

Kazalo

Uvodnik

Boštjan KERBLER.....	4
Revija <i>Urbani izziv</i> , posebna izdaja 2012	

Strokovni članki

Alma ZAVODNIK LAMOVŠEK, Nina KERPAN, Mojca FOŠKI	5
Spremembe namenske rabe prostora glede na razvoj slovenske prostorske zakonodaje v obdobju 1984–2007	
Jože KOS GRABAR	18
Družbeni vidiki trajnosti in občinski prostorski planski akti	
Maja SIMONETI, Petra VERTELJ NARED	25
Urbanistično načrtovanje otroških igrišč v novih občinskih prostorskih načrtih	
Jože KAVČIČ.....	34
Urbanistično načrtovanje in pogoji izvedbe projektov	
Gregor GRMEK, Alenka TEMELJOTOV SALAJ.....	50
Vpliv zakona o varstvu kulturne dediščine na revitalizacijo starih mestnih jeder	
Andreja ŠORMAN LEBAR, Alenka TEMELJOTOV SALAJ, Olga DEČMAN DOBRNJIČ	58
Problematika načrtovanja poslovno-obrtnih con	
Tatjana MARN	65
Vrednotenje posegov na kmetijska zemljišča	
Maruša MATKO, Mojca GOLOBIČ.....	72
Celovita presoja vplivov na okolje kot orodje za varstvo krajine	
Andrej GULIČ	82
Umestitev nove železniške povezave v čezmejni prostor Pomurske regije: presoja socio-ekonomskih vplivov	
Mateja HOJS	91
Trajnostno mestno prometno načrtovanje na primeru sekundarnega gospodarskega središča Maribor – jug	
Richard SENDI, Igor BIZJAK, Nina GORŠIČ, Boštjan KERBLER, Sabina MUJKIČ, Matej NIKŠIČ, Biba TOMINC.....	98
Spletni vodnik za invalide in tehnično orodje za ocenjevanje dostopnosti objektov v javni rabi	
Lojze GOSAR.....	116
Vloga demografije pri usmerjanju poselitvenega razvoja	
Janez VUK.....	122
Financiranje urbanega razvoja	

Razmišljanja

Andrej CIUHA	126
Bratovševa ploščad – urbani izziv za Ljubljano	

Predstavitve in informacije

Damjana ZAVIRŠEK HUDNIK, Špela NARDONI KOVAČ	129
Zbiljsko jezero – programska idejna zasnova pešpoti in rekreacijskih poti okrog jezera z umestitvijo novih vsebin	
Andrej POGAČNIK.....	132
Katalog koroških hiš	
Predstavitve knjige <i>Podoba mesta</i>	133
Predstavitve knjige <i>Kompleksna družba: Sredinsko razmišljanje o neenovitih zadevah</i>	134

Oglasi

Priprava oglasov za posebno izdajo revije <i>Urbani izziv</i>	136
---	-----



URBIS d.o.o. t. +386 (0)2 / 429 27 40
 Jezdarska ul. 3 f. +386 (0)2 / 429 27 50
 2000 Maribor urbis@urbis.si
 Slovenija www.urbis.si

LOKALNE SKUPNOSTI, INVESTITORJI, GRADITELJI, PROJEKTANTI IN NAČRTOVALCI

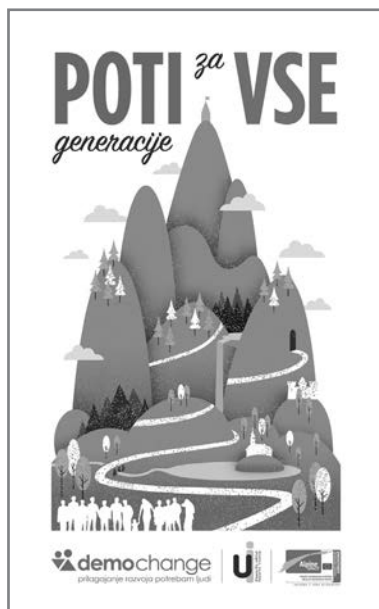
NAŠA DEJAVNOST OBSEGA IZDELOVANJE PROSTORSKE DOKUMENTACIJE,

To zagotavljamo z izkušeno ekipo strokovnjakov (arhitekti, krajinski arhitekti, inženirji, geodeti, geografi) z večletnimi izkušnjami in referencami. Nudimo vam celovit prostorski inženiring od svetovanja do pridobitve dovoljenj za poseg v prostor. Izdelujemo vso potrebno dokumentacijo za umestitev posegov v prostor (od idejnih zasnov, strokovnih podlag, študij variant do izvedbenih aktov).

Za lokalne skupnosti izdelujemo občinske prostorske načrte (OPN) ter vse potrebne spremljajoče strokovne podlage, opravimo vsa usklajevanja, vse do sprejetja ustreznega sklepa o skladnosti posegov. Delo nam je zaupalo že 21 občin.

Za posamezne investitorje, graditelje in projektante izdelamo občinske podrobne prostorske načrte (OPPN) ter projektno dokumentacijo za vse vrste posegov. Izdelujemo tudi okoljska poročila in poročila o vplivih na okolje za vse vrste posegov ter pridobimo vsa potrebna soglasja in dovoljenja za poseg v prostor. Izdelujemo tudi vodilne mape za vse vrste projektov.

Že 20 let je naše prvo in najpomembnejše vodilo kakovost naših storitev, kar dokazujemo z vrsto referenčnih objektov



Vodnik POTI ZA VSE GENERACIJE

V vodniku je opisanih dvajset zanimivih sprehajalnih poti na območju občin Bled, Bohinj, Gorje in Kranjska Gora. Opisane poti so primerne tako za starejše pohodnike kot tudi za otroke.

Publikacija je na voljo v knjižnici Urbanističnega inštituta.



podsvojostreho.net

ustvarite si svoj dom

SLONEP[®]
www.slonep.net

Revija *Urbani izziv*, posebna izdaja 2012

Po lanskoletnem velikem uspehu pri pripravi in prodaji posebne izdaje revije *Urbani izziv* smo na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije tudi letos izdali dodatno številko te publikacije. Namenjena je strokovni obravnavi načrtovanja prostora v Sloveniji. Odziv na povabilo za pripravo prispevkov je glede raznovrstnosti vsebin, kakovosti in številčnosti prispevkov ter raznovrstnosti inštitucij, s katerih prihajajo avtorji, ponovno presegel vsa pričakovanja. Vsem soustvarjalcem (in bralcem) se zato v svojem imenu in imenu uredniškega odbora najlepše zahvaljujem za izkazano zaupanje.

Želim vam (še) mnogo *posebnih izzivov*!

Boštjan Kerbler

Alma ZAVODNIK LAMOVŠEK

Nina KERPAN

Mojca FOŠKI

Spremembe namenske rabe prostora glede na razvoj slovenske prostorske zakonodaje v obdobju 1984–2007

Spremembe v prostoru in z njimi povezani procesi so eno najpomembnejših vprašanj z vidika spremljanja stanja v prostoru, ki se v preteklem obdobju v Sloveniji ni dovolj sistematično spremljalo (Zavodnik Lamovšek, 2002). V tem prispevku želimo poudariti pomemben vidik spremljanja stanja in sprememb v prostoru glede na namensko rabo prostora, kot jo določajo prostorski akti občin. Najprej bomo prikazali razvoj zakonodaje s področja urejanja in načrtovanja prostora z vidika določanja osnovne in podrobne namenske rabe prostora, nato pa poudarili še vprašanja kartografskega prikaza namenske rabe prostora ter težave pri izračunu bilanc površin in obravna-

vanju sprememb posameznih vrst namenske rabe prostora in njene primerjave v različnih časovnih obdobjih. Analiza digitaliziranih prostorskih aktov občin iz obdobja 2003/2004 in 2008–2011 je pokazala številne metodološke in vsebinske težave, ki spremljajo raziskavo. V sklepu opozarjamo na potrebo po sistematičnem spremljanju stanja v prostoru, ki bo temeljilo na kakovostnih prostorskih podatkih.

Ključne besede: namenska raba prostora, urejanje in načrtovanje prostora, zakonodaja, Slovenija, Idrija

1 Uvod

Definicija namenske rabe se je v zakonodaji s področja urejanja prostora pojavila šele z Zakonom o urejanju prostora (2002, v nadaljevanju: ZUreP-1): »Namenska raba je s prostorskimi akti določena raba zemljišč in objektov.« V enaki obliki jo je nato povzel še Zakon o prostorskem načrtovanju (2007, v nadaljevanju: ZPNačrt). V tem prispevku se bomo osredotočili le na namensko rabo zemljišč (v nadaljevanju: namenska raba prostora), ki je ena temeljnih vsebin za urejanje in načrtovanje prostora. V strateških razvojnih dokumentih pomeni namenska raba prostora osnovo za razmeščanje dejavnosti v prostoru, medtem ko je v izvedbenih dokumentih osnova za pripravo podrobnih prostorskih aktov in osnova za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja. Določanje namenske rabe prostora ima tako poleg kratkoročnega tudi dolgoročni vpliv na razvoj v prostoru, saj so posledice vsakokratnih sprememb zakonodaje s področja urejanja prostora v prostoru vidne šele čez leta, včasih celo desetletja.

Spremembe v prostoru in z njimi povezani naravni, gospodarski in družbenorazvojni procesi so najpomembnejša vprašanja z vidika spremljanja stanja v prostoru, ki se v preteklem ob-

dobju v Sloveniji ni dovolj sistematično spremljalo (Zavodnik Lamovšek, 2002). Dejansko sta bili narejeni le dve poročili: Poročilo o urejanju prostora (1987) ter Ocena stanja in teženj v prostoru RS (Zavodnik Lamovšek, 2002). Poročilo o stanju prostora je poleg predstavitve stanja vsebovalo tudi sklepe in priporočila za nadaljnje ravnanje, Ocena stanja in teženj v prostoru RS pa je le poudarila najtežavnejša vprašanja slovenskega prostora in opozorila na sistemske pomanjkljivosti, zaradi katerih že v letu 2002 ni bilo mogoče pripraviti celovitega poročila o stanju in teznjah na področju urejanja prostora. Danes ugotavljamo, da v preteklem desetletju na tem področju nismo doživeli bistvenega napredka. V vmesnem obdobju sta bili sicer uveljavljeni sistemski preureditvi področja urejanja in načrtovanja prostora, ki se nanašata na vsebinske rešitve, terminologijo ter način izdelave in sprejemanja prostorskih aktov. V prispevku je za lažje razumevanje omenjenih sprememb narejen pregled zakonov od leta 1984 do leta 2007, ki jim je treba dodati še zadnje spremembe Zakona o prostorskem načrtovanju (2009, v nadaljevanju: ZPNačrt-A), ki se nanašajo le na podaljšanje rokov za pripravo in sprejetje občinskih prostorskih aktov. Na področju spremljanja stanja v prostoru pa se še vedno ni uvelja-

vil sistem kazalnikov, na podlagi katerih bi lahko stanje v prostoru spremljali sistematično in v rednih časovnih intervalih.

V tem prispevku zato poudarjamo pomemben vidik spremljanja stanja in sprememb v prostoru glede na namensko rabo prostora, kot jo določajo prostorski akti občin. Najprej bomo prikazali razvoj zakonodaje s področja urejanja in načrtovanja prostora z vidika določanja osnovne in podrobne namenske rabe prostora, nato pa poudarili še vprašanja kartografskega prikaza namenske rabe prostora ter težave pri izračunu bilanc površin in obravnavanju sprememb posameznih vrst namenske rabe prostora in njene primerjave v različnih časovnih obdobjih.

Za večjo razumljivost prispevka je treba poudariti, da so za analizo razvoja namenske rabe prostora relevantni le zakoni, ki so se na lokalni ravni udeležili tudi v praksi. Hitre sistemske spremembe na področju prostorskega načrtovanja med letoma 2002 in 2007 so povzročile, da se ZUreP-1 (2002) na lokalni ravni ni uveljavil. Tako nobena slovenska občina ni sprejela strategije prostorskega razvoja občine (v nadaljevanju: SPRO) in prostorskega reda občine (v nadaljevanju: PRO). Prav tako pomembno je dejstvo, da je bilo na podlagi ZPNačrt do junija 2012 (2012, v nadaljevanju: MzIP) sprejeto le 32 občinskih prostorskih načrtov (v nadaljevanju: OPN), kar je le 15 % od vseh slovenskih občin (prvi OPN za občino Bovec je bil sprejet leta 2008). V vseh ostalih občinah, v katerih OPN še ni sprejet, kot veljavni prostorski akti še vedno veljajo prostorske sestavine dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana posamezne občine. Na podlagi predstavljenih dejstev lahko torej ugotovimo, da današnje stanje v prostoru še vedno kar najbolj izraža prostorske akte občin, katerih spremembe in dopolnitve so bile sprejete na podlagi Zakona o urejanju prostora.

2 Spreminjanje slovenske prostorske zakonodaje v obdobju 1984–2007

Na področju urejanja prostora so bili v letu 1984 sprejeti trije zakoni, ki so bili osnova za soodvisno in sočasno planiranje prostora in urbanistično načrtovanje naselij s socialnimi, z ekonomskimi in drugimi sestavinami družbenega razvoja v procesu družbenega planiranja, ki je bil v Sloveniji vzpostavljen in veljaven do leta 1989 (Kocjan idr., 1986). S tedanjo zakonodajo se je prvič oblikoval sistem prostorskih aktov, ki sta ga na republiški ravni sestavljala dolgoročni in srednjeročni plan Socialistične republike Slovenije, na občinski ravni pa dolgoročni in srednjeročni družbeni plan občine. Ti trije zakoni so bili:

- Zakon o urejanju prostora (1984, v nadaljevanju: ZUreP),
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1984, v nadaljevanju: ZUN),
- Zakon o stavbnih zemljiščih (1984, v nadaljevanju: ZSZ).

ZUreP je določal pogoje za varovanje in smotrno rabo dobrin splošnega pomena, usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in določanje namenske rabe prostora ter strokovne podlage in evidence. Hkrati je zakon opredeljeval tudi vsebino prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih planskih aktov in urejal razmerja med njimi.

ZUN je podal vrsto, namen in vsebino prostorskih izvedbenih aktov, ki so se delili na prostorsko izvedbene načrte (zazidalni, ureditveni in lokacijski načrt) in prostorsko ureditvene pogoje. Skupaj z ZUreP je ZUN nadomestil Zakon o urbanističnem planiranju iz leta 1964 in do tedaj še veljavne določbe Zakona o regionalnem planiranju iz leta 1967 (Kocjan idr., 1986). Medtem ko je Zakon o urbanističnem načrtovanju urejal ves proces graditve in širitve naselij, se je od sprejetja zakonodaje leta 1984 ta proces začel deliti na planski in izvedbeni del. Planski del je urejal ZUreP, z ZUN pa je bil urejen izvedbeni del procesa (Vuga idr., 1987).

Leta 1985 sta bili v Uradnem listu SRS kot dopolnili k ZUreP in ZUN objavljeni še Navodilo o vsebini posebnih strokovnih podlag in o vsebini prostorskih izvedbenih aktov (1985, v nadaljevanju: Navodilo PIA) ter Navodilo o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin (1985, v nadaljevanju: Navodilo SP). V navodilih so bili opredeljeni enotni kazalniki in merila prikazov, ne pa tudi sistem tematskih kart in grafični znak za prikazovanje posameznih vsebin, zato so občine zgradbo prostorskih sestavin planskih aktov za svoje območje oblikovale različno, še posebej kartografske dele in kartografsko dokumentacijo k planu (Dekleva idr., 2011).

Zakonodaja na področju urejanja in načrtovanja prostora iz leta 1984 je ostala v veljavi vse do osamosvojitve Slovenije, ko je bil sprejet Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (1990, v nadaljevanju: ZPUP). Zakon je podaljšal le veljavnost prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov države in občin. Prostorski akti naj bi bili tako veljavni do sprejetja novih zakonskih predpisov o urejanju prostora, vendar se to ni zgodilo še celo desetletje, šele konec leta 2002 je bil namreč sprejet Zakon o urejanju prostora-1 (2002, v nadaljevanju: ZUreP-1).

ZUreP-1 je začel veljati v letu 2003. Ker so se takoj po njegovem sprejetju pričele pripravljati nove sistemske spremembe na področju urejanja prostora, se zakon na lokalni ravni ni uveljavil. ZUreP-1 je tako ostal vsebinsko le na hipotetični ravni, saj v praksi ni doživel uresničitve urejanja in načrtovanja prostora na ravni občin. Aprila 2007 je namreč že začel veljati Zakon o prostorskem načrtovanju.

Med veljavo ZUreP-1 so bili na državni ravni sprejeti Strategija

prostorskega razvoja Slovenije (2004, v nadaljevanju: SPRS), Prostorski red Slovenije (2004, v nadaljevanju: PRS) in številni državni lokacijski načrti, čeprav je zakon določal, da morajo občine v treh letih po uveljavitvi SPRS (najpozneje do 20. julija 2007) sprejeti strategijo prostorskega razvoja občine in prostorski red občine. Ker do sprejetja občinskih aktov na podlagi ZUreP-1 v večjem obsegu ni prišlo, so se sprva načrtovale spremembe zakona. V začetni fazi so bile predvidene spremembe omejene le na postopkovne določbe glede priprave občinskih prostorskih aktov, vendar so pozneje privedle do priprave novega zakona (Dekleva in sod., 2011). Na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor so 16. novembra 2006 med novicami zapisali, da je bilo nov zakon treba sprejeti, »saj se je v praksi pokazalo, da nekatere ureditve, posebej tiste, ki se nanašajo na prostorsko načrtovanje, ne sledijo v celoti sodobnim spoznanjem na tem področju, da so posamezne predpisane rešitve nejasne in deloma celo neizvedljive ter vsebinsko in organizacijsko vprašljive in da so zato potrebne takojšnje spremembe« (2006, v nadaljevanju: MOP).

Pripravljalci zakona so z uveljavitvijo ZPNačrt želeli odpraviti pomanjkljivosti ZUreP-1, predvsem pa skrajšati postopke priprave in sprejemanja občinskih prostorskih aktov (MOP, 2006). Z uveljavitvijo ZPNačrt je prenehala veljati večina členov dotlej veljavnega ZUreP-1, razen tistih, ki se nanašajo na prostorske ukrepe, nadzorstvo in kazenske določbe. ZPNačrt ureja prostorsko načrtovanje, določa vrsto, vsebino in medsebojna razmerja prostorskih aktov, ureja opremljanje stavbnih zemljišč ter vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema. ZPNačrt je uvedel nova poimenovanja prostorskih aktov, ki se glede na administrativno območje in pristojnosti delijo na državne, medobčinske oz. regionalne prostorske načrte (ki jih skupaj pripravi več občin) in občinske prostorske akte. Občinska prostorska akta po ZPNačrt sta Občinski prostorski načrti (v nadaljevanju: OPN) in Občinski podrobni prostorski načrti (v nadaljevanju: OPPN).

2.1 Priprava prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki

V kartografskem delu prostorskih sestavin planskih aktov občin je bilo na kartah prikazano veliko različnih informacij, ki so počasi prehajale iz analogne v digitalno obliko. Po letu 1990 so se sicer prostorski akti še vedno izdelovali v analogni obliki, vendar pa je bilo vse več podatkov na voljo tudi v digitalni obliki. Razvoj računalniške opreme, ustreznih računalniških programov, digitalnega katastrskega načrta in sektorskih podatkov, ki so bili dostopni v digitalni obliki, je spodbudil občine, da so se v vse večjem številu odločale za digitalizacijo prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov (Kostrevc, 2003), kar je bilo za nastanek in namen tega

prispevka najpomembnejše. Brez prevedbe prostorskih aktov občin, ki so nastali v skladu z zakonodajo s področja urejanja prostora iz leta 1984, njihova primerjava v različnih časovnih obdobjih ne bi bila mogoča.

V začetni fazi še ni bilo enotne metodologije in postopka digitalizacije prostorskih sestavin planskih aktov občin, zato so občine k temu pristopale na različne načine. Za poenotenje postopka digitalizacije in oblike kartografskega dela Prostorskih sestavin dolgoročnega plana občin (v nadaljevanju: PS DPO) in Prostorskih sestavin srednjeročnega plana občin (v nadaljevanju: PS SDPO) je Urad za prostorsko planiranje Republike Slovenije v letu 2003 pripravil Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki (v nadaljevanju: Pravilnik). Hkrati z uvedbo enotne metodologije za digitalizacijo prostorskih sestavin planskih aktov občin je bil storjen tudi prvi korak k enoličnemu določanju vrst osnovne in podrobne namenske rabe prostora, ki ga je nato uveljavil Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (2007, v nadaljevanju: Pravilnik OPN).

