnimi (ne)posrednimi vplivi na podjetja, dobrodne ustanove in civilno družbo, predlogi zakonov članov parlamenta, zakonodajni ali drugi predlogi, pripravljene izven Velike Britanije, predlogi EU, mednarodne pogodbe in mednarodna srečanja. Osnovne metode so analiza stroškov in koristi za prizadeto gospodarsko dejavnost, ki je bila kasneje razširjena z vrednotenjem povezanih stroškov (*Compliance Cost Assessment*) s poudarkom na gospodarstvu in storitvenem sektorju (Kovač, 2005a), kvalitativna ocena vplivov na mala podjetja in kvalitativna ocena vplivov na konkurenčnost (*competition assessment*; Good Practice, 2007). Kot dopolnilne metode presoje uporabljajo še okoljsko oceno, oceno učinkov na zdravje, oceno enakopravnosti in oceno učinkov na podeželje, vendar v celoti gledano družbeni vidiki v britanski presoji učinkov niso izrazito poudarjeni. Celotni PUP vsebuje naslednje elemente: opredelitev namena in pričakovani učinek, oceno tveganja, koristi, stroškov in vplivov na malo gospodarstvo, javno razpravo, priporočila za spremljanje in oceno, povzetek ter priporočila za izvajanje. Poteka v več fazah in v različnem obsegu, saj se izvaja osnovna, delna in celovita presoja. Javnost se v presoji vključi na različne načine: v javni razpravi, prek spletnih komunikacij, in je pomembna zlasti pri presoji alternativ. Alternative »ne naredi se nič«, revizija zakonodaje, uvajanje ekonomskih instrumentov, samoregulacija in kodeksi dobre prakse (RIU, 2003) zagotovijo izbiro optimalne možnosti. Presoja se zaključi, ko minister podpiše izjavo: »Prebral sem PUP in sem zadovoljen, da koristi upravičujejo stroške« (RIU, 2003).

Preglednica 4: Faze postopka RIA  
Table 4: Phases of the RIA process

Faza predloga	Oblika RIE
1. Osnovna razprava o predlaganem predpisu/politiki	Osnovna ocena: izvedena v samem začetku priprave predpisa in predvsem pomaga identificirati področja, ki zahtevajo več informacij, tudi neformalno posvetovanje z zainteresirano javnostjo.

2. Izdelava in predelava opcij	Delna ocena: nadgradnja prejšnje faze, ki jo spremlja formalna javna razprava, vključitev zainteresiranih ministrstev, predlog se obravnava na seji ali korespondenčno.
3. Iskanje skupnega dogovora in priprava predloga predpisa	
4. Objava predloga in javna razprava	
5. Izdelava priporočil ministrstvom	
6. Predstavitev predpisa parlamentu	Celovita ocena: dopolnitev delne RIE na podlagi dognanj javne razprave in drugih analiz, potrebno kolektivno soglasje ministrov, končno različico v parlamentu spremlja njej ustrezajoč predpis in neformalna objava na spletni strani.
7. Poročilo in evalvacija	

Vir: Better Regulation, 2001.

V Nemčiji so neko vrsto presoje, analizo stroškov in učinkovitosti, vpeljali leta 1984, pet let kasneje so jo razširili s presojo učinkovitosti in praktičnosti, od leta 1996 se določajo učinki na podjetja in upravo. Presoja se izvaja za zakone, predpise na nižjih ravneh in notranja pravila za delovanje uprave z namenom, da bi ugotovili potrebo po novem predpisu ter izračunu stroškov, nastalih na različnih upravnih ravneh (OECD, 1997). Presoja je ožja presoja pravnih, administrativnih in proračunskih vidikov predlogov zakonodaje in je v Nemčiji povezana s paradigmo boljše regulacije in debirokratizacije. Vsebina zakonodaje ni dana pod drobnogled, saj je največkrat dorečena v medsektorskih pogajanjih, še pred nadaljnjo obravnavo. Tako je kakršne koli nadaljnje spremembe določil zelo težko doseči, še zlasti v primeru dolgotrajnih medresornih usklajevanj, zato se preučujejo le potencialni stroški izvajanja predpisa (Hertin et al., 2007). Sodelovanje javnosti je zelo omejeno, največkrat so v sam proces presoje vključeni le predstavniki dežel in gospodarske zveze, na začetku priprave predpisa k opredelitvi političnih in tehnično sprejemljivih rešitev neformalno povabijo nevladne organizacije. Nadaljnja posvetovanja potekajo med parlamentarno obravnavo (Jacob et al., 2008).

PUP se v Nemčiji razume kot nujno zlo, formalnost, ki jo je treba izpolniti. Veliko večji vpliv na vsebino predpisa imajo analize, izvedene s strani posameznih ministrstev in strokovnjakov, torej različne poglobljene, strokovne presoje, ki se izvedejo v procesu priprave zakonodaje, a uradno niso del postopka. Po obsegu te analize učinke ocenijo veliko podrobneje kot uradna presoja. Izvedensko znanje ima tako večjo moč kot kompleksne metode in modeli. Tudi s strani politikov presoja ne uživa velike podpore, saj jo prvič vidijo kot podcenjevanje njihovega znanja, drugič ocenjujejo, da je nemogoče, da se na zvezni ravni ocenijo učinki izvajanja posameznih predpisov po deželah, in tretjič menijo, da je malo možnosti za spremembo odločitev glede politike samo zaradi zahtev analize stroškov in koristi. Zaradi jasne hierarhije nemškega upravnega okolja, stroge specializacije in pravne kulture uradniki menijo, da je njihovo strokovno znanje ustrežnejše od rezultatov presoje (Hertin et al., 2007).

Primeri Velike Britanije in Nemčije precej dobro opisujeta stanje izvajanja presoje v Evropi. Večji poudarek oziroma širši spekter učinkov vključujeta na primer danska presoja, ki se osredotoča na tri ciljne skupine – podjetja, občine in regije ter prebivalci – in tako poudarja

pomen družbenih učinkov projektov in predpisov (Kjaergaard Pedersen 2005), in finska presoja s splošno analizo učinkov, distribucijsko in fiskalno analizo, ki vključuje delne analize učinkov predpisov na občine, proračun, gospodarstvo, delovno silo, okolje, družbo in zdravje, regionalno politiko in enakost med spoloma. Na Finskem analizo izvedejo posamezna ministrstva (OECD, 1997; OECD, 2004, Inventory). Večina držav uporablja PUP predvsem kot vnaprejšnjo presojo, izjema je ponovno Danska, kjer za petnajst novih zakonov, sprejetih v določenem letu, čez tri leta ponovno izvedejo PUP in tako ocenijo prave učinke zakonodaje (OECD, Inventory, 2004). Avstralija, Kanada, Nemčija, Nizozemska, Švica in Velika Britanija presojo uporabljajo tudi kot revizijsko metodo in z njo ocenijo obstoječe predpise, če so še potrebni oziroma jih bo treba prenoviti (OECD, 2008).

Kot ponazarjajo primeri držav, ni predpisanega recepta, postopka za presojo, ki bi glede na problem dal zelene rezultate. Za natančno oceno uporabnosti metode PUP v primeru prostorske zakonodaje je treba zato podrobneje spoznati različne metodične pristope, ki jih PUP omogoča, in konkretne primere rabe PUP za prostorsko zakonodajo.

### 3.1.3 Metode PUP

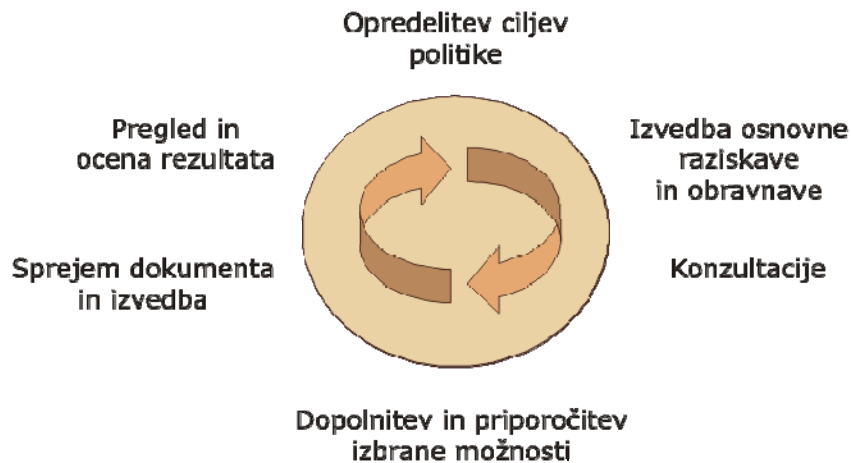
PUP v zakonodajnem procesu po navadi prevzame eno od naslednjih štirih oblik: ocena celotnih stroškov, orodje za usklajevanje politik, usmerjena presoja ali potrjevalna presoja. V oceni celotnih stroškov (*full cost assessment*) se poskuša optimizirati regulacija v njenem lastnem referenčnem okviru, torej zajeti celotne stroške in koristi, neposredne, načrtovane in stranske učinke ter primerjati alternativne ukrepe glede na stopnjo doseganja političnih ciljev. Javnost se ne vključi vedno v pripravo. Kot orodje za usklajevanje in povezavo politik (*policy integration tool*) vrednoti specifične cilje predpisov s splošnimi razvojnimi cilji, kot je na primer trajnostni razvoj, za kar je ključnega pomena sodelovanje deležnikov in različnih sektorjev. V usmerjenih presojah (*issue-specific assessment*) se podrobneje analizirajo posamezne teme, na primer okoljevarstvena, z namenom, da bi se minimizirale koristi, pri čemer sodelovanje deležnikov ni nujno. Potrjevalna presoja (*justificatory assessment*) je namenjena potrditvi določenega ukrepa oziroma postopka in jo največkrat izvede oddelek, ki pripravlja zakonodajo (Jacob et al., 2008). Ne glede na tematsko usmerjenost PUP običajno poteka po naslednjem postopku:

- opredelitev problema in ciljev – načinov reševanja,
- opredelitev (ne)zakonodajnih možnosti za doseg ciljev in alternativnih rešitev,
- presoja pomembnih pozitivnih in negativnih učinkov vsake alternative (vključno s presojo obsega koristi in stroškov) na potrošnike, podjetja in druge interesne skupine,
- proces posvetovanja z deležniki in zainteresiranimi skupinami,
- jasna in argumentirana izbira alternative,
- priporočena rešitev z utemeljitvijo izbora in
- načrt za izdelavo ex-post analize učinkov (Better Regulation, 2002; Regulatory Performance, 2004).

Elementi, ki jih tako presoja vsebuje, so naslov predloga predpisa, cilji in načrtovan učinek politike, evalvacija problema, ki se rešuje, razmislek o alternativnih možnostih, ocena vseh



učinkov distribucije, rezultat javnih razprav, usklajevalne strategije, proces spremljanja in naknadne ocene (OECD, 2008).



Slika 11: Postopek PUP

Figure 11: Regulatory impact assessment procedure

Metode PUP se razlikujejo po časovni dimenziji, obsegu, tipu vključenih predpisov, fazah postopka, načinih vključevanja javnosti in institucionalni podpori. Ne obstaja en sam pravilen model, ampak so pristopi pogojeni s političnim, kulturnim in družbenim ozadjem posameznih držav (OECD, 2008). Časovno je PUP lahko poprejšnji (*ex-ante*), ko se že v procesu priprave analizirajo potencialni učinki predpisa, ali kasnejši (*ex-post*), v katerem se po daljšem obdobju izvajanja predpisa preveri skladnost ciljev in dejanskih rezultatov. Rezultati analize *ex-post* služijo kot strokovna podlaga za spremembo ali dopolnitev predpisa (Kovač, 2005), za izboljšavo prihodnje regulative in njene implementacije (Kirkpatrick, Parker, 2007a, str. 6). Najobsežnejša analiza vsebuje opredelitev problema s preučitvijo potrebe po posredovanju, različne možnosti za rešitev problema in izbor ustreznega instrumenta ter oceno vplivov različnih možnosti in instrumentov. Ožje je PUP samo druga faza postopka, torej ocena instrumentov osnutka zakona v fazi njihovega oblikovanja, ki lahko vpliva na spremembo posameznih določb predpisa. Nekatere presoje analizirajo le zakone, uredbe in pravilnike na državni ravni in se ne spuščajo na regionalno raven (Kjaersgaard, Pedersen, 2003), v nekaterih državah je odločilna vrednost predlaganih ukrepov, na primer v Kanadi za vse predpise s predvidenim učinkom, večjim od 50 milijonov, v drugih se osredotočijo predvsem na pogoste teme, kot so konkurenčnost, odprtost trga, investicijsko okolje, delovni pogoji in zaposlitev, javne finance, zdravje, okolje in revščina (OECD, 2008). Vsebinsko naj bi vključevala oceno učinkov na gospodarstvo, okolje, posamezne socialne skupine in javno upravo (Mandelkern, 2001), vendar se najpogosteje osredotoča le na gospodarstvo – posledice na delovanje trgov in druge gospodarske učinke. S tem želijo zagotoviti pravilno delovanje trga, saj omejevanje konkurence povzroča rigidnost podjetij ter zavira inovacije, prilagajanje in končno gospodarsko rast. Kot kažejo primeri držav in dobrih praks, se PUP izvaja večinoma z naslednjimi analizami:

- analiza stroškov in koristi (*cost-benefit analysis*): družbeno odgovorna metoda javnega odločanja, ocena investicij in politik, v uporabi od 70. let dalje, učinki se ovrednotijo z denarno vrednostjo;
- analiza stroškov in učinkovitosti (*cost-effectiveness analysis*): primerjava stroškov različnih alternativ politik z enakimi koristmi, vendar ne utemelji, ali se sploh splača ukrepati;
- analiza tveganja (*risk analysis*) in negotovosti: izračun določene verjetnosti, da nekaj dosežemo kot rezultat določenih vnosov, uveljavljena v Avstraliji, Veliki Britaniji in ZDA, drugje ne;
- standardni model stroškov (SCM): bottom-up metoda merjenja časa, potrebnega za izpeljavo administrativnih sprememb, in
- parcialna analiza ocene administrativnih ovir, testi poslovnih učinkov in drugih analiz, učinki na posamezne skupine, na primer planerje, uporabne v primeru vključitve drugače zanemarjenih vidikov (Jacobs, 2007b, str. 28–34).

V praksi (tudi pri nas) PUP prevzame obliko obrazložitve zakonodaje, ki je dodana predlogom predpisov za obravnavo v parlamentu in vladi. Največkrat se osredotočajo na pravno kakovost in ustavni pregled zakonodaje, potencialni učinki so predstavljeni v zelo skromnem obsegu. Nadalje je PUP lahko dodatek presojam okoljskih vplivov, že umeščenim v zakonodajni proces (OECD, 2008). Ker je uporaba presoj v političnem procesu dokaj nov pojav, se metode še vedno razvijajo, v zadnjem času države dodajo oceno tveganja, učinkov na konkurenčnost in izboljšanje metode za zbiranje podatkov (OECD, 2008). Ne glede na metodo je pomembno, da se njeni pripravilavci strinjajo o naslednjem: kdaj jo izvesti in v kakšnem obsegu, kasneje mora biti dobro koordinirana, da se zagotovita povezanost in razumljivost (OECD, 2008).

Izdelovalci PUP niso posebej določeni; to so različne inštitucije iz industrije, gospodarstva, trgovine in javne uprave, ki posredno pogojujejo moč in vlogo v zakonodajnem procesu. Če je presoja izvedena znotraj vlade, jo je lažje uveljaviti, vendar je v primeru, da so zanj zadolženi izvajalci, lahko zelo subjektivna. Javni uradniki ali birokrati se spoznajo zlasti na upravno pravo, zato je glavni kriterij presoje, ali je v procesu zadovoljeno pravnim merilom izdelave pravnih dokumentov, kot je značilno za Francijo, Nemčijo in Italijo (Radaelli, 2004). Določene države so znotraj vlade ustanovile centralne institucije, ki so odgovorne za izdelavo, na primer The Office of Information and Regulatory Affairs v ZDA, National Audit Office v Veliki Britaniji, v EU pa je presoja institucionalizirana kot medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo, spet druge pripisujejo dolžnost izvajanja presoje zakonodajnim oddelkom znotraj ministrstev, zasebnim svetovalnim inštitucijam in »think tankom« (Jacobs, 2007b). Vsaka odločitev o zakonodaji izvira iz mešanice odločevalskih metod, ki so odvisne od državne kulture, politične tradicije, upravnega stila in drugih obstoječih problemov (OECD, 1997). Nobena presoja tako ni politično nevtralna, česar se je treba zavedati pri njeni rabi v procesu izdelave politik (Hertin et al., 2007).

Odprtost samega postopka priprave presoje za javnost se med državami ponovno razlikuje. Nekaj držav objavlja presoje na spletu, organizira testne panele in fokusne skupine ter tako

uporablja metodo kot orodje za pogajanje in izmenjavo informacij (OECD, 1997). Kljub temu da nekatere države zaradi drugačne politične kulture in prisotnih vrednot ne priznavajo vključevanja javnosti (OECD, 2008), je to pomembno, saj se le tako ustrezno ocenijo stroški in koristi predpisa, identificirajo potencialne težave in nenačrtovane posledice, pridobi podpora deležnikov ter poveča legitimnost celotnega procesa. Ne nazadnje se le tako najdejo nove in ustrežnejše rešitve (RIU, 2003).

Vključevanje javnosti pomembneje prispeva k odpravi slabosti metode PUP, to je zahtevnosti pridobivanja podatkov. Problem pomanjkanja, kakovosti in cene podatkov precej prikroji uporabo teoretično optimalno zastavljenega modela presoje. Pri izvedbi večine metod se uporabljajo že obstoječe informacije, pri drugih jih je treba pridobiti bodisi v javnih obravnavah bodisi s pomočjo statističnih metod bodisi kako drugače. Pri tem moramo poznati metapodatke in postopke izbora oziroma uporabe standardov (Jacobs, 2007b), saj isti podatek ne bo nujno enak, če ga posreduje vladni uslužbenec ali ga pridobi neodvisen raziskovalec (De Francesco, Radaelli, 2007). Smiselno je, da se vzpostavi stalni zajem določenih podatkov, s čimer se omogoči dolgoročno spremljanje učinkov.

Po letu 2000 so začele nekatere države uvajati standardizirane kazalnike. Poznamo tri tipe držav: prve (z zelo razvito metodo PUP) uporabljajo naprednejše kazalnike, druge uporabljajo poenostavljeno PUP s poudarkom na poenostavitvi in odpravi administrativnih ovir, tretje države so brez večjih izkušenj in uveljavljenih postopkov (De Francesco, Radaelli, 2007). Ločimo enostavne kazalnike z vrednostjo da/ne in sestavljene, ki se razlikujejo glede na vir in tip podatka. Vir je objektivni, če ga pridobimo z opazovanjem ali analizo podatkov, in subjektivni, če podatke pridobimo z javno obravnavo. Pridobljeni podatek se obravnava nevtrarno z metodami agregiranja ali subjektivno, ko se posamezne vrednosti obtežijo glede na pomen (De Francesco, Radaelli, 2007).

Na primer, Pryor (2002) je uvedel indeks »samovoljnosti« (*laissez faire*), s katerim je ocenil dojetje zakonodaje s strani podjetij – indeks je občutljiv na percepcijo, ideologijo in politično kulturo sogovornikov. Kaufman (2004) je v okviru raziskave Svetovne banke o kakovosti upravljanja, ki se izvaja vsaki dve leti, oceno razdelil v šest kategorij, ki so združene v agregiran kazalnik: zavest in odgovornost (*voice*), nadzor korupcije (*control of corruption*), stabilnost politike (*policy stability*), kakovost zakonodaje (*regulation quality*), učinkovitost vlade (*government effectiveness*) in vloga zakona (*rule of law*). V eni izmed analiz so opazovali čas, potreben za odprtje podjetja, v katerega so vračunali stroške za uradnika, stroške prijavnine, izpolnjevanja obrazcev, pravnih in notarskih tarif (Djankov et al. v De Francesco, Radaelli, 2007). Večina kazalnikov v PUP je gospodarskih oziroma povezanih z upravo, kar zelo zoži obseg presoje, saj tako ocenjujemo le kakovost zakonodaje glede na zahteve trga. Dodatna pomanjkljivost je, da kazalniki niso specifični in pripravljeni za posamezne instrumente ter zato ne morejo prikazati podrobnosti ukrepov. Avstralija je ena izmed držav z vzpostavljenim sistemom kazalnikov za spremljanje kakovosti zakonodaje in doseganja ciljev boljše zakonodaje (*regulatory performance indicators*), s katerim letno ocenijo kakovost celotnega zakonodajnega okolja.

Preglednica 5: Avstralski kazalniki izvajanja zakonodaje

Table 5: Australian indicators to monitor legislation implementation

Cilji	Kazalnik
Zagotoviti, da vsaka nova/revidirana zakonodaja družbi prinese neto dobiček/korist.	% zakonodaje, za katero je RIA pokazala neto korist za družbo.
Doseči glavne cilje zakonodaje brez nepotrebne obremenjevanja podjetij.	% zakonodaje, kjer je RIA opredelila ovire za podjetja. % zakonodaje, ki podjetjem in deležnikom omogoča fleksibilnost za opredelitev najbolj "cost-effective" ukrepov za doseganje zakonodajnih ciljev.
Zagotoviti transparentnost zakonodajnih odločitev, ki vodijo k primernim rezultatom.	% primerov, kjer je zunanja revizija pripeljala do sprememb. % zakonodajnih teles, katerih mehanizmi za notranjo revizijo ustrezajo standardom.
Zagotoviti, da so informacije in podrobnejši podatki, kako ravnati, dosegljivi podjetjem.	% zakonodajnih agencij s komunikacijsko strategijo za zakonodajo ali druge vzpostavljene načine komuniciranja.
Zagotoviti predvidljivo regulatorno okolje za sprejemanje odločitev v podjetjih.	% agencij s pripravljenim načrtom predstavitve in revizije zakonodaje.
Zagotoviti, da je proces konzultacij dostopen in odziven za podjetja in skupnost.	% zakonodaje, kjer RIA vsebuje izjavo o konzultacijah. % zakonodaje agencij z organizacijskimi smernicami.

Vir: De Francesco, Radaelli, 2007, str. 43–44

Poleg kazalnikov države uporabljajo še druge načine za prikaz kakovosti zakonodaje:

- Zakonodajni proračun je ocena porasta regulativnih stroškov, ki jih povzročijo zakonodajni programi in oddelki. V ZDA ocenjujejo neto koristi, na Nizozemskem in v Belgiji pa celotne stroške. Evropske države za doseg cilja zmanjšanja administrativnih ovir za 25 % uporabljajo standardni model stroškov. Model dobro oceni administrativne ovire, vendar temelji na predpostavki, da obstaja popolna skladnost predpisa z upravnimi zahtevami, in ne upošteva, da so administrativni stroški samo eni od neposrednih stroškov. Model tako uspešno oceni predpis le glede na potrebe podjetij (De Francesco, Radaelli, 2007).
- Točkovne tablice (*scorecards*). ZDA, Velika Britanija in EU uporabljajo preglednice z vprašanji da/ne, ki jih obtežijo in agregirajo. V ZDA je to v primeru ex-post evalvacije PART (*Program Assessment Rating Tool*), ki jo uporabljajo za oceno zveznih programov pri pripravi proračuna.
- Revizija metode PUP s strani nadzornih teles. V Angliji se uporabljajo semistrukturirani intervjuji.

- Zakonodajni standardi procesa in kontrolni sezname, s katerimi se opravlja notranja samopresoja izvajanja.
- Primerjava študij, raziskav in poročil. Rezultati posameznih analiz se primerjajo med seboj in z večjo gotovostjo se napovejo potencialne posledice ukrepov, na primer ocena izvedbe ukrepa na primeru tisoč vzorčnih podjetij ali sekvenčni intervjuji z regulatorji.
- Presoja oziroma ex-post analiza spremljanja zakonodaje, za katero ima le malo držav opredeljene kriterije (De Francesco, Radaelli, 2007).

### **3.1.4 Primeri presoje prostorske zakonodaje**

Ker nas zanima uporabnost PUP za analizo prostorske zakonodaje, smo poiskali nekaj primerov, v okviru katerih opisujemo izveden postopek in vsebino PUP. Angleški in nemški primer sta bila izvedena kot PUP, pri čemer se angleški nanaša na promet, področje, povezano s prostorsko politiko, nemški pa analizira proces spreminjanja nemškega zveznega zakona o urejanju prostora. Dodatno opisujem še primere treh presoj, ki sicer niso bili izvedene kot PUP, a v presoji bodisi poudarjajo institucionalni vidik bodisi presojajo prostorsko zakonodajo ali širše prostorsko upravljanje.

Presoje so si med seboj podobne v tem, da z njihovo izvedbo države spodbujajo dobro upravljanje in sodobna načela priprave zakonodaje, da se kot glavni metodi uporabljata vprašalnik in intervju ter da so vsi analizirani predpisi posredno ali neposredno povezani s prostorom. Razlikujejo se po vsebinskih poudarkih, tipu dokumentov v presoji, institucionalnem in političnem okolju, v katerem so presoje izvedene, kar vpliva na prenosljivost in primerljivost z drugimi državami, vendar vseeno ustrezno ponazarja prevladujočo prakso presoj s prostorskimi vidiki.

#### **3.1.4.1 PUP za angleški prometni zakon**

Prometni zakon, sprejet na podlagi Bele knjige A New Deal for Transport, kot osrednji dokument za uresničevanje državne prometne politike uvaja boljši in bolj integriran prometni sistem, v katerem naj bi izbira osebnega prevoznega sredstva vplivala na boljšo kvaliteto prostora. Predpis je potreben zaradi velikega porasta prometa v zadnjih 30 letih in razdeljen na ukrepe za letalski, železniški, lokalni promet, plačevanje cestnine in parkirnine ter drugo. Pri PUP prometne zakonodaje so bili upoštevani elementi, kot so sorazmernost, odgovornost, doslednost, transparentnost in ciljna usmerjenost. Analiza vsakega ukrepa zakona vsebuje namen in predvidene učinke, opis problema, ki ga rešujemo, potencialne koristi in stroške, zagotavljanje skladnosti, oceno vpliva na malo gospodarstvo, načine in obseg sodelovanja javnosti, spremljanje in evalvacijo ter priporočila za vlado glede nadaljnjega ukrepanja. Podrobneje smo pregledali presajo ukrepa uveljavitev pravnega statusa območij umirjenega prometa v stanovanjskih soseskah in »mirnih ulicah«, ki naj bi pripomogel k prijaznejšim ulicam, namenjenim ne samo avtomobilu, ampak tudi prebivalcem, kar dosežemo z zmanjšanjem dovoljene hitrosti, ureditvijo površin za igro otrok in z novo urbano opremo. Tako spodbujamo kolesarjenje in hojo. Posebnost tega PUP je, da zakonodajalec ta ukrep predhodno izvaja na devetih pilotnih stanovanjskih območjih in v dveh ulicah, šele po treh letih in evalvaciji uspešnosti ukrepa se bo vlada odločila, ali ga bo vključila v zakon. Zakon s

tem ukrepom upošteva načelo enakopravnosti, saj bo zadovoljeno potrebam lokalnih skupnosti in izboljšavi kvalitete bivanja prebivalcev, tudi starejših in funkcionalno oviranih, v mestih in na podeželju. Z uveljavitvijo ukrepa bo imela koristi zlasti lokalna skupnost, vendar bodo odvisne od lokalnih različic izvedbe ukrepa, zato jih ne moremo kvantificirati. Dodatni stroški lahko nastanejo za posamezna podjetja, ki bodo imela zaradi lokacije v tihih ulicah omejen dostop, in za lokalno upravo, saj bo morala izvajati dodatne konzultacije in spremljati izvajanje ukrepa, zato se mora sama odločiti, koliko in v kakšnem obsegu bo uvedla sheme. Ocena okoljskih vplivov je pozitivna, saj se bodo zmanjšale emisije, znižala raven hrupa in izboljšal videz območja. Posebnih zahtev za izvrševanje ni, prav tako ne indikatorjev, vendar mora lokalna skupnost spremljati izvajanje in ukrep po potrebi revidirati (Transport Act, 2000).

### **3.1.4.2 PUP za nemški zvezni zakon o urejanju prostora**

Nemški primer presoje sodi med PUP, ki obravnava krovno prostorsko zakonodajo, v tem primeru nemški federalni zakon o prostorskem redu (Raumordnungsgesetz, 2008). Zaradi ustavne reforme je bilo treba zakon prilagoditi, v postopku priprave in obravnave je bil pripravljen tudi PUP, vendar v zelo skromnem obsegu. V obrazložitvi zakona je najprej predstavljen problem z možnimi rešitvami, tudi možnostjo »do nothing«. Stroški so ocenjeni le opisno: obremenjenost zveznega proračuna se zaradi spremembe akta ne bo povečala, prav tako ne deželne in občinskega. Za državljane bodo postopki pridobivanja prostorske dokumentacije oziroma dovoljenj ostali enaki, razen v postopku pridobivanja prostorskih oziroma lokacijskih informacij. Sčasoma bo to možno samo še digitalno, prek elektronskega medija, kar bo zmanjšalo delovno obremenjenost prostorskih uradov. Presoja je v tem primeru omejena zgolj na oceno administrativnih stroškov in ne vključuje obsežnejše vsebinske presoje (Gesetzentwurf der Bundesregierung, 16/10292 2008), kot je to značilno za angleško različico PUP. Dodatna presoja spremembe regulacije je bila izvedena s pomočjo metode »preigravanja« (*Planspiel*), kar v tem primeru pomeni dejansko izvajanje posameznih ukrepov in upravnih postopkov v realnem okolju načrtovalskih uradov. V preizkusu so sodelovali predstavniki regionalnih načrtovalskih institucij šestih nemških dežel in predstavniki zveznega urada. Izhodiščni dokument je bil delovni osnutek zakona, pripravljenega na ministrstvu, sledila je obravnava predelanega osnutka, osnutka, sprejetega na vladi, in končnega v parlamentarni obravnavi. Cilj presoje ni bil ocenjevati smiselnosti zakona ali pripraviti predloge za spremembo predlagane prostorske politike, na primer določiti nove prostorske cilje, ampak preveriti berljivost, razumljivost in izvedljivost sprememb v realnem svetu. Torej, kakšne so dejanske možnosti uprave za doseg ciljev spremenjene zakonodaje. Osnovni koncept »preigravanja« je uporaba osnutka zakonodaje na konkretnih primerih v realnem upravnem postopku z vključitvijo tistih, ki običajno izvajajo naloge načrtovalskega procesa. Izdelan je bil okvirni „program preverjanja“, po katerem so se načrtovalci na deželni in regionalni ravni lahko orientirali. Po izboru regij je bila organizirana začetna delavnica, sledil je prvi krog v načrtovalskih uradih, namenjen anketiranju, moderiranju in dokumentiranju, predstavljeno je bilo vmesno poročilo in organizirana druga delavnica, kjer se je vključilo tudi ministrstvo za promet, gradnjo in prostorski razvoj kot pripravljavec zakona. Glavni namen presoje je bil povezati zakonodajalca in izvajalce ter

zagotoviti, da jo slednji razumejo in so jo sposobni izvajati. V tretji delavnici so načrtovalci pripravili priporočila za ministrstvo in potrebne spremembe besedila zakona za lažje razumevanje, kot so na primer prilagoditev teksta, zamenjava izrazov in pojasnitev posameznih členov. Sicer je bilo vključeno število regij majhno, vendar so z izvedeno analizo vseeno ugotovili nekatere tipične probleme in izkušnje povprečnega uporabnika pri izvajanju zakona ter ga na podlagi tega tudi popravili, predvsem pa so z vključitvijo uporabnika v zakonodajni proces zagotovili večjo legitimnost predpisa (Planspiel ROG Neuordnung, 2008).

### **3.1.4.3 PUP za nizozemski zakon o prostorskem urejanju**

Presojo prostorske zakonodaje s poudarjenim institucionalnim vidikom so opravili raziskovalci univerze v Utrechtu (Zoete, Spit, 2007) za najnovejši nizozemski prostorski zakon, veljaven od 1. julija 2008. Presoja je bila izvedena za lokalno prostorsko raven. Občine so razdelili na občine s klasičnim pristopom do načrtovanja, ki vključuje načrte rabe zemljišč kot podlage za kakršne koli posege, in občine z modernim pristopom, ki uporabljajo neformalno načrtovanje, strateške načrte, izdelavo projektov na podlagi lokacijskih analiz in predlogov investitorjev. Vsem občinam so poslali vprašalnik z 20 vprašanji, na katera so načrtovalci odgovorili s stopnjo strinjanja na lestvici od 1 do 5. Odgovore je poslalo 45 % od 443 občin. Rezultati so pokazali, da kar dve tretjini zlasti majhnih občin nista pripravljena na izvajanje nove zakonodaje, ki predvideva naslednje spremembe: zmanjšano vlogo države, za katero ni več obvezno, da se vključi v pripravo načrtov, možnost izdelave nekdanjega neformalnega načrta brez podrobnejšega opisa postopka, možnost skupne priprave načrtov za več občin. Izdelovalci raziskave menijo, da zakonodajalec podcenjuje sposobnosti občin, saj po njegovem mnenju občin ne omejujeta zakon in državna prostorska politika, ampak celoten sistem, v katerem si morajo občine zagotoviti položaj in odločevalsko moč. Ta raziskava je opozorila na pomemben vidik PUP, to je institucionalno podporo in zlasti odgovornost zakonodajalca, da pripravi predpis, ki ga je mogoče izvesti (Zoete, Spit, 2007).

### **3.1.4.4 PUP za zvezni zakon o presoji vplivov na okolje**

V presoji učinkov zveznega zakona o presoji vplivov na okolje (PVO) je bila uporabljena metoda pravne in gospodarske institucionalne analize. Presoja je temeljila na predpostavki, da bo zakon vplival tudi na obnašanje pripravljavcev, izvajalcev in na neposredno prizadeto javnost, zato je treba vse deležnike vključiti v njegovo pripravo. S presojjo so ocenjevali obseg izvedbe zakona in analizirali proces odločanja. Retrospektivna presoja učinkov je potekala v štirih fazah: zbiranje podatkov na nacionalni in regionalni ravni, 105 študij primerov izvedenih PVO in presoja učinkov in koristi izvedbe zakona na podlagi intervjujev. Zbiranje podatkov na nacionalni ravni je bilo nepopolno, saj dežele nimajo virov in sistemov za to. V šestih regijah je potekala natančnejša analiza izdelanih PVO za celotno obdobje od leta 1999 do leta 2005. Regije so hkrati predstavljale populacijo, iz katere je bil izbran strukturiran vzorec za nadaljnjo analizo. 105 študij primerov je bilo izdelanih s pomočjo vprašalnikov in tehnik za zbiranje informacij. Presoja določil zakona je vsebovala podrobnejšo analizo vsake faze PVO, da so natančno opredelili, koliko posamezna faza postopka prispeva h končnemu rezultatu. V 16 primerih so podrobneje analizirali načrte rabe tal. Dejansko kakovost presoj, izdelanih po zakonodajnih določilih, so ocenjevali glede na obstoječe (izpolnjene) pravne cilje

tudi s pomočjo vmesnega obrazca za presojo in osnovnih informacij o posamezni študiji primera. V primeru nejasnosti so bili naknadno izdelani polstrukturirani intervjuji. Z drugo vrsto intervjujev so merili učinke in koristi, ocenjene s strani vpletenih v proces izvajanja in priprave presoj. Na podlagi 16.000 podatkovnih enot so ocenili postopek priprave in zlasti povezavo med dejansko in razumljeno kakovostjo PVO.

Rezultati so med drugim pokazali, da so v PVO tako postopki kot vsebinsko okoljski vplivi pomanjkljivo opredeljeni, opisani in ocenjeni. Formalna določila zakona so v večini primerov krojila izvedbo projekta, zato presoje ne spreminjajo samo procesa priprave, ampak tudi vsebino politik. V sklepnem delu presoje so opredelili instrumente za boljše izvajanje zakona in s tem postopka PVO, na primer obvezna vključitev javnosti, uvedba upravnega svetovalca za izboljšanje koordinacije pri pripravi PVO in vzpostavitev registra dobrih presoj (Bizer et al, 2008). Izvedena presoja je še en dokaz, da je treba zakon spremljati in za doseg želenih ciljev po potrebi tudi dopolniti.

#### **3.1.4.5 Presoja upravljanja s prostorom**

V projektu ESPON 2.3.2 je Evropska mreža za opazovanje prostorskega planiranja opravila pregled načinov prostorskega upravljanja v državah članicah Evropske unije. To so naredili z opredelitvijo termina prostorskega upravljanja in z uporabo različnih kvalitativnih in kvantitativnih metod. Njihov namen je bil identificirati dobre primere upravljanja in na podlagi tega predlagati ukrepe za manj uspešne države članice. Prostorsko upravljanje pomeni proces koordinacije deležnikov, da bi razvili družbeni, intelektualni, politični in materialni kapital, ki bo zagotavljal prostorski razvoj in trajnostno prostorsko kohezijo. Prostorska kohezija je v tem primeru razumljena kot proces organizacije in koordinacije deležnikov za razvoj prostorskega kapitala, da bi se izboljšala prostorska kohezija različnih ravni. Ena izmed predpostavk je, da je za opredelitev prostorskega modela in njegovo delovanje najpomembnejša vertikalna organizacija – struktura vsake države in odnosi med uradnimi inštitucijami in deležniki na različnih ravneh. Kako odnosi funkcionirajo, je odvisno od razporeditve intelektualnega, socialnega, političnega, materialnega, kulturnega in geografskega kapitala.

Analiza sistema prostorskega upravljanja je vključevala številne kazalnike, ki so bili razdeljeni na štiri področja: kazalniki za izvajanje na več ravneh, kazalniki odnosov na več ravneh, kazalniki za horizontalno dimenzijo ter kazalniki upravljanja urbanih in prostorskih politik. Podatki so bili zbrani s pomočjo študij primerov, nacionalnih poročil in s statistično analizo, kar je podrobneje prikazano v preglednici 6. Ocena prostorskega upravljanja je bila podana na podlagi opisa institucionalnega konteksta vsake države in delovanja sistema prostorskega planiranja, v katerem so jih zanimale prostorske kompetence in odgovornosti, čezmejno in mednarodno sodelovanje, instrumenti za prostorsko planiranje in politike s prostorskimi učinki, procesi prostorskega planiranja ter pristopi k horizontalnemu in vertikalnemu sodelovanju in koordinaciji. Slovenija je bila tako kot Švedska in Velika Britanija uvrščena med države z močno horizontalno in slabo ali nobeno vertikalno koordinacijo. Pri kazalnikih, kot so oblike povezovanja, usmerjenost in sodelovanje v



projektih Interreg IIIb, je bil slovenski sistem pozitivno ocenjen, manjkajo pa posamezni paketi politik za reševanje specifičnih prostorskih problemov, agencije za prostorski razvoj in več vertikalnega sodelovanja med ravnmi.

Preglednica 6: Matrika povezav v analizi sistemov prostorskega upravljanja

Table 6: Matrix of connections in the analysis of systems of spatial management

Tip podatkov	Tip analize	
	Kvalitativna	Kvantitativna
Kvalitativni	nacionalni pregledi ⇒ študije primerov ⇒ ↗ ↓ interpretacija in tematsko kodiranje	statistična analiza pogostosti pojavljanja v tekstu »da-ne« točkovanja (-1, 0, 1)
Kvantitativni	zbiranje podatkov in študija primerov ↓ ↘ interpretacija statističnih rezultatov	obstoječi »proxy« kazalniki ↓ standardna statistika – regresija

Vir: ESPON 2.3.2, 2006, str. 55.

V celoti je bil slovenski sistem prostorskega planiranja opredeljen kot celovito integralen. Tudi to presojo je bilo zaradi pomanjkanja podatkov težko izpeljati, koristilo je, da je bil na voljo kompendij planerskih praks (*European Compendium of Spatial Planning*), ki je služil kot osnova, kar potrjuje potrebo po stalnem spremljanju izvajanja politik. V tem primeru se je induktivno-kvalitativen pristop pokazal kot najprimernejši, saj je bilo težko ustvariti vzročno-posledična razmerja oziroma jih kvantificirati (ESPON 2.3.2, 2006).

### 3.1.5 Primeri presoj slovenske prostorske zakonodaje

Uveljavljanje PUP v Sloveniji je v začetni fazi. Trenutno se pod okriljem ministrstva za upravo izvaja začetni PUP, ki vključuje le izjavo o odpravi administrativnih stroškov in o sodelovanju zainteresirane javnosti (Metodologija, 2005). V Sloveniji sicer ocenjevanje vplivov predpisov in drugih (vladnih) odločitev urejajo Poslovnik Vlade RS (2001, spremembe 2002, 2003, 2004, 2006 in 2007), Poslovnik Državnega zbora RS (2002) in za področje okolja zakon o varstvu okolja (2004). Po poslovniku vlade se ocenjujejo finančne posledice sprejetja osnutka akta in pripravijo drugi podatki in informacije, potrebne za odločanje na seji vlade. V primeru splošnega akta se oceni povečanje/zmanjšanje obremenitve sodišč ali javne uprave. Mnenja podajo vsa pristojna ministrstva, vladne službe, pristojne za zakonodajo, in v posebnem primeru telo, pristojno za posebne pomoči. V obrazložitvi finančnih posledic morajo biti navedene predvidene spremembe prejemkov in izdatkov proračuna, predlogi za pokrivanje povečanih izdatkov proračuna/za nadomestitev zmanjšanih prejemkov proračuna ter mnenje ministrstva za finance. Enako predvideva poslovnik državnega zbora.

Začetna ocena učinkov predpisov, umeščena v sklop določb Poslovnika Vlade RS kot nekatere druge sorodne izjave, na primer izjava o skladnosti predloga zakona ali drugega

splošnega akta s predpisi EU, je bila uvedena z namenom učinkovitega načrtovanja, analize in poglobljene razprave o vseh učinkih osnutkov novih predpisov. Vsak postopek naj bi vseboval dva nujna elementa, in sicer analizo učinkov odločitev in sodelovanje javnosti pri odločanju. V analitičnem delu je treba izvesti analizo trenutnega stanja, vendar ni opredeljeno kako in v kakšnem obsegu, saj je navedeno »bolj ali manj zahtevno analizo«, treba pa je oceniti vse potencialne, posredne in neposredne učinke odločitve ali predpisa na posamezne skupine udeležencev – fizičnih in pravnih oseb – ter na trg ali okolje, v katerem se te skupine nahajajo. Poudarjeno je sodelovanje zainteresirane javnosti, ki vključuje nevladne organizacije, gospodarstvo, prizadete skupine posameznikov in druge. Kot nekatere druge evropske presoje je tudi ta v praksi namenjena zlasti zmanjševanju birokratskih ovir pri nastanku in poslovanju podjetij, večji preglednosti pogojev poslovanja ter transparentnosti delovanja javne uprave in porabe javnih sredstev. Zato je pomembno, da predlogi predpisov težijo h konkretnim rezultatom, da so cilji in učinki jasni in dokazljivi, kar ni vedno možno, tako da predlogi rešitev ne nalagajo nepotrebnih pravnih in administrativnih bremen prebivalstvu in gospodarstvu. Nadalje morajo predlogi predpisov slediti načelom dobrega upravljanja, ki so preglednost, odgovornost, sorazmernost, ciljna usmerjenost, načelo javnega interesa ter načelo predvidljivosti in doslednosti.

Za lažjo in poenoteno pripravo izjave so oblikovali standardiziran vprašalnik, ki bo osnova za približno analizo morebitnih tveganj, koristi in stroškov ter bo pripravljavcu v oporo pri nadaljnjem delu. Vprašalnik naj bi po načelu sodobnega upravljanja, učinkovitega in uspešnega oblikovanja zakonodaje ter kakovostnih predpisov izpolnil pripravljavec zakona, kar nekako omeji možnost pritoka različnih informacij, ki bi prispevale k izboljšanju predpisa. Prav tako je njegova uporaba omejena le na primere, ko predpis bodisi uvaja ali spreminja obstoječe upravne ali druge postopke, v katerih stranke prihajajo v stik z javno upravo, bodisi nove obveznosti prijave podatkov ali kakršne koli druge obveznosti strank do javne uprave. Druga skupina vprašanj je namenjena podrobnejši obrazložitvi ciljev predpisa in potencialnega učinka na ciljne skupine, medtem ko se v tretjem delu opišejo opravljena posvetovanja z javnostjo ter upoštevanje tako pridobljenih pripomb pri pripravi predpisa (Metodologija, 2005). Metoda ne predvideva vsebinske presoje učinkov, na primer na razvoj, gospodarstvo, družbo in okolje.

Omenjena slabost se za okoljski vidik, vendar ne za primarno zakonodajo, deloma kompenzira z zakonom o varstvu okolja (2004), ki določa, da je treba zaradi uresničevanja načel trajnostnega razvoja, celovitosti in preventive v postopku priprave plana, programa, načrta, prostorskega ali drugega akta izvesti celovito PVO. S presojo se ugotovijo vplivi na okolje in vključenost zahtev varstva okolja, ohranjanja narave, varstva človekovega zdravja in kulturne dediščine v načrt (40. člen). Na podlagi tega da ministrstvo potrdilo o sprejemljivosti njegove izvedbe za okolje. Nova prostorska zakonodaja (ZPNačrt, 2007) obvezo do priprave vključuje v 16. členu, vendar ta analiza vključuje zgolj okoljski vidik vplivov brez družbenega in širšega prostorskega in se izvaja za izvedbene in ne zakonodajne akte.

Najnovejši dokument oziroma politika, ki naj bi prispevala k pripravi boljših in učinkovitejših predpisov, je Resolucija o normativni dejavnosti (2009). Osnovni cilj resolucije je, da reši probleme, kot so »prevelika normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih norm, neprestano spreminjanje predpisov in celo spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni«, ki povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju. Cilje, kot so krepitev pravne države, spoštovanje načela delitve oblasti na državni ravni in v razmerju do lokalne samouprave ter Evropske unije, zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov ter uveljavljanje državljske participacije, namerava država doseči z upoštevanjem naslednjih načel:

- načelo potrebnosti pravnega urejanja – poglobljene analize predhodne politike, problemov, jasna določitev ciljev in načinov urejanja;
- načelo samoomejevanja – urejanje družbenih razmerij le v primerih, kot je to nujno potrebno za doseganje zelenih ciljev;
- načelo sorazmernosti – presoja upravičenosti, primernosti in proporcionalnosti predpisovanja obveznosti;
- načelo odgovornosti – ravnanje organov po pravilih stroke in prevzemanju politične odgovornosti za pravilnost sprejetih politik in uresničitve zastavljenih ciljev;
- načelo dostopnosti – jasni in splošno razumljivi predpisi, ki onemogočajo različna tolmačenja;
- načelo poenostavitve – jasno določeni in splošno razumljivi predpisi, preprosti postopki, brez nepotrebnih obremenitev;
- načelo transparentnosti – vključevanje širše javnosti, še zlasti ciljnih skupin.

V procesu priprave predpisov naj bi slovenski pripravljavci sledili splošnim smernicam PUP, kot so opisane v prejšnjih poglavjih, dosedanja začetna presoja učinkov je vsaj na deklarativni ravni nadomeščena s kompleksnejšo presojo učinkov. Postopek presoje je razdeljen na naslednje faze: opredelitev problema in ciljev, opredelitev alternativnih možnosti za rešitev problema, ki se izbirajo na podlagi kriterijev uspešnosti, učinkovitosti in upravičenosti, ugotavljanje verjetnih okoljskih, gospodarskih in socialnih učinkov, ocena stroškov za posamezne skupine, kategorije državljanov in gospodarskih subjektov, primerjava alternativnih možnosti rešitev, uveljavitev, spremljanje in evalvacija predpisa. Posebej so podane smernice za vključevanje javnosti in načini uresničevanja te resolucije, ki vključujejo izobraževanje, spremljanje s strani državnega zbora ter sodelovanje civilne družbe in strokovne javnosti. Jasno je opredeljeno, da predpise pripravlja javna uprava, strokovnjake povabijo k sodelovanju le pri reševanju specifičnih vprašanj (Resolucija, 2009).

Predlog resolucije je na deklarativni ravni pozitiven, vendar je v širši javnosti sprožil že kar nekaj polemik. Na primer, Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij je opozoril, da je bil sam proces priprave te politike netransparenten in nelegitimen, saj pripravljavec v postopku priprave ni organiziral posvetovanja s širšo javnostjo, čeprav ga je navedel (CNVOS, 2009). V nadaljevanju so predlagali izboljšave resolucije zlasti na področju sodelovanja javnosti, kjer bi bilo treba javnost vključiti že v samem začetku priprave predpisov, jo aktivno obveščati in njena priporočila tudi čim bolj upoštevati, ne le v primeru, ko argumenti javnosti podprejo njihove odločitve (Verbajns et al.,

2009). S tem so opozorili na slabosti PUP, ki se sedaj pojavljajo v drugih državah in ki bi se jim Slovenija, ker je še v začetni fazi uveljavljanja te prakse, lahko izognila. Na neskladnost besedila je opozoril Radej (2009), ki pravi, da resolucija ne opredeljuje dovolj jasno ciljev dobrega upravljanja ter prav tako predvideva preozko sodelovanje javnosti oziroma le sodelovanje javnosti po meri politike. Isti avtor navaja rezultate analize računskega sodišča, ki je v oceni presojanja družbenih učinkov iz leta 2007 ugotovilo, da dve tretjini predpisov naj ne bi vplivali na družbo, okolje in gospodarstvo. To dejstvo smo zasledili tudi v primeru zakona o prostorskem načrtovanju (2007), ki specifično ureja »učinke na okolje in prostor«, zato bi pričakovali, da bo ocena v presoji drugačna. Dodatno smo pri pregledu resolucije opazili, da pri analizi alternativnih možnosti ne vključuje alternative »ne sprejmi predpisa«, ki jo na primer uporabljajo v Angliji. Majhen poudarek je dan institucionalni analizi, saj se izvaja le v okviru presoje stroškov, ki jih bo imela javna uprava.

### **PUP na primeru priprave politike**

Primer možne vključitve širše PUP v pripravljalni postopek zakona predstavlja proces priprave Strategije razvoja Slovenije, strateški dokument Vlade RS s strokovnimi in vrednostnimi razvojnim usmeritvami do leta 2013. Proces priprave te politike je že vse od samega začetka potekal po načelih PUP oziroma dobrega upravljanja. Na začetku so strokovne skupine pripravile osnutek gradiva s splošnimi ugotovitvami in predloge ukrepov po posameznih poglavjih z upoštevanjem različnih študij, raziskav in ekspertiz. V nadaljevanju so bile organizirane javne razprave, v katere so bili vključeni politiki, civilna družba in predstavniki gospodarstva. Na eni delavnici so se združili predstavniki družbenih dejavnosti, sindikatov, regionalnih in lokalnih interesov, nevladnih organizacij in gospodarstva, na drugi so bili prisotni gospodarstveniki, ki so v tematskih skupinah vrednotili posamezne vsebine in glede na svoj interes predlagali prilagoditve programa. Ta primer ponazarja dobro prakso sodelovanja javnosti pri pripravi politik (Kovač, 2005).

### **PUP v slovenskem prostorskem planiranju**

Da se teorija in praksa presojanja razhajata, je dokazljivo tudi v slovenskem prostoru, v katerem analiz in znanja o vrednotenju predpisov ne primanjkuje, vendar presoje z izjemo izjave o odpravi administrativnih stroškov (Metodologija 2005) in celovite PVO (Golobič et al., 2008) niso formalizirane oziroma največkrat obstajajo kot zapisi mnenj posameznikov o osnutku ali izvajanju posameznega predpisa. Na primer, Mušič (1978) omenja primerjalno študijo tuje in domače prostorske zakonodaje, ki je izšla leta 1972 in naj bi pomagala pri pripravi prostorske zakonodaje, sprejete leta 1984. V 90. letih je ministrstvo za okolje in prostor izvedlo obsežno anketiranje, vendar pridobljeni podatki niso bili nikoli obdelani za potrebe ocene dejavnosti urejanja prostora. Po mnenju Zakrajška (1990) tudi ostale raziskave in študije niso bile ustrezno zbrane in povzete.

Če odmislimo obvezno pripravo utemeljitve zakonskega predpisa, pripravljeno tako za prostorski zakon iz let 2003 in 2007, je edina celovita presoja prostorske zakonodaje Študija izvajanja zakonodaje o urejanju prostora, naselij, stavbnih zemljišč in graditve objektov (Blagajne, Šantej, 2001), ki jo je izdelal Inštitut za pravo okolja leta 2001 za potrebe priprave

takrat novega prostorskega zakona – zakona o urejanju prostora (ZUreP-1 2003). Informacije so pridobili s pomočjo vprašalnikov, izvedenih v občinah in upravnih enotah. Vprašalnik za občine je vseboval 15 vprašanj o kadrovski zmogljivosti, postopku sprejemanja prostorskih aktov, glavnih občinskih problemih urejanja prostora in možnih rešitvah ter predlogih za zakonodajalca. Vprašalnik za upravne enote je bil sestavljen iz 12 odprtih vprašanj o značilnostih upravnih enot, izdaji gradbenih dovoljenj, glavnih problemih in predlogih za zakonodajalca. Na podlagi pridobljenih rezultatov so predstavili prednosti in slabosti področja prostorskega planiranja, ki bi jih bilo treba z zakonom odpraviti in urediti, na primer obseg in izobrazba kadra občinskih oddelkov za urejanje prostora, potrebne finance, dilema prostorskih ravni v prostorskem planiranju, smotrnost posameznih instrumentov in poenostavitve upravnih postopkov v načrtovalskem in izvedbenem procesu. Čeprav vzorec vrnjenih vprašalnikov ni reprezentativen, določene ugotovitve glede problematike prostorskega planiranja in upravljanja vendarle lahko posplošimo. Nekateri predlogi presoje so bili v pripravi ZUreP-a upoštevani, zlasti institucionalni vidik pa je ostal zanemarjen (Blagajne, Šantej, 2001).

Poskus spremljanja izvajanja prostorske zakonodaje oziroma urejanja prostora predstavlja uredba o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora in minimalnih enotnih kazalnikov, sprejeta leta 2004. Določila je vsebino letnih, vladnega in občinskih poročil o stanju na področju urejanja prostora. Vsebino so razdelili na analizo stanja in teženj prostorskega razvoja, analizo izvajanja strategije prostorskega razvoja in drugih prostorskih aktov ter predloge za dopolnitve in spremembe razvojnih dokumentov in aktivnosti za nadaljnji prostorski razvoj. Analizi naj bi pripravili na podlagi kazalnikov, razdeljenih na deset vsebinskih sklopov: razvojna gibala v prostorskem razvoju, vključenost Slovenije v mednarodni prostor, razvoj mest in drugih urbanih naselij, gradnja zunajposelitvenih območij, razvoj podeželja, infrastrukturna opremljenost prostora, krajina, območja s posebnimi potenciali in problemi, zemljiška politika in delovanje sistema urejanja prostora. Poročilo je v prvi vrsti namenjeno preverjanju izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) in strategij prostorskega razvoja občin. Dejansko se uredba nikoli ni izvajala, saj se je zakonodaja prehitro spremenila. Hkrati je uredba zahtevala pripravo številnih kazalnikov, za katere je podatke težko pridobiti oziroma bi bilo treba za to vložiti veliko sredstev, ki trenutno niso na voljo. Tudi sistem zbirk prostorskih podatkov, mišljen kot osnovni vir, v predvidenem obsegu še ne obstaja. Uredba sicer predvideva, da so »inštitucije, ki so po zakonu ali drugem predpisu navedene v minimalnih enotnih kazalnikih, dolžne posredovati ali omogočiti elektronski dostop do vseh razpoložljivih podatkov na zahtevo pripravljavca poročila o stanju na področju urejanja prostora«, a ni tako, saj se dokument po podatkih MOP ne izvaja (Uredba o vsebini, 2004).

Štiri leta kasneje, ob sprejemu nove prostorske zakonodaje (zakon o prostorskem načrtovanju 2007), je moral zakonodajalec v skladu z zahtevami ministrstva za javno upravo pripraviti začetno PUP, ki so jo vključili v obvestilo o uskladitvi gradiva predloga zakona o prostorskem načrtovanju (2006). Vsebovala naj bi analizo učinkov, vključevanje javnosti, izjavo o zmanjšanju nepotrebnih pravnih in administrativnih bremen za prebivalstvo in

gospodarstvo ter zagotovila večjo preglednost delovanja javne uprave in porabe javnih sredstev. Ugotovljeno je bilo, da zakon učinkuje na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40.000 evrov v tekočem in naslednjih treh letih, ne učinkuje pa na:

- usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU,
- postopke oziroma poslovanje javne uprave/pravosodnih organov s strankami (državljeni in pravnimi osebami) oziroma na obveznosti strank do javne uprave,
- gospodarstvo in obseg državnih pomoči,
- okolje in
- socialni položaj posameznikov.

Podrobnejša ocena pričakovanih stroškov, na primer ocena stroškov ali koristi, za predlog zakona ni bila opravljena, se pa predvideva povečanje odhodkov državnega proračuna, v tekočem letu za 100 mio SIT<sup>7</sup>, v naslednjih letih za 300, 350 in 450 mio SIT. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitve so zagotovljene po proračunskih postavkah: Sistem urejanja prostora in strategija trajnostnega razvoja (46 + 140 mio SIT) in Prostorsko, urbanistično in krajinsko načrtovanje in implementacija prostorske zakonodaje 54 + 260 mio SIT (Obvestilo o uskladitvi, 2006, str. 7).

Izjava spominja na PUP, izveden za nemški prostorski zakon, kjer gospodarski, družbeni, prostorski in okoljski učinki niso podrobneje analizirani niti opisani, kar bi bilo za tak akt nujno. Že z natančnejšim kvalitativnim orisom koristi bi potrdili ali zavrnili upravičenost sprejetja nove zakonodaje. Na začetku so opisno navedeni razlogi za sprejetje novega zakona in navedeni primeri držav z uspešno prostorsko zakonodajo, kot so Finska, Avstrija, Nemčija in Švedska, vendar brez ustreznih povezav in ocene prenosljivosti v slovenski prostor. Zahteva po transparentnosti in vključitvi javnosti je bila deloma izpolnjena, saj je bilo gradivo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja, organizirane so bile javne razprave. Svoje mnenje so izrazile interesne skupine, kot so Društvo krajinskih arhitektov Slovenije, Društvo arhitektov Ljubljane, Združenje občin Slovenije, vendar pa vse njihove pripombe niso bile sprejete in obravnavane oziroma bodo upoštevane kasneje v podzakonskih predpisih. Opravljena je bila uskladitev z ministrstvi (za finance, pravosodje, notranje zadeve, javno upravo, gospodarstvo, promet, kulturo, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, obrambo), s Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Službo Vlade RS za zakonodajo (Obvestilo o uskladitvi, 2006).

Transparentnost in sprejemljivost priprave prostorske zakonodaje je skupaj s Pravno-informacijskim centrom nevladnih organizacij ugotavljala Umanotera, ki je v obdobju od maja 2006 do decembra 2006 spremljala in po lastni metodi ocenjevala pripravo 45 vladnih aktov z vidika vključevanja civilne družbe v proces. ZPNačrt je pri vrednotenju komunikacijskega in podpornega okolja ter postopka priprave zbral 20 od 35 točk (57 %). Predlagatelj je spoštoval predvidene časovne roke iz normativnega programa dela vlade, zagotovil vključevanje zainteresirane javnosti v najzgodnejših fazah priprave akta in

---

<sup>7</sup> Preračunano v evre zneski znašajo: 100 mio SIT = 417.293 EUR, 300 mio SIT = 1,25 mio EUR, 350 mio SIT = 1,46 mio EUR, 450 mio SIT = 1,88 mio EUR, 46 mio SIT = 191.955 EUR, 140 mio SIT = 584.210 EUR, 54 mio SIT = 225.338 EUR, 260 mio SIT = 1,08 mio EUR.

predstavil različne rešitve vsebine. Kljub temu je postopek vseboval kar nekaj pomanjkljivosti, saj časovnica postopka ni bila pripravljena, prav tako ne povzetki za laično javnost. Pripravljavci, ki v aktu niso bili navedeni, niso naročili strokovnih podlag za oceno dejanskega stanja. Procesno svetovanje za postopek priprave ni bilo zagotovljeno niti ni bil organiziran poseben dogodek za javnost, so pa potekale javne predstavitve in debate z občinami kot glavnimi izvajalkami akta v pripravi (Umanotera poročča, 2007). Kot je razvidno iz Obvestila o uskladitvi (2006), se je pripravljavec do posameznih predlogov civilne družbe opredelil, vendar jih spletno ni objavil in so bile manj upoštevane. Stopnje usklajenosti prilagojenega akta in predlogov MOP ni navedel (Umanotera poročča, 2007), čeprav se v Metodologiji o izpolnjevanju (2005) predvideva številčna ocena, na primer polna usklajenost ob upoštevanju več kot 80 % priporočil.

Zadnja raziskava o kakovosti prostorske zakonodaje je bila izvedena s strani Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije v letu 2009. Ugotovili so, da je slaba in neurejena zakonodaja s področja graditve objektov in prostorskega načrtovanja eden izmed najbolj motečih dejavnikov pri njihovem delu. Več kot 60 % anketirancev ne more slediti pogostim spremembam zakonodaje, 64 % anketirancem je bila zaradi prilagajanja projektne dokumentacije že povzročena škoda, zato so predlagali ponovno spremembo akta, vendar tokrat z jasno opredeljenimi cilji in po opravljeni analizi veljavnih predpisov (Cimolini et al., 2009).

### **3.1.6 Ocena uporabnosti PUP**

Po pregledu teoretičnih izhodišč in primerov PUP je treba opraviti oceno njegove uporabnosti. Kljub dobrim načelom in številnim metodam, ki so jih razvili v okviru PUP, se praksa zaenkrat tudi v Sloveniji precej razlikuje od teorije. Zaradi kompleksnosti, časovne in kadrovske zahtevnosti so nekatere države zelo omejile njegov obseg in ga izvajajo po zakonodajnem minimumu, v našem primeru je to izjava o odpravi administrativnih stroškov. PUP se tako največkrat pojavi kot obrazložitev, ki spremlja predlog zakonodaje v določeni fazi priprave politik, in ne služi širšemu namenu, torej spremembi procesa priprave politik (Keyworth, Yarrow, 2006). Presojajo največkrat izvajajo uradniki, ki so že prej skrbeli za pripravo zakonodaje, zato se zakonodajni proces ne spremeni bistveno. Uradniki namreč nimajo znanja za oceno učinkov vsebinsko povsem različnih predpisov. PUP neustrezno predvideva isto metodo za vse predpise in politike ne glede na področja, saj na primer zdravstvena reforma povzroči povsem druge učinke kot okoljska in jo je treba zato obravnavati z drugimi poudarki. Nekatere metode PUP sicer k analizi pristopajo celostno in upoštevajo tri stebre trajnostnega razvoja, večina pa še vedno »prisega« na analizo stroškov in koristi ali standardni model stroškov. Takšen proces je posledica potreb politikov, ki jih zanima, kako bo ukrep obremenil proračun, ne moremo pa v njem oceniti učinkov, ki jih težko denarno ovrednotimo, na primer izboljšanje kakovosti bivanja. Prevzem analize stroškov in koristi kot osrednje metode PUP zato zavira prilagodljivost in izvedljivost metode v različnih upravnih okoljih in za vsebinsko različne politike. Z metodo analize stroškov in koristi težko ocenimo dolgoročne učinke, kar oslabi njeno uporabnost v prostorskem planiranju, kjer so učinki najprej vidni po najmanj petih, desetih letih. Prevzeti standard

omejuje sodelovanje javnosti (Ladegaard, 2007), saj analizo stroškov in koristi največkrat izvajajo izvedenske skupine po ustaljenih metodah, ki ne vključujejo obsežnega pridobivanja kvalitativnih informacij, kar osiromaši obseg uporabljenih podatkov (Jacobs, 2007b). Do izraza pridejo le mnenja interesnih skupin z večjo močjo za uveljavljanje interesov v zakonodajnem postopku, v tem primeru podjetniki in drugi deležniki iz gospodarstva (Kirkpatrick, Parker, 2007a). Nekatere države v nasprotju z načelom odprtosti in transparentnosti rezultatov PUP ne posredujejo javnosti in tako ne zadostijo enemu izmed glavnih kriterijev sodobne priprave predpisov (Hertin et al., 2007).

Večina presoj je izvedenih vnaprej, v procesu priprave politik, kar je v nasprotju z načelom spremljanja politik in neprestanega prilagajanja. Kot pravita Harrington in Morgenstern (2003 v De Francesco, Radaelli, 2007), lahko dejanske stroške in koristi merimo le, ko je zakonodaja že uveljavljena, s čimer potrdimo/zavrnamo pravilnost predhodne presoje in pridobimo informacije za morebitno nadgradnjo politike. Večina predpisov namreč nastane na podlagi predhodnih politik in je zato natančna ocena učinkov (prednosti in slabosti) predpisov toliko pomembnejša.

Uspešnost in natančnost presoje sta odvisni od vsebine in tipa akta. Podzakonski akt je zaradi jasnih in konkretnih ciljev precej lažje ocenjevati kot primarno zakonodajo – splošen pravni akt, ki predstavlja ogrodje delovanja prostorske zakonodaje. Brez konkretnih kratkoročnih ciljev je učinke precej težje ocenjevati in še težje denarno ovrednotiti. Splošni zakoni še dodatno učinkujejo tudi na druga področja, na primer na družbeni razvoj (Jacobs, 2007b), zato bi bilo treba za vsak predpis oziroma za vsake področne predpise metodo presoje prilagoditi.

Na izvajanje in na dejansko moč presoje v procesu priprave politik vpliva politična kultura v državi. Če vladajoča elita zavrača PUP kot presojo oziroma se počuti ogroženo, bo izvajanje omejila na minimum in ji hkrati v političnem procesu dodelila nepomembno vlogo. Na primer, v zakonodajni proces jo vključi prepozno, ko je večina odločitev že sprejetih, oziroma jo kot v Nemčiji uporabi za potrjevalno metodo in ne za oblikovanje vsebine predpisa. V primeru odprtega postopka priprave politik se zasluge politične oblasti zmanjšajo, saj je soglasje o rešitvi doseženo s pomočjo vseh vpletenih skupin, vpliv posameznega deležnika pa je težko določiti. V današnjem času hitrih sprememb so zakonodajalci pod stalnim pritiskom, da se morajo odločati hitreje, kar omeji njihove možnosti za celovite analize. Površno oceno dopušča tudi narava nekaterih zakonov, ki morajo biti sprejeti ne glede na povzročene stroške in koristi (OECD, 2008).

Vpeljava PUP ponovno odpira vprašanje razmerja med znanostjo in politiko. Vse, kar si politiki največkrat želijo, je, da PUP dodatno podpre njihove odločitve, saj se bo le malokdo na oblasti samo na podlagi ene analize odločil za spremembo svojih političnih ciljev. Resnica ni toliko pomembna kot njena uporabnost za oblast oziroma za tiste z močjo (Haas, 2004). Pomembnost legitimnosti se je pokazala v Italiji, kjer je PUP začela uporabljati skupina političnih svetovalcev in motiviran minister. Za nasprotnike so imeli podjetnike, javnost in akademike, ki jih metoda ni zanimala in njene uporabe niso podprli, zato je bila njena



politična veljava slaba (Radaelli, 2004). Moč deležnikov je pomembna, saj pogojuje obliko in pomen PUP, ki se bo uveljavil v določenem političnem okolju. Na primer, za uradnika je dovolj, da je presoja izvedena po pravilih in sledi logiki utemeljenega standardiziranega procesa, medtem ko si podjetje prizadeva za presajo, ki minimalizira stroške ter zagotavlja čim večji dobiček in vplivnost (Farrow, Copeland, 2003; Humpherson, 2007).

Preglednica 7: Različna vloga deležnikov v političnem procesu

Table 7: The Roles the actors play in the political process

	Kriterij	Uspeh	Logika delovanja
Strokovnjak	učinkovitost	izpolnitev ciljev, dejanski učinek	družbene vede
Uradnik	upoštevanje pravil	slediti legalnemu (zakonskemu) procesu	standardizirani operativni procesi
Politik	dogovor (konsenz)	rezultat pogajanj	pogajanja
Podjetje	minimalni stroški	dobiček	vplivnost
Prebivalec	stroški – učinkovitost, preprečitev tveganja	upravičiti zakonodajo, vpeljavo pravil	sodelovanje

Vir: Radaelli, 2004.

Sklepamo, da je namen uporabe PUP za to raziskavo ustrezen, da pa večina metod še vedno premalo vključuje deležnike, na primer izvajalce zakonodaje. V večini presoj so izvajalci vključeni kot »strošek«, torej kot dodatna bremenitev administracije, premalo poudarka se daje oceni dosegljivega znanja in vrednot. Za splošne zakone, ki postavljajo pravila in opredeljujejo sistem, je treba pogledati načela in mehanizme, po katerih sistem deluje sedaj, če želimo pravilneje oceniti dejanske učinke predpisa. Tako bomo dosegli cilj PUP, da se izboljša institucionalno okolje in dosežejo kulturne spremembe, v katerih se zakonodaja izvaja (OECD, 1997).

### 3.2 Primeri drugih presoj učinkov in družbeno usmerjenih teorij

Ker PUP ne odgovarja na vsa vprašanja, ki si jih zastavljamo v tej raziskavi, zlasti glede učinkov zakonodaje na upravljanje, dobro administracijo in udeležbo javnosti, smo pregledali še druge ustrezne presoje in teorije. Ugotovitve in koncepti teh presoj in teorij so pripomogli k zasnovi metode presoje in k razlagi delovanja institucionalnega okolja ter razmerja med zakonodajo in njenimi izvajalci.

Prva »dopolnilna metoda« je **presoja družbenih učinkov** (*Social Impact Assessment – SIA*), ki meri učinke izbrane politike na družbo, družbene skupine, organizacijo in lokalne skupnosti (Majchrzak, 1987; IAIA, 2003). Zapolnjuje pomanjkljivost PUP, ki spremljanju družbenih posledic razvoja posveča premalo pozornosti. Glavni cilji presoje so zagotoviti boljše družbeno-kulturno in gospodarsko trajnostno okolje, povečati spodobnost in razvoj družbenega kapitala ter pomagati deležnikom, da bi lažje prepoznali cilje in jih tudi

učinkoviteje dosegali (Gantar, 1989). Med drugim presoja družbenih učinkov odgovarja na vprašanja o načinu in moči vpliva javnosti v upravljanju, njihovi obravnavi in učinkih posameznih predpisov na družbeni vidik institucionalnega okolja (Predlog smernic, 2008).

S presojo se ocenjujejo različni programi, politike, načrti in projekti, poudarek je na vključitvi lokalnega znanja, ki ga PUP največkrat zanemari, saj je treba vzpostaviti ustrezen proces sodelovanja javnosti. Poleg družbenih učinkov s presojo merimo tudi spremembe norm, vrednot in prepričanj, ki usmerjajo in racionalizirajo razumevanje posameznikovega lastnega obstoja in delovanja v družbi (Vanclay, 2003). Razlog za osiromašenost PUP glede ocene družbenih vidikov je najbrž v zahtevnosti merjenja družbenih učinkov. Na ravni družbe namreč težje identificiramo vplive in vzpostavimo objektivne kriterije za vrednotenje in presojo, saj ljudje posamezna načela in cilje vedno presojajo subjektivno. Nekateri učinki so dolgoročni in ko se pokažejo, jih nihče več ne povezuje s pravim vzrokom (Gantar, 1989). Ker metoda prevzema celostni pristop in zahteva obsežno delo, jo težko izvede ena sama oseba. Kljub temu smo za potrebe raziskave prevzeli njena načela in usmeritve, ki v PUP niso posebej poudarjene, torej da se v postopku presoje poskrbi za sodelovanje deležnikov, da poskušamo prepoznati in razumeti vrednote v okolju, v katerem se bo predpis izvajal, da se predpostavi odziv deležnikov na spremembo predpisa ali nov ukrep, da se poveča izvajalska usposobljenost lokalne skupnosti in da se vzpostavi stalno spremljanje predpisa (Vanclay, 2003).

**Integrirana presoja trajnosti** (*Integrated Sustainability Assessment – ISA*) je presoja, razvita v okviru projekta MATISSE (*Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment; Hertin et al., 2007*). Cilj projekta je bil razviti novo metodo in orodja izdelave politik, ki upoštevajo kompleksnost več ravni in več deležnikov, prisotnih v vsakodnevnem procesu izdelave in izvajanja politik. Integrirana trajnostna presoja je ponavljajoča se, strateška, integrativna presoja, osredotočena na vizijo oziroma trajnostni razvoj kot prevladujočo paradigmo. Trajnostni razvoj kot referenčni okvir presojanja nasprotuje glavni usmeritvi Lizbonske pogodbe – evropskega razvojnega dokumenta, ki spodbuja predvsem tržni liberalizem. Tržni liberalizem se tako odraža v sedANJI presoji učinkov predpisov, katere glavni cilj je zmanjšanje birokratskih ovir za gospodarstvo. Presoja trajnosti nasprotno podpira dolgoročne in strateške politične procese z glavnim ciljem opredeliti probleme netrajnostnega razvoja in poiskati možne rešitve zanje. Poteka v več fazah, ki se v opredelitvi okvira, cilja in procesa pokrivajo s presojo učinkov predpisov, razlikuje pa se po večjem poudarku na sodelovanju deležnikov, učenju v procesu in oceni vpliva institucionalnega okvira na rezultate. Od tehnik ocenjevanja vključuje vzročno-posledične modele, matrike učinkov, pri čemer teži k čim preprostejšemu prikazu osnovnih povezav.

Za boljšo obrazložitev odnosa med zakonodajo in njenimi izvajalci bomo deloma prevzeli način ugotavljanja institucionalne sposobnosti upravljanja na treh ravneh. Na mikroravni z ekspertizami preučujemo sposobnost človeških virov – čas, denar in osebje na voljo za izvajanje predpisov. Na mezoravni se preverja organizacijska sposobnost – preučujemo (ne)formalna pravila za odločanje, postopke za uporabo znanja in način koordinacije, način

vodenja in strukturo organizacije. Na makroravni vzamemo pod drobnogled sistemsko sposobnost, kar vključuje povezave z družbenim sistemom vrednot, norm in pravil ter mrežo deležnikov z vplivom na izvajanje posamezne politike (Hertin et al., 2007). Vsebinski poudarki vseh treh ravni so vključeni v izdelano presojo, vendar so ovrednoteni na isti ravni kot kazalniki.

Sabatier (1988) je skupaj z Jenkins-Smithom razvil teorijo **posredniške koalicije** (*advocacy coalition framework – ACF*), ki razlaga delovanje sistema javnih politik s pomočjo koalicij. Koalicije se razvijejo v procesu in iščejo rešitve za probleme znotraj političnega sistema. Politični podsistem sestavljajo deležniki iz javnih in zasebnih organizacij z različnimi vrednotami, normami, prepričanji glede političnih instrumentov, kar vpliva na njihovo povezovanje pri reševanju problemov (Norton, 2005). Posredniško koalicijo tako tvorijo deležniki, ki imajo podoben ali enak paket političnih prepričanj in v skladu z njimi tudi ravnavajo. Med prepričanja deležnikov uvrščamo:

- ontološka in normativna prepričanja, kot je družbena enakost,
- politična prepričanja, na primer, kako resen je problem onesnaženosti mest, kdo ga je povzročil in kdo je zanj odgovoren, ter
- sekundarna prepričanja, ki jih povezujemo s konkretno politiko za reševanje določenega problema.

Ontološka prepričanja so stabilna in se v nasprotju s sekundarnimi vidiki redko spreminjajo. Na podlagi teh prepričanj, ki so rezultat posameznikove socializacije, izobraževanja in izkušenj v organizacijskem in institucionalnem okolju (Sabatier, 1999), si deležniki ustvarijo določeno sliko o problemu in predlagajo ukrepe za reševanje. Sprejeta politika je odvisna še od stabilnih spremenljivk, na primer družbeno-kulturnih vrednot, ter zunanjih dogodkov, ki spremenijo družbeno-gospodarske pogoje vladajoče koalicije in politične vplive iz drugih podsistemov.

Preučevanje koalicij z izpostavitvijo glavnih deležnikov dodatno prispeva k obrazložitvi razumevanja sistemov javnih politik. V tej raziskavi sicer ne bomo posebej preučevali koalicij v prostorskem planiranju, bomo pa pri obdelavi podatkov pozorni na to, ali se oblikujejo skupine posameznikov s podobnimi prepričanji in vrednotami in ali to vpliva na izvajanje zakonodaje.

Pomen dialoga oziroma dialektični vidik izdelave predpisov sta uvedla Fischer in Forester (1993) s **teorijo dokaznega preobrata** (*argumentative turn*). Koncept je podoben posredniški koaliciji, saj proces oblikovanja politik razume kot izmenjavo argumentov med skupinami z različnimi prepričanji in referenčnim okvirom. V razlagi sta se naslonila na Habermasa, ki predpostavlja, da imajo različni ljudje različno resnico, da resnica nobenega posameznika ni vredna več kot druge resnice in da ljudje dosežejo sporazum samo z izmenjavo argumentov. Glavno načelo je potreba po vzpostavitvi dialoga z različnimi deležniki in iskanje stičnih točk pogledov (Fischer, Forester, 1993), kar je služilo kot okostje izvedene doktorske raziskave.

Obnašanje deležnikov v različnih institucionalnih okoljih je s **pomočjo teorije iger** preučeval Scharpf (1997). V ospredju razlage delovanja institucionalnega okolja so deležniki s svojimi prepričanji, cilji in viri. Po osnovni predpostavki deležniki, tako kot razumejo in zaznavajo svet okrog sebe, rešujejo tudi politične probleme. Ostrom (1994) se je prav tako oprla na teorijo iger, vendar pravi, da na obnašanje deležnikov vpliva institucionalni okvir. Pravila igre postavlja na primer zakonodaja, ki opredeli, kakšna dejanja oziroma rezultati so zaželeni, prepovedani, dovoljeni in kakšne bodo sankcije v primeru, da pravilom ne bi sledili (Ostrom et al., 1994). Dodatno so dejavniki povezani z denarno vrednostjo in proračunom ali nematerialni, kot je pozicija v omrežju, ki deležnika povezuje z določeno aktivnostjo v procesu (Ostrom et al., 1994). Tudi za sistem prostorskega planiranja so značilni določen okvir in deležniki, ki imajo bolj ali manj določene vloge in vplivajo na to, kako se izvaja prostorska zakonodaja.

V teoriji posredniške koalicije deloma odseva pristop **novega institucionalizma**, ki na podlagi behavioristične teorije v ospredje postavlja ne samo institucijo, ampak v njej dejavnega posameznika. Institucija, na primer občina, vpliva na posameznikova pravila, vrednote in norme (Hertin et al., 2007), saj se posamezniki podredijo institucionalnim pravilom, da bi dosegli določene cilje. Po eni predpostavki posamezniki ne ravnavo tako zaradi kazni ali prilagajanja zahtevam institucije, ampak zato, ker si ne predstavljajo nobene druge alternative. V primerno ravnanje znotraj normativnih institucij prisilimo deležnike z normami in pravili in ne s pripisanimi dejavnostmi. V opredelitev institucij so tako vključeni simbolni sistemi in moralni vzorci, kar ponazarja združitev kulture in institucije (Hall, Taylor, 1996). To je opisal Powell (2007), ki pravi: »Sistemska teorija družbenega pravila (*social rule system theory*) poudarja, da določene institucije in njihove organizacijske rešitve izvirajo iz kulturnega, družbenega in političnega okolja in da so posamezne, delne strukture in praksa odsev in odziv na pravila, zakonodajo, dogovore/sestanke in paradigme širšega okolja.« Novi institucionalizem tako zavrača preverjanje vzročno-posledičnih povezav v sistemu na podlagi empiričnih modelov, saj se posameznik obnaša racionalno le do določene mere, v preostalem delu odločitev je čustven in neracionalen (Simon, 1957). Takšna narava problema po Schramu in Caterinu (2006) zahteva metodološki pluralizem – uporabo več metod, če želimo čim natančneje opredeliti delovanje institucij, kar smo uporabili v izvedeni presoji.

## 4 ZASNOVA METODE

### 4.1 Utemeljitev pristopa

Glavni namen raziskave je preučiti, kakšna je vloga prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja in zlasti kako dobro zakonodaja to vlogo opravlja. S tem želimo potrditi oziroma zavreči prevladujoče mnenje, da je prostorska zakonodaja glavni krivec za stanje v prostorskem planiranju. Prepričanje se odraža v načinu reševanja prostorske problematike, ki vedno vključuje sprejetje nove zakonodaje namesto popravkov šibkejših in neustreznih členov predpisa oziroma potencialno spremembo institucionalnega okolja. Ker je PUP ena izmed uveljavljenih metod za ugotavljanje kakovosti zakonodaje in njenih učinkov, predstavlja osnovo raziskave. Od vseh vprašanj, ki si jih ocenjevalci zastavljajo v PUP, smo v to raziskavo vključili le vprašanja s poudarjeno družbeno komponento. To so:

- Ali je predpis jasen, dosleden, razumljiv in dostopen uporabnikom?
- Ali so imeli vsi prizadeti deležniki možnost izraziti svoje mnenje? (Recommendation, 1995)

Seznam vprašanj z liste OECD smo dopolnili z vprašanji, ki se ožje nanašajo na presojo družbenih učinkov, in sicer:

- Kako izvedba predlaganih ukrepov vpliva na javne institucije in upravo?
- Kako so igralci in predstavniki strokovne in druge zainteresirane javnosti vključeni v postopek priprave predpisa?
- Kako možnost vpliva na pravice posameznika in na odnos z javno upravo? (Predlog smernic, 2008)

Ta vprašanja si zastavljamo, ker so deležniki tisti vmesni člen in dejavnik, ki vpliva na dejansko izvajanje zakonodaje in končni učinek predpisa, in jih je treba vključiti v predhodno temeljito analizo institucionalnega okolja in uspešnosti izvajanja predpisa (Healey, 1982 v Allmendinger, 2002). Z vključitvijo izvajalcev zakonodaje – občinskih načrtovalcev in predstavnikov načrtovalskih podjetij – smo pridobili vir informacij o izvajanju prostorske zakonodaje, za katere statistika sicer ne obstaja, in »kanal«, s pomočjo katerega lahko pogledamo v delovanje planerskega sistema in izvajanje nalog. Več vključenih virov pomeni večjo veljavnost rezultatov.

V vsaki presoji se je treba odločiti o stopnji kvantifikacije ocene. Zaradi kompleksnosti družbenih problemov, ki so nejasni, težko opredeljivi, imajo številne dimenzije, dejavnike in učinke (Majchrzak, 1987), se vseh vidikov pojava ne da razkriti hkrati, zato je smiselna večkratna ponovitev presoje oziroma v našem primeru uporaba več virov. Družbene učinke je težko kvantificirati ali določati vzročne povezave med predlaganimi ukrepi in učinki, saj v družbi univerzalni zakoni, po katerih ena vrsta dejanja vedno pripelje do istega zaključka, ne obstajajo (Giddens, 1984 v Allmendinger, 2002). V lastni presoji smo tako vzpostavili preprosto povezavo med vhodnim podatkom in končno oceno zakonodaje na relaciji kazalnik–kriterij. Izvajalci prostorske zakonodaje so posredovali informacije za opredeljene kazalnike, presojevalec pa je izvedensko ocenil, ali posamezni kazalnik prispeva k doseganju kriterija dobre zakonodaje. Kazalniki in kriteriji so pripravljene posebej za prostorsko

zakonodajo, za kar smo se odločili po nasvetu Fink-Hafnerjeve in Lajha (2002), ki predlagata, da se zaradi posebnosti razumevanja resorjev, različnih časovnih razsežnosti politik ter notranjih in zunanjih vplivov v vsakem konkretnem primeru razvije specifičen metodološki postopek presoje. Za oceno po vsakem kriteriju je izdelan samostojen set kazalnikov, pri čemer kazalniki po različnih virih niso nujno enaki. Razlika je nastala zaradi različne metode zbiranja informacij in različnega obsega podatkov, ki je na voljo pri posameznem viru in smo ga v presoji želeli pridobiti. Na primer, občine lahko podajo zelo natančne informacije o stanju prostorskega razvoja v občini in uradniški pogled na materijo, medtem ko podjetja ponujajo zunanji pogled na občinsko planiranje, svojo vpletenost vanj in kot strokovnjaki kritično presojujejo razvoj planiranja.

Obstoječo metodo presoje je treba nadalje nadgraditi glede časovnega vidika, in sicer za potrebe revizije in prenove zakonodaje, podzakonskih predpisov in drugih instrumentov. Dosedanje študije v slovenskem prostoru so bile namreč izvedene le enkrat in ne omogočajo dolgoročnega spremljanja in primerljivosti prostorskega razvoja in upravljanja z njim. Metodo presoje smo zato pripravili tako, da omogoča standardizacijo in ponovitev ocene po določenem obdobju.

Skupno torej uporabljamo metodo z naslednjimi značilnostmi:

- **Naknadna in vzporedna srednjeročna presoja.** Uspešnost izvajanja predpisa se ugotavlja dve leti po sprejemu zadnje prostorske zakonodaje oziroma šest let po sprejemu prejšnje, veljavne do aprila 2007.
- **Empirično-induktivna presoja.** Osnovne hipoteze o odnosu med zakonodajo in izvajalci smo sicer postavili, vendar večina presoje temelji na zbiranju informacij, ki bodo pripomogle k izdelavi koncepta in predloga teorije o delovanju sistema prostorskega planiranja s poudarjeno vlogo prostorske zakonodaje in izvajalcev. Obrazložitev povezav tako nastaja postopoma med samo raziskavo, saj bi drugače preveč omejili razlago, kar ustreza principu »utemeljevalne teorije« (*grounded theory*), ki temelji na neprestanem povezovanju in prepletanju zbiranja podatkov in njihovega analiziranja (Glaser in Strauss, 1967 v Majchrzak, 1987).
- **Sistemski pristop.** Ker preučujemo sistem, v katerem so prisotne hitre spremembe, številni interesi, omejeni viri – zemljišča ter vzročnost, ki ni linearna, smo se odločili za sistemski pristop, torej »big picture« funkcije posameznih delov, v tem primeru občin, načrtovalskih podjetij in zakonodaje, ter njihovih odnosov med seboj in znotraj večjega konteksta sistema.

Če povzamemo, je zasnovana presoja večdimenzionalna glede obravnavanih tem – vloga zakonodaje ter odnos med zakonodajo in izvajalci, temelji na izkustveno-induktivnih raziskovalnih metodah, vključuje analizo značilnosti prostorsko-planerskega sistema, odgovarja na potrebe uporabnikov – izvajalcev ter vključuje tudi vrednote, prisotne v njem. Presoja je namenjena opredelitvi ukrepov za izboljšanje kakovosti zakonodaje, pri čemer je izvajalcem dana možnost vplivanja na določila in usmeritve za nadaljnji razvoj slovenskega prostorskega planiranja.

## 4.2 Načela – referenčni okvir presoje

V vsaki presoji je treba določiti referenčni okvir, na podlagi katerega bomo izbrani pojav presojali. Vlogo zakonodaje bomo v tem primeru ugotavljali s pomočjo analize kakovosti zakonodaje. Zakonodaja je kakovostna takrat, kadar ustreza načelom dobre zakonodaje oziroma upravljanja. Ustreznost načelom bomo ugotavljali s pomočjo mnenja njenih izvajalcev in z analizo sekundarnih virov.

Opredelitev načel dobre zakonodaje in upravljanja<sup>8</sup>, ki legitimno odražajo pričakovanja in vrednote državljanov, gospodarstvenikov in deležnikov v odločevalskem procesu, je kar nekaj in niso poenotene (Allio, 2007), saj so jih države vzpostavile vsaka zase hkrati s sistemom PUP. Pri opredelitvi načel nismo neposredno prevzeli nobenega koncepta, ampak smo se z upoštevanjem najpogosteje opredeljenih kakovosti zakonodaje v dosedanjih presojah in njihovem kritičnem pregledu odločili za svoj nabor kriterijev. Pri tem smo poskušali zagotoviti čim večjo univerzalnost nabora, da bo uporaben dlje časa ne glede na institucionalno okolje, politično tradicijo ali prevladujoče paradigme. Prostorski vidik smo dodali v šestem kriteriju trajnostni razvoj in v posameznih kazalnikih, specifičnih za prostorsko zakonodajo. Medtem ko je kriterije presoje možno uporabiti v presojah različne zakonodaje, je treba določene kazalnike določiti na novo. Tak primer so kazalniki učinkovitosti, saj ima vsaka zakonodaja drugačen cilj, ki ga zasleduje in ki je pomemben za njeno uspešnost. Na drugi strani so kazalniki za razumljivost, izvedljivost in transparentnost uporabni tudi za druge zakonodaje. Referenčnih vrednosti za izbrane kazalnike se ne da postaviti zaradi narave vsebine in primanjkljaja dosedanjega sistematičnega vrednotenja sistema, ki ne omogoča primerljivosti.

Izbrana načela dobre prostorske zakonodaje so:

**Razumljivost.** Zakonodaja je jasna in razumljiva ter prijazna za uporabnika, definicije in naloge so enolično in dosledno določene ter ne dopuščajo različnega tolmačenja. Načelo razumljivosti zaobjame načela preprostosti, preglednosti, notranje skladnosti in doslednosti besedila in določil zakona, s čimer zagotovimo pravno varnost uporabnikov zakonodaje in preprečimo nastajanje pravnih praznin. Razumljivost smo izbrali kot krovno načelo preverjanja besedilne ustreznosti, ker so podobna načela v Slovarju slovenskega knjižnega jezika največkrat opisana z besedo razumljiv, na primer preprost pomeni tudi »splošno znan, razumljiv; ki zaradi skladnosti z zakoni logike ne potrebuje razlage, vsakomur razumljivo«; ali pregleden je »takšen, ki se da (z lahkoto) razumeti«.

Za merjenje razumljivosti smo za občine in podjetja opredelili enaka kazalnika: razumevanje opredeljenih pojmov in razumevanje opredeljenih nalog. Z njima želimo preveriti, ali izvajalci zakonodajo razumejo, ali se strinjajo z uporabljenimi terminologijo in ali je opredelitev nalog,

---

<sup>8</sup> V pripravi načel dobre zakonodaje so bili uporabljeni naslednji viri: Cerar, 2006; EC, 1999b; Fink-Hafner, Lajh, 2002; Golobič et al., 2004; Jacobs v Kirkpatrick, Parker, 2007, str. 172; Klančičar, 2006; Klenovšek, 2003; Metodologija, 2005; OECD Guiding principles for regulatory quality and performance, 1995; White Paper, 2001.

ki jih morajo izvajati, jasna. Vzporedno z empirično raziskavo smo ta dva elementa – opredelitev pojmov in nalog analizirali tudi v besedilih zakonodaje in ju primerjali med seboj.

**Izvedljivost.** Določila in naloge prostorske zakonodaje so opredeljeni tako, da v obstoječem sistemu prostorskega planiranja in širšem družbenem okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri: zadostna institucionalna podpora, finančni viri, razpoložljivo znanje (izobraževanje, posvetovanja, posvetovalni odbori) in so naloge ustrezno razporejene med administrativne ravni (državna, regionalna, lokalna) – načelo subsidiarnosti. Prav tako se pri pripravi upoštevajo politike, na katere zakonodaja vpliva in obratno. H kriteriju izvedljivosti umeščamo še kriterij prilagodljivosti – raven, do katere zakonodaja dopušča odstopanja in prilagodljivost pri odzivanju na prostorske probleme, ki se nepričakovano pojavijo, in pri njihovem reševanju.

Glavni kazalnik za merjenje izvedljivosti so kadrovske rešitve občin. Kadrovske rešitve so strukturiran kazalnik, ki se nanaša na vse podatke o organizaciji uprave, številu zaposlenih za področje prostorskega planiranja, o izobrazbi in potrebah po novi delovni sili. Izvedljivost je vedno pogojena z razpoložljivimi finančnimi sredstvi, zato smo dodali kazalnik delež občinskega proračuna, namenjen dejavnosti prostorskega planiranja, in njegov trend spreminjanja za izbrano obdobje. Ker je eden izmed pogostih komentarjev, da nastanek novih občin slabo vpliva na prostorsko planiranje, smo občine prosili za oceno vpliva odcepitve občine na izvajanje prostorskega planiranja. Kako uspešno bo to potekalo, je odvisno tudi od vpliva posameznih skupin, ki poskušajo na različne načine uveljaviti svoje interese. V intervjujih s podjetji smo povprašali še o njihovih kadrovskih rešitvah za potrebe občinskega prostorskega planiranja, sami pa so izpostavili problematiko izobraževanja, ki smo ga dodali h kazalnikom.

V analizi zakonodajnih besedil smo pogledali, kakšne kadrovske rešitve ponuja zakon za podhranjene občinske uprave na področju prostorskega planiranja in za zagotavljanje njegove strokovnosti. Z razdelitvijo pristojnosti po ravneh prikažemo, katere odnose v sistemu prostorskega planiranja opredeljuje zakon in kako je to centralizirano. Na potek prostorskega planiranja vpliva tudi opredelitev zahtevanih prostorskih aktov.

**Učinkovitost.** Zakonodaja je učinkovita, če v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor.

V tej opredelitvi zaobjamemo dve načeli, to sta izpolnjevanje ciljev (*effectiveness*) in sorazmernost (*efficiency*). S ciljno usmerjenostjo ocenimo, kakšna je stopnja doseganja zastavljenih ciljev – primerjava med načrtovanimi in doseženimi, kdo in kako je odgovoren za njihovo doseganje, koliko časa je potrebna, da so vidni prvi učinki, in kateri instrumenti iz zakonodaje so bili dejansko uporabljeni pri reševanju prostorske problematike. S sorazmernostjo ugotavljamo, ali so cilji doseženi z najmanjšimi stroški in porabljenimi viri ter prinesejo največje koristi. Prav tako je pomembno, da nova določila ne povzročijo dodatnih



administrativnih stroškov in upravnih zahtev za podjetja. K učinkovitosti pripomore dobra usklajenost med sektorji različnih politik, saj usklajeno delovanje zmanjša porabljene stroške.

Učinkovitost smo merili z največ kazalniki. Najprej nas je zanimalo, kakšna je pojavnost prostorskih problemov in procesov v občini ter kako si pri njihovem reševanju lahko pomagajo s prostorsko zakonodajo. Na to se navezujeta pogostost in namembnost uporabe prostorskih ukrepov, ki jih zakonodaja predpisuje. Dosežke prostorskega razvoja so občine navedle same, dodatno so še izvedensko ocenili stopnjo doseganja ciljev prostorskega razvoja, opredeljenih v prostorskem zakonu in SPRS. Konkretizacija doseganja teh ciljev je prikaz razvojne dejavnosti občine, ocenjene s številom izdanih gradbenih dovoljenj. Podatek o gradbenih dovoljenjih ne pove dovolj, saj ne moremo oceniti, za kakšen poseg je dejansko šlo in kakšni so njegovi učinki. Lahko pa ga uporabimo za prikaz spreminjanja razvojne dejavnosti, ki kaže na intenzivnost občin pri poseganju v prostor. Učinkovitost občine v prostorskem planiranju je odvisna tudi od pogostosti in kakovosti sodelovanja z deležniki, ki lahko procese bodisi zaustavijo bodisi pospešijo. Najboljši prikaz učinkovitosti, ki je pomembna zlasti za zakonodajalca, je dosežena faza izdelave OPN, zaradi vseh zapletov v postopkih smo kot samostojna kazalnika dodali še težave pri izdelavi OPN in porabljena sredstva zaradi sprememb zakonodaje. Podjetja so podala informacijo za tri kazalnike: kakovost sodelovanja z deležniki, dosežene faze izdelave OPN in težave pri izdelavi OPN.