Da bi se čim bolj olajšala uporaba Pravilnika, je Ministrstvo za okolje in prostor v maju 2003 pripravilo in izdalo tudi Strokovna priporočila za izvajanje Pravilnika o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki (2003, v nadaljevanju: Strokovna priporočila). Izdaja Pravilnika in Strokovnih priporočil je bila smiselna, čeprav je takrat že stopil v veljavo ZUreP-1, saj se je pričakovalo, da bo za izdelavo in sprejetje nove generacije prostorskih aktov občin potrebno kar nekaj časa.

2.2 Občinski prostorski akti in namenska raba prostora

Kot smo ugotovili že v uvodu, se kljub številnim sistemskim in vsebinskim spremembam zakonodaje s področja urejanja prostora, ki so se dogajale v letih 2002 in 2007, definicija namenske rabe ni spreminjala. Nespremenjena je ostala tudi določba, da se namenska raba prostora določi za vse območje občine, v skladu z izhodišči in usmeritvami iz hierarhično nadrejenih prostorskih aktov in ob upoštevanju področnih predpisov. Za urbana in druga pomembnejša naselja se določi tudi podrobnejša namenska raba prostora.

Grafični znaki osnovne in podrobne rabe so bili določeni z barvno in s črkovno oznako. Za vsako območje osnovne namenske rabe je bila določena vodilna barva (večina analognih prostorskih aktov občin je bil narejena v črno-beli tehniki, pri kateri so se namesto barv uporabljale različne šrafure ali odtenki sivih barv). Vrste podrobnejše namenske rabe prostora

Preglednica 1: Prikaz vrst osnovne namenske rabe prostora glede na zakonodajo s področja urejanja prostora iz let 1984 in 2007

Zakon o urejanju prostora (1984)	Zakon o prostorskem načrtovanju (2007)
Prostorske sestavine dolgoročnega plana občine – PS DPO in Prostorske sestavine srednjeročnega družbenega plana občine – PS SDPO	Strateški in izvedbeni del Občinski prostorski načrt – OPN
uređitvena območja vseh naselij v občini in druga uređitvena območja za poselitev,	območja stavbnih zemljišč;
pomembnejša območja za turizem in rekreacijo;	
območja pomembnejših kmetijskih zemljišč in gozdov;	območja kmetijskih zemljišč, območja gozdnih zemljišč;
območja pomembnejših vodnih virov, območja pomembnejših vodnogospodarskih ureditev;	območja vodnih zemljišč;
območja za raziskovanje in pridobivanje rudnin, nevarna in ogrožena območja, območja za posebne namene in druge potrebe splošne ljudske obrambe, območja odlagališč nevarnih in zdravju škodljivih snovi.	območja drugih zemljišč.
Na istem območju je bila lahko opredeljena sočasna raba prostora, če se posamezne namenske rabe glede na medsebojne vplive niso izključevale.	

Vir: ZUreP in ZPNačrt

se med seboj ločijo na podlagi črkovnih označb. Grafični znaki v digitalni obliki se morajo natančno skladati s predpisanimi oznakami, navedenimi v Pravilniku OPN. Območja namenske rabe morajo biti v digitalni obliki podana kot vektorski podatkovni sloj z urejeno topologijo (zaključenost poligonov, usmerjenost linij, poligoni se med seboj ne prekrivajo ipd.). Prostorski akti so izdelani z natančnostjo, ki je predpisana za posamezen prostorski akt na občinski ravni. V splošnem so predpisana merila za izdelavo strateških delov prostorskih aktov 1 : 50.000 oziroma 1 : 5.000 za izvedbene prostorske akte.

V tem poglavju je naveden pregled vrst osnovne in podrobne namenske rabe, ki so bile določene z ZUreP in ZPNačrt. Primerjava vrst namenske rabe med obema obravnavanimi zakonoma je pokazala, da ZPNačrt na eni strani teži k večji preglednosti osnovne namenske rabe, saj je ta razvrščena le v pet osnovnih vrst (preglednica 1). Na drugi strani pa so vrste (območja in površine) podrobne namenske rabe določene bistveno natančneje (preglednica 2), kar je tudi posledica uporabe računalniške tehnologije, ki zahteva enolično določene attribute k vsaki vrsti podrobne namenske rabe prostora. Hkrati so se z ZPNačrt želela razjasniti tudi vsebinska vprašanja, ki do zdaj niso bila rešena in jih je vsaka občina obravnavala po svoji presoji.

Čprav vsebino namenske rabe prostora vsakokrat določa zakon, ki ureja področje prostorskega načrtovanja, moramo na

tem mestu v tej povezavi še enkrat omeniti Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki, na podlagi katerega se je namenska raba prostora prav tako delila na območja osnovne namenske rabe prostora in območja podrobne namenske rabe. Vrste namenske rabe so bile povzete po tedaj veljavnih sektorskih predpisih, razen za poselitvena območja, ki so bila izvorno opredeljena v Pravilniku iz leta 2003 (Konečnik Kunst, 2003).

Kot smo že omenili, je bil namen Pravilnika poenotiti metodologijo digitalizacije prostorskih aktov občin. Vendar je pravilnik hkrati poskušal odpraviti tudi velike razlike v opredeljevanju vrst namenske rabe prostora v posameznih občinah. Analiza 26 prostorskih aktov občin, ki so bili izdelani še v skladu z ZUreP iz leta 1984 in imajo izdelan tudi OPN, je namreč pokazala, da se poimenovanja iste vrste namenske rabe prostora razlikujejo, hkrati pa so imele posamezne občine uvedene tudi popolnoma nove vrste namenske rabe prostora, ki jih v drugih prostorskih aktih občin nismo zasledili. Deloma je to sicer posledica posebnosti slovenskega prostora, v večini primerov pa nedorečenosti zakonov in njihovih pravilnikov. S tem je bila močno otežena medsebojna primerljivost prostorskih aktov občin na vsaj dva načina. Prvi način je vidni, saj so si bili prostorski akti občin med seboj zelo različni že po grafični podobi. Drugi način pa je vsebinski in onemogoča primerjavo bilance površin, saj med seboj niso bile primerljive niti vrste namenske rabe prostora.

Preglednica 2: Prikaz vrst podrobne namenske rabe prostora glede na zakonodajo s področja urejanja prostora iz let 1984 in 2007

Zakon o urejanju prostora (1984)		Zakon o prostorskem načrtovanju (2007)*
urbanistična zasnova	krajinska zasnova	urbanistični načrt
območja, namenjena bivanju	zemljišča, na katerih je bila mogoča nadaljnja poselitve	območja stanovanj
območja, namenjena družbenim, oskrbnim in storitvenim dejavnostim		območja centralnih dejavnosti
območja za proizvodnjo		območja proizvodnih dejavnosti
	območja za varovanje naravne in kulturne dediščine ter preostalih vrednot okolja	posebna območja
območja za večje športno-rekreacijske površine in druge urejene zelene površine	območja za rekreacijo in druge dodatne rabe	območja zelenih površin
	zemljišča, na katerih je bila mogoča izgradnja infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav	območja in omrežja prometne infrastrukture
območja za večje infrastrukturne objekte in naprave		območja komunikacijske/energetske/okoljske infrastrukture
		območja za potrebe obrambe v naselju
		površine razpršene poselitve
		razpršena gradnja
druga območja, ki se jim je ohranila primarna raba	območja zemljišč za kmetijstvo, gozdarstvo in druge primarne rabe	območja najboljših (oziroma drugih) kmetijskih zemljišč
		območja gozdnih zemljišč
		območja površinskih voda
		območja vodne infrastrukture
		območja mineralnih surovin
		območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
		območja za potrebe obrambe zunaj naselji
		ostala območja

Opomba: * ZPNačrt posebnega načrta za urejanje krajine ne predvideva.

Vir: ZUreP in ZPNačrt

3 Primerjava načinov določanja in prikazovanja namenske rabe prostora glede na predstavljene predpise s področja urejanja prostora

Občine so se med letoma 2003 in 2004 lotile digitalizacije takrat veljavnih prostorskih planov v skladu s Pravilnikom. OPN, ki jih je uveljavil ZPNačrt, pa so izdelani na podlagi Pravilnika OPN. Digitalna oblika enih in drugih daje možnost njihove medsebojne primerjave, vendar zahteva pravilni metodološki pristop. Oba zgoraj omenjena pravilnika se namreč vsebinsko med seboj razlikujeta. Vsebujeta različne vrste namenske rabe

prostora, pri čemer so nekatere z ZPNačrt uvedene na novo ali pa so združene oziroma preimenovane. Za primerjavo digitaliziranih prostorskih aktov (istih) občin iz let 2003 in 2004 in sprejetih OPN po letu 2007 je bilo treba vrste namenske rabe prostora medsebojno uskladiti in poenotiti njihovo poimenovanje.

V izhodišču smo privzeli vrste namenske rabe prostora po Pravilniku OPN ter jim prilagodili vrste namenske rabe prostora iz Pravilnika. Razloga za tako odločitev sta:

- Pravilnik OPN je še vedno v veljavi in po njem se izdelujejo aktualni OPN;
- vrste namenske rabe prostora so v tem pravilniku enolič-

no določene po nazivu ter načinu grafičnega in besedilnega prikazovanja.

V postopku prilagajanja vrst osnovne in podrobne namenske rabe prostora v enotno obliko, ki omogoča primerjavo prostorskih aktov iz različnih časovnih obdobij, je bilo treba upoštevati različne možnosti prevedb (preglednica 3):

- *Združevanje rab*

Posamezne vrste podrobne namenske rabe iz Pravilnika smo združili, saj je v Pravilniku OPN zanje dana le ena možnost. Iz preglednice 3 lahko razberemo, da smo prilagodili vrste območja eno- in dvostanovanjskih stavb in območja večstanovanjskih stavb. Po Pravilniku OPN se ta območja združijo v enotno vrsto namenske rabe prostora – stanovanjske površine.

- *Uvedba nove vrste podrobne namenske rabe*

V primeru osnovne namenske rabe območja drugih zemljišč smo opazili, da je v Pravilniku OPN dodana nova vrsta podrobne rabe – ostala območja –, ki je Pravilnik ne določa. V primerjavi s Pravilnikom OPN se v Pravilniku iz leta 2003 območja za potrebe obrambe ne delijo na tista v naselju in tista zunaj njega.

- *Opustitev rabe*

Nekatere vrste podrobne namenske rabe prostora so se po Pravilniku delile še na posamezne površine podrobne namenske rabe, z uveljavitvijo Pravilnika OPN pa se ne delijo več na podrobno namensko rabo. Npr. območja telekomunikacijske infrastrukture deli Pravilnik na območja objektov in naprav ter na telekomunikacijske vode. Pravilnik OPN pa delitve območij telekomunikacijske infrastrukture ne opredeljuje.

- *Preimenovanje rabe*

Do preimenovanja rabe je prišlo pri vrsti območij okoljske in komunalne infrastrukture (2003, v nadaljevanju: Pravilnik), ki je bila preimenovana v območja okoljske infrastrukture (2007, v nadaljevanju: Pravilnik OPN).

Nekatere vrste, kot sta npr. razpršena gradnja in razpršena poselitve, je bilo treba dodati ne glede na oba obravnavana pravilnika. Po pregledu kartografskega dela izbranih PS SDPO v analogni obliki, ki jih hranimo v arhivu Katedre za prostorsko planiranje, UL FGG, smo namreč ugotovili, da sta se v praksi ti vrsti namenske rabe prostora pred letom 2007 označevali s črkovno oznako R, barvna oznaka pa na planu ni bila podana.

Preglednica 3: Primerjava vrst osnovne in podrobne namenske rabe prostora glede na Pravilnik in Pravilnik OPN: vrste osnovne namenske rabe prostora so podrobneje razčlenjene na območja in površine podrobne namenske rabe prostora. Podane so samo črkovne oznake brez barv.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (2007)		Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki (2003)	
območja podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	območja podrobnejše namenske rabe prostora
I. OBMOČJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ			
1. [S] območja stanovanj	1.1. [SS] stanovanjske površine 1.2. [SB] stanovanjske površine za posebne namene 1.3. [SK] površine podeželskega naselja 1.4. [SP] površine počitniških hiš	1.1. [SE] območja eno- in dvostanovanjskih stavb 1.2. [SV] območja večstanovanjskih stavb 1.3. [SS] stanovanjska območja za posebne namene 1.5. [SK] stanovanjska območja s kmetijskimi gospodarstvi 1.4. [SP] območja počitniških hiš	2. [S] območja stanovanj
2. [C] območja centralnih dejavnosti	2.2. [CD] druga območja centralnih dejavnosti	podrobnejša raba s pravilnikom ni podana	3. [D] območja javne infrastrukture
3. [I] območja proizvodnih dejavnosti	3.1. [IP] površine za industrijo 3.2. [IG] gospodarske cone 3.3. [IK] površine z objekti za kmetijsko proizvodnjo	2.1. [PI] industrijska območja 2.2. [PD] druga proizvodna območja	2. [P] območja proizvodnih dejavnosti
4. [B] posebna območja	4.1. [BT] površine za turizem 4.2. [BD] površine drugih območij 4.3. [BC] športni centri	4.4. [MT] turistična območja z nastanitvijo 4.3. [MB] posebna območja 3.2. [DS] območja za šport	4. [M] mešana območja

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (2007)		Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki (2003)	
območja podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	območja podrobnejše namenske rabe prostora
I. OBMOČJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ			
5. [Z] območja zelenih površin	5.1. [ZS] površine za oddih, rekreacijo in šport 5.2. [ZP] parki 5.3. [ZV] površine za vrtičkarstvo 5.4. [ZD] druge urejene zelene površine 5.5. [ZK] pokopališča	5.1. [ZS] območja za šport in rekreacijo 5.2. [ZP] parki 5.3. [ZD] druge zelene površine 5.4. [ZK] pokopališča	5. [Z] območja športno rekreacijskih in zelenih površin
6. [C] območja prometnih površin	6.1. [PC] površine cest 6.2. [PŽ] površine železnic 6.3. [PL] letališča 6.4. [PH] heliporti 6.5. [PR] pristanišča 6.6. [PO] ostale prometne površine	6.1. [DC] območja državnih cest 6.2. [LC] območja lokalnih cest 6.3. [DK] območja kolesarskih poti (DK – državne kolesarske poti, LK – lokalne kolesarske poti) 6.4. [IP] območja prometnih površin izven vozišča 6.5. [–] območja železniških prog 6.6. [IZ] območja železniških postaj 6.7. [IL] območja letališč in vzletišč (IL – letališče, IV – vzletišče) 6.8. [IR] območja pristanišč podrobnejša raba s pravilnikom ni podana	6. [I] območja prometne infrastrukture 6. [I] območja prometne infrastrukture
7. [T] območja komunikacijske infrastrukture	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	7.1. [TO] območja objektov in naprav 7.2. [T] telekomunikacijski vodi	7. [T] območja telekomunikacijske infrastrukture
8. [E] območja energetske infrastrukture	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	8.1. [EE] območja za oskrbo z električno energijo 8.2. [DV.kV] daljnovodi (DV – daljnovodi, KV – kablovodi) 8.3. [EP] območja z oskrbo s plinom 8.4. [P] plinovodi 8.5. [EN] območja za preskrbo z nafto in naftnimi derivati 8.6. [N] naftovodi in produktovodi (N – naftovodi, PR – produktovodi) 8.7. [ET] območja za oskrbo s toplotno energijo 8.8. [ET] toplovodi	8. [E] območja energetske infrastrukture
9. [O] območja okoljske infrastrukture	podrobnejša raba v pravilniku ni podana podrobnejša raba v pravilniku ni podana	9.1. [OV] območja za oskrbo z vodo 9.2. [V] vodovodi 9.3. [OC] območja za čiščenje voda 9.4. [K] kanalski vodi 9.5. [OR] območja za ravnanje z odpadki 9.6. [OO] območja za odlaganje odpadkov	9. [O] območja komunalne in okoljske infrastrukture 9. [O] območja komunalne in okoljske infrastrukture

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (2007)		Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki (2003)	
območja podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	območja podrobnejše namenske rabe prostora
I. OBMOČJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ			
10. [F] območja za potrebe obrambe v naselju	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	14. [OB] območja za potrebe obrambe
11. [A] površine razpršene poselitve	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	[R]
12. [-] razpršena gradnja, zemljišče pod stavbo izven območij stavbnih zemljišč (informacija o dejanskem stanju)	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	[R]
II. OBMOČJA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ			
1. [K1] najboljša kmetijska zemljišča	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	12.1. območja intenzivne kmetijske proizvodnje	12. [K1] območja kmetijskih zemljišč
2. [K2] druga kmetijska zemljišča			
III. OBMOČJA GOZDNIH ZEMLJIŠČ			
1. [G] zemljišča	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	13. [-] območja gozdom
V. OBMOČJA VODA			
1. [V] površinske vode	1.1. [VC] celinske vode	10.1. [-] vodna zemljišča celinskih voda	10. [-] območja površinskih voda
	1.2. [VM] morje	10.2. [C] vodna zemljišča morja	10. [-] območja površinskih voda
2. [VI] območja vodne infrastrukture	podrobnejša raba s pravilnikom ni podana	10.3. [VI] območja vodne infrastrukture	10. [-] območja površinskih voda
V. OBMOČJA DRUGIH ZEMLJIŠČ			
1. [L] območja mineralnih surovin	1.1. [LN] površine nadzemnega pridobivalnega prostora	11.1. [LN] območja nadzemnega pridobivalnega prostora	11. [L] območja mineralnih surovin
	1.2. [LP] površine podzemnega pridobivalnega prostora s površinskim vplivom, ki onemogoča drugo rabo	11.2. [LP] območja podzemnega pridobivalnega prostora	
2. [N] območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	15. [N] območja za potrebe varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
3. [F] območja za potrebe obrambe zunaj naselij	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	14. [OB] območja za potrebe obrambe
4. [OO] ostala območja	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana

Vir: Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave OPN ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij; Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki



Slika 1: Prikaz prometnih površin (na sliki bele površine) v urbanistični zasnovi za Idrija (vir: PS SDPO Idrija)



Slika 2: Prikaz prometnih površin (na sliki bele površine) v podrobnem namenski rabi prostora urbanističnega načrta za mesto Idrija (vir: OPN Idrija)

3.1 Prikaz usklajevanja vrst namenske rabe prostora na primeru Občine Idrija

V prejšnjem poglavju smo pokazali metodološko usklajene vrste namenske rabe prostora (preglednica 3), ki služijo za primerjavo digitaliziranih prostorskih aktov občin, ki so bili izdelani med letoma 2003 in 2004 z OPN, ki se sprejemajo od leta 2008 naprej. Kljub tej osnovi je treba preveriti in uskladiti posamezne vrste namenske rabe prostora za vsako občino posebej. Konkretno primere odstopanj od enega ali

drugega pravilnika ter težave pri analizi prostorskih aktov občin bomo prikazali na primeru Občine Idrija. Za primerjavo smo vzeli Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin Dolgoročnega družbenega plana Občine Idrija za obdobje 1986–2000 in Srednjeročnega družbenega plana občine Idrija za obdobje 1986–1990 (2003, v nadaljevanju: PS SDPO Idrija) in Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Idrija (2011, v nadaljevanju: OPN Idrija). Primerjali smo vrste osnovne namenske rabe prostora za vso občino ter vrste podrobne namenske rabe prostora za naselja Idrija, Spodnja Idrija, Godovič in Črni Vrh, za katera so bile izdelane urbanistične zasnove oziroma urbanistični načrti (preglednica 4). Največ uskladitev je bilo treba narediti za območja poselitve, še posebej za območja, ki so bila v PS SDPO Idrija označena kot razpršena gradnja (oznaka R).

Posebej je bilo treba obravnavati tudi prometne površine. V nasprotju z grafičnim prikazom v OPN Idrija se v PS SDPO Idrija območja prometnih površin ne delijo podrobneje (na PC, PO itd.). Pri prometnih površinah je treba posebej omeniti, da so v PS SDPO Idrija zajete le prometne površine zunaj naselij, znotraj naselij so prikazane le v okviru urbanistične zasnove z oznako nerodovitno (slika 1 in slika 2).