Analizirani elementi prostorske zakonodaje za kriterij učinkovitosti so prostorski ukrepi, ki omogočajo prilagodljivost, hitrejše poseganje v prostor in orodje za reševanje prostorskih problemov, načrtovalski postopek, katerega strukturiranost in zapletenost najbolj pogojuje učinkovitost, in kazni, ki so ob učinkoviti inšpekciji najboljša preventiva neželenega poseganja v prostor.

**Transparentnost, odprtost.** Zakonodaja je transparentna, če proces izvajanja in spremljanja zakonodaje vseskozi vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo dostop do vseh informacij in gradiv, uporabljenih v odločevalskem procesu, končni rezultat pa predstavlja doseženo soglasje med enakovredno upoštevanimi deležniki.

Ta značilnost dobre zakonodaje združuje več načel sodelovanja javnosti v postopkih priprave predpisov. Načelo odprtosti se nanaša na pravočasno obveščanje javnosti, vključitev v celotni proces in zagotovljen razumen čas za sodelovanje v časovnem okviru 30 do 60 dni. Izvajalec mora poskrbeti, da so gradiva in strokovne podlage dostopni in razumljivi, da se pobude in predlogi javnosti obravnavajo po načelu enakopravnosti ter se jasno opredelita sprejemljivost in stopnja upoštevanje komentarjev, da se zadosti načelu sledljivosti.

Kriterij transparentnosti in odprtosti je namenjen oceni načrtovalskega postopka, opredeljenega z zakonodajo, z vidika sodelovanja javnosti. Od občin smo zato izvedeli, katere tehnike uporabljajo za vključevanje javnosti, kako ocenjujejo stopnjo sodelovanja javnosti po lestvici IAPC in kako dojemajo pomen sodelovanja javnosti. Stopnjo sodelovanja javnosti in različne tehnike njene vključitve so ocenila tudi podjetja.

V analizi zakonodaje so nas zanimala oblike sodelovanja javnosti, ki jih predpisuje zakonodaja, in faza postopka, ko se javnost lahko vključi.

**Sprejemljivost.** Zakonodaja je sprejemljiva, če jo tako oblast kot širša družbena skupnost priznavata za upravičeno, potrebno in ustrezno.

Sprejemljivost in družbeno veljavnost s tujko opišemo kot legitimnost, pri kateri ločimo subjektivno legitimnost posameznika in objektivno legitimnost družbene večine. Pri tem nas zanima, kakšne vrednote in prepričanja imajo posamezniki in kako se to kaže v odnosu – (ne)zaupanju v zakonodajo. Na kolektivni ravni se notranja doživetja posameznikov kažejo navzven v obliki podpore ali kritike posameznega predpisa in ukrepa. Sprejemljivost zakonodaje je pomembna zlasti z vidika načrtovalcev, saj vpliva na obseg in način njenega izvajanja na lokalni ravni.

Sprejemljivost lahko ugotavljamo le posredno, zato smo občine prosili, da navedejo svoje asociacije na prostorsko zakonodajo. Ocena odnosa med politiko in prostorskim planiranjem prikazuje, kako politična oblast dojema dejavnost in kakšno vlogo v družbi ji pripisuje. Odnos politike se kaže tudi v vključitvi in upoštevanju izvajalcev in druge zainteresirane javnosti v postopek priprave prostorske zakonodaje. Občutek ne vključenosti namreč pripelje do nizke stopnje sprejemanja predpisa. Enake posledice lahko povzročijo spremembe zakonodaje, ki zahtevajo neprestano prilagajanje dela prostorskih načrtovalcev v občinah in podjetjih.

Iz besedila zakona ne moremo sklepati o njegovi sprejemljivosti, zato smo odnos med politiko in planiranjem ter družbeni pomen planiranja opisali na podlagi izvedenih študij, analize volilnih programov političnih strank in izkušenj z udeležb na posvetih o prostorski zakonodaji.

**Trajnostni razvoj.** Zakonodaja spodbuja trajnostni razvoj, to je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim potrebam. S trajnostnimi predpisi zagotovimo smotno rabo naravnih in družbenih virov ter učinkovito prostorsko upravljanje, saj trajnostni pristop zahteva od vseh prostorsko relevantnih sektorjev usklajeno delovanje in odločanje.

Prispevek prostorske zakonodaje k trajnostnemu razvoju smo ocenili s pomočjo kazalnikov ustreznost cilja trajnostnega razvoja in doseganje cilja trajnostnega razvoja. Zanimalo nas je dvoje: ali občine/podjetja cilj vidijo kot primeren splošni cilj, za katerega si vsi prizadevajo, ali jim pomeni le floskulo, in kakšen vpliv ima razglasitev cilja pri dejanskih posegih v prostor oziroma pri planiranju.

Analiza zakonodaje je pod drobnogled vzela načela, ki jim morajo izvajalci slediti, in cilje, ki jih poskušamo doseči. Naknadno smo dodali oceno pomena strokovnih podlag, ki se jih občine otepajo, za izdelovalce pa pomenijo pomembno izhodišče za ustrezne, tudi trajnostno sprejemljive rešitve.

Preglednica 8: Matrični pregled zasnovane presoje  
 Table 8: Matrix overview of the assessment draft

Opis načela	Občine	Načrtovalska podjetja	Zakonodaja (2003, 2007)
	Vprašalniki	Intervjuji	Sekundarna analiza
<b>RAZUMLJIVOST.</b> Zakonodaja je jasna in enostavna za razumevanje ter prijazna za uporabnika, definicije in naloge so enolično in dosledno določene ter ne dopuščajo različnega tolmačenja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- razumevanje opredeljenih pojmov</li> <li>- razumevanje opredeljenih nalog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- razumevanje opredeljenih pojmov</li> <li>- razumevanje opredeljenih nalog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opredelitev pojmov</li> <li>- opredelitev nalog</li> </ul>
<b>IZVEDLJIVOST.</b> Določila in naloge zakonodaje so opredeljeni tako, da v obstoječem sistemu prostorskega planiranja in širšem družbenem okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kadrovske rešitve občin za področje prostorskega planiranja</li> <li>- poraba sredstev občinskega proračuna za prostorski razvoj</li> <li>- vpliv odcepitve občin</li> <li>- vpliv posameznih skupin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kadrovske rešitve podjetij</li> <li>- kadrovskih rešitev občin</li> <li>- problematika izobraževanja na področju prostorskega planiranja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prostorski akti, ki se pripravljajo</li> <li>- razdelitev pristojnosti po ravneh</li> </ul>
<b>UČINKOVITOST.</b> Zakonodaja je učinkovita, če v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pojavnost prostorskih problemov in procesov</li> <li>- uspešnost reševanja prostorskih problemov</li> <li>- uporaba prostorskih ukrepov</li> <li>- sodelovanje občin v projektih EU</li> <li>- razvojna dejavnost občine – GD</li> <li>- kakovost sodelovanja z deležniki</li> <li>- dosežki prostorskega razvoja občin</li> <li>- doseganje ciljev, opredeljenih v prostorskem zakonu in SPRS</li> <li>- dosežena faza izdelave OPN</li> <li>- težave pri izdelavi OPN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kakovost sodelovanja z deležniki</li> <li>- dosežena faza izdelave OPN</li> <li>- težave pri izdelavi OPN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prostorski ukrepi</li> <li>- načrtovalski postopek</li> <li>- kazni</li> </ul>

	- poraba dodatnih sredstev zaradi sprememb zakonodaje		
<b>SPREJEMLJIVOST.</b> Zakonodaja je sprejemljiva, če jo tako oblast ko širša družbena skupnost priznava za upravičeno, potrebno in ustrezno.	- asociacije na prostorsko zakonodajo - odnos med politiko in prostorskim planiranjem - sodelovanje pri pripravi nove prostorske zakonodaje	- asociacije na prostorsko zakonodajo - odnos med politiko in prostorskim planiranjem - sodelovanje pri pripravi nove prostorske zakonodaje - vpliv spremembe zakonodaje na delo načrtovalcev	- odnos med politiko in prostorskim planiranjem
<b>TRANSPARENTNOST, ODPRTOST.</b> Zakonodaja je transparentna in odprta, če proces izvajanja in spremljanja zakonodaje vseskozi vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo dostop do vseh informacij in gradiv, uporabljenih v odločevalskih postopkih, končni rezultat pa predstavlja doseženo soglasje enakovredno obravnavanih deležnikov.	- uporabljene tehnike obveščanja javnosti (oblike sodelovanja javnosti) - stopnja sodelovanja javnosti - dojetje sodelovanja javnosti	- stopnja sodelovanja javnosti	- oblike sodelovanja javnosti - postopek priprave zakonodaje
<b>TRAJNOSTNI RAZVOJ.</b> Zakonodaja spodbuja trajnostni razvoj, to je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim potrebam.	- cilji prostorskega razvoja občin - doseganje cilja trajnostnega razvoja	- ustreznost cilja trajnostnega razvoja - doseganje cilja trajnostnega razvoja	- načela - cilji - vloga strokovnih podlag

### 4.3 Metode in deležniki

Za pridobitev podatkov za oceno doseganja kriterijev dobre zakonodaje smo uporabili več metod in tako zagotovili širok spekter informacij, potrebnih za oceno sistema prostorskega planiranja, ter hkrati povečali veljavnost rezultatov. Ustreznost kombiniranega pristopa potrjujejo do sedaj izvedene presoje in analize zakonodaje, saj začetno analizo pisnih virov in obstoječih študijev ocenjevalci vedno nadgradijo s podatki, pridobljenimi z vprašalniki, intervjuji ali organiziranimi razpravami. Tudi mi izhajamo iz osnovnega pregleda relevantnih dokumentov – presoj, študij, poročil, mnenj o preteklih in obstoječih prostorskih zakonih. Pregled sekundarnih virov smo nadgradili z informacijami, pridobljenimi z vprašalniki, izpolnjenimi na občinah kot glavni izvajalski ravni, in z intervjuji, opravljenimi v načrtovalskih podjetjih. Dodatne informacije o sprejemljivosti zakonodaje smo pridobili s pomočjo opazovanja dveh javnih obravnav osnutka ZPNačrt in seje državnega zbora, na kateri so zakon aprila 2007 tudi sprejeli. Pridobljeni podatki so bili glede na vsebino različno statistično obdelani in v okviru kazalnika tudi ovrednoteni. Vsak posamezen kazalnik je izvedenec lahko ocenil na tri načine glede na to, ali za obstoječo zakonodajo prispeva k doseganju kriterija dobre prostorske zakonodaje:

- da – kazalnik prispeva k izpolnitvi kriterija dobre prostorske zakonodaje,
- delno – kazalnik delno prispeva k izpolnitvi kriterija dobre prostorske zakonodaje in
- ne – kazalnik ne prispeva k izpolnitvi kriterija dobre prostorske zakonodaje.

Občine in podjetja so doseganje vsakega kriterija ocenile še na petstopenjski lestvici od 0 – prostorska zakonodaja sploh ne ustreza kriteriju dobre zakonodaje do 4 – prostorska zakonodaja popolnoma ustreza kriteriju dobre zakonodaje. Numerični podatki bodo služili za primerjavo z izvedenskimi ocenami. Podatki za kazalnike iz analize sekundarnih virov so bili prav tako izvedensko ocenjeni in so vključeni v skupni seštevek za prostorsko zakonodajo po posameznem kriteriju. Za oceno vsakega kriterija je sumarno na voljo šest »virov«: vsota opisne ocene občin, numerična ocena občin, vsota opisne ocene podjetij, numerična ocena podjetij, ocena ZUreP-1 in ocena ZPNačrt. V končni seštevek sta vključeni obe zakonodaji, saj se njuna veljavnost prepleta oziroma ji za tako kratko časovno obdobje veljavnosti najnovejše prostorske zakonodaje težko pripišemo vse posledice. Tudi občine in podjetja so se v svojih odgovorih sklicevali na obe zakonodaji.

#### Sekundarna analiza

Za sekundarno analizo smo se odločili, ker je na voljo kar nekaj preteklih študij prostorske zakonodaje in določene informacije o tej problematiki že obstajajo. S pomočjo sekundarne analize smo pregledali zapise, članke ter zapisana ali izgovorjena mnenja, ki so pomemben vir podatkov za oceno kakovosti zakonodaje. V sekundarno analizo je vključena tudi analiza statističnih podatkov, ki so za občine za prostor na voljo le v majhnem obsegu. Podatki, pridobljeni s pomočjo sekundarne analize, so bili tako kot drugi podatki razvrščeni po kazalnikih in dopolnjuje empirično analizo.

#### Opazovanje

Za podrobnejše spoznavanje »klime« v slovenskem prostorskem planiranju in v procesih priprave prostorske zakonodaje sem se udeležila dveh javnih razprav o ZPNačrt, organiziranih

s strani MOP oziroma Skupnosti občin Slovenije. S pomočjo opazovanja smo pridobili informacije o težavah občin pri sprejemanju zakonodaje, odnosih med ministrstvom in občinami ter o upoštevanju izvajalcev v zakonodajnem procesu. Opazovanje obravnave v parlamentu je razkrilo pogled političnih strank na problematiko prostorskega razvoja. Podatki opazovanj najbolj služijo oceni doseganja transparentnosti in sprejemljivosti.

#### Vprašalniki in intervjuji

Vprašalnik je bil izbran za pridobitev občinskih podatkov kot anketna metoda, v kateri respondenti pisno odgovarjajo na strukturiran seznam vprašanj različnega tipa. Vprašalnik smo uporabili zaradi večjega vzorca kot hitro, preprosto in že preizkušeno metodo zbiranja informacij za presajo. Pisni vprašalnik je zaposlenim občinskim uradnikom omogočil, da si sami izberejo čas za odgovarjanje in tako v miru premislijo o odgovorih. Z različnim tipom vprašanj in uporabo merskih lestvic smo pridobili sicer nedostopne podatke. V primeru nejasnosti vprašanja ali odgovora smo se posvetovali z občinami.

Za vključitev načrtovalskih podjetij smo izbrali drugo anketno metodo – intervju, ki enako kot vprašalnik temelji na listi vprašanj, le da so ta tokrat večinoma odprta in ne ponujajo odgovora vnaprej. Razlika je tudi v izvedbi, saj smo intervjuje izvedli v živo na sedežu podjetij. Pri opredeljevanju vprašanj smo sledili vsebini vprašalnika in tako poskušali zagotoviti primerljivost pridobljenih informacij. Intervju je bil semistrukturiran. Večinoma smo se držali sestavljenih vprašanj, v določenih primerih smo z dodatnimi vprašanji od respondenta dobili dodatne informacije. Za obravnavano temo je intervju ustrenejša metoda, saj respondenti v pogovoru razkrijejo nekatere informacije, ki jih zaprta vprašanja vprašalnika ne dajejo, raziskovalec pa lahko dodatno pojasni vsebino vprašanja in nadzira pritok potrebnih informacij. Podjetja smo vključili, ker pripravljajo občinske prostorske načrte in pri različnih projektih veliko sodelujejo z občinami ter dobro poznajo značilnost občinskega prostorskega planiranja.

#### Razvrščanje v skupine

Poleg ocene prostorske zakonodaje po kriterijih smo na podlagi pridobljenih podatkov izdelali tipologijo upravljalvske sposobnosti za področje urejanja prostora in razvrstili občine v skupine po uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje. Ta korak omogoča metoda razvrščanja v skupine (*cluster analysis*). Razvrščanje v skupine je multivariatni postopek, s katerim množico enot po izbranem kriteriju razvrstimo v nekaj stabilnih in med seboj ločljivih skupin (Bucik, 2003). Izmed več načinov razvrščanja v skupine smo se odločili za hierarhično razvrščanje, ki omogoča hiter, preprost in nazoren rezultat, uporaben v primeru, ko ne poznamo zelenega števila skupin. Hierarhično razvrščanje je razvrščanje, pri katerem po korakih posamezne enote ali manjše skupine enot združujemo v manjše število skupin. Dobljene skupine so med seboj navznoter homogene in navzven ekskluzivne, saj se pri združevanju variabilnost znotraj skupin zmanjšuje, med skupinami pa povečuje. Združevanje poteka po načelu, da je vsaka enota skupina, proces zbliževanja poteka toliko časa, da so vse enote na koncu ponovno združene v eno skupino.

Poleg načina razvrščanja je treba izbrati mero za računanje podobnosti/različnosti med enotami in algoritem združevanja v skupine. Izbrana mera za računanje podobnosti/različnosti je kvadrirana Evklidska razdalja, ki razlike med enotami poveča, saj na prvi pogled razlike med občinami niso tako velike in bi sicer težko dobili ekskluzivne skupine; izbrani algoritem za ugotavljanje podobnosti, izdelavo matrike podobnosti in združevanje v skupine je Wardov algoritem. Wardov algoritem je najbolj univerzalen in uporaben tako na merljivih kot na kategoričnih spremenljivkah in velja za najboljšo mero zmanjševanja variance znotraj in povečanja variance med skupinami na vsakem koraku združevanja.

Ker statistični program uvršča le tiste enote, za katere so na voljo podatki, smo manjkajoče vrednosti v primeru ene oziroma treh spremenljivk zapolnili s povprečnimi vrednostmi za tisto spremenljivko, da smo končno razvrstitev dobili za vse občine.

Končna tipologija uspešnosti izvajanja zakonodaje je bila izdelana v več korakih. Najprej je bilo ločeno izvedeno razvrščanje občin v skupine po kazalnikih za upravljaljske sposobnosti, po kazalnikih izvajanja prostorskega planiranja, po kazalnikih, ki opredeljujejo velikost in geografsko umeščenost občine, in nazadnje smo občine poskušali razvrstiti glede na dojetanje prostorskega planiranja. Za tipologijo upravljaljske sposobnosti smo uporabili kazalnike:

- nastanek občine z odcepitvijo (da/ne),
- ustreznost zakonskemu kriteriju za nastanek občine glede minimalnega števila prebivalcev,
- tip uprave (enovita/razdeljena),
- notranja organizacija občinske uprave za področje prostorskega planiranja (brez oddelka za okolje in prostor, oddelek za okolje in prostor, služba za urejanje prostora in varstvo okolja, urad za prostor, skupna uprava za urejanje prostora),
- lastni občinski urbanist (da/ne),
- delež sredstev občinskega proračuna, ki je na voljo za dejavnost prostorskega planiranja,
- težave z razumevanjem ZPNačrt,
- ocena kadrovske ustreznosti za urejanje prostora s strani občine,
- število zaposlenih na občini za urejanje prostora,
- potreba po novih delovnih mestih,
- vpliv posameznih skupin prebivalstva na prostorski razvoj (občinski svet, prebivalci, okoljske nevladne organizacije, investitorji, druge nevladne organizacije, »občinski načrtovalski oddelek«, župan, regionalna razvojna agencija, ministrstvo za okolje in prostor, sektorska ministrstva),
- pogostost sodelovanja s posameznimi skupinami prebivalstva (sosednje občine, regionalna razvojna agencija, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za upravo, lokalne nevladne organizacije, ministrstvo za kmetijstvo, ministrstvo za promet, ministrstvo za gospodarstvo),
- kakovost sodelovanja s posameznimi skupinami prebivalstva (sosednje občine, regionalna razvojna agencija, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni

razvoj, ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za upravo, lokalne nevladne organizacije, ministrstvo za kmetijstvo, ministrstvo za promet, ministrstvo za gospodarstvo),

- ocenjena raven sodelovanja javnosti na petstopenjski lestvici.

Za razvrstitev občin glede na izvajanje prostorskega planiranja in njihov prostorski razvoj:

- prevladujoči opis usmerjenosti dejavnosti občinskega prostorskega planiranja,
- število primerov uporabe razlastitve, komasacije, urbanistične pogodbe, zakonite predkupne pravice, ukrepov pri prenovi,
- doseganje ciljev prostorskega razvoja, opredeljenih v državnih prostorskorazvojnih dokumentih in prostorski zakonodaji (sedemnajst opredeljenih ciljev),
- faza izdelave OPN,
- uporaba medijev za obveščanje prebivalcev (dnevni časopis, lokalno glasilo, lokalni radio, lokalna TV, spletna stran),
- pojavnost prostorskih problemov (štirinajst opredeljenih problemov),
- število izdanih gradbenih dovoljenj na 1000 prebivalcev v letu 2008,
- število izdanih gradbenih dovoljenj na 1000 prebivalcev v letu 2004,
- delež gradbenih dovoljenj za nestanovanjske objekte, od vseh izdanih dovoljenj v obdobju od 2004 do 2008.

Velikostnih kriterijev, kot so površina, število prebivalcev in gostota, ter opredelitve občine glede na podeželskost/mestnost nismo vključili v nobeno od tipologiji, saj bi tako lahko zakrili razvrščanje občin glede na kriterije, ki so predmet raziskave. Ker velikostni razred vendarle vpliva tudi na izvajanje prostorskega planiranja, smo izdelali dodatno tipologijo, v kateri smo občine razvrstili glede na površino, število prebivalcev konec prve polovice leta 2009, gostoto poselitve in opredelitev občine za mestno ali ruralno. Preverili smo, ali obstaja povezava med razporeditvijo občin po velikosti in upravljavski sposobnosti.

V izdelavo tipologije smo vključili kazalnike o razmerju med politiko in planiranjem, prevladujoča poimenovanja, kot jih načrtovalci razumejo v prostorskem planiranju, mnenje o sodelovanju javnosti in mnenje o različnih tipih prostorskega planiranja.

Na podlagi pripadnosti občin posameznih skupin v tipologiji upravljavske sposobnosti in tipologiji izvajanja prostorskega planiranja smo izdelali novo tipologijo uspešnosti občin pri izvajanju prostorske zakonodaje. Zanimalo nas je, ali obstaja povezava med uspešnostjo občin in njihovo prevladujočo miselnostjo. Pri tem je treba upoštevati, da se odgovori o dojemanju nanašajo izključno na respondenta in ne predstavljajo stališča občine, zato dodatno tipologijo prikazujemo le ilustrativno.



## 5 REZULTATI

### 5.1 OPIS VIROV ZA PRESOJO

#### 5.1.1 Zakoni, vključeni v primerjalno analizo

V primerjalno analizo smo vključili zakone iz leta 1984: zakon o urejanju prostora (ZUreP), zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor (ZUN), zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ), prehodni zakon iz leta 1990 zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (ZPUP), zakon o urejanju prostora iz leta 2003 (ZUreP-1) ter zakon o prostorskem načrtovanju iz leta 2007 (ZPNačrt), dopolnjen z novelo leta 2009. Več poudarka je na analizi zadnjih dveh dokumentov, saj sta ta dva predpisa – ZPNačrt (2007) v celoti in ZUreP-1 v določbah glede prostorskih ukrepov in kazni – trenutno veljavna. Zakonodaja iz leta 1984 je vključena, ker občine še vedno urejajo prostor na podlagi dolgoročnih sestavin in prostorskih ureditvenih pogojev, sprejetih po njej, torej zakonodaja še vedno vpliva na dogajanje v prostoru.

Najprej smo primerjali zgradbo zakonov. Po številu členov je najkrajši ZUreP iz leta 1984 s 56 členi, vendar je to le eden od treh prostorskih zakonov, ki so skupaj urejali prostorsko planiranje. Zakon o urejanju naselij in drugih posegih v prostor je imel 88 členov, zakon o stavbnih zemljiščih 72, torej vsi skupaj 216. ZUreP-1 (2003) s 191 členi je od vseh zakonov najdaljši, saj ima ZPNačrt (2007) le 113 členov. Če upoštevamo, da skupno z ZPNačrt v celoti velja še 66 členov ZUreP-1, ki se navezujejo na prostorske ukrepe in kazenske določbe, ter deloma velja še 17 členov, se dolžina ZPNačrt izenači z ZUreP-1 oziroma je novi zakon še za nekaj členov daljši. V primeru skupne obravnave vseh treh zakonov iz leta 1984 ugotovimo, da je bila prostorska zakonodaja, razdeljena po posameznih prostorskih predpisih, najdaljša.

Vsi zakoni so strukturirani v poglavja in podpoglavja oziroma poglavja in razdelke. ZUreP-1 se deli na osem tematskih sklopov, ZPNačrt in ZUP oba na pet. Tako ZUreP kot ZPNačrt imata poglavje splošnih določb oziroma po ZPNačrt poimenovanih temeljnih določb, poglavje prostorsko načrtovanje, v katerem so opisani prostorski akti, poglavje opremljanje zemljišč za gradnjo oz. stavbnih zemljišč, poglavje, namenjeno prostorskemu informacijskemu sistemu, in poglavje prehodnih določb. ZUreP-1 ima poleg teh še poglavje o prostorskih ukrepih, opravljanju dejavnosti in nadzoru nad poseganjem. Zakona se najbolj razlikujeta v strukturi opredelitve prostorskih aktov in postopka njihove priprave. Medtem ko ZUreP-1 opredeljuje splošen postopek priprave za vse prostorske akte skupaj in potem posebnosti po posameznih aktih, ZPNačrt vsak prostorski akt in njegovo pripravo opredeli posebej, kar je za pripravljavca posameznega akta bolj pregledno. Ostala struktura je precej podobna, vsebinske razlike so podane po posameznih kriterijih.

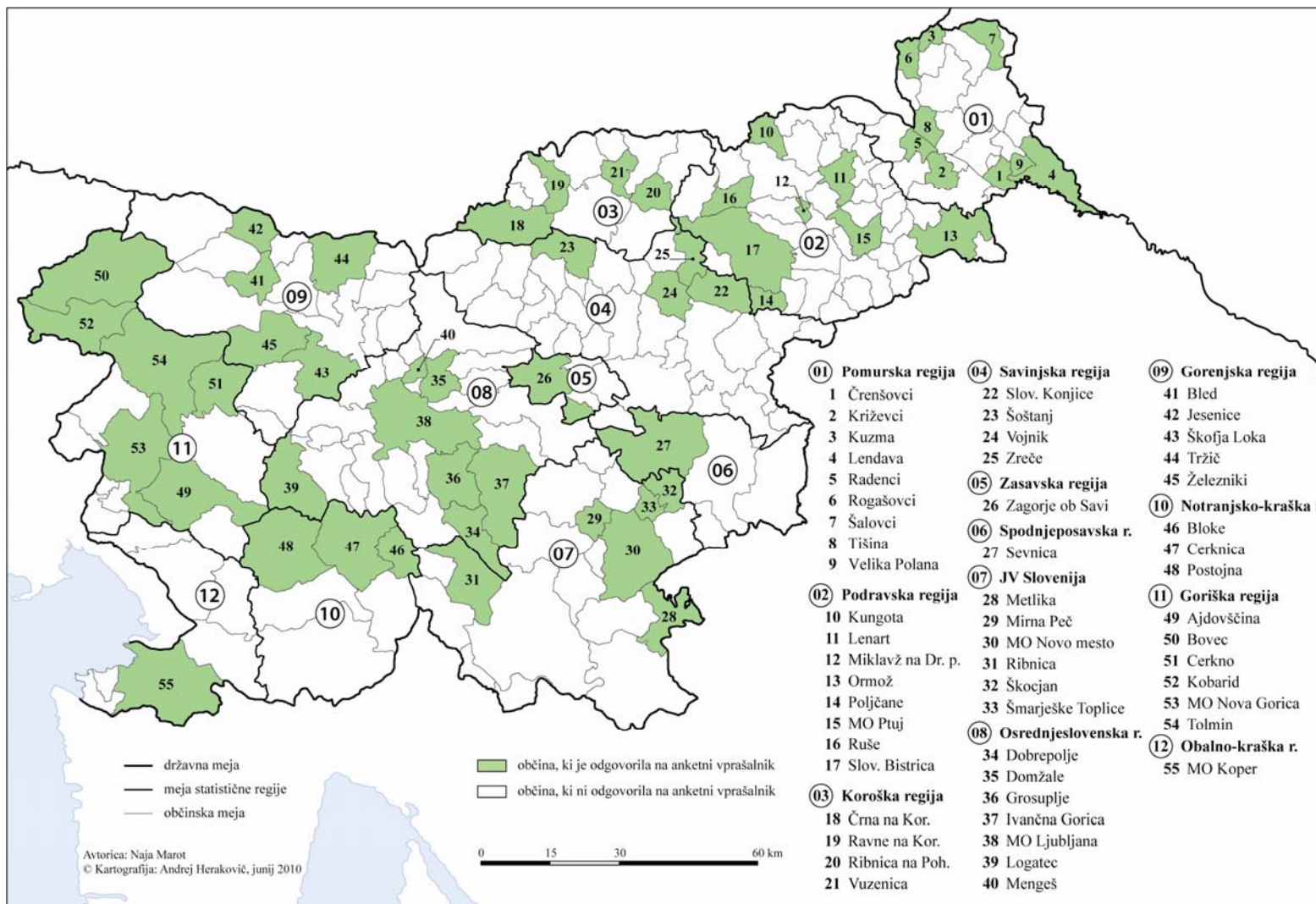
Pomemben vidik prostorske zakonodaje, ki vpliva zlasti na njeno izvedljivost, je čas sprejetja podzakonskih aktov – eden izmed očitkov sprejema ZUreP-1 je bil prav velika zamuda pri njihovem sprejemu. V primerjavi hitrosti sprejemanja podzakonskih aktov se je ZPNačrt odrezal precej bolj od ZUreP-1, saj so večino pravilnikov o izdelavi prostorskih aktov

sprejeli v roku pol leta oziroma največ devetnajst mesecev po sprejemu zakona. V primeru ZUreP-1 so bili razen Pravilnika za pripravo strategije prostorskega razvoja Slovenije (Ur. l. RS št. 38/2003), ki je bil sprejet že štiri mesece po uveljavitvi zakona, ostali sprejeti šele po enem letu oziroma šestnajstih mesecih, kar je vplivalo na učinkovitost zakona. Pravilnik o izdelavi prostorskega reda občine (Ur. l. RS št. 127/2004) je bil tako sprejet šele 23 mesecev po uveljavitvi ZUreP-1, Pravilnik o pripravi strategije prostorskega razvoja občine (Ur. l. RS št. 127/2004) po 14 mesecih, medtem ko je Pravilnik o izdelavi občinskega prostorskega načrta začel veljati po pol leta (Ur. l. RS št. 99/2007). Po nalogi, za katero so bili sprejeti, so si pravilniki podobni, saj sta oba zakona potrebovala podrobnejše določbe o vsebini, obliki in načinu priprave posameznih prostorskih aktov, Uredbo o prostorsko-informacijskem sistemu (Ur. l. RS, št. 107/2004/Ur. l. RS, št. 119/2007), za ZUreP-1 je bil sprejet še Pravilnik o lokacijski informaciji ter načinu njene izdaje (Ur. l. RS, št. 35/2004), o strokovnih izpitih (Ur. l. RS, št. 124/2003), medtem ko so za ZPNačrt sprejeli Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj naselij (Ur. l. RS, št. 110/2008).

Vsi trije zakoni so ob sprejetju opredelili konec veljavnosti prostorskih planskih aktov, sprejetih po prejšnjem prostorskem zakonu. ZUreP-1 (2003) je predvideval, da bodo občine sprejele svoje prostorske akte tri leta po uveljavitvi državne strategije, torej do julija 2007, ZPNačrt pa je izdelavo OPN omejil na obdobje dveh let po uveljavitvi pravilnika o izdelavi OPN, torej do novembra 2009. Po nobenem od zakonov roki niso bili doseženi, po drugem zakonu ni bil pripravljen novi državni prostorski načrt. Prostor tako marca 2010 razen nekaterih občin z že sprejetimi novimi OPN še vedno urejamo na podlagi Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) in Prostorskega reda Slovenije (2004) ter dolgoročnih in srednjeročnih sestavin načrtov, ki veljajo še 26 let po njihovem sprejetju in bodo na podlagi novele veljali še kar nekaj časa.

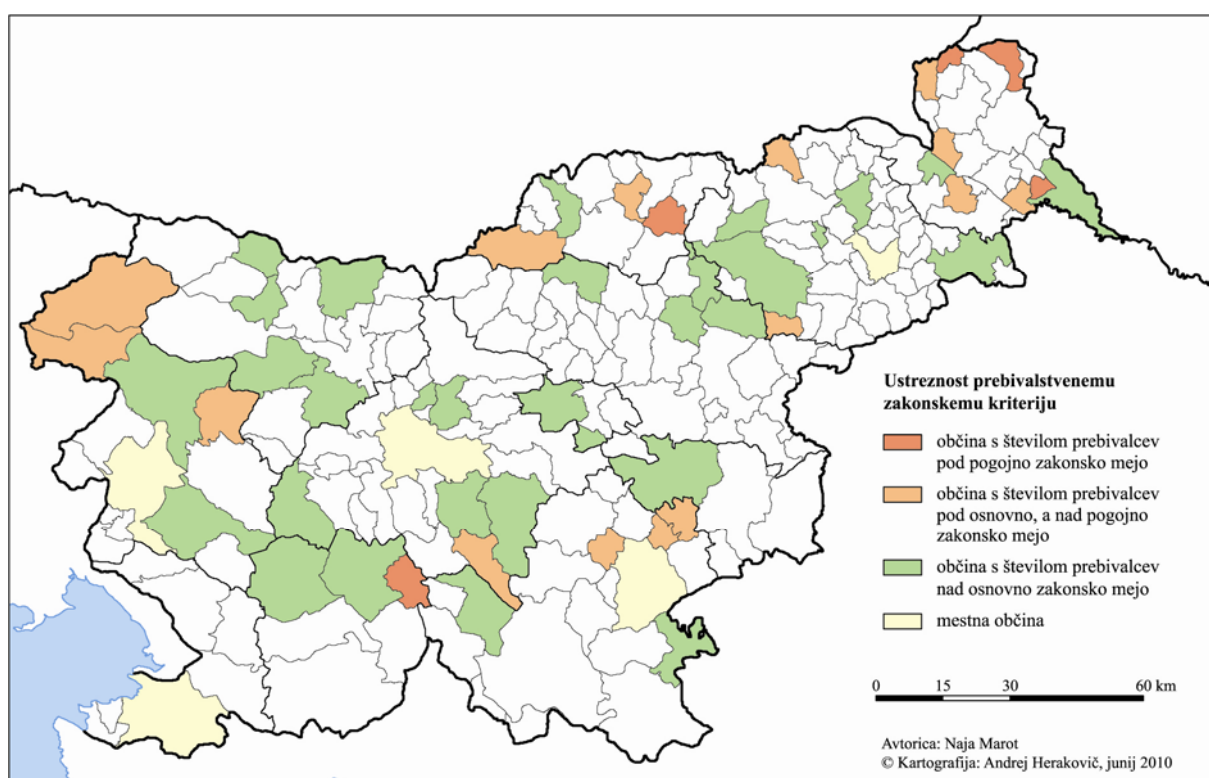
### **5.1.2 Vzorec občin**

Na anketni vprašalnik, poslan po elektronski pošti, je odgovorilo 55 občin od 210, kar predstavlja 26 % vseh slovenskih občin brez Mirne in Ankarana, ki jih do januarja 2010 še niso ustanovili. Te občine pokrivajo 6.946 km<sup>2</sup> oziroma 34 % slovenskega ozemlja in v njih po podatkih, dostopnih 30. junija 2009, živi 891.676 oziroma 44 % slovenskega prebivalstva. Najmanjša občina po površini, vključena v vzorec, je Miklavž na Dravskem polju s 12,5 km<sup>2</sup>, največja Tolmin s 381,50 km<sup>2</sup>. Prebivalstveno najmanjša je občina Ribnica na Pohorju s 1.246 prebivalci, največja pa Mestna občina Ljubljana s 278.314 prebivalci (podatka za 30. 6. 2009; SURS, 2010). Po absolutnem številu največ občin prihaja iz Pomurske (9) in Podravske regije (8), sledijo Osrednjeslovenska (7), Goriška regija (6) in Jugovzhodna Slovenija (6). Relativno so najbolj zastopane občine Notranjsko-kraške (50 %) in Goriške regije (46 %), iz katerih sodeluje skoraj polovica občin, sledijo regije z eno tretjino pokritih občin (Pomurska, Zasavska in Koroška regija). V ostalih regijah je v vzorcu prisotnih ena tretjina ali manj občin.



Slika 12: Občine, ki so odgovorile na vprašalnik, in njihova zastopanost po regijah  
 Figure 12: Responding municipalities and their regional distribution

Za potrebe pregleda smo občine razporedili v posamezne tipe – v vzorcu smo na primer ločili ruralne in mestne občine. Za to razporeditev smo izbrali metodologijo OECD, kjer je mestnost/ruralnost občin določena glede na gostoto prebivalstva in tip regije, v katerega je občina umeščena. Tako 44 občin po metodologiji OECD uvrščamo med ruralne občine – imajo gostoto prebivalcev pod 150 preb/km<sup>2</sup>, 11 občin pa med mestne občine z gostoto več kot 150 preb/km<sup>2</sup>. Nad osnovno zakonsko prebivalstveno mejo 5.000 prebivalcev je skupaj 35 občin (63,6 %), pet je mestnih, med pogojno mejo 2.000 prebivalcev in osnovno mejo je 15 občin (27,3 %), torej skupaj 91 % občin ustreza vsaj enemu od kriterijev.



Slika 13: Občine glede na ustreznost zakonskemu kriteriju<sup>9</sup>

Figure 13: Division of municipalities by the legal criteria for municipality establishment

Zaradi naključnega vzorčenja smo pridobljeni vzorec primerjali s populacijo po naslednjih kriterijih: zastopanost mestnih/ruralnih občin, občine pod/nad zakonsko mejo, občine po številu prebivalcev, po tipu uprave in po površini. Po tipu občine in po tipu uprave vzorec povsem ustreza populaciji, večje razlike so v razporeditvi po prebivalstvenih kategorijah in doseganju zakonske meje, kjer je v vzorcu manjši delež občin pod zakonsko mejo, kot jih predstavlja celotna populacija. V razporeditvi po površinskih kategorijah je razlika med vzorcem in populacijo v zastopanosti večjih in zlasti manjših občin.

<sup>9</sup> Karte obarvano prikazujejo le občine, ki so sodelovale v raziskavi. Ostale občine so prazne oziroma obarvane belo.

Vprašalnik so izpolnjevali uslužbenci občinskih uprav, od tega 20 žensk (36,4 %) in 35 moških (63,6 %). En vprašalnik je bil izpolnjen v paru, kar za ena poveča število sodelujočih moških. Največje število anketirancev ima univerzitetno (31) ali višjo in visokošolsko izobrazbo (15). Vprašalnik je izpolnilo še 5 magistrov in dva s končano srednješolsko izobrazbo, dva anketiranca kategorije izobrazba nista izpolnila. Po smeri izobrazbe prevladujejo arhitekti (13), sledijo upravni organizatorji (5), geografi (4) ter krajinski arhitekti (3), geodeti (3) in gradbeniki (3).

Povprečno trajanje dosedanje zaposlitve enot uslužbencev (podatek za 54 enot) je 7,6 leta, najmanj je bil nekdo v sedanji službi pol leta in največ 34 let. Povprečno število let anketirancev (53) z izkušnjami v prostorskem planiranju je 9,8 leta, najmanj manj kot eno leto in največ 30 let. Večina jih je na sedanjem delovnem mestu 2 do 10 let (32 enot) ali, upoštevajoč po več kategorij skupaj, do 15 let (45 enot). Po trajanju izkušenj je enako število tistih z izkušnjami 10 do 15 let oziroma nad 15 let, skupaj 26 enot, 23 enot ima 2 do 10 let izkušenj, zato lahko posplošimo, da je vzorec glede izkušenj v prostorskem planiranju veljaven/normalno porazdeljen. Predstavniki občin so dodatno opisali še svoje izkušnje v prostorskem planiranju. Največ jih sodeluje ali jih je sodelovalo pri sprejemanju prostorskih aktov – pripravi zazidalnih načrtov, lokacijskih načrtov, prostorskih ureditvenih pogojev, občinskih prostorskih načrtov in občinskih podrobnih prostorskih načrtov. Osem od 33 predstavnikov, ki so odgovorili na to vprašanje, vodi postopke sprejemanja novih načrtov in dopolnitev obstoječih prostorskih aktov, enajst jih je prvotno delalo v projektivi. Šest oseb je vodilo bodisi oddelek za okolje in prostor, bodisi oddelek za urbanizem, bodisi urad za okolje in prostor. Poleg nalog, ki jih opravljajo kot uslužbenci občinske uprave na področju urejanja prostora, so nekateri delali v raziskovalni in pedagoški dejavnosti kot kartografi, pomagali pri razreševanju konfliktov v prostoru, sodelovali na delavnicah in posvetih, pri pripravi razvojnih projektov občine, lokalne agende in drugih programov, kot je program varstva okolja ali program opremljanja zemljišč. Dva imata tudi izkušnje z odločanjem v upravnih postopkih in z delom na ministrstvu za okolje in prostor.

Do prvega postavljenega datuma za vrnitev vprašalnikov je bil vzorec zelo majhen, zato smo občine še poklicali, vendar vse niso bile dosegljive. Če občine niso bile pripravljene sodelovati, smo jih povprašali o podatkih o zaposlenih in o fazi priprave OPN. Nekateri so podali še določene komentarje o obravnavani problematiki. S pridobljenimi informacijami smo dopolnili rezultate posameznih tem.

Razlogi za nesodelovanje občin so različni: velika zasičenost z anketnimi vprašalniki, pomanjkanje časa ob številnih obveznostih, ki jih narekuje občinska uprava, nekateri so pojasnili, da se jim ne zdi smiselno odgovarjati, »ker nimajo nič za povedati«, saj so s stanjem na področju urejanja prostora nezadovoljni in menijo, da bi ga bilo treba čim prej urediti. Prav tako so izrazili potrebo po vzpostavitvi baze podatkov o upravljanju, saj bi bile tako občine manj obremenjene, ker jim ne bi bilo treba odgovarjati na vprašanja raziskovalcev. V primeru nekaterih manjših občin, kjer ena oseba pokriva več strokovnih področij in večje število nalog, niso želeli odgovarjati, ker po njihovem mnenju niso ustrezno strokovno podkovani za

obravnavano področje. Le z dveh občin smo dobili res negativen odziv, saj se jim zdi raziskava povsem nepotrebna, vprašalniki pa brezpredmetni in ne služijo ničemu.

Tudi pri občinah, ki so se odzvale, vsi niso odgovorili na vsa vprašanja. Tako numerus ni vedno enak 55, ampak je včasih za eno ali dve vrednosti manjši, le v redkih primerih manjka na primer pet odgovorov. Nekateri odgovori niso veljavni, saj je anketiranec obkrožil več odgovorov, čeprav vprašanje zahteva samo enega. Ker je obravnavana delikatna tema, ne predstavljajo nujno vsi odgovori dejanskega mnenja vključenih v raziskavo, saj so ti odgovarjali kot zaposleni znotraj občinske uprave in s tem kot podrejeni vodstvu te uprave.

### **5.1.3 Vzorec načrtovalskih podjetij**

Intervju smo izvedli v 11 podjetjih v decembru leta 2009 oziroma v januarju 2010. Podjetja so bila kot izdelovalci prostorskih aktov k sodelovanju povabljeni po navadni pošti, pogovor je v vseh primerih potekal v podjetju. Prostorsko podjetja prihajajo iz več regij: največ – štiri so iz Osrednjeslovenske regije, sledi Savinjska regija s tremi podjetji, Podravska z dvema, Pomurska in Jugovzhodna Slovenija sta zastopani vsaka s po enim podjetjem. Intervjuvanci prihajajo iz različnih strok: štiri so arhitekti, dva krajinska arhitekta, po en geodet, geograf, gradbenik, kemik, gozdar in pravnik. Tako so tudi v intervjujih skozi mnenja zaposlenih v podjetjih predstavljena mnenja različnih strok. V šestih primerih so odgovarjali direktorji podjetij, v petih zaposleni, ki bolje poznajo obravnavano problematiko. V vzorcu prevladujejo ženske, saj jih je bilo osem, medtem ko so v intervjujih sodelovali štiri moški. Skupno število intervjuvancev je večje za ena od števila intervjujev, saj sta v enem izmed podjetij sodelovala dva predstavnika, v vseh drugih pa po eden.

Podjetja nimajo povsem iste usmerjenosti, saj opravljajo številne dejavnosti, se pa vsa (ne)posredno ukvarjajo s prostorskim planiranjem. Med vključenimi podjetji sta dve, ki se bolj posvečata okoljskim študijam, zato se njihovi odgovori nanašajo na del postopka priprave OPN, v katerem se izdeluje okoljsko poročilo. Večina podjetij ni usmerjena le v pripravo OPN, ampak izdeluje tudi OPPN, projekte krajinske arhitekture, prometne in komunalne infrastrukture, različne strokovne podlage in analize, prostorsko-informacijsko podporo – geografsko-informacijske sisteme, se ukvarja z urbanizmom, razvojem podeželja, modeliranjem hrupa in drugimi dejavnostmi. Eno izmed podjetij ima status raziskovalca. Večina podjetij je na trgu že kar nekaj časa, najdlje je na trgu prisotno eno izmed ljubljanskih podjetij, in sicer 50 let. Intervjuvanci imajo v povprečju 17 let izkušenj. V vzorcu so tako zastopane osebe, ki dobro poznajo razmere v prostorskem planiranju, saj so bili aktivni že v času veljave zakonodaje iz leta 1984 in vse do danes, torej veljave zakonodaje iz leta 2007. Glede na območje delovanja je nekaj podjetij usmerjenih bolj v domačo regijo, v kateri izkoriščajo dobro poznavanje prostora, ki je potrebno za delo, in skrbijo za neprekinjenost prostorskega planiranja, druga prostorsko niso omejena in izvajajo projekte po celotni Sloveniji. Eno izmed podjetij ima svoje hčerinske družbe na Hrvaškem, v Črni gori in v Srbiji. V predstavitvi so predstavniki podjetij omenjali konkurenco drugih podjetij, zlasti če so ta podjetja iz drugih regij, zakaj menijo, da so boljši od drugih, in kako je s finančnim vidikom delovanja v panogi prostorskega planiranja.

## **5.2 O SISTEMU PROSTORSKEGA PLANIRANJA IN VLOGI ZAKONODAJE V NJEM**

### **5.2.1 Primerjava zakonov**

V sistemu družbenega planiranja je bila prostorska zakonodaja le ena izmed zakonodaj, s katerimi so usmerjali razvoj. Ustrezna ponazoritev vloge prostorskega planiranja je poimenovanje strateških aktov, saj so usmeritve za prostorski razvoj le del politike družbenega razvoja. Glede na tip planiranja je bilo uvedeno družbeno, strateško-alokativno planiranje, v tujini so ga poimenovali socialistično prostorsko planiranje (Allmendinger, 2002). Podobno shemo prostorskih aktov in poseganja v prostor je sicer brez družbene lastnine ohranil zakon iz leta 2003, v katerem je bilo več poudarka na strateškem in sodelujočem planiranju. Uvedba prostorske konference je pomenila dodaten instrument za sodelovanje zainteresirane javnosti in s tem usklajevanje deležnikov o zelenih smernicah razvoja. Strateški prostorski akti so predstavljali soglasje glede širšega pristopanja k prostorskemu razvoju, prostorski redi so podali pravila za poseganje v prostor, prostorski posegi so bili podrobneje določeni v lokacijskih načrtih in projektni dokumentaciji. Zakonodaja iz leta 2007 predstavlja korak nazaj k alokativnemu planiranju, pri katerem je v ospredju določitev namenske rabe prostora za vsako posamezno zemljišče. Strateško planiranje je prisotno le še v obrisih in je odvisno od presoje občin, glavna naloga planiranja po mnenju zakonodajalca je, da omogoča čim hitrejšo izvajanje projektov za investitorje. Vsi trije zakoni med načeli in cilji zakonodaje opredeljujejo smotni, vzdržnostni ali trajnostni razvoj, na podlagi katerega mora biti poseganje v prostor racionalno, utemeljeno ter upoštevač varovalne kriterije in nosilnost prostora.

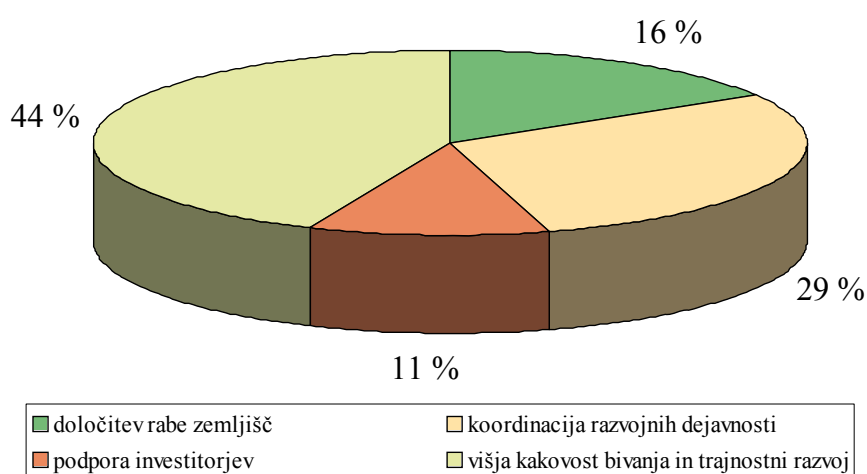
Odnos do dejavnosti prostorskega planiranja in njegovega sistema ocenimo tudi na podlagi predmeta zakona. Medtem ko ZUreP in ZUreP-1 širše opredeljujeta urejanje prostora, se ZPNačrt posveča samo dejavnosti prostorskega načrtovanja in kot predmet izpostavlja postopkovno ureditev dejavnosti. Predmet zakona je določitev vrste prostorskih aktov, njihove vsebine in medsebojnih razmerij, postopkov za njihovo pripravo in sprejem, opremljanje stavbnih zemljišč ter vzpostavitev prostorsko-informacijskega sistema. Zadnji dve nalogi je izpolnjeval tudi ZUreP-1, ki je poleg tega določil pogoje za opravljanje dejavnosti prostorskega načrtovanja, prekrške ter prostorske ukrepe. V okviru ZUreP je urejanje prostora opredeljeno bolj vsebinsko kot varovanje dobrin splošnega pomena, skrb za njihovo smotno rabo, usmerjanje razvoja dejavnosti v prostoru, njihovo prostorsko organizacijo ter določanje namenske rabe prostora na način, usklajen s prostorskimi možnostmi in družbenimi potrebami. ZUN kot glavno nalogo navaja urbanistično načrtovanje graditve, širitve in prenove naselij ter določa pogoje umeščanja posegov v prostor.

### **5.2.2 Mnenje občin**

#### **5.2.2.1 Vloga prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja**

Prvo vprašanje v anketnem vprašalniku je bilo namenjeno ugotavljanju prevladujoče usmeritve občinskega prostorskega planiranja. Sodelujoči (55) so od štirih lahko izbrali le en

odgovor, saj je bil namen ugotoviti prevladujočo vlogo planiranja, tisto, ki najbolj vpliva na odločanje o prostorskih posegih in na pristop k občinskemu prostorskemu planiranju. V največ občinah (24; 44 %) je osnovna naloga prostorskega planiranja zagotoviti čim višjo kakovost bivanja in trajnostni razvoj družbe. Drugi najpogostejši odgovor (16; 29 %) je bolj razvojno naravnani, saj mora prostorsko planiranje poskrbeti za koordinacijo razvojnih dejavnosti, povezanih s prostorom, in zagotoviti pogoje za njihovo izvajanje. Cilj določitev rabe zemljišč je bil izbran devetkrat (16 %), omogočanje čim lažjega izvajanja projektov za investitorje pa šestkrat (11 %). Nekateri so pod opombe dodali, da je načelno najustreznejši odgovor višja kakovost bivanja, vendar v občinskem svetu prevladuje prepričanje, da mora prostorsko planiranje omogočiti zlasti izvajanje projektov in »biti prijazno« do investitorjev.



Grafikon 1: Osnovna naloga občinskega prostorskega planiranja  
 Graph 1: Major task of municipal spatial planning

Preglednica 9: Osnovna naloga občinskega prostorskega planiranja  
 Table 9: Major task of municipal spatial planning

Osnovna naloga planiranja	Frekvenca odgovorov	Delež [%]
Zagotavljanje čim višje kakovosti bivanja za prebivalce in trajnostnega razvoja družbe	24	43,6
Koordinacija razvojnih dejavnosti, povezanih s prostorom, in zagotavljanje pogojev za njihovo izvajanje	16	29,0
Določitev rabe zemljišč	9	16,4
Omogočanje čim lažjega izvajanja projektov za investitorje	6	10,9
Skupaj:	55	100

S šestindvajsetim vprašanjem smo ugotavljali prevladujoči pogled anketirancev na prostorsko planiranje oziroma njihovo mnenje o različnih smereh prostorskega planiranja. Anketirani so



vsako vprašanje lahko ocenili na intervalni lestvici od 0 (sploh se ne strinjam) do 4 (v celoti se strinjam). Najvišjo oceno sta dobila odprto planiranje, ki poudarja sodelovanje javnosti (3,09), in celostno planiranje (3,09), kjer je treba pri izdelavi načrtov in načrtovanju rešitev upoštevati vse različne vidike prostora. Velik pomen anketirani pripisujejo še enakopravnemu, sodelujočemu in strateškemu planiranju. Za uspešno prostorsko planiranje je treba izdelati alternativne rešitve in se včasih odločiti na podlagi zbranih informacij, čeprav niso popolne. Medtem ko se z izjavo o varovanju javnega interesa z načrtovalsko dejavnostjo anketirani delno strinjajo (2,00), je planiranje, ki ščiti interese kapitala, dobilo za 0,5 ocene nižjo povprečno oceno (1,52). Občine imajo mešano menje tudi o potrebnosti regionalnega planiranja (2,37), zakonodaji kot nosilki sprememb v sistemu (2,26) in o postopkovnem planiranju (2,13), ko se o rešitvah odloča na podlagi robnih vrednosti. Anketirani se ne strinjajo z izjavo o zadostnosti sektorskega planiranja nad prostorskim planiranjem (0,56) in z planiranjem, ki je v celoti izraz ljudi – širše javnosti (1,07). Pri vseh ocenah je opaziti veliko variabilnost ocen, saj se standardni odklon v večini primerov približuje 1 oziroma je večji od te vrednosti.

Preglednica 10: (Ne)strinjanje s pogledi na planiranje  
 Table 10: (Non-)agreement with the views on planning

	N	Povprečje	St. od.	Mediana	Modus
Potreba po strateški ravni	54	2,93	0,89	3	3
Odprto planiranje	54	3,09	0,76	3	3
Enakopravno planiranje	53	2,72	0,86	3	3
Sodelujoče planiranje	54	2,56	0,95	3	3
Pomen alternativ	53	2,66	0,94	3	2
Sektorsko planiranje nadrejeno prostorskemu	54	0,56	0,95	0	0
Planiranje za zaščito javnega interesa	53	2,00	0,96	2	2
Planiranje kot izraz, želja ljudi	54	1,07	0,75	1	1
Planiranje za zaščito interesov kapitala	54	1,52	0,86	1	1
Celostno planiranje	54	3,09	0,78	3	3
Delno planiranje <sup>10</sup>	54	2,69	0,70	3	3
Postopno planiranje <sup>11</sup>	54	2,13	0,99	2	2
Zakonodaja kot nosilka sprememb v sistemu	53	2,26	1,00	2	2
Potreba po regionalni ravni	54	2,37	1,22	2	2

Izrazitejše ocene smo dobili z združitvijo frekvenc za ocene 3 in 4 ter 0 in 1. Odgovore smo razporedili v preglednico 11 po prevladujoči kategoriji odgovorov: ne strinjam se, delno se strinjam in strinjam se.

<sup>10</sup> Delno načrtovanje – izbrana rešitev prostorskega akta ali prostorskega posega zaradi časovnih in postopkovnih omejitev ne upošteva vseh danosti prostora in interesov vseh deležnikov.

<sup>11</sup> Postopno načrtovanje – prostorsko načrtovanje, v katerem odločitve sprejemamo na podlagi robnih značilnosti, ki posamezne elemente, usmeritve razlikujejo med seboj in na podlagi elementov, usmeritev kot celote.

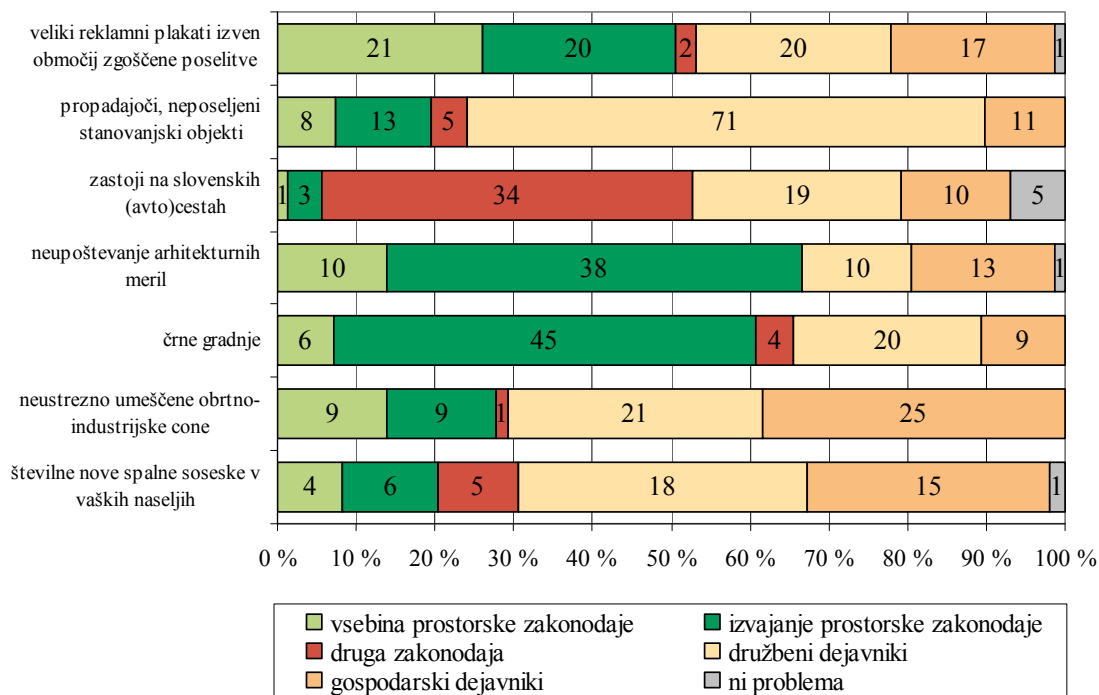
Preglednica 11: Prevladujoče smeri prostorskega planiranja  
 Table 11: Predominating types of spatial planning

Ne strinjam se	Delno se strinjam	Strinjam se
– sektorsko planiranje, nadrejeno prostorskemu planiranju – planiranje kot izraz, želja ljudi – planiranje za zaščito interesov kapitala	– planiranje za zaščito javnega interesa – postopno planiranje – zakonodaja kot nosilka sprememb v sistemu	– potreba po strateške ravni – odprto planiranje – enakopravno planiranje – sodelujoče planiranje – pomen alternativ – celostno planiranje – delno planiranje – potreba po regionalni ravni

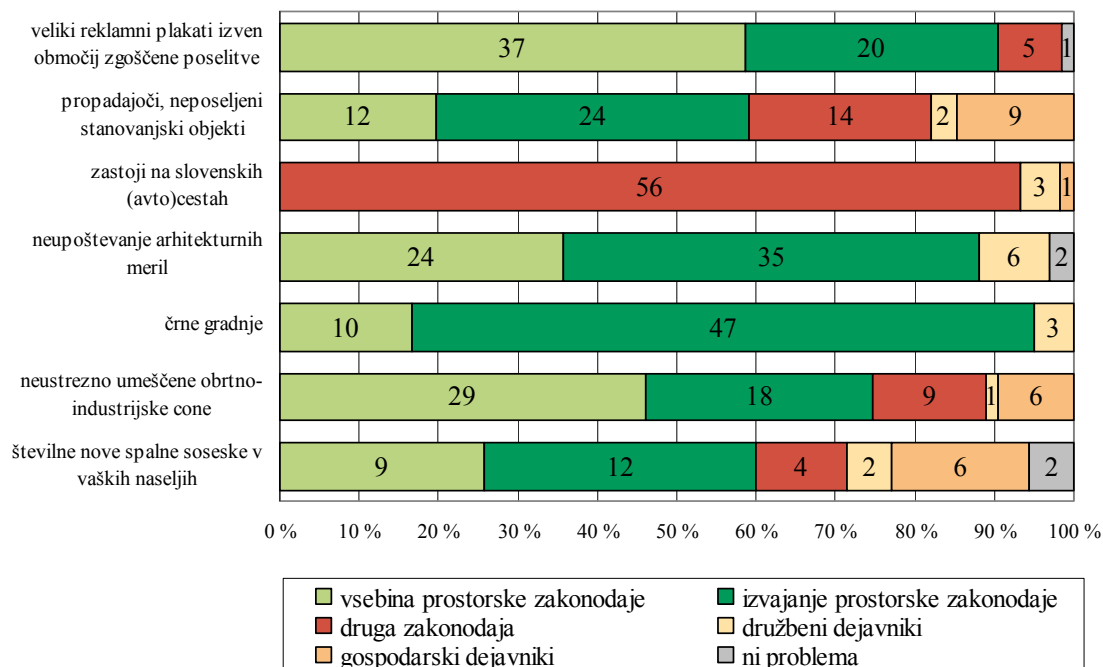
### 5.2.2.2 Vloga zakonodaje in drugih dejavnikov pri nastanku prostorskih problemov

Z devetim vprašanjem smo želeli ugotoviti, ali prostorska zakonodaja kot dejavnik vpliva na izoblikovanje izbranih prostorskih problemov. Zaradi zahtevnosti vprašanja odprtega tipa šest občin (ena desetina vzorca) nanj ni odgovorilo. Poleg same vzročnosti smo občine povprašali, kako bi reševale probleme, kot so veliki plakati, nameščeni izven poselitvenih območij, propadajoči in neposeljeni stanovanjski objekti, zastoji na (avto)cestah, neupoštevanje arhitekturnih meril, črne gradnje, neustrezno umeščene obrtno-industrijske cone (OIC) in številne novogradnje v vaških naseljih. Analiza odgovorov je bila opravljena najprej po tipu dejavnika – upoštevajoč vsebino odgovorov smo dejavnike razdelili na vsebino prostorske zakonodaje, izvajanje prostorske zakonodaje, druga zakonodaja, družbeni dejavniki, gospodarski dejavniki in kategorijo »ni problema«, saj so nekatere občine omenile, da določenih problemov pri njih ni. Poleg prevladujočega dejavnika smo analizirali tudi vsebino vpliva posameznega dejavnika na opisano situacijo.

Po odgovorih zakonodaja ni tako pomemben dejavnik izoblikovanja posameznih prostorskih stanj, kot jo deležniki največkrat prikazujejo. Še zlasti majhen je vpliv besedila sprejetega akta, saj večina anketiranih bolj izpostavlja izvajanje kot vsebino zakonodaje. Skupno ima prostorska zakonodaja, upoštevana je tudi gradbena zakonodaja, največji vpliv na pojavnost velikih reklamnih plakatov, nameščenih izven območij zgoščene poselitve, na neupoštevanje arhitekturnih meril in na črne gradnje, najmanjšega pa na zastoje na slovenskih (avto)cestah. V primeru propadajočih, neposeljenih stanovanjskih objektov so bolj v ospredju družbeni dejavniki, ki skupaj z gospodarskimi pojasnjujejo pojavnost neustrezno umeščene OIC in številne nove spalne soseske v vaških naseljih. Zastoji na cestah so zlasti posledica neustrezne »druge« – prometne zakonodaje in njenega izvajanja.



Grafikon 2: Dejavniki izoblikovanja izbranih prostorskih problemov  
 Graph 2: Factors influencing the appearance of chosen spatial problems



Grafikon 3: Dejavniki reševanja izbranih prostorskih problemov  
 Graph 3: Factors influencing the improvement of chosen spatial problems

Po posameznih problemih in po frekvencah odgovorov kot najpogosteje omenjeni dejavnik izstopa vsebina zakonodaje skupaj z izvajanjem le pri pojavnosti velikih reklamnih plakatov. Izvajanje zakonodaje je izstopajoči dejavnik pri neupoštevanju arhitekturnih meril in črnih gradnjah. Na nastanek propadajočih neposeljenih stanovanjskih objektov in na številne novogradnje najbolj vplivajo družbeni dejavniki, na neustrezno umeščene OIC pa gospodarski.

Kljub manjši odgovornosti prostorske zakonodaje za nastanek prostorskih problemov so anketiranci mnenja, da bi morala biti vloga zakonodaje pri reševanju problemov veliko večja. Najprej z vsebino in še zlasti z izvajanjem bi morala zakonodaja ponuditi rešitve za skoraj vse izbrane probleme razen zastojev na cestah. Druga, zlasti davčna politika naj bi preprečila nadaljnje propadanje neposeljenih stanovanjskih objektov. Namesto družbenih sprememb so lahko pri reševanju propadanja objektov in smotrnejšem umeščanju novogradenj učinkovitejši gospodarski ukrepi.

#### Vsebinski pregled posameznih prostorskih problemov

*Reklamni plakati, locirani izven območij zgoščene poselitve*, so enakovredno posledica vsebine prostorske zakonodaje, njenega izvajanja, družbenih in gospodarskih dejavnikov. V ospredje so anketiranci postavili neustrezno, neurejeno in pomanjkljivo zakonodajo oziroma podzakonski predpis, ki dopušča postavitev takšnega objekta brez gradbenega dovoljenja. Postavljanja plakatov ne omejuje niti prometna zakonodaja s področja varnosti v cestnem prometu. Nadalje, inšpekcija ne izvaja ustreznega nadzora in redko ukrepa samoiniciativno, saj pogosto zaradi presplošnih občinskih prostorskih aktov niti nima pravne osnove za posredovanje. Na obsežno plakatiranje učinkuje tudi potrošništvo z agresivnim oglaševanjem. Zaradi neosveščenosti ljudi in pomanjkanja odnosa do krajine lastniki dopuščajo posege na svojih zemljiščih in izkoriščajo možnost dodatnega zasluzka. Eni izmed občin se plakati razen na objektih kulturne dediščine ne zdijo problematični.



Slika 14: Reklamni panoji, umeščeni v podeželsko pokrajino. Foto: Naja Marot, november 2009

Figure 14: Billboards in the country side. Photo: Naja Marot, November 2009

Za izboljšavo stanja občine predlagajo novo, celovito in premišljeno zakonodajo, tudi vladno uredbo za področje nezahtevnih in preprostih objektov, v kateri so opredeljena območja, na katerih je dovoljeno/prepovedano postavljati reklamne plakate, na primer prepoved velja za območja izven stavbnih zemljišč in na objektih kulturne dediščine. V primeru neustrezne zakonodaje bi morale občine v svojih OPN ali prostorskih izvedbenih aktih predpisati enotna merila – urbanistične pogoje, kjer je postavitev dovoljena, kar so že naredili na primer v Tolminu z Odlokom o plakativanju (Primorske novice Uradne objave, št. 27/08). Na podlagi odloka inšpekcija lahko preverja stanje in ustrezno ukrepa. Prepoved oglaševanja ob cestnem omrežju se lahko uvede tudi s cestnoprometno zakonodajo.

*Starejši stanovanjski objekti ostajajo neposeljeni in so prepuščeni propadanju predvsem zaradi družbenih dejavnikov in ne toliko zaradi prostorske zakonodaje, natančneje neurejenega in razdrobljenega lastništva ali primerov, ko lastniki ne privolijo v odkup. Na pojav vplivajo družbeni procesi, kot so odseljevanje s podeželja, staranje prebivalstva in poslabšanje družbenega položaja lastnika nepremičnine. Zaradi neustrezne davčne politike, pomanjkanja finančnih in drugih spodbud ter neustrezne in nedorečene prostorske zakonodaje pri lastnikih ni interesa za aktiviranje nepremičnine. Želja po bivanju v lastni hiši ter pomanjkanje spoštovanja do starega in do kulturne dediščine vplivata na to, da se da prednost novogradnjam pred rekonstrukcijami. Cena prenove, upravljanja in vzdrževanja se pridružuje gospodarskim dejavnikom, kot so lokacija objektov na gospodarsko neperspektivnih območjih, taktiziranje na urbanih območjih, neustrezni materiali in omejitve varovanj, saj prestroge zahteve glede kulturne dediščine povečujejo ceno rekonstrukcije in prenove zaščitenih objektov.*



Slika 15: Propadajoči stanovanjski objekti. Foto: Naja Marot, november 2009

Figure 15: Dilapidation of housing properties. Photo: Naja Marot, November 2009

Nadaljnje propadanje stanovanjskih objektov bi lahko preprečili z zakonodajo o obveznem vzdrževanju, ki bi lastnike obvezala k sanaciji takšnih objektov, ali z občinskim odlokom, kot ga je decembra 2009 sprejela občina Postojna<sup>12</sup>. Zakonodaji se mora pridružiti davčna politika – višji davki za nevdrževane objekte, ki bi lastnike prisilili k prodaji, in davčne spodbude na depopulacijskih območjih za nakup in prenovo. Takšne spodbude za obnovo in nadomestne gradnje bi bile dobrodošle tudi za mlade družine, ki sicer težko rešijo stanovanjsko vprašanje.

<sup>12</sup> Odlok o določitvi objektov za izvedbo vzdrževalnih del v območju, ki se ureja z Občinskim podrobnim prostorskim načrtom center v Postojni. UL RS št. 110/2009.

Skrajni ukrep je odstranitev dotrajanih objektov na račun lastnika, razlastitev in prenos lastništva na občino (z vpisom v zemljiško knjigo), ki bi takšen objekt prenovila in uredila za neprofitna najemna stanovanja ali ga prodala na dražbi in v pogodbi zadolžila novega lastnika, da mora objekt sanirati. Takšno razlastitev je treba izpeljati po skrajšanem postopku, kjer na podlagi odloka občina najprej prevzame vzdrževanje in nato tudi lastništvo.

*Zastoji na slovenskih cestah* so bili vključeni v vprašanje kot ena izmed prostorskih problematik. Po odgovorih prostorska zakonodaja in politika ne vplivata na zastoje, ampak so ti posledica sektorske zakonodaje, prometne politike in stanja prometnega omrežja. Prostorsko planiranje vpliva na zamude z neustreznim planiranjem, dolgimi postopki razlastitve in varovalnimi režimi. Anketiranci so omenili slabo cestnoprometno infrastrukturo, nekakovostne cestne priključke, slabo pretočnost, neustrezna in draga javna prevozna sredstva, neracionalne obnove in vzdrževalna dela. Na zgoščen promet vpliva velika mobilnost prebivalstva z osebnimi avtomobili, hitra rast števila vozil, dnevne delovne migracije ter povečan in po mnenju občin prevelik (tranzitni) tovorni promet. Po mnenju petih zastoji niso problem, saj jih nimamo samo pri nas.

Tudi rešitve prometne problematike prostorska zakonodaja ne more ponuditi, ampak je to naloga prostorske politike. Najprej je treba prenoviti in razširiti železniško omrežje ter nanj preusmeriti tovorni promet. Kljub intenzivnemu vlaganju v cestno omrežje glavne in regionalne ceste ostajajo zanemarjene in neustrezne za vožnjo s sodobnimi vozili. Nekatera naselja potrebujejo obvoznico ali odstavne pasove za tovorni promet. Tovorni promet se omeji z dodatno obdavčitvijo in dvigom cen vinjet, osebna vozila pa naj cestnino za avtoceste plačujejo glede na porabo. Za zmanjšanje zastojev je treba posodobiti signalizacijo, preusmerjati vozila na druge ceste in voznike bolje informirati. Okolju prijaznejše rešitve so spodbujanje javnega prometa, brezplačni lokalni avtobus, subvencioniranje vozovnic za javni promet, oblikovanje sklada za pospeševanje JPP ter ukinitvev prevoznine na delovno mesto. Za zadovoljiv učinek je treba zagotoviti več delovnih mest blizu doma bivanja, osveščati ljudi in spremeniti njihove navade, na prostorskem področju pa prilagoditi politiko varstva kmetijskih zemljišč glede na urbano funkcijo naselja in razmisliti o funkciji novih, manjših občin, ki se pospešeno ustanavljajo.

*Neupoštevanje arhitekturnih meril*, na primer neustrezna barva fasad, raba materialov, ki niso v skladu z lokalno tipologijo, je posledica izvajanja prostorske zakonodaje, slabega, pomanjkljivega nadzora in prenizkih kazni, ki so odvisne od lokalnih prostorskih aktov, največkrat napisanih brez meril. Četudi merila obstajajo, so zastarela, še večkrat pa preprosto prezrta in neupoštevana, kar omogoča zakonodaja, saj soglasodajalci nimajo vpliva na barvo fasade posameznih objektov. Deloma je kriva tudi stroka, na primer arhitekti brez čuta za ohranjanje arhitekturne in krajinske identitete, ki dopušča lastnikom, da na svojem zemljišču delajo po svoje, pri čemer si prizadevajo za drugačnost in izražanje lastnega interesa. Na manj ustrezen izbor barv vpliva posameznikova želja po izpostavljanju, pomanjkanje materialov pred dvajsetimi leti ter hitra in cenena gradnja. Eno izmed mnenj je, da se v zasebno lastnino in voljo investitorja, torej tudi barvo fasad, ne sme posegati.

Da bi preprečili nadaljnje slabšanje kakovosti prostora, je treba zagotoviti ustrezno ukrepanje inšpekcijskih služb, poostren in strokovni nadzor, ustanoviti urbanistični inšpektorat in dosledno izvajati občinske odloke. Osnova za delo inšpekcije se zapiše v dopolnjeno zakonodajo o graditvi objektov ter v državne in občinske prostorske akte, v katerih se določijo merila za projektante, upoštevajoč lokalno arhitekturo, na primer prepoved uporabe določenih barv, lestvico dovoljenih barv in odtenkov. Predložitev teh informacij je pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja že v primeru enostanovanjskih objektov, po končani izvedbi projekta pa je treba za vsak objekt izvesti tehnični pregled, v katerem projektant in nadzornik del ugotovita skladnost objekta s projektom, kar omogoči dvig hišne številke. Hkrati je treba osveščati javnost in doseči premik v posameznih strokah in glavah posameznikov. Ena izmed predstavnic občin je dejala: *»Do sedaj še nisem uspela doumeti, kako lahko nekdo živi v modri ali vijolični hiši (in s tem kvari okolico).«* Prek spletnega portala, kjer stroka ocenjuje posamezne projekte, je treba predstaviti primer dobrih praks in z izobraževanjem začeti že v osnovni šoli ter ljudem tako privzgojiti občutek za lepo. To bi morali narediti tako, da lastniki ne bi dobili občutka, da se posega v njihovo svobodo.



Slika 16: Svoboda lastnikov pri izbiri barve fasad. Foto: Naja Marot, november 2009

Figure 16: Colourful fronts of random houses. Photo: Naja Marot, November 2009

*Črne gradnje* se pojavijo zaradi neustreznega izvajanja prostorske zakonodaje ter neučinkovitega, počasnega in zavestno pomanjkljivega inšpekcijskega nadzora. Nizke kazni, predolgi postopki priprave, sprejemanja in spreminjanja OPN, možnost legalizacije in neučinkovite sankcije spodbudijo investitorje, da lahko *»najprej gradijo, nato legalizirajo«*. Država s tiho privolitvijo v takšen način reševanja bivanjskega problema posameznika in s

politiko, ki sčasoma vse dovoli »in odpusti«, takšno ravnanje celo nagrajuje. Neustrezni prostorski akti, institut lokacijske informacije in možnost navezave na elektroomrežje in komunalno infrastrukturo pa ga še dodatno spodbujajo.

Za preprečitev črnograditeljstva mora država vzpostaviti aktivno inšpekcijsko službo, ki se odzove v 24 urah. Trenutno zaradi prevelike izpostavljenosti in neustrezne zaščite namreč sam sistem »sili« inšpektorje v nedelovanje. Kazni naj bodo poleg investitorjev deležna tudi javna podjetja, ki takšne objekte priključujejo na infrastrukturna omrežja. V primeru neupoštevanja se objekti odstranijo in porušijo, kar bo vzgojno kot primer za druge. Poleg preventivnega ukrepanja in ustreznega prostorskega načrtovanja, ki dobro predvidi potrebe potencialnih investitorjev, na primer območja OPPN za gradnjo počitniških objektov, je treba odstraniti posledice preteklega neustreznega ravnanja. V ta namen se izdela sanacijski akt, v katerem se evidentirajo vsi objekti in preveri njihova legalnost. Če je vse v redu, jih je treba legalizirati, sicer pa porušiti. Legalizacija mora biti dražja kot postopki pridobitve gradbenega dovoljenja, saj bi v nasprotnem primeru država ponovno nagradila črnograditelje.

*Neustrezno umeščene obrtno-industrijske cone* so problem, na katerega vplivajo predvsem družbeni in gospodarski dejavniki, šele nato prostorska zakonodaja. Največ zaslug za prekomerno umeščanje con v prostor imajo po mnenju občin župani, ki popustijo pritiskom lokalnih politikov, lastnikov zemljišč in investitorjem. Vsaka majhna občina želi svojo cono, ki se največkrat neustrezno umesti znotraj naselij ali izven območij kmetijskih površin na neprimerne in ekološko sporne lokacije, kot so gozdovi in močvirja. Slabe strokovne podlage, nekakovostno pripravljene prostorske akte in pogojenost s preteklimi prostorskimi rešitvami bi morali reševati z uvedbo regionalnega ali vsaj močnejšega državnega prostorskega načrtovanja. Problematika umeščanja OIC izhaja iz starih načrtov, kjer so se projekti uvrščali v prostor na podlagi primernosti lokacije. Danes sta pomembnejša lokacijska dejavnika razpoložljivost zemljišča (ponuja lastnik ali posrednik) in razpoložljivost finančnih sredstev, ki nista prostorsko pogojena in se težko predhodno določita v načrtih.

V spremembo sistema in hierarhije prostorskega načrta so usmerjeni tudi predlogi rešitev za nastalo situacijo. Najprej je potrebna večja angažiranost MOP in direktorata za prostor pri določitvi lokacij con, ki se iščejo na državni ravni za več občin skupaj. Poleg državne ravni se ustrezne rešitve iščejo na ravni regije v regionalnem prostorskem načrtu. Če bi se spremenila hierarhija prostorskih aktov, na primer ob uvedbi pokrajin, bi višji prostorski akt določil smernice ureditve, ki izhajajo iz razumevanja širšega območja (država, regija), nižji ravni pa bi dovolil določeno svobodo odločanja in prilagajanja hitro spreminjajočim se potrebam trga. Zaradi prilagodljivosti aktov je treba za prostorske posege zagotavljati strokovne rešitve, ki temeljijo na analizi dejanskega stanja in presoje vplivov na prostor kot nadomestila za celovito presojo vplivov na okolje. S presojo vplivov na prostor se da tako hitro ugotoviti primernost in vplive načrtovanih posegov na ožji in širši prostor. Kakovost urejanja prostora v obstoječih in načrtovanih conah se zagotovi s predpisom o obveznem ozelenjevanju con, z ureditvijo prometne infrastrukture v zgrajenih conah in umestitvijo novih ob infrastrukturna



vozlišča. S finančnimi spodbudami se motivirajo investitorji za ureditev con na opuščeni in degradiranih urbanih območjih.

Zadnji izpostavljen problem so *številne novogradnje – spalne soseske v vaških naseljih*. S tem problemom se ne sooča le ena izmed sodelujočih občin. Za porast novogradenj so bolj kot zakonodaja krivi družbeni dejavniki, kot je preselitev na podeželje z namenom, da bi se zagotovila višja kakovost bivanja, možnost gradnje lastne stanovanjske hiše, suburbanizacija in deagrarizacija podeželja. To župani manjših občin s pridom izkoriščajo in investitorjem ponujajo ugodnejša, cenejša zemljišča ne glede na primernost prostora in zagotavljanje osnovnih storitev za priseljence, kot so trgovina, vrtci, šole, rekreacijske površine in drugo. Takšno stanje je posledica neustreznega, stihijskega načrtovanja v občini, nepremišljene politike občine, neupoštevanja strokovnih podlag, odsotnosti strateškega planiranja in neustrezne zemljiške politike, ko država in občina ne izkoriščata ogromne vrednostne razlike, ki nastane s spremembo namenske rabe.

Kot rešitev tega družbeno-gospodarskega problema so anketiranci izpostavili vsebino in izvajanje prostorske zakonodaje. Najprej je treba uvesti dolgoročno strateško in regionalno prostorsko planiranje ter zakonsko omejiti širjenje naselij, saj ne gre vedno za realne potrebe državljanov. Na podlagi tega je možno izdelati potrebne občinske prostorske akte in ustrezne urbanistične načrte ter celostno urediti naselja z vsemi pomembnimi oskrbnimi funkcijami. Novogradnje se umeščajo le, če je v manjših krajih na voljo dovolj delovnih mest. V mestu je treba dvigniti kakovost življenja in ponuditi dovolj cenovno ugodnih stanovanj v središčnih naseljih tudi za gospodarsko šibkejšo družine.

### 5.2.3 Mnenje podjetij

#### 5.2.3.1 Vloga prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja

Predstavnike podjetij smo na začetku intervjuja povprašali o njihovem mnenju o sistemu in vlogi zakonodaje v njem. Prvo vprašanje je bilo namenjeno **razmerju med zakonodajo in sistemom prostorskega planiranja**. V teoriji naj bi prostorska zakonodaja določila dokumente in postopke njihove priprave, zagotavljala uveljavitev javnega interesa in preprečila razbohotenje za prostor škodljivih interesov. V praksi pa večina intervjuvancev meni, da je prostorska zakonodaja v podrejenem razmerju do drugih dejavnikov, ki vplivajo na prostorski razvoj. Prvi dokaz tega je sektorska podrejenost oziroma sektorska nadvlada pri odločanju o posegih v prostor, saj je prostorska zakonodaja le ena izmed zakonodaj, ki jo je treba upoštevati. Večinoma o primernosti prostorskih posegov odločajo sektorji bodisi prek upravnih postopkov, zapisanih v njihovih zakonih, na primer izdaja vodnega soglasja po zakonu o vodah, bodisi s smernicami in varstvenimi režimi. Prostorski zakon tudi ne vpeljuje instrumentov, ki bi zagotovili uveljavitev javnega interesa oziroma preprečili pretirano nadvlado interesov kapitala, ter ne zagotavlja več celostnega pristopa k prostorskemu planiranju in usklajevanju interesov v razvojnih procesih, bolj podvrženim uveljavljanju posameznikovih interesov. Eden izmed intervjuvancev meni, da je vloga prostorske zakonodaje že v osnovi enakovredna vlogi ostalih sektorjev, saj je namenska raba prav tako

režim s podobnimi finančnimi, pravnimi in razvojnimi posledicami kot druge sektorske zakonodaje.

O tem, ali **zakonodaja služi svojemu namenu**, imajo podjetja precej poenoteno mnenje. Le dve menita, da prostorska zakonodaja prispeva k ohranjanju prostora in njegove kakovosti ter je hkrati neke vrste biblija, obveza, ki jo prostorski načrtovalci ves čas uporabljajo pri delu in morajo zato natančno poznati njeno vsebino. Večina intervjuvancev se strinja, da prostorska zakonodaja ne dosega namena, zaradi katerega je bila sprejeta, ker se neprestano spreminja, ker ni na voljo dovolj časa za uveljavitev in razvoj jasnega okvira za delovanje in usklajevanje vseh deležnikov v procesu prostorskega planiranja. Ponovno omenjajo prevlado drugih sektorjev nad zakonom, zanemarjanje stroke, neupoštevanje sprejetih odlokov in iskanje možnosti za delovanje mimo zakonodaje. V primeru, da prostorski akti ne ustrezajo nameram investorjev, se ustrezno prilagodijo. Upoštevanje zakonodaje v prostorskem razvoju je pogojeno tudi z nedorečenostjo podzakonskih aktov in prehodnimi določili, kot je možnost spreminjanja starih srednjeročnih in dolgoročnih družbenih planov, ki občinam omogočajo, da obdržijo neizkoriščena stavbna zemljišča kot stavbna, medtem ko jih morajo v primeru izdelave OPN vrniti v kmetijska.

**Dejavniki.** Poleg neustrezno določenih postopkov prostorskega planiranja na vlogo in »moč« zakonodaje vplivajo že omenjeni investitorji, ki dosežejo prilagoditve zakonodaje glede na svoje potrebe in v morebitno škodo prostoru, občine z zaviranjem sprejemanja odlokov ali odločanjem brez njihovega upoštevanja, pomanjkljivo znanje načrtovalcev in vseh deležnikov v postopku. Po mnenju enega intervjuvanca se vloga zakonodaje lahko popolnoma udejadi le, če so vse želene spremembe zapisane v zakonodaji in jih nato pri delu tudi upoštevamo.

Posebej smo kot dejavnika soočili **zakonodajo kot dokument in njeno izvajalsko okolje**. Polovica intervjuvancev meni, da je problem tako v dokumentu kot v izvajanju, ravno toliko jih je izpostavilo le izvajanje, medtem ko se manjša »krivda« pripisuje samemu dokumentu. Večina slednjih je izpostavila dejstvo, da so vse zakone od leta 1984 sestavile osebe, nepoučene o področju, saj stroka v zakonodajni proces ni vključena. Dokument je »na slabem glasu«, ker se prepočasi sprejemajo podzakonski akti oziroma se spreminjajo, ko imajo občine osnutke aktov že pripravljene, prav tako niso pripravljene ustrezne usmeritve za izvajanje. Enako problematično je spreminjanje zakonodaje še pred njeno popolno uveljavitvijo ter neustrezen postopek izdelave novega predpisa brez podrobnejše analize stanja in predhodnega preizkusa novih rešitev. Kot je povedala ena izmed intervjuvank, neustreznost dokumenta vpliva na pomanjkljivo opredeljen zakonodajni okvir: *»Zakonodaja je vedno tista, ki ti daje okvir, in če je ta okvir luknjast, če mu manjkajo neke zadeve, se bodo zagotovo čez luknje zadeve izkrivljale.«* Natančne opredelitve nalog in potrebnih prostorskih aktov so za področje, kot je prostorsko planiranje, potrebne, saj se sicer izvajalci vedno odločijo za najcenejšo možnost, ki ni vedno v prid kakovostnemu prostorskemu razvoju. Prostorski razvoj zagotavlja izvajalsko okolje, ključni element med samim predpisom in dejansko izvedbo predpisa. Po mnenju večine ni toliko pomembno, kaj je zapisano v dokumentu, ampak so ključni predvsem izvajalci zakonodaje – tisti, ki vodijo postopke, dajejo mnenja in soglasja ter tako dovolijo

posege v prostor. Kot pravi eden izmed intervjuvancev: *»Ključ je vedno v sistemu, v ministrstvih. Vedno je ključ na strani tistega, ki pripravlja.«* Oziroma: *»Mi se ukvarjamo – tu je osnovni problem – z zakonodajo, spreminjamo novo zakonodajo, pišemo novo zakonodajo. S tem, kako jo bomo izvrševali, pa se nihče ne ukvarja. To je glavni problem.«* Zaradi tega je bolj smiselno, da se energija namesto v spreminjanje zakonodaje usmerja v spreminjanje sistema. Glavni problemi sistema, ki ovirajo ustrezno izvajanje zakonodaje, so pomanjkljiva in neustrezna izobrazba projektantov, odsotnost motivacije za dobre rešitve, omejenost delovanja z licencami, neustrezna opredelitev nalog, neustrezen odnos do prostorskega planiranja in prostorske problematike, prevlada kapitalistične logike nad prostorskimi politikami in zakonodajo ter pomanjkanje sankcij v primeru neupoštevanja arhitekturnih meril. Kar dvakrat je bilo v sklopu vprašanj o zakonodaji omenjeno, *»da tako slabo, kot je sedaj, še ni bilo«*.

Poleg prostorske zakonodaje posege v prostor usmerjajo sektorske zakonodaje. Intervjuvanci so izpostavili neskladje med sektorji in podrejenost prostorskega planiranja, v katero se drugi sektorji ne vključujejo, ampak ga z vplivanjem na prostorske akte in uresničevanjem lastnih politik kar izvajajo. V prvi različici ZPNačrt (2007) ministrstvo za okolje in prostor ni imelo pooblastil nosilca urejanja prostora in ni bilo enakovreden partner sektorjem, kar so z novelo, sprejeto decembra 2009, odpravili. Primer sektorske zakonodaje s prostorskimi učinki je uredba o določitvi poplavnih območij, ki je bila sprejeta po začetku priprave OPN. Uredba je vpeljala obvezno poplavno študijo, za katero nekaj časa ni bilo na voljo niti metodologije za njeno pripravo niti izdelovalca na trgu, kar je povzročilo zamude pri izdelavi OPN. Dodatne zamude so nastale zaradi postopka okoljske presoje in zaradi neodzivnosti nosilcev urejanja prostora, ki svojih mnenj ne podajo v dogovorjenem roku: *»Naslednja težava je strašno neodzivanje oz. avtonomija resorjev, ki delujejo, kot da ni njihova naloga vključevati se v prostorsko načrtovanje. Človek dobi pri prostorski zakonodaji občutek, da to ni njihova velika obveznost in da imajo oni vsak svoj krovni zakon, ki se ga držijo. V končni fazi jih človek razume.«* V povezavi s tem je ena intervjuvanka izrazila željo, da je kot strokovna naloga potrebna analiza odnosa prostorske zakonodaje do druge zakonodaje.

Vloga zakonodaje pri zagotavljanju prostorskega razvoja je odvisna od njenih izvajalcev – **deležnikov**, vključenih v upravljavsko mrežo in z različno močjo vplivanja, saj ne obstaja neki skupen interes za doseganje kakovostnih rešitev. Deležniki z največ moči so tisti z vlogo, jasno določeno v predpisu. Na prvem mestu so občine, ki prostorsko planiranje opravljajo kot eno glavnih nalog in imajo hkrati možnost lobiranja in odločanja. Kot ocenjujejo izdelovalci, pogajalska moč občin ni enaka, odvisna je tudi od tega, ali ima občina svojega poslanca. Zaradi drobitve upravne delitve sosednje občine ne nastopajo skupno za doseganje ciljev prostorskega razvoja, ampak so si med seboj konkurenčne. Na drugi strani občin je največkrat MOP, ki presoja ustreznost občinskih prostorskih aktov in odloči o njihovem sprejetju, nima pa pogajalske moči za usklajevanje s sektorjem in s tem zagotovitve ustrezne vloge za prostorsko zakonodajo med sektorskimi predpisi. Po sprejetju občinskega prostorskega akta in objavi v uradnem listu vsa odgovornost glede prostorskih posegov odpade na upravne enote, ki odločajo o gradbenih dovoljenjih, čeprav strokovno niso najboljše seznanjene s področjem.

To pomanjkljivost v procesu poskušajo nekateri odpraviti z vključitvijo predstavnikov upravnih enot v postopek priprave prostorskih aktov, ki je zaradi časovnih in delovnih obremenitev upravne enote krajša od potrebne.

Med tiste brez moči vplivanja na vlogo prostorske zakonodaje so intervjuvanci uvrstili stroko, regionalne razvojne agencije in javnost. Javnost je danes precej izmuzljiv pojem, saj v množici interesov, ki so razglašeni za javne, težko ocenimo, ali gre na primer za osebni interes, izražen v pobudah, ali (osebni) interes, preoblikovan v civilno iniciativo. Regionalne razvojne agencije – edine obstoječe institucije na regionalni ravni, ki bi lahko skrbele za prostorski razvoj, so po mnenju prostorskih načrtovalcev neučinkovite in ne naredijo dovolj za reševanje neskladij med občinami in iskanje skupnih rešitev za prostorski razvoj. Tudi podjetja so tako kot občine mnenja, da inšpekcija svoje vloge ne opravlja ustrezno. Za objektivno izvajanje prostorske zakonodaje bi morala poskrbeti stroka (načrtovalska podjetja kot izvajalci in posredovalci med nosilci urejanja prostora in občinami – pripravljavci), ki pa ima za to na voljo premalo pogajalske moči. Notranja nesoglasja v stroki je prostorska zakonodaja še povečala z uvedbo licenc, ki za arhitekte, krajinske arhitekte, geografe, geodete, gradbenike in druge opredeljuje različne možnosti dela in odgovornosti ter tako ustvarja »kartele« znotraj prostorskega načrtovanja. Licenca P, po mnenju načrtovalcev slovenska posebnost, je neustrezna, saj zdrži le do končane faze predloga prostorskega akta, ko prostorski načrtovalci akt predajo občini/državi v sprejem. Več podjetij je v zvezi z izvajanjem zakonodaje izrazilo problem usposobljenosti in motiviranosti arhitektov za delo v prostorskem planiranju, saj jih je treba največkrat dodatno usposabljeti dve do tri leta. Namesto licenc je bila včasih pri umeščanju posegov v prostor zahtevana interdisciplinarnost, v postopku priprave lokacijske dokumentacije so o posegih v prostor presojali stroka, inšpektor, predstavnik občine, upravne enote in investitor. Čeprav se vsi prostorski načrtovalci zavedajo pomena interdisciplinarnosti v prostorskem planiranju, hkrati tudi menijo: *»Interdisciplinarno narediti nek izdelek, to je lahko reči. Delati interdisciplinarno pa ni enostavno. Ekipa mora biti zelo uigrana in se mora med seboj dobro poznati in vedeti, kakšen način dela res funkcionira. Zato bi bilo to treba gojiti in spodbujati. To bi morala država zahtevati, predpisati.«* S tem izpostavljajo vlogo prostorske zakonodaje pri tem.

Danes je stroka v prostorsko planiranje postopkovno vključena le kot izdelovalec prostorskega akta, ki naj bi upošteval želje županov in občin, usmeritve nosilcev urejanja prostora in hkrati zagotavljal kakovostni razvoj, čeprav v odločitvah navadno izgublja proti politiki in investitorju. To je omenila večina sodelujočih, ena oseba je dodala še izgubo enega in vseh nadaljnjih projektov pri enem investitorju zaradi vztrajanja pri strokovni rešitvi. Stroka je največkrat tista, ki poleg strokovnosti zagotavlja še javni interes, čeprav so zato primarno poklicani izvoljeni predstavniki lokalne samouprave. Izjava *»Ne moreš biti ti urbanist, ki zastopa javni interes, in hkrati izvajalec, ker bo vsak šel raje k nekemu drugemu, ki ne bo oteževal izpolnjevanja drugih interesov«* nakazuje dilemo prostorskih načrtovalcev, ki morajo s svojim delovanjem iskati kompromise, slediti strokovnim načelom in ugoditi naročniku. Do zmanjšane vloge stroke je prišlo tudi zaradi spremenjene zakonodaje, saj je stroka v prostorsko-načrtovalskem postopku brez uradne funkcije usklajevalca, v javni sferi

pa brez kakršne koli politične moči. Zaradi pomanjkanja zaupanja in nerazvite prostorske kulture ni širše družbene podpore utemeljenemu prostorskemu planiranju in napredku stroke. Ena intervjuvanka se je pohvalila, da je včasih v tujini razlagala primere dobre prakse, medtem ko danes precej zaostajamo za tujino in to ni več mogoče.

V odgovorih na vprašanje o vlogi zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja so prostorski načrtovalci pogosto omenili **spreminjanje zakonodaje**, ki ga podpirajo le redki, saj škoduje dejavnosti prostorskega planiranja in prostoru. Zlasti zadnja sprememba je bila prehitra, saj ZUreP-1 (2003) ni dovolj zaživel, da bi ga kakovostno analizirali in nato na podlagi tega spremenili. Večina meni, da bi bilo namesto nove zakonodaje, ki jo pripravljajo isti ljudje kot prejšnjo, ustrežnejše dopolniti in spremeniti ZUreP-1. Mnenja o spreminjanju so izrazito negativna, na primer: *»Ne vidim nobenega pozitivnega efekta pri spreminjanju te zakonodaje, nobenega.«* Spreminjanje zakonodaje ni niti rešitev za sistemske težave niti ne bo pospešilo izvajanja postopkov. Hitrost izvajanja postopkov ostaja ista, saj so bolj kot sama zakonodaja problematični podzakonski akti, prehodne določbe in tehnična pravila, za katere izvajalci ne vedo točnega začetka in konca veljavnosti, kar zahteva naknadno prilagajanje že izdelanih aktov in povzroča vedno nove zamude v postopkih. Vedno več časa se tako porabi za postopke, obliko in pojasnjevanje terminov, saj so pripravljavci zakonodaje namesto uveljavljenih terminov uvedli nekatere nove, ki so vnesli zmedo v postopke. Poleg stroke je zaradi spreminjanja zmedena tudi javnost, ki zaradi manjšega obsega načrtovalskega znanja še težje sledi spremembam. Tudi glede prihodnjih sprememb in izboljšav so izrazili skepticizem: *»Z zakonom je pa tako, da je to že tretji zakon, ki sem ga doživela v svoji karieri. Vedno sem bila proti spremembam zakonodaje. Rekla sem si, dobro, stara je bila dobra, če je bila 20 let dobra, bo tudi zdaj dobra. Čeprav vidim, da bi marsikaj morajo biti drugače.«* Argument, da je treba zaradi zamud občin s sprejemanjem OPN sprejeti nov zakon, v nasprotju z zakonodajalcem pri predstavnikih stroke preprosto ne zdrži.

Proti spreminjanju je stroka najprej zaradi ne vključenosti v postopke priprave zakonodaje oziroma neupoštevanja predlogov za njeno izboljšanje ter zaradi narave dela, ki ob vsaki spremembi zahteva številne prilagoditve in izobraževanja. Načeloma s tem ni nič narobe, saj se ob sprejemu vsakega predpisa strokovnjaki najprej seznanijo z novimi določili glede vsebine, postopkov, potem pa sproti rešujejo vprašanja in oblikujejo nove primere dobre prakse rešitve zakonodajnih določil v praksi. Problem nastane, ko se sredi postopka prilagajanja novemu predpisu ta ponovno spremeni, tako da pravkar osvojeno znanje ni več uporabno. Še zlasti problematično je to za mlajše strokovnjake, ki se šele uvajajo v področje, a zaradi njegovega stanja težko sledijo veljavnim pravilom in načelom. Zakonodajalec se ne zaveda, da s tem, ko na novo ureja neko področje, ne more zahtevati od izvajalcev, da določene faze postopka izvajajo hitreje kot prej, saj je za vsak predpis potrebna določena uvajalna faza.

Poleg samega spreminjanja so intervjuvanci izrazili mnenje o **posamezni zakonodaji**, sprejeti od leta 1984 dalje. Najboljša prostorska zakonodaja po mnenju večine je zakonodaja iz leta 1984, saj je najboljše, najbolj razumljivo in ustrezno opredelila postopke in načine poseganja v

prostor, ko se je v okviru dokumentacije obravnavala vsaka ureditev posebej. Eden od načrtovalcev bi zato vzel zakonodajo iz leta 1984, spremenil sedem členov, črtal družbeno lastnino in dobil najboljši zakon, ki bi bil ta trenutek spisan.

Mnenja glede ZUreP-1-a (2003) so različna. Nekateri pravijo, da ni bil nič slabši kot ZPNačrt (2007), kot dobre rešitve so izpostavili strateško in regionalno planiranje, strokovne podlage, instrument občinskega urbanista in urbanistični načrt. Med slabše rešitve uvrščajo ukinitve lokacijske dokumentacije in druge napake, za katere so zmotno mislili, da jih bo ZPNačrt (2007) odpravil. Dejansko kakovost ZUreP-1 (2003) je zaradi kratke veljavnosti težko oceniti.

ZPNačrt (2007) so intervjuvanci slabo ocenili zaradi različnih razlogov. Prvič, od spreminjanja ZUreP-1 (2003) so veliko pričakovali, a dobili le malo. Namesto odprave starih napak so se pojavile nove, pričakovanja investorjev so ostala ista: umeščanje objektov v prostor mora biti hitro, preprosto in poceni. Glavni problemi ZPNačrt (2007) so zamujanje s podzakonskimi akti, neustrezni roki v postopku priprave, ki jih ministrstvo ne upošteva, neustrezna terminologija, problem podaljševanja veljavnosti starih aktov, kar zavira pripravo novih, spreminjanje tehničnih navodil za izdelavo aktov ter izguba strateške in regionalne ravni planiranja. Čeprav so bile spremembe bolj formalistične kot vsebinske, se roki niso skrajšali, prav tako se ni popravila neustrezna zakonska vsebina. Izmed vsebinskih zadev je izdelovalce najbolj zmotila terminologija. Zaradi podaljševanja veljavnosti starih aktov je treba stare akte »prevesti« v novo izrazoslovje, saj so zakonodajne podlage za pripravo in spreminjanje starih aktov stvari opredelile drugače. Konkretno so bili izpostavljeni posamezni akti, na primer državni prostorski načrt ima bolj ohlapno vsebino kot stari DLN in je izdelan na parcelo natančno, le da brez strokovnih podlag. Glavna razlika je v območju, ki ga pokriva. Stari DLN je pokrival določeno prostorsko ureditev, medtem kot novi DPN kar celotno območje, v katero se umešča prostorska ureditev in je sedaj izvzeto iz OPN. Tako se od izdelovalca DPN pričakuje, da na primer na celotnem območju za izgradnjo HE opredeli namensko rabo tal, umesti v območje dejavnosti, kot so športno-rekreacijske, komunalne površine oziroma druge potencialne ureditve, kar ponovno upočasni postopek priprave DPN in poseganje v to območje.

Zadnji sprejeti »zakon« – novela o ZPNačrt (2010) – je spremenil le del postopka priprave OPN, po katerem se smernice namesto prek ministrstva pridobivajo neposredno od nosilca urejanja prostora.

### **5.2.3.2 Pogled na regionalno in strateško prostorsko planiranje**

#### Ocena stanja strateškega planiranja

Ena izmed glavnih razlik med ZUreP-1 in ZPNačrt je odnos do strateškega in regionalnega planiranja, zato nas je zanimalo, kako na to gledajo sodelujoči. Večina intervjuvancev se strinja, da je strateško planiranje potrebno in da je njegov položaj v prostorski zakonodaji neustrezen. Medtem ko je bil urbanistični načrt včasih sestavni del načrta, ponuja danes le nezavezujočo osnovo za njegovo izdelavo. Investitorji so mnenja, da lahko strateški del kadar

koli spremenimo in prilagodimo njihovim potrebam, saj ni enako zavezujoč kot izvedbeni akt. Kljub temu se stroka strinja, da strateški koncept prostorskega razvoja potrebuje vsaka občina, saj ponuja več argumentov za odločitve, določa razvojna območja posamezne namenske rabe in pri tem upošteva načela trajnostnega razvoja ter pušča možnosti za bolj odprt pristop in sprotno odločanje o načrtovanih prostorskih posegih. Najustreznejše merilo za kartografski prikaz konceptov, ki še omogoča preglednost prikaza v prostoru, je 1 : 25.000. Tak strateški pristop je pomembnejši od PVO, saj s celovitostjo pristopa porazdeli funkcije naselij, ki se dopolnjujejo, namesto da bi tekmovali med seboj.

Delitev strateškega in izvedbenega dela akta oziroma izdelave dveh ločenih aktov podpira polovica podjetij. Najprej naj se izdelata strateški, dolgoročni del, ki po sprejemu predstavlja osnovo za izvedbeni dokument, saj se sedaj zaradi poenotenega postopka vsi ukvarjajo le s pobudami in parcelno opredelitvijo namesto z dolgoročnim razvojem. Takšna ureditev ZPNačrt (2007) je neustrezna, ker o strateškem delu akta nihče javno ne razpravlja oziroma do njega ne zavzame uradnega stališča. Strateški del akta zato največkrat ne presega zavezanosti k doseganju prostorskih ciljev, ki so med občinami podobni ali celo enaki.

Negativen pogled na strateško planiranje sta izrazila dva intervjuvanca. Eno mnenje izhaja iz neustreznosti SPRS (2004), ki je sicer strateška in načelna, a v večini primerov zaradi splošnosti premalo uporabna. Drugo mnenje izpostavlja neprestano potrebo po presojanju posegov na parcelo natančno s strani sektorjev, ki ne razumejo strateške ravni planiranja.

Na strateško raven planiranja se navezuje opredelitev vloge strokovnih podlag v prostorski zakonodaji. Medtem ko je ZUreP-1 (2003) strokovne podlage uzakonil, je ZPNačrt (2007) prepustil odločitev o njihovi izdelavi občinam in izdelovalcu. Vsi izdelovalci menijo, da so strokovne podlage nuja za utemeljeno poseganje v prostor in pripravo podrobnejših prostorskih dokumentov, zato jih poskušajo upravičiti pri naročnikih, vendar predlogi o študijah, kot so fizičnogeografske študije (poplavna, erozijska študija, demografske študije, študije potreb po stanovanjih, strokovne podlage za poselitev ali izdelava urbanističnega načrta), niso vedno pozitivno sprejete. V določenih primerih so študije nujne, saj so obstoječe zastarele in nenatančne in izdelovalec drugače ne pride do vhodnih podatkov za izdelavo prostorskega akta.

Zaradi časovne in finančne omejenosti nekateri intervjuvanci strokovnim podlagam niso naklonjeni. Takšna podlaga je na primer prikaz stanja v prostoru, ki nima dejanske neposredne koristi za planiranje.

#### Ocena stanja regionalnega planiranja

Enako kot strateški ravni planiranja so intervjuvanci naklonjeni ponovni vpeljavi regionalnega planiranja v zakonodajo: *»Definitivno manjka regionalni nivo, ker sedaj vsaka občina planira na svojem teritoriju in vsak župan zagotavlja na svojem teritoriju vse, kar mora. To nekateri tudi odkrito povedo – Veste, mene ne zanima in ni treba, da me zanima, kaj je v sosednji občini. To je eden glavnih problemov, da ni trajnostnega razvoja.«* Trenutno regionalno

(prostorsko) planiranje poteka prek sveta regije in s pomočjo regionalnih razvojnih agencij, vendar je to neustrezna upravna rešitev. Uvedba regionalnega prostorskega planiranja je rešitev zlasti za manjše, kadrovske omejene občine, saj bi vpeljala regionalno usklajevanje o prostorskih ureditvah, ki presegajo območje posamezne občine. Med takšne ureditve uvrščamo infrastrukturo širšega pomena, kot so čistilna naprava, vodovod, odlagališča, poplavna varnost, poslovno-obrtne cone, prometna infrastruktura in druge storitve, ki jih prebivalci ne potrebujejo vsakodnevno in je dovolj, da so na širšem območju zastopane le enkrat. Trenutno se na primer čistilna naprava gradi v vsaki občini ne glede na lokacijske pogoje, čeprav bi bila skupna gradnja več občin na najustreznejši lokaciji cenejša. Vodovod kot linijska infrastruktura je drugačen – upravljavski problem. Eno javno podjetje namreč ne more biti lastnik infrastrukture v več občinah, čeprav je bilo po prejšnji razdelitvi prisotno na celotnem območju, zato je sedaj za gradnjo vodovoda do določene občine potrebno dovoljenje vseh občin, čez katere gre. Obrtno-industrijske in poslovne cone so se razpasle po celotni Sloveniji, saj si jih želijo v vsaki občini ne glede na lokacijski potencial, v nasprotju z ugotovitvijo: *»Če bi to regija urejala, bi tudi tiste občine, ki teh con ne bi imele, v gospodarski coni regije videla svoj razvojni potencial. Zdaj tega ne vidijo. Če imajo v eni občini 90 ha, v drugi pa skoraj nič, potem se bodo ti izgovarjali, da tudi oni hočejo to imeti.«* Regionalna raven ne bi le zagotovila iskanje skupnih rešitev za določene prostorske posege, ampak posegala v primerih, ko je treba zaščititi javni interes ali ko večina deležnikov ne prepozna nujnosti posameznega posega, na primer gradnje regijskega centra za ravnanje z odpadki. Zaradi cepitve prejšnjih občin na manjše prihaja do naslednjih situacij: *»Hiše imamo v eni občini, cesta, ki gre mimo njih oziroma 'jih povezuje s svetom', je v drugi občini. Prebivalci stanovanjskih objektov bi želeli obnovo ceste oziroma njeno razširitev. Občina, v kateri je njihov stanovanjski objekt, pravi, da cesta ni njihova. Ker je cesta v drugi občini, bi jo ta morala tudi načrtovati in dati v OPN. Vendar stanovanjski objekti niso v »drugi občini«, ki zato nima osnove, da bi planirala cesto, če ni stanovanjskih objektov, ki bi se priključili nanjo. Prav tako ne more druga občina reči prvi, da bo po njenem ozemlju planirala in gradila cesto, saj to ne gre. Potem pa prebivalci prve občine dajo pobudo in dobijo odgovor druge občine, da njih pa to ne zanima. Tu nastane problem.«*

Z okrepitevijo regionalnega planiranja bi dopolnili sedanje regionalno planiranje in z dodanim razmislekom lažje opredelili dejavnosti, ki jih bo razvijala posamezna regija glede na svoje danosti. Na primer, v podeželskih regijah je to lahko živilska predelovalna industrija. Tak pristop sicer spominja na družbeno planiranje, vendar uporaba lokalnih virov na čim krajši razdalji od vira pomeni hkrati tudi trajnostno razvojno naravnost.

Dosedanji poskusi regionalnega prostorskega planiranja so vezani na ZUreP-1 (2003), ki je za opredelitev prostorskega razvoja širšega območja predvidel izdelavo regionalnih zasnov prostorskega razvoja. Izdelovalci so imeli s pripravo osnutkov zasnov slabe in dobre izkušnje, koristnost osnutkov zasnov se kaže še sedaj pri pripravi OPN. Sedanje regionalno planiranje, ki ga izvajajo RRA prek RRP, bi se dalo razširiti s prostorskim vidikom, če bi RPN predstavljal dokument prostorske umestitve projektov iz RRP. Glede upravne rešitve regionalne ravni so mnenja različna. Polovica intervjuvancev je predlagala ustanovitev neke



vrste »regionalnega prostorskega urada« kot podaljšane roke MOP. Regionalni prostorski urad bi bil neke vrste obvezna skupna uprava. Sedanja oblika skupne uprave je neustrezna, saj zahteva po 100-odstotnem soglasju vseh občinskih svetov za vsako spremembo otežuje normalno delovanje potencialno tako oblikovanje regionalne uprave. Intervjuvanci so opisovali različne rešitve drugih držav, na primer občine so precej omejene s pristojnostmi, a država spodbuja njihovo povezovanje ali pa prenese nanje veliko pristojnosti in se nato ne vtika v njihovo izvajanje. Regionalne razvojne agencije predstavljajo drugačno ureditev od zveze občin, vendar so trenutno pod prevelikim vplivom gospodarstva, da bi lahko ustrezno skrbele za regionalni razvoj.

Kljub načelni pozitivni opredelitvi za regionalno prostorsko planiranje so posamezniki izrazili tudi skepticizem, zlasti v primeru manjšega števila regij. Namesto regionalizacije je nekdo predlagal vrnitev k staremu številu občin, veljavnih pred osamosvojitvijo, ki so kadrovsko in finančno preskrbljene. Izdelovalci nimajo enotnega mnenja o tem, ali za regionalno planiranje potrebujemo pokrajine ali ne.

### 5.3 OCENA PO KRITERIJU RAZUMLJIVOST

#### 5.3.1 Primerjalna analiza zakonov

##### 5.3.1.1 Opredelitev pojmov

S primerjavo zakonsko opredeljenih pojmov smo ugotavljali, ali zakoni opredeljujejo isti nabor pojmov in ali so pojmi, ki se pojavljajo v več zakonih, opredeljeni enako. Pod kriterijem razumljivost nas je zanimalo še, ali je struktura besedil zakonov pregledna in besedilo predpisa preprosto za razumevanje. Splošno berljivost posamičnih aktov težko razlikujemo med seboj in je po lastni oceni pri vseh podobna. V večini so teksti zakonov razumljivi, ponekod se v obeh tekstih novejših zakonov pojavljajo manj razumljive formulacije oziroma manjka kakšno ločilo, ki lahko spremeni pomen. Nekaj jezikovnih pomanjkljivosti ZPNačrt (2007) so odpravili z novelo, sprejeto decembra 2009.

ZPNačrt opredeljuje skupaj 25 pojmov, ZUreP-1 24 pojmov. Dvanajst pojmov je vključenih v oba zakona: celovita prenova, gospodarska javna infrastruktura, krajina, namenska raba, nosilci urejanja prostora in drugi, od katerih imajo nekateri povsem enake opredelitve, na primer krajina v obeh primerih predstavlja »*del prostora, katerega značilnost je prevladujoča prisotnost naravnih sestavin in je rezultat medsebojnega delovanja in vplivanja naravnih in človekovih dejavnikov*«, pri drugih se opredelitvi razlikujeta. Tako je območje naselja po ZUreP-1 (2003) »*območje strnjene pozidave*«, po ZPNačrt (2007) pa »*s prostorskim aktom določeno območje strnjenih gradbenih stavb različnih namembnosti s pripadajočimi površinami, potrebnimi za njihovo uporabo, in območje površin, predvidenih za širitev*«. Ta opredelitev namiguje, da naselje opredelimo šele s prostorskim aktom. Različno je tudi dojemanje prostorskega razvoja. Medtem ko je po ZUreP-1 (2003) to predvsem antropocentrično dogajanje – »*spreminjanje prostora zaradi človekovih dejavnosti*«, je po ZPNačrt (2007) razvoj naravnan bolj okoljsko – »*uravnoteženo uresničevanje prostorskih potreb sedanje in prihodnjih generacij ob hkratnem upoštevanju konkurenčnosti in tržnih*

*zakonitosti pri gospodarjenju s prostorom*«. Pojmi, prisotni le v enem od zakonov, so v ZUreP-1 investicijska namera, komasacija, komunalna infrastruktura, poselitveno območje, opremljanje zemljišč, načrtovalec, pobudnik, vzdržan prostorski razvoj, krajinsko načrtovanje, urbanistično načrtovanje, sistem zbirk podatkov in urbanistična pogodba. ZPNačrt (2007) določa pojme degradiran prostor, poseg v prostor, prikaz stanja prostora, prostorski izvedbeni pogoji, grajeno javno dobro, meja zazidljivosti, mnenja, razpršena gradnja, razpršena poselitev, razvojna regija, smernice, stavbno zemljišče in zelene površine. Neskladja med zakonom je zakonodajalec v primeru ZPNačrt (2007) poskusil rešiti s prehodno določbo, zapisano v 110. členu, ki pojasnjuje, da je pojem poselitveno območje po starem zakonu enako pojmu stavbnega zemljišča po novem in da je lokacijska informacija sedaj enaka potrdilo o namenski rabi prostora. Ostale uskladitve izrazov so namenjene uskladitvi poimenovanj prostorskih aktov za potrebe izdajanja gradbenega dovoljenja in izvajanja drugih predpisov ter za potrebe pridobitve licenc.

Pri opredelitvi pojmov se zakona razlikujeta še v tem, da so v ZPNačrt (2007) izrazi nanizani po abecednem redu in da je med njimi več natančnejših opredelitev prostorskih pojavov, kot je na primer degradiran prostor. ZUreP-1 (2003) na drugi strani natančneje opredeljuje dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja, saj ločuje med krajinskim, urbanističnim in prostorskim načrtovanjem, medtem ko ZPNačrt (2007) opiše le dejavnost prostorskega načrtovanja.

Ena izmed različnih opredelitev v obeh zakonih, ki prostorskim načrtovalcev trenutno povzroča največ preglavic, je ureditveno območje oziroma enota urejanja prostora. V ZUreP-1 (2003) ureditveno območje predstavlja *»prostorsko in funkcionalno zaokroženo območje, ki se ureja z regionalno zasnovo prostorskega razvoja ter z urbanistično oziroma krajinsko zasnovo in z lokacijskim načrtom*«, v ZPNačrt (2007) pa *»območje z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter omejitve, povezane z varstvom okolja, ohranjanjem narave in varstvom kulturne dediščine ter za posamezne vrste posegov v prostor določijo enotni prostorski izvedbeni pogoji oziroma usmeritve ter pogoji in omejitve za izdelavo občinskega podrobnega prostorskega načrta, če je ta predviden.*« V osnovi sta si opredelitvi precej podobni, saj predstavljata zaokroženo območje, znotraj katerega se določijo podrobnejši pogoji za poseganje v prostor. V praksi je razlika v tem, da se je znotraj »območja« lahko opredelilo več različnih namenskih rab, saj je poudarek na prostorski enotnosti in funkcionalni zaokroženosti, medtem ko je pri »enoti« poudarek na tem, da je celovita v smislu opredeljevanja ene glavne namenske rabe in možnosti več podrobnejših rab. Slednje povzroča v praksi kar nekaj zadreg.

### **5.3.1.2 Opredelitev nalog**

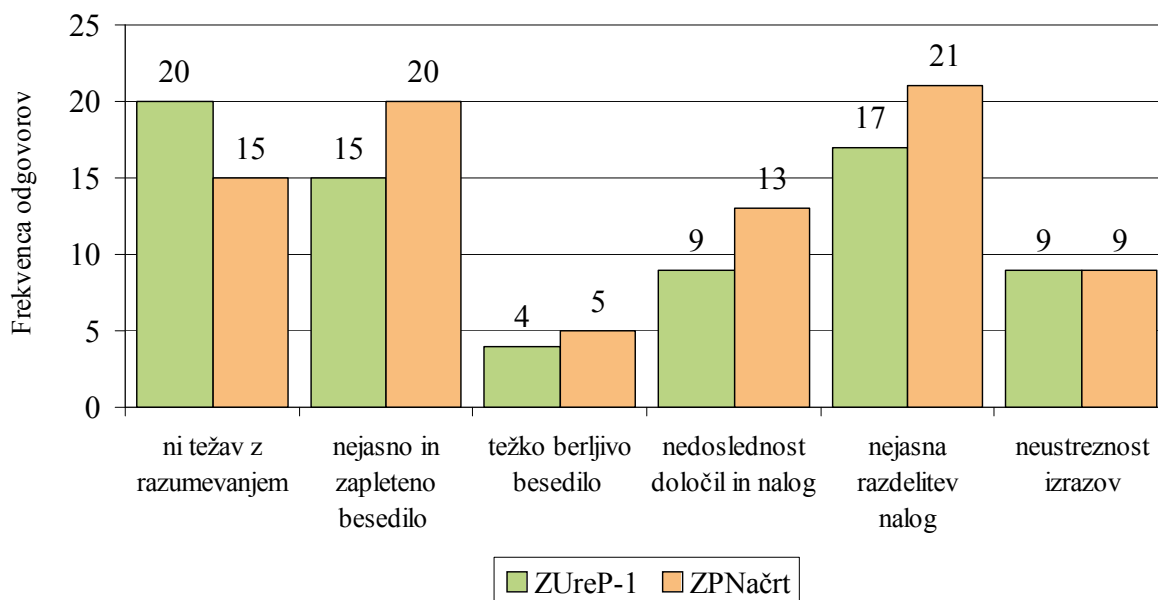
V celoti ZUreP-1 (2003) natančneje opredeli vloge – osebe v prostorskem načrtovanju – in prostorske ukrepe, ki jih pri tem uporabljajo in jih ZPNačrt (2007) samo povzema. Glede uporabe terminov planiranje, načrtovanje ZUreP-1 uporablja oba, na primer »nosilec planiranja« v tretjem odstavku 29. člena in načrtovanje, ki prevladuje in se enotno uporablja za poimenovanje dejavnosti. ZPNačrt (2007) je v tem enotnejši, saj je dejavnost vedno

poimenovana »načrtovanje«, tako tudi oseba, ki jo opravlja. Če odmislimo seznam opredeljenih izrazov, se zakona vsebinsko in poimensko razlikujeta med prostorskimi akti. ZUreP-1 (2003) uporablja različno osnovo – strategija, red, zasnova ali načrt, ZPNačrt (2007) pa vse akte enotno poimenuje načrt in jih loči na osnovi pridevnikov za poimenovanje ravni – državni, medobčinski in občinski ter strateški in podrobni glede na naravo vsebine. Čeprav novejši zakon na prvi pogled poenostavlja poimenovanje prostorskih aktov, zlasti v primeru podrobnega načrta, v praksi načrtovalci še vedno uporabljajo izraz lokacijski ali celo zazidalni načrt, saj jim je vsebinsko bolj smiselno in so tako navajeni. Razlika je tudi v poimenovanju urbanističnega načrta, prej zasnovi, čeprav vsebina ostaja ista. Največji preskok v poimenovanju je med ZPNačrt in zakonodajo iz leta 1984, v kateri so akte poimenovali glede na časovno opredelitev in njihovo določnost. Strateški in manj podroben so nosili ime plan, izvedbeni akti, vključno z urbanističnim načrtom, ime načrt.

### 5.3.2 Mnenje občin

#### 5.3.2.1 Razumevanje opredeljenih pojmov

S tem vprašanjem smo ugotavljali težave občin pri razumevanju ZUreP-1 in ZPNačrt. Iz grafikona razberemo, da so imele občine manj težav z razumevanjem ZUreP-1, kot jih imajo sedaj z ZPNačrt. Brez težav je bilo pri prvem zakonu 20 občin, pri drugem le 15, kar pomeni, da ima 73 % občin, vključenih v raziskavo, vsaj eno izmed težav pri razumevanju novega prostorskega zakona, pri starem zakonu je bilo takih občin 64 %. Občine so se nadalje opredelile glede posameznih težav.



Grafikon 4: Primerjava težav z razumevanjem zakonov ZUreP-1 (2003) in ZPNačrt (2007)  
Graph 4: Comparison of difficulties in understanding of the Spatial Planning Acts from 2003 in 2007

Najbolj izstopa pri obeh zakonih problem nejasne delitve nalog med različnimi ravni uprave. Sledi nejasno in zapleteno besedilo v vsebinskem smislu ter nedosledna določila in

opredelitev nalog. Na predzadnjem mestu je neustreznost izrazov, najmanj težav so občine imele s slogovnim razumevanjem besedila, saj so pravnih besedil vajene že z drugih področij.

Pri obeh zakonih so občine navajale še določene probleme pod drugo. Na primer, za ZUreP-1 so omenili neustrezno vključenost – povezanost prostorskega zakona z zakonom o varstvu okolja (2004) in problem odsotnosti predhodne analize možnosti izvajanja predpisa, saj ni bil izdelan predhodni primer, ki bi pokazal dejansko uresničljivost zakonskih določb.

Terminologija ni bila usklajena z ljudmi iz prakse in ni upoštevala uveljavljenih izrazov. V obeh zakonih so izpostavili nekatere manj razumljive pojme, na primer v ZPNačrt (2007) je problematična opredelitev pojmov odprti prostor, razpršena gradnja in razpršena poselitvev.

#### Prevladujoča raba izrazov v prostorskem planiranju

V četrtem vprašanju so anketiranci izbirali najustreznejše poimenovanje za navedene izjave, ki so se nanašale na vsakodnevno terminologijo prostorskega načrtovalca. Želeli smo ugotoviti, katera poimenovanja posameznih pojavov, dejavnosti in oseb prevladujejo v sistemu prostorskega planiranja, saj v praksi in v stroki prihaja do razhajanj v uporabi izrazov. Izbrali smo nekaj osnovnih pojmov, saj je problematično že poimenovanje dejavnosti prostorskega planiranja, za katero se uporablja prevod angleške različice »*planning*« oziroma nemške »*die Planung*«, v zadnjem času, tudi v obeh zakonodajah, prevladuje uporaba izraza prostorsko načrtovanje. Predstavniki občin glede poimenovanj niso povsem poenoteni. Nekateri menijo, da poimenovanje ni pomembno, če le vemo, o čem govorimo. Ne glede na število možnih odgovorov je strinjanje glede posameznih poimenovanj okrog 60 %, saj anketiranci za določeno izjavo niso vedno izbrali istega poimenovanja. Pri izboru izrazov ne prevladuje noben zakon, saj se v enem primeru uporablja izraz iz ZUreP-1, v drugem iz ZPNačrt. Osnovni prostorski akt bi večina poimenovala prostorski plan, termin, ki ga ni vpeljal ne ZUreP-1 ne ZPNačrt, ampak izhaja iz zakonodaje iz leta 1984<sup>13</sup>. V tem primeru se namesto zakonskega poimenovanja v praksi uporablja zgodovinsko pogojen izraz. Poimenovanje za osebo, ki na (mestni) občini skrbi za urejanje prostora, ustreza izboru ZUreP-a, in sicer je to občinski urbanist, ki mu sledi izraz prostorski načrtovalec. Mestni arhitekt, ki se je začel uporabljati v zadnjem času, sta izbrala samo dva anketiranca. Za poimenovanje območja z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter razne omejitve, je večina po ZUreP-1 izbrala ureditveno območje. Kljub izbiri prostorskega plana so pri poimenovanju dejavnosti anketiranci dali prednost prostorskemu načrtovanju, ki se uporablja v obeh zakonih pred planiranjem.

Čeprav se je glede dejavnosti večina odločila za poimenovanje prostorskega načrtovanja, je ena anketiranka dodala, da prostorsko načrtovanje zanjo pomeni dejavnost, ki je ožja od prostorskega planiranja in predstavlja le izvedbeni del prostorskega planiranja. Prostorsko načrtovanje se tako primarno ukvarja s prostorskimi ureditvami oziroma posegi v prostor, medtem ko prostorsko planiranje obravnava prostor v celoti in strateško.

---

<sup>13</sup> Pri tem je treba upoštevati, da izraza strategija prostorskega razvoja in prostorski red nista bila ponujena kot odgovora, saj nas je zanimalo, ali anketiranci dajejo prednost izrazu načrt ali plan, kar je pogosto predmet strokovne debate.

Preglednica 12: Prevladujoče poimenovanje za izbrane pojave

Table 12: Prevailing terms for the selected phenomena

Izbrani odgovori	ZUreP-1	ZPNačrt
<i>1. Prostorski akt, ki prikazuje prihodnji prostorski razvoj določenega območja.</i>		
N = 55 <b>1. prostorski plan (33)</b> 2. prostorski načrt (22)	strategija prostorskega razvoja, prostorski red; urbanistična, krajinska zasnova	prostorski načrt
<i>2. Oseba, ki na (mestni) občini skrbi za urejanje prostora.</i>		
N = 53 <b>1. občinski urbanist (25)</b> 2. prostorski načrtovalec (17) 3. občinski planer (5) 4. občinski načrtovalec (4) 5. mestni arhitekt (2)	<u>občinski urbanist</u>	<u>občinski urbanist</u> (161. člen ZUreP-1 še vedno velja)
<i>3. Območje z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter razvojne omejitve.</i>		
N = 54 <b>1. ureditveno območje (32)</b> 2. enota urejanja prostora (22)	<u>ureditveno območje</u>	enota urejanja prostora
<i>4. Interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in kulturne dediščine načrtujejo posegi v prostor.</i>		
N = 53 <b>1. prostorsko načrtovanje (31)</b> 2. prostorsko planiranje (18) 3. urbanistično načrtovanje (4)	<u>prostorsko načrtovanje</u>	<u>prostorsko načrtovanje</u>
<i>5. Razvoj, ki zadošča potrebam današnjih generacij, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim lastnim potrebam.</i>		
N = 54 <b>1. trajnostni razvoj (33)</b> 2. vzdržni razvoj (13) 3. sonaravni razvoj (8)	vzdržen prostorski razvoj	<u>trajnostni razvoj</u>

### 5.3.2.2 Razumevanje opredeljenih nalog

Opredelitev nalog je problem, s katerim se je soočilo največ občin v primeru obeh zakonov. Pri oceni ZPNačrt so pod druge odgovore v povezavi z opredelitvijo nalog izpostavili nepremišljeno časovno izvedljivost, saj izvedba zakona oziroma določil v povezavi z občinskim planiranjem v zakonsko predpisanih rokih ni možna. Ministrstva in drugi nosilci

urejanja prostora zato ne upoštevajo z zakonom določenih rokov. Eden izmed večjih problemov je neupoštevanje zaključkov strokovnih podlag, saj po zakonu niso obvezne. Razdelitev nalog povzroča težave še zlasti predstavnikom neprostorskih ved.

V primeru nejasnosti pri tolmačenju zakona so si občine pomagale na različne načine. Največkrat so se sosednje občine posvetovale med seboj (11), večkrat so poslali pisna vprašanja na MOP (10), se posvetovali s predstavniki MOP in se udeležili predstavitev zakonodaje (5). Seminarjev so se udeležili predstavniki le petih občin, koristna so bila posvetovanja z izdelovalci OPN, ki imajo kot strokovnjaki s področja prostorskega planiranja dolgoletne izkušnje (5). Sodelovanje z MOP pri pojasnjevanju nerazumljivosti v zakonodaji po mnenju občin ni bilo vedno ustrezno, saj so bili včasih predstavniki težko dosegljivi, niso želeli dati pisnih mnenj – tolmačenja členov ZPNačrt, ampak le ustna navodila (2), ter niso posredovali koristnih navodil za izvajalce. Ustna navodila niso bila vedno enaka, saj so jih zaposleni na ministrstvu podajali različno, odvisno od lastne interpretacije. Do predstavnikov MOP so občine pristopale različno – prek spletne strani (2), telefona (1), že omenjenih dopisov (10) ali osebnih poznanstev (1). Posamezne občine so vprašanja naslovile na geodetsko upravo, sodelavce (2), pravno službo na občini ali na področne strokovnjake.

### **5.3.3 Mnenje podjetij**

#### **5.3.3.1 Razumevanje opredeljenih pojmov**

Med težave z razumevanjem so intervjuvanci umestili neuskkljenost pojmov med zakonom o varstvu okolja in zakonom o prostorskem načrtovanju, nenatančne in nejasne opredelitve pojmov in postopkov, na primer za sodelovanje javnosti, manjkajoče opredelitve, nerazumljivo vsebino izvedbenih aktov ter sprejemanje in spreminjanje aktov, izdelanih po stari in novi zakonodaji. Osebe s problemi razumevanja so izpostavile še občine, javnost in upravne enote kot izvajalce aktov. Eden izmed intervjuvancev je povedal, da pravniki menijo, da je prostorska zakonodaja z vidika razumevanja eno izmed najbolj mučnih področij prava. Nekdo je pripomnil, »*da je zakon napisan tako, da ga je ne bi nihče razumel.*«

Podrobneje so intervjuvanci pri razumljivosti opisali probleme, ki jih imajo zaradi spreminjanja pojmov z novo zakonodajo in z opredelitvijo nalog. Zmedo povzroča že poimenovanje aktov, na primer za podrobnejšo prostorsko ureditev – OPPN, za katerega v vsakdanjih pogovorih načrtovalci še vedno uporabljajo izraz lokacijski načrt oziroma zazidalni načrt. Z drugačnim poimenovanjem aktov je zakonodajalec želel poenostaviti sistem aktov, čeprav vsebina ostaja ista. Načeloma je načrtovalcem vseeno, kako se akti uradno poimenujejo, le da je vsebina jasno razpoznavna. Večji problem je »prevajanje« vsebine starih aktov v sedanji »planerski jezik«, kjer imajo pojmi drug pomen. Odsotnost nekaterih pojmov v zakonodajnih opredelitvah bi lahko nadomestili s terminološkim slovarjem, za katerega je bila vsebina pripravljena v okviru raziskovalnega projekta, ni pa izšel v tiskani obliki oziroma bil javno objavljen. Zaradi tega še vedno ni soglasja o določenih pojmihih med prostorskimi strokami in posameznimi načrtovalci.

Kot najbolj problematične pojme oziroma pare pojmov so izdelovalci izpostavili naselje in poselitev, funkcionalno zemljišče objekta, gradbeno parcelo in parcelo za gradnjo, faktor

izkoriščenosti, gradbeno linijo, poselitveno območje, enoto urejanja prostora, največji problem povzročata pojma razpršena gradnja in razpršena poselitev. V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004) se izmenično uporabljata oba pojma za poimenovanje istega pojava, ZPNačrt (2007) poimenovanji pomensko ločuje. Medtem ko pojem razpršena poselitev predstavlja avtohtono poselitev, na primer v severovzhodni Sloveniji ali v vinogradniških območjih, razpršena gradnja pomeni gradnjo v odprtem prostoru od leta 1967 dalje na območjih, kjer razpršena poselitev ni avtohtona. Ena izmed manj posrečenih opredelitev je poselitveno območje za določanje hrupa, ki upošteva samo stanovanjska območja (za posebne namene), ne upošteva pa centralnih dejavnosti ali gospodarskih con, kjer je onesnaževanje s hrupom prav tako problematično. Kljub problematičnosti poimenovanj pojmi sčasoma, ko se uporabniki navadijo nanje in ko so dileme razrešene, postanejo bolj jasni.

### **5.3.3.2 Razumevanje opredeljenih nalog**

Poleg pojmov so prostorski načrtovalci nezadovoljni z opredelitvijo nalog. Moti jih zapletenost postopkov, nerazumljiva povezava z zakonom o varstvu okolja, nejasna opredelitev sodelovanja javnosti in različno razumevanje vloge in pravne veljave smernic. Nosilci urejanja smernic namreč ne razumejo kot usmeritve, ampak zahtevajo njihovo dosledno upoštevanje in si zaradi naknadnega podajanja smernic na že izdelan osnutek akta hkrati jemljejo pravico odločanja glede variant rešitev posegov v prostor. Nejasno je število potrebnih ponovitev javne razgrnitve, da bi ustrezno izpolnili načela Aarhuške konvencije.

Za povečanje razumljivosti prostorske zakonodaje so intervjuvanci omenili več rešitev. Najprej predlagajo zakonodajalcu, da bi testiral razumljivost določil vsakega zakona, še preden bi ta stopil v veljavo. Ne glede na rešitve zakona je treba urediti terminologijo v stroki, ki bo jasna in veljavna dlje časa, namesto da se posamezni pojmi sedaj opredeljujejo v besedilih odlokov OPN. Ker gradivo za terminološki slovar prostorskega planiranja že obstaja, ga je treba dokončno urediti in izdati. Kot konkretno rešitev so intervjuvanci predlagali odpravo delitve poimenovanja na razpršeno gradnjo in poselitev in nadomestno opredelitev meril ravnanja s takšnimi območji.

## **5.4 OCENA PO KRITERIJU IZVEDLJIVOST**

### **5.4.1 Primerjalna analiza zakonov**

#### **5.4.1.1 Razdelitev pristojnosti po ravneh**

Ker je izvajanje prostorske zakonodaje močno odvisno od razdelitve pristojnosti in nalog, smo v okviru kriterija izvedljivosti pogledali, ali se ta med zakonodajami kaj spreminja. Glavni igralci v vseh zakonih so država, občine, ministrstvo za okolje in prostor, nosilci urejanja prostora, po dve zakonodaji opredeljujeta še vlogo regij, inšpekcije in načrtovalskih podjetij. V celoti gledano ZUreP največkrat poudarja potrebo po sodelovanju in usklajenosti različnih skupin, vključenih v urejanje prostora.

Medtem ko ZPNačrt opredeljuje le štiri naloge države, in sicer določanje ciljev prostorskega razvoja, izhodišč in usmeritev za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh, načrtovanje

prostorskih ureditev državnega pomena in izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega planiranja na ravni občin, je ZUreP-1 predvideval veliko širši nabor nalog. Ta vključuje izvajanje prostorskih ukrepov, vodenje in izvajanje zemljiške politike, ki pokriva finančne in druge ukrepe, pridobivanje in izkoriščanje finančnih pomoči za stabilnost in razvojno naravnost nepremičninskega trga, promet z nepremičninami za potrebe poselitve, vodenje sistema in zbirke podatkov, razvijanje in spodbujanje strokovnega dela, pripravo in sprejemanje poročil o stanju ter sodelovanje pri zadevah urejanja prostora na mednarodnem območju. Poudarek na izdelavo strokovnih podlag in usmerjeno poseganje na zemljišča je dal tudi ZUP, ki je določene naloge predpisoval ločeno tudi za geodetsko upravo in splošno upravo. Upravna organizacija je opravljala številne naloge: priprava gradiva za program prostorskih izvedbenih aktov, izpolnitev pogojev za pripravo PIA, organizacija pri pripravi strokovnih podlag, razgrnitev strokovnih rešitev, pridobivanje soglasij, strokovna pomoč občinam pri zadevah urejanja prostora, posredovanje informacij o lokacijah in zbiranje podatkov o predvideni rabi prostora. Vsi trije zakoni dajejo državi pristojnost za načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena, kamor uvrščamo objekte in omrežja gospodarskih javnih služb na področju energetike, prometa, upravljanja z vodnimi viri, varstva okolja in drugih področij, prostorske ureditve, ki segajo na območje več občin in so zaradi svojih gospodarskih, socialnih, kulturnih in varstvenih značilnosti pomembne za prostorski razvoj RS. Skoraj enak člen v ZUreP-1 in v ZPNačrt opredeljuje nadomestno ukrepanje države, ko ima država pravico posegati v pristojnosti lokalne skupnosti v primeru ogroženosti življenja ali zdravja ljudi, potencialnega nastanka škodljivih posledic za okolje in življenje živali, v primeru motenj izvajanja državnih in lokalnih gospodarskih javnih služb, krajše GJS, ter neizvrševanja z zakonom predpisanih obveznosti. Če je treba, lahko država s predhodnim opozorilom občine tudi sprejme prostorski akt, pri čemer nosi stroške občina.

Ena večjih težav najnovejšega zakona je kadrovska preobremenjenost ministrstva za okolje in prostor. Po primerjavi ZUreP-1 in ZPNačrt je nekaj nalog ministrstva ostalo istih, na primer priprava predpisov o vsebini, obliki in načinu priprave prostorskih aktov, priprava in sprejem državnih prostorskih aktov, priprava skupnih prostorskih aktov, vodenje podatkov baz o upravnih aktih in pravnih režimih, pregled osnutkov in predlogov OPN ter priprava skupnih prostorskih aktov. Po ZUreP-1 je bila država skupaj z občinami zadolžena za pripravo RZPR, po ZPNačrt sodeluje v primeru državnega in regionalnega prostorskega načrta. Po novem zakonu mora MOP izvajati več nalog, saj je zadolžen za odločanje o izdelavi celovite PVO za posamezne OPN, presojanje okoljskega poročila v postopku izdelave OPN, usklajevanje med občinami in nosilci urejanja prostora (te naloge po sprejeti noveli nima več), pripravo prikaza stanja prostora in dajanje smernic za poselitve (po sprejeti noveli). Po ZUreP-1 je bilo ministrstvo zadolženo za spremljanje dogajanja v prostoru, analizo stanja in trendov prostorskega razvoja, analizo izvajanja SPRS ter drugih državnih in skupnih prostorskih aktov in nazadnje za pripravo obveznega poročila vsaka štiri leta. Na podlagi poročila je ministrstvo lahko predlagalo ukrepe za nadaljnji prostorski razvoj in spremembe državnih predpisov za urejanje prostora. Priprava obveznega poročila je bila zapisana samo v ZUreP-1, določene kratkoročne analize stanja in sprememb so za zakonodajo iz leta 1984 izdelovali v okviru priprave in prenove srednjeročnih sestavin.



Vlada RS je ohranila večino nalog iz ZUreP-1, vendar ji ni treba več potrjevati dopolnjenega predloga RZPR, presojati javne koristi in predstaviti DZ RS poročilo o stanju na področju urejanja prostora, mora pa odločati o ustreznosti občinskih prostorskih ureditev na območju predvidenega državnega prostorskega načrta. To območje je namreč izvzeto iz občinskega prostorskega načrta. Vlada RS ima po novem zakonu večjo vlogo pri določanju lokalnega prostorskega razvoja, zato je prostorsko načrtovanje sedaj bolj centralizirano kot prej. Državni zbor RS je v obeh zakonih zadolžen za sprejem državnega strateškega prostorskega akta.

Vloga sektorjev je v zakonih opredeljena različno. Po zakonodaji iz leta 1984 sektorji sodelujejo pri pripravi občinskih prostorskih aktov, dajejo strokovno pomoč, se medsebojno obveščajo ter skrbijo za pripravo strokovnih podlag in planskih aktov. Po ZUreP-1 sodelujejo z MOP pri pripravi predpisov in razvojnih dokumentov posameznih dejavnosti s prostorsko razsežnostjo, dajejo pobudo za pripravo državnih in regionalnih prostorskih aktov, posredujejo podatke in predloge ter vodijo kataster o omrežjih in objektih GJS. Podrobneje je vloga sektorjev opredeljena prek nosilcev urejanja prostora, ki dajejo smernice na osnutek in mnenja na predlog ter imajo tako delno odločevalsko moč glede posegov v prostor. Poleg podajanja smernic so morali nosilci po starem zakonu skrbeti za upoštevanje javne koristi pred zasebno, medsebojno izmenjevati podatke, zagotavljati sledljivost sprememb podatkov, vzpostaviti in voditi prostorske podatke, po ZPNačrt pa lahko zahtevajo oceno skladnosti prostorskega akta z ustavo in zakonom.

Zadolžitve regije v ZUreP-1 in ZPNačrt se razlikujejo v skladu z določili in vlogo regionalnih prostorskih aktov. Medtem ko je ZUreP-1 jasno uvedel vmesno raven med državo in občinami, na kateri se v regionalni zasnovi prostorskega razvoja opredelijo usmeritve za prostorski razvoj, zasnovo rabe in dejavnosti v prostoru, usmeritve za pripravo državnih lokacijskih načrtov in občinskih prostorskih aktov ter načrtujejo območja naravnih vrednot, ZPNačrt regionalno planiranje zoži na regionalni prostorski načrt in na načrtovanje posameznih prostorskih ureditev, ki so se prej načrtovale z medobčinskim lokacijskim načrtom, na primer prostorske ureditve, neposredno namenjene opravljanju lokalnih (ne)gospodarskih javnih služb. Razlika je tudi v pripravljavcu, saj sta to po ZUreP-1 MOP in programski svet regije, po ZPNačrt pa občine. Posebnost ZPNačrt je opredelitev povezave med razvojnim in prostorskim načrtovanjem, saj izdelava RPN omogoča uresničevanje projektov regionalnega razvojnega programa. Oba zakona v prehodnih določbah omenjata prenos določenih nalog prostorskega načrtovanja na pokrajine v primeru njihove ustanovitve, podrobne določitve zadolžitvev pa bodo sprejete z zakonom. Zakonodaja iz leta 1984 sicer ne opredeljuje nobenega regionalnega prostorskega akta, zapoveduje pa sodelovanje dveh ali več občin v postopku priprave in usklajevanja prostorskega izvedbenega akta za rabo skupnih naravnih virov, gradnjo objektov in naprav, na primer v postopku priprave urbanistične ali krajinske zasnove, ki sega na območje dveh ali več občin.

Poleg države imajo glavne pristojnosti v prostorskem planiranju občine, saj morajo določiti cilje in izhodišča prostorskega razvoja občine ter predpisati pogoje za umeščanje posegov v

prostor. ZPNačrt daje poudarek določitvi rabe prostora in nalogam občin v postopku priprave prostorskih aktov, medtem ko ZUreP-1 opredeljuje številne dodatne naloge občin: izvajanje prostorskih ukrepov, vodenje in izvajanje aktivne zemljiške politike, opremljanje zemljišč in tako kot na državni ravni spremljanje stanja na področju urejanja prostora – pripravo poročila o prostorskem razvoju in objavo na krajevno običajen način. ZUreP-1 različno od ZPNačrt posebej opredeljuje financiranje izdelave prostorskih aktov in uvaja možnost ustanovitve sklada, javne agencije ali druge inštitucije, ki bi organizacijsko in finančno podprla izvajanje zemljiške politike. Po zakonodaji iz leta 1984 je izvršni svet občinske skupščine (danes občinski svet) odločal o izbiri rešitev, pripravljenih za izvedbo posameznega izvedbenega akta, občinski upravni organ pa lokacijska dovoljenja. Tako ZUreP-1 kot starejša zakonodaja in zakon o lokalni samoupravi omogočajo skupno uresničevanje nalog več občin.

Zakonodaja iz leta 1984 in ZUreP-1 sta predvidela različne kadrovske rešitve za urejanje prostora. Po letu 1984 so bile to upravne organizacije za družbeno/urbanistično načrtovanje, ki so izvajale organizacijske in strokovne naloge urejanja naselij in drugih posegov v prostor za eno ali več občin. ZUreP-1 je uvedel instrument občinskega urbanista, s katerim je zakonodajalec tudi v majhnih občinah želel zagotoviti strokovnost in zakonitost opravljanja nalog urejanja prostora, svetovanje županu, pregled nad popolnostjo gradiv, obravnavanih v občinskem svetu, in koordinacijo nalog, ki jih za občino opravljajo pravne in fizične osebe. Po zakonu bi morala namreč vsaka občina imeti službo za urejanje prostora ali zagotoviti sodelovanje najmanj ene osebe z izpolnjenimi pogoji prostorskega načrtovalca po ZGO. Kot je opredeljeno v 161. členu, ki je po preglednici veljavnosti členov ZUreP-1 po sprejetju ZPNačrt še vedno v celoti veljaven, občinski urbanist v občini ne sme nastopati kot izdelovalec predlogov prostorskih aktov niti projektne dokumentacije za novogradnje, lahko pa je nadzornik. Čeprav je člen o občinskem urbanistu še v celoti veljaven, se v praksi ne izvaja več. Neizvajanje je najverjetneje posledica 187. člena, ki naj bi se uporabljal v celoti ali deloma in pravi, da morajo občine občinskega urbanista zagotoviti dve leti po uveljavitvi zakona, česar pa nihče ne zahteva ali nadzoruje.

Enako pomanjkljiv, kot je ZPNačrt glede reševanja kadrovske preskrbljenosti občin, je tudi na področju inšpekcije, kjer še vedno veljajo določila ZUreP-1. Najustreznejša določila glede inšpekcije vsebuje ZUN, ki je zahteval v vsaki občini občinsko urbanistično inšpekcijo, zadolženo za nadzor nad izvajanjem sprejetih prostorskih izvedbenih aktov, ustreznosti projektne dokumentacije, odrejanje ukrepov po zakonu ali drugih nalog po posebnih predpisih. Poleg tega je občinska urbanistična inšpekcija lahko sodelovala pri pripravi prostorskih izvedbenih aktov, kar danes ni več mogoče. Državna inšpekcija je izvajala nadzor nad delovanjem občinske, izvajanjem DLN, posredovala namesto občinske in od nje zahtevala določene ukrepe, zbirala poročila in sodelovala pri pripravi DLN. Danes je vlogo urbanistične inšpekcije prevzela gradbena inšpekcija, vodena znotraj MOP, občin ali pogosto kot medobčinski organ. Njeno delovanje vključuje pregled terena, izveden na lastno pobudo ali pritožbo, in odkrivanje kršitev, kar se trenutno izvaja v precej okrnjenem obsegu. Poleg že omenjenih deležnikov vsebinske naloge izvajajo zlasti načrtovalska podjetja. ZPNačrt razen načela o strokovnem delovanju ne vsebuje določil glede pristojnosti stroke v

prostorskem načrtovanju, ZUN in ZUreP-1 rešujeta to različno. ZUN poudarja interdisciplinarnost in zahteva sodelovanje več strok pri poseganju v prostor – podjetje lahko izdeluje lokacijsko dokumentacijo le, če je urbanistično načrtovanje njegova glavna dejavnost in ima v delovnem razmerju najmanj dva načrtovalca z visoko izobrazbo za urbanistično načrtovanje, najmanj enega načrtovalca z visoko izobrazbo za krajinsko načrtovanje, za načrtovanje komunalne opreme naselij, načrtovanje prometa in zvez ter za ekonomske analize. Enakopravnost strok je bila zagotovljena tudi pri možnostih za delo v inšpekciji, kjer je imel inšpektor lahko visokošolsko izobrazbo arhitekturne, gradbene, geodetske, geografske, krajinskoarhitekturne, komunalne ali pravne smeri.

ZUreP-1 pomeni v tem pogledu korak nazaj, saj je opravljanje dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja opredelil drugače in v nasprotju z zahtevo po interdisciplinarnosti. Osnovo za delitev pristojnosti posameznih strok v prostorskem načrtovanju predstavlja določilo 156. člena, ki pravi: *»Zaradi zagotavljanja javnega interesa in interesa naročnikov ter metodološke enotnosti strokovnega dela so pogoji za prostorsko načrtovanje povezani s pogoji za projektiranje arhitekture in krajinske arhitekture ter z merili za kakovostno opravljanje drugih strokovnih opravil, povezanih s prostorskim načrtovanjem.«* Na podlagi tega so bile z ZGO vpeljane tri licence, s katerimi se največje pristojnosti in možnosti za delo dajejo nosilcem licence A, ki jo lahko prejmejo le arhitekti in omogoča izdelavo vseh prostorskih aktov brez omejitev; krajinski arhitekti lahko pridobijo licenco KA za izdelavo vseh prostorskih aktov razen urbanističnih zasnov, medtem kot druge stroke lahko opravijo le izpit za pridobitev licence P. Licenca P omogoča zelo okrnjeno dejavnost; izdelavo posameznih sestavin državne in občinske prostorske strategije, samostojno izdelavo regionalnih prostorskih zasnov in posameznih sestavin občinskega prostorskega reda. Licence, vpeljane leta 2003, so v že tako razdvojeno stroko vnesle še dodatno, umetno delitev, ki nasprotuje načelu interdisciplinarnosti.

#### **5.4.1.2 Opredelitev prostorskih aktov**

Opredelitev prostorskih aktov poleg ureditve načrtovalskega postopka in pristojnosti prostorsko zakonodajo najbolj razlikuje med seboj. Za boljši pregled smo ločeno izdelali preglednico za strateške in izvedbene akte. Na področju strateškega planiranja so zakoni iz leta 1984 in ZUreP-1 precej močnejši od ZPNačrt, po katerem je strateški prostorski akt le državni strateški prostorski načrt. Občinski strateški prostorski načrt kot samostojen akt ni obvezen in ga občine lahko izdelajo v okviru OPN. Strateški vidik je bil tako veliko bolj poudarjen v dolgoročnih in srednjeročnih aktih, ki so se pripravljali od leta 1984 dalje in so v večini občin še vedno veljavni. V vseh treh zakonih se skladnost dokumentov preverja po načelu subsidiarnosti: državni akt je nadrejen regionalnemu, ta pa lokalnemu, strateški akt pogojuje izvedbenega, ki ga ta ne more spreminjati, kasneje sprejeti akt prevlada nad starejšim aktom. Na izvedbeni ravni je največ aktov predpisovala zakonodaja iz leta 1984, in sicer lokacijski načrt za posamezne infrastrukturne objekte in naprave, zazidalni načrt za novogradnje in ureditveni načrt za prenovo in obnovo, medtem kot novejša zakonodaja predvidevajo le lokacijski načrt in prostorski red občine oziroma podrobni prostorski načrt in

državni prostorski načrt. Glede aktov na regionalni ravni je bil najbolj dosleden ZUreP-1 z uvedbo strateškega in izvedbenega akta, medtem ko ZPNačrt opredeljuje le izvedbenega.

Preglednica 13: Strateški prostorski akti v prostorski zakonodaji iz let 1984, 2003 in 2007  
 Table 13: Strategic spatial acts in spatial planning legislation from 1984, 2003 and 2007

	ZUP, ZUNDP	ZUreP-1	ZPNačrt
Državni	dolgoročni plan SRS srednjeročni plan SRS	strategija prostorskega razvoja Slovenije; prostorski red Slovenije	državni strateški prostorski načrt
Regionalni, skupni	/	regionalna zasnova prostorskega razvoja	/
Občinski, lokalni	dolgoročni plan občine z urbanističnimi in krajinskimi zasnovami; srednjeročni plan občine	strategija prostorskega razvoja občine z urbanističnimi in krajinskimi zasnovami	(občinski strateški prostorski načrt)

Vir: ZUP, ZUNDP, 1984; ZUreP-1, 2003; ZPNačrt, 2007.

Preglednica 14: Izvedbeni prostorski akti v prostorski zakonodaji iz let 1984, 2003 in 2007  
 Table 14: Implementing spatial acts in spatial planning legislation from 1984, 2003 and 2007

	ZUP, ZUNDP	ZUreP-1	ZPNačrt
Državni	/	državni lokacijski načrt	državni prostorski načrt
regionalni, skupni	/	medobčinski lokacijski načrt	regionalni prostorski načrt
Občinski, lokalni	prostorski ureditveni pogoji lokacijski načrt zazidalni načrt ureditveni načrt	občinski lokacijski načrt prostorski red občine	občinski prostorski načrt občinski podrobni prostorski načrt

Vir: ZUP, ZUNDP, 1984; ZUreP-1, 2003; ZPNačrt, 2007.

Veljavnost prostorskih aktov po ZUreP-1 razen za LN ni bila omejena, opredeljeno je razmerje veljavnosti aktov, če za določeno območje akt preneha veljati. Obvezne priloge vsakega prostorskega akta so različne za oceno stroškov za izvedbo in financiranje, določeno v ZUreP-1, in za okoljsko poročilo po ZPNačrt.

Na državni ravni vsi trije zakoni predvidevajo opredelitev izhodišč in ciljev prostorskega razvoja države in strateških usmeritev razvoja dejavnosti v prostoru ter določil izhodišča za koordinacijo politik v prostoru. Državni strateški prostorski akt po ZUreP-1 je bil časovno neomejen, v vsebini se razlikuje od državnega strateškega prostorskega načrta v večji splošnosti, saj predvideva zasnovo prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja, razvoj prostorskih sistemov na regionalni

in lokalni ravni, zlasti za poselitev, gospodarsko infrastrukturo in krajino ter ukrepe za izvajanje SPRS. DSPN je na drugi strani namenjen predvsem usmeritvam za načrtovanje prostorskih ureditev državnega in lokalnega pomena ter za prostorski prikaz razvojnih projektov iz drugih državnih razvojnih dokumentov: razvojne strategije energetske, prometne, kmetijske, kulturne in drugih politik. To nasprotuje pristopu SPRS, saj je ta dokument predstavljal usmeritve za druge politike in tako prostor postavljala nad druge sektorje, medtem ko je pri DSPN ravno obratno – prostor le povzema načrte posameznih sektorjev in jih umesti v prostor.

Dodaten strateški dokument na državni ravni po ZUreP-1 je Prostorski red Slovenije, ki določa temeljna pravila za urejanje prostora na vseh prostorskih ravneh, s čimer naj bi zagotovili enotno izvajanje zakona in opredelitev pogojev za načrtovanje in graditev objektov državnega pomena. Vpeljana pravila imajo različno pravno veljavo – določila je treba obvezno upoštevati, za usmeritve je dovolj smiselno upoštevanje, priporočila so le strokovni napotki. Prostorski red je za celotno Slovenijo opredelil teoretična izhodišča reševanja prostorskih problemov, način uveljavljanja posameznih prostorskih ukrepov, opremljanje zemljišč za gradnjo in način upoštevanja javne koristi.

Državni lokacijski načrt in državni prostorski načrt sta po namenu identična dokumenta, saj se pripravljata za načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena. Poudarek DPN je uporaba v primeru sanacije posledic naravnih in drugih nesreč. Glavna razlika med DLN in DPN je obseg načrtovanega prostora: DLN se pripravlja za posamezno prostorsko ureditev ne glede na obseg območja posega, medtem ko DPN ureja celotno območje, na katerem se ta prostorska ureditev izvaja. DPN tako omogoča državi poseganje v pristojnosti občin in onemogoča občinam načrtovanje rabe teh območij v OPN brez dovoljenja Vlade RS. Občina mora za izbrano prostorsko ureditev lokalnega pomena na območju priprave DPN utemeljiti potrebo po poseganju v območje DPN. Vlada nato preveri možnost izvedbe in v 60 dneh izda soglasje ali zavrnitev. Po ZUreP-1 se DLN pripravlja za eno ureditev in posega v prostor občine le v okviru priprave in izvedbe te ureditve, zato vsebino DLN sestavljajo lokacijski pogoji za pripravo projekta, za pridobitev gradbenega dovoljenja ter potencialni prostorski ukrepi.

Na regionalni ravni se dokumenta, predvidena po ZUreP-1 in ZPNačrt, razlikujeta po vsebini in pripravi. Medtem ko RZPR predstavlja usklajevalni in usmerjevalni dokument, s katerim pripravljamo prostorske ureditve na območju več občin, združenih v regijo, na primer infrastrukturo, varstvo vodnih virov, varstvo pred naravnimi nesrečami in gospodarjenje z naravnimi viri, RPN služi prostorskemu umeščanju projektov, določil v RRP in posamičnih, dogovorjenih prostorskih ureditev več občin. Z vidika usklajevanja razvojnih in prostorskih politik je novejši pristop pozitiven, vendar določeni RRP prostorski vidik slabo pokrivajo in vsebujejo le manjše število prostorskih projektov. V RPN se ponovno pokaže pasivna vloga prostorskega načrtovanja, ki le povzema iz drugih dokumentov brez lastnega prispevka k bolj kakovostnemu prostorskemu razvoju. Za RZPR je bila dopuščena možnost, da v primeru njene izdelave po pravilih SPRO lahko nadomesti strategijo za vse občine ali njihove dele.

Enako tudi RPN lahko nadomesti OPN na določenem območju in spremeni namensko rabo. V povezavi z RRP je ZUreP-1 dodatno predvidel možnost sočasne priprave obeh dokumentov. Postopek priprave obeh dokumentov je podoben, razen ustanovitve programskega sveta za pripravo RZPR, pobudnika, ki je pri RZPR sestavljen iz predstavnikov MOP, sektorskih ministrstev, RRA in zainteresiranih občin, za RPN pa so zadolžene le občine, ki v postopku potrjujejo posamezne faze priprave akta. Za RZPR so bile posebej izpostavljene priprava več variant, javna razgrnitev v vseh občinah in možnost skupne priprave z RRP. V obeh primerih sta dokumenta sprejeta s potrditvijo občinskih svetov občin.

Na občinski ravni se pripravljajo podobni dokumenti kot na državni: dolgoročni in srednjeročni plan občine po zakonodaji iz leta 1984, strategija prostorskega razvoja občine po ZUreP-1 in občinski prostorski načrt po ZPNačrt. Najbolj ohlapna je SPRO z usmeritvami za razvoj dejavnosti v prostoru in njegovo rabo, saj OPN določa še izvedbeni del in v njem območja namenske rabe prostora, prostorske izvedbene pogoje in območja, za katera se pripravi OPPN. Prostorski izvedbeni pogoji so po ZUreP-1 opredeljeni v prostorskem redu občine. V OPN občine zapišejo usmeritve za razvoj poselitve, krajine, za določitev namenske rabe zemljišč, medtem ko se v SPRO predvideva zasnova razvoja posameznih elementov prostora. Zasnovo predvideva tudi dolgoročni plan, in sicer za območje kmetijskih zemljišč in gozdov, pridobivanje rudnin, poselitev, območja odlagališč odpadkov in za vodnogospodarske ureditve. Za infrastrukturo je treba pripraviti usmeritve. OPN med določili posebej izpostavlja območja razpršene gradnje za sanacijo in smotrno načrtovanje razpršene poselitve. ZPNačrt uvaja enoto urejanja prostora, znotraj katere se na parcelo natančno opredelijo oblikovne značilnosti, pogoji poseganja in omejitev v prostoru. Prilagodljivost določene namenske rabe je jasno opredeljena v dolgoročnem načrtu, po katerem območij posebnega pomena za razvoj in namenske rabe ne smemo spreminjati in imajo meje natančno določene, medtem ko se za ostala območja namenska raba dokončno uskladi in razmeji s srednjeročnim načrtom.

V vseh treh zakonodajah je bil utemeljen tudi natančnejši dokument za načrtovanje urbanih naselij – urbanistična zasnova ali po ZPNačrt urbanistični načrt, vendar dokument ni imel vedno enake veljavnosti. Medtem ko je bila njegova priprava po zakonodaji iz let 1984 in 2003 obvezna, po ZPNačrt predstavlja le strokovno podlago. Z urbanistično zasnovo po ZUreP-1 so občine podrobneje določile strategijo prostorskega razvoja naselja z rešitvami funkcionalne in oblikovne skladnosti posameznih območij za mesta, lokalna središča in druga naselja z območij širitve ali prenove. Vsako naselje je bilo razdeljeno na zaokrožene prostorske in funkcionalne enote, znotraj katerih se je podrobneje opredelila namenska raba zemljišč, oblikovni pogoji ter širše določila območja in koncept širitve ali prenove naselja, zasnova informacijskih sistemov, ureditev zelenih in športnih površin, ureditev v zvezi z varstvom pred naravnimi nesrečami, usmeritve za varstvo okolja in drugo. Ker je opredelitev na enoto urejanja natančno že del OPN, se v najnovejšem urbanističnem načrtu opredelijo le območja javnih površin, prometne ureditve, zelene površine naselja, temeljne strukture naselja z elementi urbanističnega in arhitekturnega oblikovanja ter gospodarske javne službe v naselju.

Podobno vlogo kot urbanistični načrt je imela po starem krajinska zasnova za odprt prostor izven mestnih območij. Po ZUreP se je krajinska zasnova pripravljala za območja z družbenim interesom zaradi krajinskih in drugih vrednot človekovega okolja, ki bi jih lahko ogrozili različni interesi in večji posegi. Po ZUreP-1 je bila predvidena priprava tudi za širša zavarovana območja, za posege v krajino, na območja kulturne dediščine in za degradirana območja. ZPNačrt krajinske zasnove ni vključil med svoje prostorske akte.

Medtem ko se po ZPNačrt izvedbeni pogoji in merila določajo v OPN, prejšnji zakonodaji za to predvidevata dva dodatna dokumenta. Po zakonodaji iz leta 1984 so vsebine dolgoročnega načrta konkretizirali v srednjeročnih planskih aktih, v katerih so določili območja stavbnih zemljišč za gradnjo in širjenje ali prenovo naselij, skupaj s površinami in mejami, pogoje za usklajevanje različnih interesov glede razmestitev dejavnosti na posamezno območje, zmogljivost objektov, pogoje za urbanistično, arhitektonsko in krajinsko oblikovanje, za varovanje naravnih vrednot in izboljšanje bivalnega okolja. Podobno vsebino imajo prostorski redi, in sicer določitev namenske rabe prostora, merila in pogoji, členitev območij na prostorske in funkcionalne enote ter ukrepi za izvajanje prostorskega reda. Za razliko od OPN in prostorskega reda načrt ni predstavljal osnove za izdajanje lokacijskih dovoljenj.

ZUN je s štirimi različnimi akti vpeljal najobširnejši sistem izvedbenih aktov. Prostorski ureditveni pogoji so predstavljali najbolj splošen dokument, s katerim so se opredelili le najbolj splošni posegi na določenem območju ter urbanistični in oblikovalski pogoji za vse vrste posegov urejanja prostora. Ni bil podlaga za izdajo lokacijskega dovoljenja, je pa pomenil glavno osnovo za pripravo konkretnjših izvedbenih aktov za zaokrožena območja izven ureditvenih območij naselij, za posamezno ureditveno območje naselja ali za funkcijsko zaokroženo območje naselja. Po vsebini, a ne po pravni veljavnosti, je precej podoben prostorskemu redu, saj razen manjših posegov, kot so dozidave in nadzidave, dopolnilne gradnje ni dopuščal.

Lokacijski načrt (LN), v ZPNačrt poimenovan občinski podrobni prostorski načrt (OPPN), je najpodrobnejši prostorski akt. V 80. letih 20. stoletja se je izdeloval za posamezne infrastrukturne objekte in naprave, po ZUreP-1 za območja kompleksnejše gradnje na zahteve občine ali investitorja. ZPNačrt je uporabnost OPPN razširil na sanacijo razpršene gradnje, razvoj in širitev naselij, odpravo posledic naravnih in drugih nesreč in predstavlja podlago za pridobitev gradbenega dovoljenja. Zakon iz leta 1984 je poleg LN omogočal še izdelavo zazidalnega (ZN) in ureditvenega načrta (UN). Prostorski akti so bili različni po namenu. LN je bil potreben za infrastrukturne objekte, ZN za nova naselja, večja območja novogradenj znotraj naselij in nova industrijska ali turistična območja izven naselij, in UN za prenovo, dopolnilno gradnjo, komunalno sanacijo naselij, urejanje zelenih in rekreacijskih površin in druge posege, ki niso graditev. ZUreP-1 je LN glede na prostorsko raven opredelil kot državni, medobčinski, občinski in pogojni lokacijski načrt. Občinski lokacijski načrt je nadomestil zazidalnega in ureditvenega, pogojni se je pripravljala, če investitor ni imel v lasti zemljišč, in je veljal največ štiri leta. Možnost izdelave pogojnega LN je bil eden izmed

poskusov ZUreP-1 za zagotovitev prilagodljivosti načrtovanja. Po vsebini sta si občinski lokacijski načrt (OLN) in OPPN precej podobna, s tem da je moral OLN vsebovati izjavo o usklajenosti s četrtno skupnostjo in tamkajšnjimi lastniki ter način financiranja izvedbe. ZUreP-1 je kot dodatno možnost financiranja uvedel urbanistično pogodbo med javnim sektorjem in investitorjem. Investitor se obveže, da bo plačal izgradnjo infrastrukture na nekem območju, zato se mu kasneje v zameno odpišejo davčne obveznosti do občine ali države. Novost med zahtevami pri pripravi OPPN je obvezna izdelava konservatorskega načrta, če je prostorski akt namenjen celoviti prenovi območja.

Posebnost zakonodaje iz leta 1984 je lokacijska dokumentacija – podlaga za predhodno presojo posega. Soglasje prostorskih organov in deležnikov je investitor lahko pridobil le ob predložitvi prostorskih ureditvenih pogojev, podatkov o obstoječem stanju zemljišča in objektov, na katere se nanaša poseg, investitorjevih podatkov o zmogljivosti objekta, o pričakovanih vplivih objekta in na podlagi natančnega opisa posega.

#### **5.4.2 Mnenje občin**

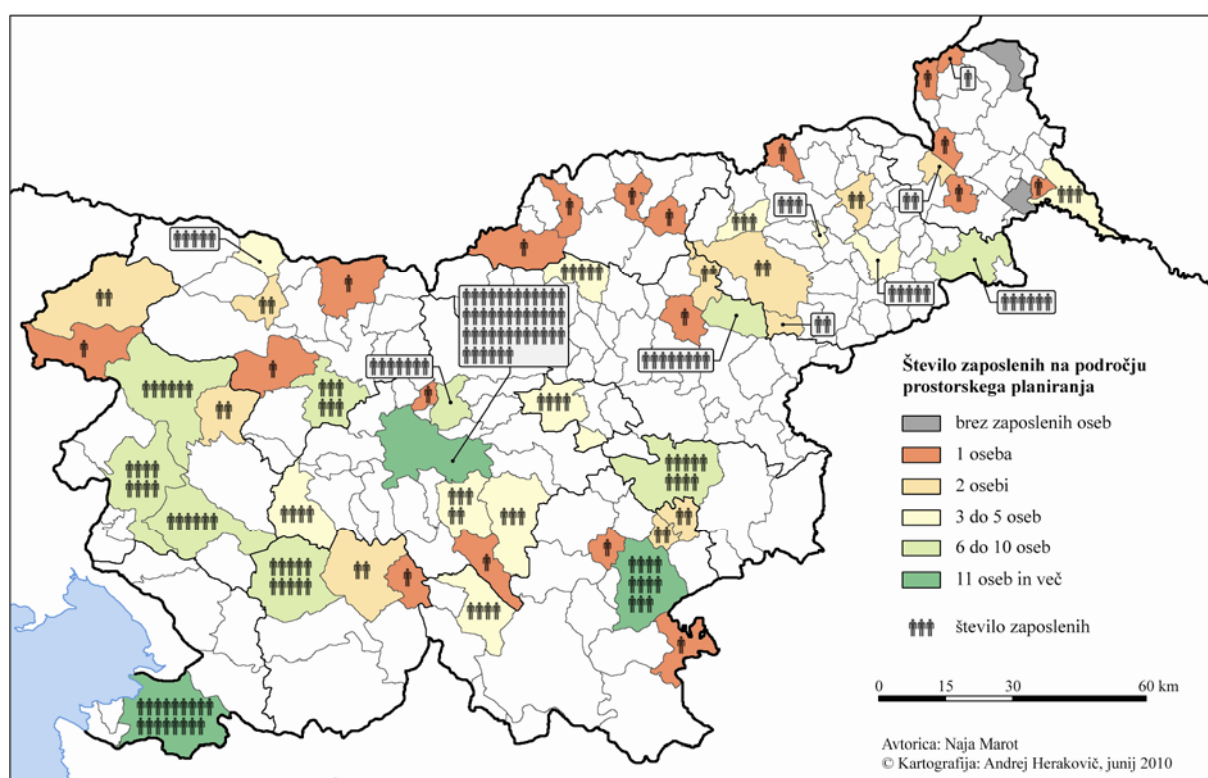
##### **5.4.2.1 Kadrovske rešitve za področje prostorskega planiranja**

Kadrovska ustreznost občin je bila ocenjena z več kazalniki. Najprej so občine (54) na intervalni lestvici od 1 – popolnoma neustrezen do 5 – zelo ustrezen same ocenile ustreznost oddelka za okolje in prostor oziroma »kapaciteto« oseb, zadolženih za urejanje prostora. Povprečna ocena kadrovske ustreznosti znaša 3,4, nekje na meji med delno ustrežno in ustrežno. Največ občin (23) je izbralo oceno ustrezen, delno je zadovoljnih 20 občin. Neustrezno oceno je podalo 6 občin, skupaj 11,1 %. Preverili smo, ali obstaja razlika v oceni kadrovske ustreznosti glede na tip uprave. Občine z enovito upravo so manj zadovoljne s kadrovsko »preskrbljenostjo« za potrebe urejanja prostora, saj je 31 občin dalo povprečno oceno 3,2 – delno ustrežno (mediana in modus oba 3), medtem ko je 23 občin z razdeljeno upravo bolj zadovoljnih s kadrovskimi rešitvami, saj znaša povprečna ocena 3,7 – ustrežno (mediana in modus oba 4).

##### Število zaposlenih za področje prostorskega planiranja

Število zaposlenih za prostorsko načrtovanje se med občinami precej razlikuje. Skupaj je v 55 občinah zaposlenih 220,5 osebe, brez Mestne občine Ljubljana znaša vsota 178,5 osebe. Kot prikazuje preglednica 15, je povprečno število zaposlenih štiri oziroma tri. Največ občin (19) ima zaposleno eno osebo, sledi 10 občin z dvema zaposlenima. Manjše občine imajo zaposleno eno osebo ali manj, saj zaradi majhnosti občinske uprave ena oseba poleg prostorskega planiranja pokriva več področij. Večje občine zaposlujejo v povprečju od 6 do 11 oseb. V številu zaposlenih na oddelku za okolje in prostor močno izstopa Mestna občina Ljubljana z 42 zaposlenimi.





Slika 17: Prikaz števila zaposlenih na področju prostorskega planiranja  
 Figure 17: Number of employees in spatial planning field

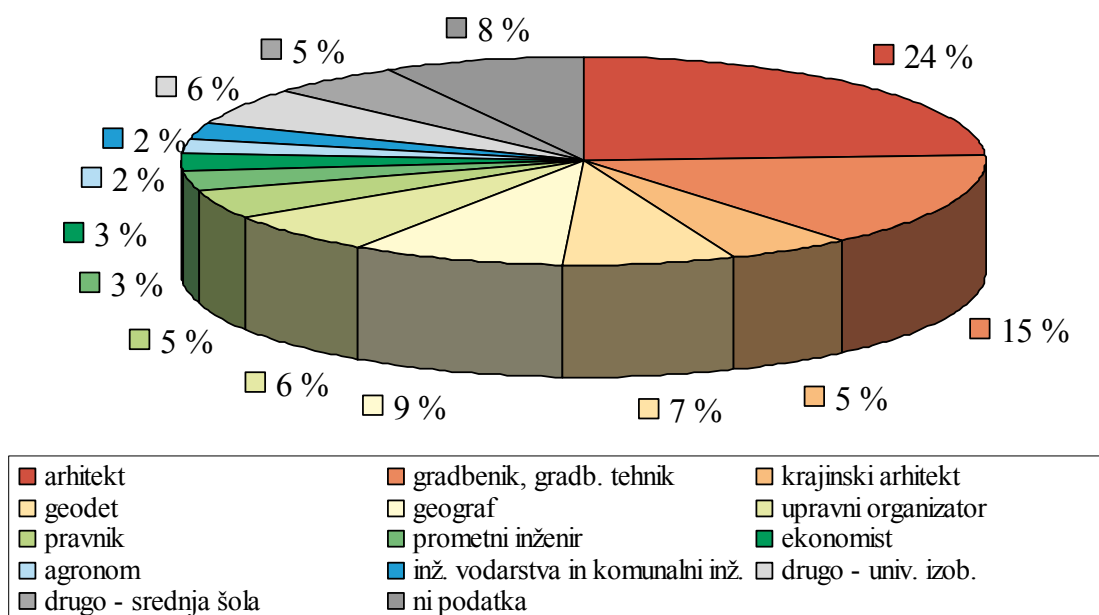
Preglednica 15: Število oseb, zaposlenih za prostorsko planiranje, po slovenskih občinah  
 Table 15: Number of persons employed in the spatial planning field in Slovenian municipalities

	Z MOL	Brez MOL
N	55	54
Skupno število zaposlenih	220,5	178,5
Najmanjše število zaposlenih	0	0
Največje število zaposlenih	42	17
Povprečno število zaposlenih	4,0	3,3
Mediana števila zaposlenih	2	2
Modus števila zaposlenih	1	1
Odstopanje števila zaposlenih od povprečne vrednosti	± 6,1	± 3,3

#### Izobrazba zaposlenih za področje prostorskega planiranja

Izobrazbena struktura kadrov, vsega skupaj 220,5 osebe, je zelo raznolika in interdisciplinarna. Izstopajo arhitekti s 24 %, sledijo druge prostorske stroke, kot so geografi (9 %), geodeti (7 %), gradbeniki (9 %) in gradbeni tehniki (6 %), krajinski arhitekti (5 %), prometni inženirji (3 %), komunalni inženirji in inženirji vodarstva (2 %) ter agronomi 2 %. Večji delež zasedajo še upravni organizatorji s 6 %, pravniki s 5 % in ekonomisti s 3 %.

Ostale univerzitetne izobrazbe, kot so geolog, strojnik, kemik, ekolog, sociolog, , gozdar, zootehnik in elektroinženir, so zastopane manj kot štirikrat in skupaj predstavljajo 6 %. Podatkov nismo pridobili za 7 % zaposlenih. Od občin smo pridobili tudi podatek o stopnji dosežene izobrazbe oseb z višjo stopnjo izobrazbe od sedme. Za urejanje prostora tako v občinskih upravah skrbi tudi deset magistrrov prostorskih ved (urbanizem, varstvo okolja, geografija) in en doktor s področja ekologije, ki predstavljajo 5 % vseh zaposlenih.



Grafikon 5: Izobrazbena struktura zaposlenih po stroki  
 Graph 5: Education structure of employees by profession

#### Nadomestne kadrovske rešitve za področje prostorskega planiranja

Čeprav obstajata samo dva tipa občinske uprave: enovita občinska uprava brez notranje delitve na oddelke in razdeljena občinska uprava s posameznimi oddelki, so kadrovske rešitve občin na področju prostorskega planiranja zelo različne. Trideset občin z enovito upravo nima oddelka za okolje in prostor ali druge notranje organizacijske oblike, ampak za urejanje prostora skrbijo delavci, različno poimenovani glede na delovno mesto in področja: (višji) referent za okolje in prostor, (višji) strokovni sodelavec za okolje in prostor (3), svetovalec za okolje in prostor ter višji svetovalec za prostor in gospodarjenje s stavbnimi zemljišči. Poleg teh planiranje pokrivajo še referenti/sodelavci/svetovalci za druga področja: gospodarsko infrastrukturo, investicije, urbanizem in stavbna zemljišča, urbanizem in razvoj, družbene dejavnosti in prostorske zadeve, svetovalec brez področja in koordinator drugih aktivnosti. Na občini se z planiranjem ukvarjajo še župan, občinski tajnik, direktor občinske uprave, izven občine pa direktor javnega komunalnega podjetja in v štirih primerih zunanji občinski urbanist.

Osemnajst občin ima samostojen oddelek za okolje in prostor, dve občini sta ustanovili službo za urejanje prostora in varstvo okolja, dve urad za prostor. Nekaj občin izkorišča možnost zakona o lokalni samoupravi (2007) in so za področje urejanja prostora ustanovile skupno občinsko upravo. Od obravnavanih občin so v skupne občinske uprave vključene:

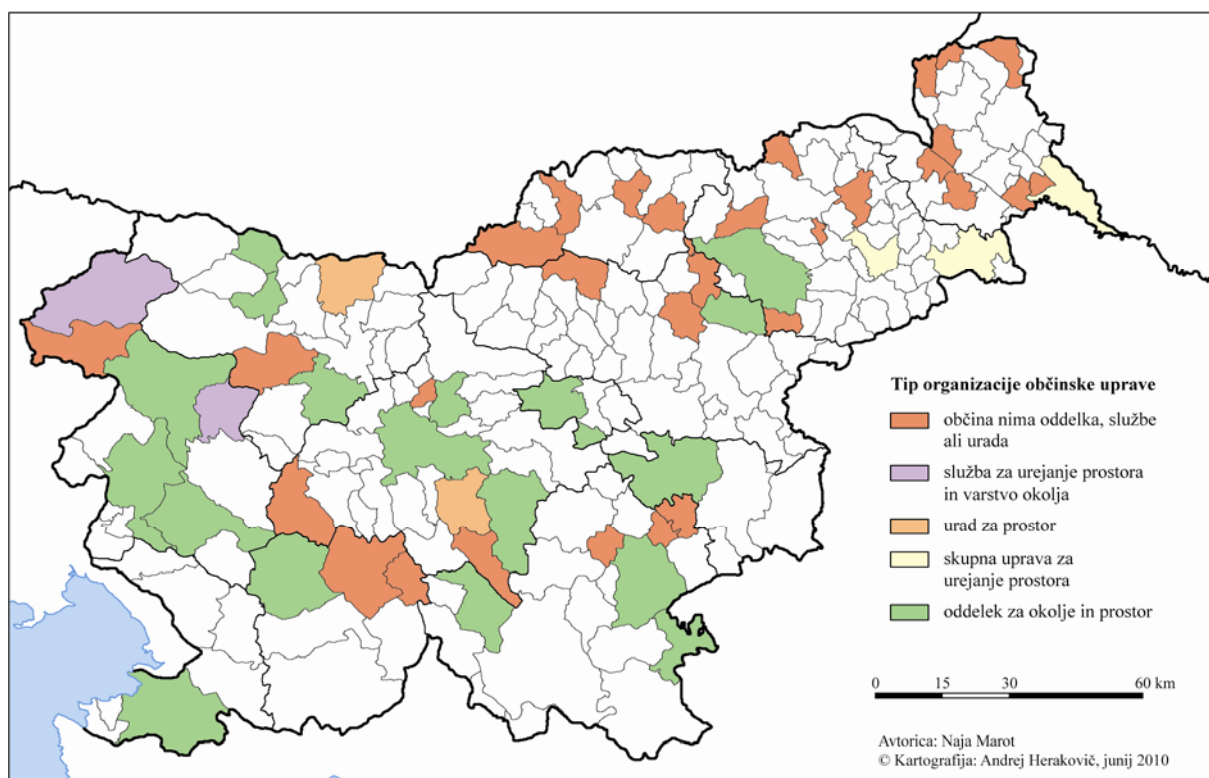
- Ormož: Medobčinska uprava občin Ormož, Središče ob Dravi in Sveti Tomaž – občinska inšpekcija in redarstvo, urejanja prostora ter notranji finančni nadzor.
- Mestna občina Ptuj: Skupna občinska uprava občin Cirkulane, Destrnik, Dornava, Gorišnica, Hajdina, Juršinci, Kidričevo, Majšperk, Markovci, Podlehnik, Starše, Sv. Andraž v Slovenskih goricah, Trnovska vas, Videm, Zavrč, Žetale in Mestna občina Ptuj – urejanje prostora, varstvo okolja, komunalna inšpekcija, redarska služba in gospodarska infrastruktura – cestna dejavnost.
- Lendava: Skupna občinska uprava občin Lendava, Dobrovnik in Kobilje – inšpekcijski nadzor, občinsko redarstvo, urejanja prostora in zagotavljanje ter izvajanje javnih služb.

Vse navedene občine so hkrati tudi vodje skupnih občinskih uprav.

Nekaj občin smo povprašali o kadrovske ustreznosti kar po telefonu ob pridobivanju večjega vzorca. Zaradi majhnosti teh občin se s prostorskim planiranjem največkrat ukvarja nekdo, ki ima še druge naloge. Za potrebe prostorskega planiranja se največkrat posvetujejo z izdelovalci prostorskih aktov, ki občinam svetujejo tudi pri reševanju drugih prostorskih problemov. Kar nekaj občin je izpostavilo pomanjkanje posluha s strani župana, da bi okrepil kadrovske zasedbo za potrebe prostorskega planiranja oziroma zaposlil vsaj eno osebo. Če ta oseba že obstaja, največkrat le vodi postopke, namesto da bi dejansko vsebinsko delala na področju. V eni najmanjših občin pravzaprav ne potrebujejo nikogar, saj je površina občine tako majhna, da probleme lahko rešuje obstoječa uprava.

Organizacija občin ni stalna, ampak se spreminja z novo sistemizacijo. V eni izmed občin so na primer ukinili oddelek za okolje in prostor in urejanje prostora razdelili na dve novi notranji organizacijski enoti: urad za razvoj in investicije ima referat za komunalno in stanovanjsko dejavnost, okolje in prostor ter urejanje stavbnih zemljišč, ki skrbi za pripravo prostorskih aktov, urad za pravne zadeve pa izdaja lokacijske informacije.

Občine smo povprašali o občinskem urbanistu oziroma pooblaščenem načrtovalcu, kot ga predvideva ZUreP-1 (2003, 161. člen). Od 48 občin ima lastnega občinskega urbanista le 12 občin, zunanjšega občinskega urbanista je najelo devet občin. Sedemindvajset občin, torej več kot polovica, občinskega urbanista nima. Nekatere občine so ga imele, a so ga z novo sistemizacijo izgubile. Večinoma občine priložnostno, v primerih priprave OPPN, OPN ali dokumentacije po zakonu o javnih naročilih (ZJN-2, 2006), najamejo zunanjšega občinskega urbanista. Stalno pogodbo za sodelovanje z določenim občinskim urbanistom ali mestnim arhitektom, kot ga poimenujejo, ima manj kot pet občin. Tako vzpostavljeno sodelovanje pomeni pomoč pri pripravi prostorskih aktov in vsakodnevno svetovanje.



Slika 18: Tip organizacije občinske uprave za področje prostorskega planiranja  
Figure 18: Municipalities regarding the type of municipality administration organization in the field of spatial planning

#### Nova delovna mesta

Od sprejema ZUreP-1 je 20 občin odprlo nova delovna mesta, skupaj 23 delovnih mest, za tri občine podatki manjkajo. Občine (21) so zaposlile ljudi z različno izobrazbeno strukturo (arhitekt, krajinski arhitekt, geograf, pravnik, ekonomist, komunalni inženir, inženir prometa, gradbeni tehnik) in za različne naloge: operativne gradbene zadeve, področje gospodarskih javnih služb, urejanje prometa, izdajanje soglasij, razvojni projekti, urbanizem in razvoj, tudi izdelava OPN in OPPN. Občine so odprle od enega (10 občin) do tri delovna mesta, ena občina le polovico mesta, dve sta celo zmanjšali število zaposlenih na tem področju. Večina občin z novimi delovnimi mesti je prebivalstveno srednje velikih do velikih, kot so Jesenice, Zagorje ob Savi, Novo mesto, Postojna in Nova Gorica. Manjše občine so odprle le nekaj novih mest.

#### Potreba po novih delovnih mestih

Potrebo po novih delovnih mestih je izrazilo 32 občin, ki bi skupaj potrebovale 47 delovnih mest, od tega največ – 19 občin – vsaj eno delovno mesto, šest občin tri delovna mesta in štiri občine dve delovni mesti. Preverili smo, ali tip uprave oziroma obstoječe število zaposlenih vpliva na potrebo po delovnih mestih. Povezave ni, saj nova delovna mesta potrebujejo tako občine z enovito/razdeljeno upravo oziroma z manjšim/večjim številom zaposlenih. Poleg zaželenih izobrazb so predstavniki občin zapisali tudi naloge, za katere potrebujejo nove sodelavce. Med izobrazbami je najbolj zaželen arhitekt (8), sledijo krajinski arhitekt (3),

predstavniki drugih prostorskih strok (gradbenik, geograf, komunalni inženir, geodet) in pravniki. Šest občin je navedlo kombinacijo izobrazb, saj so jim pomembnejša znanja uslužbencev kot formalna izobrazba. Tako bi v različnih kombinacijah bodisi zaposlile gradbenika, geografa, geodeta, arhitekta ali krajinskega arhitekta. Naloge novozaposlenih so različne: največ občin (7) potrebuje lastnega občinskega urbanista, tri strokovnjaka za GIS – kartografa, ostale specialista za prostorsko pravo, administrativno pomoč, vzdrževalca evidenc, pomoč pri koordinaciji med pogodbenimi pripravljavci in ministrstvi ter nekoga s celovitim dojetanjem prostora in razvojnih rešitev ne glede na izobrazbo. Ena občina potrebuje revizorja za strokovno presojo prostorskih aktov, ki jih oddajo arhitekti, skratka nekoga, ki bo preveril strokovnost arhitekturnega projektiranja. Nekaj manjših občin je posebej poudarilo, da ne potrebujejo nove delovne sile, ena izmed njih je celo omenila prepoved zaposlovanja v javni upravi v času recesije. Več zaposlenih za nekatere ni prava rešitev, zato predlagajo boljšo izobrazbo, saj sedaj njeno pomanjkanje vpliva na nestrokovne odločitve občinske politike.

Preglednica 16: Sumarna preglednica za zaposlovanje  
Table 16: Summary table for the employment statistics

Kadrovska sestava občin	Frekvenca (N = 54)	Delež (%)
• zelo ustrezna	5	9,3
• ustrezna	23	42,6
• delno ustrezna	20	37,0
• neustrezna	3	5,6
• popolnoma neustrezna	3	5,6
Število občin, ki so zaposlovale od leta 2003 dalje	20	36
Skupno število novozaposlenih (delež je računano na 220,5 vseh zaposlenih)	23	10,4
Število občin, ki bi potrebovale kadrovske okrepitve	32	58,2

#### 5.4.2.2 Vpliv odcepitve občin na prostorsko planiranje

V javnosti prevladuje mnenje, da drobljenje občin znižuje sposobnost občinskih uprav za izvajanje nalog posameznih področij, zato smo jih vprašali o spremembi kakovosti prostorskega planiranja po odcepitvi. Spremembe je ocenilo 29 občin. Štirinajst jih ocenjuje, da se kakovost prostorskega planiranja ni spremenila, po mnenju štirih se je zmanjšala, deset občin pa se je pohvalilo z dvigom njegove kakovosti.

Največja prednost odcepitve občin je manjša površina občine, ki omogoča boljše poznavanje območja, želja občanov in hitreje reševanje problemov. Prednosti manjših občin so večja pozornost prostorskemu planiranju, enakopravno vključevanje vseh naselij, ki so bila prej zaradi centralizacije zanemarjena, nova delovna mesta, lasten prostorski načrtovalec, lastni prostorski akti in večja dostopnost do podatkov.

Občine s slabšimi izkušnjami so nasprotno omenile zmanjšanje kadrovske ustreznosti, saj v manjših občinah ena oseba pokriva več področij in bolj površno kot prej. Zaradi pomanjkanja znanja občinska uprava ne zna celovito in kakovostno upravljati s prostorom, zato pridejo še bolj do izraza interesi posameznih lokalnih veljakov in druge prioritete občinskega sveta. Do zmanjšanja kakovosti pride, če se občina ob osamosvojitvi najprej posveti drugim nalogam, prostor pa zanemari.

#### **5.4.2.3 Vpliv posameznih skupin deležnikov na prostorski razvoj**

Deležniki v prostorskem planiranju imajo v prostoru različne interese in različen vpliv. Vpliv devetih glavnih deležnikov na občinski prostorski razvoj so občine ocenile na petstopenjski intervalni lestvici<sup>14</sup> in ga nato še opisale za deležnike z velikim in zelo velikim vplivom. Največji vpliv na vsebino prostorskih načrtov in prostorske razvojne odločitve v občinah imajo sektorska ministrstva z najvišjo povprečno oceno vpliva in najvišjo frekvenco smeri vpliva, ki ga večina občin ocenjuje kot velikega. Približno enako velik vpliv si delijo ministrstvo za okolje in prostor ter župan, manjši, a še vedno velik vpliv imajo investitorji, občinski oddelek za okolje in prostor in kot zadnji v tej skupini občinski svet. Niti majhen niti velik vpliv imajo lokalni prebivalci in okoljevarstvene nevladne organizacije, ki imajo sicer najvišjo frekvenco majhnega vpliva, a povprečna ocena napeljuje na srednje velik vpliv. Najmanj vplivni deležniki so druge nevladne organizacije in regionalna razvojna agencija, za katero kar 38 občin meni, da ima majhen vpliv na prostorski razvoj.

---

<sup>14</sup> Ocenjevanje je potekalo na lestvici: 0 – zelo majhen vpliv, 1 – majhen vpliv, 2 – niti majhen niti velik vpliv, 3 – velik vpliv, 4 – zelo velik vpliv.

Preglednica 17: Povprečna ocena vpliva posameznih skupin deležnikov na prostorski razvoj  
 Table 17: Average impact assessment of individual actors on spatial development

Skupine prebivalstva	N	Povprečna ocena vpliva	Standardni odklon ocene	Združene frekvence		
				Majhen vpliv	Srednje velik vpliv	Velik vpliv
<b>VELIK VPLIV</b>						
Sektorska ministrstva, npr. ministrstvo za promet	55	3,46	0,82	2	5	47
Ministrstvo za okolje in prostor	55	3,00	1,07	4	13	38
Župan	54	2,98	1,02	5	10	39
Investitorji	55	2,73	0,80	2	18	35
Občinski oddelek za okolje in prostor	54	2,70	1,02	8	11	35
Občinski svet	54	2,70	1,06	8	13	33
<b>SREDNJE VELIK VPLIV</b>						
Prebivalci	54	2,24	0,97	9	25	20
Okoljevarstvene nevladne organizacije	55	1,80	0,97	22	20	13
<b>MAJHEN VPLIV</b>						
Druge nevladne organizacije	55	1,29	0,85	27	15	5
Regionalna razvojna agencija	55	1,13	0,90	38	14	3

Numerično oceno vpliva pomembnejših deležnikov so sodelujoči nadgradili z opisom. Vplive smo kategorizirali in jim pripisali smer. Vsi opisi za sektorska ministrstva kažejo negativno smer delovanja ministrstev na občinski prostorski razvoj. Ministrstva kot nosilci urejanja prostora ugotavljajo usklajenost OPN s podanimi smernicami in državnimi usmeritvami in poskušajo varovati prostor, kar ni vedno v skladu z občinskimi razvojnimi potrebami. Načeloma ministrstva odločajo po vnaprej normiranih izhodiščih in konkretnih varstvenih režimih, na primer na področju varovanja kmetijskih površin, gozdov in voda, problem nastane zaradi pomanjkanja verodostojnih in ažurnih podatkov o lokalnem prostoru. Najbolj problematična so kmetijska zemljišča, kjer stanje v kartografskih bazah in registrih ne odraža stanja v prostoru. Končni rezultat je odvisen od pogajanja med občino in ministrstvom ter moči sektorske zakonodaje, da nadvlada prostorsko in lokalno politiko.