Območja gozdnih zemljišč se v PS SDPO Idrija delijo na štiri podrobne rabe z oznakami: G (gozd), Gp (območja rekreacijskih gozdov lokalnega pomena), Gr (območja gozdov varovanja naravne in kulturne dediščine lokalnega pomena) in Gv (varovalni gozd). Ker pravilnik OPN predvideva le eno oznako za gozdne površine, smo vsa območja gozdnih površin iz PS SDPO Idrija združili v eno vrsto namenske rabe prostora z oznako G – gozd.

Območja vodnih zemljišč so v PS SDPO Idrija označena enotno, z oznako VC. Oznaka predstavlja območja celinskih voda in je identična oznaki za celinske vode po OPN Idrija, ki pa vsebuje še rabi VI (klavže na rekah Idrija, Belca, Zala in Klavžarica) ter Vlk (območje vodne infrastrukture Kamšt). Druga območja v PS SDPO Idrija niso bila definirana, v OPN Idrija pa se pod druga območja v občini uvrščajo samo površine nadzemnega pridobivanja prostora (oznaka LN).

Na podlagi tako usklajenih vrst namenske rabe prostora je v nadaljevanju mogoče izdelati številne analize stanja v prostoru, bilance površin in primerjave stanja glede na dve generaciji prostorskih aktov občin. Prva izhaja iz obdobja 2003/2004, v katerem so občine pristopile k digitalizaciji prostorskih aktov, ki so nastali še v skladu z ZUreP. Druga generacija prostorskih aktov občin pa šele nastaja na podlagi ZPNačrt iz leta 2007.

Preglednica 4: Prikaz vrst namenske rabe prostora iz PS SDPO Idrija in OPN Idrija

OPN Idrija, 2011		PS SDPO Idrija, 2003	
območja podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	območja podrobnejše namenske rabe prostora
I. OBMOČJA STAVBNIH ZEMLJIŠČ			
[S] območja stanovanj	[SSe] stanovanjske površine za eno in dvostanovanjske objekte [SSv] stanovanjske površine za večstanovanjske objekte [SB] stanovanjske površine za posebne namene [SK] površine podeželskega naselja [SP] površine počitniških hiš	[SE] območja eno in dvostanovanjskih dejavnosti [SV] območja večstanovanjskih dejavnosti ni definirano [NAS] površine podeželskega naselja [W] območja počitniških hiš	[S] območja stanovanj
[C] območja centralnih dejavnosti	[CU] osrednja območja centralnih dejavnosti [CD] druga območja centralnih dejavnosti	[DI] območja vzgoje in izobraževanja [DZ] območja zdravstva [DC] območja verskih dejavnosti [MS] območja urbanih središč [MP] območja storitvenih, proizvodnih in trgovskih dejavnosti ni definirano	[D] območja javne infrastrukture [M] mešana območja [D] območja javne infrastrukture
[I] območja proizvodnih dejavnosti	[IP] površine za industrijo [IG] gospodarske cone [Igs] gospodarske cone, dopolnjene s stanovanjsko dejavnostjo [IK] površine z objekti za kmetijsko proizvodnjo	[PI] industrijska območja [PD] druga proizvodna območja	[P] območja proizvodnih dejavnosti
[B] posebna območja	[BT] površine za turizem [BD] površine drugih območij [BC] športni centri	ni definirano ni definirano [DS] območja za šport	[D] območja javne infrastrukture
[Z] območja zelenih površin	[ZS] površine za oddih, rekreacijo in šport [ZP] parki [ZD] druge urejene zelene površine [ZK] pokopališča	[ZS] območja za šport in rekreacijo ni definirano ni definirano [ZK] pokopališča	[Z] območja športno rekreacijskih in zelenih površin
[P] območja prometnih površin	[PC] površine cest [PO] ostale prometne površine	ni definirano	[N, nerodovitno] območja prometne infrastrukture
[T] območja komunikacijske infrastrukture	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	ni definirano	
[E] območja energetske infrastrukture	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	ni definirano	
[O] območja okoljske infrastrukture	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	ni definirano	
[A] površine razpršene poselitve	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	[R]

OPN Idrija, 2011		PS SDPO Idrija, 2003	
območja podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	površine podrobnejše namenske rabe prostora	območja podrobnejše namenske rabe prostora
II. OBMOČJA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ			
[K] območja kmetijskih zemljišč	[K1] najboljša kmetijska zemljišča [K2] druga kmetijska zemljišča	[K1] najboljša kmetijska zemljišča [K2] druga kmetijska zemljišča	[K] območja kmetijskih zemljišč
III. OBMOČJA GOZDNIH ZEMLJIŠČ			
[G] gozdna zemljišča	podrobnejša raba v pravilniku ni podana	[G] gozd [Gp] rekreacijskih gozdov lokalnega pomena [Gr] območja gozdov varovanja naravne in kulturne dediščine lokalnega pomena [Gv] varovalni gozd	[G] območja gozdov
IV. OBMOČJA VODA			
[V] površinske vode	[VC] celinske vode [VI] območja vodne infrastrukture [Vik] vodna infrastruktura Kamšt	[VC] vodna zemljišča celinskih voda ni definirano ni definirano	[V] območja površinskih voda
V. OBMOČJA DRUGIH ZEMLJIŠČ			
[L] območja mineralnih surovin	[LN] površine nadzemnega pridobivalnega prostora	ni definirano	

Vir: PS SDPO Idrija in OPN Idrija

4 Sklepne ugotovitve

Kot smo poudarili v uvodu, je bil namen našega prispevka prikazati strokovna in metodološka vprašanja glede vsebine in načinov določanja namenske rane prostora ob upoštevanju razvoja slovenske zakonodaje s področja urejanja in načrtovanja prostora, zato rezultatov primerjav in bilanc površin v tem prispevku ne bomo prikazovali. Opozoriti želimo predvsem na težave, ki se pojavljajo pri izdelavi primerjalne analize prostorskih aktov občin. Izhodiščna težava, ki smo jo ugotovili pri pregledu digitalnih podatkov prostorskih aktov občin, je njihova topološka neurejenost. Težava se pojavlja pri digitaliziranih prostorskih aktih občin in tudi pri OPN. To se ni pričakovalo, saj je v Tehničnih pravilih jasno poudarjeno, da mora biti pred oddajo podatkov v vektorski obliki na ministrstvu, ki je pristojno za prostor, opravljen nadzor topološke pravilnosti poligonov.

Naslednja težava so neusklajene meje različnih administrativnih enot. Zaradi neusklajenosti mej prihaja do razlik v izračunih površin občin, katastrskih občin in drugih administrativnih enot v dveh različnih obdobjih, kar povzroča tudi težave pri primerjavi površin namenske rabe prostora. Prav tako smo ugotovili, da se med seboj razlikujejo tudi meje občine iz registra prostorskih enot (RPE, iz podatkov GURS) in meje občinskega prostorskega akta za isti časovni presek. Tudi te so

posledica razlik v mejah administrativnih enot. Tretja napaka glede velikosti analiziranih območij pa je vsebinske narave, saj se v nekaterih primerih meje podrobne namenske rabe prostora pri urbanističnih zasnovah oziroma urbanističnih načrtih ne ujemajo z mejo ureditvenega območja naselja oziroma poselitvenega območja v osnovni namenski rabi prostora. S tem smo prišli do vprašanja, katera od prikazanih meja je v praksi pravno veljavna, kar presega le metodološka vprašanja analitičnega in raziskovalnega dela.

Kljub Pravilniku OPN, ki vrste rabe prostora, njihova območja in površine opredeljuje zelo natančno, se v prikazovanju namenske rabe prostora po občinah še vedno pojavljajo številne nedoslednosti. Prometne površine so v prostorskih aktih občin uvrščene ali med nerodovitne površine, območja drugih zemljišč ali celo med stavbna zemljišča. Ker so poleg tega rešitve v PS SDPO in OPN različne (kljub prevedbi in uskladitvi vrst rabe prostora za izdelavo primerjalne analize), primerjava med rabami prostora brez dodatnih metodoloških pojasnil pravzaprav ni mogoča (slika 1 in slika 2). Do podobnih ugotovitev smo prišli pri analizi vodnih površin. Izkazalo se je, da vodne površine v PS SDPO največkrat sploh niso prikazane oz. so podobno kot prometne površine uvrščene pod druge vrste namenske rabe prostora, kot so nerodovitne površine, kmetijske ali gozdne površine.

Zgornji primeri potrjujejo najpogostejše težave, ki smo jih ugotovili pri analizi prostorskih aktov občin. Morda lahko vzroke za tako stanje iščemo v izjemni obsežnosti in raznolikosti vsebin ter različni podrobnosti njihove obdelave v OPN, kadar se ta pripravlja kot enovit dokument (Dekleva in sod., 2011). Zaradi tega je verjetno manj učinkovit tudi tehnični in vsebinski nadzor ministrstva, ki je pristojno za prostor, nad OPN tako med njihovo pripravo kot pred izdajo sklepa o potrditvi predloga OPN (5. člen ZPNačrt).

Posledica vsakokratnih sprememb zakonodaje s področja urejanja prostora je tudi siromašenje kakovosti podatkov, prikazanih v prostorskih aktih občin. Kot primer naj navedemo le prikaz že zazidanih in predvidenih površin za gradnjo, ki je v PS SDPO jasno ponazoril stanje v prostoru ob sprejetju prostorskega akta. Danes poleg pomanjkanja teh podatkov (prikazov) kljub natančno opredeljenemu Pravilniku OPN manjkajo tudi drugi podatki, brez katerih spremljanje stanja v prostoru v daljšem časovnem obdobju ni mogoče. Samo uradne evidence, kot sta kataster stavb in register nepremičnin, teh podatkov ne morejo nadomestiti dovolj kakovostno. V prihodnje si vsekakor želimo stabilnejšo področno zakonodajo, ki bo imela manj sistemskih sprememb, ki z ničimer ne pripomorejo k vsebinski kakovosti urejanja in načrtovanja prostora. Le urejena, stabilna in jasna zakonodaja, ki bo opredelila tudi kritično vrednotenje posledic svojega izvajanja, bo omogočila sistematično spremljanje stanja v prostoru, ki bo temeljilo na kakovostnih prostorskih podatkih.

Doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek, u. d. i. a.

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana

E-pošta: alma.zavodnik@fgg.uni-lj.si

Nina Kerpan, absolventka univerzitetnega študija geodezije Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana

E-pošta: nina.kerpan@gmail.com

Viš. pred. mag. Mojca Foški, u. d. i. geod.

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana

E-pošta: mojca.foski@fgg.uni-lj.si

Viri in literatura

Dekleva, J., Kumer, A., Štravs, L., Prelog, M., Konečnik Kunst, M., Lončar, M., Solomun, J., Fatur, M., Ivanič, L., in Koselj, N. (2011). *Urejanje prostora na občinski ravni*. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije: 460 str. Ljubljana.

Kocjan, S., Vuga T., Kos M., Kolman V., Lipej B., Fatur, J., in Matoz, H. (1986). *Predpisi o urejanju prostora s pojasnili*. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije: 127 str.

Konečnik Kunst, M. (2003). Digitalizacija prostorskih sestavin planskih aktov občin. *Lex localis*. 1, 4: 141-155. <http://www.>

lex-localis.info/files/d7386bb9-c759-48a3-883c-b603e0f96c4c/632898705439062500_2003_04_11.pdf (Pridobljeno 9. 2. 2012).

Kostrevc, P. (2003). *Novi pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin*. *Okolje & prostor: informativni bilten*. 93, 7.

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/bilteni/bil6_03.pdf (Pridobljeno 9. 2. 2012).

MOP (2006) Ministrstvo za okolje in prostor.

http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12118/5392/ (Pridobljeno 10. 3. 2012).

MzIP (2002). <http://arhiv.mm.gov.si> (Pridobljeno 16. 7. 2012).

Navodilo PIA (1985). *Navodilo o vsebini posebnih strokovnih podlag in o vsebini prostorskih izvedbenih aktov*. Uradni list SRS, št. 14/1985. Ljubljana.

Navodilo SP (1985). *Navodilo o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin*. Uradni list SRS, št. 20/1985. Ljubljana.

OPN Idrija (2011). *Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Idrija*. Uradni list RS, št. 38/2011. Ljubljana. http://www.uradni-list.si/_pdf/2011/Ur/u2011038.pdf (Pridobljeno 26. 1. 2012).

PS SDPO Idrija (2003). *Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin Dolgoročnega družbenega plana Občine Idrija za obdobje 1986-2000 in Srednjeročnega družbenega plana občine Idrija za obdobje 1986-1990*. Uradni list RS, št. 35/2003. Ljubljana.

Pravilnik (2003) *Pravilnik o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki*. Uradni list RS, št. 20/2003. Ljubljana. http://www.uradni-list.si/_pdf/2003/Ur/u2003020.pdf (Pridobljeno 26. 1. 2012).

Pravilnik OPN (2007). *Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij*. UL RS št. 99/2007. Ljubljana. http://www.uradni-list.si/_pdf/2007/Ur/u2007099.pdf (Pridobljeno 6. 2. 2012).

Priporočila (2003). *Strokovna priporočila za izvajanje Pravilnika o pripravi prostorskih sestavin dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin v digitalni obliki*. Uradni list RS, št. 20/2003. Ljubljana.

PRS (2004). *Prostorski red Slovenije*. Uradni list RS, št. 122/2004. Ljubljana.

SPRS (2004). *Strategija prostorskega razvoja Slovenije*. Uradni list RS, št. 76/2004. Ljubljana.

Tehnična pravila (2008). *Tehnična pravila za pripravo občinskih prostorskih aktov v digitalni obliki*. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana.

Vuga, T., Šmidovnik, J., Vladimirov, N., Zupančič, P., Poženel, D., Fatur, D., Drinovec, Ž., in Matoz, H. (1987). *Predpisi o urejanju naselij s pojasnili*. Ljubljana, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije: 186 str.

ZPNačrt (2007). *Zakon o prostorskem načrtovanju*. Uradni list RS št. 33/2007. Ljubljana.

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200733&stevilka=1761> (Pridobljeno 10. 1. 2012).

ZPNačrt-A (2009). *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju*. Uradni list RS št. 108/2009. Ljubljana. http://www.uradni-list.si/_pdf/2009/Ur/u2009108.pdf (Pridobljeno 28. 2. 2012).

ZPUP (1990). *Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju*. Uradni list RS, št. 48/1990. Ljubljana.

ZSZ (1984). *Zakon o stavbnih zemljiščih*. Uradni list SRS, št. 18/84. Ljubljana.

ZUN (1984). *Zakon o urejanju naselji in drugih posegov v prostor*. Uradni list SRS, št. 18/1984. Ljubljana.

ZUreP (1984). *Zakon o urejanju prostora*. Uradni list SRS, št. 18/1984. Ljubljana.

ZUreP-1 (2002). *Zakon o urejanju prostora*. Uradni list RS, št. 110/2002. Ljubljana. <http://www.uradni-list.si/1/content?id=39920> (Pridobljeno 10. 1. 2012).

Zavodnik Lamovšek, A. (2002). *Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje. Sprejeto pri Vladi RS, 2002.

Poročilo o urejanju prostora (1987), Poročevalec Skupščine SR Slovenije, št. 23/1987, Ljubljana.

Jože KOS GRABAR

Družbeni vidiki trajnostnosti in občinski prostorski planski akti

Avtor obravnava družbene vidike trajnostnosti z zornega kota vsebine in postopka priprave prostorskih aktov za občine v Sloveniji. Osrednjo pozornost namenja: (1) vsebinskim prostorsko načrtovalskimi vzvodom za ohranjanje in razvoj vrednot pravičnosti, enakosti, blaginje, socialne vključenosti in zdravja ljudi; (2) uresničevanju načel odprtosti, sodelovanja, soodločanja in demokratičnosti v postopkih priprave prostorskih aktov; (3) strokovni dodelanosti in koherentnosti prostorskih aktov. Na podlagi predstavljenih neskladij med (a) deklariranim in zaželenim in (b) praktično udejanjenim avtor podaja

predloge za zmanjšanje oziroma odpravo teh neskladij. Prispevek sklene z ugotovitvijo, da so družbeni trajnostni občinski prostorski akti in njihovo uresničevanje lahko le rezultat sodelovanja (čim) več različnih subjektov, ki izhajajo iz načel celostnosti, inovativnosti, ambicioznosti in dolgoročnosti.

Ključne besede: družbenost, trajnostnost, občinski prostorski akti

1 Uvod

Udejanjanje načel trajnostnosti na tistih področjih, ki zadevajo družbo oziroma tiste plati njenega reproduciranja, ki se v manj ali samo posredno navezujejo na naravno okolje in rabo naravnih virov, je pomembno odvisno od formaliziranih, upravnoblastno sprejetih odločitev o omenjenem udejanjanju. Del teh odločitev so v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS) in marsikje drugje sprejeti občinski prostorski planski akti, ki se nanašajo na dolgoročen prostorski razvoj v merilu celotnega ozemlja posamezne občine. V pričujočem prispevku so obdelane, osvetljene in/ali analizirane izbrane vsebinske in postopkovne plati omenjenih aktov, ki se nanašajo na družbene vidike trajnostnosti. Zaradi tega je namen tega prispevka prikazati, kako in v kolikšni meri so današnji občinski prostorski planski akti, kot so izdelani in sprejeti za posamezne občine v RS, dejavnik udejanjanja družbenih vidikov trajnostnosti oziroma kako in zaradi česa (še) niso tak dejavnik. V povezavi s slednjim so v prispevku navedeni tudi predlogi za izboljšanje ugotovljenih slabosti.

2 Delovni pristop

Na osnovi pravno-normativne, vsebinske in postopkovno-pripravljalne opredelitve občinskega prostorskega planskega akta ter na osnovi pregleda izbrane literature in virov, ki se nanašajo na družbene vidike trajnostnosti (Matko idr., 1995; Komisija evropskih skupnosti, 2005; Eurostat, 2011), je avtor prispevka izbral nekaj tovrstnih vidikov in jih primerjal z današnjo prakso priprave OPPA v RS. Omenjeno je razčlenil na tri tematska področja:

- (a) vsebinski prostorsko načrtovalski vzvodi za ohranjanje in razvoj vrednot trajnostnosti, ki so pravičnost in enakost, blaginja, socialna vključenost in zdravje ljudi, varnost bivanja, ohranjanje dediščine itd.;
- (b) uresničevanje načel odprtosti, sodelovanja, demokratičnosti in soodločanja v postopkih priprave OPPA;
- (c) strokovna dodelanost in koherentnost OPPA kot pravno potrjenega »dokumentnega usmerjevalnika« prepleta družbenih, ekonomskih in okolijskih sestavin razvoja na območju posamezne občine.

Navedena tematska področja so v prispevku obravnavana tako, da izhajajo predvsem iz spoznanj, večletnih izkušenj in z zornega kota I. strokovnjakov – prostorsko načrtovalskih pripravljavcev OPPA (pretežno za občine v severovzhodni Sloveniji), pri čemer pa so deloma obravnavani tudi pogledi, interesi in ravnanja drugih udeležencev priprave zadevnih aktov, to je predstavnikov, II. državne javne uprave, III. občinskih javnih uprav, IV. investitorjev in V. lokalnega prebivalstva oziroma civilne družbe in VI. drugih zainteresiranih družbenih subjektov.