MOP kot drugi najvplivnejši deležnik opravlja več vlog. Najprej je zakonodajni organ na področju okoljske in prostorske zakonodaje, nato prevzame vlogo nosilca urejanja prostora in nazadnje odločevalca. Kot nosilec urejanja prostora podaja smernice in mnenja o širjenju poselitve, ugotavlja usklajenost OPN z državnimi usmeritvami, podaja predloge za dopolnila,

sodeluje pri sprejemanju aktov in na koncu poda mnenje o ustreznosti posameznega predloga OPN.



Slika 19: Prikaz velikosti vpliva posameznih deležnikov na prostorski razvoj občine  
Figure 19: Size of the influence actors have on the spatial development in a municipality

Župan je glavni usmerjevalec razvoja na občinski ravni, nekdo ga je imenoval kar za glavnega prostorskega načrtovalca in urbanista, saj poda končno odločitev glede prostorskih posegov, sprejetja prostorskih aktov, območij širjenja in dopustnosti gradenj. V nekaterih občinah imajo z županom pozitivne izkušnje, saj razume pomen prostora, zagotavlja ustrezne kadrovske rešitve, odgovorno sodeluje pri pripravi aktov ter skupaj z načrtovalskim oddelkom ali občinskim svetom predlaga utemeljene rešitve. Zaradi odvisnosti od volivcev včasih sprejme rešitve v nasprotju s stroko in zakonodajo, s čimer popusti pritiskom investitorjev – volivcev in podpre izvedbo njihovih projektov, na primer gradnjo stanovanjskih sosesk. Investitorji so hkrati najpogostejši pobudniki sprememb strateških ali izvedbenih prostorskih aktov.

Občinski svet je poleg župana najvišji občinski organ z odločevalno močjo, saj sprejema akte in z amandmaji tudi vpliva na njihovo končno vsebino, daje predloge za razvoj, določa prostorske cilje, nemalokrat zaradi svoje politične moči tudi »nagaja« – odloča v skladu z lastnimi interesi in preprečuje izvedbo določenih projektov. Občinski načrtovalski oddelk vodi postopek priprave prostorskih aktov, presoja pobude občanov in kot edini s pregledom nad dejanskim stanjem v prostoru skrbi za njihovo kakovost in strokovnost. V procesu priprave veliko sodeluje z zunanjim izdelovalcem, občani in tudi podaja projektne ideje, vendar nima odločevalske moči in zato težko doseže kompromisno rešitev med stroko in politiko.

Niti majhen niti velik vpliv imajo lokalni prebivalci in okoljevarstvene nevladne organizacije. Prebivalci se v prostorski načrtovalski proces vključijo v javni razgrnitvi in obravnavi, ko



poskušajo vplivati na razvoj z namenom, da bi zadovoljili lastni potrebi po zazidavi svoje parcele. Nezanemarljivo dejstvo je, da so hkrati tudi volivci, ki s svojim glasom izberejo, kdo bo imel politično moč. V primeru organiziranega nastopa, na primer okoljskih in drugih nevladnih organizacij, prebivalci lažje dosežejo svoje, čeprav je težko opredeliti, čigav interes zares branijo – okolja, stroke, javnosti ali posamični interes, ki je prerasel v javnega.

#### **5.4.2.4 Poraba sredstev občinskega proračuna za prostorski razvoj**

Podatke o občinskih finančnih virih za prostorsko načrtovanje smo pridobili na spletni strani ministrstva za finance. Finančna poraba občin je vodena na dva načina: po funkcionalni klasifikaciji porabe sredstev, ki povzema mednarodno klasifikacijo COFOG (*Classification of the Functions of Government*), in po programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov<sup>15</sup>, ki se je prvič uporabila v letu 2006 kot del reforme javnih financ ter vzpostavitve programskega in k rezultatom usmerjenega proračuna.

Za prikaz časovnega trenda smo izbrali funkcionalno klasifikacijo, za katero so podatki na voljo za obdobje med 1999 in 2008. Klasifikacija razvršča porabo občin v deset kategorij, podrobneje nas je zanimala šesta kategorija – stanovanjska dejavnost in storitve lokalne skupnosti, ki vsebuje šest podkategorij: stanovanjska dejavnost, dejavnost na področju prostorskega načrtovanja, oskrba z vodo, cestna razsvetljava, raziskovanje in razvoj na področju stanovanjske politike in oskrbe skupnosti ter druge dejavnosti s področja oskrbe lokalne skupnosti. Prostorsko načrtovanje kot podkategorija vključuje

- upravljanje prostorskega razvoja lokalne skupnosti, izvajanje zakonodaje in predpisov s področja prostorskega načrtovanja in gradnje,
- načrtovanje novih sosesk ali prenove starih, načrtovanje za izboljšanje storitev na področju stanovanjske politike, gospodarskega razvoja, industrije, javnih storitev, zdravja, izobrazbe, kulture in rekreacije, na primer priprava shem, potrebnih za financiranje načrtovanega razvoja, ter
- informiranje, pripravo tehnične dokumentacije in statistike na področju razvoja skupnosti in storitev,

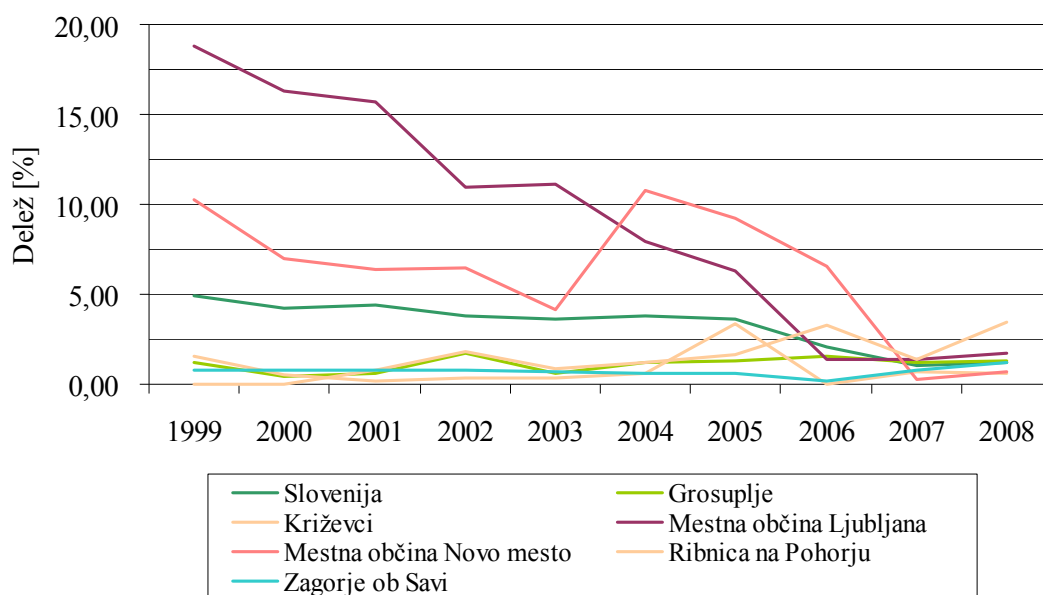
a ne pokriva dejanske izvedbe načrtov, na primer gradnje stanovanj, industrijskih objektov ali urejanja javnih prostorov in zelenih površin.

Za primerljivost podatkov med občinami smo absolutno porabo spremenili v delež celotnega proračuna za prostorsko načrtovanje. Primerjava podatkov na ravni Slovenije je pokazala, da so vse občine v letu 1999 za dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja in razvoja namenile 38.423.084 evrov – 4,9 % celotne porabe slovenskih občin. Za leti 1999 in 2004 sta vsota in povprečje izračunana za 53 občin brez občin Šmarješke Toplice in Poljčane, ki takrat še nista obstajali. Leto 1999 smo izbrali kot prvo leto z razpoložljivimi podatki, leto 2004 je drugo leto po uveljavitvi ZUreP-1 (2003) in leto 2008 kot zadnje leto s podatki in hkrati eno

---

<sup>15</sup> Za spremljanje izdatkov državnega proračuna velja Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 112/2003, 56/2005 in 141/2006), za razvrščanje izdatkov občinskih proračunov po programski klasifikaciji pa Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/2005, 88/2005-popr., 138/2006 in 108/2008; Programska klasifikacija, 2008).

leto po sprejetju ZPNačrt (2007). V letu 2008 se je poraba za prostorsko načrtovanje zmanjšala na samo 1,2 % oziroma 24.448.557 evrov. Povprečen delež porabe na občino v vzorcu je bil leta 1999 2,44 %, leta 2004 2,31 % in leta 2008 1,23 %, kar kaže na padec sredstev za prostorsko načrtovanje. V letih 1999 in 2004 je bila tako povprečna raba občin pod slovenskim povprečjem, v letu 2008 mu je skoraj enaka.



Grafikon 6: Trend spreminjanja deleža porabe občinskega proračuna za potrebe prostorskega načrtovanja med letoma 1999 in 2008 za izbrane občine in Slovenijo

Graph 6: Percentage of municipal budget assigned to spatial planning activities, selected municipalities and Slovenia, 1999-2008

Vir: Podatki občin o realizaciji prihodkov ... za leta 1999–2008, 2010.

Za prikaz trenda smo izbrali šest občin: dve mestni, dve srednje veliki in dve majhni, pri čemer smo poskušali najti za vsak velikostni razred eno občino s pozitivnim in eno z negativnim trendom. Vse mestne občine, vključene v vzorec, imajo stopnjo rasti med letoma 2008 in 1999 negativno, saj se poraba za potrebe prostorskega načrtovanja manjša. Med srednje velikimi in manjšimi občinami ni pravil spreminjanja porabe, v vsakem letu glede na višje izjemne stroške za prostorsko načrtovanje v tistem letu izstopa kakšna druga občina. Iz slike 20 je razvidno, da so pred desetimi leti mestne občine porabile veliko več od slovenskega povprečja, medtem ko danes vse občine porabijo precej manj ne glede na velikost in tip. Skupno se je med letoma 1999 in 2008 poraba povečala v 26 občinah, v dveh je ostala enaka, v 27 se je zmanjšala. Podobne rezultate pokaže primerjava rasti med letoma 1999 in 2004. Leta 2004 je 27 občin namenilo večji delež svojega proračuna kot leta 1999, dve občini sta porabili enako, 24 jih je zmanjšalo sredstva, dve občini iz vzorca v tem obdobju še nista obstajali.

Ilustrativno smo pogledali največjo in najmanjšo porabo za izbrana leta, ki jo brez dodatnega pregleda dejanske porabe težko ovrednotimo, saj razen večjih, očitnih padcev ali porastov

poraba neprestano niha. Največji delež posamezne občine, namenjen prostorskemu načrtovanju, je bil v letu 1999 22,40 % (Zreče), sledita Ljubljana z 18,81 % in Škofja Loka z 11,10 %. V letu 2004 je na prvem mestu Kuzma s 17,23 %, na drugem mestu Novo mesto z 10,79 % in na tretjem Nova Gorica z 8,83 %. V letu 2008 so na prvih mestih po porabi manjše občine, in sicer Mirna Peč z 8,73 %, Ribnica na Pohorju s 3,49 % in Metlika z 2,84 %.

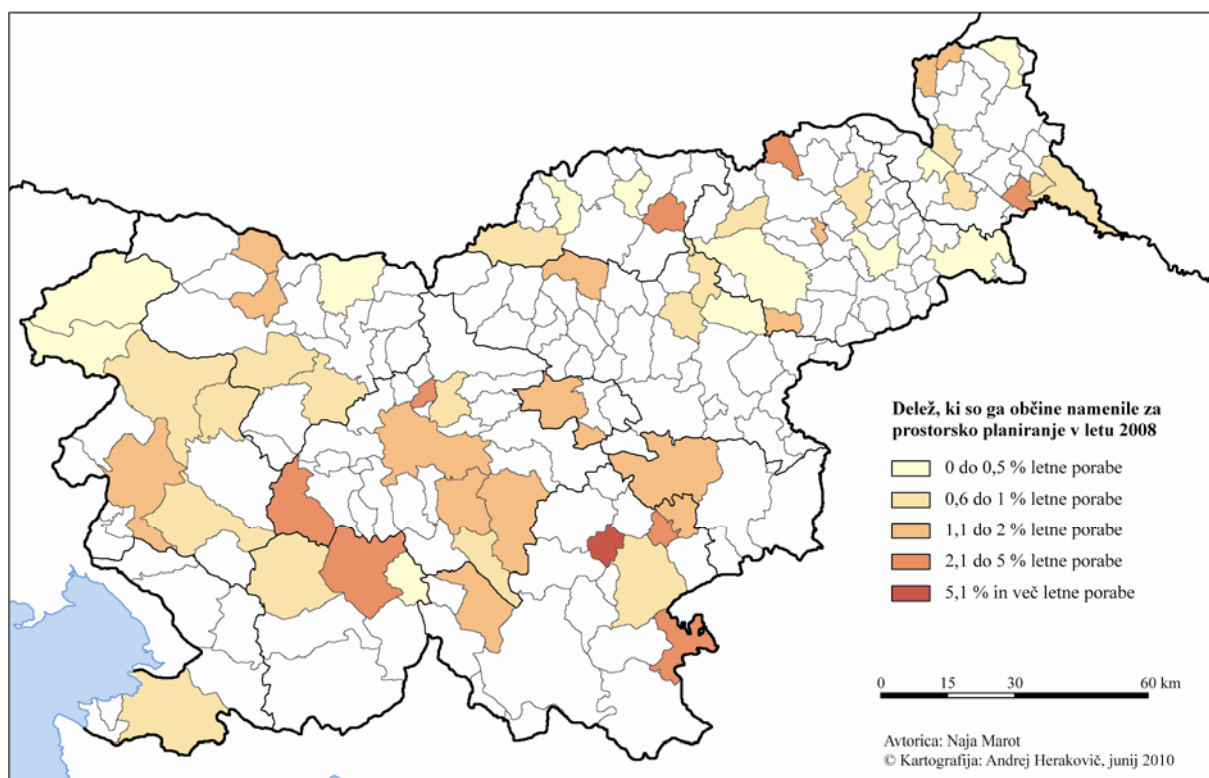
Preglednica 18: Največji in najmanjši delež občinskega proračuna, namenjen dejavnosti prostorskega načrtovanja

Table 18: Maximum and minimum share spent on planning activities in municipalities

Največji delež					
1999	%	2004	%	2008	%
Zreče	22,40	Kuzma	17,23	Mirna Peč	8,73
Ljubljana	18,81	Novo mesto	10,79	Ribnica na Pohorju	3,49
Škofja Loka	11,10	Nova Gorica	8,83	Metlika	2,84
Novo mesto	10,28	Postojna	8,45	Kungota	2,81
Kungota	7,80	Cerknica	8,31	Cerknica	2,53
Najmanjši delež					
Bled	0,15	Lendava	0,13	Kobarid	0,23
Kuzma	0,01	Metlika	0,12	Vuzenica	0,19
Ribnica na Pohorju	0,03	Tržič	0,09	Ptuj	0,14
Šalovci	0,00	Kobarid	0,01	Slovenske Konjice	0,13
Velika Polana	0,00	Šalovci	0,00	Šalovci	0,00
Povprečje občin	2,44		2,31		1,23
Slovensko povprečje	4,91		3,77		1,18

Med občinami z najmanjšo porabo je sicer več manjših občin, vendar se mednje uvrščajo tudi srednje velike in mestne občine, kot je primer Mestne občine Ptuj za leto 2008. V letu 1999 so najmanj porabili Ribnica na Pohorju – 0,03 % ter Šalovci in Velika Polana – 0,00 %. Poleg Šalovcev se med občine z najmanj finančnimi sredstvi za prostorsko načrtovanje v letu 2004 uvrščajo še Kobarid – 0,01 % in Tržič – 0,09 % ter v letu 2008 Slovenske Konjice z 0,13 % in Mestna občina Ptuj z 0,14 %.

Na prvi pogled se na podlagi preglednice 17 ne da opaziti povezanosti med velikostjo občine in deležem porabe, saj se med občine z višjo porabo uvrščajo tudi najmanjše občine vzorca. Za leto 2008 smo povezavo ugotavljali tudi s Pearsonovim koeficientom korelacije, vendar statistično pomembna povezanost med številom prebivalcev in finančno porabo za prostorsko načrtovanje ne obstaja ( $r_{xy} = -0,017$ ,  $p = 0,901$ ), prav tako ne med površino in porabo ( $r_{xy} = -0,170$ ,  $p = 0,214$ ) ali tipom uprave in porabo ( $p = -0,211$ ,  $p = 0,121$ ). Ugotovili smo manjšo pozitivno povezanost med porabo občine in fazo priprave OPN, v kateri je občina, in sicer ( $p = 0,248$ ,  $p = 067$ ).



Slika 20: Delež, ki so ga občine namenile za dejavnost prostorskega načrtovanja v letu 2008  
Figure 20: Share of municipal budget, spent of planning activities  
Vir: Podatki občin o realizaciji prihodkov ... za leta 1999–2008, 2010.

### 5.4.3 Mnenje podjetij

#### 5.4.3.1 Kadrovske rešitve občin za področje prostorskega planiranja

Izkušnje prostorskih načrtovalcev pri delu z občinami so zelo različne. Mestne in večje občine imajo dovolj veliko upravo z ustrezno kadrovsko sestavo in so strokovno bolj suverene, vendar so zaradi obsega dejavnosti bolj pod vplivom politike. Velikost občinske uprave ni nujno dovolj za dobro planiranje, saj je njena učinkovitost odvisna od motivacije delavcev in sposobnosti iskanja celovitih in ustreznih rešitev. V majhnih občinah so občinske uprave manjše, največkrat je eden za vsa »prostorska področja« – planiranje, komunalno infrastrukturo in drugo, vendar zelo redko kdo iz stroke. Zaradi »mladosti« teh občin kadru primanjkuje izkušenj na področju, ki že v osnovi zahteva dolgotrajno uvajanje. Pomanjkanje znanja občine nadomeščajo z vzpostavitvijo sodelovanja z izdelovalcev OPN tako za potrebe izdelave akta kot za dodatne naloge, na primer pisanje sklepov in svetovanje na področju prostorskega planiranja.

ZUreP-1 (2003) je kot enega izmed načinov reševanja kadrovske preskrbljenosti občin za področje prostorskega planiranja uzakonil instrument občinskega urbanista. Mnenja o tem instrumentu so različna. Nekateri intervjuvanci ugotavljajo, da prostorski načrtovalci s podpisovanjem in pomanjkljivo izvedenimi nalogami služijo denar ali pa se instrument sploh

ne izvaja. Drugi v instrumentu vidijo dobro rešitev za občine, ki so tako dobile pravno podlago za zaposlitev občinskega urbanista ter večje možnosti za iskanje in udejanjanje strokovnih rešitev. Možnost zunanjega občinskega urbanista občinam omogoča, da za vsako nalogo najamejo drugo osebo in tako vzdržujejo raven storitev.

V povezavi z izvedljivostjo občin smo podjetja vprašali, ali je zakonodajalec pri pisanju zakonodaje upošteval kadrovske in finančne vire občin za urejanje prostora. Intervjuvanci imajo različna mnenja, saj zakonodaja dopušča možnost izbire, na primer za vsako občinsko središče ni treba izdelati urbanističnega načrta, zakon o lokalni samoupravi ponuja različne oblike organizacije občinske uprave. Uporabnost alternativnih rešitev je odvisna od izvajalcev in vsebine dogovora o sodelovanju ter ne nazadnje od ministrstva, ki kljub različnim določilom od občin zahteva enotne akte. Manjšo podporo dajejo podjetja predpostavki, da bi morala zakonodaja predvideti različne rešitve glede na sposobnosti občin, na primer okrnjen obseg vsebine prostorskih aktov za manjše občine. Večina se strinja z enako ureditvijo za vse občine, s čimer bi preprečili občutek zapostavljenosti in zagotovili izdelavo strokovnih podlag tudi za manjše občine. Bolj kot postopek so pomembna različna merila za poseganje v prostor glede na velikost in prostorsko obremenjenost občine, saj izdelovalec vsebino in izdelavo akta prilagodi v vsakem primeru.

#### **5.4.3.2 Kadrovske rešitve podjetij za področje prostorskega planiranja**

Podjetja smo enako kot občine izprašali o človeških virih za izvajanje nalog prostorskega planiranja. Štiri od enajstih podjetij so za potrebe izvajanja nove prostorske zakonodaje zaposlovala novo delovno silo, vzpostavila sodelovanje z drugimi podjetji za slabše pokrita področja, na primer za kmetijstvo, gospodarstvo, družbeno infrastrukturo, in k začasnemu, zlasti terenskemu delu povabila študente. Zaradi lažje pridobitve licenc podjetja zaposlujejo arhitekte, a so zadovoljna tudi z geodeti, geografi, krajinskimi arhitekti in drugimi.

Glede postopkov priprave OPN in prostorskih aktov je smotrno stalno sodelovanje podjetij in občine, saj tako vzdržujemo in nadgrajujemo poznavanje prostora, ključno za kakovostno in utemeljeno urejanje prostora. Po mnenju enega intervjuvanca je za izdelavo OPN srednje velike občine potrebnih vsaj pet ljudi, od katerih eden prevzame vlogo koordinatorja, po mnenju drugega pa velikost delovne skupine ni toliko pomembna kot prilagodljivost in osebni pristop, ki ga zagotavlja majhno podjetje.

#### **5.4.3.3 Problematika izobraževanja na področju prostorskega planiranja**

Med opisovanjem kriterija izvedljivosti so intervjuvanci večkrat omenili problematiko izobraževanja in usposobljenosti kadrov za prostorsko planiranje. Največkrat so bili omenjeni neustrezni izobraževalni programi, ki študentov ne pripravijo dovolj dobro za delo v praksi, saj je po študiju potrebno vsaj dve- do triletno usposabljanje. Intervjuvanci so omenili in opisno ocenili naslednje stroke: arhitekturo, krajinsko arhitekturo, geodezijo in geografijo. Poleg študija so omenili licence, ki deloma pogojujejo izbiro podjetij pri zaposlovanju kadrov, četudi arhitekti, ki lahko najhitreje pridejo do licence A, največkrat nimajo ustreznega znanja niti motivacije za delo v prostorskem planiranju. Največkrat jim manjka celosten pogled na

prostor, družbo, okolje in razvoj, izkušnje za sodelovanje z javnostjo, česar se med študijem bolje priučijo krajinski arhitekti in geografi. Prednost geodetov je poznavanje zemljiškega katastra in kartografije. Licence bolj kot same izkušnje in usposobljenost »častijo« izobrazbo in med strokami vzpostavljajo umetno ločevanje in hierarhijo. Vzpostavljena tekmovalnost med strokami tako negativno vpliva na zeleno interdisciplinarnost – najboljše zagotovilo za kakovostne rešitve. Skeptičnost do licenc je en intervjuvanec izrazil takole: *»In sedaj se sprašujem, mi, ki imamo interdisciplinarno ekipo, ker imamo krajinske arhitekta, arhitekta, gradbene inženirje, prometnika, ne spravimo skupaj celotnega OPN. Torej, kako bi lahko to naredil en arhitekt?«* Če odmislimo raven usposobljenosti in »preskrbljenost z licencami«, je glavni problem pomanjkanje kadrov, saj le redke zanima delo v planiranju.

Za izboljšanje usposobljenosti je MOP pred nekaj leti organiziral serijo izobraževanj za prostorske načrtovalce, ki je bila kasneje opuščena. Nekatera podjetja se kljub temu udeležujejo stalnih dodatnih izobraževanj, tudi v tujini, kjer njihovi zaposleni spoznavajo drugačne pristope in si pridobivajo nove izkušnje. Čeprav so izdelovalci prostorskih aktov ustrezno usposobljeni, v postopku priprave prostorskih aktov kar nekaj časa porabijo za izobraževanje občinskih uradnikov in svetnikov tako o splošnih temah urejanja prostora, kot so procesi prostorskega razvoja, kot o postopkovnih, na primer pripravi in vsebini OPN. Osnovno »usposabljanje« je potrebno, da se v postopku priprave OPN vzpostavi vsaj minimalen dialog med različnimi deležniki. Potreba po takšnem izobraževanju odraža splošno stanje, in sicer neosveščenost in neizobraženost ljudi o prostorskem razvoju in odsotnost (prepotrebne) privzgojene prostorske kulture.

## 5.5 OCENA PO KRITERIJU UČINKOVITOST

### 5.5.1 Primerjalna analiza zakonov

#### 5.5.1.1 Prostorski ukrepi

Že zakonodaja iz leta 1984 je uzakonila prostorske ukrepe, in sicer je občina lahko za določeno časovno obdobje razglasila splošno prepoved delitve obstoječih parcel, prepoved graditve in prepoved spremembe namenske rabe zemljišča na območjih, za katera se izdeluje PIN, kar je podobno današnjim začasnim ukrepom za zavarovanje prostora. V zakonu o stavbnih zemljiščih (1984) je podrobneje obrazložen instrument razlastitve, ki jo je občina lahko izvedla v mestih, naseljih mestnega značaja in na drugih območjih stanovanjske in druge kompleksne gradnje. Za razlastitev je občina sprejela odlok, s katerim je prenehala lastninska pravica posameznika in je zemljišče prešlo v družbeno lastnino. Oškodovancu je v zameno za odškodnino po predpisih o razlastitvi in kmetijskih zemljiščih prenehala pravica uporabe. Enako kot danes je bilo možno omejiti pravice na zemljiščih v primeru izgradnje in postavitve komunalnih in drugih objektov in naprav ter uporabiti predkupno pravico do nezazidanih stavbnih zemljišč. Starejša zakonodaja se je razlikovala od današnje po določilu, ki omogoča zajem povečane vrednosti stavbnega zemljišča kot (ne)posredne posledice vlaganj družbenih sredstev, lokacijskih in drugih ugodnosti. Povečana vrednost se zajema ob prometu s stavbnim zemljiščem ali pri uporabi stavbnega zemljišča po določbah zakona in

odloka. Enako kot ZUreP-1 je zakon o stavbnih zemljiščih predvideval ustanovitev sklada stavbnih zemljišč za izvajanje zemljiške politike, v takratnih časih za skupne potrebe in interese na področju pridobivanja stavbnih zemljišč v družbeno lastnino, uresničeval predkupno pravico občine, financiral pridobivanje in urejanje stavbnih zemljišč, skrbel za investicijske programe urejanja stavbnih zemljišč in drugo. Kot naknaden zemljiški ukrep je bilo leta 1993 sprejeto navodilo za pripravo ureditvenih pogojev za sanacijo degradiranega prostora.

ZPNačrt in ZUreP-1 se v opredeljenih ukrepih ne razlikujeta, saj ZPNačrt (2007) le povzema prostorske ukrepe, opredeljene v ZUreP-1 (2003). Nova zakonodaja tako ni naredila koraka dlje pri zagotavljanju orodij za povečanje učinkovitosti prostorskega razvoja. Zaenkrat lahko prostorski načrtovalci izbirajo med naslednjimi ukrepi: začasni ukrepi za zavarovanje prostora, zakonita predkupna pravica občine, razlastitev in omejitev lastninske pravice, komasacija in ukrepi pri prenovi. Začasni ukrepi se uporabljajo na območjih brez sprejetega prostorskega akta (DLN, OLN ali SPRO) in območjih, na katerih obstaja utemeljena nevarnost, da bo izvedba ureditve onemogočena in otežena ter bodo zvišani stroški njene izvedbe ali pravne koristi lastnikov nepremičnin. Zakonita predkupna pravica omogoča občini enostavnejšo pridobitev novih zemljišč za gradnjo neprofitnih stanovanjskih objektov za šolstvo, znanost ali kulturo. Razlastitev in omejitev lastninske pravice se uporablja kot prisilni ukrep, če lastnik noče prodati zemljišča za predlagano odškodnino, na zemljišču pa je predviden poseg nedvoumno v javno korist, na primer gradnja bolnišnice, cest ali neprofitnih stanovanj. Razlastitev ni nujno dolgoročna, ampak se lahko izvede kot delna omejitev ali začasni odvzem. Komasacija je ukrep, s katerim zlasti na podeželju – v kmetijstvu – izboljšamo uporabo prostora in je namenjen lažji izvedbi posega za potrebe površin javnega dobra, predvsem pa za novo, optimalno razporeditev lastništva in velikosti zemljišč, ki omogočajo bolj smotno in učinkovitejšo kmetijsko pridelavo. Ukrepi pri prenovi so prisilen ukrep v primeru, ko OPPN predvideva določen razvoj, prenavo na nepremičnini, ki je lastnik kljub zagotovljenim javnim sredstvom ne izvede. V takem primeru ima občina/država pravico proti odškodnini omejiti rabo, plačati nadomestilo, če je nepremičnina vir dohodka, oziroma zahtevati višino in način povrnitve vloženih občinskih sredstev. Namen tega prostorskega ukrepa je spraviti čim več zapuščenih, nevzdrževanih nepremičnin na trg, kar drugje rešujejo z davkom na premoženje ali višjim prispevkom za stavbno zemljišče.

#### **5.5.1.2 Načrtovalski postopek**

Kot se je izkazalo po zadnji zakonodaji, na učinkovitost prostorske zakonodaje najbolj vplivajo opredelitev in število faz načrtovalskega postopka ter opredelitev zadolžitev sodelujočih. Za potrebe te presoje nas zanima postopek priprave občinskega prostorskega načrta oziroma prej strategije prostorskega razvoja občine in prostorskega reda občine, še prej dolgoročnih in srednjeročnih sestavin. Večina postopka priprave prostorskih aktov je po vseh treh zakonih enaka, treba je sprejeti sklep o pripravi, pripraviti osnutek, pridobiti smernice, organizirati javno razgrnitev in javno razpravo, pripraviti stališča do predlogov in pripomb, predlog poslati v presojo instituciji na državni ravni ter na podlagi mnenja akt sprejeti na občinskem svetu. Razlike so v programu priprave, ki sta ga predvidevala zakon iz leta 1984 in

ZUreP-1. Program priprave je vključeval opredelitev predvidenih aktivnosti v postopku priprave prostorskega akta, dokumente, ki jih je treba pridobiti in upoštevati, soglasodajalce ali nosilce urejanja prostora, od katerih je treba pridobiti usmeritve, finančni načrt po ZUreP-1 in časovni načrt. V uradnem glasilu občine je pripravljavec objavil oceno stanja in razloge za pripravo akta, predmet in izhodišča, spisek potrebnih strokovnih podlag in način njihove izdelave, spisek potrebnih geodetskih sprememb in druge morebitne posebnosti priprave akta. Podoben opis načrtovanega postopka se objavi tudi sedaj, vendar v sklepu župana o pripravi akta. Po ZUreP-1 je v postopku sledila prostorska konferenca, ki so jo uvedli z namenom, da bi povečali obseg sodelovanja zainteresirane javnosti, a je bila z ZPNačrt ukinjena. Prostorska konferenca je omogočala uradno možnost prve izmenjave informacije vseh zainteresiranih deležnikov – lokalnega prebivalstva, nevladnih organizacij, investorjev, civilne družbe – in pridobitev njihovih usmeritev še pred izdelavo osnutka. Dodatno so se želje potencialnih investorjev pridobivale s posredovanjem pobud, ki jih občina zbira vseskozi in ne samo med samim postopkom priprave akta. Pridobljene pobude je moral po ZUreP-1 obravnavati občinski svet in se do njih opredeliti. Pobude so bile z ZPNačrt uradno ukinjene, vendar jih občine še vedno uporabljajo.

Ena izmed najbolj problematičnih zadev pri izvajanju novega prostorskega zakona je pridobivanje smernic nosilcev urejanja prostora. Po najstarejšem zakonu soglasodajalci najprej podajo pogoje, nato pa soglasje. Smernice so po ZUreP-1 predstavljale konkretizacijo določb veljavnih predpisov in drugih pravnih aktov, povezanih s prostorskimi ureditvami ali načrtovanim območjem. Pridobivale so se na podlagi programa priprave že v procesu izdelave osnutka, medtem ko ZPNačrt v tej fazi postopka predvideva samo pridobitev potreb nosilcev urejanja prostora, vključitev prikaza stanja, usmeritev iz državnih prostorskih aktov in razvojnih programov, smernice pa se pridobijo naknadno na podlagi že izdelanega osnutka. Odstopanja od smernic so bila po ZUreP-1 dovoljena v okviru zakona in osnovnih usmeritev. Na koncu postopka so bile smernice osnova za izdajo pozitivnega mnenja o prostorskem aktu. Tudi ZPNačrt zahteva od nosilcev konkretizacijo smernic, in sicer toliko, da jih občina lahko neposredno upošteva pri pripravi akta. V primeru, da smernic nosilci ne podajo pravočasno, jih nadomestijo določila ustreznih predpisov. Razlika je tudi glede izdelave variantnih rešitev, ki so po ZUreP-1 obvezne za lokacijski načrt, urbanistično in krajinsko zasnovo, po novem zakonu je možnost njihove priprave vključena šele v fazi dopolnitve osnutka. V isti fazi se obravnava in analizira celovita presoja vplivov na okolje v primeru, da je bila na podlagi osnutka njena priprava potrebna. Celovita presoja vplivov na okolje oziroma okoljsko poročilo, ki ga je treba preložiti k predlogu akta, vsebuje ovrednotenje potencialnih vplivov akta na okolje. ZPNačrt skladno s fazo dopolnitve osnutka predvideva tudi usklajevanje smernic.

V vseh treh zakonih po pripravi (dopolnjenega) osnutka sledi javna razgrnitev z javno obravnavo, ki ne glede na zakon traja vsaj 30 dni, po noveli mora biti javno naznanilo obvezno objavljeno tudi na spletu. Zbiranju predlogov (ustno in pisno) sledi njihova obravnava in oblikovanje stališč, pri čemer ZUreP-1 v primeru prevelike neskladnosti novih prostorskih aktov omogoča ponovno razgrnitev, največkrat dvakrat. Razlika med tremi zakoni



glede naslednje faze je, da je po zakonu iz leta 1984 osnutek sprememb in dopolnitev, izdelanih na podlagi pripomb, najprej obravnaval občinski svet, dodal svoje pripombe in šele nato izdelal usklajeni predlog. Predlog je bil posredovan soglasodajalcem in državnemu organu za oceno skladnosti s smernicami in predpisi. Presojanje predloga je najzahtevnejše po novem zakonu, saj pride predlog najprej do MOP kot posrednika, ki nato gradivo preda nosilcem, da bi hkrati tudi institucija, odgovorna za varstvo okolja, presodila sprejemljivost izvedbe prostorskega akta na okolje. Negativna mnenja je treba obrazložiti, občina pa mora akt temu ustrezno popraviti. Za hitrejše ovrednotenje predloga je bil postavljen rok 30 dni. Če smernice pri dopolnjevanju niso bile upoštevane in je mnenje še vedno negativno, ministrstvo lahko da predlog prostorskega akta v presojo Vladi RS, ki ima 45 dni časa, da odloči, ali občina akt lahko vseeno sprejme. Občine imajo tako možnost, da prostorski akt sprejmejo brez vseh pozitivnih mnenj, če ta zadostuje vsaj sprejemljivosti okoljskih vplivov. V zadnjem primeru lahko nosilec urejanja v obdobju šestih mesecev po sprejemu OPN zahteva nadzor nad zakonitostjo OPN, ki se izvede kot ustavna presoja skladnosti prostorskega akta z ustavo in zakonom.

Postopek sprejetja poleg potrditve s strani občinskega sveta zahteva ministrovo soglasje. Po ZUreP-1 je imelo ministrstvo najprej 15 dni časa za pregled (ne)popolnosti vloge, po novem ga ima 7, ter nato 60 dni za presojo in potrditev oziroma zavrnitev dokumenta. Po ZPNačrt se je čas prepolovil, saj so želeli postopek sprejetja pospešiti. Za objavo v lokalnem glasilu in za začetek veljavnosti je bil potreben pozitiven odgovor in potrjen sklep ministrstva, medtem ko je po novem načeloma dovolj pozitivno mnenje glede okoljskih vplivov in ustrezno mnenje Vlade RS.

Skrajšani postopek za spremembo namenske rabe je od novejših zakonov omogočal le ZUreP-1, in še to le v primeru, da sprememba ni ovirala osnovne namenske rabe ali v primeru sprememb in dopolnitev lokacijskih načrtov. Po ZPNačrt je skrajšani postopek možen za spremembo prostorskih izvedbenih pogojev, če namenska raba ostane enaka. ZPNačrt je uvedel novost, da lahko občina med postopkom potrditve predlog občinskega prostorskega načrta umakne iz postopka in ga nadomesti z novim predlogom, pri čemer začne postopek teči znova. Ta novost zakonodaje je bila z novelo zakona decembra 2009 ukinjena.

### 5.5.1.3 Kazni

Glede opredelitve kazni lahko primerjamo le zakonodajo iz leta 1984 in ZUreP-1, saj ZPNačrt novih kazni ni opredelil. Na podlagi starejšega zakona je delovala občinska in republiška urbanistična inšpekcija, ZUreP-1 je uvedel geodetsko in gradbeno inšpekcijo. Kazni, preračunane v evre<sup>16</sup>, so za gradnjo brez lokacijskega dovoljenja ali za nepravilno zakoličenje objekta brez lokacijskega dovoljenja znašale od 2.200 do 5.600 evrov, za izdelovanje

---

<sup>16</sup> Preračun je bil izveden na podlagi tečajev Banke Slovenije v letih med 1973 in 1991 (Tečaj banke, 2010). Upoštevan je bil tečaj preračuna din v nemške marke z dne 5. 1. 1984, ko je bilo 100 DEM enako 4560,1204 din. Vrednost kazni iz leta 1984 je bila preračunana v evre na podlagi menjalnega tečaja nemške marke v evro z dne uvedbe evra, 1. 1. 1999, in sicer en evro je bil enak 1,95583 nemške marke. Iz tega smo izračunali vrednost enega evra v letu 1984 v 89,2 din, pri čemer smo zanemarili denominacijo in inflacijo.

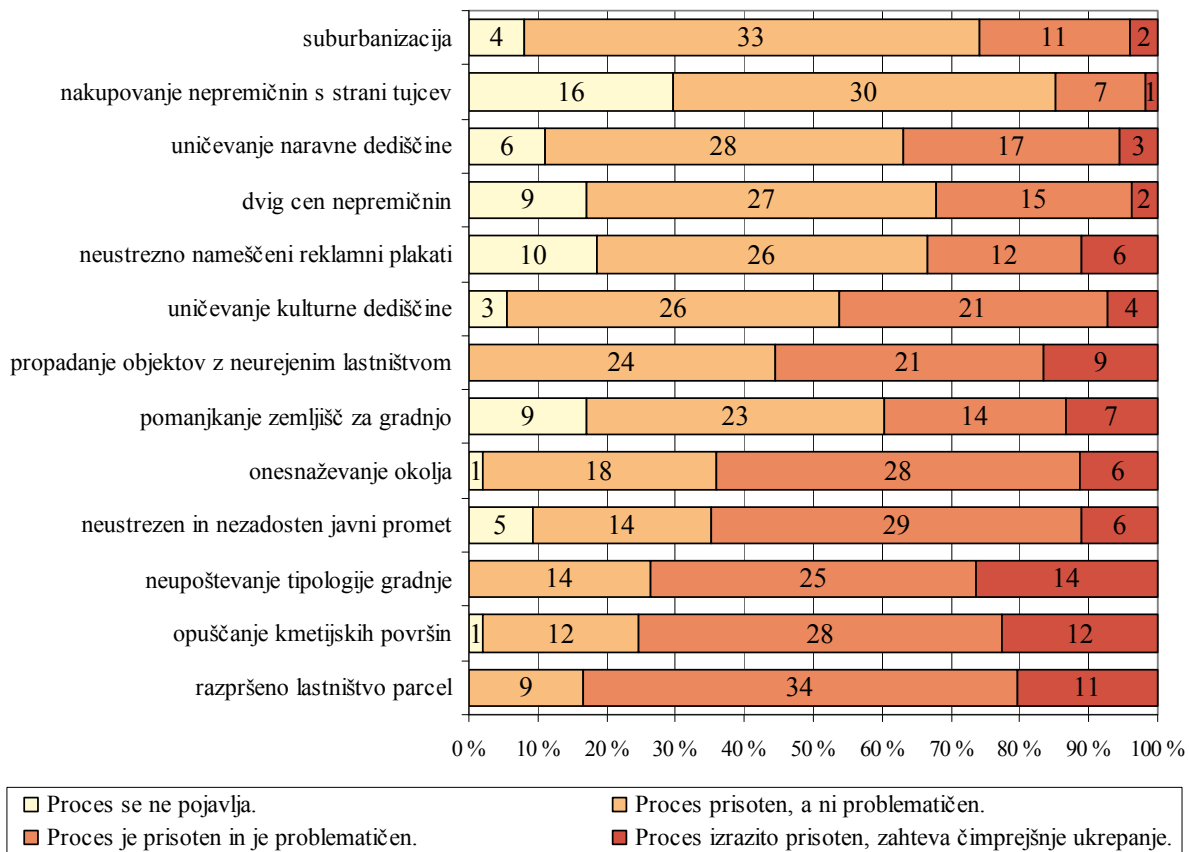
strokovnih podlag brez ustreznega dokazila 560 do 5.600 evrov v primeru pravne osebe in dodatnih 220 evrov za odgovorno osebo. ZUreP-1 je opredelil več različnih kazni. Za nepravilno izvedbo parcelacijskega načrta znaša kazen med 1.250 in 12.500 evrov, nadzira pa jo geodetska inšpekcija. Gradbena inšpekcija nadzoruje ravnanje prostorskih načrtovalcev, ne pa kakovosti in zakonitosti posegov v prostor. Odgovorne osebe javne uprave tako v primeru nepravilnega dela na prostorskih aktih in v načrtovalskih postopkih doletijo kazni v vrednosti od 376 do 2.086 evrov, če sprejemajo neustrezne odločitve, neustrezno izvajajo prostorski akt ali ne vodijo zbirke podatkov v skladu z zakonom. Enako visoke kazni doletijo odgovorne osebe občine, če MOP in drugim organom ne posredujejo podatkov, in občinskega urbanista, če v »svoji« občini nastopa kot izdelovalec prostorskih aktov. Najvišja kazen doleti prostorskega načrtovalca, če ne ustreza pogojem, in sicer v vrednosti od 1.252 do 12.520 evrov.

## 5.5.2 Mnenje občin

### 5.5.2.1 Pojavnost posameznih prostorskih procesov v občini

V enem izmed vprašanj kriterija učinkovitosti smo ugotavljali prisotnost določenih prostorskih procesov v občinah in njihovo problematičnost. V vseh občinah najdemo probleme, povezane s propadanjem objektov z neurejenim lastništvom, z neupoštevanjem tipologije gradnje in z razpršenim lastništvom parcel. Prvi primer ni nujno problematičen, za zadnja dva pa se občine strinjajo, da je ukrepanje potrebno, če ne celo nujno. Najmanj problematični so procesi suburbanizacije, nakupovanja nepremičnin s strani tujcev, uničevanje naravne dediščine, dvig cen nepremičnin in neustrezno nameščeni reklamni plakati. Čeprav uničevanje naravne dediščine za občine ni tako problematično, predlagajo, da je treba ukrepati glede uničevanja kulturne dediščine, pomanjkanja stavbnih zemljišč, onesnaževanja okolja, neustreznega in nezadostnega javnega prometa ter opuščanja kmetijskih površin.

Dodatno smo preverili, ali je učinkovitost zakonodaje pri reševanju posameznih problemov povezana z njihovo pojavnostjo. V korelacijsko analizo smo vključili naslednje probleme: nenadzorovano širjenje urbanih območij, neustrezen in nezadosten javni transport, opuščanje kmetijskih površin, razvrednotenje krajine/neupoštevanje tipologije gradnje ter nenadzorovano širjenje individualne gradnje/pomanjkanje stavbnih zemljišč. Povezanost obstaja le med spremenljivkama uspešnost reševanja problema nezadovoljivega javnega transporta in pojavnost problema neustreznega in nezadostnega javnega transporta, in sicer je negativna – Pearsonov koeficient ima vrednost  $-0,587$  pri stopnji značilnosti  $0,01$ , kar pomeni, da lahko s spremenljivko uspešnost reševanja problema nezadovoljivega javnega transporta pojasnimo 36 % variance spremenljivke prisotnost problema neustreznega in nezadostnega javnega transporta.



Grafikon 7: Pojavnost posameznih prostorskih problemov v občinah  
 Graph 7: Presence of spatial problems in municipalities

### 5.5.2.2 Uspešnost reševanja problemov prostorskega razvoja

Uspešnost prostorske zakonodaje pri zagotavljanju ustreznega prostorskega razvoja je težko ugotavljati neposredno, zato smo s posameznimi vprašanji to poskusili narediti posredno. V desetem vprašanju smo anketirane vprašali, ali prostorska zakonodaja omogoča reševanje prostorskih problemov in izzivov sodobnega prostorskega razvoja. Uspešnost reševanja so občine ocenjevale na lestvici od 0 do 4, pri čemer 0 pomeni, da se zakonodaja problema ne dotika, 1 je neuspešno reševanje, 2 deloma uspešno in 3 zelo uspešno. Analiza vprašanj je pokazala, da je zakonodaja pri reševanju šestih problemov prostorskega razvoja deloma uspešna, pri reševanju petih pa neuspešna. Rezultate smo prikazali v preglednici in na grafikonu. Zakonodaja je dobila povprečno oceno neuspešno za probleme propadanja mestnih jeter, preprečevanja posledic podnebnih sprememb, opuščanja kmetijske rabe, nezadovoljivega javnega transporta in prekomerne rabe naravnih virov. Zadnje tri probleme podrobneje obravnava področna zakonodaja kmetijskega, prometnega in okoljskega ministrstva, za preprečevanje propadanja mestnih jeter in posledic podnebnih sprememb pa predpisov ni. Propadanje mestnih jeter sicer lahko deloma preprečimo z uporabo ukrepov,

zapisanih v prostorski zakonodaji, na primer ukrepi pri prenovi, razlastitev, medtem ko posledic podnebnih sprememb podrobneje ne rešuje nobena zakonodaja<sup>17</sup>.

Preglednica 19: Uspešnost reševanja prostorskih problemov s prostorsko zakonodajo

Table 19: Efficiency of planning legislation solving spatial development problems

Prostorski problem	N	Pov- prečje	Standardni odklon	Mediana, modus <sup>18</sup>	Opisno
Nenadzorovano širjenje urbanih območij	51	2,1	0,8	2	deloma uspešno
Nenadzorovano širjenje individualne gradnje	52	2,1	0,9	2	deloma uspešno
Propadanje mestnih jeder	50	1,4	0,8	1	neuspešno
Nezadovoljiv javni transport	51	1,2	0,8	1	neuspešno
Opuščanje kmetijske rabe	51	1,4	0,9	1	neuspešno
Neustrezno upravljanje z odpadki	51	1,7	0,9	2	deloma uspešno
Degradirana urbana območja	52	1,7	0,6	2	deloma uspešno
Neučinkovita energetska oskrba	51	1,6	0,8	2	deloma uspešno
Posledice podnebnih sprememb	51	1,2	0,9	1	neuspešno
Prekomerna raba naravnih virov	51	1,4	0,9	1	neuspešno
Razvrednotenje krajine	51	1,7	0,7	2	deloma uspešno

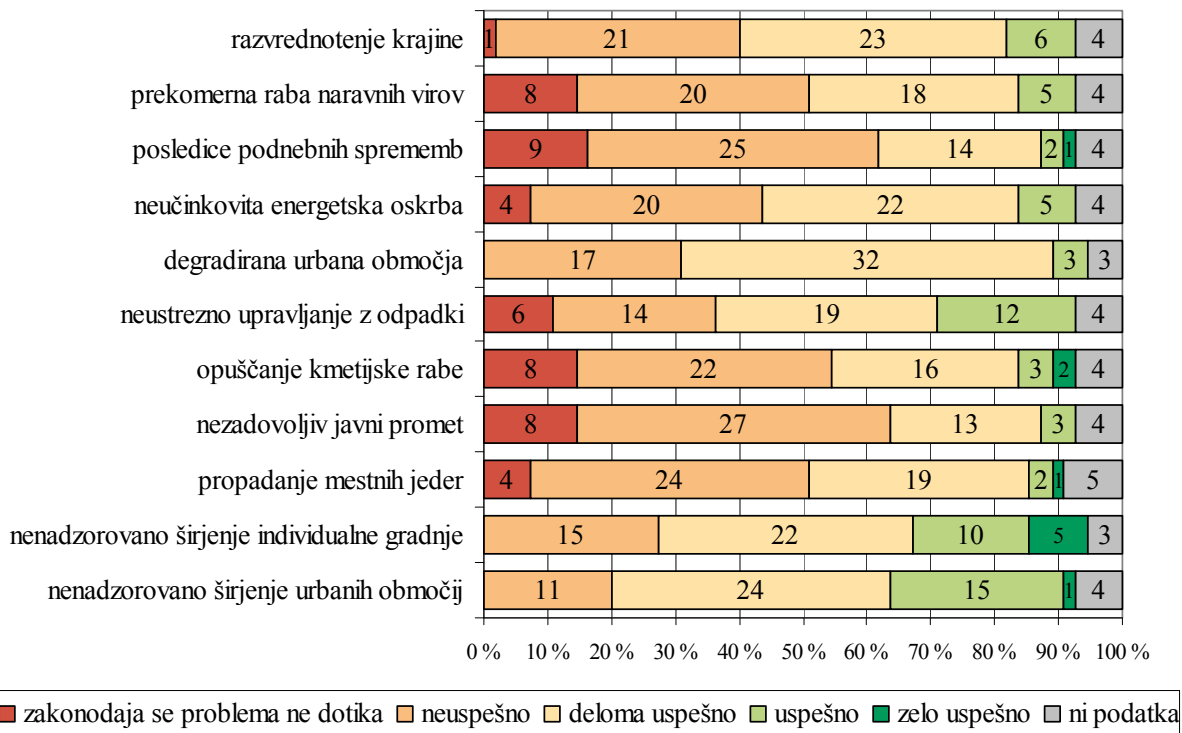
Zakonodaja je najuspešnejša pri odpravljanju neustreznega upravljanja z odpadki (umeščanju odlagališč), nenadziranega širjenja urbanih območij, individualne gradnje ter deloma uspešna pri zagotavljanju učinkovite energetske oskrbe, degradiranih urbanih območij in pri preprečevanju razvrednotenja krajine, kjer je sicer frekvenca odgovora "neuspešno" skoraj enaka frekvenci odgovora "deloma uspešno".

### 5.5.2.3 Uporaba prostorskih ukrepov

Za lažje in hitrejše doseganje ciljev prostorskega razvoja je že ZUreP-1 vpeljal pet prostorskih ukrepov, in sicer razlastitev, komasacijo, urbanistično pogodbo, zakonito predkupno pravico občine in ukrepe pri prenovi. Občine smo povprašali, ali, kako pogosto in za katere primere so od leta 2003 uporabili posamične ukrepe. Ker vprašanje zahteva nekaj »arhivskega pomisleka«, vse občine nanj niso odgovorile oziroma so podale le približne odgovore. Predstavnik ene občine ni odgovoril, ker izvajanje prostorskih ukrepov v njihovi občini ne sodi v pristojnost oddelka za okolje in prostor. Podatki tako odražajo povprečen prikaz rabe ukrepov.

<sup>17</sup> Osnutek zakona o podnebnih spremembah je Služba Vlade RS za podnebne spremembe pripravila junija 2010, ni pa obstajal v času izvedbe raziskave.

<sup>18</sup> Mediana in modus imata pri vseh spremenljivkah enako vrednost, zato sta podana v istem stolpcu z isto vrednostjo.



Grafikon 8: Uspešnost reševanja prostorskih problemov s pomočjo prostorske zakonodaje  
 Graph 8: Successfulness of planning legislation in solving spatial problems

Najpogosteje uporabljeni ukrep je zakonita predkupna pravica občine, ki jo je uporabilo 20 občin, in to največkrat v primeru rekonstrukcije cest ali ureditve komunalne infrastrukture. Občine prek tega instrumenta kupijo tudi stavbna zemljišča za potrebe izgradnje obrtno-industrijskih con, šol ali centra za ravnanje z odpadki. Zakonite predkupne pravice včasih kljub interesu občine zaradi previsoke izhodiščne cene ali manjkajočega odloka ni možno vedno izvesti. Po pogostosti uporabe predkupni pravici sledi urbanistična pogodba, uporabljena v 18 občinah za izgradnjo GJS, stanovanjskih sosesk, komunalne infrastrukture, cest in trgovskega centra. Urbanistična pogodba je bila označena kot zelo dober institut, vendar imajo občine težave z njeno uporabo. Komasačijo so izvedli v 13 občinah, največkrat za novo parcelno ureditev kmetijskih zemljišč. V eni občini so izpostavili, da je izvedljivost komasačije odvisna od značilnosti površja. Na primer, v občini z ravninskim in gričevnatim predelom je malo zemljišč, ki jih je s komasačijo možno preurediti tako, da nove enote ohranjajo enake značilnosti in možnosti obdelave. Nadalje, prostorski problemi, primerni za komasačijo, se pogosto rešijo po enostavnejši poti, saj primanjkuje prakse na tem področju. Razlastitev se uporablja v podobnih primerih kot zakonita predkupna pravica – za potrebe zagotavljanja javne koristi, na primer za gradnjo in rekonstrukcijo javne ceste, gospodarske javne infrastrukture ter v posamičnih primerih, kot so širitev centra za ravnanje z odpadki, širitev pokopališča ali gradnja centralne čistilne naprave. Občine bi pogosteje uporabljale razlastitev, če bi bil postopek manj zapleten. Le dve občini sta do sedaj uporabili ukrepe pri prenovi: ena za rekonstrukcijo po potresu, druga v okviru programa spodbujanja obnove stavbnih lupin v občini.

Preglednica 20: Pogostost rabe posameznih prostorskih ukrepov  
 Table 20: Frequency of use of planning instruments

Prostorski ukrep	N	Uporabniki (delež)	Primeri rabe	Najpogostejše rabe posameznega ukrepa
Razlastitev	53	11 (21 %)	1 do 5	– gradnja, rekonstrukcija (lokalne) ceste, – širitev centra za ravnanje z odpadki, pokopališča, gradnja centralne čistilne naprave
Komasacija	54	13 (24 %)	1 do 8	– pogodbeni komasacija za kmetijska zemljišča – parcelacija za potrebe OPPN – posamična stanovanjska gradnja, ureditev meja med lastnikom, občino in državo
Urbanistična pogodba	50	18 (36 %)	1 do 22	– gradnja manjkajoče gospodarske javne infrastrukture – gradnja stanovanjskih sosesk – gradnja cest, trgovskega centra
Zakonita predkupna pravica občine	42	20 (48 %)	1 do 118	– rekonstrukcija ceste – ureditev komunalne infrastrukture – stavbno zemljišče za potrebe obrtno-industrijske cone, izobraževalna institucija, center za ravnanje z odpadki
Ukrepi pri prenovi	53	2	2	– popotresna obnova – obnova fasad

#### Ocena uporabnosti prostorskih ukrepov

Analiza ovrednotenja<sup>19</sup> posameznih prostorskih ukrepov je pokazala, da imajo glede na povprečno oceno trije prostorski ukrepi – razlastitev, zakonita predkupna pravica in urbanistična pogodba velik pomen pri zagotavljanju kakovosti prostora, komasacija in ukrepi pri prenovi pa niti majhen niti velik pomen. Standardni odklon za vse ukrepe variira za eno intervalno oceno. Pri združitvi frekvenc kategorij 0 in 1 v majhen ter 3 in 4 v velik pomen se koristnost ukrepov potrdi (glej preglednico 21), saj pri vseh prevladuje odgovor velik pomen, torej jih je v zakonu smiselno ohraniti.

<sup>19</sup> Pomen je bil ovrednoten na lestvici od 0 do 4, pri čemer 0 pomeni zelo majhen vpliv, 1 majhen vpliv, 2 niti majhen, niti velik vpliv, 3 velik vpliv in 4 zelo velik vpliv.

Preglednica 21: Ocena pomena posameznih prostorskih ukrepov pri zagotavljanju večje kakovosti prostora

Table 21: Evaluation of the importance of specific spatial instrument in delivering the higher quality of space

Prostorski ukrep	N	Povprečna vrednost	Standardni odklon	Frekvenca odgovorov		
				Majhen pomen	Srednje velik pomen	Velik pomen
Razlastitev	54	2,8	± 1,2	6	13	35
Komasacija	52	2,3	± 1,0	9	18	25
Urbanistična pogodba	51	2,5	± 1,0	7	19	25
Zakonita predkupna pravica	54	2,9	± 0,9	4	9	41
Ukrepi pri prenovi	50	2,2	± 0,9	11	19	20

Občine so predlagale dodatne prostorske ukrepe, ki bi jih morali vključiti v zakonodajo. Najprej je treba obstoječe postopke uporabe ukrepov skrajšati, saj so dolgotrajni in se ukrepi ne izvedejo ali se za doseg ciljev uporabijo drugi načini. V eni občini so predlagali ustrezno obdavčitev nezazidanih stavbnih zemljišč, ki jo sedanja zakonodaja sicer dopušča, vendar se doslej glede na prakso nekaterih občin ni izkazala za najustreznejšo. Razlastitev bi lahko pospešili z določilom, ki ne bi pogojevalo prej sprejetega OPN.

#### 5.5.2.4 Sodelovanje občin v EU-projektih s prostorsko-planersko tematiko

Poleg finančnih virov za prostorsko planiranje nas je zanimalo še sodelovanje občin v EU-projektih, ki predstavljajo dodatna finančna sredstva in možnost pridobivanja novega znanja za upravljanje s prostorom. Po podatkih ministrstva za okolje in prostor (avgust 2009) je v nove programe teritorialnega sodelovanja vključenih pet občin:

- Mestna občina Velenje: projekt FREE – *From Research to Enterprise*, program Srednja Evropa, prenos znanja, omrežje inovacij;
- Mestna občina Velenje: projekt CUSTODE – *Cultural Sites and Tourism: Development of European Strategies*, program Srednja Evropa, turizem, kulturna dediščina, prenos znanja, dostopnost, razvoj podeželja;
- Občina Slovenska Bistrica, Mestna občina Maribor: projekt Q-AGEING – *Quality Ageing in an Urban Environment*, demografske spremembe, urbani razvoj, javne storitve, prenos znanja;
- Mestna občina Murska Sobota: projekt FATE – *From Army to Entrepreneurship*, revitalizacija, podjetništvo, prenos znanja, teritorialni razvoj, izobraževanje;
- Mestna občina Kranj: projekt COBRAMAN – *Manager Coordinating Brownfield Redevelopment Activities*, revitalizacija, prenos znanja, prostorsko načrtovanje, urbani razvoj.

V program Interreg IIIB je bilo v obdobju 2005–2008 vključenih deset občin, od tega dve iz vzorca: dvakrat Mestna občina Nova Gorica in enkrat Mestna občina Ptuj:

- Mestna občina Nova Gorica: CRAFTS – domača obrt, umetnost;
- Občine Bohinj, Kranjska Gora, Bovec: DYNALP – omrežje občin »Povezanost v Alpah«, uveljavitev trajnostnega razvoja Alp kot njihovega življenjskega prostora;
- Mestna občina Maribor: TUSEC-IP – Soils in City Regions – postopki in strategije za trajnostni prostorski razvoj, ocena kakovosti prsti v urbanih območjih;
- Mestna občina Kranj: RDA-net, CEDA2 – Regional Development Agencies Network in the Central European, Danubian and Adriatic Area, spodbujanje regionalnega prostorskega razvoja;
- Občina Izola: ADRI.FISH – uveljavljanje trajnostnega ribarjenja v severnem Jadranu;
- Mestna občina Celje: IMONODE – mednarodno sodelovanje pri spodbujanju trajnostnega razvoja, razvoj učinkovitih transportnih sistemov;
- Mestna občina Velenje: REVITAMIN – revitalizacija nekdanjih rudniških območij;
- Mestna občina Ptuj: ADHOC – Adapted development of Historical Old Towns in Central and Eastern Europe, priprava, vzpostavitev in vpeljava inovativnih pristopov za trajnostno oživljanje zgodovinskih mest oziroma zgodovinskih mestnih četrti v prostoru Centralne in Vzhodne Evrope;
- Mestna občina Nova Gorica: GreenKeys – odprti prostor, zelene površine v mestih kot ključ za zagotavljanje trajnosti mest.

Iz posredovanih podatkov sklepamo, da se v EU-projekte vključujejo predvsem mestne občine, ki imajo na voljo dovolj znanja in kadrov ter so del stroškov projekta tudi sposobne sofinancirati.

#### **5.5.2.5 Razvojna dejavnost občin, ocenjena s številom izdanih gradbenih dovoljenj**

V uradnih statističnih bazah je na voljo malo konkretnih podatkov o poseganju v prostor, zato smo za osvetlitev prostorskorazvojne dejavnosti namesto rabe prostora – na voljo je le za državno raven – uporabili podatek število izdanih gradbenih dovoljenj, ločeno za stanovanjske in nestanovanjske površine, in število zgrajenih stanovanj. Stanovanjska stavba je po opredelitvi SURS (2010) stavba, v kateri se vsaj polovica njene površine uporablja za prebivanje, in nestanovanjska stavba, v kateri se več kot polovica uporabe površine uporablja za opravljanje dejavnosti. Za časovno enoto smo izbrali vhodno leto 1999, leto 2004 in leto 2008 oziroma celotno desetletno obdobje. Nekatere podatke smo za primerljivost med občinami delili s takratnim številom prebivalcev (upoštevani so podatki za drugo polletje) oziroma relativizirali z deleži. Pri prikazu teh podatkov je treba upoštevati, da izdano gradbeno dovoljenje v določenem letu ne pomeni nujno posega v tistem letu in da ne odraža dejanskega stanja v prostoru, ampak le možnost poseganja vanj. Podatek tako govori izključno o številu izdanih dovoljenj na upravnih enotah, torej o zanimanju za poseganje v prostor v posamezni občini. Posredno to pomeni tudi večjo prostorskorazvojno dejavnost, o kakovosti poseganja v prostor pa iz tega podatka ne moremo soditi. Za občini Poljčane in Šmarješke Toplice za izbrano obdobje ni podatkov.



### Absolutno število izdanih dovoljenj v letih 1999, 2004 in 2008

V Sloveniji je bilo leta 2008 skupno izdanih 5.373 gradbenih dovoljenj za stanovanjske in nestanovanjske stavbe. Primerjava z letoma 1999 in 2004 kaže na zmanjšanje števila dovoljenj, in sicer za 22 % od leta 1999, ko je bilo izdanih 6.915 dovoljenj. Absolutno je bilo največ dovoljenj v letu 2008 izdanih v Mestni občini Ljubljana (176), Slovenski Bistrici (141), Mestni občini Koper (130), Sevnici (93) in Ivančni Gorici (91); najmanj pa v Ribnici na Pohorju (0), Vuzenici (3), Veliki Polani (5), Škocjanu (5) ter Kuzmi in Črni na Koroškem (6). V letu 1999 so bile najbolj aktivne ponovno Mestna občina Ljubljana (350), Slovenska Bistrica (190), Bovec (151), Mestna občina Novo mesto (149) in Mestna občina Nova Gorica (127). Mestna občina Koper je bila na šestem mestu s 121 izdanimi gradbenimi dovoljenji. Najmanj dovoljenj je bilo ponovno izdanih v Ribnici na Pohorju (1), na Blokah (3), v Rogaševcih, Kuzmi in Črni na Koroškem (4).

### Relativno število izdanih dovoljenj na 1.000 prebivalcev

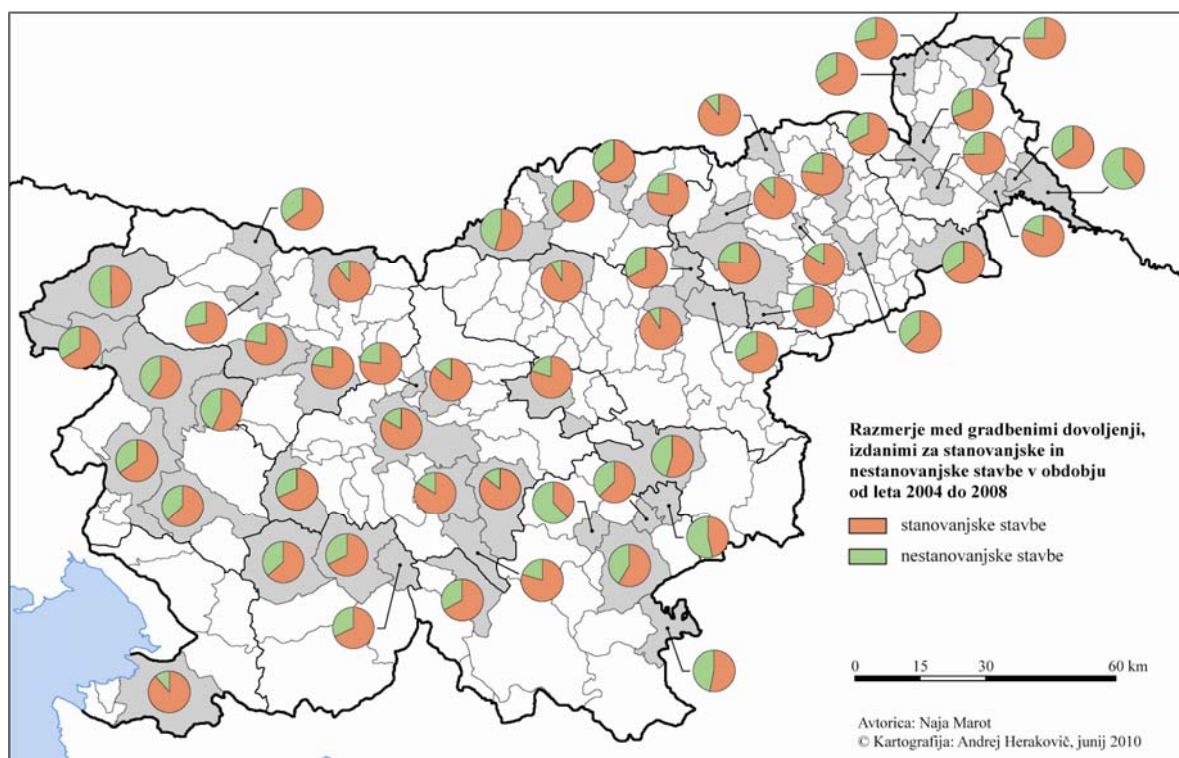
Preračunano na 1.000 prebivalcev je največ dovoljenj v letu 1999 izdala občina Bovec (44), sledijo Domžale (28), Mestna občina Koper (26), Radenci (8) in Logatec (7). Najmanj gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev so izdali v Križevcih (0,5), Ribnici na Pohorju (0,8), Črni na Koroškem (1), Rogašovcih (1) in v Mestni občini Ljubljana (1). V letu 2008 med prvih pet občin ponovno uvrščamo Mestno občino Koper (31 gradbenih dovoljenj na 1.000 prebivalcev), Domžale (11), Kungoto (10), Vojnik (8) in Dobropolje (6). Tržič, Kobarid, MOL, Križevci in Ribnica na Pohorju so na repu občin glede števila izdanih dovoljenj z manj kot enim dovoljenjem na občino.

Za število skupno izdanih dovoljenj na tisoč prebivalcev smo izračunali še stopnjo rasti, in sicer spremembo med letoma 2008 in 1999 ter med letoma 2008 in 2004. Med letoma 2008 in 1999 je število izdanih gradbenih dovoljenj poraslo v 18 od 55 občin, od tega v štirih za dvakrat, največ v Vojniku za 2,95. Občine z večjo rastjo so še Bloke (2,65), Tišina (1,89), Rogašovci (1,88) in Kuzma (1,61). Največji upad števila izdanih dovoljenj se je zgodil v Bovcu, kjer danes predstavlja le še 7 % vrednosti leta 1999, v Kobaridu (23 %), Škocjanu (25 %) in Mestni občini Novo mesto (28 %). V Ribnici na Pohorju v letu 2008 ni bilo izdano nobeno dovoljenje in znaša stopnja 0,0. Primerjava rasti med letoma 2008 in 2004 je pokazala največji porast ponovno v manjših občinah, in sicer največji v občinah Šoštanj (3,87), Vojnik (3,39), Velika Polana (2,62), Šalovci (2,48) in v srednje veliki Škofji Loki (1,69). Največji upad v zadnjih petih letih beležijo Ribnica na Pohorju, Mestna občina Novo mesto (0,25), Tržič (0,32), Bled (0,34) in Vuzenica (0,35).

### Razmerje med gradbenimi dovoljenji, izdanimi za stanovanjske in nestanovanjske objekte

Za zadnjih pet let smo izračunali razliko med izdanimi gradbenimi dovoljenji za stanovanjske in nestanovanjske stavbe. Največ gradbenih dovoljenj za nestanovanjske stavbe je bilo izdanih v Mirni Peči (62 %), Lendavi (60 %), Škocjanu (53 %), Bovcu (50 %) in Metliki (46 %). Predstavniki ene občine nas je opozoril, da se za deležem teh občin lahko skriva število gradbenih dovoljenj, izdanih za gradnjo zidanic, saj gre (z izjemo bovške) za vinogradniške občine. Pretežno za gradnjo stanovanjskih objektov so bila izdana dovoljenja v

občini Šoštanj in Vojnik (91 %), Tržič (89 %), Kungota, Mestna občina Koper in Ruše (88 %), Ivančna Gorica in Domžale (86 %), Grosuplje in Miklavž na Dravskem polju (84 %). Občine s prevlado stanovanjskih objektov so večinoma občine v območjih okrog večjih središč, na primer Maribora in Ljubljane, ali pa središče samo – Mestna občina Koper.



Slika 21: Razmerje med gradbenimi dovoljenji, izdanimi za stanovanjske in nestanovanjske stavbe

Figure 21: Ratio between building permits approved for housing and other development

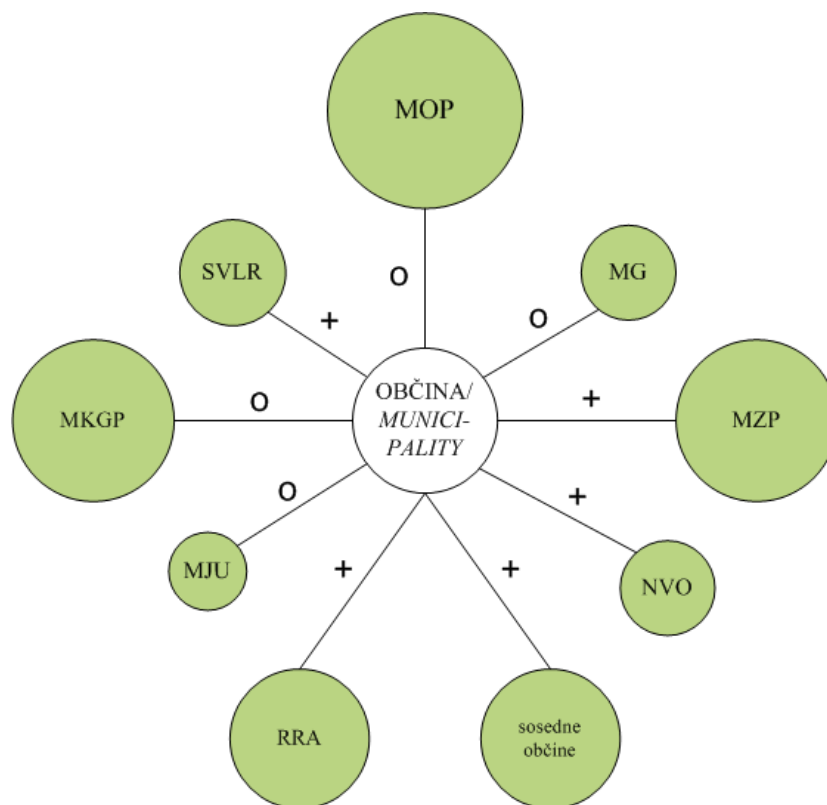
Vir: Dovoljenja za gradnjo stavb ... za leta 1999–2008, 2009.

Kaj konkretno predstavljajo izdana gradbena dovoljenja, lahko na podlagi dostopnih podatkov pokažemo za stanovanjske objekte na primer s številom zgrajenih stanovanj v zadnjih 10 letih, preračunanih na 1.000 prebivalcev iz leta 2008. Gradbena dovoljenja za največ stanovanj so izdali v Mestni občini Koper (626/1.000 preb.), Domžalah (282), Bovcu (129), Lenartu (76) in Kungoti (68), za najmanj pa v Križevcih (2), Poljčanah (6), Šmarjeških Toplicah (6), Črni na Koroškem (10) in Kobaridu (10). Absolutno je bilo z izdanimi gradbenimi dovoljenji največ stanovanj načrtovanih v mestnih občinah Ljubljana (8.462), Koper (2.635), Nova Gorica (1.342), Novo mesto (1.190) in v Slovenski Bistrici (1.504), najmanj pa v Šmarjeških Toplicah (19), Poljčanah (27), Veliki Polani (30), Ribnici na Pohorju (38) in v Črni na Koroškem (41).

#### 5.5.2.6 Kakovost sodelovanja z deležniki

Sodelovanje med izbranimi deležniki ni tako pogosto, kot bi predvidevali. S štirimi od devetih deležnikov – Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ministrstvom za

javno upravo, lokalnimi nevladnimi organizacijami in ministrstvom za gospodarstvo – občine sodelujejo pri reševanju prostorskih problemov le izjemoma. S sosednjimi občinami, regionalno razvojno agencijo, ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter ministrstvom za promet se občine posvetujejo včasih, le z ministrstvom za okolje in prostor sodelujejo pogosto. Poleg deležnikov s seznama so občine izpostavile še druge, lokalno prisotne deležnike, kot so Zavod za varstvo narave, Zavod za varstvo kulturne dediščine, gospodarske javne službe in čezmejne občine, s katerimi sodelujejo pogosto. Poleg pogostosti so občine ocenile tudi kakovost sodelovanja s posameznimi deležniki. Večinoma občine dobro sodelujejo z vsemi deležniki, najvišjo oceno so dobile sosednje občine in ministrstvo za promet, sledijo regionalne razvojne agencije, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in lokalne nevladne organizacije. Kakovost sodelovanja z drugimi deležniki ni niti dobra niti slaba, najnižjo oceno je dobilo ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in sicer že na meji med slabo in srednje dobro kakovostjo sodelovanja.

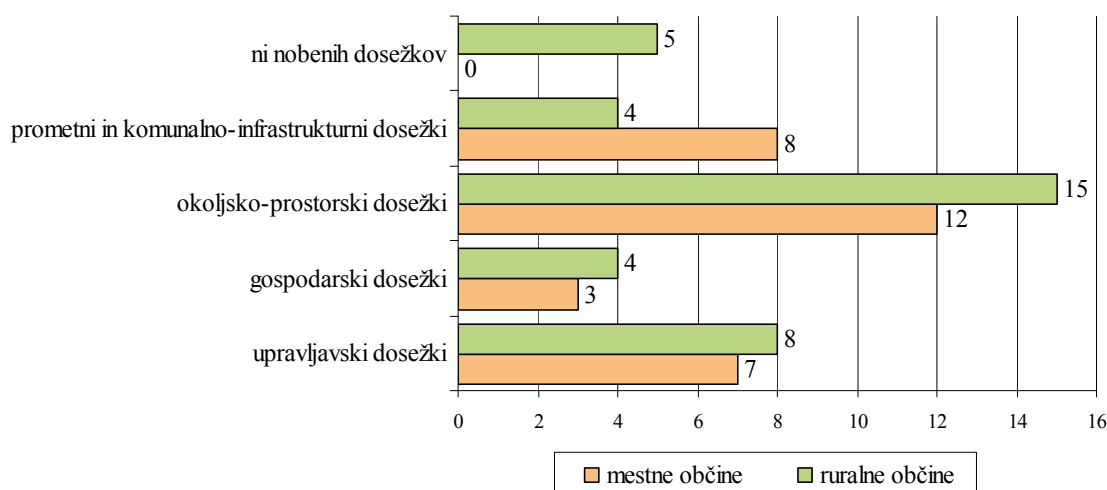


Pojasnilo kratic: SVLR - Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, NVO – lokalne nevladne organizacije, MJU – Ministrstvo za javno upravo, MG – Ministrstvo za gospodarstvo, MKGP – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, MOP – Ministrstvo za okolje in prostor, MZP – Ministrstvo za promet, RRA – regionalna razvojna agencija  
Pojasnilo simbolov: + kakovost sodelovanja je dobra, o – kakovost sodelovanja ni niti dobra niti slaba  
Velikost kroga pomeni pogostost sodelovanja, večji krog - pogostejše sodelovanje

Slika 22: Prikaz pogostosti in kakovosti sodelovanja med občino in drugimi deležniki v sistemu prostorskega planiranja pri reševanju prostorskih problemov  
Figure 22: Frequency and quality of co-operation in between the actors in the system of spatial planning when solving local spatial problems

### 5.5.2.7 Dosežki prostorskega razvoja

V povezavi z učinkovitostjo prostorskega planiranja nas je zanimalo, na katere dosežke prostorskega razvoja so v občini najbolj ponosni. Na vprašanje je odgovorilo 35 od 55 občin. Odgovore smo analizirali glede na tip občine – mestna ali ruralna in glede na tip dosežka: gospodarski, okoljsko-prostorski, družbeni, ali so povezani s politiko in upravljanjem prostora. Ker se pogosto pojavljajo dosežki, povezani s prometnimi ureditvami in komunalno infrastrukturo, smo jih ločili od okoljsko-prostorskih dosežkov. Nekdo je omenil razliko med tem, kaj smatra kot dosežek župan, prebivalec občine ali on osebno kot strokovnjak s prostorsko-načrtovalskega področja. Največkrat so se občine pohvalile z okoljsko-prostorskimi dosežki, kjer so izpostavile ohranjanje narave z zaščito posameznih območij naravnih vrednot, na primer mokrišča, okoljske projekte, kot so ureditev centra za ravnanje z odpadki, izgradnja čistilne naprave in drugo. Mestne občine so ponosne na ohranjanje občinskih prostorskih potencialov, na zagotavljanje prostorskih možnosti za razvoj občine na degradiranih urbanih območjih, zagotavljanje primerne bivalnega okolja za prebivalce, organizirano stanovanjsko gradnjo in ureditev rekreacijskih površin. V ruralnih občinah so na primer ohranili ruralni značaj vaških naselij, uredili manjše trge in parke in uspešno zagotovili stavbna zemljišča za ohranitev kmetij. Kot kaže grafikon, v okoljsko-prostorskih dosežkih prednjačijo ruralne občine, ki jih je po številu približno dvakrat več. Prometni in infrastrukturni dosežki se navezujejo na ureditev cestnega omrežja, kar vključuje vse od gradnje obvoznic, krožišč, priključkov na avtocesto, ureditev kolesarskih stez in lokalnih stez. V eni izmed mestnih občin so se posvetili ureditvi plovnih poti in gradnji mostov. Med gospodarskimi dosežki mestne občine izpostavljajo večje investicijske in razvojne projekte, na primer nove trgovske centre, tri ruralne občine pa so ponosne na ureditev obrtno-industrijske cone. Od upravljaljskih dosežkov so oboje občine izpostavile pripravo in sprejem prostorskih aktov – občinskega prostorskega načrta, ruralne občine pa tudi osveščanje javnosti in uspešno reševanje konfliktov med civilnimi iniciativami.



Grafikon 9: Razlika v naravi dosežkov (prostorskega) razvoja med mestnimi in ruralnimi občinami

Graph 9: Comparison of (spatial) development achievements of urban and rural municipalities

Preglednica 22: Dosežki prostorskega razvoja občin glede na tip občin  
 Table 22: Spatial development achievements of municipalities, listed by the type

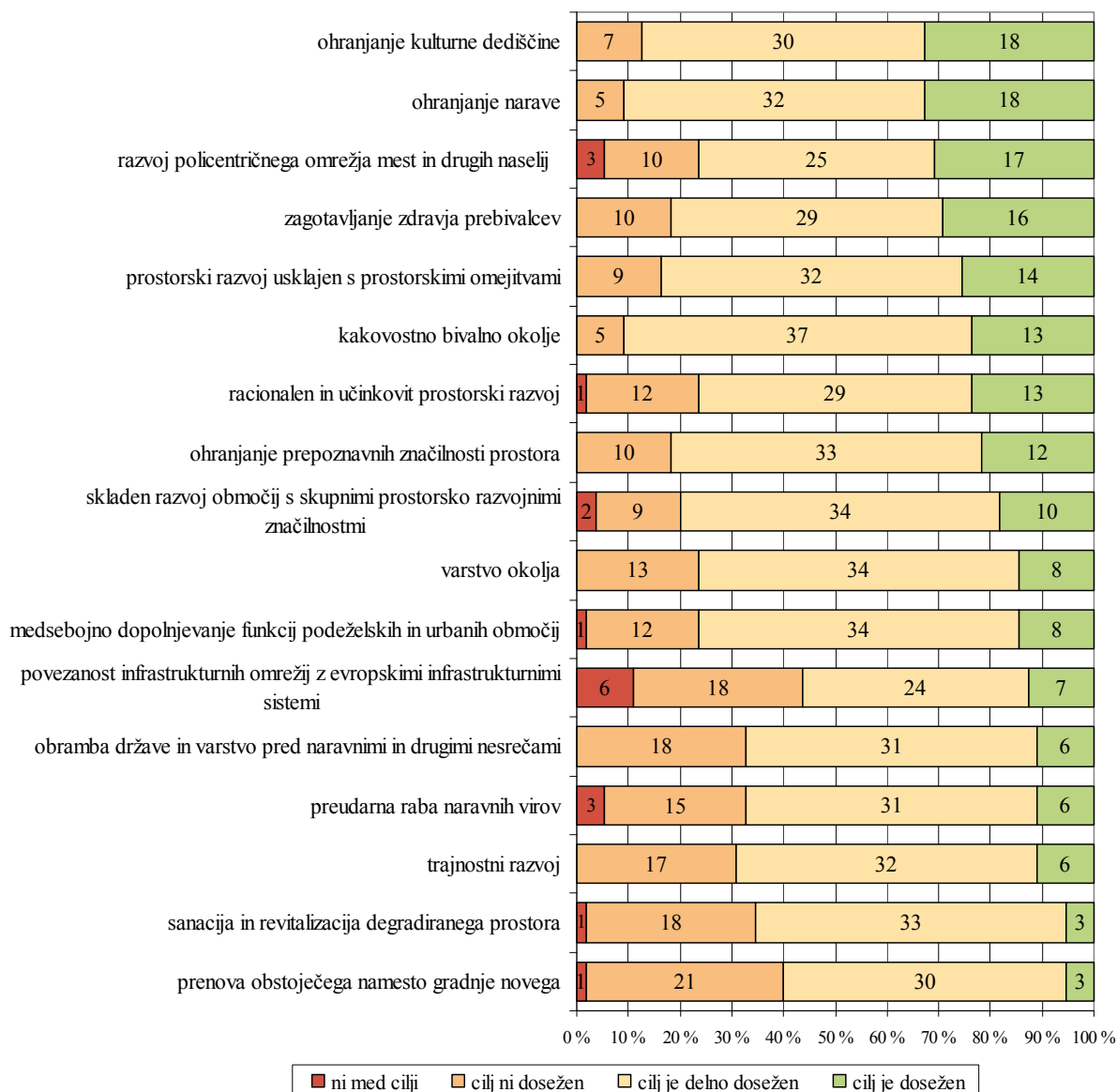
Mestne občine	Ruralne občine
Upravljavski dosežki	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– izdelani prostorski akti – priprava OPN – racionalen prostorski razvoj, nadzorovana gradnja</li> <li>– zelo visok delež novih prostorskih ureditev, načrtovanih z OPPN</li> <li>– izdelan urbanistični načrt mesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– izdelani OPN, OPPN – skladen prostorski razvoj dejavnosti, vzpostavitev razvojnih vizij</li> <li>– dosledno upoštevanje veljavnih prostorskih pogojev</li> <li>– osveščanje javnosti in uspešno reševanje konfliktov med civilnimi iniciativami, občino in investitorji</li> <li>– legalizacija romskega naselja</li> </ul>
Gospodarski dosežki	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– večji investicijski in razvojni projekti</li> <li>– novogradnje, novi trgovski centri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ureditev obrtno-industrijske cone v treh občinah</li> </ul>
Okoljsko-prostorski dosežki	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ohranjanje naravnega okolja in lepot – zavarovanje mokrišča, krajinski park Mura</li> <li>– okoljski projekti, na primer center za ravnanje z odpadki</li> <li>– umik industrije iz mestnega središča</li> <li>– zagotavljanje prostorskih možnosti za razvoj občine, tudi na degradiranih urbanih območjih</li> <li>– urejanje mestnega jedra</li> <li>– zagotavljanje javnega odprtega prostora</li> <li>– zagotavljanje primerne bivalnega okolja za prebivalce</li> <li>– organizirana stanovanjska gradnja</li> <li>– zdraviliško naselje</li> <li>– rekreacijska os ob reki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ohranjanje naravnega okolja in lepot, tudi v okviru programa Natura 2000</li> <li>– čistilna naprava, pravne podlage za zmanjšanje imisij TE, uspešno upravljanje z odpadki</li> <li>– ohranjanje prostorskih potencialov občine – ohranjanje ruralnega značaja vaških naselij, urejanje manjših trgov in parkov, revitalizacija mestnega jedra</li> <li>– uspešno zagotavljanje stavbnih zemljišč za širitev kmetij</li> <li>– zaustavitev gradnje počitniških domov za lastne potrebe</li> </ul>
Prometni dosežki in komunalna infrastruktura	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ureditev cestnega omrežja (obodne ceste okrog starega dela mesta, gradnja krožišč in cest)</li> <li>– most, ureditev pristanišča in plovni poti</li> <li>– investicije v komunalno infrastrukturo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ureditev cestnega omrežja (umestitev obvoznic v dolgoročni plan, zglede urejene lokalne ceste, ureditev kolesarskih stez, zagotovitev priključka na AC)</li> </ul>

Po primerjavi ruralnih in mestnih občin dajejo v mestnih občinah večji poudarek urejanju prometnic, enako kot na podeželju so v ospredju okoljsko-prostorski dosežki. Nekatere občine niso ponosne na noben prostorski dosežek, na primer v eni občini so imeli pripravljene

kakovostne projekte, a zaradi številnih nasprotovanj, največkrat istih občanov, niso nobenega uresničili.

### 5.5.2.8 Doseganje državnih ciljev na področju prostorskega razvoja

Poleg dosežkov občin smo želeli ovrednotiti tudi doseganje državnih ciljev prostorskega razvoja, zapisanih v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004) in v ZPNačrt (2007). Vrednotenje doseganja ciljev je potekalo na osnovi ekspertne – subjektivne ocene anketiranca, saj za ocene nismo podali podrobnejših kriterijev. Na vprašanje je odgovorilo vseh 55 občin. V povprečju so vse cilje ocenile kot delno dosežene, manjše razlike so le v stopnji doseganja posameznih ciljev in v tem, da nekatere občine posameznih ciljev niso uvrstile med svoje cilje prostorskega razvoja.



Grafikon 10: Prikaz izbranih kategorij za vprašanje o doseganju ciljev prostorskega razvoja  
 Graph 10: Selected criteria for the implementation of spatial development objectives

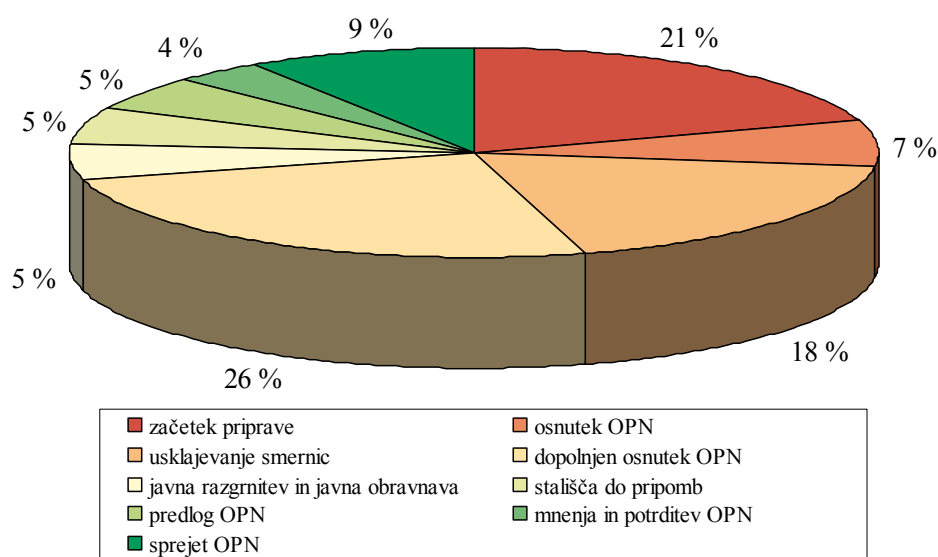
Med najboljše izpolnjenimi cilji so ohranjanje kulturne dediščine, ohranjanje narave, razvoj policentričnega omrežja in drugih naselij, zagotavljanje zdravja prebivalcev, prostorskega razvoja, usklajenega s prostorskimi omejitvami, in kakovostnega bivalnega okolja. Enako uspešno dosegajo občine cilje, kot so racionalen in učinkovit prostorski razvoj, ohranjanje prepoznavnih značilnosti prostora in skladen razvoj s skupnimi prostorskorazvojnimi značilnostmi. Manj uspešne so občine pri osmih ciljih prostorskega razvoja, in sicer pri varstvu okolja, medsebojnem dopolnjevanju funkcij podeželskih in urbanih območij, povezanosti z infrastrukturnimi omrežji z evropskimi infrastrukturnimi sistemi, pri obrambi države in varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, preudarni rabi virov in pri trajnostnem razvoju. Občine najslabše dosegajo cilja sanacije in revitalizacije degradiranega prostora ter prenove obstoječega namesto gradnje novega, kjer je neuspešnih skoraj polovica občin. Povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi je cilj, ki ga kar nekaj občin ni vključilo med svoje cilje, kar je razumljivo, saj sodi med izrazito državne cilje.

#### **5.5.2.9 Dosežena faza izdelave OPN**

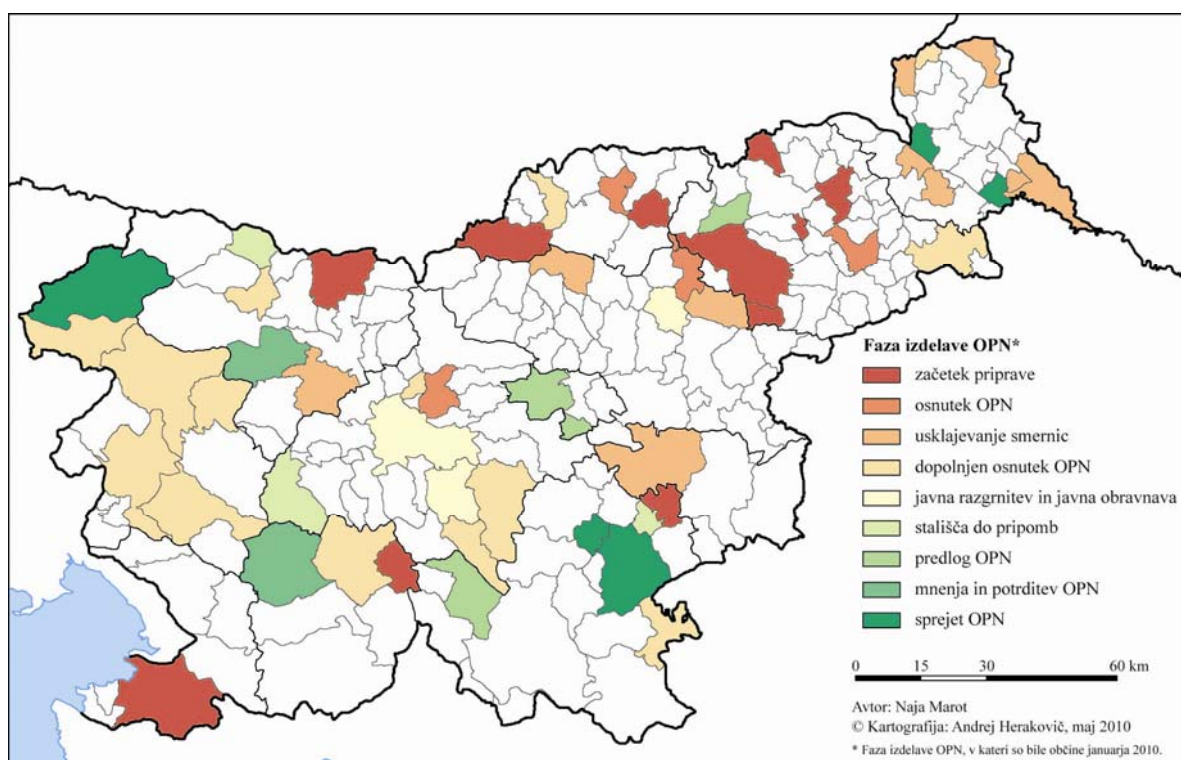
Učinkovitost občin smo ugotavljali tudi po doseženi fazi priprave OPN. Vprašanje je bilo odprtega tipa, odgovore smo pripisali desetim stopnjam postopka, v katerem faza 0 pomeni, da občina ne pripravlja OPN, faza 10 pa, da ima že sprejet OPN. Od 55 občin se nobena občina ni odločila, da ne bo pripravljala OPN, so pa v eni občini po izdelanem osnutku strateškega dela OPN in urbanističnega načrta konec leta 2007 postopek priprave po odločitvi župana prekinili<sup>20</sup>. V povprečju so občine v fazi dopolnjevanja osnutka OPN, 11 jih je še le na začetku priprave, 10 v fazi usklajevanja smernice, 11 pa v fazah od dopolnjenega osnutka OPN dalje. Občine Črenšovci, Mirna Peč, Bovec, Tišina in Mestna občina Novo mesto so OPN že sprejele. Dosežena faza postopka priprave OPN se glede na tip uprave (enovita, razdeljena) ne razlikuje, razen v prvi in zadnji fazi, kjer imajo občine z enovito upravo, torej manjše občine, večji delež predstavnikov kot občine z razdeljeno upravo.

---

<sup>20</sup> Takšno ravnanje občin dopušča 21. člen (ZPNačrt-A), ki pravi: »Postopki priprave sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin, začeti pred uveljavitvijo tega zakona, se dokončajo ob smiselni uporabi določb prvega in drugega odstavka tega člena, zaključeni pa morajo biti do 1. januarja 2011. Šteje se, da so postopki priprave in sprejetja prostorskih sestavin zaključeni do tega roka, če je bila do takrat opravljena njihova javna razgrnitev.« Prav tako to ravnanje dopušča tudi dosedanja praksa ministrstva, ki občin brez novih aktov ni nikoli kaznovala.