3 Občinski prostorski planski akti – namen, vsebina, postopek priprave, udeleženci

V obdobju 1984–2007 so bila v okviru slovenske zakonodaje trikrat temeljito spremenjena normativna določila, ki zadevajo vsebino, način priprave in poimenovanje dokumentov, ki jih

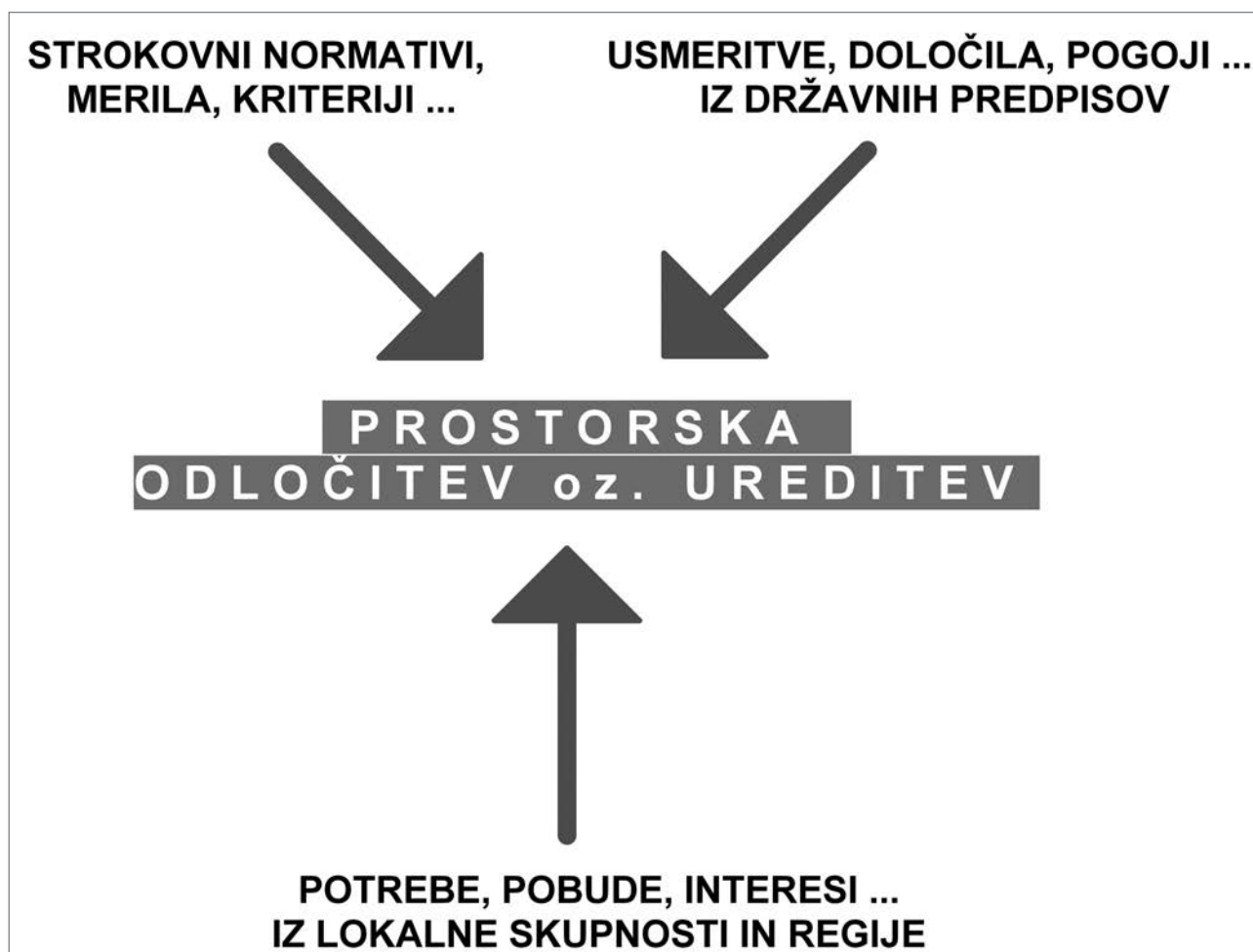
v tem prispevku zaradi spremenljivosti njihovih uradnih poimenovanj označujemo z besedno zvezo »občinski prostorski planski akti« (v nadaljevanju: OPPA). Ob zakonodajni spremenljivosti je namen teh aktov ostal enak in tak je še danes: na podlagi odločitev pristojnih organov na občinski in republiški oziroma državni ravni ter ob udeležbi drugih zainteresiranih družbenih subjektov vsebinsko izoblikovati in sprejeti zavezujoč akt pravnega značaja, ki opredeljuje načrtovani prostorski razvoj na območju posamezne občine v naslednjih desetih do petnajstih letih.

Danes veljavni Zakon o prostorskem načrtovanju (2007, v nadaljevanju: ZPNačrt) občinski prostorski planski akt imenuje »občinski prostorski načrt« (v nadaljevanju: OPN) ter v njem loči strateški in izvedbeni del. Po vsebinski plati ta akt najprej določa namensko rabo prostora ter načrtovane prostorske posege in ukrepe v zvezi z razvojem posameznih dejavnosti (predvsem tistih, ki so izraziteje povezane s prostorom), ob tem pa še različne pogoje v zvezi z izvedbo posegov v prostor (njihova podrobna namembnost, lega, velikost in oblikovanje, ohranjanje dediščine, parcelacija zemljišč itd.). Vsebina sprejetega OPPA (OPN) je bolj ali manj usklajena

sinteza interdisciplinarnih in sektorskih strokovnih znanj in kriterijev, pravnih predpisov, družbenih vrednot, potreb in interesov (posameznikov, organizacij, skupnosti, širše družbe) ter prostorskih, ekonomskih in okoljskih možnosti oziroma omejitev (slika 1). V skladu z zahtevnostjo teh aktov so postopki za njihovo pripravo dokaj zapleteni, večfazni in običajno dolgotrajni, vanje pa so vključeni različni občinski organi, strokovnjaki (prostorskih načrtovalcev in drugih), pobudniki za posege v prostor, sektorski nosilci urejanja prostora (na lokalni, regionalni in državni ravni), organizirane civilne družbe in drugi udeleženci zadevnih postopkov (neposredni uporabniki prostora iz sfere gospodarstva, družbenih dejavnosti in lokalnega prebivalstva, novinarji, najširša javnost itd.).

4 Vsebinski prostorsko-načrtovalski vzvodi za uresničevanje vrednot družbene trajnostnosti

Družba, ki si prizadeva za svoj dolgoročni obstoj in kakovosten, notranje čim manj konflikten razvoj, naj bi – izhajajoč iz načel družbene trajnostnosti – svoje družbene odnose oziroma



Slika 1: Viri za oblikovanje načrtovanih prostorskih ureditev, opredeljenih v občinskem prostorskem planskem aktu (shema: Jože Kos Grabar).

razmerja med posameznimi družbenimi subjekti utemeljila na teh vrednotah: pravičnost in enakost, blaginja, socialna vključenost in zdravje ljudi, varnost bivanja in ohranjanje (kulturne) dediščine (Komisija evropskih skupnosti, 2005; Evropska komisija, 2011). K ohranjanju in razvoju (ali pa h krnitvi in k zaviranju) teh vrednot lahko pomembno prispevajo tudi prostorsko-načrtovalski vzvodi vsebinskega značaja, ki so vgrajeni v OPPA ter dejansko udejanjajo zapisano in orisano v OPPA. V nadaljevanju si oglejmo nekaj primerov tovrstnih vzvodov.

Uravnotežena namenska raba prostora je zbirni pojem in hkrati prostorsko-načrtovalski cilj, v katerem je (posredno) vključeno kar nekaj od prej naštetih vrednot. Pojem namenska raba prostora (v nadaljevanju: NRP) pomeni (z OPPA) načrtovano rabo zemljišč in objektov v različne namene (stanovanjsko bivanje, proizvodno-predelovalna dejavnost, energetika, promet, kmetijstvo, gozdarstvo, upravljanje z vodami itd.). Uravnotežena NRP predvideva (a) glede teritorialnega obsega medsebojno primerno uravnoteženost (umerjenost) različnih vrst NRP in (b) glede zvrsti NRP uravnoteženost (medsebojno lokacijsko nekonfliktnost) različnih vrst NRP. Premajhen obseg in/ali neustrezna makrolokacijska razporeditev, npr. površin, namenjenih za stanovanjsko gradnjo, oboje glede na naravno in selitveno gibanje prebivalstva, zagotovo vodita k težavam ljudi pri zadostitvi njihovih stanovanjskih potreb. Podobno je z zemljišči, namenjenimi gospodarskim dejavnostim. Premajhen obseg tovrstnih zemljišč ali njihova pravno-lastniška nedostopnost zagotovo ovira gospodarski in družbeni razvoj posameznih naselij ali širših poseljenih območij, njihova neprimerna makro- oziroma mikrolociranost pa ustvarja stalne probleme v razmerju do dejavnosti v sosesčini (stanovanja, varstvo vodnih virov itd.).

Opazen pojav, ki v zadnjih desetih letih precej otežuje določitev čim bolj uravnotežene NRP v OPPA, je *množica pobud lastnikov kmetijskih zemljišč*, ki želijo v postopku priprave OPPA ta zemljišča spremeniti v stavbna zemljišča, torej jih nameniti za gradnjo (slika 2). Razlogi za tovrstne pobude so različni, glavni pa so želja po stanovanjski gradnji na lastnem in zato cenejšem zemljišču, želja po bivanju v ne- ali manj urbaniziranem okolju (preselitev iz mesta na podeželje) in želja po zaslužku zaradi višje prodajne cene stavbnega zemljišča glede na nižjo ceno kmetijskega zemljišča. Pri obravnavi in odločanju o tovrstnih pobudah ter vzporednem opredeljevanju (na ravni celotnega občinskega prostora) uravnotežene NRP zelo pogosto prihaja do nasprotij znotraj nekaterih od prej naštetih vrednot družbene trajnostnosti in/ali do nasprotij med njimi samimi. Ker je pobud za spremembo kmetijskih v stavbna zemljišča glede na stvarno pričakovane trende gibanja prebivalstva skoraj zmeraj (ozemeljsko, po skupnem obsegu) preveč, je treba (velik) del pobud zavrniti. Ko na tak način ščitimo komplekse kmetijskih zemljišč pred drobljenjem in nesmotrno

pozidavo, prispevamo k prihodnji (prehranski) blaginji širše družbene skupnosti in ohranjanju kulturne krajine (in s tem kulturne dediščine). Vendar lahko z neko zavrtno pobudo okrnimo pobudniku možnost, da bi se preselil v (manj urbanizirano in zato) zanj bolj zdravo okolje, obenem pa ga v primerjavi z nekim drugim pobudnikom, čigar pobuda je bila sprejeta, s tem obravnavamo – s stališča »zavrtnega pobudnika« – neenako in nepravično. Kriterijsko tehtanje omejenih pobud je zaradi tega zahtevno strokovno opravilo, pri katerem je treba upoštevati več raznovrstnih meril in kriterijev. Poleg tega se obravnava pobud v postopku priprave OPPA sooč s pomembno okoliščino (premoženjske, lokalno-politične, sektorske itd.) zainteresiranosti udeležencev tega postopka. Ta zainteresiranost v posameznih primerih (v nekaterih občinah pa tudi pogosteje) vodi do »rešitev«, pri katerih kratko ali dolgo potegne zdaj ta zdaj oni udeleženec v postopku priprave OPPA, in sicer ne glede na predhodno predlagane strokovno optimalne in z vidika NRP bolj uravnotežene rešitve.

Vzvod družbene trajnostnosti so tudi tisti *načrtovani prostorski posegi in ukrepi*, ki so v neposredni zvezi z udejanjanjem vrednot, povezanih s trajnostnostjo, npr. (medčloveške) enakosti, (družbene) blaginje, zdravja ljudi in ohranjanja (kulturne) dediščine. Taki načrtovani prostorski posegi in ukrepi so gradnja javnega vodovoda in ureditev cest v odročnejših delih posamezne občine, dalje gradnja kanalizacijskega omrežja na območjih, na katerih obstaja nevarnost onesaženja virov pitne vode, ter objektov za šport in rekreacijo v tistih (dovolj velikih) naseljih, v katerih jih še ni, dalje priprava odloka o zavarovanju (dodatnih) objektov kulturne dediščine ipd. V zvezi s tovrstnimi načrtovanimi prostorskimi posegi in ukrepi je mogoče ugotoviti, da gre za utečene, običajne, že dolgo znane vsebine oziroma aktivnosti, ki ne pomenijo posebnih novosti v OPPA. In prav taka je večina vsebine OPPA! Novih, sodobnih, ambicioznih, celostno razvojnih in trajnostno naravnanih vsebinskih zastavitev v OPPA je žal malo. Tudi tiste zastavitve, ki so kot idejni predlogi predstavljene v različnih strokovnih podlagah, izdelanih za potrebe OPPA (pogosto so to samo prenosi »primerov dobre prakse« iz drugih držav), se redko, težko ali samo deloma prebijejo v vsebino sprejetih OPPA. Ta pojav je v neposredni zvezi z vsebinskim razvojnim dometom tistih družbenih subjektov, ki prispevajo pobude za vsebino OPPA. Med temi subjekti je v postopkih priprave OPPA mogoče zaslediti zelo malo takih, ki bi v vlogi lokalnih ali regionalnih »družbenorazvojnih mrež, zvez, konzorcijev« ipd. pripravili in predlagali programske celostne projekte, ki bi zajemali večja območja in bi bili dolgoročno zastavljeni ter bi bil njihov namen trajnostno in inovativno zasnovan družbeno-gospodarsko-okolijski razvoj delov občine ali regije. Razlogov za te primanjkljaje je veliko (strokovno-kadrovski in organizacijski primanjkljaji v lokalnih okoljih, nepovezanost med snovalci različnih vidikov družbenega razvoja, pomanjka-



Slika 2: Prikaz razpršeno lociranih pobud (zemljišč, prikazanih s črno vodoravno šrafuro) za spremembo namenske rabe prostora v stavbno zemljišče v eni od občin severovzhodne Slovenije (grafični prikaz: Jože Kos Grabar)

nje njihovega sodelovanja z lokalnimi strokovno-kadrovskimi, javno-upravnimi in podjetniškimi »človeškimi viri« itd.), prav gotovo pa velja za to temo in za številne družbene subjekte, povezane z njo: *Hic Rhodus, hic salta!*

Pomemben atribut OPPA – namreč v kontekstu tržnega gospodarstva in danes prevladujoče paradigme potrošne (potrošniške) družbe – je njihov *administrativno upravni, načrtovalsko regulatorski značaj*. V nasprotju z izhodišči in vrednotami »svobodnega« tržnega gospodarstva, ki daje primat boljшему, podjetnejшему, iznajdljivejšemu, (pre)drznemu, hitrejšemu in prilagodljivejšemu, so OPPN (lahko) eno od »družbenih zavetišč« premišljene načrtnosti, planibilnosti, obstojnosti, predvidljivosti, enakosti (pred zakonom), tudi medčloveške solidarnosti in pravičnosti. To so vrednote, ki so prepoznane kot agensi družbene trajnosti. S tem ko družbeni subjekti, ki sodelujejo v postopku priprave OPPA (zlasti občinsko vodstvo), v tega vgradijo take vsebine, ki prej navedene vrednote krepijo, tako izoblikovanemu OPPA omogočijo, da odigra svojo vlogo vzvoda krepitve družbene trajnosti (v razmerju

do tržne nepredvidljivosti, nasprotij in neuravnovešenostim, ki izhajajo iz nje).

Del vsebine OPPA so lahko tudi take zastavitve, za katerih uresničenje med pripravo in sprejetjem OPPA niso na voljo ali znana vsa potrebna sredstva. Posledica tega je lahko to, da nekateri načrtovani prostorski posegi in ureditve, ki bi prispevali k dvigu ravni družbene trajnosti v neki občini, »ostanejo samo na papirju« (za dolgo obdobje ali celo za zmeraj). Obstajajo tudi drugi razlogi za neuresničevanje opredelitev, zastavljenih v OPPA (spremenljive občinske prioritete, krčenje proračunskih sredstev, novi ali spremenjeni prostorski posegi državnega pomena, spremenjene širše družbene okoliščine itd.), vsi pa opozarjajo na *nazadnostnost oziroma »šibkost« OPPA kot vzvoda za uresničevanje družbene trajnosti*. Za to uresničevanje so zlasti potrebni še drugi vzvodi, in sicer s področij občinske, državne in mednarodne politike, gospodarstva, tehničnih inovacij, spremenljivega načina življenja in vrednot prebivalstva, povpraševanja itd. Kljub povedanemu pa praksa kaže, da so obseg, doslednost in kakovost uresničevanja

zapisanega v OPPA najbolj odvisni od vrednostnih priorit, ki si jih zastavi vsakokratno občinsko vodstvo. Prav od (ne) nihanja usmeritev tega vodstva (vodstev) je najbolj odvisna vsebinska (ne)kontinuiteta izvrševanja zapisanega v OPPA. Časovni domet OPPA namreč tri- do štirikratno presega obdobje mandata posameznega občinskega vodstva. Ker so družbenotrajnostne zastavitve v OPPA običajno take, da njihovo uresničevanje zahteva dolgotrajno in ciljno dosledno usmerjeno delovanje, je vsebinska kontinuiteta delovanja zaporednih ekip, ki vodijo občinsko politiko (na področju urejanja prostora), še posebej pomembna.

5 Postopek priprave občinskega prostorskega planskega akta – načela odprtosti, sodelovanja, soodločanja in demokratičnosti

Ob vsebinskih vzvodih za uresničevanje načel družbene trajnostnosti in ob dejanski praktični implementaciji opredelitev v OPPA je treba omeniti tudi tiste vzvode, ki so vključeni v postopkih priprave OPPA in se nanašajo na (ne)upoštevanje vrednot odprtosti/transparentnosti, enakosti, socialne vključenosti in demokratičnosti. V nadaljevanju je navedenih nekaj tez in ugotovitev v zvezi s tem.

V sodobni evropsko-ameriški družbeni formaciji in Sloveniji kot delu te lahko razberemo naslednje osrednje skupinske družbene subjekte, ki so vključeni v usmerjanje družbenega življenja oziroma njegovega razvoja in torej tudi v postopke priprave OPPA (slika 3):

1. nazorski kreatorji, strateški politiki, operativni politiki, nosilci javnih funkcij, javna uprava;
2. osrednji lastniki družbenoreprodukcijsko pomembnih sredstev;
3. gospodarstveniki, podjetniki, poslovdaje;
4. strokovnjaki, znanstveniki, inteligenca raznih disciplin;
5. novinarji, publicisti;
6. organizirana civilna družba (sindikati, društva, fundacije itd.);
7. neorganizirani deli civilne družbe (del lokalnega prebivalstva, zaposlenih, brezposelnih, starostnikov, invalidov, mladine, otroci itd.).

Zgoraj naštetih družbenih subjektov se medsebojno razlikujejo glede na stopnjo družbene moči (pristojnosti, finančna sredstva, družbeni ugled itd.), glede na obseg in kakovost znanja (sposobnosti, večina, izkušnje) in glede na intenzivnost motivacije (hotenje, volja, ambicioznost, prodornost), ki jih imajo na voljo in na njihovi osnovi katerih se udeležujejo družbenega dogajanja, konkretno tudi postopkov priprave OPPA.



Slika 3: Shematičen prikaz osrednjih skupinskih družbenih subjektov, udeleženi pri usmerjanju družbenega razvoja in hkrati v postopkih priprave OPPA (opomba: velikost krogov ponazarja družbeni vpliv, ki ga imajo po oceni avtorja tega prispevka posamezne skupine subjektov v tem času v Sloveniji) (ilustracija: Jože Kos Grabar).

Prej navedene razlike med njimi se v teh postopkih izražajo kot njihove medsebojne primerjalne prednosti ali slabosti, ki seveda vplivajo na (ne)kakovost, vsebinsko (ne)dodelanost, hitrost itd. konkretnih postopkov priprave OPPA. Obenem pomembno vplivajo na temeljno značilnost medsebojnih odnosov subjektov, vključenih v postopke. Ti odnosi so namreč v osnovi lahko:

1. aktivno sodelujoči (partnerski, dogovorni, demokratični in informativno medsebojno odprti itd.);
2. nesodelujoči ali samo pasivno oziroma prisilno sodelujoči (delovanje drug mimo drugega ali drug proti drugemu; avtoritarnost – ukazovalnost/poslušnost; »doziranje« informacij itd.);
3. v znamenju različnih kombinacije med (1) in (2).

Praksa potrjuje, da v konkretnih postopkih priprave OPPA (in tudi priprave strokovnih podlag zanje) prihaja do posameznih primerov namerno ali nenamerno povzročene medsebojne ne-

informiranosti (zlasti med konkurenčnimi organizacijami in v odnosu občinske uprave do prostorsko načrtovalskih pogodbenih izvajalcev), samo nujnega oziroma (pre)skromnega obsega informiranosti (zlasti zainteresirane civilne družbe in najširše javnosti), dalje do odklanjanja sodelovanja v postopku (zlasti s strani nasprotno zainteresiranih lastnikov zemljišč), do (ne) načrtnega ne vključevanja posameznih vrst strokovnjakov v pripravo interdisciplinarno zasnovanih dokumentov ter primerov neobvladovanja in nedojetanja razlik med (nivojsko, zvrstno) različnimi interesi, to je individualnimi (posameznikovimi), lokalno-skupnostnimi, sektorskimi in splošno družbenimi (državnimi) interesi.