Grafikon 11: Delež občin v posamezni fazi priprave OPN  
 Graph 11: Phase of the local master plan preparation process



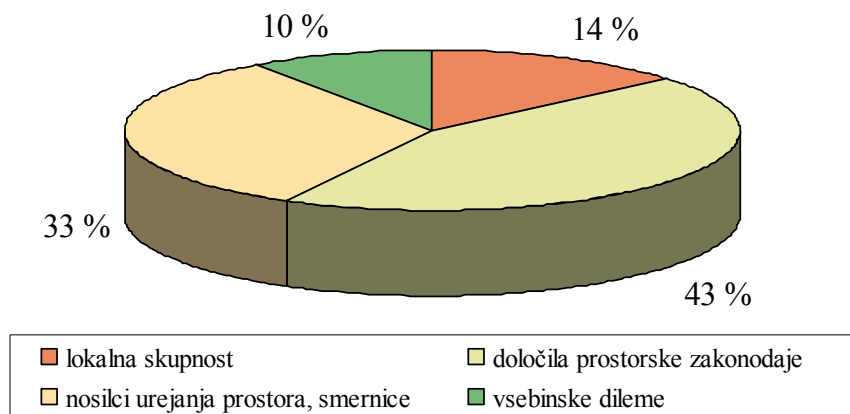
Slika 23: Kartografski prikaz faze izdelave OPN, v kateri so bile posamezne občine januarja 2010

Figure 23: State of municipal spatial plan preparation in January 2010



#### 5.5.2.10 Težave pri izdelavi OPN

Poleg dosežene faze postopka izdelave OPN so nas zanimale tudi težave, s katerimi se občine soočajo pri izdelavi akta. Vprašanje ni vnaprej ponudilo odgovorov, ampak so občine odgovarjale prosto. Le tri občine z izdelavo do sedaj še niso imele težav. Ena občina problemov nima, ker je postopek ustavila leta 2007, druga jih ni imela do trenutno zaključene faze oddaje gradiva na MOP. Omenjene težave smo kategorizirali in prešteli omembe s strani občin. Kot prikazuje slika 12, prinašajo največ težav pri izdelavi OPN določila prostorske zakonodaje in njihovo izvajanje, sledijo zapleti z nosilci urejanja prostora zaradi smernic in mnenj. Ena četrtnina težav izvira iz lokalne skupnosti ali nastane zaradi vsebinske dileme.



Grafikon 12: Težave pri izdelavi OPN glede na izvor

Graph 12: Obstacles in the preparation of the local master plan by their source

Največ težav izvira iz opredelitve postopka izdelave OPN in institucionalnega okvira, ki ga izvaja, torej iz zakonodajnih določil. Opredeljen postopek je prezahteven, določila poteka so nejasna in pomanjkljiva. Zaradi neustreznih navodil in slabe podpore s strani direktorata za prostor, spreminjanja zakonodaje, podzakonskih aktov in naknadnega sprejemanja sektorske zakonodaje prihaja v postopkih do zamud. Dodatne zamude povzročajo nosilci urejanja prostora, saj občine čakajo na njihove odgovore tudi dva do šest mesecev namesto predvidenih 30 dni. Dodatne zamude je povzročilo zbiranje pobud, saj nekatere občine niso določile roka, do katerega bodo prispele pobude upoštevane, ali je bilo potrebnega veliko napora v obrazložitvi nerealnih, prostorsko razpršenih pobud občanov. Poleg postopkovnih težav so se pojavile vsebinske; občine pri izdelavi OPN nimajo na voljo niti državnega prostorskega načrta niti vzorca odloka o OPN, lovijo se tudi glede nekaterih terminoloških vprašanj in smiselnosti strokovnih podlag. Strokovne podlage pomenijo za pripravljavca dodatno finančno breme, saj je njihova izdelava otežena zaradi pomanjkljivih podatkov, slabih ali neobstojećih prostorskih evidenc.

Tako kot pri opisu odnosov med deležniki so tudi tu največji trn v peti smernice nosilcev urejanja prostora oziroma odnos med »smerničarji« in izdelovalci. Smerničarji, od katerih so najbolj izpostavljeni ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija RS za okolje in prostor, Zavod za varstvo kulturne dediščine in Zavod za

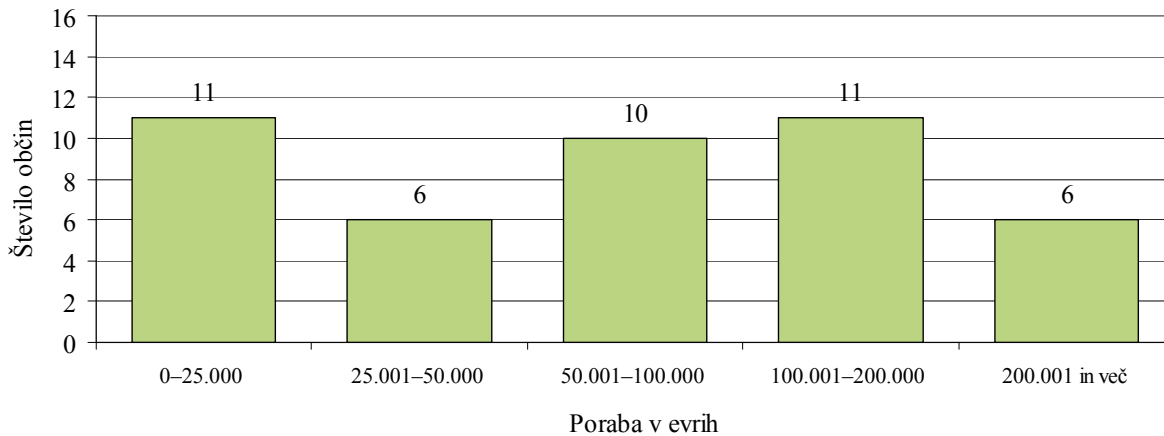
varstvo narave, morajo pregledati, ali občinske pobude, osnutek in predlog akta upoštevajo podane smernice. Pri tolmačenju smernic sektorji ne dopuščajo veliko svobode, ampak za izdajo pozitivnega mnenja zahtevajo njihovo popolno upoštevanje. Tako so sektorji prevzeli na območjih z varovalnimi režimi pravico do odločanja o prostorskem razvoju in uveljavljanju sektorskih ciljev, medtem ko celostnega koncepta prostorskega razvoja, opredeljenega tudi v UN, ne presoja nihče. Poleg same pravne veljavnosti smernic je problematična njihova vsebina. Medtem ko prostorski zakon od smerničarjev jasno zahteva konkretizacijo smernice za določen prostor, nosilci sedaj največkrat le prepisujejo določila zakonodaje, področnih predpisov in strokovnih evidenc. Zaradi ločenega podajanja smernic so te sektorsko neuskklajene in si nasprotujejo, občine pa morajo zadostiti vsemu. Največkrat se nosilci ne držijo določenih rokov, na koncu pa podajajo nestrokovne in celo nezakonite odločitve, pri čemer MOP ravna neodgovorno in ne prevzema vloge usklajevalca med sektorji in občinami.

Najbolj problematične teme z vidika smernic so kmetijska in stavbna zemljišča, razpršena gradnja in poplavna območja. ZPNačrt (2007) je uvedel pojma razpršena gradnja in poselitev ter zakonsko podal smernice za širitev in ohranitev obstoječih gradenj, ki pa niso vedno skladne z dejanskim stanjem v prostoru. Tak primer so vinogradniška območja z zidanicami, ki so že danes degradirana s stanovanjskimi hišami in prizidki. MKGP zaradi številnih nepozidanih stavbnih zemljišč, opredeljenih v starih prostorskih načrtih, ne dovoljuje novih oziroma menjavo starih za nova. Pri pripravi prostorskih aktov se s povrnitvijo v kmetijsko iz stavbne kategorije vrednost zemljišča zniža brez povrnitve izgube vrednosti, saj nimamo ne davka na nepozidana stavbna zemljišča ne možnosti njegove povrnitve ali instrumenta, ki bi zajemal finančno poravnavo. Nekatere občine so izrazile tudi nezadovoljstvo z izdelovalcem OPN.

#### **5.5.2.11 Višina porabljenih sredstev zaradi sprememb zakonodaje in/ali v postopku izdelave prostorskih aktov**

Na učinkovitost prostorskega planiranja vpliva tudi poraba finančnih sredstev. Ena izmed glavnih obljub novega zakona je bila, da bo skrajšal postopke in ne bo dodatno bremenil države ali občin oziroma se bo to zgodilo le v manjši meri. Občine so nam zato razložile, kakšne finančne obremenitve je prinesel zakon: koliko sredstev so dodatno porabile zaradi sprememb prostorske zakonodaje in za katere dejavnosti. Občine so odgovarjale različno, nekatere so omenile le porabo sredstev za dodatne aktivnosti zaradi spremenjene zakonodaje, druge s sprejetim OPN so navedle znesek celotne priprave. Za postopek izdelave OPN je ena manjša občina porabila 140.000 evrov, mestna pa 800.000 evrov. Spremembe zakonodaje so bile za nekatere občine »brezplačne«, drugim so povzročile tudi do 200.000 evrov dodatnih stroškov za pripravo strokovnih podlag, študij, za prilagajanje sektorskim predpisom, usklajevanje starega (veljavnega) akta z novim, ter 10.000 evrov za spremembe obstoječih prostorskih aktov. Za seminarje so občine porabile med 250 in 2.000 evrov oziroma so se udeležile le brezplačnih posvetov. Tri izmed občin zneska niso navedle, so pa zapisale, da je bilo stroškov preveč zlasti zaradi prisilnega ponavljanja že opravljenih korakov. Ena občina je

škodo ocenila na 30 do 40 % vseh porabljenih sredstev za pripravo OPN po ZPNačrt. Precej večji problem se občini zdi nepotrebno izgubljanje časa, ki ga finančno ni mogoče ovrednotiti.



Grafikon 13: Razredi porabe občinskih sredstev zaradi sprememb prostorske zakonodaje in v postopku priprave novih prostorskih aktov

Graph 13: Categories of municipalities' expenditure caused by the change of spatial planning legislation

Številčno oceno je podalo 44 od 55 občin, od tega dve občini nista imeli dodatnih stroškov zaradi sprememb zakonodaje. Če odštejemo občino z najvišjo vrednostjo, dobimo povprečno porabo v vrednosti 100.000 evrov. Odstopanje od povprečne vrednosti je veliko in skoraj enako osnovni vrednosti. Porabo finančnih sredstev smo razporedili v kategorije, vidne na sliki 13 Do vključno 25.000 evrov sredstev je dodatno porabilo 11 občin, od 25.000 do 50.000 evrov 6 občin, med 50.001 in 100.000 evrov 10 občin ter med 100.001 in 200.000 evrov 11 občin. Nad 200.000 evrov sredstev je porabilo 6 občin.

### 5.5.3 Mnenje podjetij

#### 5.5.3.1 Dosežena faza in dolžina postopka izdelave OPN

Prvo vprašanje o učinkovitosti je bilo namenjeno postopku priprave OPN, ki naj bi ga ZPNačrt (2007) opredelil ustrezneje kot ZUreP-1 (2003). Po zakonu naj bi postopek trajal dvanajst mesecev oziroma trinajst in pol v primeru izdelave okoljske presoje. Intervjuvanci ocenjujejo, da je dolžina postopka realna, če nosilci urejanja prostora smernice podajo v roku, če se roki za izdelavo novih prostorskih aktov neprestano ne odmikajo in če občine nimajo na voljo možnosti ponovnih sprememb starih prostorskih aktov. Na podlagi dosedanjih izkušenj so realne ocene porabljenega časa, potrebnega za pripravo prostorskih aktov, različne: za majhne občine so potrebovali tudi manj kot dve leti oziroma vsaj dve leti, odvisno od hitrosti podajanja smernic, mnenj in usklajevanj. Priprava in sprejem sprememb in dopolnitev starih načrtov naj bi bila za večji projekt, kot je umestitev poslovne cone po ZPNačrt izvedena v enem letu, medtem ko je realen čas v večini primerov tri do štiri leta, kot predvideno po ZUreP-1. Med že sprejetimi akti so potrebovali manj kot dve leti, če ni bilo treba izpeljati postopka CPVO, in tri leta in pol v primeru ene izmed mestnih občin. Od OPN v pripravi so

nekatero občine začele s pripravo že leta 2006 po starem zakonu in so šele sedaj v javni razgrnitvi, ali še prej in so pred oddajo osnutka. OPN, katerih priprava se je začela po stari zakonodaji, niso nujno ustrezno merilo. So pa pokazatelji zamud, nastalih s spreminjanjem zakonodaje. Zaradi različnih časov je težko izluščiti neko povprečje, razen tega, da priprava v večini primerov poteka dlje od predvidenega roka. Zamude so nastale zaradi spreminjanja zakonodaje in zakonsko predvidenega čakanja na navodila s strani pripravljavcev in občin, zaradi prepočasnega izdajanja smernic, na katere se čaka štiri do pet mesecev, ponekod tudi več kot eno leto, zaradi izdelave strokovnih podlag, kot so študije ranljivosti, razvoja poselitve, kmetijstva, ki jih zakonodajalec ni vključil v časovno shemo, čeprav so za kakovostno pripravo akta nujne.

Poleg opisnih podatkov so izdelovalci povedali tudi fazo priprave občinskih aktov v njihovi izdelavi. Nekaj občin se je odločilo le za spremembe in dopolnitve starih načrtov, medtem ko je največ občin v fazi izdelave osnutka OPN<sup>21</sup> ali dopoljenega osnutka OPN. Po pogostosti sledi faza usklajevanja smernic, le manjše število občin je bilo januarja 2010 v sklepnih fazah priprave, na primer za občino Borovnica so se pripravljala stališča do pripomb, za Jesenice, Ruše, Tišino in Sv. Tomaž predlog OPN, Idrija je bila tik pred sprejetjem OPN, Črenšovci, Turnišče in Mestna občina Novo mesto so OPN že sprejeli.

Zaradi zahtevnosti izdelave OPN smo podjetja povprašali o njihovem načinu dela: ali dosledno sledijo postopku, predpisanem z zakonodajo, ali uporabljajo še kakšne druge instrumente in metode. Pristop k pripravi je poleg pripravljavca akta odvisen tudi od občin, saj izdelovalec vsako obravnava posebej glede na njene potrebe in želje. Na potek postopka vplivajo tudi poznavanje področja s strani občin, občinska politična kultura, motiviranost zaposlenih, zlasti osebe, zadolžene za pripravo, in župana. Zaradi spremenjene zakonodaje so izdelovalci pripravo OPN začeli s praznega papirja in na podlagi preteklih izkušenj. Po sprejemu sklepa o pripravljavcu izdelovalci na začetku najprej opravijo razgovor o poteku postopka. Občine običajno nimajo posebnih želja glede razvoja, razen da si nekatere za preprečitev špekulacij prizadevajo pridobiti zemljišča pred investitorji. Čeprav pobude zakonsko niso več zahtevane, so v večini občin še vedno osrednji instrument za zbiranje želja občanov in investitorjev. Pobude se zberejo v pisni obliki in se nato tudi obdelajo. Ker je treba za pripravo kakovostnih rešitev dobro poznati prostor, se izdelovalci poskušajo z občino že na začetku dogovoriti za pripravo vsaj dveh strokovnih podlag, in sicer za UN za občinsko središče in strokovno podlago za poselitev, potencialno še za urbanistični načrt za kakšno drugo naselje. Strokovne podlage so namreč še vedno izhodišče, s pomočjo katerega izdelovalec doživi in začuti prostor občine, da lahko kasneje strokovno izdela koncept. S

---

<sup>21</sup> Faza, v kateri je občina s pripravo OPN, podatek za januar 2010:

- osnutek OPN: Benedikt, Cirkulane, Hajdina, Juršinci, Markovci, Ribnica na Pohorju, Veržej, Videm, Vuzenica, Mežica, Prevalje, Dragomer, Dornava, Sveti Andraž, Trnovska vas, Križevci, Razkrižje, Vrhnika in druge občine v severovzhodni Sloveniji;
- usklajevanje smernic: Lendava, Ormož, Moravske Toplice, Gornja Radgona, Puconci, Cankova, Velika Polana, Sveti Jurij, Radenci;
- dopolnjen osnutek OPN: Apače, Ljutomer, Podvelka, Ptuj, Starše, Kuzma, Kobilje, Gornji Petrovci, Beltinci, Dobrovnik, Rogašovci, Mestna občina Murska Sobota, Šalovci, Medvode.

prostorom občine se izdelovalci spoznajo še na druge načine, na primer z večdnevnim gostovanjem na občinski upravi, kjer spoznajo tako upravljavce prostora kot geografske značilnosti občine. Če je izdelovalec kadrovsko podhranjen, za posamezna področja ali posamezne naloge najame podizvajalce, na primer za kartografijo, in tudi sicer zagotovi interdisciplinarno ekipo sodelavcev, katerih število je odvisno od velikosti podjetja in specializiranosti zaposlenih.

Dva intervjuvanca sta podrobneje predstavila postopek priprave okoljskega poročila. Priprava je lažja in hitrejša, če izdelovalec že v začetku priprave OPN upošteva pravne režime na varstvenih območjih, kot je Natura 2000, na katere se ne da posegati oziroma se pogoji zelo težko spreminjajo. Na manj pomembnih območjih z blažjimi varovalnimi režimi se z določenimi prilagoditvami pri nosilcu sicer doseže zeleno, vendar se s predhodnim upoštevanjem teh varstvenih režimov lahko prihrani veliko stroškov. Tako kot za OPN je tudi pri pripravi okoljskega poročila osnovno sodelovanje z naročnikom in v primeru potrebnih dodatnih terenskih pregledov tudi s področnimi strokovnjaki. Okoljsko poročilo, izdelano po ZPNačrt, se vsebinsko in postopkovno ne razlikuje od starega, le priprava sedaj poteka vzporedno z OPN. Izdelovalci so kljub vključenosti v postopek mnenja, da je začetek priprave okoljskega poročila v fazi osnutka prepozen, saj je potrebnega veliko prilagajanja, pregovarjanja in energije za naknadno popraviljanje osnutka.

ZPNačrt (2007) omogoča, da izdelovalec OPN izdeluje tudi okoljsko poročilo oziroma to ni nikjer prepovedano. Prednost takšne izbire vidijo izdelovalci v tem, da sami najbolj poznajo prostor in ni dodatnega dela s pridobivanjem podatkov, odločitve pa niso sprejete po šabloni. Slabost takšne izbire je v izdelavi, ki je obremenjena z zahtevami, izraženimi v postopku priprave OPN, oziroma zaradi enega samega zunanjega izvedenca občina izgubi en argument več pri prepričevanju občinskega sveta glede ustreznosti rešitev.

### **5.5.3.2 Težave pri izdelavi OPN**

Tako kot občine smo tudi podjetja povprašali o problematiki priprave OPN. Po mnenju izdelovalcev način izdelave strateškega in izvedbenega dela in potencialna ločitev dokumentov ne vplivata na časovnico izdelave, saj se morajo izdelovalci namesto vsebine ukvarjati s formalnostmi in spreminjanjem postopkov. Poleg neustrezno določenega postopka občinam največkrat primanjkuje prostorskorazvojnih idej in izdelovalcem ponudijo le pobude, ki niso dovolj za izdelavo prostorske politike. V postopku ni predvidene faze pogajanja, usklajevanja med izvajalci prostorskih posegov in prostorskimi upravljavci. Ponekod se omejenost s finančnimi sredstvi v postopku priprave kaže v slabši kakovosti izdelanega prostorskega akta.

Največji problem v postopku priprave OPN so smernice nosilcev urejanja prostora. Najprej zaradi časovnega vidika, saj je treba nanje čakati tudi do eno leto ali več, kar so omenili skoraj vsi intervjuvanci. Osnovna zamuda nastane že s pošiljanjem, saj je prvotno pridobivanje smernic potekalo od izdelovalca prek občine in MOP do nosilcev urejanja prostora, po noveli ZPNačrt (2009) je vmesna postaja na MOP izpuščena. Najlažje je, če smernice podajajo

območne enote zavodov in nosilcev, saj bolje poznajo prostor in se je z njimi lažje usklajevati. Dodatno zamudo povzroči negativna smernica, ki postopek vrne v prejšnjo fazo.

Poleg zamud je problematičen vsebinski vidik, saj nosilci urejanja prostora nimajo vsi izdelanih (mejnih) kriterijev za spreminjanje namembnosti zemljišč in za posege v prostor, zato se različne območne enote istega zavoda odločajo na podlagi občutka ali premisleka. Eden takšnih primerov je vračanje stavbnih zemljišč v kmetijska ali možnost zamenjave za kmetijska zemljišča na drugem območju. Šele proti koncu leta 2009 so si na MOP smernice začeli zapisovati in iskati red v njih. Nestalnosti odločanja se pridružuje splošnost smernic. Po eni izmed ocen intervjuvanca v večini smernic piše, katere predpise je treba upoštevati pri določenih posegih, na primer prepoved poseganja na prva kmetijska zemljišča, kar izdelovalci tako že vedo: »V smernicah podajo točno, kako mora biti v katerem členu kaj napisano. A so to prepisali iz njihovih zakonov? Zakaj? Saj to znamo tudi mi poiskati, saj ne smeš posegati drugače. Kar se tiče kulture, vod in narave, je treba to že tako ali tako upoštevati. Zakaj še enkrat pisati vse?« Poleg prepisov iz zakonodaje nekateri nosilci urejanja prostora napišejo uporabna priporočila, ki so koristne, dodatne informacije za izdelovalca. Večina izdelovalcev podpira uporabo smernic, vendar trenutno zaradi neustrezne oblike povzročajo več škode kot koristi. V osnovi je ZPNačrt (2007) predvideval podajanje smernic na osnutek OPN, medtem ko v praksi nosilci zahtevajo izdelan skoraj celoten prostorski akt in prostorske rešitve presojujejo na zemljišče natančno. To ne pomeni le večje časovne in finančne obremenitve za nosilca urejanja prostora, ampak tudi za izdelovalca, ki mora celoten akt pripravljati dvakrat do trikrat. Smernice tako predstavljajo mnenja na predvidene posege, ne pa usmeritve, saj mora občina za potrditev predloga OPN popustiti zahtevam nosilcev ali akt v primeru zamude sprejeti brez pozitivnega mnenja. Zaradi takšne določenosti smernic ostane zelo malo prostora za dejansko načrtovanje.

Pripravo OPN so otežili tudi naknadno sprejeti sektorskih podzakonski akti in uredbe, ki zahtevajo dodatne strokovne študije, na primer uredba o pogojih in omejitvah za izvajanje dejavnosti in posegov v prostor na območjih, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja (2008). Na osnovi uredbe je bilo treba pripraviti študije za poplavna območja, za katera ni bilo izdelanih poplavnih kart niti metodologije izdelave. Poleg dodatnih študij so izdelovalci izpostavili še problematiko strateškega in izvedbenega dela. Strateški del je zaradi debat o posameznih zemljiščih največkrat zanemarjen. Ker MOP ni pripravil ustreznih prikazov stanj, zahtevanih v prostorski zakonodaji, jih morajo v postopku priprave izdelati podjetja. Izdelava je otežena zaradi neustreznih kartografskih podlag in katastra. Pri večini občin je bilo v postopku priprave potrebno napenjanje katastra – usklajevanje dejanskega stanja in kart. Še zlasti problematične so obmejne občine s Hrvaško, v katerih manjkajo celi hektarji zemljišč. Enak problem obstaja v občinah, nastalih z delitvijo. Čeprav so v ustanovnem aktu občine zapisani vsi njeni katastrski okrajji, meja katastra ni ustrežna. Za uskladitev in pripravo ustreznih kartografskih podlag izdelovalci tako dodatno porabijo dva do tri mesece, medtem ko Geodetska uprava RS občinam samo posreduje navodila o ustreznih postopkih. Najhitreje je problem meje rešen, če se dva župana dogovorita glede nove meje in pogodita o izmenjavi zemljišč. Poleg reambulacij je potrebno še urejanje

stanja stavbnih zemljišč, dodatno kartografiranje na območjih z zastarelimi in neustreznimi kartografskimi podlagami, kot so na primer vinogradniška območja ali romska naselja.

Vsebinski zaplet priprave je tudi določanje namenske rabe, saj znotraj ene enote urejanja prostora lahko opredelimo le eno namensko rabo. Določilo se v praksi ne izvaja, saj so že vzorčni primeri, pripravljene s strani ministrstva, vključevali več rab. Dodaten problem so namenske rabe pod različnimi pravnimi režimi, a opredeljene znotraj enega zemljišča. Tako imamo na zemljišču dve različni rabi z različnimi pogoji poseganja, trgovanje z njimi pa se omogoča le ob upoštevanju vseh pogojev.

Sprejeti OPN ni zagotovilo, da bo prostorsko planiranje v občini naprej potekalo brez problemov, saj nekatere občine že pripravljajo spremembe sprejetih OPN. Odloki novih aktov imajo v povprečju okrog 200 strani ne glede na velikost občine, kar upravne enote postavlja pred zahtevno nalogo izvajanja. Da bi pripravljavci OPN upravnim enotam olajšali delo, so jih nekateri izdelovalci že vključili v pripravo OPN, vendar uradniki niso imeli vedno časa. Zaradi dolžine besedila se pripravljavci sprašujejo, ali je smiselno, da so del odloka tudi opis stanja in značilnosti kraja, saj so to informacije in ne pravni režimi, ki bi bili zavezujoči za investitorje. Poleg teh informacij odloki v začetnih členih pojasnjujejo pojme, ki jih opredelitve v ZPNačrt (2007) bodisi ne vključuje bodisi ne opredeljujejo dovolj dobro. Ta pojasnjevalna vloga odloka sicer v pravilniku ni opredeljena, vendar so s tem izdelovalci deloma rešili terminološko problematiko.

### **5.5.3.3 Ocena kakovosti sodelovanja z deležniki**

Intervjuvanci pri svojem delu sodelujejo z različnimi deležniki, katerih vpliv so na kratko opisali. Občine se v prostorsko planiranje vključujejo različno. Medtem ko nekatere vzpostavijo zgledno sodelovanje s stroko, vodijo transparenten postopek in podpirajo strokovne kriterije odločanja, se druge odločijo za nadvlado v procesu odločanja, načrtujejo na podlagi pobud, špekulacij, s pomočjo lobiranja in politične moči. Občinsko delovanje je sicer pogojeno s spreminjajočo se zakonodajo in podrejenostjo višji upravni ravni, vendar pomanjkljivo znanje in poznavanje področja, finančna podhranjenost, različno usposobljeni in motivirani župani pripeljejo do zelo različnih rešitev in prevlade interesov. Če je župan na primer bolj gospodarsko usmerjen ali izobražen, občino vodi kot podjetje in večino energije usmerja v gospodarske projekte. V manjših občinah prednjačijo projekti osnovne družbene infrastrukture, v povprečju pa v večini občin prevladuje odločanje na podlagi lastnega interesa. V najslabšem primeru se naselja širijo tja, kjer župani kupujejo zemljišča, s katerimi pozneje lahko trgujejo.

Prioriteta države, ki je v tem odnosu nadrejena, je prej načrtovanje na zemljišče natančno kot zagotavljanje splošnih prostorskorazvojnih ciljev. Z opredeljevanjem pogojev za poseganje na zemljišča (razen v primeru državnih ureditev) posegajo v pristojnosti lokalnih skupnosti, ki izvorno ne pripadajo državi, medtem ko nekatere druge naloge prelagajo na občine, namesto da bi jih izvedli sami. Nastale razmere so tudi posledica neustreznega odnosa do prostorske problematike in odsotnosti želje po ustrezni sistemski ureditvi.

Glavni predstavnik države za urejanje prostora je ministrstvo za okolje in prostor, ki so ga intervjuvanci poleg ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano najpogosteje izpostavili kot dežurnega krivca. Osnovni razlog je nezadostno opravljanje nalog, začeni s problematično vlogo usklajevalca in nosilca urejanja prostora, ki bi povezoval posamezne deležnike v urejanju prostora. Po pooblastilih ZPNačrt (2007) MOP ni enakovreden partner drugim sektorjem, ampak opravlja le nalogo njihovega povezovalca. Zaradi slabih odnosov med sektorji, pomanjkanja kadrov in s tem časa za izvajanje nalog prihaja do ogromnih zamud pri pripravi OPN. Neenotna merila za odločanje, neupoštevanje lastnih pravilnikov, slabi odnosi med direktoratom za okolje in direktoratom za prostor še dodatno zastrujejo odnose med ministrstvom, občinami in izdelovalci. Podpora izdelovalcem in občinam je premajhna, saj izdelovalci težko sledijo nesistematičnim spremembam tehničnih navodil ter prihajajo v konflikte zaradi različnega razumevanja tega, kaj je osnutek in kaj pomenijo posamezni pojmi, za katere v stroki ni soglasja o njihovi uporabi. Kljub številnim kritikam so v zadnjem času izdelovalci zaznali nekatere spremembe, in sicer bolj pozitiven odnos do hierarhično podrejenih deležnikov in prizadevanja za odpravo nastalih težav.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je deležnik, pri katerem kritika ponovno prevlada nad pohvalo. Glavni problem sta odsotnost meril za izdajanje smernic in mnenj ter neupoštevanje zakonsko določenih rokov za njihovo pripravo. Smernice pripravljajo po svoji presoji in pri tem izhajajo iz dejanskega stanja, medtem ko se izdelovalec OPN in občina opirata na obstoječe stanje po zadnjem veljavnem aktu, kar povzroča številne nesporazume. MKGP je edini nosilec urejanja prostora brez območne izpostave, kar otežuje procese pogajanj in usklajevanja, saj državni uradniki slabo poznajo lokalne razmere in tako o njih pomanjkljivo presojajo. Tudi njim primanjkuje kadra oziroma je ta preobremenjen, neustrezne kadrovske rešitve pa rešujejo študenti, ki so na delovnem mestu premalo časa, da bi poznali problematiko. Uslužbenci sicer privolijo v pogovore z občinami, vendar ne pripravijo zapisnika, ki bi obvezal k določenemu ravnanju. Zaradi zamud s podajanjem smernic in zavračanjem predlaganih rešitev se OPN sprejema tudi brez pozitivnega mnenja kmetijskega ministrstva. Intervjuvanci so politiko kmetijstva tudi pohvalili, rekoč da ohranja kmetijska zemljišča in omejuje investitorje pri izvajanju njihovih načrtov.

Poleg kmetijcev so v proces vključena še druga sektorska ministrstva, ki se pri dajanju smernic bolj kot racionalnega premisleka in osnovnih določil ZPNačrt (2007) oklepajo svojih zakonov, v smernicah podajajo njihove povzetke in zaradi odsotnosti celovitega usklajevanja dopuščajo slabe rešitve posegov. Podaljšana roka ministrstev so območne enote, ki se odločajo različno in zahtevajo prilagoditve, ki niso nujno usklajene z zakonodajo.

Investitorji imajo številne apetite po prostoru in dobro mrežo poznanstev, prek katere pritiskajo na prostorske načrtovalce in občinske svetnike, da bi ti »ustrezno« usmerjali prostorski razvoj in predlagali rešitve za uveljavitev njihovih interesov.

Projektantska oziroma načrtovalska podjetja so nekje na sredini med vsemi deležniki. Njihovo delo je pogojeno z neprestanim spreminjanjem predpisov in posledično postopkov dela,



strokovnimi načeli in odgovornostjo do naročnika. Opravljajo vlogo posrednika med občinami in ministrstvi, ko poskušajo na eni strani prek strokovnih rešitev zaščititi javni interes in ugoditi občini v njenih razvojnih zahtevah, hkrati pa upoštevati vse smernice in mnenja ministrstev. Ta razpetost med naročnikom in širšimi družbenimi cilji se kaže v zavzetosti za uveljavljanje strokovnih rešitev, ki je občine vedno ne odobravajo. Poleg zagotavljanja interdisciplinarnosti in strokovnosti se podjetja obnašajo tudi tržno, zato izdelki predstavljajo kompromis med razpoložljivimi finančnimi viri in znanjem. Kljub temu naloge OPN v večini primerov prinašajo izgubo.

Zadnji izpostavljen deležnik je inšpekcija na področju prostorskega planiranja, ki po mnenju intervjuvancev ne opravlja svojega dela in poustvarja dvom o pravni državi. Intervjuvanci so omenili kar nekaj primerov črnih gradenj, za katere inšpekcija še danes ni izrekla nobenih večjih ukrepov, ki bi k pravilnemu ravnanju napeljali tudi druge. Slabo luč na inšpekcijo mečejo mediji, ki dajejo ob njenem posredovanju vedno vtis, da se kršiteljem povzroča krivica in je kriva država, ki postavlja nevšečna merila poseganja v prostor. Čeprav imajo občine odloke o arhitekturnih merilih, na primer za obvezne dvokapne strehe, podolžne in zalomljene tlorise, upravna enota podeli gradbeno dovoljenje projektom, ki tem merilom ne ustrezajo.

## 5.6 OCENA PO KRITERIJU SPREJEMLJIVOST

### 5.6.1 Primerjalna analiza zakonov

#### 5.6.1.1 Odnos do prostorske zakonodaje s poudarkom na odnosu med politiko in prostorskim planiranjem

Sprejemljivost prostorske zakonodaje in ureditve na področju prostorskega načrtovanja se je najbolj pokazala pri pripravi ZPNačrt v letih 2006 in 2007, v drugi polovici leta 2009 in v letu 2010, ko je strokovna javnost začela intenzivno opozarjati na nevzdržne razmere. Čeprav je Pogačnik leta 2003 zapisal, da se prostorska zakonodaja navadno spreminja po preteku 20 let in da bo takrat sprejeti ZUreP-1 (2003) odlična podlaga kakovostnemu spreminjanju in ohranjanju vrednot prostora, smo čez tri leta dobili nov zakon. Pobude za spremembo zakona so bile različne – vsebinske, konceptualne, najbolj jih je pogojevala politična volja (Urejanje prostora, 2003b). Strokovnjaki so bili že v 80. in 90. letih mnenja, da prostorske zakonodaje ni treba v celoti menjati, ampak da se problemi največkrat odpravijo že z manjšimi spremembami (Ogorelec, Dalla Valle, 1990; Zakrajšek, 1990; Mušič, 1978 in drugi). Manjše spremembe so ustreznejše, saj je prehod iz ene zakonodaje ali enega sistema urejanja prostora v drugega največkrat proces, dolg pet do deset let (Dekleva, 1990). Zato ob tako hitrem spreminjanju dosežene spremembe in njihovo učinkovitost težko ocenimo. Skeptičen do spreminjanja zakonodaje je tudi Pogačnik, ki pravi, da je izvajanje zakonodaje pomembno za uspešnost področja in za ugled stroke: *»Napišemo lahko še stotine novih členov, kazenskih določb, podzakonskih pravilnikov, uredb in navodil, če ni ustreznega izvajanja. Zdi se, kot da z vse večjo in nepregledno množico zakonske materije nadomeščamo kulturni odnos do*

*okolja, spoštovanje zakonitosti, upoštevanje interesov sosedov in krajanov*» (Pogačnik, 2003a, str. 14).

Odnos do prostorske zakonodaje in urejanja prostora se kaže v številnih polemikah, ki so spremljale pripravo ZPNačrt (2007) in so se končale z zadnjim poskusom preprečitve sprejema zakona, z dopisom strokovne javnosti, naslovljenim na vse parlamentarne stranke in širšo javnost. V dopisu so opozorili na nesistematično spreminjanje zakonodaje, opravljeno brez kakovostnih analiz. Neurejeno je spremljanje stanj in teženj v prostoru, ki naj bi po Politiki urejanja prostora RS in Strategiji prostorskega razvoja Slovenije zagotavljalo ustrezna izhodišča za oblikovanje prostorskorazvojnih politik, ukrepov in ocenjevanj njihove ustreznosti. Opozorili so na dva problema, ki sta se kasneje izkazala za resnična: delnost zakona, ki urejanja prostora ne postavlja v nadrejeno razmerje do drugih sektorjev, in podelitev večjega števila pristojnosti na MOP (Društvo urbanistov ..., 2007; Dimitrovska Andrews, 2007).

Oblikovanje prostorske zakonodaje in sprejeti ukrepi so delno odvisni tudi od pogledov prebivalcev na dejavnost in prostorske vrednote. Prebivalci se namreč odločajo za novogradnje, prenove in druge posege v prostor ter tako v najširšem pogledu in najbolj neposredno oblikujejo prostor. Njihove vrednote in subjektivni kriteriji vrednotenja prostorsko-okoljske kakovosti nemalokrat nasprotujejo javnim interesom, zato mora biti prostorska zakonodaja napisana na način, da jo lahko posamezniki ponotranjijo in ravnajo v skladu z njo. Kakšno vrednoto predstavlja prostor in posredno kakšen pomen ima dejavnost prostorskega načrtovanja, so preučevali v raziskavi Vrednote prostora in okolja (Hočevar et al., 2004).

Raziskava je pokazala, da s prostorskim planiranjem prebivalci niso najbolje seznanjeni, ne vidijo ga kot družbeno koristno dejavnost in ne poznajo možnosti vključitve vanj. Nasprotno, posamezniki prostorsko planiranje največkrat vidijo kot nekaj, kar omejuje, onemogoča izpolnjevanje njihovih interesov, zato si želijo takšno zakonodajo, ki bi spodbujala investicije, omogočala hitrejšo pridobivanje gradbenih dovoljenj in čim hitrejšo izvedbo posegov. V večini prebivalci deklarativno podpirajo cilje prostorskega razvoja, kot so varovanje narave in okolja, zagotavljanje boljše kakovosti bivalnega okolja, varovanje kmetijskih zemljišč, racionalizacija rabe prostora, strnjena pozidava, tradicionalna gradnja, vendar v praksi ne izvajajo ukrepov, ki bi do teh ciljev pripeljali. Prebivalec Slovenije bi najraje živel v samostojni hiši bodisi v naselju (65 %) bodisi na samem (27 %), ne podpira rušitve črnih gradenj, a zahteva plačilo kazni, želi si čim boljše dostopnost, vendar ne bi bival v bližini AC. Ena četrтина za kršitelje prostorske zakonodaje ne bi vpeljala visokih kazni, čeprav ne podpira udejanjanja posebnih okusov graditeljev. Večina bi rada živela na podeželju, kamor bi se preselili, če bi imeli dovolj veliko parcelo, če bi lažje pridobili stavbno zemljišče s potrebno komunalno opremljenostjo in z lepim razgledom. Takšni pogledi govorijo v prid nadaljnjemu poseganju v podeželski prostor, kar ni skladno s cilji prostorske zakonodaje. Če povzamemo, prebivalci Slovenije sicer podpirajo ustrezen in smotrni razvoj prostora, kot je zapisan v državnih in lokalnih prostorskih politikah, vendar v primeru zagotavljanja lastnih potreb

odstopajo od deklarativnih vrednot (Hočevar et al., 2004). Tudi druga raziskava je pokazala, da se jih v reševanje problematike in v razvoj lokalnega okolja vključuje manj kot polovica, saj pogosto niso seznanjeni s postopki in možnostmi, zapisanimi v prostorski zakonodaji (Marot, 2005).

Stroka in prebivalci nimajo politične in odločevalske moči, zato so glavni igralci prostorske politike in zakonodaje odvisni od trenutne politične slike v državi, vlade in njenih ministrov, od programov političnih strank in delovanja državnega zbora. Interesna povezava posameznih strank z gospodarskimi družbami in raznimi investitorji ter materialno močna strankarska ali vladna oligarhija močno vplivata na dogajanje v prostoru, kar se kaže v neskladnosti prostorskih posegov z dejanskim javnim interesom. V teoriji obstajajo med levimi, desnimi in sredinskimi političnimi opcijami razlike glede reševanja prostorskih problemov, urejanja prostora in prostorskega planiranja. Leve opredelitve so velika družbena skrb za socialne pravice in stanovanja, poddržavljanje zemljišč v zvezi z razvojem in graditvijo mest in naselij, opredelitev za državno planiranje, strog planski nadzor in primerne sankcije. Desne so manj rigorozne in vključujejo stanovanjsko oskrbo, popolno zasebnost zemljišč, podjetniško planiranje prostora, opuščanje planskega nadzora, liberalnejše sankcije v skladu s filozofijo samoregulacije življenja. Da bi ugotovili, kako je s tem v praksi, smo na kratko analizirali politične programe slovenskih strank za zadnje državnozborske volitve leta 2008.

Analiza je zajela sedem parlamentarnih in eno neparlamentarno stranko. Programe smo analizirali glede na pojavljanje izbranih ključnih besed: prostorski razvoj, prostorsko planiranje, regionalni razvoj, prostorsko planiranje, trajnost in trajnostni razvoj. V celoti so bolj prostorsko obarvani programi levih strank, na desni izstopa program Slovenske demokratske stranke. Stranke SD, N.Si, DESUS in SNS<sup>22</sup> imajo na področju urejanja in razvoja prostora zelo splošne in nedosledne programe. Program SD na primer vključuje veliko abstraktnih pojmov, splošnih navedb o prostoru, a malo konkretnih strategij, ciljev in načinov za njihovo uresničevanje. Enako je s programoma N.Si in DeSUS, medtem ko program SNS ne vsebuje nobene od ključnih besed. Kljub temu omenjeni programi niso brez prostorske dimenzije – sicer ne omenjajo dejavnosti prostorskega planiranja ali načrtovanja niti zakonodaje, omenjajo pa načelo trajnostnega razvoja in regionalni razvoj. Podobno skop je program SD, ki večkrat omenja le trajnostni razvoj, enkrat v praktični opredelitvi in drugič v filozofski. Programi drugih štirih strank – SDS, LDS, Zares in SLS prostoru posvečajo svoje poglavje, zato jih bomo analizirali podrobneje po ključnih besedah.

SDS, LDS in Zares prostorsko komponento in prostorski razvoj izpostavljajo kot poglobitni vidik razvoja. Za SDS je prostorska komponenta pomembna zaradi omejitev možnosti rabe tal in razsežnosti prostora, ki jih je treba vključiti v strateške dokumente. Zemljišča so omenjena kot nepremičen gospodarski kapital, ki ga je treba pospešeno razvijati. Kot razvoj zemljišč razumejo komunalno opremljanje v urbanih območjih in prostorsko-zemljiške operacije na

---

<sup>22</sup> Obrazložitev imen strank: DESUS – Demokratična stranka upokojujencev Slovenije, LDS – Liberalna demokracija Slovenije, N.Si – Nova Slovenija, SD – Socialni demokrati, SDS – Slovenska demokratska stranka, SLS – Slovenska ljudska stranka, SNS – Slovenska nacionalna stranka, Zares – Zares – nova politika.

ruralnih območjih (komasacije, zložbe). Zares v svojem programu poudarja uravnotežen razvoj, medsebojno sodelovanje in povezovanje podeželskih in mestnih območij ter regionalni razvoj, ki temelji na notranjih potencialih. Notranje potenciale so izpostavili tudi v SLS, kjer kot značilnosti omenjajo razpršeno poselitev Slovenije, rabo voda, gozda in tal. Program stranke LDS je najbolj konkreten in podroben za področje urejanja prostora in obravnava temeljne cilje prostorskega planiranja, prostorsko zakonodajo, razvojni krog, prostorsko politiko EU in predloge projektov za kohezijsko politiko s prostorsko dimenzijo. Med cilji prostorskega planiranja omenjajo:

- prostorsko usklajeno in medsebojno dopolnjujočo in smiselno prepletajočo se razmestitev dejavnosti,
- zagotavljanje prostorskih možnosti za skladen razvoj vseh dvanajstih statističnih regij vseh občin ter
- varovanje in nadgradnjo identitete, značaja in značilnosti slovenskega prostora.

V okviru prostorskega razvoja izpostavljajo razvojni krog, ki ga je treba vzpostaviti pri vsakem projektu za optimizacijo medsebojnega razumevanja in upoštevanja lastnikov zemljišč, investitorjev, prihodnjih lastnikov/najemnikov, strokovnjakov, projektantskih in gradbenih podjetij, državne in lokalne uprave. Poudarjeno sodelovanje deležnikov je znak podpore odprtemu in sodelujočemu planiranju. V povezavi s prostorskim razvojem so izpostavili tudi problematiko odsotnosti prostorske dimenzije v državnih strateških programih in politikah. V Zaresu so poleg načelnih usmeritev predlagali konkretne ukrepe, spremembo financiranja občin, ki ne bi favorizirala manjših in podeželskih občin, ustanovitev pokrajin, vpeljavo posebnega statusa za gorske in hribovske občine ter preoblikovanje statusa prispevka za uporabo stavbnih zemljišč v davek na nepremičnine, ki je najprej enak sedanjemu prispevku, nato pa se razvije v pomemben instrument zemljiške in poselitvene politike.

Od ključnih pojmov sta nas najbolj zanimala prostorsko načrtovanje/planiranje in prostorska zakonodaja. SDS ločeno omenja prostorsko načrtovanje kot dejavnost, ki naj bi poskrbela za čim hitrejšo pridobivanje gradbenih dovoljenj in za razvoj športne infrastrukture. V Zares mora prostorsko načrtovanje zaustaviti pozidavo zemljišč, strateškega pomena za kmetijstvo, za člane SLS pa urbanistično načrtovanje predstavlja razporejanje dejavnosti v prostoru tako, da povečuje delovno uspešnost, omogoča kakovostno bivanje in učinkovit promet.

Izpostavljajo dolgoročno načrtovanje pridobivanja komunalno opremljenih zemljišč za stanovanjsko gradnjo v lokalni skupnosti, podpirajo prenovo in sanacijo podeželskih naselbinskih jeder ter degradiranih urbanih območij in predlagajo zgoščevanje gradenj na območjih razpršene poselitve. Dejavnosti prostorskega načrtovanja največ besed namenja program stranke LDS, ki opredeljuje širše »urejanje prostora«: prostorsko in urbanistično načrtovanje, gospodarjenje z zemljišči, nakup, prodajo in komunalno opremljanje zemljišč. Prizadevajo si za povrnitev ugleda prostorskemu in urbanističnemu načrtovanju na državni in lokalni ravni, krepitev stroke in akademske discipline, urejeno zakonodajo in prakso, povečanje financiranja s strani države in v lokalnih proračunih, povečanje črpanja sredstev EU, vzpostavitev dejavne vloge razvojnika ter institucionalizacijo urejanja prostora in razvoja v obliki agencije za strateško načrtovanje, neposredno podrejene Vladi RS. Kot konkreten cilj

prostorskega načrtovanja omenjajo zagotovitev poceni kvadratnega metra komunalno opremljenega zemljišča za majhna in srednje velika podjetja.

Na področju regionalnega razvoja tri stranke omenjajo ustanovitev pokrajin in s tem povezan policentričen razvoj, na primer SDS in SLS tudi decentralizacijo Slovenije in krepitev vloge občin. Glede načelne usmeritve urejanja prostora je sedem strank od osmih prevzelo trajnostni razvoj, vendar ga dojemajo zelo različno. SDS trajnostni razvoj povezuje s krepitvijo konkurenčnosti prometa in gospodarske dejavnosti in SD kot družbo, utemeljeno na partnerstvih med delom in kapitalom, posameznikom in družbo, človekom in naravo.

Iz zapisanega povzamemo, da odnos do prostora oziroma ožje do prostorskega načrtovanja z izjemami ni podrobneje obravnavan v političnih programih in so razlike v programih najbolj vidne v pojavljanju posameznih tematik. Načelno večina strank podpira trajnostni razvoj, dodatno pa izpostavljajo tiste teme, ki bodo po njihovem mnenju pritegnile volivce. Stranke desnice zagotavljanje zemljišč za gradnjo, možnosti razvoja podeželja, stranke leve pa so več pozornosti namenile ureditvi dejavnosti prostorskega načrtovanja in ne zgolj njegovi funkciji. Do prostorske zakonodaje se razen LDS stranke niso opredeljevale. Iz zapisa slednje sklepamo, da s prostorsko zakonodajo niso zadovoljni in je ne sprejemajo, zato je treba oceniti njeno primernost glede na strateške cilje urejanja prostora in jo po potrebi dopolniti. Potrebovali bi novo zakonodajo, a ni časa za njeno pripravo, zato je treba na področju prostorskega razvoja izkoristiti možnosti EU za regionalni razvoj in možnosti sofinanciranja projektov, zapisanih v uredbah<sup>23</sup> o delovanju strukturnih skladov.

Pobliže smo spoznali odnos politike do prostorske zakonodaje tudi ob udeležbi na tretji obravnavi predloga ZPNačrt (29. marec 2007), ki se je po skoraj peturni debati končala s sprejetjem. Medtem ko je levica zagovarjala potrebo po strokovnem pristopu k urejanju prostora, strateškem načrtovanju in po nadaljevanju že začelih postopkov za pripravo novih prostorskih aktov, je desnica in hkrati predlagateljica zagovarjala nov predpis zaradi uveljavitve novih, hitrejših postopkov. Hitrejši postopki so potrebni za hitrejšo uresničevanje investicijskih pobud. Zaradi prevlade politične moči predlagatelja v državnem zboru je bil predlog zakona o prostorskem načrtovanju sprejet in je aprila 2007 tudi stopil v veljavo.

Tri leta po sprejemu prostorske zakonodaje je stroka zaradi slabih izkušenj pri pripravi prostorskih aktov po novem zakonu in zaradi neustreznega odnosa do stroke marca 2010 začela celovito kampanjo, s katero želijo opozoriti na mačehovski odnos države do področja, ki se ukvarja z enim najpomembnejših državnih virov, katerega razvoj mora biti ustrezen tudi na podlagi ustavnih določb. Nestrinjanje s situacijo so izrazile akademske institucije, kot je Urbanistični inštitut RS, Filozofska fakulteta, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Fakulteta za arhitekturo, načrtovalska podjetja in občine, posamezniki, Inštitut za politike prostora ter Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije. Posvetu v državnem svetu bodo

---

<sup>23</sup> Delovanje Evropskega sklada za regionalni razvoj ureja Uredba 1080/2006, delovanje Evropskega socialnega sklada Uredba 1081/2006, delovanje Kohezijskega sklada Uredba 1084/2006. Od leta 2006 obstaja tudi uredba o Evropskem združenju za teritorialno sodelovanje EZTS – Uredba 1082/2006.

sledili drugi javni dogodki, na katerih bodo deležniki osvetlili nestrinjanje s trenutno nesprejemljivim stanjem na področju prostorskega načrtovanja.

#### **5.6.1.2 Postopek priprave in sprejema najnovejše prostorske zakonodaje**

Kazalnik postopek priprave in sprejema najnovejše prostorske zakonodaje smo uvrstili pod sprejemljivost, ker značilnosti in organizacija postopka vplivajo na odnos izvajalcev in drugih deležnikov do zakonodaje. Postopek spremljanja izvajanja prostorske zakonodaje in njenega morebitnega spreminjanja opredeljuje samo ZUreP-1 v določilu o obveznem poročilu o stanju na področju urejanja prostora. Poročilo je bilo treba pripraviti vsake štiri leta skupaj s predlogi za spremembe državnih prostorskih aktov in predpisov urejanja prostora, torej tudi za prostorski zakon. Doslej ni bilo pripravljeno še nobeno poročilo, tudi člen po ZPNačrt ne velja več, zato smo postopek priprave prostorske zakonodaje ocenili na podlagi sekundarnih virov in s pomočjo metode opazovanja. Opazovanje smo izvedli na več uradnih predstavitev osnutka ZPNačrt (2007) in na zadnji obravnavi z glasovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije. Osnovno poročilo o pripravi prostorske zakonodaje je zapisano v Obvestilu o uskladitvi predloga zakona (2006). V njem so povzete ugotovitve presoje, izdelane na podlagi Metodologije za izpolnjevanje (2005), da zakon nima učinka na:

- javnofinančna sredstva v višini, večji od 10 mio SIT v tekočem in naslednjih treh letih,
- usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU,
- postopke oziroma poslovanje javne uprave/pravosodnih organov s strankami (državljeni in pravnimi osebami) oziroma na obveznosti strank do javne uprave,
- gospodarstvo in obseg državnih pomoči,
- okolje in
- socialni položaj posameznikov (Obvestilo o uskladitvi, 2006).

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja, v razpravo je bila vključena zainteresirana javnost, na primer Društvo krajinskih arhitektov Slovenije, Društvo arhitektov Ljubljane, Združenje občin Slovenije, vendar vse pripombe niso bile sprejete oziroma bodo upoštevane šele v podzakonskih predpisih. Opravljena je bila uskladitev z ministrstvi (za finance, pravosodje, notranje zadeve, javno upravo, gospodarstvo, promet, kulturo, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, obrambo), Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Službo Vlade RS za zakonodajo.

Podrobnejša ocena pričakovanih stroškov, na primer ocena stroškov ali koristi, za predlog zakona ni bila opravljena, se pa predvideva povečanje odhodkov državnega proračuna, v tekočem letu za 100 mio SIT (glej opombo 7 na strani 67), v naslednjih letih za 300, 350 in 450 mio SIT. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene po proračunskih postavkah: sistem urejanja prostora in strategija trajnostnega razvoja (46 mio SIT, t + 1 40 mio SIT) in prostorsko, urbanistično in krajinsko načrtovanje in implementacija prostorske zakonodaje 54 + 260 mio SIT (Obvestilo o uskladitvi, 2006, str. 7).

Sodelovanje javnosti v postopku priprave zakonodaje sta ocenjevala Umanotera in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij, ki sta v obdobju od maja 2006 do decembra 2006 spremljala in po lastni metodi ocenjevala pripravo 45 vladnih aktov z vidika vključevanja

civilne družbe v proces, med drugim tudi ZPNačrt. ZPNačrt je pri vrednotenju komunikacijskega in podpornega okolja ter postopka priprave zbral 20 od 35 točk (57 %). Predlagatelj je spoštoval predvidene časovne roke iz normativnega programa dela vlade, zagotovil vključevanje zainteresirane javnosti v najzgodnejših fazah priprave akta in predstavil različne rešitve vsebine. Kljub temu je postopek vseboval kar nekaj pomanjkljivosti, saj časovnica postopka ni bila pripravljena niti povzetki za laično javnost. Pripravljalci, ki v aktu niso bili navedeni, niso naročili strokovnih podlag za oceno dejanskega stanja. Procesno svetovanje za postopek priprave ni bilo zagotovljeno niti ni bil organiziran poseben dogodek za javnost, so pa potekale javne predstavitve in debate z občinami kot glavnimi izvajalkami akta v pripravi (Umanotera poročča, 2007, str. 28). Kot je razvidno iz Obvestila o uskladitvi (2006), se je pripravljavec do posameznih predlogov civilne družbe opredelil, vendar jih spletno ni objavil in so bile manj upoštevane. Stopnje usklajenosti prilagojenega akta in predlogov MOP ni navedel (Umanotera poročča, 2007), čeprav se v Metodologiji o izpolnjevanju (2005) predvideva številčna ocena, na primer polna usklajenost ob upoštevanju več kot 80 % priporočil. Tudi upoštevanje strokovne javnosti v postopku priprave ZPNačrt (2007) je bilo slabo, saj stroka kljub poenotenju in zapisu mnenja, s katerim so poskusili preprečiti nestrokovno in za prostor škodljiv prepis, ni uspela prepričati politike k bolj odprtemu, utemeljenemu spreminjanju predpisov na področju prostorske zakonodaje.

Opisana praksa kaže na nizko stopnjo sodelovanja javnosti, ki jo ocenjujemo tudi na več lestvicah. Na osemstopenjski lestvici Arnsteinove se sodelovanje javnosti, ki vključuje informiranje in posvetovanje, imenuje »tokenizem« ter dosega tretjo do četrto stopnjo, ki ne zagotavlja partnerstva in večje vplivajske moči javnosti pri pripravi predpisov. Tudi po petstopenjski lestvici Mednarodnega združenja za sodelovanje javnosti (IAP2) se izvajata le informiranje in posvetovanje, ko se pridobijo povratne informacije o predstavljenih alternativnih rešitvah in odločitvah ter se javnost obvešča, posluša in obvesti o upoštevanju njenih stališč (Umanotera poročča, 2007). Takšna praksa deloma upošteva 8. člen Aarhuške konvencije<sup>24</sup> (ratificirana 2004), vendar zaradi skromnega upoštevanja predlogov javnosti ne omogoča nobenega vpliva na končne odločitve, kar vpliva na slabšo sprejemljivost predpisa.

## 5.6.2 Mnenje občin

### 5.6.2.1 Asociacije na prostorsko zakonodajo

Legitimnost prostorske zakonodaje med predstavniki občin smo preverili prek njihovih asociacij o njej. V analizi smo asociacije razdelili na pozitivne, nevtralne in negativne. Pozitivno asociacijo je podala le ena občina, in sicer da prostorska zakonodaja poskrbi za skladen razvoj naselij. Po frekvencah odgovorov prevladujejo negativne asociacije. Najpogostejša asociacija je nevtralno poimenovanje zakona, torej ZPNačrt. Sledijo dolgotrajni

---

<sup>24</sup> Aarhuška konvencija za osnovne predpise predvideva obveščanje javnosti oziroma dostop do vseh informacij v postopku, možnost soodločanja v konkretnih posegih in argumentirani debati ter pravno varstvo. Sprejeta načela so kredibilnost delovanja, iskrenost in strokovnost, vključitev vseh, upoštevanje družbenega konteksta, medresorsko usklajevanje in tri temeljne načine odločanja: ekonomski, dogovoren in avtoritativen (Aarhuška konvencija, 2004).

postopki sprejemanja OPN, problemi/težave, ki jih prinaša zakon, in zapletenost postopkov ter birokracije. Podrobneje so asociacije predstavljene v preglednici.

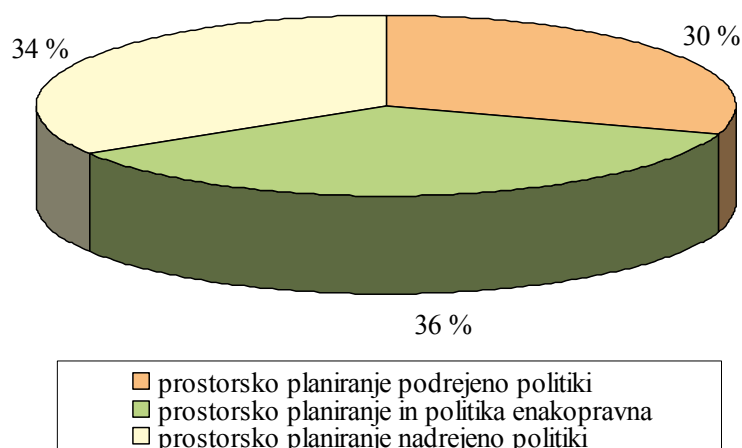
Preglednica 23: Nevtalne in negativne asociacije na zakonodajo

Table 23: Neutral and negative associations with legislation

Nevtralne asociacije (21)	Negativne asociacije (23)
– ZPNačrt (8) – OPN (5) – prostorski plan, prostorski akti (3) – prostorsko planiranje, načrtovanje (3) – zakon o graditvi objektov (2) – OPPN (2) – temeljni okvir ravnanja s prostorom (2) Ena pojavitev: zakon o urejanju prostora, predpisi nasploh in njihovo upoštevanje, nov zakon, upoštevanje MOP in drugih sektorskih ministrstev zazidljiva območja, prostorski ureditveni pogoji.	– dolgotrajni postopki sprejemanja OPN (6) – problemi/težave, kup problemov (6) – zapletenost postopkov, birokracije (6) – nenehno spreminjanje zakonov (4) – nesposobnost in organizacijski kaos v vladi (2) Ena pojavitev: neusklajenost, neučinkovitost, nepreverjen formalni okvir delovanja, omejitve, dragi postopki, nespoštovanje zakonodaje, pomanjkanje izvedbenih rešitev, slabšanje zakonodaje, dolgoletna odsotnost spremljanja in poročanja o stanju in razvoju v prostoru, neurejene razmere na področju urejanja prostora, neustrezna ZUreP-1 in ZPNačrt.

### 5.6.2.2 Odnos med politiko in prostorskim planiranjem

Poleg asociacij smo občine povprašali o razmerju med politiko in prostorskim planiranjem. Razmerje je bilo opredeljeno v treh izjavah, od katerih ni nobena prevladala, ampak so si odgovore razdelile tretjinsko, kar je razvidno iz grafikona 14.



Grafikon 14: Razmerje med politiko in prostorskim planiranjem

Graph 14: Nature of relationship between politics and spatial planning



Na vprašanje je odgovarjalo 50 od 55 občin, največ – 18 občin je izbralo izjavo: »*Prostorsko planiranje in politika skupaj skrbita za trajnostni prostorski razvoj občine.*« Nekatere občine so obkrožile dve izjavi in dodale komentar, da sedaj prostorsko planiranje služi politiki za doseganje njenih ciljev, v »normalnih okoliščinah« pa bi ji moralo biti enakopravno. Predstavniki ene občine je poudaril, da ni ustrezno nobeno od omenjenih razmerij, ampak je prostorsko planiranje od politike povsem ločena in nepodrejena stroka: niti ni njen partner niti instrument.

### **5.6.2.3 Sodelovanje pri pripravi nove zakonodaje**

Na sprejemljivost prostorske zakonodaje vpliva tudi postopek njene priprave, natančnejše sodelovanje predstavnikov občin v njem za ZUreP-1 in ZPNačrt. Predstavniki občin, odgovorilo jih je 52, so v večjem številu sodelovali pri pripravi novejšega zakona, saj se je v postopek vključilo 24 predstavnikov občin, v pripravo ZUreP-1 pa samo 12. Razliko lahko deloma pojasnimo s časovnim vidikom, saj 20 respondentov v času priprave ZUreP-1 še ni delalo v prostorskem planiranju. Pri nobenem zakonu v postopku priprave niso sodelovali predstavniki več kot polovice občin. Načini sodelovanja so v obeh primerih isti: pisne pripombe, predlogi za izboljšave, ki so jih občine bodisi poslale samostojno bodisi prek Skupnosti občin Slovenije. Pogosto so se občine udeležile posvetov, organiziranih v postopkih priprave, le ena izmed občin je sodelovala v razpravi na sestanku delovne skupine za pripravo ZUreP-1. Sodelovanje v posvetovalnem odboru je tehnika, ki se uporablja na četrti stopnji sodelovanja javnosti, poimenovani »sodelovanje«, in pomeni zelo odprt postopek priprave, ki pa ni bil značilen za ZPNačrt. Ne glede na zakon občine niso zadovoljne z upoštevanjem njihovih mnenj, saj niso bila upoštevana v nobenem primeru, kar je pripomoglo k manjši sprejemljivosti predpisa, ki pogojuje njihovo dejavnost.

## **5.6.3 Mnenje podjetij**

### **5.6.3.1 Asociacije na prostorsko zakonodajo**

Intervjuvance smo povprašali o asociacijah na prostorsko zakonodajo. Med naštetimi besednimi zvezami se je največkrat pojavila »hitro/neprestano spreminjanje«, ki izvajalce očitno zelo moti, saj spreminjanje prinese zmedo v terminologiji, nerazumljivost, zaostanke, neuskkljenost s prejšnjo zakonodajo, nepotrebne stroške, zaplete, »katastrofalno stanje«, nič pozitivnega, omejitve in drugo. Dva predstavnika sta povedala, da nikoli ni bilo tako slabo, kot je sedaj. Nekdo je omenil, da je prostorska zakonodaja kot sveto pismo – obveza, ki jo moraš uporabljati pri svojem delu. Poleg čustveno obarvanih izjav so intervjuvanci posredovali tudi nevtralne, kot je načrtovanje rabe prostora, delovno mesto in programi opremljanja zemljišč.

### **5.6.3.2 Odnos med politiko in prostorskim planiranjem**

Kriterij sprejemljivosti je odvisen od odnosa politike do prostorskega planiranja na različnih ravneh. Tudi intervjuvanci se strinjajo, da zaenkrat v večini primerov politični argument še vedno prevlada nad strokovnim, ko občine za doseg ciljev uporabljajo politično moč. Pri tem upoštevajo pobude, ki največkrat ne predstavljajo širšega koncepta prostorskega razvoja, saj

se občinam njihova priprava ne zdi potrebna. Pri uveljavljanju posamičnih interesov pride do naslednjih konfliktov: *»Mi seveda ne poznamo, da je med onimi posegi, ki smo jih mi opredelili kot neustrezno, npr. da je na tistem območju ta županov sosed oz. ta županov prijatelj... in imamo največje probleme v tem, da neke želje in zahteve strokovno upravičimo.«* Prostorsko planiranje, ki izhaja iz politike in ne iz stroke, kaže na razvrednotenje njegovega pomena oziroma njegovo odvečnost pri umeščanju posegov v prostor. To razvrednotenje in odvečnost najbolj čutijo prostorsko-načrtovalska podjetja, ki se na sredini med državno in lokalno politiko trudijo zastopati javni interes. Če so župani precej prepričljivi in samoiniciativni v »risanju« novega OPN, se podjetja največkrat distancirajo od izdelka. Obstajajo pa tudi pozitivni primeri ustvarjalnega sodelovanja. Problematiko vpletenosti politike v izvajanje prostorske zakonodaje je ena izmed intervjuvank opisala takole: *»Strokovnjaki delamo strokovna gradiva, politiki se pač odločajo. Tako so razdeljene vloge, kar je čisto normalno. Zato ni normalno, da moram jaz z licenco odgovarjati za dokument, ki se na koncu sprejme. Ne glede na to, kakšne amandmaje je na koncu slabo seznanjen svetnik prinesel notri ali kakšno stališče do pripomb je podal občinski svet, ki jih je na silo sprejel.«* Tako postopek, predpisan s prostorsko zakonodajo, ne rešuje ustrezno konflikta med politiko in stroko, saj politiki razen na volitvah nikjer ne prevzamejo odgovornosti za slabe odločitve. Sicer slabe odločitve, na primer gradnja novega trgovskega centra, volivce navdušijo in župana nagradijo s ponovno izvolitvijo, čeprav je rešitev dolgoročno najverjetneje slaba. Časovna omejenost političnega mandata tako sili župane v kratkotrajne rešitve in hitro ukrepanje ter izpolnjevanje osebnih interesov.

Moč občin pri uveljavljanju interesov je odvisna od njihove velikosti, tega, ali imajo svojega poslanca, in politične opcije ministra za okolje in prostor. V stroki prevladuje mnenje, da se vlada obnaša neodgovorno do področja prostorskega planiranja, saj v zadnjih letih skoraj vedno nastavlja neustrezne ministre. Zadnji minister, ki je zakrivil sprejem ZPNačrt, je na primer okrepitev ostalih sektorjev. Zaradi uveljavljanja okoljske osveščenosti se danes o MOP govori le še kot o okoljskem ministrstvu in prostor ni več dobrina, vredna zaščite in pozornosti. Okoljske politike so tudi zaradi agresivne politike EU in naraščajočih okoljskih problemov v zanimanju širše družbe močno prerasle prostor in ga danes nadvladajo. Ta nezainteresiranost najverjetneje vpliva na lahkotnost, s katero skoraj vsaka vlada spreminja prostorsko zakonodajo, jo poskuša prilagoditi investitorjem, da bi ti z njeno pomočjo hitreje prišli do cilja. Po naročilu se ne spreminja le zakonodaja, ampak tudi občinski prostorski akti, čeprav politiki na drugi strani vedno znova trdijo, da podpirajo trajnostni razvoj, a v praksi ravnajo v nasprotju z njim.

### **5.6.3.3 Sodelovanje pri pripravi nove prostorske zakonodaje**

V pripravo ZUreP-1 in ZPNačrt so se vključila skoraj vsa sodelujoča podjetja razen dveh, ki sta jo le spremljali. Podjetja so sodelovala na različne načine, najpogosteje s pisanjem mnenj in predlogov na osnutek zakona in podzakonskih aktov. Mnenja in predlogi so bili podani kot osebna stališča, stališča podjetij, občin ali prek strokovnih združenj, kot sta Društvo krajinskih arhitektov Slovenije in Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije. Aktivnejša priprava zakona je potekala na sestankih na ministrstvu in na obravnavi v državnem svetu

oziroma ustreznem državnozbornem odboru. Dve od podjetji sta pripravljali testne primere prostorskih aktov, in sicer za ZUreP-1 (2003) sta bila izdelana SPRO za Bovec in Lukovico, za potrebe podzakonskega akta ZPNačrt (2007) pa urbanistični načrt za Celje. Najbolj radikalno sodelovanje v postopku priprave je iskanje političnih povezav in lobiranje pri ministrih, ki se je izkazalo za neuspešno. Razlika med pripravo ZPNačrt (2007) in ZUreP-1 (2003) je večja odprtost priprave postopka slednjega, v katerega je bila stroka ustrezno vključena. Tako za ZPNačrt (2007) kot za ZUreP-1 je težko določiti obseg upoštevanja predlogov stroke. Podjetja so izrazila skrb, da se kljub velikemu trudu ne uspevajo povezati s pripravljavci zakonodaje, ki so večinoma zelo slabo seznanjeni s prakso, kar vpliva tudi na sam akt. Dodatno jih moti, da so spremembe predpisov pripravili brez predhodnih analiz.

#### **5.6.3.4 Vpliv spreminjanja zakonodaje na delo prostorskih planerjev**

Spreminjanje zakonodaje ne vpliva le na prostorski razvoj, ampak tudi na delo prostorskih načrtovalcev. Najprej se morajo prilagoditi časovno zaradi dolgotrajnih zamud pri pripravi in nato vsebinsko in postopkovno po načinu dela. Glede na usmerjenost podjetij sprememba vsebine prostorske zakonodaje vpliva tudi na upad ali porast zaslužka. Nekateri spremenijo tudi način dela, drugi menijo, da vsebina prostorskih aktov ostaja ista. Strokovne vsebine namreč obdelajo enako kot prej, pri čemer se prilagajajo različnim obveznim vsebinam, ki morajo biti vključene po pravilniku. Izdelovalci pogrešajo testno obdobje izvajanja zakonodaje, saj se na začetku vedno pojavi nekaj nejasnosti. Pri »začetnih krčih« bi morale večjo vlogo odigrati ministrstvo, ki zakonodaje ne predstavi ustrezno in ne organizira ustreznih izobraževanj, ampak zgolj predstavitev besedila zakona. Zaradi tega se motivacija za delo in zaupanje v področje prostorskega planiranja zmanjšujeta.

## **5.7 OCENA PO KRITERIJU TRANSPARENTNOST IN ODPRTOST**

### **5.7.1 Primerjalna analiza zakonov**

#### **5.7.1.1 Oblike sodelovanja javnosti pri pripravi prostorskih aktov**

Zakonodaja iz leta 1984 sodelovanje javnosti opredeljuje znotraj javne razgrnitve in javne obravnave, v ZUN je opredeljeno še sodelovanje ljudi v institucijah javne uprave in krajevnih skupnostih pri izboru variantnih rešitev. Sprejet izvedbeni akt mora biti vedno na voljo pri upravnih enotah, institucijah, pristojnih za urejanje prostora, in v »prizadetih« krajevnih skupnostih. Čeprav sta ZUreP-1 in ZPNačrt glede opredelitve sodelovanja javnosti precej podobna, se v podrobnostih in nekaterih dodatnih določilih vendarle razlikujeta. Oba zakona govorita o obveščeni o postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov, pravici do sodelovanja s pobudami in mnenji ter o obvezni možnosti vpogleda v zadeve urejanja prostora. ZUreP-1 govori pri sodelovanju javnosti širše o zadevah urejanja prostora, medtem ko ZPNačrt pravice omejuje na postopke pripravljanja in sprejemanja aktov, določila zakona in vpogled v prostorske akte. Nadalje je razlika v instrumentu prostorske konference, ki naj bi po ZUreP-1 služila za pridobivanje in usklajevanje priporočil, usmeritev in upravičenih interesov lokalne skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter organizirane javnosti. Zakonodaja drugih tehnik sodelovanja javnosti ali njegovega večjega obsega ne opredeljuje.

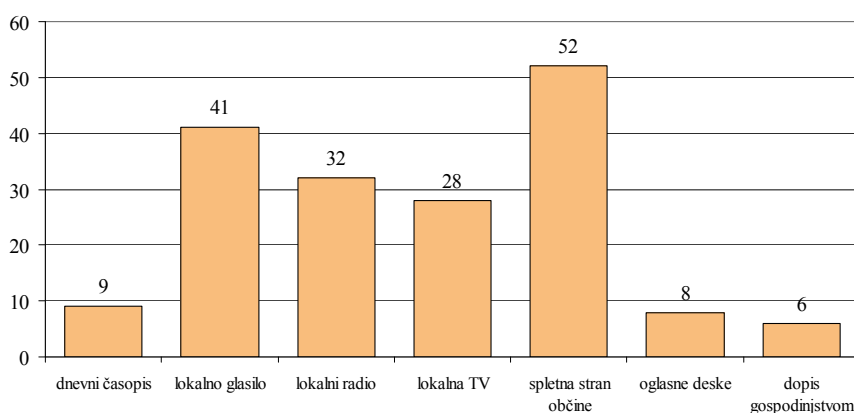
Pomembno določilo glede sodelovanja javnosti je tudi hramba prostorskih aktov. Po obeh zakonih morajo biti prostorski akti s spremembami in dopolnitvami razen zaupnih sestavin na voljo na sedežu pripravljavca, ministrstva za okolje in prostor, pristojne upravne enote in po ZUreP-1 tudi v inšpekcijski službi.

Za neposredno obveščanje posameznikov vsi trije zakoni uvajajo svojo rešitev. Po zakonodaji iz leta 1984 se uradni dokument imenuje urbanistična informacija o namenski rabi površin, po ZUreP-1 lokacijska informacija in po ZPNačrt potrdilo o namenski rabi zemljišča. V obeh primerih dokument vsebuje podatke o namenski rabi prostora, prostorske ukrepe in kopijo kartografskega grafičnega dela, po ZUreP-1 še lokacijske in druge pogoje iz izvedbenega akta ter navedeno spremembo prostorskega akta v pripravi. Dokument ima po predpisih o upravnem postopku značaj potrčila iz uradne evidence in se izda proti plačilu upravne takse. Če je posredovana informacija napačna in lastnik na podlagi tega sprejme napačno odločitev, dobi odškodnino. Po ZPNačrt izdano potrdilo velja do uveljavitve sprememb in dopolnitev OPN ali DPN. Poleg potrčila o namenski rabi ima javnost tudi možnost vpogleda in dostopa do podatkov, vključenih v prostorsko-informacijski sistem, pri čemer je bil po ZUreP-1 dostop do podatkov možen proti plačilu takse (opravičeni so je bili državni organi in občine), medtem ko določila o taksi v ZPNačrt ni. Dodatno, po ZPNačrt naj bi MOP v prostorsko-informacijski sistem vključil tudi metode in postopke za podporo usklajevanju, sodelovanju in vključevanju v postopke sprejemanja prostorskih aktov.

## 5.7.2 Mnenje občin

### 5.7.2.1 Načini obveščanja javnosti o dejavnostih na področju prostorskega planiranja

Občine uporabljajo različne načine obveščanja javnosti o dogajanju na področju urejanja prostora. Najpogostejši način obveščanja javnosti je spletna stran občine, ki jo uporablja 52 od 55 občin. Na drugem mestu je lokalno glasilo oziroma občinski časopis, s katerim prebivalce obvešča 41 občin. Sledita lokalni radio in lokalna televizija. Redkeje se uporabljajo dnevni časopis, oglasne deske po vaseh ali krajevnih skupnostih in dopisi gospodinjstvom. Le enkrat so občine omenile regijski časopis, neposredno sodelovanje s prebivalci in uradni list.



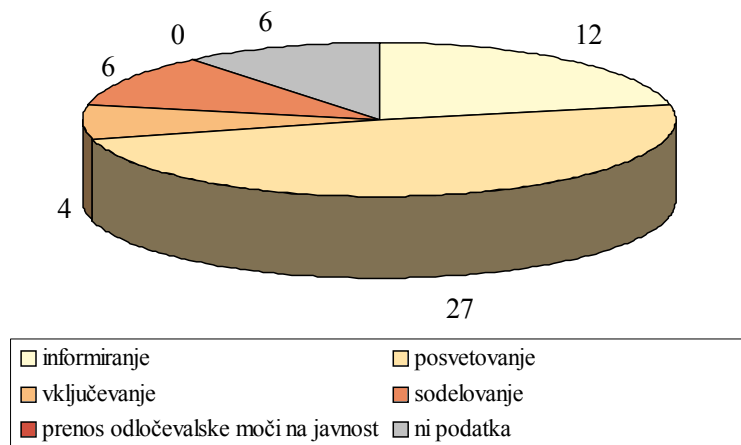
Grafikon 15: Stolpični histogram frekvenc rabe posameznih medijev

Graph 15: Types of media municipalities use to communicate with the locals

### 5.7.2.2 Stopnja sodelovanja javnosti

Stopnjo sodelovanja smo merili na petstopenjski lestvici Mednarodnega združenja za sodelovanje IAP2. Za stopnje višje na lestvici je značilno več pristojnosti in vpliva javnosti ter njihova zgodnja vključitev v proces. Uporabljene tehnike za vključitev so porote, referendumi, posvetovalni odbori in druge (Umanotera poroča, 2007). Po predvidevanju in oceni 49 od 55 občin je stopnja sodelovanja javnosti na zelo nizki ravni, in sicer v povprečju dosega drugo stopnjo, poimenovano posvetovanje. Na tej stopnji javnost obvestimo o načrtih in jo povabimo k posredovanju stališč in želja v okviru javnih razprav, fokusnih skupin, anket in ji tako omogočimo pisno in ustno posredovanje pripomb, kasneje pa jo obvestimo o vplivu prispevkov na končno odločitev. Sledi najnižja stopnja – stopnja informiranja, kjer javnost le obvestimo o načrtih in projektih prostorskega razvoja ter tako omogočimo razumevanje problema, alternativnih možnosti in rešitev. Le šest občin se je odločilo za aktivnejše sodelovanje in vključuje javnost s pomočjo delavnic že v samem začetku načrtovalskega procesa ali z lokalno skupnostjo vzpostavijo partnersko sodelovanje. Najvišja stopnja sodelovanja javnosti, v kateri se celoten proces in končna odločitev o posameznem projektu prepustita javnosti, ni dosežena v nobenih občini.

Pri vprašanju o sodelovanju javnosti nas je zanimalo, ali obstaja povezanost med številom zaposlenih na področju urejanja prostora in stopnjo sodelovanja. S pomočjo Spearmanovega koeficienta ( $\rho = -0,193$ ;  $p = 0,183$ ) smo ugotovili, da povezava ni statistično pomembna, torej večje število zaposlenih na občini ne pomeni nujno povečanja obsega sodelovanja javnosti.



Grafikon 16: Prikaz dosežene ravni sodelovanja javnosti v občinah  
Graph 16: Level of public participation in municipal spatial planning

### 5.7.2.3 Dojemanje sodelovanja javnosti

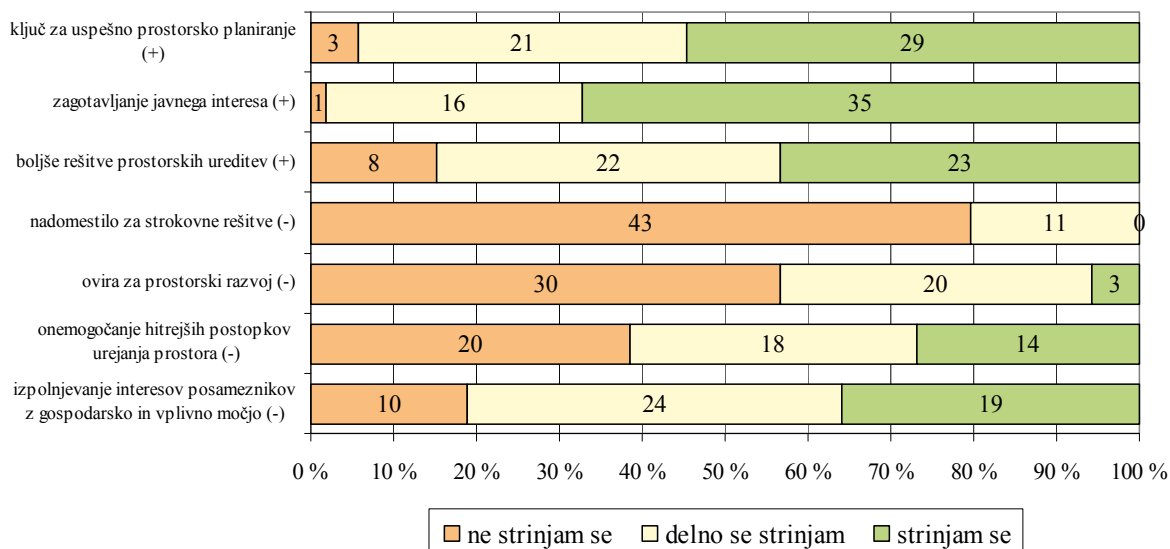
Poleg stopnje sodelovanja javnosti so se občinski predstavniki opredelili glede izjav o sodelovanju javnosti. Anketirani se najbolj strinjajo z izjavama, da je sodelovanje javnosti potrebno za zagotavljanje javnega interesa in da je ključno za uspešno prostorsko planiranje. Prav tako menijo, da sodelovanje javnosti pripomore k boljšim rešitvam prostorskih ureditev, ne more pa takšen način priprave in odločanja nadomestiti strokovnih rešitev. Glede tega, ali

sodelovanje javnosti onemogoča hitrejšo postopke urejanja prostora, si niso povsem enotni. Prav tako se delno strinjajo z izjavo, da je sodelovanje javnosti bolj kot iskanju skupnih rešitev namenjeno izpolnjevanju interesov posameznikov z gospodarsko močjo in političnim vplivom. V povprečju prevladuje pozitivna slika o sodelovanju javnosti, vendar imajo občine določene pomisleke glede uporabnikov sodelovanja javnosti, podaljševanja procesa prostorskega planiranja in vpliva dejavnosti na kakovost ureditve.

Preglednica 24: Raven strinjanja z izjavami o sodelovanju javnosti

Table 24: Level of agreement with statements describing public participation

Sodelovanje javnosti ...	N	Povprečna ocena	St. odklon	Vsota
... je ključno za uspešno prostorsko planiranje. (+)	53	2,68	±0,92	142
... je potrebno za zagotavljanje javnega interesa. (+)	52	2,73	±0,63	142
... pripomore k boljšim rešitvam prostorskih ureditev. (+)	53	2,32	±0,92	123
... je potrebno, vendar le takrat, ko stroka ne najde ustrezne rešitve. (-)	54	0,91	±0,71	49
... bolj ovira prostorski razvoj, kot mu koristi. (-)	53	1,36	±0,86	72
... onemogoča hitrejšo postopke urejanja prostora. (-)	52	1,88	±1,06	98
... je namenjeno predvsem izpolnjevanju interesov posameznikov z gospodarsko močjo in političnim vplivom. (-)	53	2,25	±1,09	119



Grafikon 17: Strinjanje glede izjav o sodelovanju javnosti

Graph 17: Prevailing opinion of public participation

### 5.7.3 Mnenje podjetij

#### 5.7.3.1 Stopnja sodelovanja javnosti

Manj kot polovica vključenih podjetij pri pripravi OPN uporablja zakonsko določene in obvezne metode sodelovanja javnosti – javne razgrnitve in javne obravnave, da bi zadovoljila zakonodajnemu minimumu. Zaradi časovne preobremenjenosti z izdelavo številnih prostorskih aktov za neformalne razprave največkrat ni časa. Večina intervjuvancev ocenjuje, da zakonodaja sodelovanje javnosti opredeljuje neustrezno in preveč formalizirano. Javne razgrnitve zato pomenijo le nujno zlo, obvezen del procesa, ki največkrat ne prinese kakovostnih rezultatov. Na razpravah zaradi številčne udeležbe in narave tehnike sodelovanja ne pride do vsebinske razprave, ampak bolj do »obračunavanja« med pripravljavci in javnostjo. Javnost je bodisi razpoložena zelo negativno bodisi se takšnih obravnav sploh ne udeležuje. Izdelovalcem se je namreč že zgodilo, da sta na javno obravnavo prišla samo dva. Večja zainteresiranost za takšen način sodelovanja je običajno bolj v ruralnih kot mestnih občinah. Možnosti razprave omejuje tudi pozna faza izvedbe, saj je v času javne obravnave razvojni koncept že postavljen in ga zaradi do tedaj vložene višine sredstev težko spreminjamo.

Več kot polovica podjetij zakonodajno osnovo sodelovanja javnosti nadgradi z dodatnimi tehnikami in možnostmi posredovanja mnenj, idej in želja s strani javnosti. Obseg izvedbe je odvisen od občine ali tudi izdelovalca, ki ne želi sprejemati odločitev brez ustrezno opravljenega terenskega dela. Dodatne oblike sodelovanja so koristne za pridobitev predhodnih veljavnih informacij o potrebah po stavbnih zemljiščih, obstoječih lastniških sporih in za spoznavanje obravnavanega prostora in njegovega delovanja, saj se prostorskega akta ne da izdelati v pisarni z risanjem kart. Kljub dodatnim finančnim bremenom je vzpostavitev neformalnega sodelovanja zelo dobrodošla, saj se občani po navadi odzovejo z veseljem in v velikem številu. Izdelovalec tako spodbudi ustvarjalno sodelovanje in občutek, da tudi vsak posameznik soodloča v procesu. Neformalno sodelovanje je tudi dober vir informacij o potencialnih zapletih v kasnejših postopkih. Dodatne informacije se z neformalnimi metodami pridobivajo tudi od strokovnjakov s področja geografije, kmetijstva, ekonomije in drugih, ki sicer ne delajo v projektu, vendar obravnavano območje poznajo in imajo idejo o razvoju. Metode neformalnega sodelovanja so različne: pobude in prostorske konference izhajajo še iz ZUreP-1 (2003), ankete, urbanistične delavnice, predavanja, projektni sveti in druge so se uveljavile s prakso izdelovalcev.

Priljubljen način pridobivanja informacij o namerah občanov in investitorjev glede novogradenj so pobude. Največkrat se pobude zberejo s pomočjo vprašalnika, poslanega gospodinjstvom, podajo jih tudi župani in gospodarstveniki. Eden izmed problemov pobud je, da posamezniki, če nimajo kratkoročnih investicijskih načrtov, ne vedo, kdaj, kje in v kakšnem obsegu bodo gradili, zato se pojavijo tudi neutemeljene in nepotrebne pobude o spremembi rabe. Drugi instrument po ZUreP-1 je prostorska konferenca, ki je preveč zaprta in formalna, da bi dala uporabne rezultate, zato pripravljavci predlagajo njihovo izboljšavo: prostorska konferenca mora temeljiti na prostovoljni pobudi strokovne javnosti ali

prebivalcev županu, ki jo skliče. Na tako organiziranem dogodku udeleženci lahko opozorijo na probleme v prostoru ter obrazložijo predloge za izboljšave.

Poleg pobud se ankete uporabljajo za pridobivanje bolj vsebinskih in obširnih informacij, ko prebivalce sprašujemo po prostorskih značilnostih in spremembah njihovega kraja bivanja, na primer o potrebah po novih stanovanjskih površinah, uporabi javnega prevoza, vzpostavitvi turistične dejavnosti, oskrbi s storitvenimi dejavnostmi, dnevni migraciji in drugem, ter posredno spodbudimo zanimanje prebivalcev za prostorskih razvoj.

V večini občin prebivalce o dejavnostih na področju urejanja prostora obveščajo prek javnih občil, na primer – nekajkrat letno se objavi povzetek dela določene faze priprave OPN s časovnico in vsebinsko obrazložitvijo izdelovalcev. Najaktivnejša vključitev prebivalcev in strokovne javnosti poteka na urbanističnih delavnicah, ki so bodisi bolj zaprtega tipa in strokovno usmerjene bodisi so namenjene širši javnosti. V eni občini je bila urbanistična delavnica nadgradnja ankete, saj je po predstavitvi anketnih rezultatov potekala vodena razprava o prostorskem razvoju kraja. V drugi občini so na urbanistični delavnici predstavili razvojne koncepte in o njih razpravljali s širšo javnostjo, spet v tretji je bila razprava strokovnjakov organizirana po tematskih področjih, to so krajina, infrastruktura in poselitev. Urbanistično delavnico organizira izdelovalec ali njegov zunanji sodelavec. Večina izdelovalcev urbanistično delavnico ocenjuje pozitivno, zato bi jo vključili v strošek prostorskega akta (in tudi v zakon).

Poleg predstavitev na urbanističnih delavnicah so izdelovalci pogosto prisotni na sejah občinskega sveta, občinskih odborov, opravljajo neformalne predstavitve strokovnih podlag, strateških izhodišč in pobud na sestankih krajevnih skupnosti. Takšen pristop je dober način »promoviranja« strokovnih rešitev v javnosti in med političnimi predstavniki. Izdelovalec, ki ni iz lokalnega okolja, se z občino dogovori za terminsko sodelovanje, kjer teden ali dva gostuje in dela na občini, da bi se bolje seznanil z lokalnimi razmerami v prostoru in upravljavski mreži. Strokovne rešitve »promovirajo« tudi strokovnjaki različnih področij na predavanjih za širšo javnost, ki jih organizira občina ali izdelovalec.

Izdelovalci so izpostavili tudi pomen vzpostavitve interdisciplinarne skupine za pripravo prostorskega akta, ki se neposredno ne navezujejo na sodelovanje javnosti. Primerno zastopnost strokovnjakov in predstavnikov javnosti lahko zagotovi z vzpostavitvijo projektnega sveta – tehnične skupine – strokovnega sveta. Občina vzpostavi takšen svet v sodelovanju z izdelovalcem, vanj pa vključi strokovnjake ali predstavnike širše javnosti, ki v procesu priprave prostorskega akta aktivneje sodelujejo z njim.

Civilne pobude so še ena oblika sodelovanja organizirane javnosti, o katerih imajo izdelovalci mešana mnenja in so v zadnjem času čedalje pogostejše. Po eni strani se širša javnost združi, ker je bila premalo vključena, želi zagovarjati širši interes ali se ne strinja z določenim posegom v prostor. Civilne pobude po navadi ne dosežejo cilja po skupnem dobrem. Največkrat nastanejo iz posameznikove želje, ki se z močno politično podporo uspe uveljaviti



kot cilj skupine. Politično ozadje največkrat moti načrtovalce, saj pobudniki največkrat niso dobro seznanjeni s prostorsko zakonodajo in procesom prostorskega razvoja. Takšni civilni pobudi, ki ne uživata podpore načrtovalcev, sta Braslovče in Miklavški gozd. Nekatere civilne pobude so svojo pravico iskale na ustavnem sodišču, a zaradi neutemeljenih pritožb niso bile uspešne.

Sodelovanje javnosti spremljajo številni težave. Najprej predstavlja proces dodatno časovno in delovno obremenitev za prostorske načrtovalce, saj zakonodaja ne predvideva časa za spoznavanje, obravnavanje in učenje o prostorskih posegih, ampak le za uradne procese, zato izdelovalci izpolnijo le zakonodajni minimum, dodatno angažiranje pa prepustijo županu in občini. Formalizem uporabljajo tudi zaradi potencialnih zapletov v procesu. Postopek sodelovanja javnosti in priprave celote se zaplete tudi zaradi pobud. Namesto izhodišča za analizo največkrat ostanejo glavna tema dialoga z javnostjo. Njihova uporabnost je pogojena z obsegom potrebnih podatkov o posegu. Najverjetneje zaradi nerazvite prostorske kulture in pomanjkanja znanja prebivalci nastopijo le za doseg lastnega interesa, sicer pa ne vedo, kako sodelovati v procesu in prispevati k skupni rešitvi. Zaradi različnosti prostorskih posegov ne moremo vedno uporabiti enakega pristopa.

Na način sodelovanja javnosti vpliva veliko dejavnikov. Najvplivnejša dejavnika sta zainteresiranost in pripravljenost občine za bolj odprt in argumentiran postopek priprave prostorskih aktov, kar je pogojeno tudi s sestavo občinskih odborov. Ustrezni sogovornik na občinski ravni je največkrat referent, zadolžen za okolje in prostor, ali kdo drug, ki pozna področje, želje občine in hkrati predstavlja potrjevalni člen v postopku. Kljub obojestranski pripravljenosti sodelovanje javnosti zaradi pomanjkljivega znanja in interesa s strani prebivalcev ne da nujno ustreznih rezultatov. To je eden izmed intervjuvancev pojasnil v naslednji povedi: »Velikokrat ljudje preprosto nasprotujejo, ker ne razumejo in ker ne zaupajo, ker imajo veliko slabih izkušenj.« Poleg osebnostnih lastnosti na rezultat sodelovanja javnosti vpliva tudi medijska podoba, ki največkrat prikazuje negativno sliko načrtovalskega procesa.

## **5.8 OCENA PO KRITERIJU TRAJNOSTNI RAZVOJ**

### **5.8.1 Primerjalna analiza zakonov**

#### **5.8.1.1 Opredelitev načel prostorskega razvoja**

Zakonska načela urejanja prostora so po vsebini v vseh treh zakonih precej podobna, razlika je le v poimenovanju. V ZPNačrt so to načela, v ZUP in ZUN pogoji in usmeritve, v ZUreP-1 temeljne določbe zakona. V vseh treh zakonih se pojavljajo naslednja načela prostorskega razvoja: usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami, usklajevanje med različnimi skupinami, trajnostni razvoj, usmerjanje poselitve, ki zagotavlja racionalno rabo zemljišč in objektov v naseljih, sodelovanje javnosti, strokovnost in zaščita javnega interesa. V vseh treh zakonih je vzpostavljeno varovanje kmetijskih zemljišč, v ZUN so podana načela poseganja v vse elemente prostora opredeljena bolj prostorsko-vsebinsko in že preraščajo v cilje. Primer:

Za gozd je treba opredeliti dva varovalna režima: trajno varovani gozd – gozdovi, v katerih bi s posegi ogrozili njihovo varovalno vlogo, in gozdovi s posebnim pomenom kot narava, zgodovinska znamenitost, rekreacija, turizem ali raziskovanje (8. člen). ZUreP-1 in ZPNačrt poudarjata potrebo po strokovnosti, ki jo ZUreP-1 zagotavlja s strokovnimi podlagami, ZPNačrt pa na načelni ravni zahteva upoštevanje strokovnih dognanj o lastnostih in zmogljivostih prostora ter uporabo strokovnih metod. Drugače od novejših zakonov ZUP zahteva sektorsko usklajenost pri poseganju v prostor in sočasno načrtovanje gospodarskih, družbenih in drugih sestavin družbenega razvoja. ZUP enako kot ZUreP-1 opredeljuje usklajenost med deležniki v vertikalni smeri, zato je potrebno sodelovanje med državo in lokalno skupnostjo ter sodelovanje med lokalnimi skupnostmi. Sodelovanje javnosti je opredeljeno kot pravica do obveščeniosti in pravica do sodelovanja s pobudami in mnenji, pri čemer se določila ZPNačrt navezujejo na pripravo prostorskih aktov, določila ZUreP-1 pa splošno na zadeve urejanja prostora. Manjša razlika je pri opredelitvi javnega interesa in javne koristi. Medtem ko se določila ZUreP-1 navezujejo na javno korist, ZPNačrt izpostavlja javni interes, ki ga je treba soočiti z zasebnim. Odločitev o posegu mora biti pri obeh sprejeta na način, da zasebni interesi ne bi škodovali javnemu oziroma javni koristi. Zasebni interes v ZUP in ZUN ni omenjen, javnega prepoznamo v določilu »upoštevanje družbeno-ekonomskih funkcij prostora«.