V povezavi s prej povedanim je treba ob upoštevanju vrednot družbene trajnostnosti opozoriti na vlogo in pomen (organizirane) *civilne družbe*. Šele v začetku 19. stoletja se je na civilno družbo in državo (vlado) začelo gledati kot na medsebojno različni entiteti. To je sčasoma pripeljalo do sodobnega pojmovanja, v katerem je civilna družba z »združenji«, ki so samostojna oziroma neodvisna v odnosu do države, vzvod budnosti in varovanja pred avtoritarnim potencialom oziroma despotizmom države (Keane, 1990). V okviru teh navedb lahko ugotovimo, da je odprtost do (organizirane) civilne družbe in sodelovanje drugih družbenih subjektov z njo v postopkih priprave OPPA indikator odprtosti in demokratičnosti teh postopkov. Opozoriti pa je treba, da je civilna družba heterogena (lahko tudi na notranje konflikten način), to je sestavljena iz vsebinsko različnih in po družbeni moči neenakih družbenih skupin. Omenjeno se izraža tudi v postopkih priprave OPPA, saj lahko v njih nastopajo medsebojno interesno nasprotni deli civilne družbe ali tudi taki, ki s svojimi dejanji ne kažejo konstruktivne in tvorno sodelovalne vloge v zadevnih postopkih.

Glede na prej povedano lahko za postopke priprave OPPA v Sloveniji danes povemo, da so v njih opaženi ti tipi slabosti, povezani s civilno družbo in/ali z drugimi vrstami udeležencev v teh postopkih:

- v nekaterih organih javne uprave obstoječe pojmovanje participacije civilne družbe in zainteresirane lokalne javnosti kot nepotrebne oziroma celo kot »nujnega zla« (posledica in/ali druga plat takega pojmovanja je »formalistična demokracija«, ki je najpogosteje krinka za samovoljno odločanje nosilcev koncentrirane družbene moči);
- skoraj dosledno neobstoj »participativnega planiranja«, to je takega načina oblikovanja predlogov in sprejemanja odločitev v zvezi s prostorskimi problemi, pri katerem je zainteresirana civilna družba vključena v vse faze postopka ali vsaj v večino teh, zlasti v njegove zgodnje faze;
- neuporaba metod mediacije za preseganje interesnih razlik oziroma razlik med nosilci medsebojno nasprotnojučih si prostorskih »rešitev«;

- nadrejanje parcialnih (običajno lokalno političnih) interesov celostnim prostorskim predlogom oziroma rešitvam (izraženim v konkretizacijah interdisciplinarnih strokovnih načel prostorskih načrtovalcev).

Kar nekaj od zgoraj naštetih slabosti v postopkih priprave OPPA je pogojenih sistemsko. Tako na primer v Sloveniji poznamo t. i. zeleno javno naročanje, ki je opredeljeno kot »/.../ proces, v katerem javna uprava kupuje takšno blago ali naroča takšne storitve in dela, ki imajo manjši vpliv na okolje skozi celoten življenjski krog, če jih primerjamo z blagom in storitvami, ki bi jih sicer kupili in ki imajo enake funkcije« (Vlada RS, 2009). V nasprotju z zelenim javnim naročanjem pa ne poznamo »interdisciplinarnega javnega naročanja«, torej takega, pri katerem bi bil eden od pomembnih kriterijev izbora pripravljavca OPPA ali strokovne podlage zanj interdisciplinarna sestava delovne ekipe ponudnika (ne pa npr. najnižja ponujena cena).

6 Strokovna dodelanost in koherentnost občinskih prostorskih planskih aktov

Ob doslej navedenih vsebinskih in postopkovnih vzvodih OPPA, ki so koristni za uresničevanje družbene trajnostnosti, je treba povedati še nekaj o možnostih za okrepitev tovrstne vloge OPPA, ki izhajajo iz dviga dodelanosti in koherentnosti strokovnih plati priprave OPPA. Že res, da je OPPA rezultat sodelovanja in interesnega (so)vplivanja večjega števila različnih družbenih subjektov, vendar je vloga strokovnjakov pri pripravi OPPA posebej pomembna. V nadaljevanju je navedeno nekaj ugotovitev, ki so lahko izhodišče za strokovno okrepitev družbenotrajnostnega poslanstva OPPA.

V zvezi z (ne)interdisciplinarnim pristopom k pripravi OPPA, omenjenim v prejšnji točki, je treba opozoriti, da lahko strokovni pripravljavec OPPA poskrbi za višjo stopnjo interdisciplinarnosti priprave OPPA tudi sam, to je s svojimi »notranjimi« resursi: s svojo povečano strokovno zavzetostjo, z boljšim in bolj »logičnim« povezovanjem vsebin iz različnih razpoložljivih strokovnih podlag, z boljšo kadrovsko sestavo interne delovne ekipe, ki pripravlja OPPA ipd. Z naštetim seveda merimo na celostno strokovno kakovost dela, po kateri se neki strokovnjak (ekipa) razlikuje od drugega (-ge).

Razvoj v prostoru je med drugim tudi rezultat delovanja več strokovnjakov z različnih področij javne uprave. Del njihove strokovnosti je tudi to, v kolikšni meri v svoje predloge in odločitve vključujejo predloge in odločitve iz »druge pisarne« javne uprave. Posamezni primeri kažejo, da ne moremo govoriti o »korakanju« proti skupnim ciljem (na področju urejanja

prostora), temveč o nasprotjih, saj zastavljeni cilj enega dela javne uprave običajno ovira uresničevanje zastavljenega cilja drugega dela javne uprave. Eden takih primerov je cilj »prostorsko-načrtovalskega« delu javne uprave, da naj bo razpršena gradnja v prostoru omejevana oziroma preprečena. Cilji, ki jih imajo v zvezi s tako ali drugačno »obdavčitvijo« (uporabe) nepremičnin drugi deli javne uprave, namreč navedenega cilja ne podpirajo ali v nekaterih primerih celo spodbujajo temu cilju nasprotno procese v prostoru.

Višja stopnja strokovnosti (prostorsko-načrtovalskega, ekonomskega, kmetijskega, pravno-normativnega itd.) dela bi lahko pripomogla tudi k omilitvi ali odpravi pojava, ki bi ga lahko imenovali »neobvladovanje seštevov«. Zlasti za večja (regionalna) območja, ki vključujejo dele ali celote ozemlja večjega števila občin, lahko ugotovimo, da strokovnjaki premalo ali pa sploh ne upoštevajo kumulativnih razsežnosti načrtovanih prostorskih posegov. Z drugimi besedami: ukvarjajo se s posameznimi posegi in spregledajo njihov seštev (na nadobčinski ravni). Res je sicer, da je to v pomembni meri posledica neobstoja upravno-organizacijskih institucij pokrajinskega značaja in tudi učinkovanja tržno-konkurenčne paradigme funkcioniranja družbe, vendar bi k vsaj malo višji stopnji »obvladovanja seštevov« lahko prispevali tudi strokovnjaki sami z znanji in informacijami, ki jih imajo na voljo.

Opozoriti je treba še na posamezne pojave razhajanja oziroma medsebojne nekoherentnosti in konceptualno-vsebinske nekontinuitete med prostorskimi akti na strateški ravni in prostorskimi akti na izvedbeni ravni. Primer: OPPA predvideva na nekem območju zelene površine, v prostorskem izvedbenem aktu pa je za isto območje dopuščena gradnja trgovskega objekta. Taka nekoherentnost je lahko posledica različnih razlogov (seveda tudi takih, ki so zunaj področja strokovnosti prostorskega načrtovanja), vendar jo je mogoče pripisati tudi prenizki stopnji usklajenosti vsebin predmetnih prostorskih aktov v strokovnih krogih in nezavedanju pomena strateških prostorskih aktov v posameznih strokovnih krogih.

Opozoriti je treba še na potencial izboljšav metodologije strokovnega dela v zvezi z OPPA in s strokovnimi podlagami zanje. Tako bi bilo pri prostorsko-načrtovalski obravnavi posameznih naselij (ta obravnavna je v današnji slovenski strokovni praksi metodološko različna) mogoče vpeljati rabo oziroma obvezno upoštevanje standardiziranega nabora najpomembnejših socialnih, gospodarskih in prostorsko-okolijskih kazalnikov (parametrov) naselja (t. i. urbanistična izkaznica naselja). Uporaba kakovostno izbranega seznama kazalnikov bi prek izboljšanja strokovnosti prostorsko-načrtovalskih zastavitev za naselja zagotovo pripomogla tudi h krepitvi družbene trajnosti.

7 Sklep

Eden glavnih predpogojev za zagotovitev družbenotrajnostne vloge OPPA je ta, da udeleženci v postopku priprave in uresničevanje OPPA izhajajo iz gesla »Sodelujmo različni, mislimo celostno, bodimo inovativni in ambiciozni, ciljajmo dolgoročno!«. Le ob uresničevanju tega predpogoja bodo OPPA kot pomemben vzvod usmerjanja družbenoprostorskega razvoja v (slovenskih) občinah postali dejaven in učinkovit izraz stremljenj k taki družbi, ki bo zase (nekega dne) lahko trdila, da je naravnana ne le okoljsko, prostorsko in gospodarsko trajnostno, temveč tudi družbeno trajnostno. In če nekoliko nadgradimo misel prej navedenega gesla, sledi, da lahko taka postane le družba, katere temeljno vodilo delovanja je povezovanje in iskanje presekov:

- različnih vrst znanj,
- teorije in prakse,
- potreb in rešitev,
- interesov in možnosti,
- preteklih izkušenj in vizij.

.....
 Jože Kos Grabar, univ. dipl. inž. geod.

ZUM urbanizem, planiranje, projektiranje, d. o. o., Maribor
 E-pošta: joze.kos.grabar@zum-mb.si

Viri in literatura

Eurostat (2011): *Sustainable Development Indicators*. Dostopno na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators> (sneto 20. 7. 2011).

Evropska komisija (2011): *Družbeni vidiki trajnosti*. Dostopno na: <http://www.dolceta.eu/slovenija/Mod5/Druzbeni-vidik-trajnosti.html> (sneto 20. 7. 2011).

Keane, J. (1990): *Despotizem in demokracija, civilna družba od zgodnje moderne do poznega socializma*. Ljubljana, založba Krtina.

Komisija evropskih skupnosti (2005): *Sporočilo komisije svetu in Evropskemu parlamentu, Osnutek Deklaracije o usmeritvenih načelih za trajnostni razvoj*. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0218:FIN:SL:DOC> (sneto 20. 7. 2011).

Matko, A. idr. (1995): *Agenda 21 za Slovenijo, prispevek nevladnih organizacij*. Ljubljana, Umanotera.

Vlada RS (2009): *Akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009–2012*. Dostopno na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/zelena_javna_narocila/ (sneto 20. 7. 2011).

ZPNačrt (2007): *Zakon o prostorskem načrtovanju*. Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12 in 57/12 – ZUPUDPP-A.

ZUPUDPP (2010): *Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državne pomena v prostor*. Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12.

ZUreP-1 (2002): *Zakon o urejanju prostora*. Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03-ZZK-1, 33/07-ZPNačrt, 108/09-ZGO-1C, 79/10 Odl. US: U-I-85/09-8, 80/10-ZUPUDPP, 106/10 – popr.

Maja SIMONETI
Petra VERTELJ NARED

Urbanistično načrtovanje otroških igrišč v novih občinskih prostorskih načrtih

Prispevek se osredotoča na urbanistično načrtovanje otroških igrišč v novejših občinskih prostorskih načrtih. Preveritev določil v novih občinskih prostorskih načrtih in primerjava z rešitvami v izbranih primerih obstoječih sosesk pokaže, da so novi normativi omejeno učinkovito orodje za urejanje igrišč ob novih gradnjah in tudi za celovito preskrbo naselja z igrišči. V praksi se novi normativi izkažejo kot visoki, posebej pri podrobnem načrtovanju večjih gostot na majhnih območjih urejanja. Konkretno so nove površine za igro ob novi stanovanjski gradnji še vedno disfunkcionalne, razdrobljene in urejene tudi na strehah objektov nad pritličjem ter praktično popol-

noma neodvisne od ponudbe obstoječih igrišč in potreb prebivalcev. Šibkost norme, ki se veže izključno na nove gradnje, je, da slabo podpira celovito urejanje javnih površin in površin v javnem interesu, in tako odstira pogled na slabosti novejša urbanistične prakse.

Ključne besede: otroško igrišče, normativ, občinski prostorski načrt, urbanistično načrtovanje

1 Uvod

Način urejanja otroških igrišč v novejših občinskih prostorskih načrtih je postal predmet proučevanja zaradi zadreg, ki so se pokazale pri podrobnem prostorskem načrtovanju, in dejstva, da nove ureditve, ki so izvedene iz novih urbanističnih določil, v prostoru ne delujejo dobro.

V Sloveniji so nova otroška igrišča zelo različne kakovosti, tako izrazito dobra kot slaba. Za kakovost otroškega igrišča je najpomembnejši prostor, ki mora biti zato, da se lahko na njem razvije in ponavlja vsakodnevna igra, dovolj velik in otrokom dostopen. Kakovost pri nas zaznamujejo razsežni in pestri igralni prostori za otroke različnih starosti in sposobnosti v pretežno osrednjih delih naselij, medtem ko se slabosti izražajo predvsem v igralnih prostorih ob novih stanovanjskih objektih, ki nazivu igrišče pogosto sploh ne ustrezajo, saj so premajhni in preskromno opremljeni za razvoj igre. Razlike v kakovosti med osrednjimi javnimi igrišči in igrišči v stanovanjskem okolju so do neke mere upravičene. Velike razlike med igrišči v obstoječih stanovanjskih območjih in tistimi, ki so bila urejena v zadnjih dveh desetletjih ob novejši stanovanjski gradnji, pa niso dobre ne za naselje ne za otroke. Otroci, ki se dan za dnem igrajo na igrišču, stalni uporabniki, so ključen dokaz kakovosti igrišča. Za vsakodnevno igro so najpomembnejša igrišča, ki so dovolj blizu kraja bivanja. Dostopnost in prostor za igro v naselju zagotavljamo z urbanističnim načrtovanjem, v okviru katerega je zato smiselno iskati razloge za zaznani padec kakovosti.

Z urbanističnim načrtovanjem se otroška igrišča kot rabo v javnem interesu opredeli v občinskem prostorskem načrtu. Analiza različnih novejših občinskih prostorskih načrtov je pokazala, da je danes prevladujoči način določanja pogojev za ureditev novih igrišč vezan na novo stanovanjsko gradnjo. Podobno kot za parkirna mesta je investitor tako dolžan za vsako novo stanovanje zagotoviti določeno površino otroškega igrišča. Če zanemarimo to, kako zelo težko je določiti, kakšna natanko naj bo površina igrišča na enoto stanovanja, in tudi to, da so bila igrišča v času klasičnega urbanističnega načrtovanja po drugi svetovni vojni načrtovana na število otrok in ne na stanovanje (Jernejc, 1976), se odprejo ključna vprašanja o urbanističnem načrtovanju otroških igrišč, ki se nanašajo tudi na obstoječa igrišča in preskrbo celotnega naselja z igrišči.

Igrišče v tem članku obravnavamo kot površino, ki je urejena in opremljena za otroško igro. Teoretično naj bi se to, kakšna igrišča, kje in kdaj so v naselju potrebna, opredelilo na podlagi ocene stanja, strukture in potreb prebivalcev ter prostorskih možnosti. Praktično se igrišča, podobno kot druge rabe in funkcije naselja, ki so v skupnem, to je javnem interesu, pogosto načrtuje brez podatkov o stanju in informacij o uporabniških navadah ali zadovoljstvu ter predvsem pod velikim pritiskom omejenih javnih sredstev za urejanje. V nasprotju s številnimi drugimi rabami, za prostorski razvoj in uveljavitev katerih skrbijo celi sistemi – od resorne zakonodaje in strokovnih služb do raziskovalnih ustanov in investitorjev –, je igra kot raba v

procesu načrtovanja prikrajšana za količino in kakovost argumentov, ki so nujni za sodelovanje v procesu načrtovanja oziroma za uveljavitev potrebe na ravni odločanja o rabi prostora. Tako dejstvo, da je urejanje igrišč v javnem interesu, ter dejstvo, da ta niso predmet posebnega strokovnega in institucionalnega interesa, povečujeta odgovornost občinskih strokovnih služb in urbanistov za njihovo urejanje.

Pregled novejših načrtovalskih praks kaže, da si poskuša stroka v opisanem položaju pomagati s predpisovanjem normativov in obveznost za ureditev površin za igro prenaša na investitorje nove stanovanjske gradnje. Kako uspešno je lahko tako urbanistično načrtovanje pri zagotavljanju preskrbe slovenskih naselij z otroškimi igrišči, še posebej manjših in tistih, v katerih je kakovost obstoječih igrišč nizka, in kako učinkovito bo tako načrtovanje v prihajajočem času prenove, je že mogoče predvidevati. V prostoru se slabosti že izražajo skozi težko sprejemljive razlike v kakovosti novih ureditev kot tudi med novimi in starimi ureditvami. V procesu pospešene prenove pa bodo, sodeč po izkušnjah razvitejših, ki so se normiranju odpovedali, ko so pred desetletji preusmerili razvoj naselij navznoter in v prenovo, opredeljeni normativi dodatno neučinkoviti. Ključna bo postala aktivnejša in na potrebe odzivna torej prilagodljiva sposobnost uveljavljanja interesa za ureditev igrišč. Za tako urbanistično načrtovanje bodo po eni strani ključni podatki in znanje, po drugi strani pa trdna načela in vztrajnost.

2 Izhodišča

Nova generacija občinskih prostorskih načrtov (v nadaljevanju: OPN) zagotavlja preskrbo naselij z otroškimi igrišči tako, da njihovo kvadraturu določi v okviru predpisane površine odprtih zelenih površin oziroma v ljubljanskem primeru odprtih bivalnih površin. V pregledanih, že sprejetih odlokih o OPN se površina zelenih oziroma odprtih bivalnih površin zagotavlja prek dveh določil: prvo opredeli faktor teh površin, drugo pa določi kvadraturu na stanovanje v večstanovanjski stavbi. Če pustimo ob strani razlike v poimenovanjih določil in definicijah, je določilo, vezano na nujnost načrtovanja otroških in športnih igrišč na enoto novozgrajenega stanovanja v večstanovanjskih stavbah, med katere spadajo vse z več kot tremi stanovanji, v novomeškem primeru pa z več kot šestimi stanovanji, v več pogledih nenavadno.

V primerjavi s klasičnimi urbanističnimi normativi za urejanje otroških igrišč, ki so se v preteklosti vezali na pričakovano strukturo prebivalcev, konkretno na hipotetični izračun otroške populacije v novi soseski in ne na enoto novozgrajenega stanovanja v večstanovanjski stavbi. Tudi najbolj znani domači normativi, ki sicer niso bili nikoli formalizirani in uradno predpisani, vendar so trdno podpirali urbanistično

načrtovanje tja do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja, so predvidevali načrtovanje potrebnih zelenih površin glede na število prebivalcev, načrtovanje otroških igrišč pa glede na število otrok (npr. Jernejc, 1976). Količina zahtevanih zelenih površin in igrišč se je v času normativnega urbanističnega načrtovanja po drugi svetovni vojni nanašala na predvideno število uporabnikov, prebivalcev, otrok, in ne na načrtovano število novih stanovanj. Otroška igrišča se je tudi v Sloveniji tako pretežno umeščala v prostor glede na bližino stanovanj kot žepna, v neposredni bližini vhoda v večstanovanjski objekt ali največ 50 m stran, in večja, na razdalji 250 m od vhoda. V naselju pa so bila glede na gostoto uporabnikov dodatno načrtovana tudi večja igrišča s kompleksnejšo ponudbo. Tako prakso načrtovanja igrišč je povsod po Evropi utemeljevala potreba po številnih novih gradnjah po koncu vojne in bila je tudi dobrodošla, ko so se slovenska mesta šele dobro začela razvijati. So pa taki urbanistični normativi postali neuporabni, ko se je intenzivnost strnjene novogradnje konec sedemdesetih let umirila in se je praksa preusmerila v manjše gradbene intervencije in prenovo. Takrat se je odmik od normativov, vezanih na novo gradnjo, utemeljeval s tem, da v zgrajenem naselju ni mogoče zagotoviti toliko novih igralnih površin, kot jih je omogočala novogradnja sosesk po vojni, in pozornost se je preusmerjala od količine h kakovosti. Najnovejše smernice možnost za igro na prostem povezujejo z zdravim življenjskim slogom odraslih, potrebe otrok pa tudi s potrebami starejših in drugih na lokalno okolje vezanih skupin prebivalcev, zato je pri urejanju igrišč v sodobni urbanistični praksi zelo pomemben kriterij dostopnosti površine za igro, načrtovanje pa se veže tako na novo gradnjo in hkrati ostaja v javni domeni. Pri čemer na Dunaju potrebne igralne površine ob novi stanovanjski gradnji, tako kot majhna žepna igrišča v starem delu mesta in igrišča v mestnih parkih, zagotavlja mesto. Obseg in kakovost potrebnih igralnih površin sta po pričevanju odgovornih ocenjena glede na stanje v prostoru in novonačrtovani program, po mnenju dunajske mestne uprave pa ne moreta biti prepuščena posameznim investitorjem. Ti lahko v omejenem odprtem prostoru ob objektih ponudijo samo zasilne rešitve za najmanjše otroke in minimalno potrebne zelene površine. Slovenska rešitev podobne države lokalne skupnosti sicer ne onemogoča, vendar tudi ne deluje v duhu njeni podpori.

Vsaj nenavadne so tudi v določilih novih OPN predpisane velikosti zelenih oziroma odprtih bivalnih površin ter tudi otroških in športnih igrišč. Večina dokumentov določa, da je treba na stanovanje v večstanovanjskih objektih zagotoviti 15 m² zelenih oziroma odprtih bivalnih površin, od tega jih mora biti najmanj 7,5 m² namenjeno za otroško igrišče in najmanj 5 m² za športe z žogo in druge urbane športe za potrebe večjih otrok in mladostnikov (preglednica 1). Določilo, ki tako večino zelenih oziroma odprtih bivalnih površin namenja otrokom in mladostnikom, ni v skladu z dejstvom,

da so bivalne površine v bližini stanovanja pomembne tudi za starejše in posameznike s posebnimi potrebami, ter s tem, da mladostniki kot populacija gravitirajo stran od doma in se usmerjajo v igrišča ob šolah in na druge javne prostore, kjer so manj omejeni oziroma nadzorovani. Urbanisti ob pripravah novih podrobnih prostorskih načrtov ugotavljajo, da se pod pogoji novih OPN tako lahko zagotovi razsežna otroška in športna igrišča ter zelo skromne skupne bivalne in zelene površine za sprostitev in druženje, in se sprašujejo, ali je to res cilj OPN. Ob tem se odpira tudi vprašanje, zakaj določila ne veljajo za nadomestne večstanovanjske stavbe oziroma za prenove, če se zgradi do pet novih stanovanj (Odlok o OPN Mestne občine Ljubljana, 2010).

Ugotovitev o tem, da nova določila za urejanje igrišč in zelenih oziroma odprtih bivalnih površin izhajajo iz nekaterih napačnih domnev o uporabnikih in njihovih potrebah, potrjuje, da je določitev urejanja otroških igrišč v novih prostorskih načrtih slovenskih občin morda nenavadna tudi v tem, da ni v skladu z realnimi potrebami prebivalcev in naselij. Postavi se vprašanje, kakšen je pravzaprav cilj OPN, in izpraševanje o tem, kako se taka univerzalno normirana rešitev sreča s stanjem v prostoru, s kakovostjo obstoječih ureditev ter z zadovoljstvom prebivalcev in s potrebami uporabnikov igrišč. Medtem ko kakovost novih rešitev, ki jih zagotavljajo določila novih prostorskih načrtov, ni nujno najboljša, je popolnoma odprto vprašanje prenove obstoječih igrišč in preskrbe delov naselja, v katerih igrišč primanjkuje. Urbanisti v zadregah s prostorom ob novogradnjah načrtujejo potrebna nova igrišča v skladu z

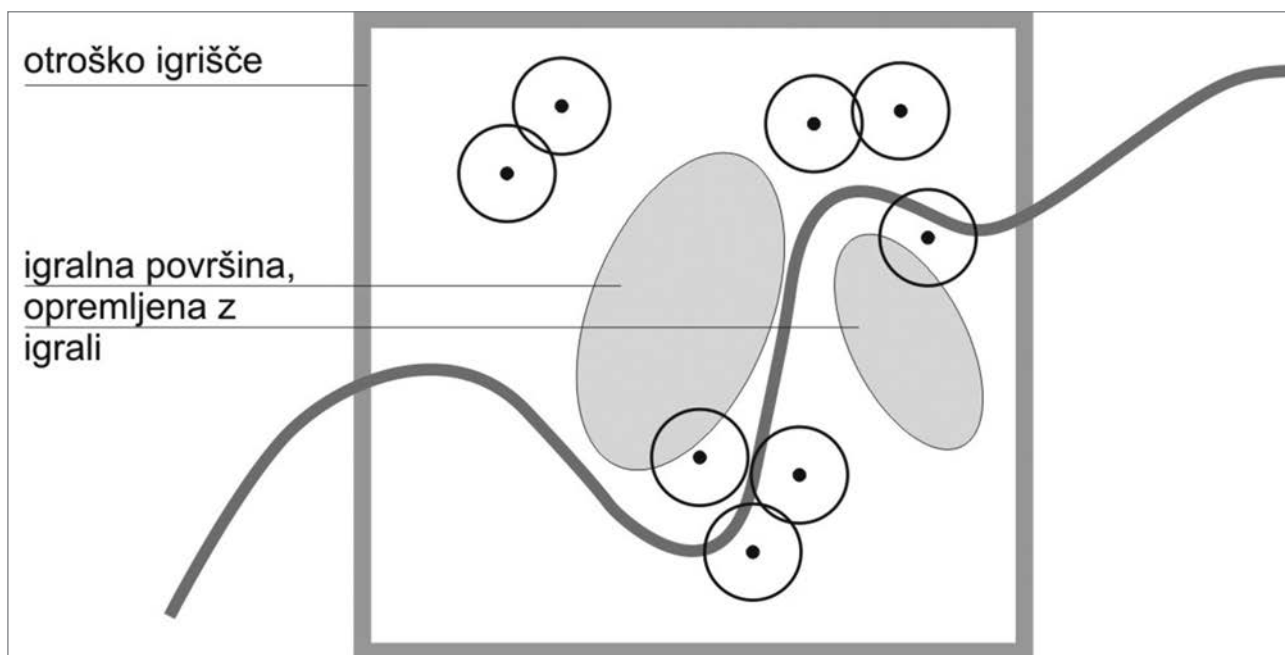
razpoložljivostjo prostora po delih, na strehah nad terenom in na notranjih dvoriščih, ki so za igro manj primerna. Predpisovanje določene količine igrišč – brez predhodne analize stanja v prostoru, analize potreb in opredelitve razvojnih ciljev – je problematično, saj obstaja velika verjetnost, da nove ureditve pokrivajo izključno potrebe novih stanovalcev, medtem ko na razvoj celotne ponudbe igrišč v mestu (uporabnost, dostopnost, pestrost) ne vplivajo.

Predpisani normativi so zanimivi tudi v podrobnostih. Tako je v razlagi pojma otroško igrišče v Odloku o OPN MOL (2010) na primer opredeljeno, da je igrišče namenjeno otrokom do 12 leta starosti, medtem ko so površine za igro z žogo namenjene potrebam večjih otrok in mladostnikov. Zapisano je precejšen nesmisel, saj v urbanistični doktrini, ki sledi mejnikom razvojne medicine otroka, ločevanje otrok po starosti upoštevamo glede na fizično zmogljivost in igralne potrebe specifično, pri čemer so meje med značilnimi skupinami izrazito zabrisane. V okviru mogočega zato v prostoru ločujemo in posebej poudarjamo predvsem najmlajšo (do 5 let) in najstarejšo skupino otrok (nad 14 let). Starost 12 let pa ne pomeni nikakršnega specifičnega starostnega mejnika. Enako nesmiselno je ureditve za igre z žogo vezati na dve starostni skupini otrok, saj tudi mlajši otroci in odrasli potrebujejo prostor za igro z žogo. Prav tako zahteva za ureditev otroškega igrišča ne pomeni, da bo vsa površina napolnjena z igrali, ampak samo, da bo površina urejena za potrebe igre, na igralih in prosto v prostoru, ki je sicer namenjen tudi spremljevalcem otrok in drugim prebivalcem (slika 1). Omenjena zloraba urbanistične definicije se je

Preglednica 1: Določila iz različnih OPN o količini zelenih površin

OPN občine	Zelene površine/odprte bivalne površine (za vsako stanovanje v večstanovanjski stavbi):					
		površine za igro z žogo za potrebe večjih otrok in mladostnikov	površine, namenjene in urejene za igro mlajših otrok	igralne površine (opremljeno igrišče)	zelene površine	površine, namenjene za počitek prebivalcev
Črnomelj	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	4 m ²	3,5 m ²	2,5 m ²
Litija	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	4 m ²	3,5 m ²	/
Ljubljana	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	/	/	
Novo mesto	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	4 m ²	3,5 m ²	2,5 m ²
Pivka	15 m ² (za novo stanovanje v vilabloku je treba zagotoviti najmanj 20 m ²)	/	50 % od zelenih površin			
Polzela	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	4 m ²	3,5 m ²	/
Postojna	15 m ²	/	50 % od zelenih površin			
Šenčur	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	4 m ²	3,5 m ²	
Trzin	15 m ²	5 m ²	7,5 m ²	4 m ²	3,5 m ²	/

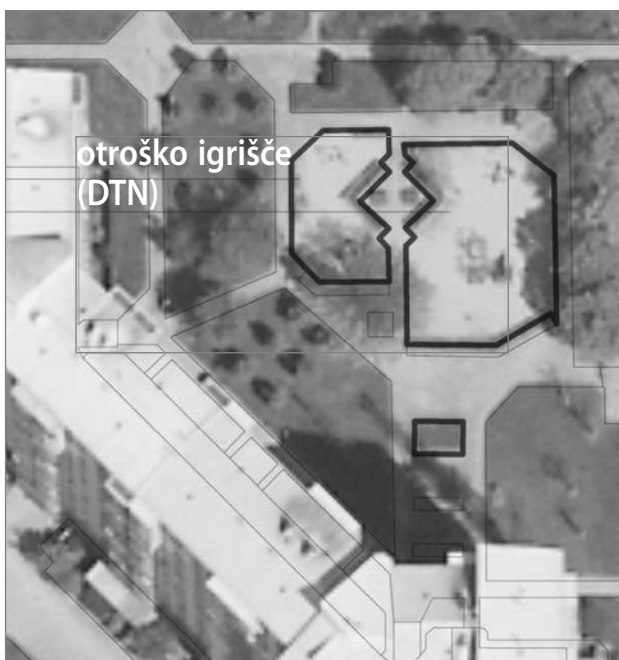
Viri: Odlok o OPN Črnomelj 2011; Odlok o OPN Litija, 2010; Odlok o OPN MOL, 2010; Odlok o OPN Novo mesto, 2009; Odlok o OPN Pivka, 2010; Odlok o OPN Polzela, 2011; Odlok o OPN Postojna, 2010; Odlok o OPN Šenčur, 2011; Odlok o OPN Trzin, 2010



Slika 1: Shema otroškega igrišča (ilustracija: Petra Vertelj Nared)

na primer že uveljavila v digitalnem topografskem načrtu (v nadaljevanju: DTN, GURS, 2010), ki kot otroško obstoječe igrišče šteje dejansko samo igralno površino, na kateri so nameščena otroška igrala (slika 2). Tak način označevanja pokaže osiromašen prostor igrišča brez pripadajočih utrjenih in zelenih površin, ki v realnosti skupaj z ožjo igralno površino tvorijo celoto otroškega igrišča.

Med drugim se normativ za otroška in športna igrišča veže le na območja večstanovanjskih stavb. Odprto tako ostaja



Slika 2: Primer otroškega igrišča v soseski Fužine, kot je definirano v podatku DTN (vir: GURS, 2010)

vprašanje, kako se zagotavljata ustrezna količina in kakovost odprtih bivalnih površin, športnih in otroških igrišč v območjih z drugačnimi tipi zazidave, kot so strnjena območja nizke enostanovanjske gradnje, na primer vrstne hiše.

Oceno ustreznosti določil za urejanje otroških igrišč ob novi stanovanjski gradnji v novejših prostorskih načrtih slovenskih občin smo v nadaljevanju razširili še z analizo obstoječih ureditev v starejših ljubljanskih stanovanjskih soseskah in s tem poskušali dodatno ponazoriti, kako bodo določila delovala v načrtovalski praksi in kakšno stanje v prostoru lahko zagotovijo.

3 Analiza izbranih večstanovanjskih površin v Ljubljani

V Odloku o OPN MOL (2010) in tudi v drugih pregledanih odlokih OPN je zapisano, da se normativ otroškega in športnega igrišča veže na gradbeno parcelo. To pomeni, da je določeno količino praviloma treba zagotavljati v območjih s predpisano namensko rabo SScv – pretežno večstanovanjske površine. Problem takega normiranja je v tem, da se veže na enoto prostora, ne glede na njeno velikost in okolico. Praksa kaže, da se gradi vse manj večjih sosesk in da se vse pogosteje gradi na manjših območjih, kar je razvidno iz primerov na slikah 3 in 4. V majhnih enotah urejanja prostora skoraj po pravilu ni mogoče zagotoviti kakovostnih odprtih površin in s tem tudi otroških igrišč ne.

Novo urbanistično določilo smo preverili z analizo preskrbljenosti z odprtimi bivalnimi površinami, otroškimi in s špor-



Slika 3: Šiška, ob cesti Na Jami – manjša območja večjih gostot (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)

tnimi igrišči v nekaterih soseskah, ki so bile zgrajene pred desetimi leti ali več (preglednica 2). Rezultate te analize je treba interpretirati ob upoštevanju vhodnih podatkov in izhodišč. Količine se vežejo na izbrano enoto urejanja prostora (SScv – pretežno večstanovanjske površine, Odlok o OPN MOL 2010) oziroma na celotno sosesko, znotraj teh območij pa so površine povzete po dejanski rabi površin iz digitalnega topografskega načrta (DTN, GURS, 2010). Odprte bivalne površine so zelene ali tlakovane površine, namenjene zunanjemu bivanju (v podatku DTN, GURS, 2010, so te površine na primer zelenice, ozelenjene brežine, tlakovane površine, otroška in športna igrišča), ki ne služijo kot prometne ali komunalne funkcionalne površine.

Če tako analiziramo preskrbljenost z odprtimi bivalnimi površinami v območjih z namensko rabo SScv (pretežno večstanovanjske površine), na katero so v novih OPN predpisani normativi za igrišča, lahko ugotovimo, da je na primer v soseski Fužine v teh območjih 51 m² odprtih bivalnih površin na stanovanje, 1,3 m² otroških igrišč na stanovanje in manj kot 0,1 m² športnih igrišč na stanovanje. Če pa bi v analizi upoštevali tudi območja osrednjih dejavnosti, bi se izkazalo, da je športnih igrišč 4,1 m² na stanovanje. Ugotovitev razgali relativno težo števil, saj je preskrbljenost soseske s športnimi površinami in z igrišči zadovoljiva. Soseske, kot so primer Fužine, so se gradile celostno, vključujoč vso potrebno družbeno infrastrukturo. Ne samo velikost območij, ampak tudi zastopanost programov in funkcij, ki jih zagotavljajo, se bistveno razlikujeta od pogojev gradnje novih stanovanjskih območij. Za načrtovanje je torej nujno treba upoštevati stanje v širšem območju – sosedstvu, ki zagotavlja funkcije soseske.



Slika 4: Vič, ob Viški cesti – manjša območja večjih gostot (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)

Posamezne obstoječe soseske se med seboj razlikujejo v konceptualnih pristopih. Nekatero soseske, čeprav mlajše in manjšega obsega, kot je to primer v Polju, otroška in športna igrišča ter vse ostale odprte bivalne površine zagotavljajo znotraj območja urejanja. Drugačen urbanistični in oblikovalski pristop je mogoče zaslediti v soseskah Nove Poljane in Bežigrajski dvor. Po eni strani soseski v območju, ki je namenjeno večstanovanjski gradnji, zgoščata zazidavo. Na teh območjih predvidevata koncepta predvsem tlakovane odprte površine ali zelenice, v okviru katerih je mogoča aktivna in pasivna rekreacija, na teh površinah se lahko razvije tudi otroška igra, medtem ko obširnejše odprte bivalne površine z otroškim igriščem zagotavljata na robu zazidalne strukture.

Analiza izbranih stanovanjskih sosesk v Ljubljani pokaže, da je površina odprtih bivalnih površin na enoto stanovanja bistveno večja, kot je predpisano v določilih Odloka o OPN MOL (2010), da pa je površina otroških igrišč na enoto stanovanja manjša kot v novem OPN. Zahtevanih 15 m² odprtih bivalnih površin na novo stanovanje je tako zelo nizka normativna zahteva, medtem ko se 7,5 m² površin otroških igrišč izkaže kot visoka zahteva. Nova normativna zahteva za ti vrsti površin je diametralno nasprotna stanju, do kakršnega je vodilo preteklo urbanistično načrtovanje, na podlagi katerega so bile zgrajene starejše stanovanjske soseske.

Kljub različnim urbanističnim ali oblikovalskim pristopom, velikostim območij ali tipologijam stavb lahko na podlagi pregleda obstoječega stanja ugotovimo, da so novi normativi določeni nekritično, da ne upoštevajo strukture ne potreb prebivalcev in ne omogočajo zagotavljanja celovite preskrbe naselja z otroškimi igrišči. Hkrati bi lahko domnevali, da je

Preglednica 2: Površine odprtih bivalnih površin, otroških in športnih igrišč na stanovanje

Območje	Površina odprtih bivalnih površin na stanovanje (m ² /stan.)		
		površina otroških igrišč na stanovanje (m ² /stan.)	površina športnih igrišč na stanovanje (m ² /stan.)
soseska BS3 – območje 1 (slika 5)	62	2	/
soseska BS3 – območje 2 (slika 5)	11	/	/
območje 3 – Bežigranski dvor (slika 6)	89	3,2	/
Fužine – območja SScv (slika 7)	51	1,3	0,1
Fužine – celotna soseka (slika 7)	67	1,5	4,1
Nove Poljane – celota (slika 8)	36,1	1,6	/
Polje (slika 9)	72	2,7	2,4

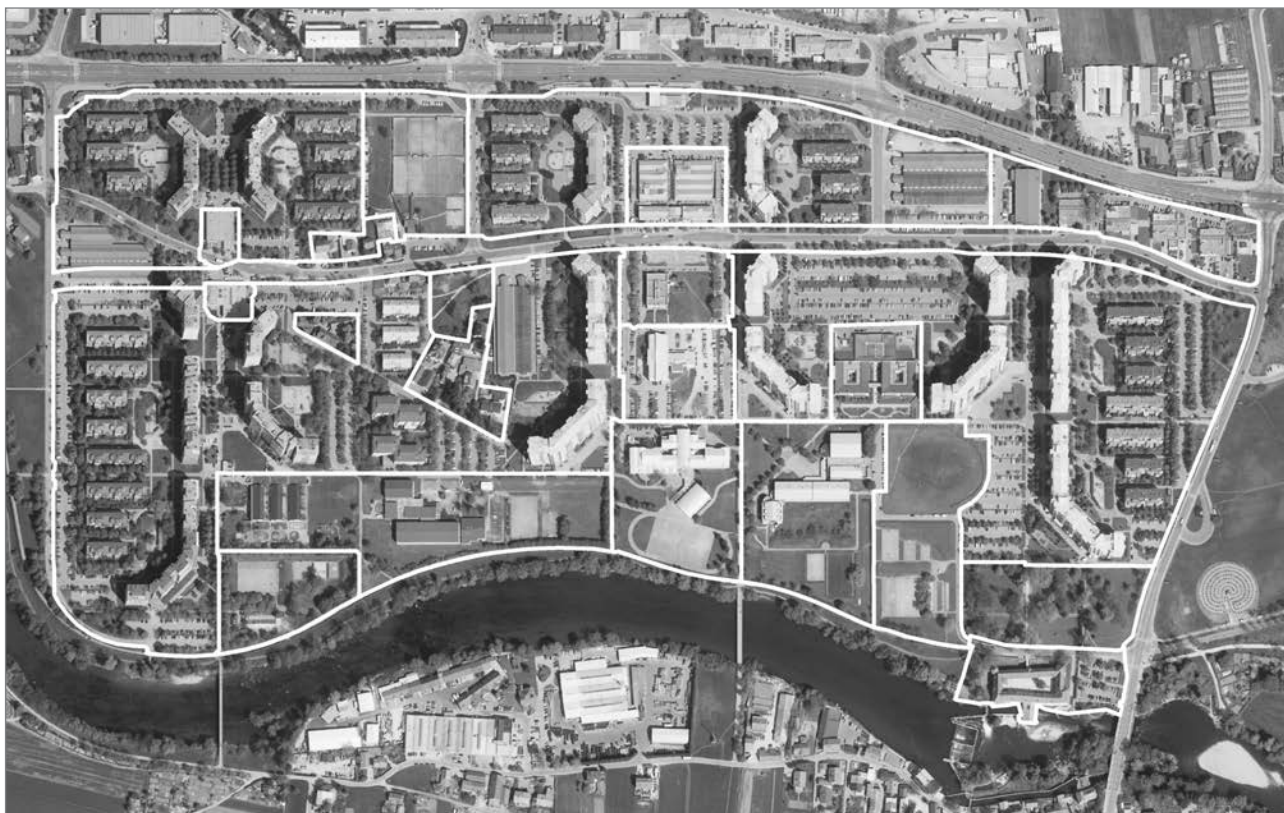
Viri: OPN MOL (2010), SURS (2011), GURS (2010), Simoneti, Vertelj Nared (2011)



Slika 5: Soseska BS3 – območje 1 in območje 2 (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)



Slika 6: Bežigranski dvor (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)



Slika 7: Soseska Fužine (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)



Slika 8: Nove Poljane (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)



Slika 9: Polje (vir: DOF, GURS, 2011, Odlok o OPN MOL, 2010)

danes v urbanističnem načrtovanju v nasprotju s preteklostjo težko zagovarjati obveznost urejanja bivalnih in zelenih površin, medtem ko investitorji nujnost urejanja igrišč sprejemajo z manj zadržki. Mogoče je tudi, da so visoki standardi odziv urbanistov na to, da so preštevilne najnovejše stanovanjske gradnje izrazito slabo opremljene z igrišči, ki so tudi res slabe kakovosti.