Razlika je tudi v razlagi poimenovanja trajnostnega razvoja. ZPNačrt povzema splošno opredelitev razvojne usmeritve, medtem ko so za potrebe ZUreP-1 prevzeli izraz vzdržni prostorski razvoj, ki »se zagotavlja tako, da je onemogočena prevlada interesov posameznih dejavnosti na račun uravnoteženosti razvojnih potreb in varstvenih zahtev ter drugih temeljnih ciljev urejanja prostora in varstva okolja«. Po ZPNačrt se vzdržni razvoj zagotavlja tudi z izvajanjem aktivne zemljiške politike. Čeprav zakoni iz leta 1984 neposredno ne uporabljajo izraza trajnostni ali vzdržni ali sonaravni, navajajo cilja smotrne rabe in varovanje dobrin splošnega pomena.

#### **5.8.1.2 Opredelitev ciljev prostorskega razvoja**

Opredelitev ciljev je tako kot opredelitev načel med zakoni precej podobna. Vsi zakoni kot cilj opredeljujejo skladen prostorski razvoj, racionalno rabo prostora, kakovostne bivanjske razmere, prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujočo razmestitev različnih dejavnosti v prostoru, ohranjanje naravne in kulturne dediščine ter varstvo okolja, ohranjanje kmetijskih zemljišč, neoviran dostop za funkcionalno ovirane osebe ter obrambo in varstvo narave pred naravnimi in drugimi nesrečami. ZUN in ZPNačrt izpostavljata še ohranjanje prepoznavnih značilnosti prostora, ki je v ZUN opredeljen kot »urbanistično arhitektonska podoba, usklajena s krajinskimi značilnostmi, z naravno in kulturno dediščino in tipologijo regionalne arhitekture in z delom pridobljenimi vrednotami okolja« (9. člen), in zagotavljanje zdravja prebivalcev tudi z ustreznimi življenjskimi razmerami. Po ZUN je treba zadostiti pogojem za varovanje in smotrno rabo dobrin splošnega pomena varovanja zemljišč in namensko rabo spremeniti le v primeru ugotovljenih širših družbenih interesov. ZUreP-1 med temeljnimi cilji prostorskega razvoja izpostavlja gospodarske, družbene in okoljske vidike razvoja. Trajnostni razvoj naj se zagotavlja z racionalno rabo prostora in ohranjanjem prostorskih zmogljivosti za

sedanje in prihodnje generacije, s prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujočo razmestitvijo različnih dejavnosti v prostoru in z omogočanjem trajnostne rabe dobrin. Kljub podobnim opredelitvam pojma in ciljev so v zakonih uporabljena tri različna pojmovanja: smotrni, vzdržni in na koncu trajnostni razvoj. ZUreP-1 celo kljub poimenovanju »vzdržni« v besedilu uporablja tudi različico trajnostni, in sicer v besedni zvezi »trajnostna raba dobrin«. ZUreP-1 je v posameznih členih opredelil nekatere možne načine zagotavljanja trajnostnega razvoja, in sicer z analizo razvojnih možnosti posameznih dejavnosti v prostoru, s študijo ranljivosti v primeru priprave lokacijskega načrta, smernicami za načrtovanje, usmerjanje poselitve na manj pomembna zemljišča, z izvajanjem zemljiške politike in s pripravo krajinskih zasnov, s katerimi se opredelijo možnosti poseganja v trajnostno rabo naravnih dobrin.

ZPNačrt poleg ostalih določil še posebno izpostavlja prenovo obstoječega, ki ima prednost pred gradnjo novega, sanacijo degradiranega prostora in zagotavljanje zdravja prebivalstva. V ZUN je zapisanih veliko več podrobnejših ciljev, kot so ustrezna določitev višine objektov in njihove medsebojne oddaljenosti, načrtovanje industrijskih območij, pogoji za ureditev javnega prometa in ureditev poti za pešce in kolesarje, ureditev zelenih površin za rekreacijo na prostem, varovanje in izboljšanje bivalnega in delovnega okolja, primerna komunalna opremljenost, zdrava pitna voda in zagotavljanje oskrbe z električno energijo z ustrezno razmestitvijo objektov. Dodatno je treba omogočiti smotrno rabo energije in izkoriščanje obnovljivih virov energije, kar omenja samo najstarejši zakon, medtem ko novejša zakona oskrbo z energijo med cilji izpostavljata le posredno prek trajnostnega razvoja in smotrne rabe virov.

### **5.8.1.3 Vloga strokovnih podlag**

Kot enega izmed kriterijev za izpolnjevanje in doseganje trajnostnega razvoja smo opredelili vlogo strokovnih podlag, ki so osnova za utemeljeno in strokovno poseganje v prostor. Potreba po pripravi strokovnih podlag je izražena v vseh treh zakonih, v ZPNačrt je najmanj obvezujoča. Po zakonu iz leta 1984 so bile analize potrebne kot podlaga za odločitve pri urejanju prostora. Tudi po ZUreP-1 morajo odločitve temeljiti na predpisih, analizah in strokovnih dognanjih o lastnostih in zmogljivostih prostora in okolja, analizi razvojnih možnosti, drugih pogojev in razvojnih usmeritev, analizi medsebojnih učinkov posameznih dejavnosti v prostoru ter na geodetskih, statističnih in drugih podatkih s področja urejanja prostora. ZPNačrt potrebe po analizah niti ne poudarja niti strožje ne zahteva. Nasprotno, večjo strokovnost in objektivnost poseganja v prostor po ZUreP-1 zagotavlja tudi izdelava variantnih rešitev, s katerimi se za izvedbene akte presojajo funkcionalni, varstveni in gospodarski vidik ter sprejemljivosti v lokalnem okolju.

V povezavi s strokovnimi podlagami vsi trije zakoni utemeljujejo obvezo po vzpostavitvi registra prostorskega informacijskega sistema, posameznih zbirk podatkov, potrebnih za načrtovanje, njihovo vzdrževanje in stalno dostopnost. Po ZUreP-1 pri pripravi zbirk sodelujejo tako občine kot ministrstvo ali geodetska uprava, po ZPNačrt naj bi to nalogo prevzel MOP in zagotavljal podatke za dejansko stanje v prostoru na osnovi evidentiranja

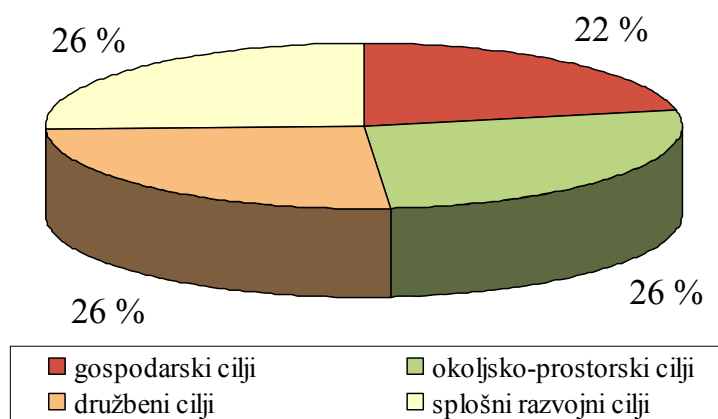
nepremičnin, podatkov o omrežjih in objektih GJS, namensko rabo v prostoru, ki odraža osnovni pravni režim, druge pravne režime, na primer varstvena, zavarovana, degradirana območja in drugo. Najnovejši zakon je kot obvezno podlago za pripravo prostorskega akta dodal še prikaz (dejanskega) stanja prostora na parcelo natančno za varstvena, zavarovana, degradirana, gozdna in druga območja s posebnim pravnim režimom, in prikaz namenske rabe, določene s prostorskimi akti. Prikaz stanja prostora morajo občine in ministrstva neprestano obnavljati in posodabljati, da so uporabnikom – potencialnim investitorjem in načrtovalcem dostopne sproti posodobljene informacije.

## 5.8.2 Mnenje občin

### 5.8.2.1 Cilji prostorskega razvoja občin in zastopanost trajnostnega razvoja v njih

Občine smo povprašali po prostorskih ciljih, ki so bodisi zapisani v občinskih prostorskih aktih bodisi jih občinski planerji in občine upoštevajo pri izdelavi podrobnejših prostorskih aktov. Hkrati smo s tem vprašanjem preverjali, ali občine upoštevajo cilje prostorske zakonodaje in nadrejenih prostorskih aktov ter jih vključujejo v občinske prostorske akte. Tri občine na vprašanje niso odgovorile, pet jih sledi načelom in ciljem iz ZPNačrt, SPRS in PRS. V eni občini ciljev nimajo izoblikovanih, v eni prostorsko politiko postavlja župan. V drugi občini je stroka sicer postavila trajnostni prostorski razvoj kot glavni cilj, vendar se prostorsko planiranje izvaja na podlagi političnih ciljev – čim več novogradenj ter izpolnjevanja želja investitorjev in fizičnih oseb – ali pa nekje med obema ciljema.

Cilje smo analizirali po njihovi usmerjenosti, ali so gospodarski, okoljsko-prostorski, družbeni ali splošno razvojni. Iz slike je razvidno, da so vsi cilji zastopani enakovredno, pri čemer so občine v večini navajale splošne in univerzalne razvojne cilje, kot je trajnostni razvoj, nekaj jih je navedlo podrobnejše cilje, nekatere so uporabile člene že sprejetih odlokov.



Grafikon 18: Usmerjenost prostorskih ciljev občin

Graph 18: Aspects of municipal spatial development objectives

V pregledu ciljev je približno polovica občin z različnimi poimenovanji izpostavila trajnostni cilj, štirinajstim občinam je pomembno izboljšanje kakovosti bivanja ter trinajstim racionalna raba prostora. Cilji ohranjanje naravnega okolja in biodiverzitete, zagotavljanje prostora za razvoj gospodarske dejavnosti (proizvodne dejavnosti, turizem, poslovna cona) in boljša komunalna opremljenost občine so na četrtem mestu. Pri komunalni opremljenosti so občine omenile racionalizacijo, dopolnjevanje, prilagajanje in zaokroževanje obstoječih infrastrukturnih omrežij. Pomembni so še cilji omejitve širjenja naselij, ko se pozidava širi le znotraj že opredeljenih območij, zaokroženih naselij ter daje prednost prenovi pred novogradnjami in širitvijo. Občine naj ohranjajo okolje in hkrati skrbijo za razvoj gospodarstva, na primer določijo cone za razvoj turizma in spodbujajo kmetijstvo. Poudarek dajejo ohranjanju in povečanju števila prebivalcev, zagotavljanju zadostnih in kakovostnih površin za stanovanjsko gradnjo, nekatere občine izpostavljajo ohranjanje poselitev zaledja, podeželskih ali hribovitih območij ter zagotavljanje pogojev, ki bodo mladim omogočili vrnitev v domači kraj. Po dveh sprejetih odlokih OPN je treba za skladen prostorski razvoj posamezniku omogočiti uresničevanje njegovih prostorskih potreb, torej načrtovati po potrebah občine, željah občanov in investitorjev. Poleg spodbujanja kmetijstva, ki bo pripomoglo k ohranitvi poseljenosti podeželja, je treba za kakovost bivanja poskrbeti za boljšo družbeno infrastrukturo, na primer za nov vrtec, osnovno šolo in druge izobraževalne centre, večnamenske kulturne objekte, športno-rekreacijske površine in drugo. Le nekaj občin je kot pomembno izpostavilo vsebinsko in oblikovno prenovo degradiranih predelov naselij in ohranjanje avtohtone krajine. Posamezne omembe ciljev so zagotavljanje delovnih mest, sanacija razpršene gradnje, razvoj energetike, na primer geotermalne energije, zmanjšanje porabe energije in usmerjanje na čistejšo energijo, obnovitev in zagotovitev ustrezne prometne infrastrukture, aktivna zemljiška politika, razvojna umestitev občine v širši prostor ter neoviran dostop javnih objektov in površin za funkcionalno ovirane osebe.

#### **5.8.2.2 Doseganje cilja trajnostni razvoj**

Za oceno kriterija trajnostni razvoj bomo še enkrat povzeli povprečne ocene, ki jih občine dosegajo za izbrane cilje prostorske politike. Trajnostni razvoj je bil ocenjen v povprečju z oceno 1,80 – cilj je delno dosežen. Enako oceno so dobili tudi cilji racionalen in učinkovit prostorski razvoj, skladen razvoj območij s skupnimi prostorskorazvojnimi značilnostmi, prenova obstoječega namesto gradnje novega ter sanacija in revitalizacija degradiranega prostora. Najvišjo oceno je dobil cilj prostorski razvoj, usklajen s prostorskimi omejitvami (2,09), najnižjo pa prenova obstoječega namesto gradnje novega – 1,63, kar je skoraj na meji z oceno »cilj ni dosežen«.

### **5.8.3 Mnenje podjetij**

#### **5.8.3.1 Ocena ustreznosti cilja trajnostnega razvoja**

Za oceno vsebinskega kriterija trajnosti razvoj smo intervjuvance najprej povprašali o ustreznosti cilja trajnostnega razvoja kot osnovne prostorskorazvojnne paradigme. Cilj je za več kot polovico intervjuvancev potreben, saj ni le pogosto rabljena beseda, ampak usmerja k zagotavljanju reda v prostoru in preprečevanju samovoljnosti posegov. Doseganje cilja se zagotavlja s pripravljanjem okoljskih poročil za OPN, z varovalnim načrtovanjem in

spremembo načina življenja. Pojem se je s porastom večje okoljske osveščenosti uveljavil na vseh družbenih ravneh in spodbuja k skromnemu, lokalno zavezanemu in samooskrbnemu razvoju. Kljub pozitivnemu vidiku in družbeni sprejetosti je to za prostorske planerje preveč splošen, strateški cilj in fraza v uporabi prebivalcev, strokovnjakov, politikov in drugih, ki včasih niti ne poznajo njenega pomena. Odnos do uporabe pojma ustrezno opiše izjava: »Pač napišeš trajnostni razvoj ... to je tako, kot na vsakem izdelku napišejo, da nima holesterola.« Oprelitev trajnostnega razvoja zajema širok nabor problemov in rešitev, da se na ravni parcele in posameznega prostorskega posega cilj večkrat povsem izgubi in premalo poudarja. V praksi je preveč usmerjen v varovanje okolja in ne poudarja dovolj potrebe po kakovostnem prostorskem razvoju. Dodatne zaplete povzročajo poimenovanje, saj ni soglasja glede ustreznega prevoda, zato stroke, interesne skupine, mediji in politika uporabljajo več različnih izrazov – trajnostni, vzdržni, sonaravni, okolje ohranjajoč razvoj.

### 5.8.3.2 Doseganje cilja trajnostnega razvoja

Ustreznost cilja trajnostnega razvoja so intervjuvanci ponazorili s primeri iz prakse. Cilj poleg prostorskega zakona predpisujeta tudi Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004) in Prostorski red Slovenije (2004). Uspešnost prenosa cilja v prakso je odvisna od intenzivnosti občinskega razvoja in njegovih dolgoročnih ciljev. Zaradi neoprijemljivosti in dolgoročnosti cilja se bodo rezultati in učinki OPN pokazali šele v naslednjih desetih do dvajsetih letih, ko bo stroka na podlagi že izvedenih študij sprejela soglasje o načinu merjenja. Pozitivni primeri udejanjanja so poleg glavnih prostorskih politik še drugi sektorski ali krovni nacionalni (operativni) programi in politike. Največkrat omenjeni primer trajnostnega poseganja v prostor je varstvo kmetijskih zemljišč, ki obstaja od določitve zemljišč prve in druge kmetijske kategorije leta 1984. Prostorski planerji podpirajo prizadevanja ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prostor, saj je v prostorskih aktih trenutno opredeljenih dovolj stavbnih zemljišč, vendar v primeru večjih načrtovanih prostorskih posegov poudarjajo pomen diskrecijske presoje. Udejanjanje ciljev trajnostnega razvoja se kaže tudi v občinskih ciljih prostorskega razvoja, ki poudarjajo večjo kakovost življenja, višji družbeni standard, opremljenost z infrastrukturo, zagotavljanje ustreznih storitev, kot sta zdravstvena in šolska dejavnost. Nekatere občine so v svojih prostorskorazvojnih dokumentih opredelile zgornjo prebivalstveno mejo, da ne bi preveč obremenile svojega prostora.

Zaradi skromne prakse so intervjuvanci navedli veliko več negativnih kot pozitivnih primerov. Razlogi za takšno stanje so v povzemanju državnih ciljev brez ustreznega premisleka o občinskih potrebah. Nasprotno, v nekaterih primerih občine sploh nimajo nobenih ciljev prostorskega razvoja in se v celoti podrejujejo željam posameznih prebivalcev glede spreminjanja namembnosti parcel. Tako cilji v nasprotju z načelom trajnosti temeljijo na zasebnih pobudah, ki usmerjajo občinski razvoj. Novoustanovljene občine si v nasprotju s ciljem racionalen in učinkovit prostorski razvoj želijo novo cestno in komunalno infrastrukturo, lasten zdravstveni dom in druge storitve ne glede na njihovo regionalno dostopnost. Tudi večji obseg območij Natura 2000 ne zagotavlja kakovostnejšega prostorskega razvoja. Posledic nerazvite prostorske kulture in pomanjkljivega nadzora poseganja v prostor ne morejo preprečiti okoljska poročila, podajanje smernic in druga

strokovna mnenja, saj na koncu prevlada kapital in prekomerno določanje stavbnih zemljišč, četudi ni potenciala za njihovo dolgoročno uporabo. Neupoštevanje trajnostnih omejitev je prisotno v starejših in novejših načrtih, saj odločevalci kljub »trajnostni usmeritvi« največkrat nočejo razumeti strokovnih argumentov, da posamezno zemljišče na najbolj kakovostni kmetijski površini, poplavnem območju ali naravovarstvenem območju ni zazidljivo.

Udejanjanje trajnostnega razvoja v večjem obsegu najbolj preprečujejo neustrezno spreminjanje namembnosti zemljišč, problem razpršene poselitve in umeščanje gospodarskih con v prostor. Spreminjanje namembnosti zemljišč se dogaja zaradi odsotnosti celotnega pristopa k prostorskemu razvoju, izvajanja posegov, ki zagotavljajo ponovno izvolitev, ter prevladujočega razmišljanja, da je pravica do razpolaganja z lastnino zemljišč neomejena. Problem razpršene gradnje se v prostoru pojavlja že nekaj desetletij, z novimi zakonodajnimi določili se odpira vprašanje o reševanju, saj je napol zgrajena infrastruktura predraga za vzdrževanje. Umeščanje gospodarskih con je povezano z zgrajenim AC-križem, ki je spodbudil razcvet številnih obrtno-industrijskih con ob prometnicah. Z vidika dostopnosti takšno umeščanje ni neustrezno, problem so spremenljivi kriteriji poseganja na kmetijska zemljišča. Ob pripravi zadnje generacije OPN je ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano omogočilo »trgovanje« z neuporabljenimi stavbnimi zemljišči, ki so v naravi še vedno kmetijska, kot povračilo za nova stavbna zemljišča na drugih kmetijskih zemljiščih. Poenostavljeno, v primeru, da občina in potencialni investitorji do sedaj niso izrabili stavbnih zemljišč, se njihova uporaba brez povračila odškodnine povrne v kmetijsko. Takšno vračanje kmetijskih zemljišč je sicer trajnostno naravnano, vendar je v nasprotju z ustavno pravico razpolaganja z lastnino in njeno vrednostjo. Po mnenju ene izmed intervjuvank je premalo poudarjeno, da trajnostni razvoj ni le načelo, ki ga vsi tako radi izgovarjamo, ampak način življenja, ki se kaže v pripadnosti prostoru in lokalnemu samooskrbnemu razvoju, ki so ga naši predniki *»zelo dobro poznali in od zemlje zahtevali le tisto, kar jim je lahko dala«*.

#### Vloga prostorske zakonodaje pri doseganju cilja trajnostnega razvoja

V skladu s ciljem vrednotenja prostorske zakonodaje smo intervjuvance povprašali, če zakonodaja deležnike sili k trajnostnemu ravnanju in prostorskemu planiranju. Odgovorili so pritrdilno, saj je bil zakonodajni dokument s podzakonskimi akti, v katerih so opredeljena pravila igre, smernice za posege v prostor in drugo, sprejet z namenom spodbujanja in doseganja teh ciljev. Delno se to odraža pri opredeljevanju ciljev, povzemanju informacij, izvajanju celovite PVO in okoljskih poročil, ki zavezuje pripravljavca k razmisleku o potencialnih (škodljivih) učinkih akta. Večina jih vendarle meni, da zakonodajni instrumenti nimajo prave vloge in so v lokalnem prostorskem razvoju nerazpoznavni. Čeprav prostorska zakonodaja predpisuje trajnostni razvoj, načelo za investitorja ni dovolj, saj želi videti konkreten predpis, ki preprečuje neki prostorski poseg ali načrtovano širitev z namenom doseganja trajnosti. Ta »konkretni predpis« naj bi bila okoljska poročila, ki so zlasti za OPN presplošna. V trajnostni razvoj naj bi usmerjali tudi nosilci urejanja prostora, ki včasih preveč togo in brez premisleka sledijo določilom, kar ne prinese nujno trajnostnega rezultata. Na eni strani imamo tako arbitrarna določila nosilcev urejanja prostora, na drugi smo brez oprijemljivih orodij in vzvodov za uveljavljanje trajnostnega razvoja na lokalni ravni. Na

primer, nikjer ni numeričnih trajnostnih meril, da neki prostor prenese le 1.000 ljudi, število 1.200 pa ni več sprejemljivo. Diskrecijski premislek bi bil potreben tudi pri problematiki razmerja med stavbnimi in kmetijskimi zemljišči med starimi in novimi prostorskimi akti. Nekatere občine so zavoljo ohranitve večjega števila stavbnih zemljišč odložile pripravo novih OPN, kar jim novela ZPNačrt (2010) tudi omogoča. Če so na tehtnici na eni strani strožje omejitve in manjše število stavbnih zemljišč, trajnostni in usklajen razvoj naselja ter na drugi strani nadaljevanje posamičnega poseganja v prostor, bo župan izbral rešitev, bolj všečno volivcem. Z ohlapnimi določili se prostorska zakonodaja občine še odmika od zagotavljanja trajnosti in z dolgimi postopki pridobivanja dovoljenj pospešuje nelegalno gradnjo. V postopek pridobivanja dovoljenj je bilo poleg prostorskega, tehničnega in gospodarskega vidika včasih vključeno družbeno presojanje variant, ki je zagotavljalo širšo sprejemljivost načrtovanega razvoja v prostoru. Zaradi odsotnosti discipline in nadzora na vseh področjih zakonodaja in OPN niso dovolj za spremembo obstoječe prakse poseganja v prostor v bolj trajnostno smer.

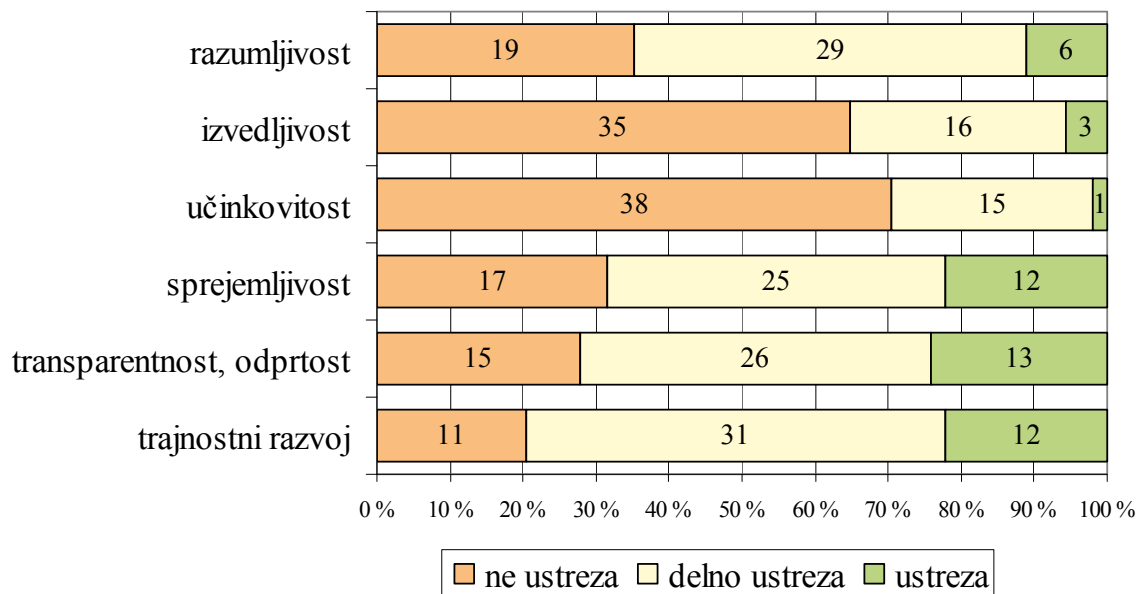
## **5.9 CELOVITA OCENA DOSEGANJA KRITERIJEV DOBRE PROSTORSKE ZAKONODAJE**

### **5.9.1 Ocena občin**

Poleg opisne ocene po kazalnikih smo občine prosili še za celovito numerično oceno kriterijev. Na vprašanje o ustreznosti prostorske zakonodaje posameznemu kriteriju dobre zakonodaje je odgovorilo 54 občin. Občinski predstavniki so izbirali vrednosti na petstopenjski lestvici, kjer je vrednost 0 pomenila, da kriteriju zakonodaja sploh ne ustreza, vrednost 4, da kriteriju popolnoma ustreza. Kriteriji so bili naslednji:

- RAZUMLJIVOST: Zakonodaja je jasna in preprosta za razumevanje ter prijazna za uporabnika. Definicije in naloge so enolično in dosledno določene.
- IZVEDLJIVOST: Določila in naloge zakonodaje so opredeljeni tako, da v obstoječem sistemu prostorskega planiranja in širšem družbenem okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so bili pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri.
- UČINKOVITOST: Zakonodaja v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor.
- SPREJEMLJIVOST: Zakonodajo tako oblast kot širša družbena skupnost priznavata za upravičeno, potrebno in ustrezno.
- TRANSPARENTNOST, ODPRTOST: Proces izvajanja zakonodaje – planiranja vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo v procesu dostop do vseh informacij in gradiv, potrebnih za odločanje, končni rezultat pa je doseženo soglasje enakovredno obravnavanih deležnikov.
- TRAJNOSTNI RAZVOJ: Zakonodaja spodbuja trajnostni razvoj, to je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim potrebam.





Grafikon 19: Ustreznost kriterijem dobre zakonodaje in upravljanja za ZPNačrt (2007), ocenjena s strani občin

Graph 19: Compliance of Spatial Planning Act (2007) to the criteria of good regulation, evaluated by the municipalities

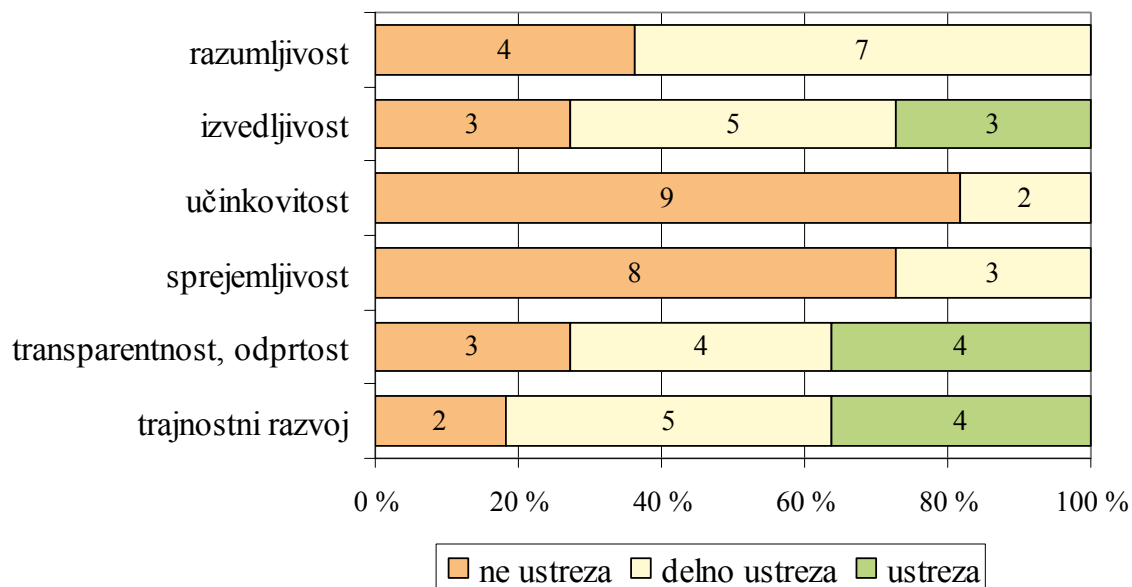
Zakon o prostorskem načrtovanju (2007) po mnenju občin najbolj ustreza kriteriju upoštevanja in vključevanja načela trajnostnega razvoja, ki je dosegel povprečno vrednost 2,1 ( $\pm 0,9$ ; skupna vsota 111 od skupno 218) in zato zakon temu kriteriju ne ustreza. Delno ustreza še kriterijem razumljivosti ( $1,7 \pm 0,7$ ; 92), sprejemljivosti ( $1,9 \pm 0,8$ ; 101), transparentnosti in odprtosti ( $1,9 \pm 0,9$ ; 100). Najbolj problematična sta kriterija izvedljivosti ( $1,2 \pm 0,9$ ; 64) in učinkovitosti ( $1,1 \pm 0,8$ ; 59), ki ju ZPNačrt (2007) ne dosega. Za boljši prikaz razlik smo v grafikonu združili kategoriji »sploh ne ustreza« in »ne ustreza« ter »ustreza« in »popolnoma ustreza«. Ponovno vidimo, da zakonodaja dosega posamezne kriterije le po mnenju nekaj občin, večina jih meni, da kriterijem ustreza le delno ali sploh ne.

### 5.9.2 Ocena podjetij

Tudi predstavniki načrtovalskih podjetij so celovito ocenili doseganje kriterijev dobre zakonodaje za ZPNačrt (2007). Zaradi majhnega numerusa vzorca standardnega odklona nismo računali. Najvišjo oceno je dobil kriterij trajnostni razvoj, in sicer 2,3 – delno ustreza (25 od 44 točk), kar je najvišja povprečna ocena zakonodaje za posamezen kriterij ne glede na ocenjevalca. Ocena delno je posledica prevelike razlike med zakonodajnimi določili glede trajnostnega razvoja in njegovim zagotavljanjem v praksi.

Drugo najvišjo oceno je dobil kriterij transparentnosti – 2,1 – delno ustreza (23 točk). Delno zakonodaja ustreza še kriteriju izvedljivosti (1,9, skupaj 21 točk) in razumljivosti (1,6, 18 točk), ki ima povprečno oceno na meji med ne ustreza in delno ustreza. Najslabše sta bila ocenjena kriterija učinkovitosti in sprejemljivosti, in sicer oba z oceno 1,1 – ne ustreza

(skupaj 12 točk). Za boljši pregled smo oceni 0 in 1 združili v kategorijo ne ustreza, 2 pustili kot delno ustreza in 3 in 4 v kategorijo ustreza. Rezultati so prikazani na sliki 20.



Grafikon 20: Ustreznost kriterijev dobre zakonodaje in upravljanja za ZPNačrt (2007), ocenjena s strani podjetij

Graph 20: Compliance of Spatial Planning Act (2007) to the criteria of good regulation, evaluated by the planning companies

Slikovni prikaz ponovno potrjuje neustreznost zakonodaje glede učinkovitosti, sprejemljivosti in razumljivosti, medtem ko so kriteriji izvedljivosti, transparentnosti in trajnostnega razvoja izpolnjeni v večji meri.

Podjetja so podano numerično oceno največkrat tudi pokomentirala. Na primer, na izvedljivost vpliva neprestano spreminjanje predpisov in odmikanje obveznega sprejema novih dolgoročnih prostorskih aktov, neizdelani kriteriji za izvajanje zakonodaje, na primer glede spreminjanja namembnosti zemljišč, pomanjkanje kadra na občinah in pri nosilcih urejanja prostora ter podrejenost občinskega planiranja lokalni politiki, tip občinske uprave, iznajdljivost uprave, odnos župana do področja in tradicija prostorskega planiranja v občini.

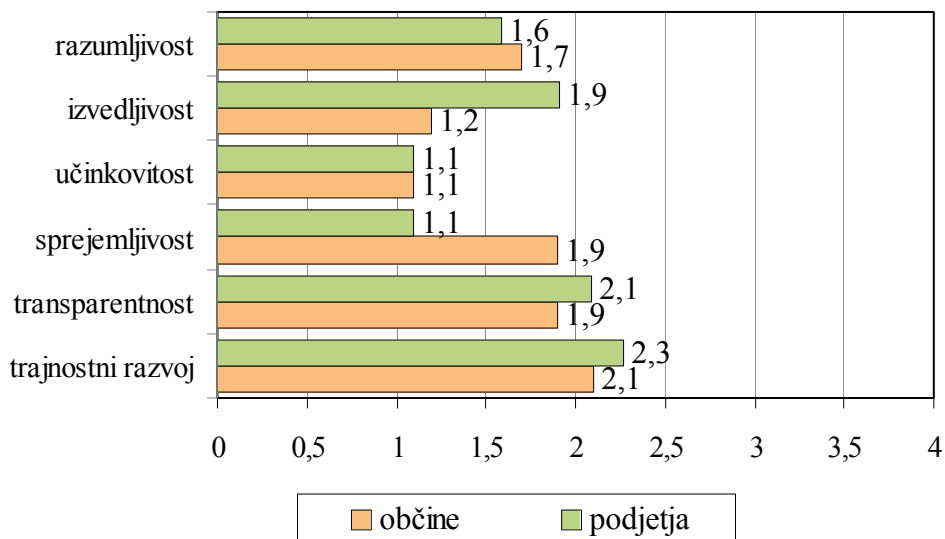
### 5.9.3 Primerjava številčnih ocen občin in podjetij

Na koncu smo izvedli še primerjavo med povprečnimi ocenami občin in podjetij. Občine se ujemajo s podjetji v oceni kriterija učinkovitosti, ki znaša 1,1. Večje strinjanje je še za kriterije razumljivost, transparentnost in trajnostni razvoj, pri čemer je prvi višje ocenjen s strani občin, druga dva s strani podjetij. Občine in podjetja so neenotni v oceni izvedljivosti in sprejemljivosti. Medtem ko so občine izvedljivost ocenile z 1,2, so jo podjetja z 1,9. Obratno je pri sprejemljivosti, ki je večja za občine (1,9) kot za podjetja (1,1).

Povprečna numerična in opisna ocena doseganja kriterijev dobre zakonodaje, občine in podjetja

Table 25: Average numeric and descriptive estimation of meeting the criteria of good legislation, given by municipalities and companies

Kriterij	Numerična ocena		Opisna ocena	
	Občine	Podjetja	Občine	Podjetja
Razumljivost	1,7	1,6	delno ustreza	delno ustreza
Izvedljivost	1,2	1,9	ne ustreza	delno ustreza
Učinkovitost	1,1	1,1	ne ustreza	ne ustreza
Sprejemljivost	1,9	1,1	delno ustreza	ne ustreza
Transparentnost	1,9	2,1	delno ustreza	delno ustreza
Trajnostni razvoj	2,1	2,3	delno ustreza	delno ustreza



Grafikon 21: Primerjava ocen kriterijev med občinami in podjetij

Graph 21: Comparison of numeric assessments done by municipalities and companies

## 5.9.4 Povzetek opisnih ocen kazalnikov za posamezne kriterije

### 5.9.4.1 Povzetek opisnih ocen kazalnikov za kriterije za analizo zakonskih besedil

Za skupno oceno prostorske zakonodaje smo kazalnike, pripisane kriterijem, na podlagi posredovanih informacij ocenili glede na smer, v kateri prispevajo k doseganju določenega kriterija. To smo opravili za vse tri vire presoje: analizo besedil predpisov, podatke, pridobljene od občin in podjetij. V opisni oceni kazalnikov za ZUreP-1 več kazalnikov pozitivno prispeva k izpolnjevanju kriterijev dobre zakonodaje. Največje razlike so pri izvedljivosti, saj ZUreP-1 bolj upošteva kadrovske šibkosti občin in vpeljuje določene instrumente za izboljšavo. Učinkovitost je pri obeh ocenjena slabše. Pri sprejemljivosti se je ZUreP-1 ponovno bolj odrezal, saj je bila stroka bolj vključena v pripravo prostorske zakonodaje, prav tako je ZUreP-1 vpeljal prostorsko konferenco kot dodaten instrument

sodelovanja javnosti, zato je ocena boljša. Trajnostni razvoj je v obeh zakonih zastopan enako, zato tudi enaka ocena.

Preglednica 25: Opisna ocena kazalnikov za kriterije za ZUreP-1 in ZPNačrt

Table 26: Descriptive estimation of indicators, defined by the criteria for Spatial Planning Act in 2003 and 2007

Zakon	2003	Skupaj	2007	Skupaj
<b>RAZUMLJIVOST</b>				
opredelitev pojmov	delno	delno	delno	delno
opredelitev nalog	da		delno	
<b>IZVEDLJIVOST</b>				
kadrovske rešitve občine	da	da	ne	ne
razdelitev pristojnosti po ravneh	da		ne	
prostorski akti	delno		delno	
<b>UČINKOVITOST</b>				
prostorski ukrepi	delno	delno	delno	delno
načrtovalski postopek	ne		ne	
kazni	delno		delno	
<b>SPREJEMLJIVOST</b>				
odnos med politiko in prostorskim planiranjem	delno	delno	ne	ne
postopek priprave nove prostorske zakonodaje	delno		ne	
<b>TRANSPARENTNOST, ODPRTOST</b>				
oblike sodelovanja javnosti	delno	delno	ne	ne
<b>TRAJNOSTNI RAZVOJ</b>				
načela	da	da	da	da
cilji	da		da	
strokovne podlage	da		ne	

#### 5.9.4.2 Povzetek opisnih ocen kazalnikov za kriterije za anketne vprašalnike občin

Iz podanega mnenja občin smo negativno ocenili naslednje kazalnike: razumevanje opredeljenih nalog, porabo sredstev občinskega proračuna, pojavnost prostorskih problemov in procesov, uspešnost reševanja prostorskih problemov, sodelovanje občin v EU-projektih, doseženo fazo in težave pri izdelavi OPN, porabljena sredstva zaradi spremembe zakonodaje, asociacije na prostorsko zakonodajo, stopnjo sodelovanja javnosti in sodelovanje v procesu priprave nove prostorske zakonodaje. To so vse kazalniki, potrebni izboljšave, če želimo, da bo prostorska zakonodaja svojo nalogo opravljala bolje. Delno k doseganju kriterija izvedljivosti pripomore kazalnik odcepitev občin, saj manjše občine pridobijo možnost izdelave samostojnih prostorskih aktov in urejanja prostora, ki zaradi pomanjkanja kadrovskih virov in znanja ni vedno ustrezno izkoriščena. Na vlogo prostorske zakonodaje pri urejanju prostora pozitivno vplivajo razvojna dejavnost občine, dosežki prostorskega razvoja občin, uporabljene tehnike obveščanja javnosti in dojemanje sodelovanja javnosti.

Preglednica 26: Opisna ocena kazalnikov za kriterije po mnenju občin  
 Table 27: Descriptive estimation of the indicator for each criterion given by municipalities

Kriteriji in kazalniki	Obrazložitev	Ocena	Skupaj
<b>RAZUMLJIVOST</b>			
razumevanje opredeljenih pojmov	Več kot polovica občin ima težave z razumevanjem, največ zaradi nejasnega in zapletenega besedila ter spreminjanja terminologije.	delno	ne
razumevanje opredeljenih nalog	Delitev nalog je problem razumevanja največ občin, občine si pri tolmačenju pomagajo na različne načine.	ne	
<b>IZVEDLJIVOST</b>			
kadrovske rešitve občin	Kadrovske rešitve občin so zelo raznolike, potreba po novih delovnih mestih, pomanjkanje znanja, ukinitvev in neustrezno izvajanje instrumenta občinski urbanist.	delno	delno
poraba sredstev občinskega proračuna	Delež sredstev za prostorsko planiranje je v desetih letih izrazito upadel.	ne	
vpliv odcepitve občine	Nekatere občine prostorskemu planiranju sedaj z lastnimi prostorskimi akti namenjajo več pozornosti, v drugih »planirajo« kapital in lokalni interesi.	delno	
vpliv posameznih skupin	Največji vpliv na prostorski razvoj občine imajo sektorska ministrstva, sledijo župan, investitorji in prostorski oddelek, zapletenost odnosov zmanjšuje izvedljivost.	delno	
<b>UČINKOVITOST</b>			
pojavnost prostorskih problemov in procesov	Več kot polovica naštetih problemov je prisotnih vsaj v polovici občin, najbolj razpršeno lastništvo parcel, opuščanje kmetijskih zemljišč, neupoštevanje tipologije gradnje.	ne	ne
uspešnost reševanja prostorskih problemov	Zakonodaja pet od enajstih problemov, na primer propadanje mestnih jeder, posledice podnebnih sprememb in prekomerno rabo naravnih virov, rešuje neuspešno, ostalih šest deloma uspešno.	ne	
uporaba prostorskih ukrepov	Skromnejša raba zaradi nepoznavanja, pravne zapletenosti in drugih poti reševanja problemov.	delno	
sodelovanje občin v EU-projektih	Majhno število sodelujočih občin.	ne	
razvojna dejavnost občine	Občine se med seboj razlikujejo po trendu in številu GD, razmerju med GD za stanovanjske in nestanovanjske stavbe, v večini pa prostorski razvoj poteka.	da	
kakovost sodelovanja z deležniki	Sodelovanje z vsemi deležniki ni pozitivno, nizko oceno so dosegli MOP, MG,	delno	

<b>MKGP in MJU.</b>			
dosežki prostorskega razvoja občin	Občine so se pohvalile z raznovrstnimi dosežki: sprejem OPN, izgrajena infrastruktura, varovanje naravne in kulturne dediščine, zagotavljanje storitev za prebivalce ...	da	ne
doseganje ciljev, opredeljenih v prostorskem zakonu in SPRS	Večina ciljev je delno dosežena.	delno	
dosežena faza izdelave OPN	Občine zamujajo s pripravo, v povprečju dokončan dopolnjen osnutek, le pet občin je OPN že sprejelo.	ne	
težave pri izdelavi OPN	V postopkih izdelave OPN se pojavljajo številne težave: zamude pri izdajanju smernic, nadomeščanje kmetijskih zemljišč za stavbna, obremenjenost izdelovalcev.	ne	
porabljen sredstva zaradi sprememb zakonodaje	Občine so za spremembo starejših prostorskih aktov, potrebnih za posege, in izobraževanje porabile dodatna sredstva in čas.	ne	
<b>SPREJEMLJIVOST</b>			
asociacije na prostorsko zakonodajo	Prevladujejo negativne asociacije na prostorsko zakonodajo.	ne	ne
odnos med politiko in prostorskim planiranjem	Politika ne priznava vedno prostorskega planiranja kot družbeno pomembne dejavnosti, slabša vključenost v politične programe, obrazložitve med obravnavo v DZ RS.	delno	
sodelovanje pri pripravi nove prostorske zakonodaje	Občine sodelovale pasivno, njihovi predlogi niso bili upoštevani ali k dialogu sploh niso bile povabljene.	ne	
<b>TRANSPARENTNOST, ODPRTOST</b>			
uporabljene tehnike obveščanja javnosti	Uporaba raznolikih tehnik obveščanja javnosti o zadevah prostorskega planiranja: splet, lokalna glasila, radio, oglasne table in drugo.	da	da
stopnja sodelovanja javnosti	Večina občin dosega najnižji stopnji sodelovanja javnosti – informiranje in posvetovanje.	ne	
dojemanje sodelovanja javnosti	Predstavniki občin podpirajo sodelovanje javnosti kot potrebno za doseganje kakovostnega prostorskega razvoja in zagotavljanje javnega interesa.	da	
<b>TRAJNOSTNI RAZVOJ</b>			
cilji prostorskega razvoja občin	Približno polovica občin je z različnimi pojmovanji izpostavila trajnostni cilj, pomembno tudi izboljšanje kakovosti bivanja in racionalna raba prostora; razlika med opredeljenimi cilji in prakso poseganja v prostor.	delno	delno
doseganje trajnostnega razvoja	Cilj trajnostnega razvoja je delno dosežen.	delno	

**5.9.4.3 Povzetek opisnih ocen kazalnikov za kriterije za intervjuje z načrtovalskimi podjetji**

Podjetja so vlogo prostorske zakonodaje ocenjevala z manjšim številom opisnih kazalnikov. V povprečju so posamezni kazalniki opisani bolj negativno kot pri občinah, kar devet kazalnikov ne prispeva k doseganju kriterijev dobre prostorske zakonodaje, štirje kazalniki – razumevanje opredeljenih pojmov, kadrovske rešitve občin, kakovost sodelovanja z deležniki, stopnja sodelovanja javnosti – prispevajo delno, le kadrovske rešitve podjetij in ustreznost cilja trajnostnega razvoja pozitivno vplivata na doseganje kriterija izvedljivosti oziroma kriterija trajnostni razvoj.

Preglednica 27: Opisna ocena kazalnikov za kriterije po mnenju podjetij

Table 28: Descriptive estimation of indicators for each criterion given by planning companies

Kriteriji in kazalniki	Obrazložitev	Ocena	Skupaj
<b>RAZUMLJIVOST</b>			
razumevanje opredeljenih pojmov	Težav z razumevanjem nista imela le dva intervjuvanca, spreminjanje terminologije, neusklajenost pojmov, njihovo dvoumno razumevanje.	delno	ne
razumevanje opredeljenih nalog	Zapletenost postopkov, nerazumljiva povezava z drugimi zakoni, različno razumevanje sodelovanja javnosti.	ne	
<b>IZVEDLJIVOST</b>			
kadrovske rešitve občin	Občine imajo različne kadrovske rešitve za prostorsko planiranje, velikost in organiziranost občinske uprave ne pogojuje uspešnosti izvajanja prostorskega planiranja.	delno	delno
kadrovske rešitve podjetij	Podjetja so za potrebe izvajanja ZPNačrt zaposlila dodatno delovno silo, interdisciplinarne projektne skupine.	da	
problematika izobraževanja	Podjetja ocenjuje obstoječe izobraževalne programe za področje prostorskega planiranja kot neustrezne.	ne	

<b>UČINKOVITOST</b>			
dosežena faza izdelave OPN	Občine, s katerimi delajo podjetja, so v povprečju v fazi priprave osnutka ali dopolnjenega osnutka.	ne	ne
težave pri izdelavi OPN	Številne: čakanje na smernice, neplodno sodelovanje med podjetji in občinami, vsebinski zapleti, zapoznelost sprejetja podzakonskih aktov.	ne	
kakovost sodelovanja z deležniki	Občine – različno, MOP, MKGP – nezadostno opravljanje nalog, predpisanih z zakonom, investitorji – pritisk, inšpektorji – neuspešno izvajanje nalog.	delno	
<b>SPREJEMLJIVOST</b>			
asociacije na prostorsko zakonodajo	Prevladujejo negativne asociacije na prostorsko zakonodajo.	ne	ne
odnos med politiko in prostorskim planiranjem	Politika nadvladuje prostorsko planiranje.	ne	
vpliv spremembe zakonodaje na delo planerjev	Spreminjanje zakonodaje zahteva dodatno izobraževanje, druge pristope k izdelavi vsebin.	ne	
sodelovanje pri pripravi nove prostorske zakonodaje	Stroka ni bila vključena v pripravo zadnje prostorske zakonodaje, njeni predlogi so bili manj upoštevani.	ne	
<b>TRANSPARENTNOST, ODPRTOST</b>			
stopnja sodelovanja javnosti	Podjetja imajo različno prakso, nekatera se držijo le zakonodajnega minimuma, druga v začetni fazi postopka priprave OPN uporabljajo dodatne tehnike, kot so delavnice, predavanja in drugo.	delno	delno
<b>TRAJNOSTNI RAZVOJ</b>			
ustreznost cilja trajnostnega razvoja	Cilj je ustrezen, usmerja deležnike h kakovostnemu urejanju prostora.	da	delno
doseganje cilja trajnostnega razvoja	Velika razlika med načelno zavezanostjo k trajnostnemu razvoju in izvajanjem v praksi.	ne	



Na osnovi skupnih opisnih in numeričnih ocen smo izdelali še končno preglednico, ki pove, koliko prostorska zakonodaja dosega kriterije dobre prostorske zakonodaje in s tem dobro opravlja svojo nalogo. Vprašanja v intervjujih in anketnem vprašalniku so se večinoma nanašala na ZPNačrt, vendar so sodelujoči v svoje ocene vključili tudi ZUreP-1 ter stanje pred njegovim sprejetjem in po njem, saj je zaradi časovnice in še vedno veljavnih členov ZUreP-1 zakonodaji težko razmejiti in ocenjevati ločeno. Za končno oceno v zadnjem stolpcu smo upoštevali obe oceni občin, podjetij in oceno za ZPNačrt, na katerega se nanaša večina presoje. Tudi če bi v seštevek dodali rezultat analize besedila ZUreP-1, se končna ocena ne bi spremenila. Po posameznih kriterijih prostorska zakonodaja skupno delno dosega kriterije razumljivosti, izvedljivosti, transparentnosti in odprtosti ter trajnostni razvoj. Negativno končno oceno sta dobila kriterija učinkovitost in sprejemljivost, ki ju negativno ocenjujejo občine in podjetja, medtem ko je analiza besedil dala boljši rezultat. Glede na »vire« informacij so podjetja v opisni oceni slabše ocenila zakonodajo kot občine, saj zakonodaja po njihovem mnenju skupno ne ustreza kriterijem dobre zakonodaje. Občine so presodile, da zakonodaja delno dosega kriterije, enak rezultat je dala primerjalna študija.

Preglednica 28: Sumarna preglednica le za kriterije

Table 29: Summary table for the criteria

Kakovost zakonodaje	Intervju		Vprašalnik		Analiza besedila		Skupaj
	Občine		Podjetja		ZUreP-1 (2003)	ZPNačrt (2007)	
	opisno	numerično	opisno	numerično			
razumljivost	ne	delno	ne	delno	delno	delno	<b>delno</b>
izvedljivost	delno	ne	delno	delno	da	ne	<b>delno</b>
učinkovitost	ne	ne	ne	ne	delno	delno	<b>ne</b>
sprejemljivost	ne	delno	ne	ne	delno	ne	<b>ne</b>
transparentnost, odprtost	da	delno	delno	delno	delno	ne	<b>delno</b>
trajnostni razvoj	delno	delno	delno	delno	da	da	<b>delno</b>
skupaj	<b>delno</b>		<b>ne</b>		<b>delno</b>	<b>delno</b>	

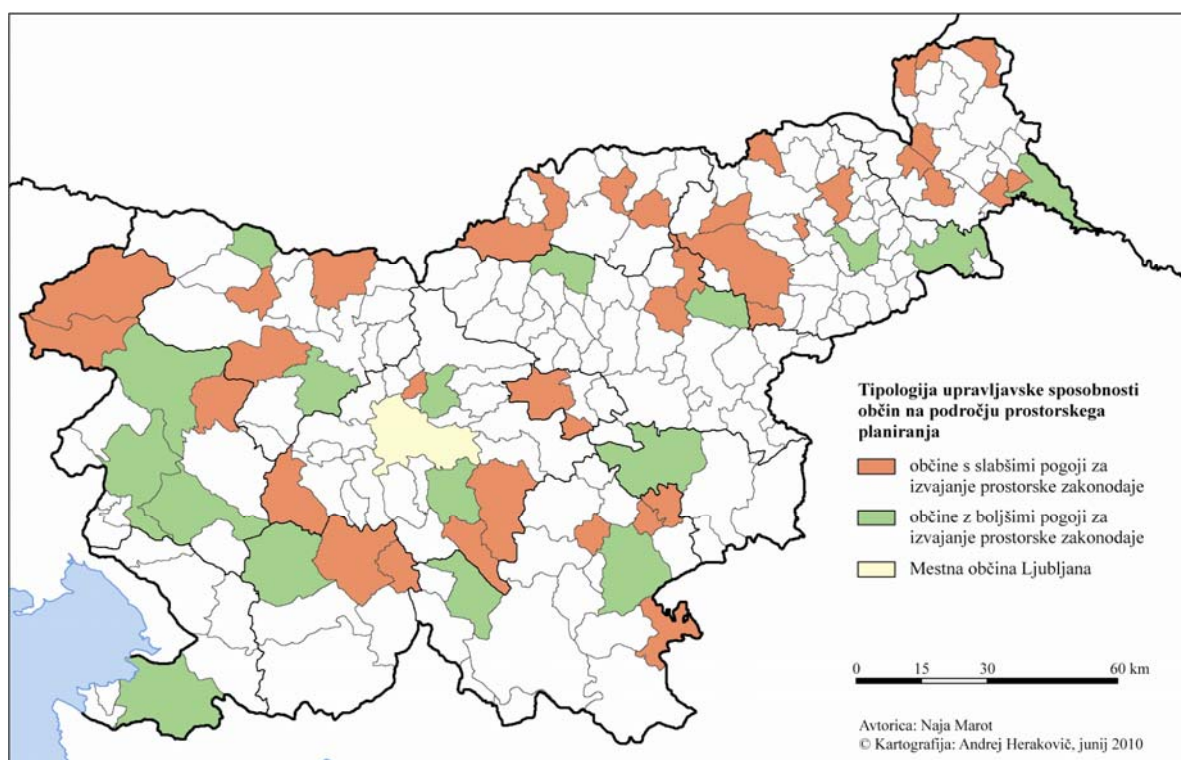
## 5.10 TIPOLOGIJA UREJANJA PROSTORA

### 5.10.1 Tipologija upravljaljske sposobnosti občin na področju prostorskega planiranja

Za izbrane kazalnike upravljaljske sposobnosti nas je zanimalo, ali in kako se občine povezujejo v skupine. Metoda razvrščanja v skupine je ločila tri skupine, in sicer občine s slabšimi pogoji za izvajanje prostorske zakonodaje, občine z boljšimi pogoji in Mestna občina Ljubljana kot občina z najboljšimi pogoji. Po predvidevanjih so se v skupino s slabšimi pogoji uvrstile občine z enovito občinsko upravo, manjšim številom zaposlenih, ki so nastale z odcepitvijo, nimajo oddelka za prostorsko planiranje ali svojega občinskega urbanista. Med te občine uvrščamo na primer občine Škocjan, Poljčane, Šmarješke Toplice, Zreče in druge. Kadrovska ustreznost za prostorsko planiranje ocenjujejo kot delno neustrezno, v povprečju je

zaposlenih 1,6 delavca. Dve tretjini občin s slabšimi pogoji potrebujejo novo delovno silo. V skupini z boljšimi pogoji vse občine dosegajo osnovni zakonski kriterij ustanovitve, štiri so mestne. Boljše pogoje imajo na primer Jesenice, Sevnica, Mestna občina Novo mesto in Tolmin. Večina teh občin ima razdeljeno upravo z oddelkom za okolje in prostor ali vodijo skupno upravo ter so obstajale že pred delitvijo na nove občine. Poleg kadrovskih rešitev občine jasno ločujejo še kazalniki poraba financ, pogostost sodelovanja v načrtovalskem postopku in deležniki z vplivom na prostorski razvoj. Pri povprečni porabi financ je rezultat drugačen od pričakovanega, saj boljše občine porabijo pol manj denarja za prostorsko planiranje – 0,87 % občinskega proračuna, a so za oceno bolj zadovoljne s svojo kadrovsko preskrbljenostjo.

Pogostost sodelovanja skupin z deležniki je različna. Največ občin z boljšimi pogoji pogosto sodeluje z MOP in včasih z RRA, s sosednjimi občinami, MZP in MG, največ »slabših občin« pa z MZP in RRA, včasih tudi z drugimi deležniki. Tudi v povprečju občine s slabšimi pogoji manj sodelujejo z drugimi deležniki. Na primer, nekatere od slabših občin sodelujejo le včasih s sosednjimi občinami, MOP, MKGP in MZP, druge pogosto le z MOP, z MKGP in MZP pa včasih. Tudi po vplivu posameznih deležnikov na prostorski razvoj se skupini ločita med seboj. V občinah s slabšimi pogoji imajo največji vpliv na prostorski razvoj sektorska ministrstva, MOP, župan, oddelek in občinski svet, medtem ko imajo v občinah z boljšimi pogoji vsi deležniki razen okoljskih NVO, MOP in prebivalcev večjega. V obeh skupinah je približno ena petina občin brez večjega vpliva deležnikov, razen MOP z velikim ter župana, investitorjev in občinskega sveta s srednje velikim vplivom.

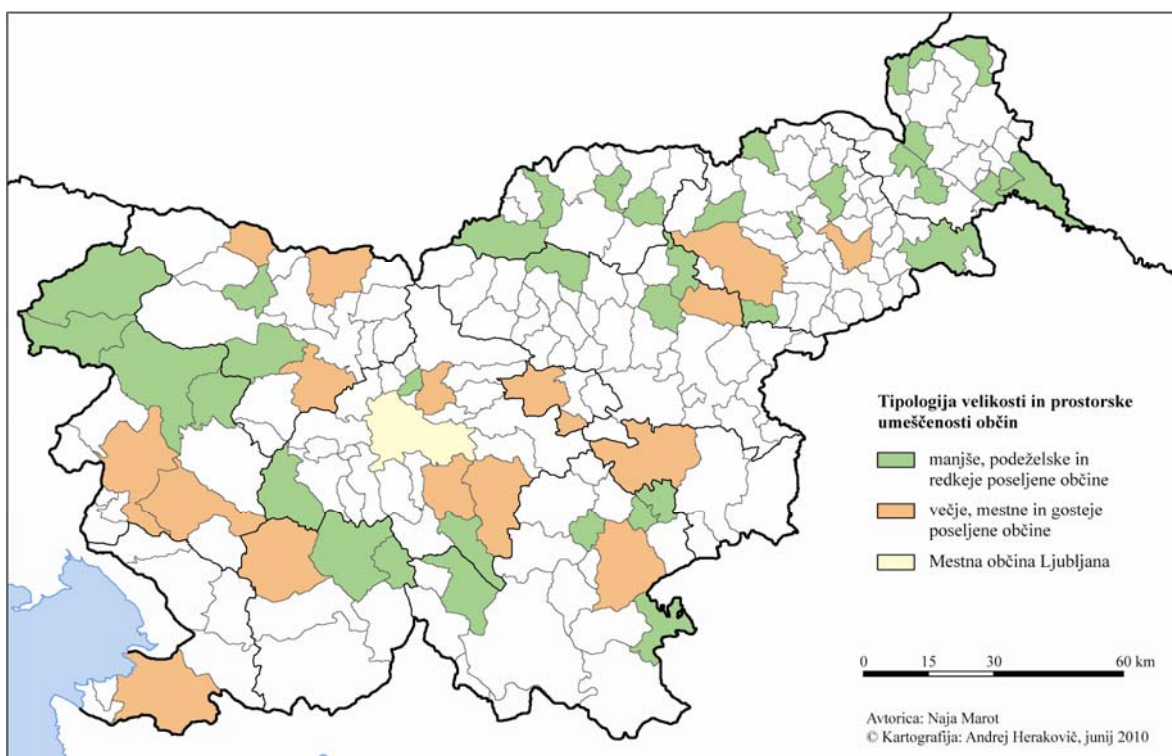


Slika 24: Tipologija upravljavske sposobnosti občin na področju prostorskega planiranja  
Figure 24: Typology of municipalities regarding their capacity for spatial planning

Ostali kazalniki: razumevanje zakonodaje, potreba po delovni sili, sodelovanje javnosti in kakovost sodelovanja skupine ne ločujejo jasno med seboj oziroma je rezultat drugačen od pričakovanega. Tako ima težave z razumevanjem relativno manj občin s slabšim socialnim kapitalom kot občin z boljšimi pogoji. Ocenjena raven sodelovanja je pri »slabših občinah« višja, saj nekatere dosegajo raven vključevanja in sodelovanja, v večini občin je javnost vključena le v okviru posvetovanja. Potreba po delovni sili in kakovost sodelovanja sta pri obeh skupinah ocenjeni podobno: občine obeh skupin potrebujejo kadrovske okrepitve. Polovica občin z večino deležnikov sodeluje dobro, z MJU, NVO, MZP in MG povprečno in z MKGP slabo. Tretjina občin sodeluje dobro z vsemi, razen z MKGP, MJU, lokalnimi NVO in MG.

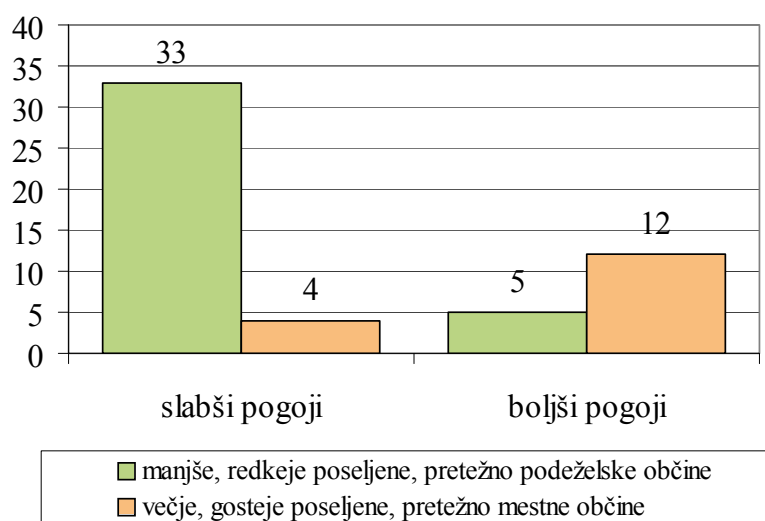
Po upravljavski sposobnosti izstopa MOL z razdeljeno upravo in oddelkom za okolje in prostor z 42 zaposlenimi, ki letno porabi 1,68 % občinskega proračuna. Kljub ustrezni oceni kadrovskega pogojev vseeno potrebujejo dodatno zaposlene. Z javnostjo sodelujejo na ravni posvetovanja, z drugimi deležniki sodelujejo pogosto in dobro, razen z MKGP, MJU, lokalnimi NVO in MG. Največji vpliv na prostorski razvoj MOL imajo občinski svet, sektorska ministrstva, investitorji, oddelek in župan.

V osnovno tipologijo upravljavske sposobnosti nismo vključili nobenega velikostnega kriterija, ampak smo s kazalniki število prebivalcev, gostota poselitve, površina in prostorska umestitev izdelali velikostno tipologijo. Ponovno se oblikujeta dve izraziti skupini: manjše, podeželske in redkeje poseljene občine in večje, mestne in gosteje poseljene občine ter kot svoja skupina se izloči Mestna občina Ljubljana.



Slika 25: Tipologija velikosti in prostorske umeščenosti občin  
Figure 25: Typology of size and location of municipality

Izračun  $\chi^2$  z vrednostjo 75,332 in 0-odstotnim statističnim tveganjem je pokazal, da tipologiji nista neodvisni ena od druge, zato v občinah, ki so različno »velike«, najdemo različno upravljavsko sposobnost. Močno povezanost med uvrstitvijo občine v upravljavsko in velikostno tipologijo je dokazal izračun Cramerjevega koeficienta z vrednostjo 0,828 in izris grafikona frekvenčne porazdelitve.



Grafikon 22: Prikaz odvisnosti tipologije upravljavske sposobnosti od velikostne tipologije  
Graph 22: Correlation between typology of capacity and typology of size

### 5.10.2 Tipologija izvajanja prostorskega planiranja

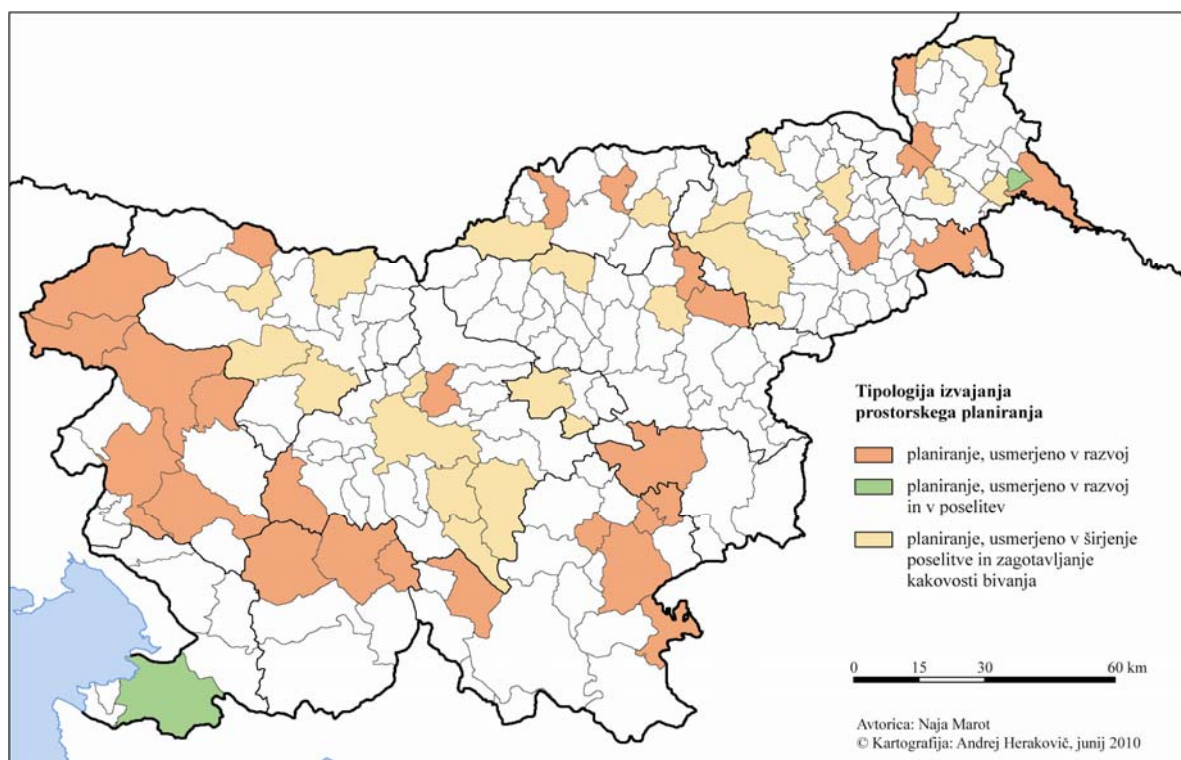
Z drugo tipologijo smo iskali občine, ki so si med seboj podobne glede na izvajanje prostorskega planiranja. Občine smo v skupine razvrstili s pomočjo naslednjih kazalnikov: doseganje prostorskih ciljev, opredeljenih v zakonu in državnih prostorskih politikah, razvojna dejavnost občin, dosežena faza izdelave OPN, število uporabljenih prostorskih ukrepov in pojavnost prostorskih problemov v občini. Po testnem razvrščanju, v katerem smo izključevali ali dodajali posamezne kazalnike, so si občine v številu uporabe prostorskih ukrepov, doseganju ciljev prostorskega razvoja in uporabi medijev med seboj precej podobne in se v skupine ne razvrstijo dobro. Večje razlikovanje med skupinami dosežemo s kazalnikoma število izdanih gradbenih dovoljenj in pojavnost prostorskih problemov.

Izvedena razvrstitev je občine ločila v tri skupine. V prvi so bolj razvojno usmerjene občine, ki glavno nalogo prostorskega planiranja razumejo kot koordinacijo razvojne dejavnosti, dejavnost, ki omogoča lažje izvajanje projektov, ali dejavnost določitve rabe zemljišč. Občine so prostorsko manj obremenjene in so uspešnejše pri doseganju ciljev prostorskega razvoja. Izdale so nižje število gradbenih dovoljenj (več jih je namenjenih za nestanovanjsko gradnjo) in so v povprečju počasnejše pri izdelavi OPN ali so ga že sprejele. To na primer velja za občine Sevnica, Nova Gorica, Novo mesto, Bloke, Tišina, Ajdovščina in druge. V drugo skupino so uvrščene občine, katerih prostorsko planiranje je usmerjeno v zagotavljanje visoke

kakovosti bivanja in v širjenje poselitve. V teh občinah so upravne enote izdale večje število gradbenih dovoljenj (večinoma za stanovanjske objekte) in so hitreje pri pripravi OPN. Na njihovem območju so prostorski problemi izrazitejši, zato so srednje uspešne pri doseganju prostorskih ciljev. Med te občine uvrščamo občine v zaledju velikih mest oziroma občine, ki so bile v zadnjem času deležne večjega števila priselitev prebivalcev, na primer Lenart, Slovenska Bistrica, Mengeš, Grosuplje, Ivančna Gorica in druge. Kot posebna skupina sta se izločili Velika Polana in Mestna občina Koper, v katerih je dejavnost prostorskega planiranja namenjena koordinaciji razvojne dejavnosti. V obeh občinah je postopek izdelave OPN v začetni fazi, obe sta izdali veliko gradbenih dovoljenj, v večini za stanovanjske investicije. Občini sta srednje obremenjeni s prostorskimi problemi, a sta kljub temu med uspešnejšimi pri doseganju prostorskih ciljev.

Preglednica 29: Značilnosti posameznih skupin glede izvajanja prostorskega planiranja  
 Table 30: Characteristics of individual groups regarding the implementation of spatial planning

Kazalnik	Skupina 1	Skupina 2	Skupina 3
Oprelitev prostorskega planiranja	koordinacija razvojne dejavnosti, lažje izvajanje projektov, določitev rabe zemljišč	visoka kakovost bivanja	koordinacija razvojne dejavnosti
Delež nestanovanjskih GD	višji delež izdanih nestanovanjskih GD	višji delež GD za stanovanjske investicije	višji delež GD za stanovanjske investicije
Izdano št. GD	nižje število	višje število	višje število
Izdelava OPN	počasnejša izdelava OPN, čeprav več sprejetih OPN	hitrejša izdelava OPN	počasnejša izdelava OPN
Prostorski problemi	prostorsko manj obremenjene občine	prostorsko bolj obremenjene občine	srednje obremenjene občine
Doseganje prostorskih ciljev	bolj uspešne občine pri doseganju prostorskih ciljev	srednje uspešne občine pri doseganju ciljev	bolj uspešne občine pri doseganju ciljev
Skupaj	prostorsko manj obremenjene in bolj uspešne občine, usmerjene v razvojno planiranje	prostorsko bolj obremenjene in srednje uspešne občine, usmerjene v širjenje poselitve in zagotavljanje kakovosti bivanja	prostorsko srednje obremenjene in bolj uspešne občine, usmerjene v razvojno planiranje in širjenje poselitve



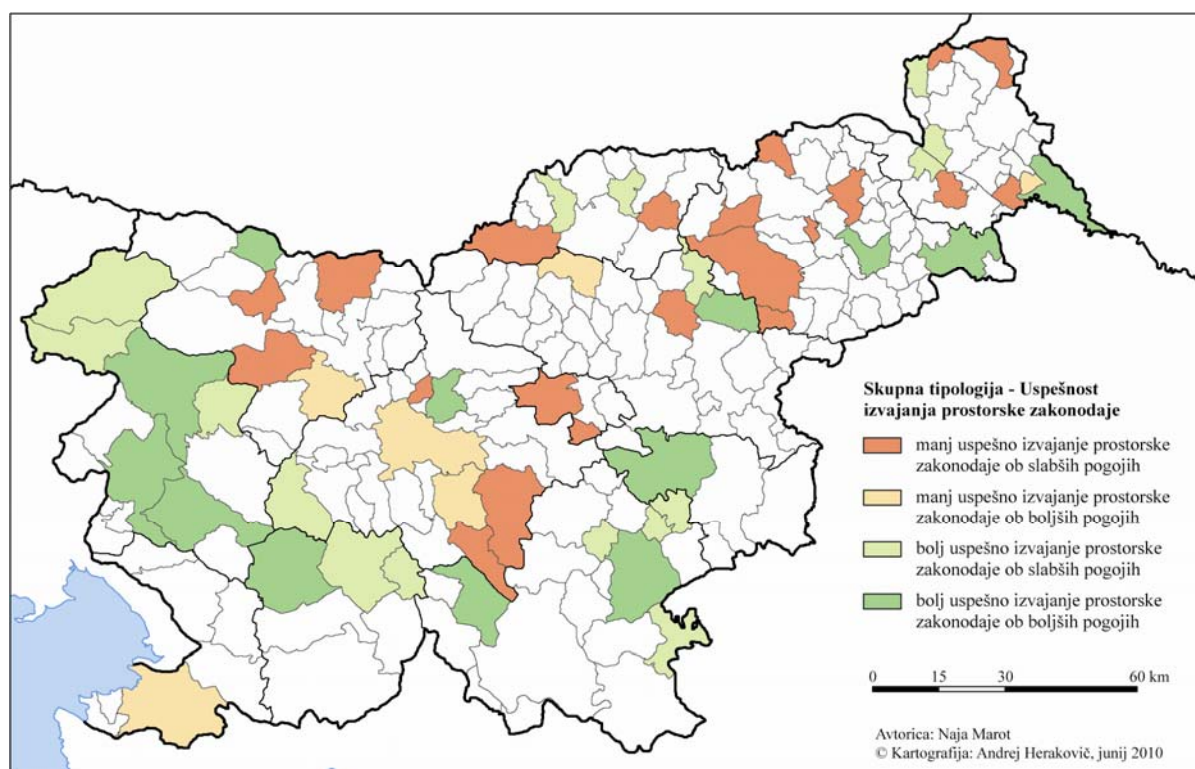
Slika 26: Tipologija izvajanja prostorskega planiranja  
Figure 26: Typology of spatial planning delivery

### 5.10.3 Tipologija uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje

Na podlagi tipologije upravljavske sposobnosti, tipologije izvajanja prostorskega planiranja in velikostne tipologije smo izdelali tipologijo uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje. Uspešnost ni ovrednotena numerično na merski lestvici, ampak smo skupine poimenovali glede na relativno uspešnost izvajanja z bolj/manj uspešne občine pri izvajanju prostorske zakonodaje. Občine so se razvrstile v štiri skupine.

V prvi skupini so občine s slabšimi pogoji, ki so manj uspešne pri izvajanju prostorske zakonodaje. To so manjše, redkeje poseljene občine, usmerjene v širjenje poselitve, ki so bolj prostorsko obremenjene in srednje uspešne pri doseganju prostorskih ciljev. Zaradi obremenjenosti s prostorskimi problemi in slabšimi pogoji za izvajanje prostorske zakonodaje se posvečajo manj zahtevnemu prostorskemu razvoju – stanovanjskim novogradnjam, za katere je na trgu veliko zanimanje s strani investitorjev. Izjema v izvajanju prostorskega planiranja je Velika Polana, usmerjena tudi v razvoj, ter občine Tržič, Slovenska Bistrica, Ivančna Gorica in Zagorje ob Savi, ki jih sicer uvrščamo med večje mestne občine. V drugi skupini so bolj uspešne občine ob slabših pogojih, ki so vse brez izjeme razvojno usmerjene in manj prostorsko obremenjene. Kljub slabšim upravljavskim pogojem jim manjši obseg prisotnih prostorskih problemov omogoča lažji prostorski razvoj. Občine se še vedno nahajajo v manjšem, podeželskem in redkeje poseljenem prostoru, mednje uvrščamo na primer Mirno Peč, Bloke, Rogašovce, Bovec, Zreče in Vuzenico. V tretji skupini so občine, ki imajo dobre

pogoje za izvajanje prostorske zakonodaje, a so pri tem manj ali srednje uspešne. Občine so prostorsko bolj obremenjene ter se posvečajo širjenju poselitve in dvigu kakovosti bivanja. To so na primer Škofja Loka, Šoštanj, Velika Polana, Mestna občina Koper in Mestna občina Ljubljana. V zadnji skupini so občine z dobrimi pogoji in dobrim izvajanjem prostorske zakonodaje, ki so prostorsko manj obremenjene. V večini so to srednje velike mestne občine, na primer Ajdovščina, Domžale, Postojna, ali mestne, kot so Nova Gorica, Novo mesto in Ptuj.



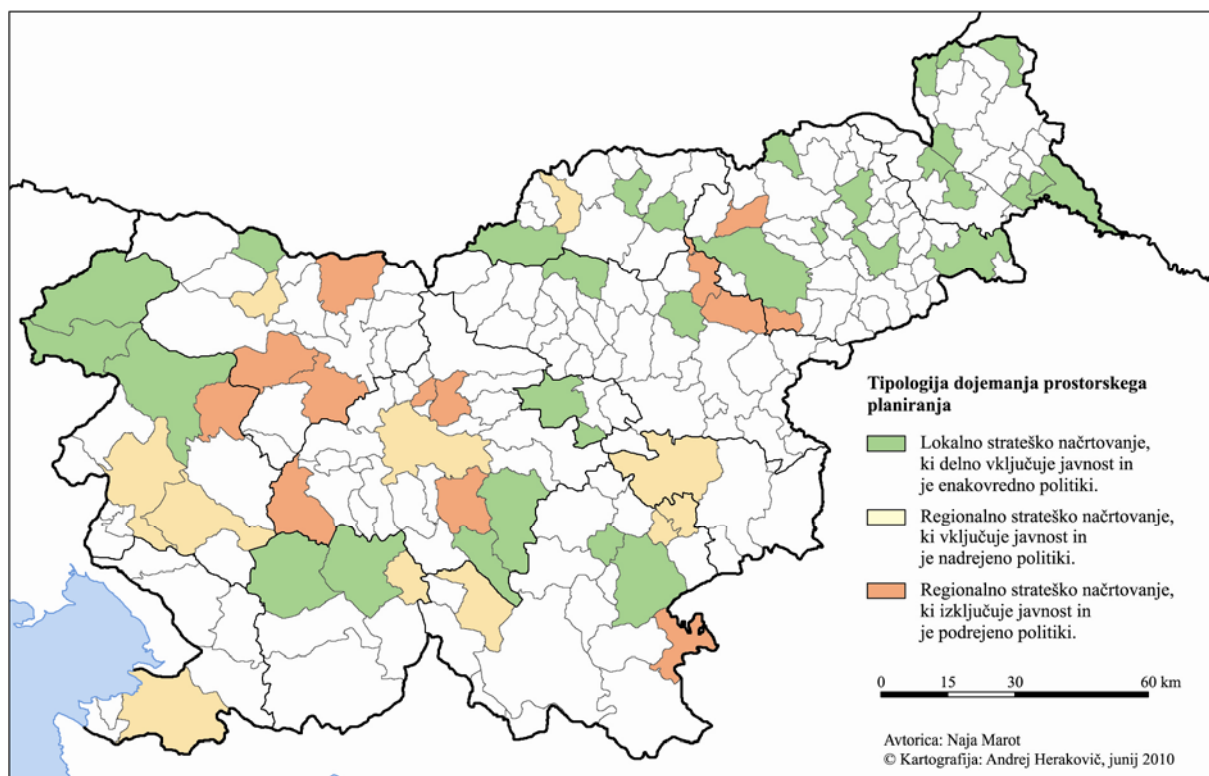
Slika 27: Tipologija uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje  
Figure 27: Typology of spatial planning legislation implementation

#### 5.10.4 Tipologija prevladujoče miselnosti v prostorskem planiranju

Poskusno smo razvrstili občine tudi glede na prevladujočo miselnost oziroma dojemanje prostorskega planiranja. Občine so se razvrstile v tri skupine, njihovo razvrstitev smo primerjali glede na prevladujoče poimenovanje dejavnosti, prostorskega akta in osebe, ki izvaja prostorsko planiranje/načrtovanje, glede na odnos do regionalnega planiranja, strateškega planiranja, odprtega, enakopravnega in sodelujočega planiranja, do sodelovanja javnosti ter opredeljevanja razmerja med politiko in planiranjem. Predmet razvrščanja niso bile občine, ampak njihovi predstavniki, ki so na vprašanje odgovarjali po osebnem prepričanju.

Predstavniki v prvi skupini zagovarjajo uporabo izraza načrt, ne podpirajo uvedbe regionalnega planiranja, do strateškega pa izrekajo zmerno podporo. Zmerni so do

sodelovanja javnosti in menijo, da morata biti planiranje in politika enakovredna pri zagotavljanju prostorskega razvoja. V drugi skupini so predstavniki, ki prednostno uporabljajo plan, podpirajo regionalno, strateško, odprto in sodelujoče planiranje ter sodelovanje javnosti in menijo, da je ustrezno razmerje med planiranjem in politiko nadrejenost prvega. V tretji skupini so mnenja glede poimenovanja plan/načrt različna, strinjajo pa se s potrebo po strateškem in regionalnem planiranju, zmerno podpirajo odprto planiranje, a hkrati nasprotujejo sodelovanju javnosti.



Slika 28: Tipologija prevladujoče miselnosti v prostorskem planiranju  
 Figure 28: Typology of prevailing planning thought

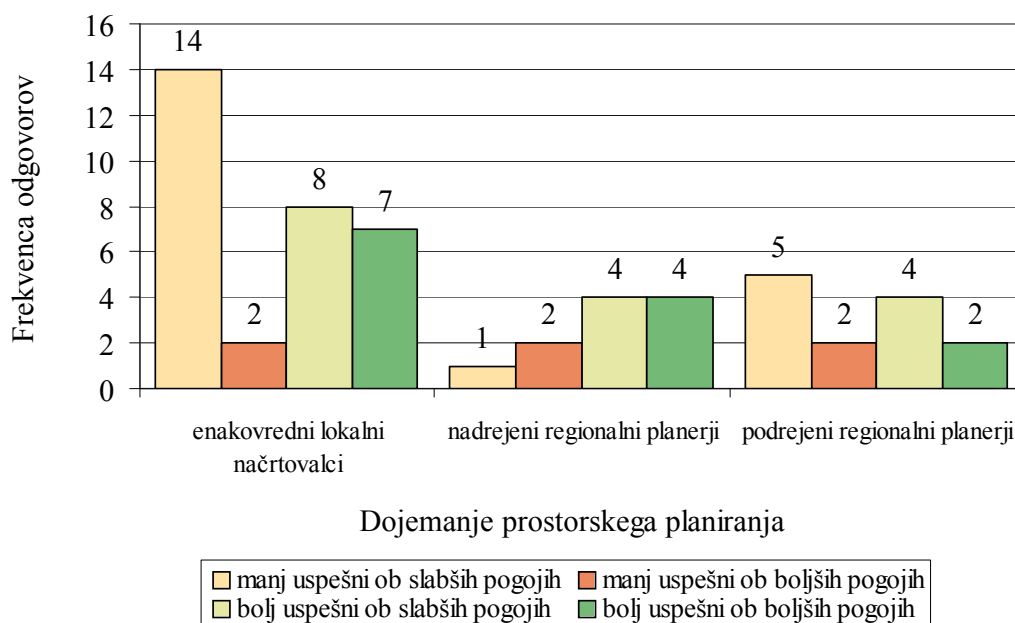
Preglednica 30: Tipi občin po dojemanju prostorskega planiranja  
 Table 31: Municipalities by typology of planning thought

	Skupina 1	Skupina 2	Skupina 3
Odnos do:	načrt	plan	plan/načrt
– regionalnega planiranja	negativen	pozitiven	pozitiven
– strateškega planiranja	zmeren	pozitiven	pozitiven
– odprtega, sodelujočega planiranja	pozitiven	pozitiven	zmeren
– sodelovanja javnosti	zmeren	pozitiven	negativen
– razmerja med politiko	enakovredno	nadrejeno	podrejeno



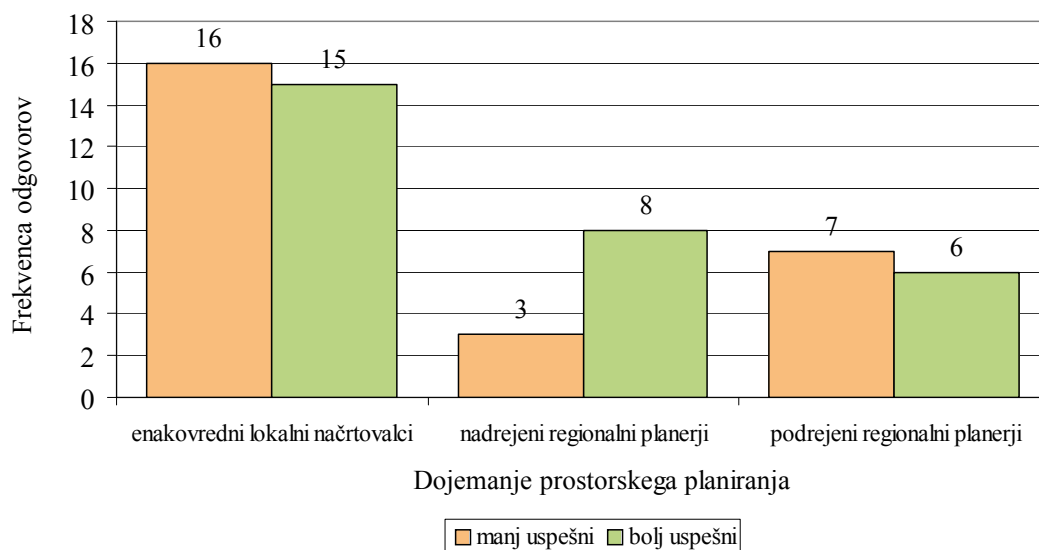
in planiranjem			
Dojemanje planiranja kot:	lokalno strateško planiranje, ki delno vključuje javnost, enakovredno politiki	odprto regionalno in strateško planiranje, ki vključuje javnost, nadrejeno politiki	delno odprto, regionalno in strateško planiranje, ki izključuje javnost, podrejeno politiki

Tipologijo dojetja planiranja smo izdelali, da bi lahko preverili, ali je povezana z uspešnostjo izvajanja prostorskega planiranja. Opravljen  $\chi^2$  test povezanosti med uvrstitvijo v tipologijo izvajanja prostorske zakonodaje in tipologijo dojetja prostorskega planiranja je pokazal nizko vrednost  $\chi^2 = 5,733$  in nima zadostne statistične pomembnosti, da bi lahko sklepali na medsebojno odvisnost tipologij. Cramerjev koeficient je nizek – 0,228 in brez statistične pomembnosti. Nepovezanost kaže tudi stolpičen grafikon. Za večjo preglednost smo združili skupini manj uspešnih in bolj uspešnih občin. Večjo razliko med manj uspešnimi in bolj uspešnimi razberemo samo pri nadrejenih regionalnih planerjih, ki podpirajo odprto, regionalno in sodelujoče planiranje. Pri »enakovrednih lokalnih načrtovalcih« in »podrejenih regionalnih planerjih« ni razlike v doseganju uspešnosti izvajanja zakonodaje, pogojene z njihovim dojetjem prostorskega planiranja. Povezava med dojetjem in izvajanjem zakonodaje je bila preverjena z naivno predpostavko, da na izvajanje prostorskega planiranja vpliva le respondent, saj dojetja nismo merili pri vseh deležnikih z vplivom, zato je rezultat testa le ilustrativen.



Grafikon 23: Prikaz povezanosti tipologije uspešnost izvajanja zakonodaje z dojetjem prostorskega planiranja

Graph 23: Correlation between typology of planning legislation implementation and typology of prevailing planning thought



Grafikon 24: Prikaz povezanosti tipologije uspešnosti izvajanja zakonodaje (z združenimi kategorijami za uspešnost) z dojemanjem prostorskega planiranja  
Graph 24: Correlation between typology of planning legislation implementation (joint categories of implementation level) and typology of prevailing planning thought

## 6 RAZPRAVA

### 6.1 O vlogi prostorske zakonodaje in sistemu prostorskega planiranja

Vlogo prostorske zakonodaje smo vrednotili s pomočjo šestih kriterijev. Ugotovili smo, da prostorska zakonodaja le delno dosega kriterije dobre zakonodaje oziroma da v primeru učinkovitosti in sprejemljivosti teh kriterijev ne dosega. Ocene različnih virov, vključenih v raziskavo, se med seboj ne razlikujejo izrazito in dajejo poenoteno mnenje o zakonodaji. Manjše razlike so sicer med ocenami občin in podjetij, saj so slednja dala bolj negativne ocene kot občine. Razlika je nastala zaradi različnega položaja, ki ga imajo izvajalci v sistemu, in njihovih izkušenj. Skupno je bila najbolj pozitivna ocena zakonodajnih dokumentov, saj ni upoštevala že obstoječih učinkov teh dokumentov v praksi, ampak le sprejeti akt. Cilj, ki si ga je zakonodajalec zastavil ob pripravi zadnje prostorske zakonodaje – ZPNačrt, in sicer povečati učinkovitost zakonodaje, ni dosežen, zato je ta kriterij dobil najslabšo oceno. Ocena je posledica zamujanja s pripravo smernic, neupoštevanja zakonskih določil o poteku prostorskega procesa in prezasedenost prostorskih načrtovalcev – problemov, ki izhajajo iz upravljaljskega okolja. Neustrezne kadrovske rešitve nekaterih občin, nižja poraba sredstev občinskega proračuna za dejavnost prostorskega planiranja in odnosi z drugimi deležniki – vsi učinkujejo na proces prostorskega planiranja ter niso nujno odvisni od zakonodaje. Dodatno je postopek priprave prostorskih aktov zapletel ZPNačrt z vpeljavo ministrstva za okolje in prostor kot posrednika med občinami in nosilci urejanja prostora, vendar so z novelo, sprejeto v decembru 2009, ta vmesni korak odpravili.

Kriterij sprejemljivost je dobil nizke ocene, saj zaradi številnih sprememb, zmanjšane vloge prostorskega planiranja v družbi in s tem manjše politične podpore večina vključenih v dejavnost ne sprejema več predpisov, ki so pripravljene brez vključitve neposrednih izvajalcev in tistih, ki jih zakonodaja zadeva (Društvo urbanistov, 2007; Kos, 2002). Zanemarjeni družbeni vidik pri pripravi prostorske zakonodaje, ki ne vključuje potreb iz prakse, prevladujočih vrednot ljudi, ki jo izvajajo, težko doseže zahtevano raven integracije in poistovetenja izvajalcev s predpisom, saj so ti za to že vnaprej demotivirani (Habermas, 1998). Nedoseganje sprejemljivosti je povezano tudi s slabo zakonodajno politiko, o kateri po Iglíčarju (2004) govorimo, kadar sprejemu novih zakonov zelo hitro sledi njihovo noveliranje, kar se je zgodilo prav v primeru zakona o prostorskem načrtovanju oziroma prej zakona o urejanju prostora. Namesto da bi pri pripravi prejšnje zakonodaje s pomočjo socioloških in drugih metod ter v skladu s sodobnimi načeli priprave in presoje politik ugotovili družbene vzroke za neustreznost prejšnje ureditve in na podlagi tega pripravili predloge za drugačno pravno regulacijo, so ravnali brez podrobnejše analize novega predpisa in različne deležnike v proces priprave sicer vključili, vendar brez upoštevanja predlogov (strokovne) javnosti.

Trajnostni razvoj smo kot vsebinski kriterij dodali presoji, da bi v presojo vključili prostorski vidik – cilje, zaradi katerih je bila prostorska zakonodaja sprejeta, in sicer zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja, varovanje okolja, ohranjanje naravne in kulturne dediščine, racionalna raba prostora in gospodarski napredek (Ustava RS, 2007; ZPNačrt, 2007).

Vsebinska analiza je pokazala, da se tako občine kot prostorski načrtovalci zavedajo načel in ciljev trajnostnega razvoja in jih vključujejo v prostorske akte, v praksi pa prihaja do razlik v usmerjenosti občin pri doseganju prostorskih ciljev. Razlike med občinami smo pokazali v tipologiji, v kateri smo občine razvrstili po izvajanju prostorskega planiranja. Občine se po razvojni dejavnosti in doseganju ciljev razporejajo v tri skupine. V prvi skupini so občine, ki so manj obremenjene s prostorskimi problemi in so zato uspešnejše pri doseganju ciljev prostorskega razvoja. Te občine izvajajo prostorsko planiranje, ki je primarno usmerjeno v razvoj, torej v zagotavljanje novih gospodarskih in storitvenih dejavnosti. V drugi skupini so občine, ki so bolj obremenjene s prostorskimi problemi in so srednje uspešne pri doseganju ciljev prostorskega razvoja. V teh občinah je prostorsko planiranje usmerjeno v širjenje poselitve in zagotavljanje kakovostnega bivanja. V zadnji skupini so občine, ki nimajo prevladujoče usmeritve prostorskega planiranja, so srednje obremenjene s prostorskimi problemi in so zato uspešnejše pri doseganju ciljev prostorskega razvoja. Opisana porazdelitev pove, kako uspešne so občine pri doseganju ciljev, ne pove pa, ali so cilji doseženi zaradi boljših pogojev za izvajanje ali zgolj zaradi ustrezne ciljne usmerjenosti občin. Tipologija uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje je pokazala, da dobri kadrovske in finančni pogoji ter razpoložljivo znanje pripomorejo k višji stopnji doseženih ciljev, da pa enako kakovost prostora zagotovijo tudi občine s sicer slabšimi pogoji, a z večjo motiviranostjo in manjšim podrejanjem investitorjem. Nadalje, statistična analiza je pokazala, da ni statistično pomembne povezave med tipom občinske uprave in doseganjem prostorskih ciljev ali med tipom občinske uprave in fazo postopka priprave OPN, v kateri so. Zato razlog za nastale razmere ni v različni kadrovske ustreznosti ali upravljalni sposobnosti občin, ampak je odvisen od vseh deležnikov, ki sodelujejo pri izvajanju zakonodaje oziroma v sistemu prostorskega planiranja. Prevlado posameznih družbenih skupin v procesu, kot so župan, sektorska ministrstva, MOP, občinski svet in investitorji, smo dokazali z vprašanjem o moči vpliva na prostorski razvoj občine. Vsi naštetih deležniki so hkrati tudi odločevalci, medtem ko investitorji priskrbijo sredstva za izvedbo prostorskega razvoja.

Po povprečni oceni doseženih ciljev, pojavnosti in obsega prostorskih problemov, kot so neustrezna komunalna infrastruktura, pomanjkanje zelenih površin, propadanje starih objektov, tudi kulturne dediščine, širjenje pozidave na kmetijska zemljišča prve kategorije, povzemamo, da zakonodaja naloge zagotavljanja trajnostnega razvoja ne opravlja. Svojo vlogo izpolnjuje uspešno le toliko, da opredeljuje postopke poseganja v prostor in glede na ocene še to ne dovolj jasno. Tako primarno predstavlja proceduralni okvir za pripravo prostorskih aktov, manj uspešna pa je pri doseganju prostorskih ciljev, saj občine prostorske ukrepe, ki bi lahko izboljšali učinkovitost prostorskega planiranja in razvoja, uporabljajo v omejenem obsegu. Prav tako se zaradi zapletenosti občine bolj ukvarjajo s proceduralnimi kot z vsebinskimi vprašanji.

Pri udejanjanju družbenih vrednot se izpostavlja vprašanje, ali je trajnostni razvoj oziroma racionalna raba prostora res družbeni konsenz oziroma javni interes, za katerega si prizadeva družba. Raziskava o vrednotah prostora in okolja (Hočevar et al., 2003) je namreč pokazala, da prebivalci sicer podpirajo cilje, kot so racionalna raba prostora, zazidava le v obstoječih,

strnjenih območjih, varstvo okolja in druge, vendar v primeru individualnih potreb še vedno izpostavljajo življenje v individualni hiši, še najraje nekje na samem, kar je v nasprotju s prej izraženimi cilji. Tako v praksi naletimo na razdelitev vrednot med stroko, ki poskuša nastopati kot branilka prostora, javnega interesa in hkrati delovati na trgu, in politiki, investitorji in lokalnimi prebivalci, ki v proces vstopajo vsak s svojimi parcialnimi interesi. Zagovornik javnega interesa je v teh spremenjenih okoliščinah le še javnost, ki je v bolj odprtih občinah demokratično vključena v proces priprave prostorskih aktov z namenom doseganja soglasja o ciljnih prostorskega razvoja v občini. V primeru manjše pripravljenosti občin, da bi vključile javnost (občane) v proces priprave prostorskih aktov, se prebivalstvo organizira v obliki civilnih pobud, nevladnih organizacij ali drugih skupin, ki ne predstavljajo nujno le javnega interesa. Načrtovalci so uspešni zagovorniki javnega interesa v primeru, da v občini dovolj vplivajo na odločitve in jim v načrtovalskih postopkih tudi prisluhnejo. Zaradi velike pluralnosti interesov v prostoru bi morala biti prav zakonodaja tisto vezivno tkivo, ki bi odpravljala družbena neskladja in systemske napake, ki nastanejo zaradi različnih družbenih, gospodarskih in političnih dejavnikov. Eden izmed intervjuvancev pravi, da prostorska zakonodaja ne opravlja te vloge, saj problemi, kot so propadanje mestnih jeder, nezadovoljiv javni transport, neučinkovita energetska oskrba, razvrednotenje krajine, niso materija prostorske zakonodaje. Zaenkrat zakonodaja bolj predpisuje tip in vrsto prostorskih aktov, reševanje problemov, doseganje ciljev in izvajanje politik pa prepušča sektorjem. Zato moramo v zakonodaji poskrbeti za večji nabor prostorskih ukrepov in občine usposobiti, da jih bodo izvajale. Šele z jasno opredelitvijo nalog in z večjo vlogo prostorskih načrtovalcev v sistemu prostorskega planiranja bodo omogočeni pogoji za okrepljeno vlogo zakonodaje pri doseganju prostorskih ciljev.

Poleg zaščite družbenih vrednot na področju urejanja prostora in uveljavljanja javnega interesa je naloga prostorske zakonodaje, da opredeli sistem prostorskega planiranja, ki bo omogočal izvajanje »vsebinske« naloge zakonodaje. Na tip prostorskega planiranja poleg zakonodajalca vplivata družbeni sistem in prevladujoča politična klima. Tako je zakonodaja iz leta 1984 na novo opredelila družbeno prostorsko planiranje, ko je bil prostorski plan del širšega družbenega plana, ki je celovito urejal razvoj družbe, vendar v drugačnih lastniških odnosih. ZUreP-1 in že prej zakonodaja v prehodnem obdobju sta lastniške odnose preuredila tržnemu sistemu primerno, še vedno pa je sistem ohranil strateško in celostno noto, saj so se poleg izvedbenih pripravljali strateški prostorski akti kot okvir poseganja v prostor. Z regionalno zasnovano prostorskega razvoja je bilo uvedeno regionalno prostorsko planiranje. Dodatno pomeni ZUreP-1 zasuk v odprto, sodelujoče planiranje, saj je prostorska konferenca omogočila dodaten način sodelovanja javnosti in hkrati poudarila sodelovanje javnosti. Zakonodajalec je imel v primeru ZPNačrt ambicijo (Obvestilo o uskladitvi, 2006) po zgledu nemške države pripraviti prostorski zakonik, vendar je ostal le pri osiromašenem prostorsko-načrtovalskem zakonu, ki je zanemaril strateško in regionalno planiranje ter v ospredje postavil načrtovanje rabe zemljišč (angleško *land use planning* oziroma *allocative planning*). Glavna naloga prostorskega planerja ni pripraviti koncept prostorskega razvoja in ga nato natančneje opredeliti, ampak je poudarek na določanju rabe za vsako posamezno zemljišče ter skrb za dobre pogoje izvajanja prostorskih posegov. Takšno planiranje je po mnenju Gosarja

(1990) neživljenjsko, saj ni mogoče vnaprej predvideti vseh možnih sprememb, še zlasti ne za velike občine.

#### Usmeritve za razvoj slovenskega sistema prostorskega planiranja

Eno izmed glavnih vprašanj je, ali je treba ponovno spremeniti prostorsko zakonodajo, da bi dosegli zelene spremembe. Mendeloff (v Baldwin, Black, 2008) navaja, da optimalno izvajanje prostorske zakonodaje ni odvisno toliko od predpisa kot od drugih dejavnikov, kot so viri, velikost območja, število prebivalcev v pristojnosti enega izvajalca, izvajalski standardi, stroški upoštevanja zakonodaje, finančni viri, struktura in vrste kazni. Medtem ko Slovenija vztraja pri praksi, da se lahko situacija reši z novim prostorskim zakonom (ESPON 2.3.2, 2006), izkušnje nekaterih držav, na primer Nizozemske, kažejo, da prostorsko planiranje lahko dlje časa, tudi več desetletij ureja isti zakon (Zoete, Spit, 2007) in da je ustreznejše postopno prilagajanje z manjšimi spremembami in opazovanjem njihove ustreznosti. Ob omembi drugih držav se odpira vprašanje, ali je smiselno, da sistem prostorskega planiranja in prostorsko zakonodajo, ki deluje v eni državi, prenesemo v drugo. Po ESPON-ovi študiji nobena izmed držav EU ni dosegla maksimalnega rezultata, da bi lahko predstavljala ideal, ki bi ga drugi želeli doseči. Ker je prenosljivost teorije pogojena z odnosom do družbenega, gospodarskega in političnega konteksta (Allmendinger, 2002; Igličar, 2004) in tipom prostorskega planiranja (v Evropi trenutno poznamo štiri planerske stile – regionalno gospodarsko planiranje, celostno prostorsko planiranje, raba tal in urbanizem), prenos celotnih modelov iz ene države v drugo ni rešitev. Podpiramo pa prenos dobrih praks pri reševanju posameznih prostorskih problemov ali pri uveljavljanju določenih instrumentov, pri čemer je treba prej opraviti temeljito primerjalno študijo za vsak posamezen primer. Pripraviti je treba ustrezen ukrep (ali metodo), ga testno izvesti in šele nato na podlagi pozitivne ocene prenesti.

Kakršne koli spremembe že vnašamo, se moramo zavedati, da je za vsako spremembo planerskega sistema potrebnih kar nekaj let, da se uresniči (McLoughlin, 1969). Postopno spreminjanje zahteva čas, vire in zmožnost učenja med nabiranjem izkušenj ter zlasti močan sistem prostorskega planiranja, ki je sposoben odzivnosti ob nastopu zapletov. Današnji sistem planiranja namreč razumemo kot neprestani proces upravljanja, neprestano iskanje ciljev, prepoznavanje problemov, napovedovanje nepredvidljivih sprememb, postavljanje strategij in taktik, iskanje alternativ, ocenjevanje (možnih) rezultatov, pridobivanje in analiziranje informacij, skratka, sistem s prepletenimi strukturami, ki ni več izoliran, kot bi predvideli po Bertalanffyjevi teoriji (1969), ampak prepletena mreža dejavnikov, ki se neprestano spreminjajo (Rittel, Webber, 1973). Namesto priprave nove zakonodaje predlagamo v Sloveniji okrepitev »sposobnosti« sistema prostorskega planiranja (z drugimi besedami upravljaljske sposobnosti), ki bo osnova za ustrezen prostorski razvoj, in le manjše »lepotne« popravke, potrebne za prilagoditev sistema. V tem pogledu se strinjamo z Igličarjem (2004), ki pravi, da se da cilje, opredeljene v zakonu, doseči tudi z drugimi sredstvi, ne samo s pravom. Na primer, če bo družbena prepoznavnost prostorskega planiranja višja in bo posameznik sposoben prepoznati prostorske vrednote, ki niso le v njegovo korist, lahko pričakujemo višjo kakovost prostorskega razvoja.

Dve glavni spremembi prostorske zakonodaje, ki ju predlagamo, sta:

1. uvedba regionalne ravni prostorskega planiranja in
2. vzpostavitev stalnega spremljanja sistema prostorskega planiranja in izvajanja prostorske zakonodaje.

Druge, manjše prilagoditve so obrazložene ob posameznih kriterijih.

Ustrezna rešitev za vpeljavo regionalne ravni ne sme biti odvisna od uvedbe pokrajin kot administrativnih enot. Potreba po regionalni ravni deloma izhaja iz želje po pokrajinah, ki jih v Sloveniji ustanovljamo vse od osamosvojitve dalje, še bolj pa zaradi razdrobljenosti Slovenije na manjše občine, ki nimajo dovolj virov za izvajanje svojih nalog. Potreba po regionalni ravni izhaja tudi iz razvojne politike za črpanje evropskih sredstev, ki se pripravljajo na ravni sedanjih statističnih regij. Da ne potrebujemo pokrajin za vpeljavo posameznega upravnega področja, pravi tudi Virant (2004), saj po njegovem mreža upravnih enot ni enaka za vsa upravna področja, temveč je odvisna od tega, kakšna razporeditev uprav je najbolj racionalna za posamezna področja. Takšno rešitev podpira večina načrtovalskih podjetij, vključenih v raziskavo, prav tako jo v svoji zasnovi sistema prostorskega planiranja podpirata Ravbar in Bole (2003). Primeri iz tujine, kot je nemški, kjer na regionalni ravni načrtujejo mrežo poselitve, varovana območja in infrastrukturo, ki sega na območje več občin (ARL, 2008), in poskusi priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja po ZUreP-1 (Hudoklin, 2010) govorijo v prid temu, da je vpeljavo regionalne ravni in večjega poudarka na regionalnemu planiranju nujna. Občine so pri podpori regionalnemu planiranju bolj zadržane, saj se zavedajo, da lahko izgubijo pristojnosti. Zaželenost regionalnega planiranja pa podpirajo tudi strokovnjaki iz EU. Že v projektu ESPON 2.3.2 (2006) so poudarili, da je treba v Sloveniji okrepiti vertikalno upravljanje s prostorom – uvesti regije kot vmesno raven med občinami in državo. Vmesna regionalna raven prav tako razbremeni lokalno in je hkrati strožja pri zavračanju neustreznih razvojnih pobud, saj ni pod enakim pritiskom investitorjev.

Za izvajanje regionalnega prostorskega planiranja je treba najti ustrezno institucijo, ki bi prevzela pripravo regionalnega prostorskega načrta, v prostor umestila regionalno pomembne ureditve, kot so prometna, komunalna in informacijska infrastruktura, opredelitev poselitvene mreže, območja varovanja posebnih vrednot ter nastopala kot posrednik med državo in občinami ter občinami in sektorji. Z uvedbo dodatnega deležnika v prostorsko-planerske procese se bo povečala kakovost prostorskega upravljanja, saj bo regija kot povezovalac vzpostavila koordinacijo deležnikov s pomočjo družbenega in materialnega kapitala in tako lažje ustvarjala prostorskorazvojno in trajnostno prostorsko kohezijo (Teritorialna agenda, 2007). Lahko se ustanovijo oziroma okrepijo oddelki za okolje (in prostor) znotraj obstoječih regionalnih razvojnih agencij, kar bi olajšalo integracijo prostorskega planiranja v regionalno razvojno planiranje in s tem pripravo regionalnega razvojnega programa. Vsaka regija naj določi svojega regionalnega prostorskega načrtovalca, ki bo skrbel za usklajevanje občinskih prostorskih načrtovalcev in prostorskorazvojnih interesov regije. Če ni umeščen v organizacijsko strukturo regionalne razvojne agencije, se lahko ustanovi regionalni prostorski urad, ki bi opravljal naloge prostorskega načrtovalca, pomagal občinam, skrbel in spodbujal njihovo sodelovanje ter opravljal naloge usklajevalca tudi med občinami in ministrstvom.

Neformalno nalogo regionalnih načrtovalcev trenutno zasedajo močnejša načrtovalska podjetja, ki načrtujejo v več občinah, saj nimajo samo funkcije pripravljavca OPN, ampak so občinam na voljo tudi za strokovno svetovanje o zadevah prostorskega planiranja.

Glede na značilnosti slovenskega prostora, administrativno ureditev, hude pritiske kapitala in politike vidimo prostorsko planiranje s poudarjeno strateško-regionalno dimenzijo kot najustreznejšo rešitev za preprečevanje neustreznega poseganja v prostor in doseganja ciljev prostorskega razvoja. Tako se bo slovensko prostorsko planiranje, kot pravita Ogorelec in Dalla Valle (1990), usmerjalo v preprečevanje neželenega razvoja in spreobrnilo v ustvarjalno dejavnost, ki s prostorom upravlja racionalno in dolgoročno.

Po načelih kakovostne priprave predpisov (OECD, 1995; White Paper, 2001), ki zahtevajo, da imajo odločevalci na voljo čim več znanja (Haas, 2004), je treba zagotoviti stalno spremljanje sistema prostorskega planiranja in izvajanja prostorske zakonodaje, saj kratkoročno pragmatizem in vsakdanje izkustvo nista dovolj (Igličar, 2004). Kot je predvidel ZUreP-1 (2003) in na kar so opozarjali že pred dvajsetimi leti (Ogorelec, Dalla Valle, 1990; Zakrajšek, 1990), le takšen pristop omogoča nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev, argumente za morebitno prilagajanje predpisov in vpeljavo ukrepov ali novih programov.

## 6.2 O razumljivosti

S kriterijem razumljivosti smo ocenili, ali je prostorska zakonodaja razumljiva in ali obstaja soglasje v poimenovanju posameznih pojmov. Ocene glede razumljivosti so mešane, kar pojasnjujemo s tem, da so osebe, ki so na občinah zadolžene za prostorsko planiranje, različno usposobljene, imajo različno strokovno predznanje in izkušnje. Zato lahko osebe različno dojemajo iste pojme in procese v prostorskem planiranju. Na razumevanje tako vpliva tudi dojetje posameznih pojmov, saj na vprašanje o izbiri poimenovanja za določen izraz nismo dobili enakih odgovorov. Glavni problem razumljivosti je spreminjanje pojmov z vsako prostorsko zakonodajo, ki ne spremenijo le poimenovanja, ampak tudi materije, ki je za pojmom. Problem je toliko večji, ker so hkrati še vedno veljavni stari prostorski akti, izdelani po starejši terminologiji, zato morajo biti načrtovalci in tisti, ki imajo vpogled v prostorske akte, »večjezični«, sicer si akta ne znajo tolmačiti. Koherentnost prostorskih aktov s tem ni zagotovljena, še zlasti pa je problematična za nekoga, ki se šele uvaja v področje in nima tako veliko izkušenj kot tisti z daljšim stažem prostorskega načrtovalca. V praksi že dlje časa obstaja »rivalstvo« med planiranjem in načrtovanjem, zato smo želeli v empiričnem delu ugotoviti, če se njuna uporaba razlikuje. Medtem ko nekateri planiranje razumejo širše, kot dejavnost, v okviru katere pripravljamo bolj celostne, strateške plane, načrtovanje pa kot risanje načrtov v manjšem merilu, jih kar nekaj enakovredno uporablja oba izraza. Pogačnik (2003a) pravi, da ni toliko pomembno, kako se določena stvar poimenuje, ampak da materija ostane enaka. Black (2002) dodaja, da pomen določene besede ni nikoli do konca fiksiran, saj se kontekst spreminja in znanje napreduje, zato se lahko pomen spremeni, ustvarijo se različne identitete in spremenijo pojmi. Kljub temu menimo, da je potrebno določeno soglasje glede poimenovanja pojmov, zlasti tistih, za katerimi so določeni pravni režimi, ki jih je treba zapisati. Zapis je lahko vključen v zakonodajo, s čimer izvajalce prisilimo v uporabo pojmov,



ali v terminološki slovarček, ki ga v praksi vsi uporabljajo. Terminološki slovarček urejanja prostora so pred nekaj leti že izdelali kot raziskovalni projekt, vendar do danes še ni bil izdan, najverjetneje prav zaradi pomanjkanja soglasja glede poimenovanj. Kot pravi Prosen (2010), je treba nabor in opredelitev izrazov izdelati na način, ki bo omogočal enolično razlago.

Čeprav v nalogi večinoma uporabljamo izraz planiranje, ker o dejavnosti govorimo na splošno, v praksi in v zadnjih dveh zakonih prevladuje izraz načrtovanje, ki ga zaradi slovenskosti podpiramo tudi mi. Ne sme pa prevlada poimenovanja načrtovanje voditi do opustitve strateškega in celostnega načrtovanja, ki ga včasih želimo poudariti z uporabo izraza planiranje. Sodelujoči v raziskavi so poleg poimenovanja dejavnosti posebej izpostavili poimenovanje aktov. Neustrezno se jim zdi neprestano spreminjanje imen prostorskih aktov, pri čemer vsebina ostaja enaka ali podobna. Predvsem tisti prostorski načrtovalci z več izkušnjami v praksi še vedno uporabljajo starejša poimenovanja, kot so lokacijski načrt za občinski prostorski podrobni načrt ali občinski plan za občinski prostorski načrt.

Poimenovanja in opredelitev nalog so ena izmed težav, ki je prav tako prispevala k zamudam pri izvajanju zakonodaje. Boljšo berljivost prostorske zakonodaje bi lahko dosegli na več načinov. Čeprav je bilo v postopku priprave organizirano posvetovanje z javnostjo, tisti, ki so sodelovali v njem, niso opazili vseh dvoumnosti ali njihovi predlogi niso bili upoštevani. Na primer v Nemčiji se takšnim napakam poskušajo ogniti na dva načina: zadnji prostorski zakon so dali v branje in poskusno izvajanje za dva meseca v testne občine, ki so poleg izkušenj z izvajanjem posredovale tudi težave pri branju. Vzporedno je bil osnutek zakona pregledan s pomočjo jezikovne komisije, ki jo je nemška vlada ustanovila za presojo berljivosti in razumljivosti vsakega predpisa v nastajanju. Na podlagi teh dveh analiz so zakon potem spremenili in povečali njegovo razumljivost (Gesetzentwurf der Bundesregierung, 2008).

### Usmeritve

Za povečanje razumljivosti in za lažje reševanje pravnih vprašanj predlagamo, da sta nabor in opredelitev izrazov izdelana na način, ki omogoča enolično razlago. Uporaba terminov mora biti pravno zavezujoča za vse, ki so dejavni v prostorskem planiranju. Uporabljeni termini morajo biti poenoteni med učnimi programi, ki izobražujejo prihodnje načrtovalce, poleg tega bi se morala poenotena raba spodbujati tudi v medijskih objavah, s čimer bi dosegli, da bi se tudi javnost navadila na določeno terminologijo in preprečili nadaljnjo terminološko zmedo področja. To se najlažje doseže s razširitvijo obstoječega nabora pojmov v prostorski zakonodaji s pojmi, ki se trenutno razlagajo različno oziroma s katerimi imajo načrtovalci največ problemov. Pri pripravi te razširitve je treba vključiti planerje iz prakse, ki se z uporabo pojmov srečujejo vsak dan in najlažje pojasnijo, kje so problemi in kako so jih doslej reševali. Rezultat teh posvetovanj mora biti soglasje o poimenovanju pojmov, ki se s pomočjo zakonodaje in načrtovalcev prenese v prakso.

## **6.3 O izvedljivosti**

Analiza izvedljivosti je sicer potrdila ugotovitve prejšnjih raziskav o kadrovske preskrbljenosti občin (Blagajne, Šantej, 2001; Benkovič Krašovec, 2006; Ravbar, Bole, 2003), vendar se je

pokazal tudi določen napredek. Kar nekaj občin je zaposlilo nove sodelavce za področje urejanja prostora, bodisi za opravljanje nalog, ki so jih prinesle dodatne obveznosti z zakonodajo in pripravo OPN, bodisi za potrebe črpanja EU-projektov. Kljub temu občine še vedno potrebujejo dodatne okrepitve, zlasti na področju pravnih vidikov prostorskega planiranja. Majhne občine tako še vedno ostajajo brez pravih strokovnjakov za prostorsko planiranje. Če je občina zelo majhna in nima več veliko prostora, v katerem bi lahko načrtovala posege, je to razumljivo, v drugih primerih bi bila določena strokovna pomoč nujna. Trenutna rešitev v obliki zunanjega svetovanja, ki ga izvajajo prostorsko-načrtovalska podjetja, ni nujno najbolj ustrezna, saj imajo ta podjetja, kot se je izkazalo v raziskavi, občine med seboj porazdeljene po regijah glede na območje svojega delovanja oziroma trženja svojih storitev. Z vidika poznavanja prostora je tak način reševanja ustrezen, manj glede upravljaljskega procesa. Načrtovalska podjetja tako opravljajo »neuradno vlogo regionalnega planerja«, vendar so za to plačani iz občinskih proračunov po pogodbi. Tako vzpostavljen tržni odnos je drugačen, kot bi ga zagotovili z vpeljavo pravega regionalnega planiranja. Druga možnost reševanja občinske kadrovske podhranjenosti je najetje zunanjega občinskega urbanista, kar je tudi po ZPNačrt še vedno mogoče, saj je 161. člen ZUreP-1 glede na preglednico, objavljeno na spletni strani MOP (20. 4. 2010), še vedno veljaven. Tako lahko občine za potrebe planiranja še vedno najamejo zunanjega občinskega urbanista, se povežejo v skupno občinsko upravo za področje urejanja prostora in zapolnijo vrzel znanja. Tudi v ZDA mesta, manjša od 25.000 prebivalcev, nimajo profesionalnega načrtovalskega osebja, ampak se zanašajo na prostovoljne načrtovalske odbore oziroma zunanjega svetovalca, ki ga predstavlja zunanji občinski urbanist (Platt, 2004). Nekatero občine v zadnjem času ne uporabljajo zunanjih občinskih urbanistov, ampak svetovalce za določene primere, ko želijo dodatno zunanje mnenje za pridobitev argumenta, ki ga uporabijo za utemeljevanje stališča na sejah občinskega sveta oziroma kot protiargument potencialnim političnim odločitvam.

Z naraščanjem zapletenosti odnosov v prostorskem planiranju odločanje iz formalnih okvirov vse bolj prehaja v neformalne mreže, ki jih je težko nadzorovati, posledično pa se spreminja vloga prostorskega načrtovalca (Kitchen, 2006). Da slednji postaja vse bolj mediator, posredovalec in povezovalac med različnimi deležniki, prej kot strokovnjak za argumentirane rešitve, se je pokazalo tudi v tej raziskavi. Občine in zlasti načrtovalska podjetja so potrdila, da, kot sta opredelili Healey (1998) in Innes (1996), načrtovalec ni več zaželen kot nekdo, ki strokovno odloča, ampak nekdo, ki zagotovi strokovno rešitev z vključitvijo čim več »prizadetih« deležnikov. Njegova naloga je, da skrbi za stalen dialog med občinami, nosilci urejanja prostora in potencialnimi investitorji, da izmenjujejo informacije in mnenja in da na koncu debato pripelje do skupnega soglasja. Po mnenju Schöna (1995) načrtovalec ni več le tehnična služba in izvajalec prostorske zakonodaje, ampak hkrati podjetnik, ki služi investitorjem, industriji, podjetjem in storitvenemu sektorju, kar je skoraj nezdržljiva kombinacija. Medtem ko se v zahodnoevropskih in skandinavskih državah poudarja sodelujoče planiranje z javnostjo (Healey, 2006), tako organizirano kot neorganizirano, načrtovalci v Sloveniji v postopku priprave OPN največ sodelujejo predvsem z nosilci urejanja prostora, s katerimi usklajujejo možnosti razvoja. Slovensko planiranje tudi ni odprto na način, da bi omogočalo enakopravno sodelovanje vseh deležnikov z interesom po

sodelovanju, ampak je vpliv deležnikov v planiranju različen. Zaenkrat imajo največji vpliv sektorji, občinski sveti in župani, pri čemer slednja dva predstavljata najvišji zakonodajni in izvršilni organ v lokalni samoupravni skupnosti.

### Usmeritve

Izboljšanje doseganja kriterija izvedljivost lahko dosežemo na več načinov. Najprej moramo zagotoviti ustrezno izobrazbo in usposobljenost izvajalcev, zato je treba na državni ravni vzpostaviti program stalnega izobraževanja prostorskih načrtovalcev, na katerem je udeležba obvezna in subvencionirana s strani države. Trenutno določene tematike v svojem izobraževanju pokriva Zbornica za arhitekturo in prostor, nekdanje je to nalogo opravljal MOP. Vsem občinam je treba bodisi z zunanjim občinskim urbanistom ali uvedbo regionalne prostorske ravni zagotoviti strokovnjaka s prostorskega planiranja, ki jim bo pomagal na vsebinskem in procesnem področju. Univerzalna rešitev bi bila vpeljava nevtralnega občinskega urbanista v vsaki občini, ki bi ga postavila država ali regija in bi moral delo opravljati v drugi občini, ne v svoji. V določeni občini bi deloval srednjeročno obdobje, na primer 10 let, nato bi bil premeščen v drugo občino v isti regiji oziroma po želji tudi drugam. S takšnim centraliziranim nameščanjem prostorskih planerjev bi država izvajala nadzor nad strokovno usposobljenostjo prostorskega planerja in preprečevala, da bi prostorski planer prihajal s trga, kar bi vplivalo na njegovo strokovnost in način dela. Občinski urbanist bi tako deloval po načelu rotacije, delo izven matične občine bi omogočilo večjo nevtralnost in strokovnost, kot je že sedaj praksa medobčinskih redarskih služb.

Kot smo omenili že pri kriteriju razumljivosti, je treba okrepiti izobraževanje na področju prostorskega planiranja. Izobraževanje je pomembno, saj je narava moderne družbe takšna, da za posamezne namene in različne dejavnosti potrebujemo neprestano kombiniranje in spreminjanje različnih sposobnosti in nagnjenj (McLoughlin, 1969). Izobraževanje o prostorskih vrednotah od osnovne šole dalje je izpostavljal že projekt RAVE in razvil različne učne pripomočke, s katerimi bi šolarje že od majhnega učili, kaj je kakovosten prostor in kako ga ustrezno razvijati. Na področju dodiplomskega in podiplomskega študija prostorskega planiranja je treba stalno spremljati študijske programe fakultet in univerz, ki usposablajo prihodnje prostorske planerje, in skrbeti za njihovo ustrezno izobrazbo. Poseben poudarek je treba nameniti interdisciplinarnosti znanja prihodnjih planerjev, ki omogoča njihovo prilagodljivost v različnih situacijah v prostorskem planiranju ne glede na njihovo zaposlitev bodisi v javni upravi bodisi v načrtovalskih podjetjih. Prostorski planerji morajo prostor videti celostno, znati izvajati analitično in načrtovalsko delo, poznati tehnike sodelovanja javnosti, skratka, obvladati večšine, potrebne za sodobnega prostorskega planerja (Kitchen, 2006). Ministrstvo za okolje in prostor bi moralo uvesti program kadrovskega štipendij, s katerim bi spodbujalo študente prostorskih ved, da bi se odločili za poklic, v katerem trenutno zaradi zahtevnosti in odgovornosti, ki jo nosi funkcija, ni dovolj kadrov. Ministrstvo za okolje in prostor bi tako služilo kot posrednik med občinami in izobraževalnimi ustanovami ter za občine zagotavljalo ustrezne kadre za izvajanje nalog prostorskega planiranja.

Kot enega izmed mogoče drznih, a vendarle potrebnih ukrepov predlagamo ukinitve licence P. Kar nekaj intervjuvancev je proti licenci P, saj po njihovem in v praksi zdrži le do priprave predloga oziroma do faze, ko da prostorski planer prostorski akt iz rok in ga preda v sprejem občinskemu svetu in občini. Planerji so izrazili zaskrbljenost, da pravzaprav nimajo nadzora nad končno vsebino akta, čeprav morajo zanjo odgovarjati z licenco. Čeprav prostorska zakonodaja poudarja interdisciplinarnost, jo je z uvedbo licenc zatrla, saj je vzpostavila hierarhijo med prostorskimi vedami, ki naj bi sodelovale pri iskanju skupnih rešitev, sedaj pa si pri tem pač »konkurirajo«. Ustrenejšo rešitev za spodbujanje interdisciplinarnosti je uvedel zakon iz leta 1984, ki je uzakonil interdisciplinarno skupino za pripravo prostorskih aktov. Prostorsko planiranje, v katerem dominira arhitektura, je značilno za sredozemske države, medtem ko so v celinski in zahodni Evropi enakovredno dejavni predstavniki različnih strok. McLoughlin je že leta 1969 zapisal, da je prostorsko planiranje preveč kompleksna dejavnost, da bi jo monopolno izvajala ena sama stroka oziroma nekdo s samo določenim znanjem in ozadjem. Strinjamo se, da se priprava izvedbenih aktov, kakršen je občinski podrobni prostorski načrt, omeji le na ustrezne inženirske profile, medtem kot je treba v strateškem planiranju pustiti možnost sodelovanja čim več strokam, saj le tako lahko zagotovimo celovit pogled na prostor in dobre prostorske rešitve.

#### **6.4 O učinkovitosti**

Učinkovitost smo merili z največ kazalniki, v ospredju so bili doseganje prostorskih ciljev, postopek prostorskega planiranja s poudarkom na pripravi OPN in kakovost sodelovanja med deležniki. Kot so predvideli že predhodni zapisi (Zavodnik Lamovšek, 2003; Gaberščik, 1999; Mušič, 1999a; Pogačnik; 2007) in kot je potrdila raziskava, se slovenske občine soočajo s številnimi prostorskimi problemi, med katerimi so najizrazitejši propadanje objektov z neurejenim lastništvom, neupoštevanje tipologije gradnje, razpršeno lastništvo parcel, opuščanje kmetijskih zemljišč, neustrezen javni transport. Čeprav si prostorska zakonodaja kot enega izmed ciljev zastavlja prav preprečevanje nastanka negativnih pojavov, ji to po oceni občin in podjetij ne uspeva najbolje. Kot še posebno neuspešno so jo ocenili v primeru propadanja mestnih jeder, preprečevanja posledic podnebnih sprememb in prekomerne rabe naravnih virov. Za reševanje prvega sicer ponuja možnost izvedbe ukrepov pri prenovi, vendar ne ponuja finančnih instrumentov za izvedbo. Medtem ko je ZUreP-1 predvidel možnost ustanovitve lokalnega sklada za upravljanje z zemljišči in finančnimi viri, ZPNačrt tega več ne predvideva. Če so občine upravljavsko dovolj sposobne in motivirane, zaprosijo za EU-sredstva ali se vključijo v EU-projekte ter tako pridobijo dodatna sredstva. Na drugi strani je primerjalna analiza aktov pokazala, da vse tri prostorske zakonodaje ponujajo določene možnosti – prostorske ukrepe in prostorske akte, ki jih občine ne izkoristijo vedno. Izvajanje prostorskih ukrepov je zaradi pravno zapletenih postopkov ponovno odvisno od izkušenj in znanja občinske uprave, zato se najpogosteje uporabljajo ukrepi, ki jih je uvedla že zakonodaja iz leta 1984 – zakonita predkupna pravica in razlastitev.

Za zagotavljanje učinkovitosti so pomembni odnosi v sistemu, saj planer oblikuje svojo vlogo glede na središče sistema, za katerega načrtuje, v odnosu do inštitucij in deležnikov, ki izvajajo njihove načrte, in prebivalstva, ki je končni uporabnik prostorskih ureditev (Schön,

1995). Pri ZUreP-1 se je kot eden izmed največjih problemov izpostavilo vprašanje smernic nosilcev urejanja prostora, saj zakon ni predvideval dovolj preglednega in natančno opredeljenega postopka usklajevanja ministrstev, nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb, kar je povzročilo dolgotrajne postopke. Danes v procesu planiranja občine najpogosteje sodelujejo z ministrstvom za okolje in prostor, ministrstvom za promet, ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, pristojno regionalno razvojno agencijo in sosednjimi občinami. V povprečju kakovost sodelovanja ocenjujejo kot dobro, najslabšo oceno so dobili nosilci urejanja prostora, ki s smernicami posredno odločajo o posameznih prostorskih posegih. Z nejasno opredelitvijo smernic v prostorski zakonodaji si nosilci urejanja prostora namesto možnosti podajanja usmeritev za konkretne posege največkrat vzamejo pravico o dokončnem odločanju glede posameznih posegov ali pa so v smernicah presplošni in le povzemajo zakonodajne usmeritve. Eden izmed glavnih problemov učinkovitosti je prav tako povezan s smernicami, saj prihaja pri njihovi izdelavi do velikih zamud. Udeleženi v raziskavi so navedli različne vzroke za zamude: od neodzivnosti, nepopustljivosti pri usklajevanju do nepoznavanja lokalnih razmer. Hkrati se prostorski planerji zavedajo, da je tudi državna uprava na področju urejanja prostora kadrovsko podhranjena. Kljub sprejemu novega zakona in drugačne ureditve postopka se je problem ohranil, torej ne izhaja iz zakonodaje, ampak iz samega sistema. Predstavnik enega izmed ministrstev nam je posredoval informacije o osebah, zaposlenih na ministrstvih, zadolženih za postopke priprave vseh prostorskih aktov. Na ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano naj bi osnutke in predloge aktov pregledovalo devet oseb, na ministrstvu za kulturo pet, na Agenciji Republike Slovenije za okolje dva in na ministrstvu za okolje in prostor sedem oseb (zadnji podatek je približen). Zadnji podatek ponovno ponazarja, da zakonodajalec ob opredelitvi načrtovalskega postopka ni ustrezno ocenil izvajalske sposobnosti državnih institucij oziroma glede na opredelitve ni predvidel dodatnih delovnih mest ali reorganizacije državne uprave. Tak način priprave akta ni v skladu s sodobno pripravo zakonodaje, prav tako izkušnje kažejo, da pripravljena ocena administrativnih stroškov ni bila ustrezna (Obvestilo o uskladitvi, 2006).

Težave, ki nastajajo pri izdelavi prostorskih aktov, niso povezane samo s slabšo upravljaljsko sposobnostjo večine slovenskih občin, kot so jo v svojih raziskavah dokazali Blagajne, Šantej (2001), Ravbar, Bole (2003), Ferfila et al. (2008) in drugi, ampak časovne zamude nastajajo tudi zaradi neprestanega spreminjanja postopkov, ki mu je težko slediti ne glede na razpoložljivo znanje in motivacijo. Spreminjanje postopkov in zakonodaje je v primeru ZPNačrt pomenilo dodatno finančno obremenitev zlasti za občine, saj so morale nameniti dodatna sredstva za dopolnitev že začelih postopkov priprave prostorskih aktov, za dodatna izobraževanja ali za spremembe starih prostorskih aktov. Na zamude pri pripravi prostorskih aktov nove generacije vplivajo tudi prehodne določbe novele, sprejete decembra 2009, po katerih občine namesto priprave OPN lahko do prvega januarja 2011 še vedno spreminjajo prostorske akte, izdelane po zakonodaji iz leta 1984. Za tak pristop so se odločile občine, ki želijo ohraniti dosedanja zazidljiva zemljišča in pogoje poseganja v prostor, ki bi jih v pripravi novih prostorskih aktov zaradi nezazidanosti izgubili, in tiste občine, ki niso pripravljene finančno vlagati v nove akte. Prostorska zakonodaja tako omogoča

prilagodljivost občin, a bo hkrati razdelila občine v dve skupini: na občine z novimi prostorskimi akti in občine s starimi prostorski akti. Po mnenju Kumerjeve (2009) so se stari prostorski akti spreminjali posamično za določene posege in ne predstavljajo ustrezne osnove za poseganje v prostor. Ocenjena dolžina priprave občinskega prostorskega načrta je bila bolj realno ocenjena in predvidena po ZUreP-1, ki je predvidel, da morajo občine pripraviti in sprejeti nove prostorske akte tri leta od sprejetja strategije prostorskega razvoja Slovenije. Zakonodajalec si je v novi zakonodaji za pripravo in sprejetje OPN zastavil optimističnih trinajst mesecev, izkušnje iz prakse pa so pokazale, da zaradi procesa priprave analize in postopka usklajevanja potrebujemo vsaj dve leti oziroma dve in pol ali celo tri leta, kot so ocenili v ZUreP-1. Prav tako se je pokazalo, da spreminjanje zakonodaje ni ustrezen ukrep za povečanje učinkovitosti.

S postopkom priprave OPN je povezano tudi vprašanje pobud in strokovnih podlag. Oboje je uvedel ZUreP-1 z namenom, da bi se najprej zbrale posamične pobude za posege v prostor, ki prihajajo od posameznika, nato pa bi se pripravile strokovne podlage kot obvezne analize stanja in trendov v prostoru, potrebne za utemeljeno odločanje. Pobude občine uporabljajo še danes, čeprav z njimi prostorsko planiranje zožijo na odločanje o posamičnih posegih v prostor, namesto da bi z organizacijo skupnih delavnic poskušali pomagati prebivalcem, da bi našli skupne interese prostorskega razvoja in vanje po možnosti vključili tudi svoje interese. Takšen način je pri pripravi izbralo nekaj občin, ki so sicer za to porabile veliko več časa in energije, ampak se lahko pohvalijo z boljšimi rezultati. Kot je obrazložil zakonodajalec leta 2007, so strokovne podlage nepotrebne, preveč stanejo in zavlačujejo postopek (mnenje izraženo na javnih predstavitvah in na zadnji obravnavi v državnem zboru). To se je pokazalo tudi v zakonu. Od strokovnih podlag v ZUreP-1 sta ostala analiza stanja v prostoru in urbanistični načrt (prej urbanistična zasnova), katerega izdelava je obvezna za občinska središča oziroma druga naselja, če se občina za to odloči. Urbanistični načrt s sprejetjem OPN ne postane akt, ki ga je treba upoštevati, ampak le njegova priloga. Izdelava strokovnih podlag, ki predstavljajo osnovo za utemeljeno pripravo novih prostorskih aktov, je tako odvisna od pripravljenosti občin za dodaten finančni vložek, ki ga po zakonu težko upravičijo, in iznajdljivosti planerjev, ki akte pripravljajo in želijo svoje odločitve sprejeti na osnovi ustreznih podatkov in podlag.

Najbolj konkretno merimo učinkovitost v prostoru. Občine so tako pri opredeljevanju prostorskih ciljev kot pri njihovem doseganju med seboj različne, kar jim omogočata tako ustava kot zakon o lokalni samoupravi, saj je prostorsko planiranje njihova izvorna pristojnost. Kljub temu so predstavniki nekaterih občin povedali, da niso ponosni na noben prostorski dosežek. Pomanjkanje celovitih in dolgoročnih razvojnih strategij so potrdili tudi predstavniki podjetij in Benkovič Krašovec (2006) v svoji doktorski disertaciji, ki je preučevala delovanje stotih manjših občin. Ugotovila je, da večino projektov občine usmerjajo v gradnjo infrastrukture brez strateškega planiranja. V tej raziskavi smo dosežke občin analizirali glede na mestne in ruralne občine. Ne glede na tip so občine najbolj izpostavljale okoljsko-prostorske dosežke, kot so ohranjanje naravnega okolja, gradnja čistilne naprave, ki sta oba posledica ne samo dejavnosti občin, ampak tudi stroge okoljske

zakonodaje. Vidna razlika med občinami je v tem, da so ruralne občine bolj ponosne na upravljavsko-prostorske dosežke, kot so priprava in sprejem OPN in drugih prostorskih aktov, mestne pa na družbene dosežke, kot je organizirana stanovanjska gradnja in zagotavljanje primernega življenjskega okolja za prebivalce. Izpostavljene dosežke lahko povežemo s tem, da so občine bolj ponosne na tisto, kar težje dosežejo. Učinkovitost občin smo dodatno prikazali s številom izdanih gradbenih dovoljenj, čeprav se izdajajo na podlagi zakona o graditvi objektov, pri čemer prostorski akti, pripravljeni po prostorski zakonodaji, dajejo le obvezno podlago. Primerjava števila izdanih gradbenih dovoljenj med letoma 1999 in 2008 je pokazala, da je število izdanih gradbenih dovoljenj poraslo v 18 od 55 občin. Med občine z najvišjo stopnjo rasti spadajo manjše občine, kot so Bloke, Tišina, Rogašovci in Kuzma. Upad je prisoten tako v manjših kot mestnih občinah, na primer v Mestni občini Novo mesto. Razlika med tipom izdanih gradbenih dovoljenj – stanovanjska in nestanovanjska – je izpostavila problem suburbanizacije, saj občine s prevlado stanovanjskih gradbenih dovoljenj prevladujejo v okolici večjih mestnih središč, kot so Ljubljana, Celje in Maribor. Nekatere izmed teh občin so gospodarsko manj zanimive in tako kot eno izmed možnosti razvoja vidijo gradnjo stanovanjskih objektov za posameznike, ki jim je bivanje v mestu predrago in si želijo višjo kakovost bivanja.

Neustrezno poseganje v prostor oziroma v okolje poskuša zakonodaja preprečiti z okoljsko presojo. Celovita presoja vplivov na okolje (CPVO) glede na dosedanje izkušnje in na način, kot ga predpostavlja ZPNačrt (2007), ni najboljša rešitev za preprečevanje neustreznih posegov v okolje. Prva slabost presoje je, da se izvaja za tiste občinske prostorske akte, za katere MOP odloči, da je CPVO potrebno izdelati, in ne za vse. V primeru, ko se v občini pripravlja načrt prostorskega razvoja za celotno območje občine, lahko načrtovane spremembe vplivajo tudi na okolje. V fazi pripravljenega dopolnjenega osnutka OPN, v kateri izdelovalci CPVO presojajo potencialne vplive na okolje, presojajo opredeljeno namensko rabo zemljišč in pogoje, določene za poseganje na ta zemljišča. Iz takšnih opredelitev težko ocenimo, ali bo dejanski poseg v prostor obremenjeval okolje ali ne, zato je smotrnejše, tudi s postopkovnega vidika, da se presoja vplivov na okolje izvaja samo za podrobnejše prostorske akte, ki načrtujejo dejanski poseg. Kot so povedali predstavniki občin, so sedanje presoje zelo načelne, preverjajo zlasti upoštevanje okoljske zakonodaje in ne ponujajo dodane vrednosti pri oblikovanju vsebine prostorskega akta. Hkrati pa zelo omejujejo ali celo preprečujejo posege v določena območja. Enako so potrdili predstavniki podjetij, saj se nekatere presoje izdelujejo po podobnem vzorcu in jih izdelujejo podjetja s trga, ki so ob upoštevanju zakonodaje primarno odgovorna naročniku.

Druga možnost preprečevanja neustreznih posegov je že kurativne narave in se nanaša na delovanje inšpekcije. Medtem ko je bila inšpekcija na osnovi zakona iz leta 1984 urbanistična inšpekcija, danes nadzor nad poseganjem v prostor opravljata geodetska in gradbena inšpekcija. Pri opisu pojavnosti prostorskih problemov in možnosti njihovega reševanja je bila največkrat omenjena prav inšpekcija oziroma njeno nezadovoljivo ukrepanje. Kot pravi Virant (2004), je neučinkovitost inšpekcije povezana z njeno decentralizacijo, pristranskim delovanjem, ki izvira iz osebnih poznanstev, pritiskov družbene moči v lokalnem okolju, kar zmanjšuje objektivnost, nevtralnost in zakonitost njihovega dela. Na eni strani sicer lokalni inšpektorji bolje poznajo lokalne razmere, saj vedo, kje prihaja do pogostejših kršitev, po

drugi strani pa ravno vpetost v lokalno okolje onemogoča učinkovitejše ravnanje. Delovanje inšpekcije zlasti pri preprečevanju črnih gradenj in drugih neustreznih posegov v prostor je tako dejavnost, v kateri ima sistem prostorskega planiranja še ogromno rezervo in ga je treba čim prej izpopolniti.

#### Usmeritve

Poleg uvedbe regionalne ravni, ki smo jo podrobno opisali v poglavju 6.1, je treba prostorskemu planiranju vrniti povezovalno vlogo med sektorji. Namesto da prostorski akti povzemajo sektorske razvojne načrte (ZPNačrt, 2007), morajo imeti možnost vplivati na njihovo vsebino. Če za celoten prostorski razvoj posamezen prostorski poseg sektorja ni ustrezen in bi ga lahko prostorsko rešili drugače, morajo sektorji to upoštevati. Ena izmed možnosti za rešitev medsektorskih neskladij je uvedba nacionalnega urada za prostorsko planiranje, ki je organ Vlade RS in tako nad ministrstvi (ZAPS, 2010). Drugo, mehkejšo obliko sodelovanja pa omogoča uvedba presoje prostorskih vplivov, s katero vrednotimo usklajenost sektorskih politik s prostorskimi politikami. Večjo učinkovitost uprave je treba zagotoviti tudi s kadrovsko okrepitvijo, saj v sedanjem obsegu službe ministrstev zaradi zahtevnosti in obsega dela ne morejo izvajati nalog v zahtevanem obsegu. Hkrati imajo na direktoratu za prostor premalo pooblastil za aktivnejše ukrepanje, kar so z novelo ZPNačrt-A poskušali deloma odpraviti.

V Sloveniji je zaznati določno odsotnost institutov (ali organov/mehanizmov), ki bi preverjali ustreznost posegov v prostor in istočasno zagotovili možnost aktivnega odločanja prostorskih planerjev. Strokovni sodelavci občin sicer županom podajajo številne predloge in mnenja glede določenih posegov v prostor, vendar to nima večje vloge, saj pri sprejemanju aktov na občinski ravni vedno odloča občinski svet. Na ravni občin se aktivnejša vloga prostorskih planerjev zagotovi z uvedbo planerske komisije po vzoru ZDA. Planerska komisija je zadolžena, da obravnava vloge za prostorske posege, pritožbe na odločitve ali da odloča glede morebitnih izjem posegov, ki niso skladni z opredeljeno namensko rabo. Za planersko komisijo kot organ ali sestava ne obstaja enotno poimenovanje niti ni enotno določeno, kako so izbrani njeni člani, saj to določi vsaka ameriška država posebej. Komisijo po navadi sestavlja pet do šest članov, to so predstavniki načrtovalskega oddelka občine, dva predstavnika prebivalcev, gospodarstva oziroma kot je določeno v pravilniku (Cullingworth, Caves, 2003). Planerska komisija v ZDA opravlja nalogo, ki jo je po zakonodaji iz leta 1984 imela lokacijska dokumentacija. Pri pripravi lokacijske dokumentacije se je namreč s pomočjo veččlanske skupine preverjalo, ali je poseg primeren za prostor, in po odločitvi izdalo lokacijsko dovoljenje. Takšno dodatno presojno prostorske ustreznosti prek institucionalne in/ali postopkovne ureditve predlagamo tudi za povečanje učinkovitosti naše prostorske zakonodaje.

Splošnost in tržno pogojenost CPVO bi rešili z uvedbo državne institucije, ki bi skrbela za izdelavo presoje v primeru izdelave OPN in DPN. Tako bi preprečili podjetniški pristop k izdelavi presoj ter vsem občinam zagotovili enakovredno ceno glede na zahtevnost presoje. Takšna rešitev je primerna tudi zato, ker zaradi splošnosti presoje njegovi izvajalci bolj



preverjajo upoštevanje že določenih varstvenih režimov, zakonodajnih določil, ki jih mora pripravljavec že tako upoštevati in se preverjajo s strani nosilcev urejanja prostora.

Presojevalci sicer podajo določene usmeritve in lahko poskrbijo za bolj okoljsko usmerjenost rešitev v prostorskih aktih, ne morejo pa zagotoviti presoje potencialnih posegov v prostor, saj ti še niso znani.

Centralizirali bi tudi delovanje inšpekcije oziroma inšpektorje prav tako dodeljevali po območjih glede na njihovo stalno prebivališče, vendar v tem primeru obratno kot prostorske planerje. Posamezni inšpektorji ne bi bili pripisani določenemu območju, ampak bi delovali na različnih območjih. Tako bi določeno območje v enem letu pregledalo več inšpektorjev, kar bi povečalo možnost odkritja neustreznih posegov v prostor in objektivnost, saj inšpektor ne bi bil iz lokalnega okolja in ne bi bil vključen v lokalno mrežo upravljanja s prostorom. Tako bi tudi zagotovili večjo izkoriščenost inšpektorjev, saj bi jih v primeru večjega števila posegov na določenem območju poslali tja namesto na območja z manjšo intenzivnostjo. Takšen sistem je izvedljiv zaradi majhnosti države in istočasno omogoča lažjo obvladljivost slovenskega prostora. V vsakem primeru je treba zagotoviti večje število inšpektorjev, saj ob sedanjem povečanem trendu posegov v prostor in kadrovske podhranjenosti inšpektorskih služb slednji ne morejo učinkovito opravljati svojega dela. Uspešnost delovanja inšpekcije je ponovno povezana z dvigom prostorske kulture. Skladno z vzpostavitvijo inšpekcije je treba spremeniti sistem kazni, ki so sedaj namenjene predvsem tistim, ki neustrezno opravljajo dejavnost prostorskega planiranja, ne pa osebam, ki se škodljivo odločajo glede posegov v prostor.

Nekatere neustrezne posege je možno preprečiti že s sprejemom ustreznega občinskega odloka. Čeprav prostorska in gradbena zakonodaja dopuščata posege, kot so umeščanje velikih reklamnih plakatov v odprt prostor izven strnjenih naselij ali obarvanje pročelij stavb po lastni izbiri, so nekatere občine korak naprej pred drugimi. Oglaševanje na praznih zemljiščih ali na propadajočih objektih kulturne dediščine je posebno moteče, saj zmanjšuje zbranost voznikov in kakovost podeželskega prostora (Platt, 2004). Zato so na primer v občini Tolmin sprejeli odlok, ki prepoveduje namestitev večjih reklamnih plakatov in drugih neustreznih preprostih objektov izven strnjenega območja naselij. Barvo fasade, ki je sicer estetsko merilo in ga je težko utemeljiti v pravnih kriterijih na način, da bi zagotovili objektivnost, v Sloveniji nekaj občin strogo predpisuje, največkrat v pastelnih odtenkih. Zanimiv je tudi predlog ene izmed anketirank, ki predlaga določitev štirih osnovnih barv in znotraj njih tri dovoljene odtenke. Enega izmed najbolj perečih problemov prostorskega razvoja, in sicer propadanje starih, nevzdrževanih objektov, so se sedaj lotili le v Postojni. Sprejeli so odlok, s katerim lahko lastništvo v primeru neustreznega vzdrževanja ali nevzdrževanja določenega objekta in po večkratnem neupoštevanju pozivov občine za vzdrževanje objekta lastniku po določenem obdobju odvzamemo, za kar pravna osnova obstaja že sedaj. Omenjeni trije primeri predstavljajo dobro prakso, ki ponazarja možnost reševanje prostorskih problemov brez spreminjanja prostorske zakonodaje in zahteva le večjo angažiranost občinskih uprav in izmenjavo znanja. Za slednje bi ministrstvo za okolje in

prostor lahko vzpostavilo portal, na katerem bi občine objavile primere dobre prakse in imele možnost postavljati vprašanja ob nastanku določenih zagat.

## 6.5 O sprejemljivosti

Pri presojanju sprejemljivosti se je potrdilo stanje neprepoznavnosti in družbene zapostavljenosti prostorskega planiranja, na katero so stroka, strokovna združenja in civilne iniciative opozarjali v prvi polovici leta 2010, organizirali kar nekaj strokovnih posvetov in s tem poskušali doseči vrnitev družbene veljave prostorskemu planiranju. Po Allmendingerju (2002) ideologija in praksa planerskega prava odražata ideologijo in prakso vlade in družbe. Glede na državnozborsko obravnavo ZPNačrt (2007) in programe političnih strank ob zadnjih državnozborskih volitvah leta 2008 prostorsko planiranje v Sloveniji ni cenjena družbena dejavnost ne na državni ne na lokalni ravni. Deloma se zavedanje o potrebnosti prostorskih politik kaže s pripravo in sprejetjem Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) in potrditvijo prostorskih aktov na sejah občinskega sveta. Posameznik se s prostorskim planiranjem sreča le ob izvedbi svojega zelenega prostorskega posega in ga največkrat razume kot oviro in ne kot družbeno koristno dejavnost. Kot pravi Faistein (1991), danes planiranje vsi razumejo kot gospodarski razvoj, zato bi morali proizvajati ugodne pakete zemljišč in financiranja, ne pa planov, kar se dogaja tudi v Sloveniji. Čeprav je Gaberšček leta 1999 napovedal, da bodo politične stranke zaradi apetitov po prostoru in zaradi njegovega pomanjkanja ter sodobnih okoljskih problemov prisiljene v dokazovanje svoje kredibilnosti glede urejanja prostora in sposobnosti soočenja s problemi, kot so podnebne spremembe in oskrba z energijo, programi strank deset let pozneje le z redkimi izjemami prostoru ali okolju posvečajo večjo pozornost.

Nizka stopnja sprejemljivosti s strani stroke je posledica njihove neudeležbe ali neupoštevanja v procesih priprave prostorske zakonodaje, kar dokazuje tezo Healeyjeve (1996), da bo zakon sprejet med njegovimi izvajalci le, če ga bomo spreminjali in izdelovali na njihovo pobudo, kar v Sloveniji do sedaj ni bila praksa. Takšen način priprave je pomemben, da bi soočili obstoječe in prevladujoče vrednote v izvajalskem okolju, prepoznali potencialne probleme ter opredelili stroške in koristi predpisa. Habermas (1998) dodano vrednost odprtega procesa priprave prostorske zakonodaje vidi v razpravi, v kateri se predhodno soočijo sicer konfliktni posamični interesi in vrednote, ki ne dovolijo konsenza in lahko kasneje povzročijo nepredvidljive posledice. Škerlep (2002) predpostavlja, da etične vrednote iz kulturne tradicije skupnosti dobijo neposreden izraz in uresničitev v javnem in političnem sodelovanju državljanov v upravljanju javnih zadev, iz česar sklepamo, da je v slovenski družbi raven prostorske kulture nizka.

### Usmeritve

Sprejemljivost je takšen kriterij, ki ga najlažje izboljšamo z mehкими ukrepi, s tem da je treba ločevati legitimnost na politični ravni in na ravni posameznika. Za večjo politično podporo prostorskemu planiranju je najprej odgovorna Vlada RS, ki bi morala zagotoviti večjo vlogo tega sektorja. Odgovornost za zagotavljanje podpore prostorskega planiranja nosi ministrstvo za okolje in prostor pri doseganju ciljev prostorskega razvoja, zapisanih v Ustavi RS in

državnih prostorskih aktih, ter pri podpori prostorskemu planiranju kot družbeno potrebni in spoštovani dejavnosti. Glede na izkušnjo z okoljskimi tematikami bi ob primerni medijski podpori, lobiranju in opozarjanju stroke na težave ter strožjih ukrepih glede poseganja tudi prostorskemu planiranju zagotovili ustrezno mesto med prostorskimi politikami. Eden izmed ukrepov za povečanje sprejemljivosti je vzpostavljen dialog pri pripravi in izvajanju zakonodaje, v katerega so vključeni vsi zainteresirani, da bi izmenjali mnenja in se sporazumeli o skupnih legitimnih rešitvah. Posameznikovo zavest o ustreznem poseganju v prostor je treba začeti privzgjajati že v začetku izobraževalnega procesa, za kar je temelje postavil projekt R.A.V.E Space, kasneje pa nadaljevati z različnimi delavnicami, s stalno vključenostjo prebivalcev v dogajanje v njihovem lokalnem prostoru in na državni ravni z reklamnimi kampanjami za osveščanje javnosti o družbeni pomembnosti stroke urejanja prostora.

## **6.6 O transparentnosti in odprtosti**

Čeprav na deklarativni ravni občine podpirajo sodelovanje javnosti, pri izvajanju še vedno dosega najnižji stopnji sodelovanja, opredeljeni po Mednarodni zvezi za sodelovanje javnosti, in sicer informiranje in posvetovanje. Razlogov za takšno stanje je več: osnovni razlog so določila prostorske zakonodaje, saj ta od pripravljavca prostorskega akta zahteva le minimalno tridesetdnevno javno razgrnitev in v tem času vsaj eno javno obravnavo ter ustrezno obveščanje o teh dveh dogodkih. ZUreP-1 je s prostorsko konferenco poskrbel za širši nabor možnosti sodelovanja v okviru uradnega postopka, vendar so sodelujoči v raziskavi podali različne izkušnje z njenim izvajanjem. Dodatni dejavniki, ki vplivajo na sodelovanje javnosti, so znanje o tehnikah sodelovanja, čas, ki je na voljo za postopek, in možnosti zapletov, ki jih takšno sodelovanje lahko povzroči, oziroma odgovornost, ki jo s tem podelimo prostorskemu planerju. V teorijah o sodelovanju javnosti se pojavljajo tako njegovi zagovorniki kot nasprotniki. Po Rawlsu (1996) je javno posvetovanje bistveno in predstavlja ključ razumnih ustavnih političnih ureditev, zato je treba vzpostaviti specifične institucije oziroma ureditve, ki takšno posvetovanje omogočajo in spodbujajo. Z njim se strinjajo Habermas (1998) ter Innes (1996) in Healey (2006), ki sta zagovornici odprtega in sodelujočega planiranja. Pinter (2004) meni, da so demokratični postopki funkcionalni le v primeru, ko uspemo povezati nazorske, vrednotne, interesne in druge razlike, ki določajo dinamiko družbenega življenja, kar nam omogoči prav sodelovanje javnosti. Nasprotno Luhmann (1990) pravi, da so problemi, ki jih morajo reševati politiki, preveč kompleksni, da bi ob vsakem javnem problemu izvedli celoten legitimen cikel diskurzivnega oblikovanja mnenja in volje, zato prevladuje politično odločanje, široka javnost civilne družbe se problema niti ne zaveda, še manj pa je vključena v razpravo. Četudi možnost razprave obstaja, so nekateri sodelujoči v raziskavi izpostavili problem nezainteresiranosti javnosti, ki se v primerih, ko se določen poseg ne dotika prav njih, javnih obravnav ne udeležujejo.

Načrtovalska podjetja so poleg negativnih izkušenj predstavila tudi primere dobre prakse, ko so v postopku priprave občinskih prostorskih načrtov poleg izpolnitve zakonodajnih določil uporabila dodatne tehnike za pridobivanje mnenja prebivalcev. Največkrat so bile to delavnice, okrogle mize (organizirane bodisi za strokovno javnost, po krajevnih skupnostih ali

za prebivalce), na katerih so v postopku priprave osnutka zbirali želje in ideje prebivalcev o razvoju. V kar nekaj občinah so ideje in potrebe o razvoju pridobili z vprašalniki, s katerimi niso pridobivali le pobud prebivalcev glede poseganja na lastna zemljišča, ampak tudi splošne pobude za razvoj naselja. Ponovno se je izkazalo, da dobre prakse v sistemu prostorskega planiranja obstajajo in bi lahko služile kot osnova za izboljšavo prostorske zakonodaje.

Ena izmed oblik sodelovanja javnosti, ki jih omogoča sodobna tehnologija, je spletna komunikacija. Novela ZPNačrt (2009) je kot eno izmed določil dodala obvezno objavo prostorskih aktov, ki so v pripravi ali so že veljavni, na spletni strani občine. Enake metode komuniciranja z občinami uporablja tudi ministrstvo za okolje in prostor, ki dostop do informacij o občinskih prostorskih aktih v pripravi omogoča le registriranim uporabnikom. Trbižan (2006) je v študentski raziskavi analizirala stanje e-sodelovanja v prostorskem planiranju, tehničnih možnostih zanj in raven uporabe. Ugotovila je, da večina občin izvaja le enosmerno komunikacijo v obliki komuniciranja po elektronski pošti. To pomeni informiranje v razmerju občinska uprava – občan, možnost izražanja mnenj, postavljanja vprašanj (občan – občinska uprava), kar se sklada s tretjo stopnjo sodelovanja javnosti po Arnstein (1969). Stopnje, ki vključujejo informiranje in posvetovanje, predstavljajo pasivne oblike sodelovanja javnosti in hkrati povprečen slovenski pristop k vključevanju javnosti. Kot so pokazali rezultati naše raziskave, se občine trudijo in svoje občane obveščajo na zelo različne načine, med drugim prek lokalnega glasila in tabel za obveščanje, nameščenih v lokalnih skupnostih. Z dodatnim pregledom, ki smo ga opravili za potrebe izdelave seznama kontaktnih informacij vseh občin in njihovih oddelkov za okolje in prostor, smo ugotovili, da večina občin danes uporablja svoje spletne strani za informiranje občanov tudi o dogajanju na področju prostorskega razvoja, da imajo objavljene sprejete in uveljavljene lokalne prostorske akte ter občane obveščajo o postopku priprave novih prostorskih aktov in možnosti udeležbe v njem.

V povezavi s sodelovanjem javnosti in transparentnostjo procesa so udeleženci izpostavili civilne pobude, ki jih večina ne vidi kot pozitiven pojav, saj je pri njih težko določiti, ali predstavljajo javni interes, dosežen s soglasjem, ali zasebni interes, ki je s pomočjo politične podpore prešel v javnega. Podobno situacijo omenja Allmendinger (2002), ki pravi, da se nekatere skupine udeležujejo razprav brez konkretnih predlogov, ampak želijo izraziti neko splošno nestrinjanje oziroma svoja načela glede določenih politik, kar ne prispeva vedno h konstruktivnosti razprave.

### Usmeritve

Dosedanja praksa in zakonodajna določila kažejo, da v slovenskem prostoru vključevanje javnosti še ne dosega takšne ravni kot v zahodnih in skandinavskih državah, da pa že obstajajo pozitivni premiki k bolj odprtemu prostorskemu planiranju. Odpira se vprašanje, ali različne in številnejše tehnike sodelovanja javnosti vzpostaviti z zakonodajnimi določili ali bi več učinka dosegli s prikazom dobrih praks, dodatnim izobraževanjem prostorskih planerjev za potrebe sodelovanja javnosti in tako nadgradili dosedanja prizadevanja, ki se kažejo v nekaj objavljenih priročnikih za sodelovanje javnosti (Ogorelec, 1993; Ogorelec, 1995a; Vahtar, 2002; Ministrstvo RS za javno upravo, 2008) in projektih, kot je Polok (2009).

Lokalni prebivalci imajo že sedaj tudi izven prostorske zakonodaje dovolj možnosti za skupno delovanje, vendar jih ne izkoriščajo, zato je treba spodbujati neformalne oblike sodelovanja. Kljub temu avtorica tega dela podpira McAuslanovo (1980) trditev, in sicer, da je treba sodelovanje javnosti jasno opredeliti, sicer se bodo aktivnosti res povečale, ne bodo pa se povečale zakonske pravice sodelujočih, tako da ne bo podlage, da bi sklepe in predloge upoštevali. Zatorej predlagamo, da se vsaj v fazi priprave osnutka občinskega prostorskega načrta predvidi dodaten čas za vključevanje javnosti, ki ne obsega sprejemanja pobud, ampak aktivnejšo vključitev prebivalcev, pri čemer se odločitev o obliki oziroma načinu izvedbe prepusti pripravljavcu in občini. Hkrati mora država zagotoviti vire, ki so potrebni za sodelovanje javnosti (Allmendinger, 2002): finančne vire, prostor in ljudi, uradniki in uprava morajo podpirati sodelovanje javnosti, vsebine pa je treba prilagoditi ciljni publiki.

## 6.7 O trajnostnem razvoju

Na področju vključevanja trajnostnega razvoja zakonodaja nima pomanjkljivosti, saj vključuje različna načela in cilje, ki naj bi vodili k bolj trajnostnemu poseganju v prostor oziroma zagotavljanju družbenega interesa na področju prostorskega razvoja, čeprav v prostoru doseganje teh ciljev ni prepoznavno (Prosen, 2010; rezultati raziskave). Razvoj v prostoru tudi ne ustreza evropskim ciljem prostorskega razvoja, ki so povzeti s pojmom prostorske kohezije. Uspešnejša kot prostorska zakonodaja je pri doseganju teh ciljev evropska kohezijska politika, ki s sredstvi, ki so na voljo prek Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in programov za kmetijstvo, omogoča občinam dodatna sredstva za izvedbo tematskih projektov, kot so gradnja čistilnih naprav, obnova starih mestnih jeder, gradnja cest in drugih prostorskih posegov. Ti projekti posredno prispevajo k doseganju ciljev prostorske kohezije. Za natančnejšo analizo doseganja državnih ciljev prostorskega razvoja pa bi bilo treba pripraviti temeljitejšo študijo. Ocena doseganja prostorskih ciljev je približna, saj so predstavniki občin subjektivno ocenili, koliko izpolnjujejo cilje. Po mnenju večine so cilji izpolnjeni delno, saj podrobnejših kriterijev nismo opredelili.

### Usmeritve

Prostorska zakonodaja povzema osnovno opredelitev trajnostnega razvoja in bi jo bilo treba dopolniti z načelom prostorske kohezije in usmeritvami zadnjih dveh prostorskih politik – Teritorialne agende (2007) in Leipziške pogodbe (2007). Ustrezneje od spreminjanja besedila prostorske zakonodaje je vzpostavitev prostorske kulture, ki bo trajnostni razvoj s trenutno precej okoljsko konotacijo prenesla v prakso prostorskega razvoja tako na ravni posameznika, lokalne skupnosti kot države. Razlike med realnostjo in načelnimi opredelitvami najbolje prikažemo z vzpostavitvijo stalnega spremljanja izvajanja prostorske zakonodaje in stanja na področju prostorskega razvoja. Z javno objavo poročila javnost in politiko seznanimo s stanjem v prostoru in jo na podlagi tega tudi motiviramo za ustreznije ravnanje. Določene spremembe v smeri doseganja trajnostnega razvoja bi dosegli z aktivnejšo zemljiško politiko in večjo odgovornostjo države do prostora.

## 6.8 O metodi

Izkušnje pri izvedbi presoje so pokazale, da je mogoče z upoštevanjem smernic za moderno pripravo politik in predpisov ter z njihovo prilagoditvijo za potrebe posamezne področne zakonodaje pripraviti in izvesti presojo, ki je preprosta za uporabo in hkrati omogoča izdelovalcu velik nabor podatkov in s tem argumentov za odločanje o prihodnjih spremembah in dopolnitvah predpisov. Kljub temu se je treba zavedati določenih omejitev raziskave:

1. Kljub upoštevanju predhodnih podobnih raziskav, ki sicer niso bile zasnove na osnovi presoje učinkov predpisov (PUP), ampak so analizirale slovenski sistem prostorskega planiranja, in izvedbi pilotnega testiranja vprašalnika za občine vsa vprašanja niso bila optimalno zastavljena in nanje nismo dobili vsebinsko pričakovanih odgovorov. Na podlagi izkušenj bi lahko oblikovali standardiziran vprašalnik, ki bi služil za spremljanje stanja na področju urejanja prostora za lokalno raven.
2. V nekaterih primerih je težko ločiti med tem, ali je udeleženec odgovarjal po svoji osebni presoji in prepričanjih ali kot zaposleni uslužbenec na občini oziroma v podjetju, kjer je vpet v določene strokovne, gospodarske in politične okvire. Ker je v družboslovnih raziskavah to težko razmejiti, se je treba zavedati, da so določene pridobljene informacije v raziskavi subjektivne narave. V primeru takšnih dvoumnosti so nekateri predstavniki občin izbrali dva odgovora in obrazložili, da je eden njihovo osebno, strokovno mnenje, drugi pa občinsko. Ker so občinski uradniki podrejeni županu in nimajo takšne moči kot občinski svet, so pri nekaterih vprašanjih najbrž »pazili« na odgovore, da so politično korektni in ne odražajo nujno realnega stanja v občini. Nekateri predstavniki, ki smo jih v koraku pridobivanja vzorca poklicali po telefonu, so dejali, da lahko odgovarjajo samo ustno po telefonu.
3. Pridobljeni vzorec vključuje 55 slovenskih občin, kar je dobra četrtnina. Vzorec tudi po lastnostih ustreza značilnostim populacije, tako da predstavlja osnovo za sklepanje o povprečnem stanju. Na odzivnost občin je vplivala tudi izkušnost občinskih planerjev oziroma poznavanje področja s strani svetovalcev, zadolženih za okolje in prostor, čeprav so odgovarjali tudi nekateri, ki se v področje šele uvajajo in nimajo nujno dolgoletnih izkušenj.
4. Intervjuvance iz načrtovalskih podjetij smo pridobili na podlagi dopisa, poslanega z navadno pošto. Na dopis se je odzvala približno ena tretjina pozvanih podjetij, v katerih smo izvedli intervjuje, slabše so pokrite zahodna, južna in jugovzhodna Slovenija. Ob izvedbi intervjuja so bili intervjuvanci v vseh podjetjih pripravljene razkriti številne informacije in izkušnje s področja, ki so bile kar v nekaj primerih zaradi čustvene zaznamovanosti za potrebe analize objektivizirane oziroma zapisane v čustveno nezaznamovanem jeziku. Ker je raziskovalka intervjuje izvajala sama, je bilo lažje nadzorovati, da so bile zbrane vse potrebne informacije, ki jih je bil intervjuvanec pripravljen posredovati. Prav tako je bilo lažje nadzorovati odzive intervjuvancev in si ustvariti sliko o ozadju delovanja prostorskih planerjev. Intervjuvanci niso zbirali informacij, ki jih bodo posredovali, so pa v nekaterih odgovorih pazili na ugled podjetja oziroma poudarili konkurenčne prednosti do drugih podjetij.
5. Anketni vprašalnik je bil sestavljen iz veliko vprašanj, zato je od izpolnjevalcev zahteval kar nekaj časa in potrpljenja. Ker so občinski uradniki precej zaposleni, sklepamo, da so

se pri nekaterih odgovorih odločali v naglici in zato podali le en del informacij. Zaradi dolžine vprašalnika nekatere občine niso odgovorile na vsa vprašanja, a smo jih vseeno vključili v raziskavo in so upoštevani v analizi, saj je pri tako majhnem vzorcu pomembna vsaka enota. Za nekatera vprašanja smo občine po telefonu ali po elektronski pošti pozvali k dopolnitvi odgovorov.

6. Presoja prostorske zakonodaje je bila izvedena dve leti in pol po sprejemu zakona, kar je glede na naravo prostorskega planiranja in prostor premalo, da bi v celoti ocenili kakovost zakonodaje. Ker občine prostorske akte šele sprejemajo, nismo mogli vrednotiti dejanskih učinkov zakona neposredno na prostor, ampak smo se posvetili oceni sistemov prostorskega planiranja in sposobnosti izvajanja prostorske zakonodaje. Kratka časovnica na eni strani pomeni prednosti pridobitve svežih informacij, saj postopki priprave prostorskih aktov še potekajo, a hkrati zahtevo po ponovitvi presoje v petih do desetih letih od sprejema zakonodaje, ko bodo učinki že jasno vidni.
7. Kot zadnje omejitev presoje bi izpostavili subjektivno oceno ustreznosti tega, ali izbrani kazalniki prispevajo k doseganju posameznega cilja. Ta slabost se da odpraviti s ponovitvijo ekspertnega ocenjevanja z večjo skupino ocenjevalcev, ki imajo na voljo rezultate empirične raziskave in primerjalne analize. Na podlagi tega bi na tristopenjski lestvici ocenili prispevek posameznega kazalnika h kriteriju, na koncu bi povzeli povprečje in tako potrdili oziroma dopolnili sedanje rezultate.

## 7 SKLEP

S pripravljeno metodo presoje vloge prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega planiranja smo ugotovili, da prostorska zakonodaja svojo vlogo glede na dosežene kriterije opravlja le delno in bolj v tehničnem kot vsebinskem smislu. Prostorska zakonodaja z določili o sistemu prostorskih aktov in pristojnosti uokvirja sistem prostorskega planiranja in daje navodila za postopke, ne vpliva pa toliko na zagotavljanje kakovostnega prostorskega razvoja, čeprav ga v načelih in ciljih jasno opredeljuje. Prvo hipotezo, s katero smo predpostavili, da prostorska zakonodaja v slovenskem sistemu prostorskega planiranja ne opravlja vloge, ki ji je predpisana, smo potrdili. Potrditev izhaja iz skupne ocene zakonodaje po kriterijih dobre zakonodaje ter ovrednotenja prostorskih problemov in sprememb s strani udeležencev raziskave. Analiza ozadja nastanka izpostavljenih prostorskih problemov je pokazala, da zakonodaja ni tako pomemben dejavnik pri njihovem nastanku, kot bi sklepali iz javnega mnenja, bi pa morala večjo vlogo prevzeti pri njihovem reševanju. Medtem ko vsebina zakonodaje neposredno vpliva na pojavnost velikih reklamnih plakatov izven območij zgoščene poselitve, na neupoštevanje arhitekturnih meril, na pojavnost črnih gradenj, družbeni in gospodarski dejavniki povzročajo propadanje objektov, neustrezno umeščanje obrtno-industrijskih con in nenadzorovano rast spalnih sosesk v suburbanem območju. Kljub različnemu nastanku prostorskih problemov so deležniki mnenja, da bi morala prostorska zakonodaja prevzeti odgovornost za reševanje problemov in zagotavljanje kakovostnega prostorskega razvoja. Odgovornost je deloma pogojena z vsebino, deloma z izvajanjem predpisa. Pomanjkljivost zakonodajnih vsebin je v premajhnem številu vrste prostorskih ukrepov, ki bi pripomogli k hitrejšemu in učinkovitejšemu reševanju prostorskih problemov, v odsotnosti določil o prenovi in obveznem vzdrževanju objektov, v strožjih določilih delovanja inšpekcije, ki ne preverja usposobljenosti in licenčne preskrbljenosti prostorskega načrtovalca, ampak kakovost prostorskega posega, ter v neustrezni opredelitvi sistema prostorskih aktov. Prav opredelitev aktov in pristojnosti je glavna materija prostorske zakonodaje, ki ureja pravne odnose in s tem opredeljuje sistem prostorskega planiranja.

Uspešnost vzpostavitve sistema prostorskega planiranja je bila v zadnjih desetih letih ogrožena zaradi neprestanega spreminjanja predpisa in drugih družbeno pogojenih dejavnikov. Medtem ko se je zakonodajalec oklepal predpostavke, da spremembe sistema lahko doseže samo s spremembo vsebine predpisa, je šel sistem svojo pot. Oslabljenost prostorskega sektorja, ki je deloma tudi posledica nesoglasij in tekmovalnosti prostorskih strok, in velike pristojnosti nosilcev urejanja prostora po ZPNačrt so omogočile nadvlado sektorskega planiranja nad prostorskim. Slednji naj bi namesto za trajnosti razvoj skrbel za mediacijo med deležniki, kar kaže tudi današnja praksa priprave OPN. Izdelovalci in pripravljavci so postavljeni v podrejeno vlogo upoštevanja pravnih režimov pred udejanjanjem prostorskorazvojnih konceptov. Pravni režimi in prostorska zakonodaja naj bi najprej preprečili neželeni razvoj in šele nato preusmerili svoje sile v zagotavljanje zelenih ciljev. Osredotočenost na negativno planiranje, kot sta ga opredelila Ogorelec in Dalla Valle (1990), in odsotnost razvojne usmerjenosti dopuščata sektorjem dosego njihovih ciljev. Tako se prostor, v katerem je še mogoče načrtovati razvoj, ob uveljavitvi vseh pravnih režimov



zmanjša na 50 do 60 % prvotnega (Mušič, 1978). Tudi rezultat doseganja prostorskih ciljev odraža nesposobnost prostorske zakonodaje za zagotavljanje trajnostnega razvoja, saj so najbolj problematični cilji sanacija in revitalizacija degradiranega prostora in prenova namesto gradnje novega. S temi izzivi so se zahodnoevropske družbe spopadale že sredi 20. stoletja, v Sloveniji pa zanje še danes nismo postavili ustrezne politike. Kljub na videz jasni povezavi med prostorsko zakonodajo in dolgoročnimi cilji prostorskega razvoja je vprašanje, koliko lahko zakonodaja prepriča posameznika, da zavoljo trajnosti opusti rabo svojega avtomobila, koliko pa morajo to odgovornost prevzeti druge politike in sami prebivalci.

Moč prostorske zakonodaje za zagotavljanje trajnostnega razvoja izhaja iz »pravice poseganja v zasebno lastnino«, v primeru prostorskega planiranja v zemljišče. Medtem ko ima posameznik ustavno pravico do uživanja svoje lastnine, ima država hkrati dolžnost zagotavljanja zdravega bivalnega okolja in ohranjanja prostora za prihodnje generacije. Ta naloga ji daje pravico do omejevanja posameznikovega uživanja zemljišč, katerih količine družba ne more povečati, jih pa potrebuje za preživetje, zato morajo lastniki sprejeti posebne obligacije (Davy, 2007). Ravbar in Bole (2003) sta v svoji študiji izpostavila nujnost obstoja prostorske zakonodaje, ki jo vidita kot podlago za izvedbo prostorskih posegov. Po opravljeni analizi v tej doktorski disertaciji prostorska zakonodaja ne zagotavlja nobenega od njenih predpogojev za uspešen prostorski razvoj:

1. Analiza je pokazala, da opredelitev načrtovalskega postopka njegovim izvajalcem povzroča postopkovne in vsebinske težave, na primer zamude v sprejemanju in dokončanju posameznih faz, nerazumevanje opredeljenih pojmov, reševanje problema razpršene gradnje in druge, zato zakonodaja predpogoja opredelitve natančno določenega načrtovalskega postopka ne izpolnjuje.

2. Zakonodaja ne ustvarja možnosti za enakopravno sodelovanje vseh udeležencev v postopku, saj jih vključuje šele na koncu, ko so osnutki aktov že dopolnjeni in ne omogočajo prilagodljivosti. ZUreP-1 je predvidel vsaj prostorsko konferenco kot dodatno tehniko vključevanja javnosti, ZPNačrt pa se še vedno oklepa le javne obravnave in razgrnitve, ki ne dajeta možnosti za ustvarjalno sodelovanje. Izvajalci tako največkrat uporabijo alternativne rešitve in tehnike sodelovanja, s katerimi zakrpajo slabo izpolnjevanje kriterija odprtosti in transparentnosti.

3. Neenakopravnost udeležencev prostorskega planiranja se najbolj pokaže v porazdelitvi pristojnosti in odgovornosti med različnimi ravni. Nadvlado sektorjev so vsaj delno omilili s sprejetjem novele v letu 2009, ki še vedno ni odpravila problema usklajevanja sektorskih zahtev. Njihovo udejanjanje je največkrat pogojeno s sposobnostjo lobiranja občin in izdelovalca, najhitrejša rešitev pa je uklonitev vsem sektorskim zahtevam.

4. Tudi vprašanja skladnosti sektorskega, prostorskega in gospodarskega načrtovanja prostorska zakonodaja ni rešila. Zahtevana subsidiarnost in medsebojno upoštevanje predpisov se kaže v povzemanju ciljev državne prostorske politike, zaenkrat Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) v sektorskih politikah, kot je na primer nacionalni energetski program, ne pomeni pa njihovega prenosa v prakso. Izmenjava poteka po načelu,

da sektorske politike navedejo cilje prostorskega razvoja in nasprotno zahtevajo integracijo svojih ciljev in projektov v lokalne občinske prostorske načrte kot pogoj za izdajo soglasja.

Presoja izvajalcev sistema zaradi vpletenosti vanj ni objektivna, zato smo njihova mnenja strukturirali po vnaprej pripravljenem presojevalskem okviru, ki opredeljuje kriterij dobre prostorske zakonodaje in vsebine, ustrezne za osvetlitev izbrane tematike. Takšen pristop analize prostorske zakonodaje je novost, saj so se do sedaj namesto sistematičnega in stalnega spremljanja izvajale le posamezne analitične študije, največkrat opravljene v postopku spreminjanja obstoječe prostorske zakonodaje. Spreminjanje izvajalca analize in odsotnost prostorsko-informacijskega sistema doslej nista zagotavljala možnosti spremljanja stanja v prostoru in njegovega upravljanja. Po raziskavi OECD (Sigma, 2007) javni uslužbenci v Sloveniji priprave osnutkov zakonov ne štejejo za strokovno veščino, ki zahteva znanje ali tehnične spretnosti. Služba za zakonodajo tako ni odgovorna za vsebinski pregled kakovosti uradnih presoj učinkov predpisov (PUP), ki se izvajajo le po minimalnih zahtevah in razen analize administrativnih stroškov poglobljene analize vsebine ne izvedejo. To je v nasprotju s prakso nekaterih drugih držav, ki se za spreminjanje prostorske zakonodaje odločijo na podlagi obstoječih problemov in posvetovanja o osnutku z vsemi, ki jih bo sprememba prizadela. Na primer, v Švici osnutek predebatirajo s predstavniki kantonov, v Nemčiji so spremembe obstoječega prostorskega zakonika najprej poskusno preigrali v praksi – v izbranih prostorskih oddelkih, šele nato so nadaljevali s pripravo predloga akta. Takšnemu pristopu smo se želeli približati z zasnovo PUP, v kateri smo največji poudarek dali prav izvajalcem, do sedaj praviloma izključenim iz zakonodajalskega procesa.

Opravljena raziskava je pokazala, da bi z vključitvijo deležnikov v proces priprave novega predpisa zakonodajalec zagotovil njihovo večjo pripadnost sistemu in njegovim ciljem ter ne nazadnje zavzetost pri izvajanju (OECD, 2008; Leonard, Beer, 1994). V okolju izvajanja politik z vertikalno in horizontalno strukturo, dolgoročnimi in kratkoročnimi rezultati, številnimi deležniki z različnimi pričakovanji in različnimi teorijami sprememb namreč deležniki neprestano vplivajo drug na drugega, spreminjajo vedenje in odnose v njem ter tako opredeljujejo sistem na novo (Barnes et al., 2003 v Rogers, 2008). Ker je bilo eno izmed vodil pri zasnovi metode zagotoviti preprostost izvedbe in ponovitve, metoda z morebitno nadgradnjo na osnovi pridobljenih izkušenj s to raziskavo lahko predstavlja standardiziran okvir za spremljanje stanja na področju urejanja prostora bodisi v določenem časovnem intervalu bodisi ob posebnih zahtevah, kot je priprava nove zakonodaje ali spreminjanje stare. Takšen kritičen način presojanja predpisov je v skladu s predpostavko, da lahko potencialne spremembe in prilagoditve zakonodaje predvidimo le takrat, kadar pogledamo v širši vladni in upravni kontekst in v odnose, ki obstajajo med posameznimi igralci v sistemu.

Presoja, ki je bila nadalje objektivizirana s primerjavo zakonskih besedil po izbranih elementih in nakazana v drugi hipotezi, je pokazala, da prostorska zakonodaja delno dosega dve tretjini kriterijev, dvema pa ne zadošča. Najbolj problematičen je prav kriterij učinkovitosti, od katerega so si pripravljavci ZPNačrt leta 2007 toliko obetali. Zakonodaja ni učinkovita zaradi slabo opredeljenih postopkov in nejasno porazdeljenih pristojnosti,

neupoštevanja izvajalskega okolja, zahtevnosti opredeljenih prostorskih ukrepov, zelo okrnjenega sodelovanja občin v EU-projektih in predvsem zaradi neurejenih odnosov v sistemu prostorskega planiranja. Odnose smo podrobneje preučili znotraj kriterija izvedljivosti, ki mu prostorska zakonodaja delno ustreza. ZPNačrt je v primerjavi z ZUreP-1 opredelil manjše število različnih institucionalnih rešitev za urejanje prostora, na voljo je čedalje manj finančnih sredstev, vloga prostorskih aktov je zaradi združitve strateškega in izvedbenega dela OPN čedalje manj jasna. Izvajalci na lokalni ravni imajo premalo znanja in politične moči, da bi prostorsko planiranje kot dejavnost lahko enakovredno vplivalo in sodelovalo v prostorskem razvoju, politika pa daje dejavnosti premalo podpore, kar je odkril kriterij sprejemljivosti, za katerega je zakonodaja prav tako ocenjena kot neustrezna. Najboljšo oceno je dobil kriterij trajnostni razvoj, saj se po opredeljenih načelih in ciljnih slovenska prostorska zakonodaja ne razlikuje od drugih modernih prostorskih zakonodaj, velika razlika pa nastane ob prenosu teh določil v prakso.

V tretjo hipotezo smo vključili izvajalce zakonodaje. Izvajalci, v našem primeru občinski planerji in podjetja, vodijo uradne postopke, nimajo pa odločevalske moči in razen z določili v aktih ne morejo vplivati na končne odločitve o prostorskem razvoju. Od štirih vlog, ki jih je za planerja opredelil Kitchen (2006), slovenski planerji največ energije vložijo v proces izdelave planov, za ostale tri naloge pa zmanjka znanja, časa in v slovenskem primeru tudi pristojnosti. Zaradi upravne ureditve občinski planer ne izvaja nadzora nad posegi v prostor, saj ne odloča o vlogah za gradbena dovoljenja. Ta privilegij pripada upravnim enotam, ki na podlagi sprejetih načrtov odločajo o investitorskih namerah. Z ukinitvijo lokacijskega dovoljenja so planerji izgubili možnost presoje posameznega prostorskega posega in s tem instrument za neposreden vpliv na prostorski razvoj. Planer prav tako ni poklican, da tolmači odločitve v primeru prostorskih upravnih sporov. Ostane še proces sodelovanja javnosti, ki z uvedbo sodobnih planerskih tipov, kot je sodelujoče planiranje, prihaja vse bolj v ospredje. Raziskava je potrdila, da je sodelovanje javnosti na zelo nizki ravni, kar lahko pojasnimo na več načinov. Najprej s spremembo družbenega sistema in upravljanja z družbenim kapitalom, predvsem pa z odsotnostjo inovativnosti in odprtosti slovenskega planerskega sistema, ki zlasti v praksi ne sledi modernim planerskim smernicam. Kljub ratifikaciji Aarhuške konvencije, prevzemu modernega načina priprave predpisov, podprtega s PUP, in vse večjim zahtevam deležnikov po sodelovanju slovenski planerji še vedno niso prevzeli vloge usklajevalca in nekoga, ki bi poskrbel, da bi načrtovalski postopek potekal brez zapletov. Za takšen odprt pristop so prostorski planerji bodisi premalo motivirani ali izobraženi bodisi imajo na voljo premalo časa in sredstev, zato se držijo le uradnih postopkov, ki se zapletejo že brez usklajevanja interesov različnih deležnikov. Končna odločitev tako ni rezultat ustvarjalnih razprav, v katerih bi planer igral vlogo moderatorja, vsi pa bi si prizadevali za enak cilj – trajnostni prostorski razvoj. Namesto tega izvajalci, največkrat izigrani s strani investitorjev in politikov, ostanejo branilci javnega interesa. Prostorska zakonodaja, ki omogoča bohotenje sektorskega vpliva, je tako prostorsko planiranje postavila v položaj, ko morajo planerji na novo opredeliti svojo vlogo. Iz strokovnjaka z dobrim poznavanjem prostora in smislom za planiranje razvoja se morajo preleviti v »politika« (Gantar, 1998) in

pogajevalca, če želijo v družbi uresničiti svojo vlogo. Na izvajanje zakonodaje tako ne morejo kaj dosti vplivati, zato smo tretjo hipotezo potrdili.

Z zadnjo hipotezo smo predpostavili, da sprememba prostorske zakonodaje ne more prinesiti zelenih sprememb v pristopu k planiranju. Že Pogačnik (2007) je trdil, da je načrt rabe tal na koncu vedno enak, razlika je le v predpisanem postopku, ki pripelje do tega. Enako je pokazala planerska praksa občin, povzeta v tipologiji upravljanja s prostorom in uspešnosti izvajanja prostorske zakonodaje. Občine se za potrebe izvajanja zakonodaje organizirajo zelo različno, imajo različno znanje in različno dosegajo cilje, kar ni pogojeno toliko z določili zakonodaje kot z njihovo zavezanostjo in prevzetimi vrednotami planiranja. Hipoteza prav tako prevzema idejo, da je »performans« planerskega sistema bolj odvisen od deležnikov in njihovega ravnanja kot od določil zakonodaje. Ker je prostorska zakonodaja le toliko dobra, kolikor dober je sistem, ki ga opredeljuje, je treba razpravo z zakonodaje preusmeriti na sistem. Medtem ko je bilo glavno vodilo zakonodajalca v primeru ZPNačrt pospešiti poseganje v prostor, Tewdwr Jones (2004) pravi, da uspešnost planiranja ni določena s hitrostjo poseganja, ampak z načeli, kot so vključenost, dinamičnost, trajnost in akcijska orientiranost. ZUreP-1 je Slovenijo že približal državam s strateškim regionalno-razvojnim planiranjem, a jo je ZPNačrt ponovno vrnil v »sredozemski« način razmišljanja o prostoru »na parcelo natančno«.

Parcela in neomejena pravica razpolaganja z njo je tudi glavna materija ameriškega sistema, ki zaenkrat z nekaterimi lokalnimi izjemami ne prinaša trajnostnih prostorskih dosežkov. Določenost, kakršno zahteva ZPNačrt, prav tako ne omogoča tako zaželene prilagodljivosti, ki jo zahteva tempo sodobnega prostorskega razvoja. Zakonodajalec je tako z ZPNačrt želel združiti dve nezdržljivi lastnosti sistema – pravno gotovost v primeru določenosti rabe za vsako zemljišče in prilagodljivost, ki omogoča razvoj glede na sprotne potrebe. Enako je želel preskočiti strateško fazo planiranja, ki zagotavlja ustrezen premislek o nadaljnjem prostorskem razvoju. Neustavljiva, politično pogojena želja po novi zakonodaji je pripeljala do tega, da se planerji posvečajo predvsem zapletenim postopkom, ki jim otežujejo delo, in pri tem zapostavljajo razpravo o prostorskih danostih in vsebini prostora. Zakonodajalec je pri pripravi zakonodaje prav tako premalo upošteval vrednote in strokovno izobrazbo izvajalcev sistema in zlasti v pripravo ZPNačrt ni vključil najširšega strokovnega kroga, kar je bilo pri ZUreP-1 že upoštevano.

Subjektivne teorije so eden izmed konceptov, h katerim se v sodobnih institucionalnih sistemih raziskovalci obračajo po razlago o nepravilnostih v delovanju sistema. Če bi zakonodajalec ustrezno vključil izvajalce v pripravo nove prostorske zakonodaje, bi tako, kot smo to naredili v tej raziskavi, ugotovil, da planerji podpirajo regionalno, strateško in odprto planiranje, sodelovanje javnosti ter uveljavljanje javnega interesa, predvsem pa prostorsko planiranje vidijo kot dejavnost, ki najprej zagotavlja visoko kakovost bivanja in šele nato poskrbi za hitrejše izvajanje projektov. V sistemu tako obstaja vrednostna podpora bolj odprtemu in prilagodljivemu planiranju. Na drugi strani različni pogledi, ki nikoli niso bili ustrezno soočeni in uravnoteženi, vplivajo na vse večjo vdanost planerjev in podrejenost

politiki, ki ima večino odločevalske moči. Slovenski politiki kljub načelni zavezanosti v različnih državnih politikah še niso spoznali, da izbrani sistem prostorskega planiranja in vzpostavljena razmerja v njem ne bodo prinesli tako zelenega trajnostnega prostorskega razvoja. Namesto preobrata k sodelujočemu, regionalnemu planiranju se prostorski razvoj odvija predvsem na ravni zagotavljanja razpolaganja pravic posameznih lastnikov. Vpeljava regionalnega planiranja kot vmesne ravni je ustrezna zaradi več razlogov: regionalni prostorski plan predstavlja strateški razmislek o razvoju na vmesni ravni med državo in občino ter hkrati omogoča njuno usklajevanje, kar je zaradi razdrobljenosti občin nujno. Koristnost regionalnega planiranja potrjujejo primeri že izdelanih osnutkov regionalnih zasnov prostorskega razvoja, ki jih občine sedaj uporabljajo pri pripravi OPN. Z vmesno ravno bi »pozdravili« tudi eno izmed največjih pomanjkljivosti slovenskega planiranja, in sicer pomanjkanje znanja. Regionalni plan so podprla podjetja, z malo več zadržanosti zaradi strahu pred izgubo dosedanjih pristojnosti z zadržkom tudi občine. Pomanjkanje znanja je eden izmed razlogov, da sistem stagnira in svoje vloge ne opravlja dobro. Če pretiravamo: če bi planerji delovali po vesti, upoštevajoč načela trajnostnega razvoja in strokovno ustrezno ter bi imeli podporo odločevalcev z istimi vrednotami, zakonodaje razen za določitev postopka in aktov sploh ne bi potrebovali. V primeru, ko bi družba posedovala ustrezne vrednote, bi bilo v sistemu možno zagotoviti tudi določeno prilagodljivost.

Debata o vrednotah prostorskih planerjev nas vrne k osnovnemu izvoru nastanka predpisov. Družba v primeru, ko prepozna določeno vrednoto, se z njo poistoveti in jo želi zaščititi, to vrednoto spremeni v normo in predpis. Pri nas je vrednota trajnostni razvoj sicer širše priznana in deloma tudi uzakonjena, vendar je prostorsko planiranje zaenkrat ne zagotavlja. Ustrezne vrednote bi morali priučiti že v izobraževalnem sistemu, saj na njihovi podlagi prostorski planer opredeli svojo vlogo v sistemu. Sedanji planerski programi z različnimi planerskimi paradigmi nasprotno izobrazujejo kadre, ki prostorsko planiranje dojemajo različno in se zato vanj tudi različno vključujejo (Schon, 1998). Tako ni izpolnjen še en predpogoj, da bi prostorsko planiranje v Sloveniji postalo glavni akter, ki s koordinacijo strategij in politik z aktivnim vključevanjem uporabnikov planiranja, z rabo tal in s fizičnim razvojem v javnem interesu poskrbi prav za to. Dokler v Sloveniji na vseh ravneh ne bomo spoznali, da planiranje ni več le risanje kart, ampak tudi projektno upravljanje, strateško planiranje, urbanistično oblikovanje, upravljanje in vzdrževanje lokalnega razvojnega partnerstva ter upravljanje s finančnimi skladi, je težko pričakovati spremembe v upravljanju razvoja. Če se bo pozitiven trend, ki smo ga zaznali spomladi 2010, ko želijo nekatere občine ne glede na pritiske investitorjev preseči površno izpolnjevanje njihovih želja in ko je strokovna javnost vse glasnejša glede nevzdržnih razmer v prostorskem planiranju, lahko pričakujemo, da bo v nekaj letih sistem prostorskega planiranja bolj upošteval sodobne trende planiranja in bo zakonodaja svojo vlogo opravljala boljše. Tudi brez spoznanja politike o družbenem pomenu planiranja si ne moremo obetati večjih sprememb pri poseganju v prostor. Zaenkrat tako odgovornost glede kakovosti in trajnosti prostorskih posegov ostaja v domeni posameznika in njegove zmernosti pri uresničevanju lastnih interesov. Ker se vsak planer znajde po svoje in ker občine različno izkoriščajo možnosti lokalne samouprave, spremembe v sistemu prostorskega planiranja potekajo spontano mimo sprememb prostorske

zakonodaje. Vloga prostorske zakonodaje je manjša, kot bi pričakovali, zato je pomembneje, da se okrepi sistem.