V prostoru se kaže, da novejša gradnja s svojimi ureditvami odprtega prostora slabo zadovoljuje potrebe svojih prebivalcev, hkrati tudi ničesar ne prispevajo k preskrbljenosti naselij z odprtimi površinami (Simoneti in Vertelj Nared, 2006a, 2006b). Pogosto se celo fizično ograjujejo od okolice in tako pomembno spreminjajo prakso, da odprti prostor stanovanjskih območij v slovenskih naseljih načeloma ni ograjen. To po-

meni, da nove stanovanjske gradnje praviloma ustvarjajo večje potrebe po odprtih bivalnih površinah, kot jih zagotavljajo, kar lahko skupaj s tem, da novi akti ne podpirajo urejanja drugih novih igrišč, dolgoročno vodi v resno pomanjkanje odprtih bivalnih in igralnih površin v naseljih, ki jih urejajo dokumenti s takimi določili.

4 Sklep

Način zagotavljanja otroških igrišč v novih prostorskih načrtih je glede na ugotovljeno v več pogledih nedomišljen in pomanjkljiv. Obveznost urejanja novih igrišč ob novi gradnji je potrebna, ne pa edina potrebna rešitev. Taka, kot je, kaže praksa podrobnega urbanističnega načrtovanja, ne zagotavlja dobrih rezultatov. Predvsem se zdi, da gre za uveljavitev javnega interesa, ki razvija precej omejena pričakovanja do novih gradenj, ne podaja pa rešitev, ki bi k urejanju zavezovale javne deležnike ter podpirale možnosti za partnersko nadgradnjo in razvoj tako igralne infrastrukture kot odprtega bivalnega prostora v naselju.

Predvideti je mogoče, da bi se kakovost urejanja novih otroških igrišč lahko pomembno povečala, če bi javni sektor interes za ureditev igrišč uveljavljal ambicioznejše ter vključil v načrtovanje tudi oceno stanja in stroške urejanja igrišč. Tako odprto urejanje bi omogočalo upoštevanje in vključitev drugih potreb po ureditvi igrišč v lokalnem okolju v nove načrte in območja, podpiralo pa bi tudi premagovanje zadreg pri podrobnem načrtovanju na izrazito majhnih območjih, na katerih bi bilo mogoče investitorjem omogočiti nadomestne ukrepe, kot so prenova bližnjega obstoječega igrišča, ureditev novega igrišča drugje v bližini ali plačilo ustreznega nadomestila za urejanje igrišč.

Poudariti pa je treba, da prostorska analiza za opredelitev potreb po otroških igriščih ni zadostna. Za načrtovanje novih igrišč v mestu oziroma za njihovo normiranje v planu je treba izdelati objektivno oceno kakovosti obstoječih ureditev ter spremljati stopnjo zadovoljstva uporabnikov in njihove potrebe, kot tudi določiti razvojne cilje in prioritete glede kakovosti ponudbe otroških igrišč v mestu (velikost, opremljenost, dostopnost, tipologija).

Z urbanističnim načrtovanjem bi morali zagotavljati pogoje za razvoj novih in obstoječih ureditev ob novi stanovanjski gradnji in glede na potrebe lokalnega okolja tudi drugi gradnji ali prenovi. Pri tem bi morali upoštevati kriterije enakomerne dostopnosti vseh prebivalcev do različnih vrst zelenih in drugih odprtih javnih površin ter uveljaviti več načinov za zagotavljanje ustreznih kakovostnih in količinskih preskrbljenosti z igrišči, zelenimi in odprtimi bivalnimi površinami. Če odmislimo verjetnost, da se bo sedanji normativni pristop izkazal kot manj

uspešen, je vgraditev drugih in dodatnih pogojev za urejanje novih igrišč in prenovo obstoječih utemeljena kot sočasna rešitev, ki bi zapolnila trenutne vrzeli na teh dveh področjih.

Na koncu je morda dobro dodati, da literatura in tuji viri navajajo, da pri načrtovanju javne infrastrukture in ureditev, ki so v javnem interesu, urbanisti ne smemo zniževati zahtev zaradi pomanjkanja sredstev in prostora za urejanje in vzdrževanje, temveč moramo potrebe v postopkih načrtovanja zagovarjati z vedno novimi argumenti in podatki ter predvsem tudi z razvijanjem novih oblik urejanja, ki povečujejo možnosti za razvoj kakovostne ponudbe ter vključujejo v urejanje nove deležnike, nove prostore in sredstva.

Mag. Maja Simoneti, univ. dipl. inž. kraj. arh.
LUZ, d. d., in IPOP, Ljubljana
E-pošta: maja.simoneti@luz.si

Petra Vertelj Nared, univ. dipl. inž. kraj. arh.
LUZ, d. d., Ljubljana
E-pošta: petra.vertelj-nared@luz.si

Viri in literatura

- DTN. (2010): *Digitalni topografski načrt Mestne občine Ljubljana*. Ljubljana, GURS.
- Jernejc, M. (1976): *Dokument št. 16. Stanovanjsko okolje in njegovi sestavni deli: Standardi in norme*. Ljubljana.
- Odlok o OPN Črnomelj. Uradni list Republike Slovenije, št. 82/2011. Ljubljana.
- Odlok o OPN Idrija. Uradni list Republike Slovenije, št. 38/2011. Ljubljana.
- Odlok o OPN Litija. Uradni list Republike Slovenije, št. 58/2010. Ljubljana.
- Odlok o OPN Mestne občine Ljubljana. Uradni list Republike Slovenije, 78/2010. Ljubljana.
- Odlok o OPN Novo Mesto. Uradni list Republike Slovenije, št. 101/2009. Ljubljana.
- Odlok o OPN Pivka. Uradni list Republike Slovenije, št. 79/2010. Ljubljana.
- Odlok o OPN Polzela. Uradni list Republike Slovenije, št. 96/2011. Ljubljana.
- Odlok O OPN Postojna. Uradni list Republike Slovenije, št. 84/2010. Ljubljana.
- Odlok o OPN Šenčur. 2011. Uradno glasilo slovenskih občin, št. 7, 350-001/2011. <http://www.lex-localis.info> (sneto 19. 6. 2012)
- Odlok o OPN Trzin. 2010. Uradni vestnik Občine Trzin, št. 8/2010. Trzin.
- Prostorski red Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, št. 122/2004. Ljubljana.
- Simoneti, M. (1998): *Otroška igrišča v Ljubljani: raziskovalno aplikativna naloga*. Naročnik: MOL, Oddelek za raziskovalno dejavnost ter Oddelek za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport. Ljubljana.
- Simoneti, M. (2000): *Otroci in mladostniki v prostoru. Urbani izziv*, 11(1), str. 50–60 (142–147).

Simoneti, M., in Vertelj Nared, P. (2006a): *Odprte površine ob stanovanjskih objektih – zastavljen vidik kakovosti bivanja*. V: GAZVODA, Davorin (ur.), SIMONETI, Maja (ur.). Stanovanjske krajine: trendi, perspektive: zbornik predavanj in prispevkov ob Konferenci Stanovanjske krajine. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo: Trajekt, zavod za prostorsko kulturo, str. 17–24.

Simoneti, M., in Vertelj Nared, P. (2006b): *Analiza večstanovanjske gradnje v Ljubljani*. V: GAZVODA, Davorin (ur.), SIMONETI, Maja (ur.). Stanovanjske krajine: trendi, perspektive: zbornik predavanj in prispevkov ob Konferenci Stanovanjske krajine. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo: Trajekt, zavod za prostorsko kulturo, str. 25–33.

Simoneti, M., in Vertelj Nared, P. (2011): *Preveritev ustreznosti normativov za načrtovanje otroških in športnih igrišč za otroke v Odloku o OPN MOL*, delovno gradivo. Ljubljana, LUZ, d. d.

Jože KAVČIČ

Urbanistično načrtovanje in pogoji izvedbe projektov

Urejanje prostora ter prostorsko in urbanistično načrtovanje so vsebinsko vezani na veljavna strateška prostorska akta države. Sistem se prikazuje kot logična celota, vendar ta ureditev ni kompatibilna, v veliki meri se ne izvaja in ne poroča se o stanju na tem področju. Po hitrem postopku se sprejema nova ureditev z veliko možnostmi za naraščanje nepreglednosti in neurejenosti. Med bistvenimi problemi izvedbe prostorskih projektov so zapletena zakonska ureditev, ki se nenehno spreminja, pomanjkljiva in nejasna vsebina prostorskih aktov in finančni pogoji opremljanja zemljišč. Strokovne ocene te problematike so zelo različne, pogosto so si tudi nasprotujoče. Praksa v Ljubljani je prikazana s tremi primeri. Obravnava razvoja trgovskega centra BTC ni odgovorila na vprašanja o mestni strategiji ter konkre-

tnih odločitvah glede javnih mestnih površin in javne infrastrukture. V zazidalnem načrtu za Potniški center Ljubljana javni program ter javna infrastruktura države in občine nista jasno določena in sta izvedbeno pogojena s potekom komercialnih investicij. Urejanje območja tržnice ni imelo podlage v urbanističnem aktu, izveden pa je bil uspešen projektni natečaj. V zvezi z nadaljevanjem projekta je odprto nekaj pomembnih vprašanj.

Ključne besede: urbanistično načrtovanje, prostorski akt, prostorski projekt, MOL, BTC, PCL, ljubljanska tržnica

1 Uvod

Obravnavana vsebina se nanaša na pravni in planski okvir urbanističnega načrtovanja in na pogoje izvedbe projekta z vidika investitorja. Gre za neposreden stik uradnega oziroma realnega urbanizma z razvojno investicijsko iniciativo. Za investitorja so urbanistična realnost sprejeti prostorski akti s svojo besedilno in kartografsko vsebino. Zunaj te normativne ureditve urbanizma dejansko ni, ker se na tej podlagi odloča o posegih v prostor. To ne pomeni pretežne osredotočenosti na formalne vidike, ker je vsebinsko odločanje investitorja vezano tudi na izdelane študije oziroma strokovne podlage, na katerih temeljijo omenjeni prostorski akti. Končni rezultat je ocena razvojnih potencialov in možnosti izrabe načrtovane lokacije ob znanih omejitvah v prostoru in znanih varstvenih ureditvah.

Vsebine prostorskih aktov (v nadaljevanju: PA) občine ali države imajo zelo različno stopnjo določenosti, od konkretne urbanistične vsebine prihodnje ureditve do ohlapnih regulacijskih pogojev, ki določajo predvsem urbanistično praznino. V praksi so to na ravni občine še vedno najpogosteje prostorsko ureditveni pogoji (v nadaljevanju: PUP) in zazidalni načrti (pravna podlaga je zakon o urejanju naselij iz leta 1984), lokacijski načrti (v nadaljevanju: LN), ki temeljijo na zakonu o urejanju prostora iz leta 2002, ter občinski prostorski načrti (v nadaljevanju: OPN) in občinski podrobni prostorski načrti (v nadaljevanju: OPPN), ki so sprejeti na podlagi zakona o pro-

storskem načrtovanju iz leta 2007. Heterogenost urbanističnih ureditev s sistemsko različnimi prostorskimi akti investitorju zelo oteži optimalno organizacijo izvedbe investicijskega projekta, bistveno se povečajo tveganja, vprašljivo je tudi pozitivno ekonomsko končanje projekta. Te realne okoliščine in konkretne pogoje izvedbe investicijskih projektov želimo prikazati z vidika kritične ocene sistemske ureditve kot celote, s prikazom nekaterih konkretnih primerov pa želimo opozoriti na probleme stika urbanističnega akta in investicijskega projekta.

Urbanistično načrtovanje opazujemo kot proces priprave, javne obravnave, sprejemanja in potrditve prostorskih aktov, v katerih se uskladijo razvojne potrebe ter varstvene zahteve in omejitve. V tem procesu naj bi se tehtala javna korist in zasebni interes, ki ne sme škodovati javnemu. Zastavlja se vprašanje, na kakšni osnovi in na kakšen način poteka ta proces. Glede na sedanjo pravno ureditev je edini obvezni prostorski akt na ravni občine OPN, ki je podlaga za pripravo projekta za gradbeno dovoljenje, občine pa se lahko po potrebi odločajo tudi za izdelavo OPPN. Urbanistično načrtovanje se je končalo s tem, da so v OPN določeni PIP. Omenjeno prostorsko ureditev težko sprejmemo kot zadovoljiv nadomestek za podroben urbanistični dokument, ki ima poleg dodatnih vsebin še posebno vlogo v procesu usklajevanja interesov in določanja pogojev izvedbe. Graditev, širitev in prenova oziroma reurbanizacija naselij bi

morale temeljiti na klasičnem urbanističnem dokumentu. V tem smislu je na ravni občine sicer predvidena izdelava OPPN, kar pa ni obvezno. Taka (ne)urbanistična pravna prostorska ureditev je z ZPNačrt sprejeta prvič po 50 letih.

Vloga občine se s sprejetjem jasnega, razumljivega in nedvoumnega PA konča. Vse nadaljnje formalne postopke v zvezi s posegi v prostor vodi država. Nezakonite so vse določbe v prostorskih aktih, s katerimi si občine v teh postopkih podeljujejo dodatne pristojnosti (npr. v zvezi s funkcijo mestnega urbanista). Investitorji se praviloma vključujejo v proces izdelave prostorskega akta (oziroma jih v določenih primerih tudi naročajo), tako da se že v tej fazi doseže vsebinska usklajenost, določijo pa se tudi jasni pogoji implementacije projekta. Prva kritična točka realizacije projekta je povezana s pogoji umestitve objekta v prostor. Tu se v projektnem smislu stikajo urbanistični oziroma lokacijski pogoji in projektna dokumentacija. Pravna ureditev pred letom 2002 je določala, da se na območjih, ki se urejajo s PUP, za vsak poseg izdelava lokacijska dokumentacija, ki je podlaga za izdajo lokacijskega dovoljenja; investitor se je ob tem lahko odločil za pridobitev enotnega dovoljenja. Današnja ureditev ni tako fleksibilna ter določa izdelavo PGD in pridobitev gradbenega dovoljenja.

Investitor mora poleg objektnega cilja projekta (npr. zgrajen objekt z uporabnim dovoljenjem) upoštevati tudi namenski cilj, ki je povezan s funkcioniranjem oziroma z ekonomsko učinkovitostjo naložbe. To področje pa zelo bremeni po eni strani pomanjkljiva in nejasna vsebina prostorskih aktov, zaradi katere se v upravnih postopkih zahtevajo popravki in dopolnitve PGD, po drugi strani pa praksa, povezana s finančnimi pogoji opremljanja zemljišč in plačilom komunalnega prispevka. Investitor mora pogosto izvesti obsežne rekonstrukcije državne infrastrukture (gre predvsem za različne ravni cest), kar ni vključeno v komunalni prispevek. Dejanski stroški zgrajene infrastrukture pogosto bistveno presegajo zneske odmerjenega občinskega komunalnega prispevka. Statistično zajemanje in prikazovanje vseh teh postavk ni najjasnejše, toda kljub temu dvomimo v primerjalne podatke, ki jih za Slovenijo objavlja Svetovna banka v analizi konkurenčnosti 183 držav z vidika preprostosti poslovanja.

Zahteve po jasni, pregledni, nedvoumni in strokovni normativni ureditvi in pričakovanju, da bodo na tej podlagi pripravljene kakovostni prostorski akti, izhajajo iz domneve, da so pojmi, ki jih na tem področju uporabljamo, natančno definirani in da ni večjih možnosti za različne interpretacije. Praksa in urbanistična realnost to zanikata; problem pa ne izhaja samo iz nedefiniranosti pojmov, ker tudi pri pravnih terminih, ki jih določajo zakonski in podzakonski predpisi ter prostorski akti, prihaja do veliko nejasnosti. Nov sistem, ki je bil uveden leta 2003, je bil leta 2007 bistveno spremenjen, tako da lahko že

z vidika pravno določenih, ukinjenih ali spremenjenih terminov govorimo o sistemski netransparentnosti. Množijo se tudi obvezni termini, ki jih občine določajo v svojih prostorskih aktih (OPN MOL opredeljuje v strateškem delu 9 pojmov, v izvedbenem delu pa 123). Opredeljevanje pojmov pripomore k jasnosti, vendar pa se tako ne more nadomestiti vloga države pri strokovnem poenotenju izrazov in pri določanju pravnih terminov.

Veljavni zakon med uporabljenimi izrazi ne navaja urbanističnega načrtovanja, vendar pa se nam zdi primeren in potreben in ga uporabljamo v pomenu, kot ga je določal ZUreP-1 (člen 2, točka 8): »Urbanistično načrtovanje je posebna veja prostorskega načrtovanja, s katero se načrtuje poselitev in z njo povezane prostorske ureditve ter določajo pogoji umestitve objektov v prostor.« Ker je prostorsko načrtovanje opredeljeno kot interdisciplinarna dejavnost predvidevamo, da velja to tudi za urbanistično načrtovanje, načrtovanje poselitve pa razumemo kot postopek priprave, javne obravnave, potrditve in sprejetja prostorskih aktov.

Problematiko transparentnosti, komunikacijske težave in strokovnost obravnav v urbanizmu obravnava Drago Kos v članku Urbanistični diskurzi med strokovnostjo in strokovnjaštvom, v katerem predstavlja izsledke raziskave Diskurzivna analiza besedil o (Ljubljanskem) urbanizmu. V uvodu se kot ena najopaznejših neprijetnih značilnosti urbanistične dejavnosti omenja netransparentnost. Avtor izhaja iz domneve, da je eden od ključnih vzrokov zapletov in konfliktov v urbanistični teoriji in praksi pogosto komunikacija oziroma težave z njo. Pri tem ne gre za pomanjkanje informacij ali slab pretok teh, temveč za kompleksnost sistema s preobiljem neselekcijiranih in nehierarhiziranih informacij itd. V analizi je navedeno, da strokovni besednjak na področju prostorskega načrtovanja in urbanizma še ni standardiziran, v zvezi s tem pa ni nezanimljiva vloga nikoli popolnoma dorečene in dogovorjene interdisciplinarnosti urbanistične dejavnosti. V sklepu je ugotovitev, da večina besedil ne zmora popolnoma prikriti svoje interesne dispozicije. Večina besedil, ki postavljajo na prvo mesto urbanistično stroko in strokovnost urbanističnega delovanja, v tem pogledu ne odstopa. Pogosto sklicevanje na stroko in strokovnost je presenetljivo šibko argumentirano in pravzaprav ne seže dlje od preprostega zavzemanja za to, da je treba v urbanizmu dati večjo veljavo stroki, ki pa največkrat ne preide v dejansko argumentirano dokazovanje, kako lahko strokovni pristopi izboljšajo nezavidljive razmere.