Na osnovi pridobljenih rezultatov predlagamo naslednje ukrepe za izboljšanje stanja na področju urejanja prostora: prostorsko planiranje mora poleg lokalne in državne ravni vsebovati tudi regionalno, s čimer bomo povečali vertikalno sodelovanje in usklajevanje med deležniki, kar je treba zagotoviti z dopolnitvijo obstoječe prostorske zakonodaje. Regionalna raven se določi z razširitvijo regionalnega prostorskega načrta na vsebino nekdanje regionalne zasnove prostorskega razvoja in z utemeljitvijo institucionalne rešitve. Med potrebne zakonodajne spremembe uvrščamo še preimenovanje podrobnega prostorskega načrta nazaj v lokacijski načrt, prenavo opredeljenih pojmov oziroma dodatno opredelitev potrebnih pojmov, ki jih načrtovalci vsakodnevno uporabljajo, dodaten čas za sodelovanje javnosti v fazi priprave osnutka OPN in druge manjše prilagoditve. Večji poudarek kot spreminjanju zakonodaje je treba dati prilagoditvam in okrepitvi sistema prostorskega planiranja, saj bomo tako dosegli učinkovitejše rezultate. Ukrepi, kot so okrepitev izobraževanja in usposabljanja, dodatno zaposleni kadri, spodbujanje sodelovanja javnosti, učinkovito delovanje inšpekcije, izmenjava dobrih praks in dvig prostorske kulture, pomenijo zapolnitev trenutnih vrzeli v sistemu in pogoje za izboljšanje doseganja kriterijev dobre zakonodaje v primeru ZPNačrt.

Doktorska disertacija je poleg že omenjenih rezultatov izpostavila nekatere teme, ki jih je treba nadalje raziskati in na podlagi tega poiskati ustrezne rešitve. To so medsektorsko sodelovanje, vpliv okoljevarstvene zakonodaje in njene uporabe, vpliv kmetijske politike oziroma ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na prostorsko politiko in posege v prostor, prostorska kultura v Sloveniji – njene značilnosti in dejavniki, ki vplivajo nanjo, prostorske vrednote politikov v Sloveniji, možnosti za uvedbo novih prostorskih ukrepov, zlasti na področju urbane prenove, in vzpostavitev sistema spremljanja učinkov posameznih prostorskih posegov na lokalni ravni.

## 8 POVZETEK

Ob osamosvojitvi leta 1991 Slovenija ni dobila nove prostorske zakonodaje, ampak zaradi spremembe lastniškega sistema le prilagoditev stare. ZUreP-1 je bil sprejet šele decembra leta 2002, le pet let za tem je sprememba vladajoče politične opcije prinesla ZPNačrt. Nenadna sprememba sistema, ki se sploh še ni uveljavil, ni bila dobro sprejeta s strani občin in načrtovalskih strokovnjakov. Deležnike je motil nov sistem prostorskih aktov, poudarek na načrtovanju rabe tal in predvsem odsotnost celovite analize uspešnosti zakonodaje iz leta 2003 pred sprejetjem nove leta 2007. Sprejem nove zakonodaje je namreč temeljil izključno na predpostavki, da je prostorska zakonodaja poslabšala stanje sistema prostorskega planiranja. Da bi popravili negativno podobo zakonodaje in izvedli tako potrebno celovito oceno stanja, smo pripravili metodo presoje učinkov predpisov (PUP) posebej za potrebe planiranja.

Presoja učinkov predpisov (PUP) je bila prvič predstavljena v 80. letih 20. stoletja s strani OECD, ki je opredelil načela dobre zakonodaje in ukrepe za zagotovitev njene učinkovite izvedbe. Evropska unija je načela OECD povzela in jih nadgradila v Belo knjigo o upravljanju (2001) ter kasneje v direktive in smernice za izvajanje presoje v EU. Izvedena metoda ni posnetek izvorne PUP, ampak črpa tudi iz systemske teorije in sociologije prava, ki se ukvarja z odnosi med deležniki in zakonom. Tako je več poudarka kot običajno v PUP namenjenega družbenemu vidiku in trajnostnemu razvoju kot enemu izmed sodobnih načel prostorskega razvoja. Glavni namen raziskave je bil odgovoriti na vprašanje, ali prostorska zakonodaja v sistemu prostorskega planiranja opravlja vlogo, ki ji je predpisana, kako dobro in kakšen je pri tem odnos do deležnikov. Vloga prostorske zakonodaje je ocenjena s pomočjo njene funkcije, upoštevajoč hipotezo: če zakonodaja ustreza kriterijem dobre prostorske zakonodaje, potem svojo vlogo opravlja dobro. Za presojo smo opredelili naslednje kriterije: razumljivost, izvedljivost, učinkovitost, sprejemljivost, transparentnost in odprtost ter trajnostni razvoj kot kriterij s prostorsko dimenzijo. Podatki za presojo izvirajo iz treh virov: pisnega vprašalnika, izvedenega na vzorcu 55 občin, intervjujev enajstih predstavnikov načrtovalskih podjetij in primerjalne analize slovenskih prostorskih zakonodaj iz let 1984, 2003 in 2007. Vsak kriterij je bil ovrednoten s pomočjo vsebinskih kazalnikov in na numerični lestvici od 0 do 4, pri čemer ocena štiri pomeni, da zakonodaja povsem ustreza kriteriju. Za vsak kazalnik je bila izdelana izvedenska ocena, ki je povedala, ali kazalnik prispeva k doseganju kriterija v pozitivni, negativni smeri ali deloma.

Rezultati so pokazali, da prostorska zakonodaja ustreza kriterijem le delno. Najmanj uspešna je pri zagotavljanju izvedljivosti, učinkovitosti in razumljivosti, malo bolj pri sprejemljivosti in transparentnosti. Najvišje ocene je zakon dosegel za kriterij trajnostni razvoj.

S kriterijem razumljivost smo ugotavljali, ali je prostorska zakonodaja jasna in preprosta za razumevanje ter prijazna za uporabnika ter ali so definicije in naloge enolično in dosledno določene. Načrtovalska podjetja in predstavniki občin se strinjajo z oceno delno ustreza, saj imajo pri izvajanju precej težav z razumevanjem zaradi spremenjene terminologije in seznama pojmov. Spremenjeni pomen pojmov vpliva tudi na tolmačenje starejših, še vedno veljavnih prostorskih aktov občin. Primerjava zakonodaj je pokazala, da je ZUreP-1 pristojnosti

deležnikov opredelil boljše kot ZPNačrt, saj danes opredelitev nalog prav tako povzroča preglavice.

Zakonodaja ustreza kriteriju izvedljivosti, če so določila in naloge opredeljene tako, da v obstoječem sistemu prostorskega planiranja in širšem družbenem okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so bili pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri. Kriterij je dobil nizko povprečno oceno, saj občine nimajo na voljo dovolj zaposlenih. Problem premajhnega števila zaposlenih je poskusil rešiti ZUreP-1 z uvedbo obveznega (zunanjega) občinskega urbanista, ki se sedaj ne izvaja več. Nekatero občino so sicer že zaposlovali novo delovno silo, kar nekaj jih še vedno potrebuje nove kadre. Pomanjkanju usposobljenih človeških virov se pridružuje trend upadanja finančnih sredstev, ki so na voljo za dejavnost prostorskega planiranja. Na možnosti izvedljivosti vpliva tudi razporeditev pristojnosti. Medtem ko je ZUreP-1 pristojnosti enakomerno razporedil med državno, regionalno in lokalno ravno, jih je ZPNačrt z ukinitvijo regionalne ravni in večjim številom nalog MOP poskusil centralizirati ter s tem občinam odvzeti del odločevalske moči. Največji vpliv na hitrost izvajanja zakonodaje imajo sektorji, ki so si prek smernic »prilastili« možnost odločanja ne samo o prostorskorazvojnih usmeritvah, ampak zaradi same narave aktov tudi o vsebini aktov in posameznih načrtovanih posegih. Deloma je to zakrivil sistem prostorskih aktov, ki ne zahteva več ločene izdelave strateškega in izvedbenega akta, ampak se v večini občin vse opredeljuje v enem, pri čemer strateških usmeritev nihče konkretnije ne presoja. Takšne delitve med strateško in izvedbeno ravno planerji ne podpirajo.

Učinkovitost zakonodaje je dosežena, kadar predpis v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor. Podjetja in občine se strinjajo, da je zakonodaja najšibkejša prav pri učinkovitosti. Najbolj se to kaže v dokončani fazi postopka priprave OPN, kjer je kljub določenemu datumu v novembru 2009 večina občin prišla do faze dopolnjenega osnutka. Nekaj jih je že končalo, spet druge so šele na začetku. Temu botrujejo tako določila zakonodaje kot nejasna vloga deležnikov, ki povzroča zamude v postopkih. Učinkovitost občin smo ponazorili tudi s preverjanjem sodelovanja občin v teritorialnih projektih EU, ki omogočajo pridobitev dodatnih sredstev in izmenjavo znanja. Občine to možnost premalo izkoriščajo, saj v EU-projektih sodeluje le pet občin iz vzorca. Od dosežkov prostorskega razvoja so občine izpostavile na primer gradnjo cest, ohranjanje naravne in kulturne dediščine, sprejete prostorske akte, nekaj občin ni ponosnih prav na nič. V občinah so prisotni številni prostorski procesi, najizrazitejši so propadanje objektov z neurejenim lastništvom, neupoštevanje tipologije gradnje in razpršeno lastništvo parcel, zakonodaja pa omogoča malo možnosti za njihovo reševanje. ZPNačrt ni uvedel novih prostorskih ukrepov, obstoječi se zaradi pravne zapletenosti in pomanjkanja znanja uporabljajo malo. Za učinkovitost lahko poskrbimo tudi z ustreznimi kaznimi, ki se z ZPNačrt niso povišale, namesto kakovosti in vsebine posega se preverja le »sposobnost« – preskrbljenost prostorskega načrtovalca z ustreznimi licencami in dovoljenjem za dejavnost.

Sprejemljivost je pogojena s tem, ali jo oblast in širša družbena skupnost priznavata za upravičeno, potrebno in ustrezno. Sedanja prostorska zakonodaja ta kriterij delno dosega, čeprav stroka zakonodaje ne sprejema, jo pa priznava za upravičeno in potrebno. Tako podjetja kot občine so navedli večinoma negativne ali nevtralne asociacije na zakon, le ena je bila pozitivna, kar odraža nezadovoljstvo in nestrinjanje s predpisom. Glavni razlog za takšen



odnos je neprestano spreminjanje zakona in netransparenten postopek priprave. Na manjšo sprejemljivost vpliva tudi odnos med politiko in prostorskim planiranjem. Na eni strani ni širšega političnega soglasja o prostorski kulturi in potrebnosti prostorskega planiranja, na drugi strani se v občinah močno pritiska na planerje in na odločanje o posegih, pogosto tudi na škodo prostora. Stroka je bila v povprečju bolj zadovoljna z ZUreP-1, saj je bila enakovredneje vključena v njegovo pripravo in ga zato bolj sprejema, medtem ko za ZPNačrt sprejemljivost višje ocenjujejo občine.

S transparentnostjo in odprtostjo smo merili, ali proces izvajanja zakonodaje vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo v procesu dostop do vseh informacij in gradiv, potrebnih za odločanje, končni rezultat pa predstavlja doseženo soglasje enakovredno obravnavanih deležnikov. Zakonodaja predpisuje minimalno raven sodelovanje deležnikov, ki so vključeni v javno razgrnitev in javno obravnavo. V tem primeru je ZUreP-1 s prostorsko konferenco bolj odprl postopek. Večina občin se drži zakonodajnih določil in dosegajo nižji stopnji sodelovanja javnosti – informiranje in posvetovanje, saj za več ni bodisi časa bodisi sredstev. Načrtovalska podjetja se zavedajo pomena sodelovanja javnosti, ki ga sicer podpirajo tudi občine, in zato pri pripravi občinskih aktov uporabljajo alternativne metode, kot so delavnice, predavanja, projektni sveti ali gostovanje na občinah. Zaradi uradnega vodenja postopka in zagotovitve sredstev predlagajo, da je treba zgodnejše vključevanje javnosti formalno urediti.

Zadnji kriterij trajnostni razvoj je bil v presoji vključen, da bi preverili, ali zakonodaja »zapoveduje« razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim potrebam. Primerjava zakonodaje in ocene sodelujočih so pokazale, da se načela in cilji trajnostnega razvoja formalno upoštevajo, zato je povprečna ocena kriterija visoka. Kljub dobri teoretični osnovi je izvedba malo slabša, saj se pri izvajanju prostorskih posegov in pri prostorskem planiranju na ta načela največkrat pozabi, zato so tako podjetja kot občine izpostavili veliko razliko med teorijo in prakso.

Skupna ocena je pokazala, da prostorska zakonodaja svoje vloge ne opravlja tako dobro, kot smo pričakovali. Zlasti neuspešna je pri zagotavljanju trajnostne rabe virov, racionalne rabe prostora in kakovostnega bivalnega okolja, ciljev, zapisanih v ustavi, zaradi katerih je bila sprejeta. Prav tako neučinkovita je pri opredelitvi postopkov prostorskega planiranja, saj prihaja do zamud, nerazumevanja in postopkovnih zapletov. Ravno slednji kažejo, da problem ne izhaja samo iz predpisa, ampak so problematični tudi drugi elementi sistema prostorskega planiranja z vplivom na izvajanje prostorske zakonodaje, zlasti deležniki, ki postopke izvajajo. S sprejetjem zakonodaje se namreč ne sprejemajo le nova pravila, ampak se na novo opredeli tudi razmerja med elementi – deležniki sistema. Nova ureditev je lažje sprejemljiva v primeru, da so deležniki vključeni v njeno pripravo oziroma je odraz predhodne poglobljene analize sistema. Z uporabo PUP smo želeli prav to – preprosto in z eno samo metodo celotno ovrednotiti različne vidike zakonodaje, ki jih mora zakonodajalec upoštevati pri pripravi ali spremljanju izvajanja zakonodaje. Izbrana metoda je prikazala slabosti in prednosti prostorske zakonodaje ter izpostavila nekatere teme, ki jih je treba še nadalje preučiti: terminologija

prostorskega planiranja, potreba po regionalnem planiranju, problematika sektorske vključenosti in druge.

## 9 SUMMARY

After Slovenia declared its independence in 1991, the planning system was only slightly modified regarding the property issues, and the preparation of a new planning act was finished in 2003. Due to political changes the Spatial Planning Act from 2003 was in force until in 2007 the adoption of the newest Spatial Planning Act followed. Such a sudden change of the system raised a lot of issues, especially among professionals from the field and also among municipalities in charge of the implementation of the Act. They questioned the new hierarchy of plans, focus on allocative planning, and above all the lack of any comprehensive impact assessment of the former act. With no evidence available, the prevailing understanding was that it had been the planning legislation that caused the diminishing state of Slovenian planning and thus needed to be, and was, changed.

To overcome “the bad image” that planning legislation has in the planning system and to fulfil the need for a comprehensive assessment, the method of regulatory impact assessment (shorter RIA) was developed and adapted to the specifics of planning, and then performed on the case of Spatial Planning Act from 2007. RIA was developed back in the 1980’s when the OECD defined good legislation and measures needed to prepare and implement legislation efficiently (OECD, 1995). The European Union upgraded major OECD principles in the White paper on governance (2001), and later in directives and guidelines for the performance of impact assessment. The method does not derive only from RIA but roots also in the system theory and sociology of law with the focus on relationship between stakeholders and the act. Hence, more emphasis than usually in RIA was put on the social aspects and on sustainability as one of the modern development principles also followed in the planning field. The role of Spatial Planning Act was addressed through its quality with the following hypothesis: If the Spatial Planning Act fulfils the criteria of good regulation then it discharges its functions in the planning system successfully. The selected criteria of good regulation were comprehensibility, feasibility, effectiveness and efficiency, transparency and openness, legitimacy and sustainability. The input for the assessment came from different data sources. Firstly, the municipal planners from 55 municipalities out of 210 answered the written questionnaires; secondly, eleven interviews with representatives of Slovenian planning companies were performed. All criteria were assessed with different types of exclusive content indicators and also on numeric scale from 0 to 4 (4 meaning “act fully corresponds to criterion”). For each indicator an expert estimation was done describing whether indicators contribute to the fulfilment of each criterion in a positive, moderate or negative direction. Additionally, comparative analysis was done for the planning acts (1984, 2003, 2007) and upgraded with the results of existing studies. All this information was used to evaluate the role of planning legislation in the planning system and its mutual influence onto the people who implement it.

The results show that planning legislation altogether corresponds with the criteria only partially. The act is least successful regarding the feasibility, effectiveness and efficiency, and comprehensibility. Legitimacy and transparency got better numeric marks, the most successful is legislation in defining sustainable development.

**Comprehensibility** was used to measure clarity and simplicity of the legislation content, and its user friendliness. To achieve comprehensibility terminology and duties of the actors should be invariably and consistently defined. Planning companies and municipalities agree that the planning act corresponds to this criterion only partially. During implementation they perceive many difficulties with the changed terminology and its understanding which also causes inconsistency of old municipal plans still in use today. Explaining the actors' roles the old planning legislation did better than the newest one which again generated some difficulties performing legislation.

Legislation is **feasible** when it takes into account existing possibilities and conditions in the present administration structure and society, so that no obstacles should occur during implementation. This criterion is also met partially since municipalities have insufficient human resources to carry out their duties. Beside employees in the planning field municipalities also lack financial resources which have been in constant decline in the last decade. Further more, feasibility can be judged by hierarchy of jurisdiction in planning administration. The Planning Act from 2003 evidently differentiated between the national, regional and local level, but now the most obligations beside municipalities have been put on the Ministry of Environment and Planning and other sectoral ministries. The latter have taken over the power to decide on drafts and proposals of municipal plans, and instead of just giving the guidelines they are dictating the content of plans. In the new system of plans the regional level is mostly omitted, and the municipal plan is the master and the detailed plan at the same time. Such approach, combing strategic objectives and development provisions, is not supported by the planners.

The criterion of **effectiveness and efficiency** is reached when legislation pushes to fulfil the planned objectives and helps solve spatial problems with the lowest use of finances possible and the highest benefits for the society, economy and territory. Companies and municipalities agree this criterion has not been met at all. The first evidence of this is the phase in which municipalities are in the preparation of their new plans that were already due in November 2009. Most municipalities have finished supplementing drafts, but the process is very complex and actors do not carry out their obligations in time. Municipality efforts for spatial development were evaluated through various indicators. At first, we checked co-operation in EU projects which offer possibility to gain additional funds and transnational exchange of knowledge. The realization is poor: only five out of 55 municipalities take part in the programme. Respondents have boasted with different achievements in spatial development, for example road construction, preservation of natural and cultural heritage, adoption of new planning act etc. Some municipalities are not proud of any of their planning outcomes. Moreover, efficiency was also hampered by the change of the law since instead of preparing new plans, municipalities needed to adapt the old ones first in order to get projects finished which resulted in additional expenditure. Effectiveness of legislation solving spatial problems is again negative. The trend of territorial degradation has not changed in last decade nor has the legal measures to prevent it. New planning legislation introduced no new measures to tackle the problems; the performance of old ones is negligible. Municipalities use instruments such as expropriation only to some extent due to lack of know-how and their legal complexity. The last indicator was type of penalties for false planning activities. The amount of penalties did not change between the old and new legislation but the content did. Before,

the inspection focused on planning development, now it checks whether people planning or performing the development have the right permission to do that.

**Legitimacy** measures how and whether society recognizes planning legislation as needed and adequate. The criterion is again partially met, this time municipalities evaluated it higher than the companies did. Indicators for assessing this criterion were nature of legislative process, association of ideas respondents get mentioning planning law and the political view of planning legislation and activity in general. Speaking for the first, the new act has been prepared against the will of the planners, exclusively under political demand of the Ministry, hence the support for the act is limited. The actors' integration into the process was minor thus the discontentment and disapproval. The change was not supported because in the period of seven years two legislations were adopted which is difficult to follow. Altogether, respondents mainly gave negative associations saying planning legislation is confusing and complex. It is also evident that developers are putting a lot of pressure on planners in order to pursue their goals. Mayors are often behind them influencing planners' decisions, meaning that municipal planners have less power to actually tailor the development. Instead they just execute the prevailing political will.

**Transparency** should be present at time of preparation, adoption and implementation of legislation. It can only be guaranteed if actors have all the information and materials for decision-making available, and the final result presents the agreement of equally considered actors' opinions. Municipalities and companies assessed this criterion as partially achieved. Openness of the planning process was better provided in former legislation which introduced the instrument of planning conference at the very start of the process. The level of public participation is low and only reaches consultation (public hearing), a second level on the five level scale of IAP2. Some planning companies introduced alternative techniques to engage local people such as workshops, public lectures, project councils and others. They have also suggested that openness should be guaranteed by the law because as it is, not enough time or resources are available to provide the needed level of engagement. Transparency and openness are also hampered by the insufficient knowledge of the municipal planners.

**Sustainability** was added to criteria to cover territorial dimension of legislation. Planning legislation should support sustainable development, a development which meets the human needs in a way these needs can be met not only in the present, but also for the future generations. Since Planning Act includes this principle and some other, and also defines the objectives in this framework, this criterion was assessed with the highest estimation, equally by municipalities and planners. Criterion is partly met because even though the legislation defines the framework for sustainable development well, it fails to deliver it.

All in all, the role of planning legislation is not fulfilled as we had expected. Impact assessment has shown that further alterations of the Spatial Planning Act are needed to have the objectives of the planning legislation fully delivered. Simultaneously, also the planning system capacity to perform the provisions should be significantly improved. The chosen method was an attempt to see whether it is possible to assess such a complex legislation with only one general assessment integrating all different aspects. These different aspects were sufficiently covered generating an overall picture but some issues of the planning system should be further analyzed with more detailed and specifically tailored tools. For example,

achievement of spatial development objectives defined in Spatial Planning Act, discrepancies in use of planning terminology, property issues, need for regional level in Slovenian planning system, and sectoral co-operation in planning, especially in the case of agricultural land use.

## LITERATURA IN VIRI

Aarhuška konvencija. 2004.

[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/arhuska\\_konvencija.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/arhuska_konvencija.pdf) (16. 1. 2009).

A Quick Guide to Regulatory Impact Assessment. 2003. London, Regulatory Impact Unit, Cabinet Office: 6 str.

Albrechts, L. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environmental and Planning B* 31, 5: 743–758.

Allio, L. 2007. Better regulation and impact assessment in the European Commission. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.) *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 72–105.

Allmendinger, P. 2002. *Planning theory*. Houndmills, Palgrave: 239 str.

Altshuler, A. 1965. The goals of comprehensive planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31, 3: 186–195.

Pahl-Weber, E. (ur.), Henckel, D. (ur.) 2008. *The Planning System and Planning Terms in Germany. Studies in Spatial Development*. Hannover, Academy for Spatial Research and Planning: 277 str.

Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, 4: 216–224.

Introduction to the compliance model. 2009. Australian Taxation Office.

<http://www.ato.gov.au/corporate/content.asp?doc=/content/5704.htm> (20. 8. 2009).

Baldwin, R., Black, J. 2008. Really Responsive Regulation. *The Modern Law Review* 71, 1: 59–64.

Beauregard, R. 1989. Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of U.S. Planning. *Environment and Planning D: Society and Space* 7, 4: 381–395.

Bedenik Kreitmayer, K. 1990. Možnosti formalizacije planskih odločitev na področju urejanja prostora. V: Stanič, I. (ur.). *Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora*. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 73–78.

Bertalanffy, L. 1969. *General system theory: foundations, development, applications*. New York, George Braziller: 295 str.

Better Regulation Action Plan. 2005. [http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/better\\_regulation.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/better_regulation.pdf) (18. 10. 2007).

Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments. Report by the Comptroller and auditor general. 2001. London, National Audit Office: 54 str.

Better Regulation Task Force. 2003.

[http://www.ogc.gov.uk/procurement\\_initiatives\\_better\\_regulation\\_task\\_force.asp](http://www.ogc.gov.uk/procurement_initiatives_better_regulation_task_force.asp) (18. 10. 2007).

Bizer, K., Dopfer, J., Führ, M. 2008. Evaluation of the Federal German Act on Environmental Impact Assessment (EIA Act). *Environmental Law Network International* 2: 70–77.

Black, J. 2002. Regulatory Conversations. *Journal of Law and Society* 29, 1: 163–96.

Blagajne, D., Šantej, B. 2001. Študija izvajanja prostorske zakonodaje o urejanju naselij, stavbnih zemljišč in graditve objektov. Ljubljana, Inštitut za pravo okolja: 67 str.

Bogataj, A. 2004. Proračunsko financiranje majhne občine. Primer občine Žiri. *Diplomska naloga*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 76 f.

Braithwaite, V. 2006. Ten things you need to know about regulation but never wanted to ask. *RegNet Occasional Paper No.8*, Canberra, Regulatory Institutions Network, Research School of Social Sciences. <http://ctsi.anu.edu.au/publications/10thingswhole.pdf> (19. 8. 2009).

Braybrooke, D., Lindblom, C. E. 1963. *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*. New York, Free Press of Glencoe: 268 str.

Breheny, M. J. (ur.), Hooper, A. J. (ur.) 1985. *Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban & Regional Planning*. London, Pion Limited: 247 str.

Brezovšek, M. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37, 2: 264–278.

Bucik, V. 2003. Razločevanje med »vodami življenja« ob pomoči analize razvrščanja v skupine. *Panika*, 8, 1/2: 49–54.

Burby, R. J., May, P. J. 1997. *Making governments plan : state experiments in managing land use*. Baltimore, Johns Hopkins University Press: 208 str.

Campbell, S. (ur.), Fainstein, S. S. (ur.) 2003. *Readings in Planning Theory*. Malden, Blackwell Publishers: 475 str.

Cerar, M. 2006. Legitimnost prava. Kolumna IUS info.[http://www.ius-software.si/Novice/prikaz\\_clanek.asp?id=24366&Skatla=17](http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_clanek.asp?id=24366&Skatla=17) (13. 8. 2009).

Cimolini, M., Knafič, I., Matjašec, D., Mlakar, A., Mohorič, R., Ostanek, P., Rozman, B. Č., Prijon, A. 2009. Anketa o delovanju ZAPS. Ljubljana, Zbornica za arhitekturo in prostor. <http://www.arhiforum.si> (19. 10. 2009).

Chadwick, G. F. 1978. *Systems view of planning – towards a theory of the urban and regional planning process*. Elmsford, Pergamon Press Limited: 447 str.

Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) protestiral proti vladnemu predlogu Resolucije o normativni dejavnosti. 2009.

<http://www.cnvos.si/sl/index/articles/cid/67/archive/t> (11. 8. 2009).

COFOG – Classification of the Functions of Government. 2010.

<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regist.asp?CI=4> (15. 2. 2010).



Communication from the commission on impact assessment, COM (2002) 276 final. 2002. Brussels, Commission of the European Communities: 19 str.

Commission staff working paper: Impact Assessment: Next steps, SEC(2004)1377. 2004. Brussels, Commission of the European Communities: 15 str.

Conklin, J. 2005. Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems. New York, John Wiley & Sons: 264 str.

Cook, T. D. 2000. The False Choice Between Theory-Based Evaluation and Experimentation. V: Rogers, P. J. (ur.), Hacsí, T. A. (ur.), Petrosino, A. (ur.), Huebner, T. A. (ur.). Program theory in evaluation: challenges and opportunities. San Francisco, Jossey-Bass: str. 27–34.

Creswell, J. W. 2009. Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Thousand Oaks, Sage Publications: 260 str.

Čerpes, I. 1990. Predlog za vsebinsko prenovu strokovnih gradiv na primeru prostorskih izvedbenih načrtov. V: Stanič, I. (ur.). Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 27–31.

Davidoff, P. 1965. Advocacy and pluralism in planning. Journal of the American Institute of Planners 31, 4: 544–555.

Davidson, E. J. 2000. Ascertaining Causality in Theory-Based Evaluation. V: Rogers, P. J. (ur.), Hacsí, T. A. (ur.), Petrosino, A. (ur.), Huebner, T. A. (ur.). Program theory in evaluation: challenges and opportunities. San Francisco, Jossey-Bass: str. 17–26.

Davoudi, S. 2005. Understanding territorial cohesion. Planning Practice & Research 20, 4: 433–441.

Davy, B. 2007. Mandatory Happiness? Land Readjustment and Property in Germany. V: Hong, Y. H. (ur.), Needham, B. (ur.). Analyzing Land Readjustment. Economics, Law, and Collective Action. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy: str. 37–55.

De Francesco, F., Radaelli, C. M., 2007. Indicators of regulatory quality. V: Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: 36–55.

Dekleva, J. 1999. Instrumenti regulacije prostorskega razvoja. V: Drozg, V. (ur.). Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: str. 27–38.

Dery, D. 1984. Problem definition in policy analysis. Lawrence, University Press of Kansas: 145 str.

Dimitrovska Andrews, K. 2007. Država bo z zakonom omejila pristojnosti občin na področju spodbujanja lokalnega razvoja. Trajekt.

<http://www.trajekt.org/arhiv/akcije/?rid=13&tid=19&id=50> (15. 7. 2005).

- Doležal, M., Skok, N., Vesel-Dernič, V. 1999. Veljavni prostorski dokumenti in dejanski posegi v prostor. V: Drozg, V. (ur.). Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: ni številčenja.
- Donaldson, S. I. 2007. Program theory-driven evaluation science: strategies and applications. New York, Lawrence Erlbaum Associates: 263 str.
- Dovoljenja za gradnjo stavb: število stavb, njihova gradbena velikost in stanovanja v njih, glede na vrsto stavbe, po občinah Slovenije, letno, podatki za leta 1999–2008. 2009. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.  
<http://www.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp> (30. 7. 2009).
- ESPON project 2.3.2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. 2006. Luxembourg, ESPON: 1327 str.
- European Regional Development Fund (ERDF). 2010.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm) (31. 3. 2010).
- Evropske prostorsko razvojne perspektive. 2000. Jančič, M. (ur.). V smeri uravnoveženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje: 82 str.
- Fainstein, S. S. 2000. New directions in planning theory. *Urban Affairs Review* 35, 4: 451–478.
- Faludi, A. 1973. *Planning theory*. Oxford, New York, Pergamon Press: 306 str.
- Farrow, S., Copeland, C. 2003. Evaluating central regulatory institutions. OECD expert meeting on Regulatory performance: ex-post evaluation of regulatory policies. Paris, OECD, 22. 9. 2003.
- Ferfila, B. 2008. Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah. Končno poročilo. Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološka raziskovanja, Ljubljana: 148 str.
- Ferris, T. 2006. Good RIA Practices in Selected EU States, and RIA Policy Co-ordination and Monitoring Aspects. Konferenca Regulatory Impact Assessment, Ankara, SIGMA, 19.–21. april 2006.
- Fikfak, A. 2003. Razvoj prostorske zakonodaje – Spreminjanje urejanja prostora zunajmestnih naselij. *Urbani izziv* 14, 1: 25–31.
- Fink-Hafner, D. (ur.), Lajh, D. (ur.) 2002. *Analiza politik*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 221 str.
- Fisher, F. (ur.), Forester, J. (ur.) 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, Duke University Press: 352 str.
- Fliedner, O. 2004. *Moderner Staat – moderne Gesetzgebung. Sieben Thesen für bessere Gesetze*. FES-Analyse Verwaltungspolitik. Bonn, Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-stiftung: 17 str.

- Foglesong, R. 1986. *Planning the capitalist city: the colonial era to the 1920s*. Princeton, Princeton University Press: 286 str.
- Forester, J. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley, University of California Press: 283 str.
- Forester, J. 1993. *Critical theory, public policy, and planning practice: toward a critical pragmatism*. Albany, State University of New York Press: 214 str.
- Friedmann, J. 1987. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton, Princeton University Press: 501 str.
- Friedmann, J. 1993. *Toward an non-euclidian mode of planning*. *Journal of the American Planning Association* 59, 4: 482–485.
- Furman Oman, M. 2010. *Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje*. Celje, Urbanisti, d.o.o., 5. 1. 2010. Osebna komunikacija.
- Gaberšček, B., 1999. *Slovenija in prostorska politika*. V: Drozg, V. (ur.). *Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov*. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: str. 39–43.
- Gantar, P. 1989. *Socialne posledice urejanja prostora*. V: 10. Sedlarjevo srečanje. Bled, 14.–15. december 1989. Zveza društev urbanistov Slovenije, Društvo urbanistov Gorenjske, Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora.
- Gantar, P. 2006. *Stališče do predloga zakona o prostorskem načrtovanju*. Ljubljana, Državni zbor RS: 6 str.
- Gerbec, F. 2003. *(Z)mešani občutki in ocene*. *Pravna praksa* 22, 3: 3–4.
- Geršak Podbreznik, A., 2009. *Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje*. Celje, Razvojni center planiranje, d.o.o., Celje, 11. 12. 2010. Osebna komunikacija.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG). Drucksache. 16/10292. 2008. Berlin, Deutscher Bundestag.  
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/102/1610292.pdf> (15. 10. 2008).
- Golobič, M., Bačnar, D., Praper, S., Černič Mali, B. 2004. *Regionalni razvoj in spremembe kulturne krajine: krajina kot razvojni dejavnik: ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2001–2006"*: povzetek projekta. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS: 20 f.
- Golobič, M., Gantar, D., Zakrajšek, F. et al. 2005. *Prostorski vplivi sektorskih politik: pričakovane spremembe prostora in napoved posledične preobrazbe mestnega in podeželskega prostora z modelom za podporo odločanju : ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2001-2006"*: končno poročilo. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: ni številčenja.
- Good Practice: Regulatory Impact Assessments – Introduction to RIAs. 2007.  
[http://www.nao.org.uk/ria/ria\\_introduction.htm](http://www.nao.org.uk/ria/ria_introduction.htm) (5. 10. 2007).

- Gosar, L. 1990. Upravna in organizacijska vprašanja prostorskega razvoja. V: Stanič, I. (ur.). Prispевki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 79–85.
- Pomanjkljivosti obstoječe zakonodaje na področju urejanja prostora. 2009. Gradimo. <http://www.gradimo.com/zanimivosti/c38/4331> (30. 10. 2009).
- Grant, J. 1994. On some public uses of planning theory. *Town Planning Review* 65, 11: 59–76.
- Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength Directorate General – Regional Policy. 2009. Brussels, Council of European Commission, Directorate-General Energy and Transport: 12 str.
- Gregorič, J., Kocjan, J., Sajovic, B., Šinkovec, J., Zorman, I. 1986. Prostor in okolje (pravni problemi). Ljubljana, ČGP Delo – Tozd gospodarski vestnik: 297 str.
- Gulič, A., Praper, S. 1999. Problemi in usmeritve regionalnega in prostorskega razvoja Slovenije: Ovrednotenje z metodo delphi. V: Drozg, V. (ur.). Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: str. 137–153.
- Haas, P. M. 2004. When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy* 11, 4: 569–592.
- Habermas, J. 1984. *The theory of communicative action*. Boston, Beacon Press: 300 str.
- Habermas, J. 1998. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MIT Press: 631 str.
- Haček, M., Brezovšek, M., Bačlija, I. 2008. Upravljalvska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 209 str.
- Hall, P. 1998. *Cities in civilization*. New York, Pantheon books: 1169 str.
- Hall, P. A., Taylor, C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalismus. *Political Studies* 44, 5: 936–957.
- Hamez, G. 2005. Territorial Cohesion: How to Operationalize and Measure the Concept? *Planning Theory & Practice* 6, 3: 400–402.
- Hardin, G. 2003. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 3859: 1243–1248.
- Harvey, D. 1990. Flexible accumulation through urbanization: reflections on »postmodernism« in the American city. *Perspecta* 26, Theater, Theatricality, and Architecture: 251–272.
- Harvey, J., Jowsey, E. 2004. *Urban Land Economics*. 6. izdaja. Basingstoke, Palgrave Macmillan: 459 str.
- Healey, P. 1996. The Communicative Turn in Planning Theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment & Planning B: Planning & Design*. 23, 2: 217–234.

- Healey, P. 1997. Making strategic spatial plans: innovation in Europe. London, Bristol, UCL Press: 307 str.
- Healey, P. 1998. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A* 30, 9: 1531–1546.
- Healey, P. 2006. Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Houndmills, Palgrave MacMillan: 366 str.
- Hermans, L. M. 2005. Actor analysis for water resources management. Putting the promise into practice. Delft, Eburon Publishers: 235 str.
- Hertin, J., Jordan, A., Nilsson, M., Nykvist, B., Russel, D., Turnpenny, J. 2007. The practice of policy assessment in Europe, MATISSE Working papers 6. <http://www.matisse-project.net> (10. 9. 2007).
- Hladnik, J. (ur.), Kreitmayer, J. (ur.), Vuga, T. (ur.), Zavodnik Lamovšek, A. (ur.) 2002. Politika urejanja prostora Republike Slovenije. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energije, Urad RS za prostorsko planiranje: 14 str.
- Hočevar et al. 2004. Vrednote prostora in okolja: 3. fazno in zaključno poročilo. Projektna naloga CRP »Konkurenčnost Slovenije 2001–2006«. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad za prostorsko planiranje RS: 46 f.
- Hudoklin, J. 2010. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Novo mesto, Acer, 7. 1. 2010. Osebna komunikacija.
- Humpherson, E. 2007. Auditing regulatory impact assessment: UK experience. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 132–144.
- Igličar, A. 2004. Sociologija prava. Ljubljana, Pravna fakulteta, Cankarjeva založba: 615 str.
- Igličar, A. 2006. Morala in pravna pravila za človekovo družbeno delovanje. V: Vlaj, S. (ur.). *Etično upravljanje občin*. Ljubljana, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo: str. 9–22.
- Igličar, A. 2009. Pogledi sociologije prava. Ljubljana, GV Založba: 498 str.
- Impact assessment guidelines, European commission SEC(2005)791. 2005. Brussels, Council of European Commission: 46 str.
- Innes, J. 1995. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research* 14, 3: 183–189.
- Innes, J. 1996. Planning through consensus building. *Journal of American Planning Association* 62, 4: 460–472.
- Innovation. 2010. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/index_en.htm) (31. 3. 2010).
- Ivanko, Š. 2007. Raziskovanje in pisanje del: metodologija in tehnologija raziskovanja in pisanja strokovnih in znanstvenih del. Kamnik, Cubus image: 146 str.

Jacob, K., Hertin, J., Hjerp, P., Radaelli, C., Meuwese, A., Wolf, O., Pacchi, C., Rennings, K. 2008. Improving the Practice of Impact Assessment. Project No. 028889. Evaluating Integrated Impact Assessment. 6th Framework Programme.

[http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA\\_Policy\\_Paper.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf) (6. 8. 2009).

Jacobs, C. 2007a. The evolution and development of regulatory impact assessment in the UK. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 106–131.

Jacobs, S. H. 2007b. Current trends in the process and methods of regulatory impact assessment: mainstreaming RIA into policy process. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 17–35.

Jančič, M. 2008. Okviri evropskih prostorskih politik: predavanje. Ljubljana, IPOP – Inštitut za prostorske politike. Osebna komunikacija.

Jankovič, K. 2010. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Ljubljana, LUZ, 11. 1. 2010. Osebna komunikacija.

Jenko, A., Kejžar, I., 2009. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Domžale, Ipsum, okoljske investicije, d.o.o., 16. 12. 2009. Osebna komunikacija.

Kaufman, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. 2003. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004. World Bank Research Working Paper No. 3630.  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata> (8. 8. 2009).

Keyworth, T., Yarrow, G. 2006. Revising the Regulatory Impact Assessment: Response to the BRE's Consultation. <http://www.rpieurope.org/publications.htm> (5. 6. 2009).

Kirkpatrick, C., Parker, D., 2007a. Regulatory impact assessment: an overview. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 1–16.

Kirkpatrick, C., Parker, D., 2007b. Regulatory impact assessment in developing countries. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 171–189.

Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). 2007c. Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: 286 str.

Kitchen, T. 2006. Skills for Planning Practice (Planning, Environment, Cities). Palgrave Macmillan: 224 str.

Kjaergaard Pedersen, P. 2005. The Danish experience in Better Regulation and Simplification: presentation. Copenhagen, Head of Division for Better Regulation, Ministry of Finance. Osebna komunikacija.

Klančičar, K. 2006. Zasnova sonaravnega okoljskega razvoja Zasavja. Diplomaska naloga. Ljubljana, FF, Oddelek za geografijo: 98 f.

- Klenovšek, U. 2003. Legitimnost prostorskega planiranja. Magistrsko delo. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 136 str.
- Klosterman, R. 1985. Arguments for and against planning. *Town Planning Review* 56, 1: 5–20.
- Kočar, F. 2009. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Velenje, Kočar in Kočar, d.o.o., 11. 12. 2009. Osebna komunikacija.
- Kos, J. 1999. Prispevek k pripravi kodeksa poklicne etike in profesionalnega obnašanja urbanistov in prostorskih planerjev v Sloveniji. V: Drozg, V. (ur.). Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: str. 185–186.
- Kos, D. 1997. Analiza prostorskih politik. *IB* 31, 5–6: 3–11.
- Kos, D. 2003. Postmoderno prostorsko planiranje. *Teorija in praksa* 40, 4: 647–657.
- Kovač, P. 2005. RIA ali poprejšnja presoja vplivov predpisov – prispevek k sinergiji med javnim in zasebnim. V: Strokovno gradivo/Forum SFPO 2005 in EFQM – konferenca zmagovalcev. Ljubljana, GV Izobraževanje: str. 43–51.
- Kovač, J., 2010. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Murska Sobota, ZEU Družba za načrtovanje in inženiring, d. o. o., 5. 1. 2010.
- Krumholz, N. 1999. Equitable approaches to local economic development. *Policy studies journal* 27, 1: 83–95.
- Kumer, A. et al. 2008. Zbirka predpisov o prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč z uvodnimi pojasnili. Ljubljana, Nebra: 301 str.
- Ladegaard, P. 2007. Measuring RIA quality and performance. V: Kirkpatrick, C. (ur.), Parker, D. (ur.). *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited: str. 55–71.
- Lah, A. 1995. Leksikon Okolje in človek. Ljubljana, ČZD Kmečki glas: 359 str.
- Leipzig Charter on Sustainable Cities. 2007. [www.eu2007.de/en/News/download\\_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf](http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf) (5. 1. 2008).
- Leonard, A., Beer, S. 1994. The systems perspective: methods and models for the future. AC/UNU Millennium Project, *Futures Research Methodology*: 66 str.
- Lindblom, C. 1959. The science of muddling through. *Public Administration Review* 19, 2: 79–88.
- Lizbonska strategija. 2005. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm) (5. 1. 2008).
- Lucy, W. H. 1994. If Planning includes too much, maybe it should include more. *Journal of the American Planning Association* 60, 3: 305–318.

- Luhmann, N. 2008. Law as a social system. Oxford, New York, Oxford University Press: 498 str.
- Majchrzak, A. 1987. Methods for Policy Research. Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications: 111 str.
- Mandelkern Group on Better Regulation: final report. 2001.  
<http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf> (18. 10. 2007).
- Martič, L. 2002. Delo in organizacija občinske uprave. Diplomaska naloga. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 57 f.
- Mastop, H. 1998. "National planning: new institutions for integration". Paper for the XII AESOP Congress, Aveiro. Nijmegen School of Management, University of Nijmegen.
- Maxwell, J. A. 2005. Qualitative research design: an interactive approach. Thousand Oaks, Sage Publications: 174 str.
- McAuslan, P. 1980. The ideologies of planning law. Oxford, Pergamon Press: 282 str.
- McLoughlin, J. B. 1969. Urban and Regional Planning. A Systems Approach. London, Faber and Faber: 331 str.
- Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti. Začetna ocena učinkov predpisov. 2005. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 14 str.
- Mihevc. P. 1990. Predlogi razvoja sistema prostorskega planiranja na ravni občine. V: Stanič, I. (ur.). Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 22–26.
- Milić, Đ. 2007. Konceptualni okvir i struktura programa za izradu prostornih planova od značaja za Srbiju. Magistrska naloga. Beograd, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet.
- Mežnarič, I., Rep, R., Zupan, T. M. 2008. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 63 str.
- Miklavčič, T. 2009. Pregled EU-projektov s prostorsko noto, v katerih sodelujejo občine. Sporočilo za: Marot, N. 20. avgust 2009. Osebna komunikacija.
- Monbiot, G. 2003. The Tragedy of Enclosure. V: VanDeVeer, D., Pierce, C. The Environmental Ethics and Policy Book. Belmont, Wadsworth: str. 373–374.
- Mušič, V. B. 1978. Problematika občinskega sodelovanja na področju urejanja prostora v novih zakonih o urbanističnem in družbenem planiranju. Ljubljana, Urbanistični inštitut SR Slovenije: 13 str.
- Mušič, V. B. 1979. Ugotovitve, pripombe in nasveti ob predlogu za izdajo zakona o urbanističnem planiranju. Ljubljana, Urbanistični inštitut SR Slovenije: 8 str.
- Mušič, V. B. 1999a. Vsebinski, metodološki in izvajalski problemi urejanja in oblikovanja prostora v državi, regijah, somestjih in mestih. V: Drozg, V. (ur.). Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik



referatov. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije.

Mušič, V. B., 1999b. Civilna družba v urbanizmu med državo in krajevno samoupravo. V: Bohinc, R. (ur.), Černetič, M. (ur.). Civilna družba v Sloveniji in Evropi. Ljubljana, Društvo Občanski forum, FDV: str. 253–258.

Naša skupna prihodnost. 1987. New York, Svetovna komisija za okolje in razvoj.

Norberg-Schulz, C. 1980. Genius loci : towards a phenomenology of architecture. New York, Rizzoli: 213 str.

Norton, R. K. 2009. Filozofske smeri v prostorskem planiranju. Predavanje. Ann Arbor, University of Michigan. 13. 4. 2010. Osebna komunikacija.

Norton, R. K. 2005. Local Commitment to State-Mandated Planning in Coastal North Carolina. *Journal of Planning Education and Research* 29, 4: 149–169.

Novak, J. 1989. Priprava zakonodaje s področja urejanja prostora v novih družbenih razmerah. V: 10. Sedlarjevo srečanje. Bled, 14.–15. december 1989. Zveza društev urbanistov Slovenije, Društvo urbanistov Gorenjske, Republiški komite za vrstvo okolja in urejanje prostora.

Novak, J. 1990. Razpotja in smeri razvoja v sistemu urejanja prostora. Diplomaska naloga. Ljubljana, Biotehniška fakulteta: 107 f.

Obvestilo o uskladitvi gradiva št. 8 – Predlog Zakona o prostorskem načrtovanju. 2006. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor: 40 str.

Odlok o ustanovitvi organa skupne občinske uprave "Medobčinska uprava občin Ormož, Središče ob Dravi in Sveti Tomaž". 2007. <http://www.sv-tomaz.si/files/odlok%20o%20ustanovitvi%20organa%20skupne%20obcinske%20uprave.pdf> (18. 2. 2010).

OECD Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Version 1. 1. 2008. 2008. Paris, OECD, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development: 77 str.

OECD Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, note prepared by the OECD Secretariat for the Public Governance Committee meeting. 2004. Paris, OECD: 33 str.

OECD Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD countries. 1997. Paris, OECD: 16 str.

OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf> (29. 7. 2009).

OECD, Policy Brief. Cutting Red Tape: National Strategies. 2007. Paris, OECD – Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate: 7 str.

OECD, Policy Brief. Measuring Regulatory Quality. 2008. Paris, OECD – Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate: 7 str.

- Ogorelec, B. 1993. Tehnike in načini odnosov z javnostjo v procesu urbanističnega načrtovanja: končno poročilo. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: 139 str.
- Ogorelec, B. 1995a. Komuniciranje z javnostjo: priročnik za urbaniste. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: 63 str.
- Ogorelec, B., Dalla Valle, S. 1990. Ocena zakona in prakse na področju prostorskih ureditvenih pogojev s predlogi. V: Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 38–49.
- Pavčnik, M. 1997. Teorija prava: prispevek k razumevanju prava. 2., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana, Cankarjeva založba: 560 str.
- Pavčnik, M., Cerar, M., Novak, A. 2006. Uvod v pravoznanstvo: (učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje). Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije: 399 str.
- Perry, D. 1995. Making space: planning as a mode of thought. V: Liggett, H. (ur.), Perry, D. C. (ur.). Spatial practices: Critical explorations in social/spatial theory. Thousand Oaks, Sage Publication: str. 209–242.
- Pinnegar, S. 2006. Are Complex Programs the Best Response to Complex Policy Issues? City Future Research Centre Issues paper. Kensington, NSW: University of New South Wales. <http://www.fbe.unsw.edu.au/cf/publications/issuespapers/attachments/issuespaper3.pdf> (1. 2. 2010).
- Pinter, A. 2004. Proceduralizem in integrativnost v javnem razpravljanju. Javnost, 11, 5: 47–60.
- Plan B za Slovenijo. Kaj je trajnostni razvoj? 2009. [http://www.planbzasslovenijo.si/sl/trajnostni\\_razvoj](http://www.planbzasslovenijo.si/sl/trajnostni_razvoj) (19. 10. 2009).
- Planspiel „Neurodnung des Rechts der Raumordnung“. Ergebnisse und Empfehlungen. 2008. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik: 95 str.
- Platt, R., H. 2004, Land use and Society. Geography, Law and Public Policy. Washington, Island Press: 455 str.
- Pličanič, S. 2003. Pravnosistemski vidiki »urejanja prostora«. Podjetje in delo 6-7: 1581–1588.
- Podatek o pozidanih zemljiščih izbranih EU-držav za leta 1990, 1995 in 2000. 2009. EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdnr510> (30. 12. 2009).
- Podatki občin o realizaciji prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja in realizaciji odhodkov po funkcionalnih dejavnostih, opredeljenih po klasifikaciji COFOG za leta 1999–2008. 2010. Ljubljana, Ministrstvo za finance. [http://www.mf.gov.si/si/lokalne\\_skupnosti/statistika/podatki\\_obcin\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_i](http://www.mf.gov.si/si/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realizaciji_prihodkov_i)

n\_odhodkov\_racunu\_financnih\_terjatev\_in\_nalozb\_ter\_racunu\_financiranja\_in\_realizaciji\_od\_hodkov\_po\_funkcionalnih\_dejavnostih/ (13. 1. 2010).

Pogačnik, A. 1983. Urbanizem Slovenije: oris urbanističnega in regionalnega prostorskega načrtovanja v Sloveniji. Ljubljana, FAGG: 296 str.

Pogačnik, A. 2003a. Nova prostorska "ordnunga". Urbani izziv, 14, 1: 11–14.

Pogačnik, A. 2003b. Urbanistično planiranje: univerzitetni učbenik. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 252 str.

Pogačnik, A. 2007. Urejanje prostora po novem (Ali smo z novim zakonom dobili priložnost za bolj dinamičen in občanom prijaznejši razvoj v prostoru?). Urbani izziv, 18, 1/2: 118–121.

Polok (Podpora lokalnim pobudam za dobro življenje) – vključevanje javnosti, delovanje pobud: zaključna konferenca. 18. 11. 2009. Ljubljana, Inštitut za politike prostora.  
<http://polok.si/> (20. 4. 2010).

Poslovnik Državnega zbora 2002. 2002. Ljubljana, Državni zbor Republike Slovenije: 136 str.

Poslovnik Vlade RS. 2001. Ur. l. RS, 43/2001: 4780–4788.

Potter, P. 2004. Generalizing from the Unique: Bridging the Gap between Case-Based and Policy-Level Evaluation in the Governance of Neighbourhood Renewal. 6<sup>th</sup> Conference of the European Evaluation Society. <http://www.europeanevaluation.org> (20.10. 2008).

Površina občin, Teritorialne enote in hišne številke po občinah, Slovenija, letno, podatek za leto 2008. 2010. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.  
<http://www.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp> (19. 4. 2010).

Površina ozemlja, pokrovnost in raba tal, 1993. = Surface area, land cover and land use, 1993. Statistični letopis 2001. 2001. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije: str. 41.

Površina ozemlja, pokrovnost tal, 1997. = Surface area, land cover, 1997. Statistični letopis 2001. 2001. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije: str. 42.

Površina ozemlja in pokrovnost tal, določena planimetrično, 2001. = Surface area and land cover determined planimetrically, 2001. Statistični letopis 2005. 2005. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije: str. 37.

Površina ozemlja in pokrovnost tal, določena planimetrično, 2005. = Surface area and land cover determined planimetrically, 2005. Statistični letopis 2009. 2009. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije: str. 38.

Powell, W. W. 2007. The New Institutionalism. V: Clegg, S. (ur.), Bailey, J. (ur.). The International Encyclopedia of Organization Studies. Thousand Oaks, Sage Publishers:

Požeš, M. 2003. Prostorsko planiranje in urejanje naselij – kratek pregled vrste dokumentov, njihove vsebine in postopkov sprejemanja. Sporočilo za: Marot, N. 25. september 2003. Osebna komunikacija.

Prebivalstvo po starostnih skupinah in spolu, občine, Slovenija, polletno, podatek H2 2009. 2010. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

<http://www.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp> (19. 4. 2010).

Predlog »Smernic za pripravo novih predpisov«. 2008. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 40 str.

Pregled občin in njim pripadajočih prostorskih enot ter hišnih števil, 1. 1. 2009. Statistični letopis 2009. 2009. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.

<http://www.stat.si/letopis/LetopisVsebina.aspx?poglavje=31&lang=si&leto=2009> (20. 1. 2010).

Pregled po mestnih območjih (poglavje 32). Statistični letopis 2009. 2009. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije. <http://www.stat.si/letopis/2009/MP/32-09.pdf> (16. 1. 2010).

Programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov: opis področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov. 2008. Ljubljana, Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti: 49 str.

Projekt Statistike razvoja podeželja: Opredelitev ruralnih občin. 2010. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije. [http://www.stat.si/doc/sosvet/Sosvet\\_18/Sos18\\_s639-2006.doc](http://www.stat.si/doc/sosvet/Sosvet_18/Sos18_s639-2006.doc) (16. 1. 2010).

Prosen, A., Hudoklin, J., Perko, D. 2005. Terminološki slovar urejanja prostora: zaključno poročilo za projekt v okviru CRP »Konkurenčnost Slovenije 2001–2006«: osnutek terminološkega slovarja z naborom pojmov po strokovnih področjih in od A do Ž. Ljubljana, MOP, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, ZRC SAZU, Novo mesto, ACER – prostorsko načrtovanje, projektiranje in varstvo okolja: 307 f.

Prosen, A. 2010. Slovenija je kaotično polurbanizirano podeželje. Intervju opravil Rok Praprotnik. Dnevnikov objektiv, 23. 1. 2010.

Pryor, F. L. 2002. Quantitative Note on the Extent of Governmental Regulations in Various OECD Nations. *International Journal of Industrial Organization* 20, 5: 693–714.

Radaelli, C. M. 2004. How context matters: Regulatory quality in the European Union. Paper prepared for PSA Conference. Lincoln, 5.–8. april 2004.

[www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2004/Radaelli.pdf](http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2004/Radaelli.pdf) (13. 3. 2008).

Radaelli, C. M. 2005. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12, 5: 924–943.

Radej, B. 2009. O resoluciji, ki sama s seboj ni usklajena (kaj šele z državljanji). *Razgledi*. 13. 7. 2009. <http://razgledi.net/blog/2009/07/13/o-resoluciji-ki-sama-s-seboj-ni-usklajena-kaj-sele-z-drzavljani/#more-4297> (12. 8. 2009).

Rakar, I. 2003. Pravni vidiki ocenjevanja predpisov. V: Kocjančič, R. et al. X. Dnevi slovenske uprave. Portorož. 25.–27. september 2003. Ljubljana, Fakulteta za upravo: str. 321–334.

- Rakar, I. 2006. Etika, korupcija in pravo. V: Vlaj, S. (ur.). Etično upravljanje občin. Ljubljana, Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo: str. 23–49.
- Ratcliffe, J. 1974. An introduction to town and country planning. London, Hutchinson Educational: 378 str.
- Ravbar, M., Bole, D. 2003. Sistem urejanja prostora. Zaključno poročilo. Ljubljana, Geografski inštitut Antona Melika: 61 str.
- Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. 1995. Paris, Organisation for economic co-operation and development: 22 str.
- Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions. Working Party on Regulatory Management and Reform, Draft Report by the Secretariat. 2004. Paris, OECD: 161 str.
- Repič, K. 1990. Planiranje razvoja mest in naselij. V: Stanič, I. Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje. Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 14–21.
- Resolucija o normativni dejavnosti: osnutek. 2009. Ljubljana, MJU: 14 str.
- Rittel, H. W. J, Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, 4, 2: 155–169.
- Robinson, J. 2009. Redistributing the planning and development decision-making process: Community Based Planning in the city of Detroit 1994–2001: predavanje na simpoziju. Urban Planning Martin Luther King, Jr. Symposium Redistribution of Wealth through Urban Planning, 22. 1. 2009.
- Rogers, P. J. (ur.), Hacsí, T. A. (ur.), Petrosino, A. (ur.), Huebner, T. A. (ur.) 2000. Program theory in evaluation: challenges and opportunities. San Francisco: Jossey-Bass: 115 str.
- Rogers, P. J. 2000. Casual Models in Program Theory Evaluation. V: Rogers, P. J. (ur.), Hacsí, T. A. (ur.), Petrosino, A. (ur.), Huebner, T. A. Program theory in evaluation: challenges and opportunities. San Francisco, Jossey-Bass: str. 47–55.
- Rogers, P. J. 2008. Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. Evaluation 14, 1: 29–48.
- Rustja, B. 1999. K sistemu prostorskega planiranja (»na prelomu tisočletja«, a vendarle tudi »tukaj in zdaj«). V: Drozg, V. (ur.). Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: str. 67–70.
- Sabatier, P. A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policyoriented learning therein. Policy Sciences. 21, 2-3: 129–168.
- Sabatier, P. A. 1999. Theories of the policy process. Boulder, Westview Press: 289 str.

- Sabatier, P. A., Pelkey, N. 1987. Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking: An Advocacy coalition Framework. *Administration & Society* 19, 2: 236–263.
- Scharpf, F. W. 1986. Policy failure and institutional reform: why should form follow function? The institutional context of policy. *International Social Science Journal* 38, 2: 179-189.
- Schön, D. A. 1995. *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Aldershot, Arena: 374 str.
- Schram, S. F., Caterino, B. 2006. *Making Political Science Matter: Debating Knowledge, Research, and Method*. New York and London: New York University Press: 304 str.
- Scott, J. 1998. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, Yale University Press: 445 str.
- Seznam nosilcev urejanja prostora na državni ravni za področje občinskih prostorskih načrtov. 2010. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.  
[http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/prostor/zakon\\_o\\_prostorskem\\_nacrtovanju/](http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/prostor/zakon_o_prostorskem_nacrtovanju/) (15. 2. 2010).
- Simon, H. A. 1957. *Models of man, social and rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York, Wiley: 287 str.
- Simoneti, M. (ur.), Čelik, M. (ur.) 2004. *Trajektovo poročilo. Prostorska kultura 2003*. Ljubljana, Zavod za prostorsko kulturo.
- Sitar, M. 1999. Prostorski plan Slovenije – izziv in priložnost za razvoj prostorskega planiranja. V: Drozg, V. (ur.). *Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: zbornik referatov*. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov Slovenije: str. 21–25.
- Skupno stališče o predlogu ZPN-ja za širšo javnost. 2007. Ljubljana, Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije, Društvo krajinskih arhitektov Slovenije, UL FGG, UL BF, Zveza geodetov Slovenije, UI RS.
- Slaček, M. 1990. Lokacijska dokumentacija – ocena zakona in prakse s predlogi sprememb. V: Stanič, I. *Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora*. 11. Sedlarjevo srečanje. Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 48–51.
- STA, 2010. Žarničeva prednostna naloga bo boljše delovanje ministrstva. *ETC*, 16. 3. 2010.
- Sterguljc, R. 2010. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Maribor, Urbis, d.o.o., 6. 1. 2010. Osebna komunikacija.
- Strategic Objectives 2005–2009, Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security. COM (2005) 12 final. 2005. Brussels, Council of European Commission: 23 str.
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. 2004. Bartol, B. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje, Urad za prostorsko planiranje: 75 str.

- Strupeh Papež, I. 2009. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Ljubljana, Kaliopa, informacijske rešitve, d.o.o., 9. 12. 2009. Osebna komunikacija.
- Stufflebeam, D. L. 2004. The 21<sup>st</sup> Century CIPP Model. V: Alkin, M. C. (ur.). Evaluation Roost. Newbury Park, Sage: str. 245–266.
- Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). 2007. Sposobnost regulativnega vodenja v Sloveniji. OECD, Pariz, Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 63 str.
- Škerlep, A. 2002. Javnost, javno mnenje in diskurzivna racionalnost. Družboslovne razprave 18, 41: 153–169.
- Šolc, U. 2010. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Domžale, Oikos, d. o. o., 7. 1. 2010. Osebna komunikacija.
- Tečaji združenja bank Jugoslavije 1973–1991. 2010. <http://www.bsi.si/financni-podatki.asp?MapaId=430> (29. 3. 2010).
- Teritorialna agenda Evropske unije. 2007. <http://www.bmvbs.de/en/Spatial-development/-2950/Territorial-Agenda-of-the-EU.htm> (5. 1. 2008).
- The Dutch Approach. Legislative Burden Department (IPAL). 2004. Maastricht, Ministry of Finance.
- Transport Act 2000: Regulatory impact assessment. 2000. London: National Audit Office.
- Trbižan, G. 2006. E-participacija na državnem nivoju. <http://uiraziskovalci.uirs.si/mojcag/participacija/E-participacija.pdf> (10. 8. 2009).
- The Treaty of Amsterdam. 1997. Amsterdam, Members countries of the EU: 81 str.
- Dekleva, J. 1990. Izhodišča za oblikovanje sistema urejanja prostora. V: Stanič, I. (ur.). Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: str. 1–7.
- Tretje kohezijsko poročilo. 2004. European Commission, DG Regional Policy. [http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban\\_Policy/Social\\_inclusion\\_and\\_integration/Third-cohesion-report\\_1004.html](http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Third-cohesion-report_1004.html) (3. 4. 2008).
- Turnšek, N. 2008. Subjektivne teorije o otroštvu in vzgoji. Ljubljana, Pedagoška fakulteta: 212 str.
- Umanotera poročila – Ogledalo vladi 2006, praksa in značilnosti sodelovanja s civilno družbo. 2007. Ljubljana, Umanotera in Pravno-informacijski center za nevladne organizacije: 40 str.
- Uredba o vsebini poročila o stanju na področju urejanja prostora in minimalnih enotnih kazalnikov. Ur. l. RS, št. 107/2004: 12817-12831.
- Urejanje prostora in graditev objektov. 2003. Ljubljana, UL RS: 272 str.
- Urejanje prostora, graditev objektov: z uvodnimi pojasnili. 2003. Ljubljana, UL RS: 520 str.
- US principles and guidelines. Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. 2003. Impact Assessment and Project Appraisal, 21, 3: 231–250.

Ustava Republike Slovenije. 6. dopolnjena izdaja. 2007. Ljubljana, GV založba: 174 str.

Vahtar, M. 2002. Načrtovalske igre: tehnike in metode vključevanja javnosti v procese odločanja, ki zadevajo okolje in njegov razvoj. Domžale, ICRO: 51 str.

Vanclay, F. 2003. International Principles for Social Impact Assessment. IAIA, Special Publication Series 2: 8 str.

Verbajs, M., Forbici, G., Divjak, T. 2009. Pripombe na predlog Resolucije o normativni dejavnosti. Ljubljana, CNVOS, PIC.

Verma, N. 2007. Institutions and planning. Amsterdam ; Boston, Elsevier: 233 str.

Versiegelung von Flächen – ein schleichender Prozess. 2010. Freistaat Thüringen  
Landentwicklungsverwaltung.

<http://www.thueringen.de/de/landentwicklung/aufgaben/flaechenhaushaltspolitik/> (30. 3. 2010).

Virant, G. 2004. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani: 228 str.

Vloga za podajo dopolnilnih smernic nosilcem urejanja prostora za pripravo dopoljenega osnutka Občinskega prostorskega načrta Občine Ajdovščina (OPN Ajdovščina). 2009. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor. <http://arhiv.mm.gov.si> (15. 5. 2009).

Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine. 2000. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje: 40 str.

Weaver, C., Jessop, J., Das, V. 1985. Rationality in the public interest: notes towards a new synthesis. V: Breheny, M. J. (ur.), Hooper, A. J. (ur.). Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban & Regional Planning. London, Pion Limited: str. 145–165.

Weber, M. 1964. Max Weber, the theory of social and economic organization. New York, Free Press: 436 str.

White paper on European governance (Bela knjiga o upravljanju), COM(2001) 428 final. 2001. Brussels, Commission of the European Communities: 35 str.

Wildavsky, A. 1973. If planning is everything, maybe it's nothing. Policy Sciences 4, 2: 127–153.

Zabeležka dodatnega strokovnega izobraževanja na temo »Vprašanja in možne rešitve v zvezi s pripravo OPN«. 2009. Ljubljana, Zbornica za arhitekturo in prostor.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). UL RS št. 110/2002: 13084–13132.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). UL RS št. 94/2007: 4692.

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (ZPUP). UL RS št. 48/1990.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). UL RS št. 33/2007: 4585–4602.



Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-A). UL RS št. 108/2009: 14789–14792.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN). UL SRS št. 18/1984.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP). UL SRS št. 18/1984.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). UL SRS št. 110/2002: 13057–13083.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). UL RS št. 41/2004.

Zakrajšek, F. J. 1990. Zapisi ob preobrazbi sistema planiranja in urejanja prostora. V: Stanič, I. (ur.). Prispevki za razvoj sistema urejanja prostora. 11. Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6.–7. december 1990. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Samostojne priloge.

Zakrajšek, F., Maher, I., Zakrajšek, P., Vodeb, V., Gosar, L. (2002). Razvoj in implementacija regionalnega simulacijskega modela za ljubljansko urbano regijo: [1. faza]: regionalni simulacijski model. Ljubljana, UIRS: 98 f.

Zavodnik Lamovšek, A. 2003. Prostorsko planiranje na poti k sistemski ureditvi. Urbani izziv 14, 1: 15–20.

Zoete, P., Spit, T. 2007. Dutch planning. Facing a New Spatial Planning Act in the Netherlands. V: Lieto, L. (ur.). Book of abstracts. Planning for the risk society. Congress of the Association of European Schools of Planning, Naples, 10.–14. julij 2007. Naples, AESOP, University of Napoli "Federico II": str. 149.

Zourek, H. 2004. Objectives and Main Components of the Lisbon Strategy with a Zoom on Better Regulation. Seminar »Tools for building a competitive regulatorx environment«. Maastricht, EIPA, 18. oktober 2004.

Železnik, M. 2009. Intervju o izvajanju prostorske zakonodaje. Maribor, ZUM, d.o.o., 16. 12. 2009. Osebna komunikacija.

## **PRILOGE**

Marot, N. 2010. Presoja vloge ... zakonodaje v ... sistemu prostorskega planiranja  
Dokt. dis. – UNI. Ljubljana, UL, FGG, Katedra za prostorsko planiranje, IPŠPUP.

---

## Priloga A: Vprašalnik za občine

*Spoštovani,*

*pred vami je vprašalnik, s katerim želim pridobiti podatke za oceno kakovosti prostorske zakonodaje (Zakon o prostorskem načrtovanju, v nekaterih vprašanjih tudi Zakon o urejanju prostora), možnostih njenega izvajanja in dejanskem stanju prostorskega planiranja na lokalni ravni. Jedro vprašalnika je sestavljeno iz 26 vprašanj različnega tipa, ki pokrivajo teme, kot so prostorski cilji, razumevanje zakonodaje, sodelovanje z javnostjo in drugi. Nekatera vprašanja se nanašajo na splošno na slovenski sistem prostorskega planiranja, ki ga sestavlja več elementov, kot so zakonodaja, deležniki, investitorji, uprava in drugi, nekatera pa na dejansko situacijo v vaši občini. Če je pri zaprtih vprašanjih možnih več odgovorov, je to posebej zapisano. Kar nekaj vprašanj je takih, kjer je treba določen pojav, proces, značilnost vrednotiti na lestvici od 0 do 4 oziroma od 0 do 3. Pomen posameznih številskih vrednosti je vedno obrazložen na začetku vprašanja. Če bi želeli k posameznemu izboru kaj dopisati, lahko to storite s pomočjo opombe. Izpolnjevanje vprašalnika vzame približno pol ure. Zbrani podatki bodo obdelani v okviru praktičnega dela doktorske raziskave, katere povzetek bo posredovan tudi vam in ostali zainteresirani javnosti.*

### I OCENA PROSTORSKE ZAKONODAJE

**1. Kateri opis najbolje povzame značilnosti prostorskega planiranja v vaši občini. Izberete lahko eno možnost.**

- Osnovna naloga prostorskega planiranja je, da jasno in nedvoumno določi rabo zemljišč v občini.
- Osnovna naloga prostorskega planiranja je, da koordinira razvojne dejavnosti, povezane s prostorom, in zagotavlja pogoje za njihovo izvajanje.
- Osnovna naloga prostorskega planiranja je, da investitorjem omogoča čim lažje izvajanje projektov.
- Osnovna naloga prostorskega planiranja je, da zagotavlja čim višjo kakovost bivanja za prebivalce in trajnostni razvoj družbe.

**2. Obkrožite, katero vrsto težav ste imeli pri razumevanju obeh prostorskih zakonov pri svojem delu. Obkrožite jih lahko več.**

**ZUreP-1:**

- Z razumevanjem določil in besedila zakonodaje ni bilo težav.
- Besedilo zakona je nejasno in zapleteno. (vsebinsko razumevanje)
- Besedilo zakona je težko berljivo. (slogovno razumevanje)
- Določila in naloge občine v zakonu niso dosledno (enolično) določene.
- Razdelitev nalog med različnimi ravnmi uprave ni jasna.
- Izrazi, uporabljeni za posamezne pojme oziroma prostorske pojave, niso ustrezni.
- Drugo:

**ZPNačrt:**

- Z razumevanjem določil in besedila zakonodaje ni bilo težav.
- Besedilo zakona je nejasno in zapleteno. (vsebinsko razumevanje)
- Besedilo zakona je težko berljivo. (slogovno razumevanje)
- Določila in naloge občine v zakonu niso dosledno (enolično) določene.
- Razdelitev nalog med različnimi ravnmi uprave ni jasna.
- Izrazi, uporabljeni za posamezne pojme oziroma prostorske pojave, niso ustrezni.
- Drugo:

**3. V primerih, ko besedilo zakona ni bilo jasno, na kakšen način in kje ste pridobili dodatna pojasnila za njihovo razrešitev?**

**4. Izberite najustreznejše poimenovanje oziroma besede, ki povzame zapisano izjavo. Ne ozirajte se na opredelitve v zakonu, ampak predvsem na vašo kritično presojo.**

<b>Opredelitev</b>	<b>Izbor</b>
1. Prostorski akt, ki prikazuje prihodnji prostorski razvoj določenega območja.	a) prostorski plan b) prostorski načrt
2. Oseba, ki na (mestni) občini skrbi za urejanje prostora.	a) občinski planer b) občinski urbanist c) občinski načrtovalec d) prostorski načrtovalec e) mestni arhitekt
3. Območje z enotnimi značilnostmi prostora, na katerem se določi namenska raba in dopustna izraba prostora ter razvojne omejitve.	a) ureditveno območje b) enota urejanja prostora
4. Interdisciplinarna dejavnost, s katero se na podlagi razvojnih usmeritev ob upoštevanju javnih koristi varstva okolja, ohranjanja narave, varstva živali in naravnih dobrin, varstva premoženja in kulturne dediščine načrtujejo posegi v prostor.	a) prostorsko načrtovanje b) prostorsko planiranje c) urbanistično načrtovanje
5. Razvoj, ki zadošča potrebam današnjih generacij, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam.	a) sonaravni razvoj b) trajnostni razvoj c) vzdržni razvoj

**5.a Ocenite, v kolikšni meri občinski oddelek za okolje in prostor kadrovsko ustreza potrebam prostorskega planiranja na občinski ravni.**

1                      2                      3                      4                      5  
popolnoma neustrezen    neustrezen    delno ustrezen    ustrezen    zelo ustrezen

**5.b Kateri strokovni profili in koliko oseb je trenutno zaposlenih v oddelku za okolje in prostor?**

**5.c V primeru da nimate oddelka za okolje in prostor, napišite, kdo (po delovnem mestu) je pri vas zadolžen za prostorsko načrtovanje.**

**5.č Ste od leta 2003 dalje za področje urejanja prostora odprli kakšno dodatno delovno mesto?**

**5.d Kateri profil in koliko dodatnih oseb bi še potrebovali na oddelku/občini za potrebe urejanja prostora?**

**6.a Če je vaša občina nastala z odcepitvijo od večje občine v obdobju od leta 1993 dalje, ocenite, prosim, kaj se je zgodilo s kakovostjo prostorskega načrtovanja po odcepitvi.**

1. Kakovost se je zmanjšala.
2. Kakovost se je zvečala.
3. Kakovost upravljanja se ni spremenila.

**6.b Če ste odgovorili z 1 ali 2, opišite te spremembe.**

**7.a** Ovrednotite, v kolikšni meri posamezne skupine prebivalstva vplivajo na prostorski razvoj (vsebinsko prostorskih načrtov, razvojne odločitve) vaše občine. Ocenite na lestvici od 0 do 4, pri čemer 4 pomeni zelo velik vpliv.

	zelo majhen vpliv	majhen vpliv	ni majhen, ni velik vpliv	velik vpliv	zelo velik vpliv
občinski svet	0	1	2	3	4
Prebivalci	0	1	2	3	4
okoljevarstvene nevladne organizacije	0	1	2	3	4
investitorji	0	1	2	3	4
druge nevladne organizacije	0	1	2	3	4
občinski planerski oddelek	0	1	2	3	4
Župan	0	1	2	3	4
regionalna razvojna agencija	0	1	2	3	4
ministrstvo za okolje in prostor	0	1	2	3	4
sektorska ministrstva, kot je ministrstvo za promet, kmetijstvo itd.	0	1	2	3	4

**7.b** Vpliv tistih, ki ste jim pripisali vrednost 3 ali 4, prosim, opišite podrobneje.

**8.a** Katere prostorske ukrepe, opredeljene v ZUreP-1 in ZPNačrt, ste v letih od 2003 že uporabili in kolikokrat? Navedite vsaj eno situacijo, v kateri ste prostorski ukrep uporabili.

Instrument	Število primerov uporabe	Primer problema
a) razlastitev	_____	_____
b) komasacija	_____	_____
c) urbanistična pogodba	_____	_____
č) zakonita predkupna pravica občine	_____	_____
d) ukrepi pri prenovi	_____	_____

**8.b** Kakšen je po vašem pomen teh prostorskih ukrepov pri zagotavljanju večje kakovosti prostora, ustrežnejšega urejanja prostora? Bi potrebovali še kakšen nov prostorski ukrep/instrument? Vaše predloge zapišite pod Drugo.

	zelo majhen	majhen	ni majhen, ni velik	velik	zelo velik
a) razlastitev	0	1	2	3	4
b) komasacija	0	1	2	3	4
c) urbanistična pogodba	0	1	2	3	4
č) zakonita predkupna pravica občine	0	1	2	3	4
d) ukrepi pri prenovi	0	1	2	3	4
Drugo:					

**9. Spodaj je opisanih nekaj problemov slovenskega prostorskega razvoja. Pri vsakem zapišite, kateri dejavniki so po vašem mnenju pripeljali do prikazane situacije in kako bi se problem dalo najbolje rešiti.**

Opis problema	Dejavniki	Predlog reševanja
jumbo plakati, locirani izven območij zgoščene poselitve, sredi travnika na podeželju in na objektih kulturne dediščine, npr. na kozolcu		
propadajoči, neposeljeni stanovanjski objekti		
zastoji na slovenskih (avto)cestah		
neupoštevanje arhitekturnih meril, na primer neustrezne barve fasad, neustrezna raba gradbenih materialov		
črne gradnje		
neustrezno umeščene obrtno-industrijske cone		
številske novogradnje – spalne soseske v vaških naseljih		

**10. Kako uspešno prostorska zakonodaja omogoča reševanje naslednjih problemov prostorskega razvoja:**

	zakonodaja se problema ne dotika	neuspešno	deloma uspešno	uspešno	zelo uspešno
nenadzorovano širjenje urbanih območij	0	1	2	3	4
nenadzorovano širjenje individualne gradnje	0	1	2	3	4
propadanje mestnih jeder	0	1	2	3	4
nezadovoljiv javni transport	0	1	2	3	4
opuščanje kmetijske rabe	0	1	2	3	4
neustrezno upravljanje z odpadki	0	1	2	3	4
degradirana urbana območja	0	1	2	3	4
neučinkovita energetska oskrba	0	1	2	3	4
posledice podnebnih sprememb	0	1	2	3	4
prekomerna raba naravnih virov	0	1	2	3	4
razvrednotenje krajine	0	1	2	3	4

**11. Na katere dosežke urejanja prostora ste ponosni v vaši občini?**

**12. Ocenite, v kolikšni meri so doseženi naslednji cilji urejanja prostora v vaši občini:**

	ni med cilji	cilj ni dosežen	cilj je delno dosežen	cilj je dosežen
racionalni in učinkovit prostorski razvoj	0	1	2	3
trajnostni razvoj	0	1	2	3
ohranjanje prepoznavnih značilnosti prostora	0	1	2	3
ohranjanje narave	0	1	2	3
ohranjanje kulturne dediščine	0	1	2	3
razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij	0	1	2	3
skladen razvoj območij s skupnimi prostorskorazvojnimi značilnostmi	0	1	2	3
prostorski razvoj, usklajen s prostorskimi omejitvami	0	1	2	3
prenova obstoječega namesto gradnje novega	0	1	2	3
sanacija in revitalizacija degradiranega prostora	0	1	2	3
medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij	0	1	2	3
povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi	0	1	2	3
varstvo okolja	0	1	2	3
preudarna raba naravnih virov	0	1	2	3
zagotavljanje zdravja prebivalcev	0	1	2	3
kakovostno bivalno okolje	0	1	2	3
obramba države in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	0	1	2	3

**13. V kolikšni meri in na katerih področjih sodelujete z različnimi deležniki v sistemu prostorskega planiranja pri reševanju prostorskih problemov? Če smo pozabili zapisati katerega od njih, a z njim sodelujete, ga dopišite v dodatni vrstici. Za posameznega deležnika, s katerim sodelujete, prosimo, ocenite še kakovost sodelovanja.**

Deležnik	Pogostost sodelovanja				Kakovost sodelovanja				
	nikoli	izjemoma	včasih	pogosto	zelo slabo	slabo	ni slabo, niti dobro	dobro	zelo dobro
sosejne občine	0	1	2	3	0	1	2	3	4
regionalna razvojna agencija	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Služba RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Ministrstvo za okolje in prostor	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Ministrstvo za upravo	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Ministrstvo za regionalni razvoj	0	1	2	3	0	1	2	3	4



Deležnik	Pogostost sodelovanja				Kakovost sodelovanja				
	nikoli	izjemoma	včasih	pogosto	zelo slabo	slabo	niti slabo, niti dobro	dobro	zelo dobro
Lokalne nevladne organizacije	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Ministrstvo za kmetijstvo	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Ministrstvo za promet	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Ministrstvo za gospodarstvo	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Drugo:	0	1	2	3	0	1	2	3	4
Drugo:	0	1	2	3	0	1	2	3	4

14.a V kateri fazi izdelave občinskega prostorskega načrta (OPN) ste trenutno?

14.b Na kakšne težave ste naleteli pri izdelavi občinskega prostorskega načrta (OPN)?

15. Katere cilje ima vaša občina na področju urejanja prostora? katerih načel se držite pri urejanju prostora?

16. Ocenite, koliko sredstev je občina porabila dodatno zaradi spremembe prostorske zakonodaje in za katere dejavnosti (spremembo starih občinskih prostorskih načrtov, dodatna izobraževanje – seminarje, udeležbo na javnih predstavitev, ...).

17. S pomočjo katerih medijev v vaši občini poskrbite, da je javnost obveščena o dogajanju na področju urejanja prostora?

- dnevni časopis
- lokalno glasilo
- lokalni radio
- lokalna TV
- spletna stran občine
- drugo:

18. Izberite opis, ki najprimerneje opisuje stopnjo sodelovanja javnosti v vaši občini. Izberete lahko en odgovor.

- Informiranje** – javnost s pomočjo informacijskih listov in spletnih strani obvestimo o načrtih in projektih prostorskega razvoja ter ji tako omogočimo razumevanje problema, alternativ, možnosti in rešitev.
- Posvetovanje** – javnost obvestimo o načrtih in jo povabimo k posredovanju stališč in želja v okviru javnih razprav, fokusnih skupin, anket in ji tako omogočimo pisno in ustno posredovanje pripomb. Kasneje jo obvestimo o vplivu prispevkov na končno odločitev.

- 3) **Vključevanje** – javnost vključimo v celoten načrtovalski proces že v samem začetku, največkrat s pomočjo delavnic in tako skupaj iščemo alternativne rešitve ter javnost tudi seznanimo o vplivu njenih prispevkov na odločitve.
- 4) **Sodelovanje** – vzpostavimo partnersko sodelovanje z javnostjo, saj želimo neposredne nasvete in ustvarjalne rešitve pri oblikovanju alternativ ter poskrbimo, da predloge maksimalno upoštevamo.
- 5) **Prenos odločevalske moči na javnost** – celoten proces in končno odločitev o posameznem projektu prepustimo javnosti.

**19. Ali ste sodelovali pri pripravi nove prostorske zakonodaje? Če ste, napišite, prosim, na kakšen način: udeležba na posvetu ali razpravi, pisna pripomba, drugo:**

**Način udeležbe**

2007: da/ne

2003: da/ne

---

---

**20. Opredelite vaše strinjanje z naslednjimi trditvami:**

	sploh se ne strinjam	ne strinjam se	delno se strinjam	strinjam se	popolnoma se strinjam
Sodelovanje javnosti je ključno za uspešno prostorsko načrtovanje.	0	1	2	3	4
Sodelovanje javnosti je potrebno, vendar le takrat, kadar stroka ne najde ustrezne rešitve.	0	1	2	3	4
Sodelovanje javnosti bolj ovira prostorski razvoj, kot mu koristi.	0	1	2	3	4
Sodelovanje javnosti je potrebno za zagotavljanje javnega interesa.	0	1	2	3	4
Sodelovanje javnosti onemogoča hitrejšo postopke urejanja prostora.	0	1	2	3	4
Sodelovanje javnosti pripomore k boljšim rešitvam prostorskih ureditev.	0	1	2	3	4
Sodelovanje javnosti je v veliki meri namenjeno izpolnjevanju interesov posameznikov z ekonomsko in vplivno močjo.	0	1	2	3	4

**21. Katera poved najbolje opisuje razmerje med politiko in prostorskim načrtovanjem.**

- Prostorsko planiranje služi politiki za doseganje njenih ciljev, torej ji je podrejeno.
- Prostorsko planiranje in politika skupaj skrbita za trajnostni prostorski razvoj občine.
- Prostorsko planiranje pogojuje prostorski razvoj občine, politika poskrbi za njegovo udejanjanje.

**22. Ocenite pojavnost navedenih prostorskih procesov v vaši občini, pri čemer 0 pomeni, da se proces ne pojavlja, 3 pa da je proces izrazito prisoten in zahteva čimprejšnje ukrepanje.**

	Proces se ne pojavlja	Proces je prisoten, a ni problematičen	Proces je prisoten in je problematičen	Proces izrazito prisoten, zahteva čimprejšnje ukrepanje
propadanje objektov z neurejenim lastništvom	0	1	2	3

uničevanje kulturne dediščine	0	1	2	3
uničevanje naravne dediščine	0	1	2	3
neupoštevanje tipologije gradnje	0	1	2	3
neustrezno nameščeni reklamni jumbo plakati	0	1	2	3
Suburbanizacija	0	1	2	3
onesnaževanje okolja	0	1	2	3
opuščanje kmetijskih površin	0	1	2	3
razpršeno lastništvo parcel	0	1	2	3
neustrezen in nezadosten javni promet	0	1	2	3
nakupovanje nepremičnin s strani tujcev	0	1	2	3
dvig cen nepremičnin	0	1	2	3
pomanjkanje zemljišč za gradnjo	0	1	2	3
drugo:	0	1	2	3

**23. Če kdo omeni prostorsko zakonodajo, na kaj pomislite?**

**24. V kolikšni meri velja posamezna značilnost dobre zakonodaje in upravljanja za Zakon o prostorskem načrtovanju?**

	sploh ne velja	ne velja	delno velja	velja	popolnoma velja
<b>RAZUMLJIVOST:</b> Zakonodaja je jasna in enostavna za razumevanje ter prijazna za uporabnika. Definicije in naloge so enolično in dosledno določene.	0	1	2	3	4
<b>IZVEDLJIVOST:</b> Določila in naloge zakonodaje so opredeljene tako, da v obstoječem sistemu prostorskega planiranja in širšem družbene okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so bili pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri.	0	1	2	3	4
<b>UČINKOVITOST:</b> Zakonodaja v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor.	0	1	2	3	4
<b>SPREJEMLJIVOST:</b> Zakonodajo tako oblast kot širša družbena skupnost priznavata za upravičeno, potrebno in ustrezno.	0	1	2	3	4
<b>TRANSPARENTNOST, ODPRTOST:</b> Proces priprave, sprejemanja in izvajanja zakonodaje vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo v procesu dostop do vseh informacij in gradiv, potrebnih za odločanje, končni rezultat pa predstavlja doseženo soglasje enakovredno obravnavanih deležnikov.	0	1	2	3	4
<b>TRAJNOSTNI RAZVOJ:</b> Zakonodaja spodbuja trajnostni razvoj, to je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim potrebam.	0	1	2	3	4

**25. V kolikšni meri se kot občinski načrtovalec/odgovorni za urejanje prostora strinjate s spodnjimi izjavami:**

	sploh se ne strinjam	ne strinjam se	delno se strinjam	stri- njam se	v celoti se strinjam
Za uspešne rezultate prostorskega planiranja je pomemben strateški vidik, zato mora vsaka občina imeti tudi strateški prostorski načrt.	0	1	2	3	4
Podatki o prostoru morajo biti javno dostopni, zato da lahko plan, pobude pripravi vsakdo (posamezniki, institucije in drugi), ki ima za to interes.	0	1	2	3	4
Prostorsko planiranje potrebujemo kot dejavnost, ki poskrbi za prerazporeditev virov in enakopravnost vseh razredov, torej so viri in storitve na voljo tudi robnim družbenim skupinam.	0	1	2	3	4
Prostorsko planiranje je primarno dejavnost, ki mora zagotoviti dialog med interesnimi skupinami, v okviru katerega se izoblikujejo rešitve za prostorske ureditve.	0	1	2	3	4
Da sprejmemo dobro prostorsko rešitev, moramo izdelati več alternativ, ki jih ovrednotimo in izberemo najustreznejšo.	0	1	2	3	4
Prostorsko planiranje je nepotrebno, saj s prostorom lahko uspešno upravljajo tudi sektorji.	0	1	2	3	4
Glavni namen prostorskega planiranja je zaščita javnega interesa.	0	1	2	3	4
V demokratični družbi bi morale biti prostorsko planiranje v celoti izraz, želja ljudi.	0	1	2	3	4
Prostorsko planiranje najbolj služi interesom kapitala in ne javnemu interesu.	0	1	2	3	4
Prostorsko planiranje mora biti celostno, torej mora dolgoročno opredeliti ne samo rabo zemljišč, ampak tudi cilje razvoja lokalne skupnosti skupaj in po posameznih področjih, kot so promet, stanovanja idr.	0	1	2	3	4
Zaradi kompleksnosti problemov v prostorskem planiranju, prepleta dejavnikov in povezav med pojavi težko pridemo do rešitve problema, ki bi enakovredno upoštevala vse danosti prostora in interese vseh deležnikov.	0	1	2	3	4
Zaradi kompleksnosti planiranja nikoli ne moremo spoznati vseh značilnosti pojava in okoliščin, v katerih načrtujemo. Zato se največkrat odločamo na podlagi nepopolnih informacij oziroma na podlagi robnih značilnosti, ki alternative razlikujejo med seboj.	0	1	2	3	4
Spremembe v načinu delovanja občin na področju prostorskega planiranja lahko dosežemo le prek določil, zapisanih v zakonodaji.	0	1	2	3	4

V Sloveniji potrebujemo regionalno raven  
prostorskega planiranja, saj državna in lokalna  
trenutno ne zadostujeta za urejanje prostora.

	0	1	2	3	4
--	---	---	---	---	---

## **II OSNOVNI PODATKI**

Izpolnite rubrike.

**26.a Izobrazba:**

**26.b Delovno mesto:**

**27. Občina:**

**28. Trajanje sedanje zaposlitve:**

**29. Izkušnje v prostorskem planiranju:**

**a) V letih:**

**b) Opisno:**

**Na koncu lahko dodate še kaj, česar nismo vključili v vprašalnik, a se vam zdi pomembno v zvezi z izvajanjem prostorske zakonodaje na lokalni ravni.**

## **Priloga B: Predloga za intervju**

### **VPRAŠANJA ZA INTERVJU (načrtovalska podjetja)**

**1. Za začetek bi vas prosila, če lahko na kratko predstavite vaše podjetje. Kako veliko je vaše podjetje po številu zaposlenih, kakšna je njihova struktura? Kakšna je vaša naloga v podjetju? Koliko let že delate v prostorskem načrtovanju?**

Kot veste, je tema današnjega pogovora prostorska zakonodaja (zakon o prostorskem načrtovanju s pripadajočimi dokumenti oziroma zakon o urejanju prostora pri vprašanjih o pretekli dejavnosti). **2. Na kaj pomislite, če vam kdo omeni prostorsko zakonodajo?**

**3. Kako bi na splošno ocenili vlogo zakonodaje (mišljena sta predvsem ZPNačrt in prejšnji ZUreP-1) v sistemu prostorskega načrtovanja proti drugim dejavnikom, na primer kapitalu, investitorjem, politični oblasti (župan), izobrazbi in prepričanju odločevalcev, potrebam prebivalstva in civilne iniciative? Bi morala biti vloga večja/manjša?**

**4. Bi rekli, da je problem upravljanja prostora v prostorski zakonodaji kot pravnem aktu ali v njenem izvajanju?**

**5. Ali ste sodelovali pri pripravi nove prostorske zakonodaje (2003, 2007)? Če da, na kakšen način?**

Vsakemu pravnemu dokumentu lahko pripišemo določene značilnosti, ga ocenimo po določenih kriterijih. Eden izmed njih je razumljivost. **6. Ali menite, da je prostorska zakonodaja razumljiva? Ali vam kaj pri njenem razumevanju še posebej povzroča preglavice? Na primer, so pojmi v zakonodaji enolično določeni? Kaj pa naloge posameznih akterjev?**

**8. Kako bi glede na vaše izkušnje ocenili sposobnost slovenskih občin za izvajanje zakonodaje? Ali zakonodaja s svojimi določili to (finančne, kadrovske vire, znanje in drugo) upošteva? Bi morala za podeželske in mestne občine veljati različna določila glede obvez na področju prostorskega načrtovanja?**

Prosila bi vas, če na kratko opišete vaše sodelovanje z občinami. **9. Ali veliko sodelujete z njimi? Če da, s katerimi? In za kakšne projekte?**

**10. Kako dolg je običajno postopek celotne priprave OPN od začetne analize do sprejetja v občinskem svetu?**

Sedaj bi spregovorili o načinu vašega dela. **11. Ali spreminjanje zakonodaje (ZUreP-1, ZPNačrt) kaj vpliva na vaš način dela v procesu priprave prostorskih aktov, strokovnih podlag?**

**12. Prosila bi vas, če bi lahko na kratko opisali, kako po navadi pristopite k izdelavi OPN. Katerim načelom pri tem sledite? S kom sodelujete?**

**13. S kom pri tem sodelujete? Kako bi ocenili kakovost tega sodelovanja?**

**14. Bi za potrebe izvajanja nalog s področja občinskega prostorskega načrtovanja potrebovali dodaten kader?**

**15. Če lahko ocenite, kolikšen delež prihodka vašega podjetja okvirno predstavljajo projekti, naloge, povezane z dokumenti, ki jih predvideva ZUreP/ZPNačrt? Ali lahko razmejite deleže med SPN&OPN, strokovnimi podlagami in CPVO? Ali se je ta delež ob spremembi zakonodaje kaj spremenil?**

Sedanji trendi v načinu priprave politik in drugih dokumentov poudarjajo sodelovanje javnosti. **16. Bi lahko na kratko opisali, katere metode sodelovanja javnosti uporabljate pri pripravi planov in strokovnih podlag?**

Poleg sodelovanja javnosti se v prostorskem načrtovanju veliko govori o trajnostnem razvoju. **17. Ali menite, da je to ustrezen splošni cilj slovenskega prostorskega načrtovanja oziroma v slovenskem prostoru prevladujejo druge prostorskorazvojne smernice? Ali prostorska zakonodaja napeljuje deležnike v prostorskem načrtovanju k trajnostnim rešitvam?**

Za konec še nekaj vprašanj, ki se navezujejo na potencialne spremembe prostorske zakonodaje. V novem zakonu o prostorskem načrtovanju je strateška raven načrtovanja zapostavljena. **18. Ali menite, da v Sloveniji sploh potrebujemo strateško prostorsko načrtovanje?**

Prav tako je v novem zakonu zanemarjena regionalna raven. **19. Ali se vam zdi smotrno, da v Sloveniji poleg državnih in občinskih prostorskih načrtov uvedemo še obvezne regionalne prostorske načrte, vezane bodisi na obstoječe razvojne (statistične) regije oz. pokrajine?**

**20. Če bi imeli možnost pripravljati/dopolnjevati prostorsko zakonodajo, katere spremembe bi predlagali glede na trenutno stanje?**

Teoretična presoja prostorske zakonodaje, kot sem jo zasnovala v nalogi, temelji na šestih kriterijih, ki so razumljivost, izvedljivost, sprejemljivost, učinkovitost, transparentnost in trajnostni razvoj. **21. Vsak kriterij vam bom na kratko opisala, vi pa na lestvici od 0 do 4 prosim ocenite, koliko zakon o prostorskem načrtovanju ustreza posameznemu kriteriju dobre zakonodaje. 0 pomeni, da kriterij za zakon sploh ne velja, 4 pa da kriterij za zakon popolnoma velja.**

[0 – kriterij ne velja, 1 – ne velja, 2 – delno velja, 3 – velja, 4 – popolnoma velja]

#### **KRITERIJI**

**RAZUMLJIVOST:** Zakonodaja je jasna in enostavna za razumevanje ter prijazna za uporabnika. Definicije in naloge so enolično in dosledno določene. \_\_\_\_\_

**IZVEDLJIVOST:** Določila in naloge zakonodaje so opredeljene tako, da v obstoječem sistemu prostorskega načrtovanja in širšem družbenem okolju ni ovir za njihovo izvedbo, saj so bili pri pripravi upoštevani vsi obstoječi viri. \_\_\_\_\_

**UČINKOVITOST:** Zakonodaja v največji možni meri dosega opredeljene cilje in rešuje obstoječe probleme z najmanjšo porabo stroškov in največjimi koristmi za družbo, gospodarstvo in prostor. \_\_\_\_\_

**SPREJEMLJIVOST:** Zakonodajo tako oblast kot širša družbena skupnost priznavata za upravičeno, potrebno in ustrezno. \_\_\_\_\_

**TRANSPARENTNOST, ODPRTOST:** Proces priprave, sprejemanja in izvajanja zakonodaje vključuje sodelovanje vseh deležnikov, ki imajo v procesu dostop do vseh informacij in gradiv, potrebnih za odločanje, končni rezultat pa predstavlja doseženo soglasje enakovredno obravnavanih deležnikov. \_\_\_\_\_

**TRAJNOSTNI RAZVOJ:** Zakonodaja spodbuja trajnostni razvoj, to je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim potrebam. \_\_\_\_\_

Najlepša hvala za sodelovanje.