Kritične ugotovitve analize se zdijo vse aktualnejše. Priče smo polemikam, ki naj bi potekale o urbanističnih vprašanih načrtovanih projektov v Ljubljani, vendar strokovna obravnava hitro preide v strokovnjaštvo in osebne diskvalifikacije. Mnoge razprave ne temeljijo na dejstvih, ki bi utemeljevala različne

strokovne poglede. To velja tudi pri nastopanju strokovnjakov v trikotniku strokovnih inštitucij, politike oziroma občinske uprave in strokovne javnosti. Pogosto je najpomembnejši argument naziv ali položaj razpravljavca, ne pa strokovna vsebina; ko ta umanjka, se stroka sama spravlja v položaj, ki bi se ga dalo označiti s parafrazo, da postajajo urbanisti koristni, če nas ščitijo pred drugimi urbanisti.

2 Ocena stanja

Predstavitev osnovnih kategorij kakovostnega urbanega okolja poudarja pomen »bogastva raznolikosti«, npr. pestrosti, različnosti, prilagodljivosti, vidne razpoznavnosti itd. Če bi kategorijo kakovosti določali tudi pestrost normativne ureditve in heterogenost vsebin prostorskih aktov, bi imeli pri nas veliko izhodiščno prednost. Urbanistična realnost in pogoji investiranja pa nam pokažejo neurejenost stanja tega področja, ki niti na strokovni niti na politični ravni nima nakazanega primernega izhoda. Za uradni optimizem, ki vse rešitve vidi v skrajševanju in poenostavljanju postopkov, lahko ugotovimo, da dolgoročna sistemska vprašanja tako ne bodo rešena, večja pa je verjetnost nadaljnega zapletanja in povečevanja nepreglednosti.

2.1 Državna pravna in prostorska ureditev

Prva sistemska pravna ureditev v samostojni državi je bila sprejeta z zakonom o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-1) in zakonom o graditvi objektov (v nadaljevanju: ZGO-1), ki sta pričela veljati v letu 2003. Še preden je bila nova ureditev v celoti uveljavljena in preizkušena, se je leta 2005 pričelo pripravljati nove sistemske ureditve. Leta 2007 je bil sprejet zakon o prostorskem načrtovanju, ki je določil nove vrste prostorskih aktov z drugačnimi vsebinami ter postopki priprave in sprejemanja. Ko so bili na državni in občinski ravni med največjimi razvojnimi problemi še nepreizkušena normativna ureditev ter zastareli in v mnogih pogledih neuporabni prostorski akti, se je pričelo preurejanje in spreminjanje vsega mogočega. Med pripravo zakona in v parlamentarnem postopku so bila dana mnoga opozorila in različni predlogi, ki praktično popolnoma niso bili upoštevani. Ob tem bi posebej opozoril na ugotovitve in predloge, ki so jih podpisali DUPPS, DKAS, dekan UL FGG, Katedra za prostorsko načrtovanje, Inštitut za komunalno gospodarstvo, Oddelek za geodezijo, Oddelek za krajinsko arhitekturo, Zveza geodetov Slovenije in direktorica UIRS; v tem dokumentu opazno manjkata dve inštituciji s področja arhitekture. Odnos do strokovnih predlogov s področja urejanja prostora in z zakonodajnopravne področja ter do pobud investitorjev, ki je bil praktičiran ob sprejemanju ZPNačrt, ni primerljiv s podobnimi postopki v preteklosti.

ZPNačrt določa, da bo sprejet državni strateški prostorski na-

črt, na podlagi katerega vlada določi časovni načrt njegovega izvajanja z državnimi prostorskimi načrti; kljub temu določilo tak dokument v programih vlade nikoli ni bil niti predviden. Danes sta formalno v veljavi državna prostorska akta (Strategija prostorskega razvoja Slovenije – v nadaljevanju: SPRS –, ki jo je državni zbor sprejel leta 2004, in Prostorski red Slovenije – v nadaljevanju: PRS –, ki ga je istega leta sprejela vlada), ki temeljita na sistemu urejanja prostora, kot ga je določal ZUreP-1. Strategija ima obsežno vsebino v zvezi z usmerjanjem razvoja v prostoru, zemljiško politiko, opredeljeni so ukrepi za izvajanje, določeno je štiriletno poročanje o stanju na področju urejanja prostora (vsebina poročila in minimalni enotni kazalniki so določeni z uredbo vlade). Nič od teh usmeritev se ne izvaja niti se o tem ne poroča. Sprejeti prostorski red Slovenije na področju infrastrukture nima niti predvidene vsebine niti se pozneje ni več dopolnjeval, njegova uporabna vrednost za investitorja pa je minimalna.

Teoretično je mogoče vse te sistemske rešitve povezovati in prikazovati kot logično celoto, toda vsebinsko gre za nekompatibilne ureditve, ki poleg tega niso bile nikoli operacionalizirane na ravni prakse. Ugotovimo lahko samo, da današnje krizno stanje pogloblja tudi neustrezna prostorska državna ureditev in tudi zastarele vsebine prostorskih aktov. Postopek sprejemanja novih aktov je paraliziran, izvedba prostorskih projektov oziroma investicij otežena in povezana z mnogimi tveganji. Kljub temu v zadnjih osmih letih ni bilo mogoče zaslediti nobene sistematične analize te problematike, prav tako ni poročil odgovornih organov.

Tudi prejšnja vlada se je soočila z realnimi problemi načrtovanja in izvedbe državnih prostorskih projektov. Ob privilegiranim statusu države in mnogih specialnih rešitvah v različnih zakonih njihovo izvajanje ni potekalo v načrtovanih rokih. Oktobra 2010 je bil zato sprejet zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (v nadaljevanju: ZUPUDPP), ki sicer omogoča pridobitev dovoljenja za umestitev v prostor (in na tej podlagi črpanje evropskih sredstev), vendar so vsi postopki, povezani s pridobitvijo GD, ostali isti, tako da vsebinske izboljšave pri pogojih izvedbe državnih projektov niti ni. Zakon tudi določa, da naj bi bil v treh mesecih po njegovi uveljavitvi izdan podzakonski predpis glede meril in pogojev prostorskih ureditev državnega pomena; do zdaj tega predpisa še ni bilo mogoče opaziti.

V izhodni strategiji prejšnje vlade problematika urejanja prostora ter dolgotrajni in tvegani postopki izvedbe investicijskih projektov niso bili omenjeni. Med predlogi naj bi bile tudi reforme, ki jih je mogoče izvesti »brez stroškov«; toda pri nas ni pomembnejše reforme »brez stroškov«, kot so potrebne spremembe na področju urejanja prostora in zemljiške politike, kakovostnejše načrtovanje, boljše delo občinske in državne

uprave ter jasni in ekonomsko sprejemljivi prostorski pogoji izvedbe investicijskih projektov.

2.2 Heterogenost ocen

Ocene stanja na državnem in občinskem pravnem in planskem prostorskem področju so zelo različne, zato jih bomo nekaj povzeli. Posebej je treba poudariti stališča in prispevke, ki so bili predstavljeni na posvetu 25. februarja 2010 z naslovom Čas je za spremembe v urejanju prostora (soorganizatorja Državni svet RS in Inštitut za politiko prostora). Poudarjeno je bilo, da se prostorski razvoj v državi ne spremlja sistematično, zakonodajni okvir se nekritično spreminja, strateške prostorske usmeritve se ne upoštevajo. Napoved zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor je ocenjena kot sprememba v napačno smer in kot nadaljnja dezintegracija sistema urejanja prostora. Pripravljeni so vsebinski sklepi in predlogi za nadaljnje sodelovanje z vlado in ministrstvi. Kljub načelnim obljubam predstavnika MOP se v praksi ni zgodilo nič. Lahko trdimo, da je podobna usoda doletela tudi predloge iz gospodarstva, ki so bili dani v zvezi z neustrezno državno regulativo. Država kljub konkretnim predlogom ni uredila niti pogojev umeščanja v prostor za objekte spremljajočega programa na območjih prostorskih ureditev državnega pomena (gre predvsem za koridorje avtocest in ostalih državnih cest in železniško infrastrukturo). Npr. operater mobilne telefonije je dolžan v določenih rokih pokriti skoraj vse ozemlje države, pogoje umeščanja v prostor pa določajo prostorski akti občin (PUP, ki praviloma te vsebine niti nimajo) ali državni prostorski akti za avtoceste, ki obravnavajo izključno ta objekt. Izdajanje gradbenih dovoljenj za bazne postaje je zato odvisno predvsem od različnih razlag in uporabe lukenj v predpisih.

Mnogi opozarjajo na problem sektorske paralize pri sprejemanju novih OPN. Način usklajevanja smernic, predpisan z zakonom, ni učinkovit. Določeni nosilci urejanja prostora lahko brez pravne podlage oziroma na podlagi svojega razlaganja zelo splošnih določil onemogočijo potrebno usklajevanje; za te primere ni predviden interventni mehanizem reševanja problemov. Namesto prostorske sinteze dobimo kot rezultat načrtovanja sektorsko prostorsko coniranje. Toda druga stran takega stanja bi bila lahko povezana z zapletenim mehanizmom (ne)odločanja, ki odgovornim omogoča izogibanje ali vsaj zamegljevanje odgovornosti.

Drugo področje opozoril se nanaša na blokade pri izvedbi mnogih infrastrukturnih projektov, ki hitro dobijo podporo v javnem mnenju in so tudi uspešne pri organiziranju nasprotujočih si iniciativ. Projekte s področja prometne infrastrukture (ceste, železnice), energetike (centrale, daljnovodi, plinovodi), komunalne in okoljske infrastrukture (odlagališča, čistilne naprave) in različne vodnogospodarske ureditve (nasi-

pi, zadrževalniki, akumulacije) je pogosto težko realizirati, ker prihaja do nasprotovanja v vseh fazah, od načrtovanja, umeščanja v prostor do graditve. Tako stanje pa ima tudi drugo plat; mnogo pripomb je upravičenih in šele »izsiljevanje«
pripelje do boljših rešitev.

Diagnozo celotnega problema in okvir njegovega reševanja bi najprej morali iskati v sistemu urejanja prostora, ki daje usmeritve glede varovanja prostorskih vrednot in razvoja v prostoru. Rezultat tega procesa naj bi opredelil pogoje za razvoj v prostoru v smislu izhodišč za urbanistično načrtovanje prihodnjih prostorskih ureditev in za določitev pogojev umeščanja v prostor. V procesu urejanja prostora in urbanističnega načrtovanja so vsebinske usmeritve in odločitve vezane na strategijo prostorskega razvoja Slovenije in prostorski red Slovenije. Veljavna strategija in prostorski red imata na tem področju precej vsebinskih usmeritev, kar se v praksi le delno upošteva. Izpuščeno pa je izvajanje mnogih predpisanih ukrepov, predvsem pa se stanja v prostoru ne spremlja niti se o njem ne poroča.

Sodelovanje z javnostjo, ki bi moralo ob tem postati najpomembnejša vsebinska faza postopka sprejemanja prostorskega akta, je z veljavno zakonsko ureditvijo na najnižji ravni seznanitve z enosmerno komunikacijo dajanja pripomb. Drago Kos v članku (Ne)zgosna težavnost komuniciranja (ab, julij 2011) navaja, da »ni mogoče najti prostorske teme, problema, projekta, ki bi bil zgolj in samo fizično prostorski. Vedno je tudi družbeni oziroma komunikacijski problem. Še več, največkrat prav ‚družbenost‘ iz določenega prostorskega pojava naredi problem. Nepriznavanje te logike povzroča velikansko izgubo energije, obenem pa tudi močno najeda potrebno samozavest specialističnih prostorskih disciplin«. Odpiranje vprašanja o tem, kdo sploh je ta javnost (poleg dežurnih strokovnjakov z veliko pogostnostjo pojavljanja in s stalnim nasprotovanjem spremembam) ter kakšen je smisel strokovne in laične konfrontacije, legitimira tudi vprašanje, kakšna je ta stroka, ki v svojih krogih ni sposobna razpravljati »ad rem«
in si ne upa sprejeti realnosti.

2.3. Diametralna razhajanja

Z nekaterimi ocenami stanja se ni mogoče strinjati, zlasti če se pojavljajo več let, nikoli niso bile podkrepljene z argumenti, navedene pa so celo kot izhodišče za prihodnji študij urbanizma. Ponavlja se trditev, da je neka nedefinirana zakonska sprememba iz leta 1980 urbanizem dobesedno ubila in da smo od takrat do danes priče 30-letni praznini. Taka izhodiščna ocena je objavljena na spletni strani Fakultete za arhitekturo kot prispevek o študiju urbanizma (Intervju : Urbanist je general, Peter Gabrijelčič o urbanistični stroki v Sloveniji in o novem univerzitetnem študijskem programu urbanizma, ki ga uvaja ljubljanska fakulteta za arhitekturo). Podobne trditve je

avtor objavil tudi v časniku Večer (12. 4. 2010). Na navedene neresnične in nepravilne ugotovitve, zlasti pri prikazu preteklih zakonskih in organizacijskih ureditev, je opozoril Niko Vladimirov v istem časopisu. Ves čas se izhaja iz trditve, da je bil urbanizem leta 1980 kot posledica sistemske napake prostorske zakonodaje praktično ukinjen oziroma »ubit«, nikoli pa ni navedena konkretna sprememba te zakonodaje. V tem času je veljal Zakon o urbanističnem planiranju (Ur. l. SRS, št. 16/67), ki je bil spremenjen leta 1972 in 1978; spremembe se niso nanašale na izvajanje strokovnih nalog s področja urbanizma. Zakon je določal, da se za območje občine izdelata urbanistični program, za območje mesta oziroma njegovo okolico pa urbanistični načrt. Strokovne zadeve s področja urbanističnega planiranja je opravljala strokovna delovna organizacija, ki jo je za to pooblastila občinska skupščina. Navedena ureditev je veljala do sprejetja Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor leta 1984 (Ur. l., št. 18/84). Ta zakon pa je v 66. členu določal, da organizacijske in strokovne naloge, ki se nanašajo na urejanje naselij in drugih posegov v prostor, v občini opravljajo upravne organizacije za družbeno planiranje, lahko pa tudi posebne upravne organizacije za urbanistično načrtovanje. Ustanovljene naj bi bile do 31. decembra 1987, z njihovo ustanovitvijo pa so prenehala veljati pooblastila prejšnjih pooblaščenih organizacijah. Člen 69 pa je določal, da strokovne podlage za pripravo prostorskih izvedbenih aktov ter tehnično strokovne naloge v zvezi z urbanističnim načrtovanjem in drugimi posegi v prostor opravljajo organizacije združenega dela, ki so registrirane za tako dejavnost. Omenjene spremembe prostorske zakonodaje ne dajejo nikakršne podlage za navedbe o ukinitvi urbanistične stroke in še manj o 30-letni praznini. Prav tako niso pravilne navedbe, da so vsa večja mesta do začetka osemdesetih let v skladu s takratno zakonodajo izdelovala generalne urbanistične plane (na podlagi krovnega republiškega prostorskega plana), ki so imeli tudi elemente strukturnih načrtov (proces izdelave in sprejemanja GUP-66 v Ljubljani v letih 1960–66 je opisan v članku Kratka zgodovina modernih urbanističnih načrtov Ljubljane, Urbani izziv, posebna izdaja, 2011). Njihovi nosilci naj bili mestni urbanistični zavodi kot proračunske mestne strokovne službe. V zvezi s tem lahko opozorimo, da zakonodaja po letu 1967 ni predpisovala izdelovanja GUP, krovnega republiškega plana ni bilo nikoli niti niso obstajali urbanistični zavodi kot proračunske mestne strokovne službe. Pravno podlago za ustanavljanje takih upravnih zavodov je dal šele že omenjeni zakon o urejanju naselij iz leta 1984.

Novo sistemsko prostorsko ureditev sta takrat določala zakon o urejanju prostora, ki je imel »plansko vsebino«, in zakon o urejanju naselij, ki je bil »izvedbeni« zakon. Tako ureditev je pogojeval sistem družbenega planiranja, ne glede na ustavno določilo, da družbenopolitične skupnosti s prostorskimi plani določajo politiko urbanizacije, prostorskega urejanja in varstva

človekovega okolja. Kljub tem pogojem je bil vzpostavljen zakonski sistem urejanja prostora in urbanističnega načrtovanja, na občinski ravni pa je bilo z zakonom o stavbnih zemljiščih omogočeno izvajanje zemljiške politike. Strokovna nosilca za pripravo obeh zakonov sta bila Tomaž Vuga in Niko Vladimirov.

Dr. Janez Marušič v intervjuju (Delo, 12. april 2012) izhaja iz stališča, da smo leta 1984 v Sloveniji dobili najsodobnejšo prostorsko zakonodajo v Evropi. Uveden je analitični pristop, interaktivno planiranje, široke javne obravnave tudi z vidika presoje vplivov na okolje oziroma analiz ranljivosti itd. Zasluge pripisuje tudi UISRS, gradbeni fakulteti z oddelkom za prostorsko planiranje in mreži dobrih planerskih organizacij. Vsebinsko razhajanje obeh ocen ne bi moglo biti večje – po eni je bil v tistem času urbanizem ukinjen, po drugi pa smo takrat dobili najsodobnejšo prostorsko zakonodajo.

Med večje probleme ocene prostorskega načrtovanja bi pravzaprav morali uvrstiti diagnozo problema oziroma pojasnitev, kaj se je na tem področju v preteklosti dejansko dogajalo z normativno ureditvijo, s prostorskimi akti, strokovnim delom in posegi v prostor. Analize aktualnih urbanističnih problemov, pogojev izvedbe projektov in njihovega končnega stanja bi bile potrebne tudi na občinski ravni. V procesu dolgoterne priprave OPN MOL podobnih analiz ni bilo, čeprav je bilo veliko javnih polemik. Spomnimo na trgovsko središče BTC, Potniški center Ljubljana (v nadaljevanju: PCL) in Emoniko, gradnjo stanovanjsko-poslovnih objektov »Savski breg«, Kongresni trg, urejanje območja tržnice itd. Za MOL je bilo v prilogi dokumentov Ljubljana 2002 navedeno tudi 50 prioritarnih projektov za obdobje 2002–2012, o katerih se pozneje ni poročalo. Ob pripravi sedanjega OPN je bilo leta 2007 predstavljeno več kot 90 razvojnih projektov, njihova usoda pa ni preveč jasna, tudi če iščemo njihovo opredelitev v prostorskem načrtu. So pa v strateški del vključene rešitve za zgodovinski problem Ljubljane, to je za ljubljansko železniško vozlišče, kar je upoštevala tudi vlada pri sprejetju sklepa o začetku priprave državnega prostorskega načrta februarja 2010. Strokovna javnost temu pomembnemu vprašanju ni posvetila večje pozornosti.

2.4 Spreminjanje ureditve

Za stabilen prostorski razvoj je bilo v zadnjih tridesetih letih preveč sistemskih in nesistemskih sprememb. Leta 1982 je bil sprejet interventni zakon o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti, ki je zelo grobo (oziroma parcelno) omejil urbanistično načrtovanje poselitve. Leta 1984 je bil z že omenjenimi zakoni uveden sistem, v katerem je bilo prostorsko planiranje sestavina družbenega planiranja. Na tej podlagi so bili na državni ravni in občinskih ravneh pripravljani

prostorski akti z razvojno projekcijo do leta 2000. Po letu 1990 je prišlo do deregulacije sistema in bistvenih sprememb; sprejet je bil Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. l. RS, št. 48/90), ki je skupaj s prejšnjo ureditvijo veljal do leta 2003. Do največjih sprememb je prišlo predvsem v praksi urbanističnega načrtovanja z opustitvijo zazidalnih in ureditvenih načrtov in s prevlado PUP. Lokacijska dokumentacija je zaradi te spremembe postala najpomembnejši urbanistični dokument tudi pri zahtevnih posegih na območju mest. Na prakso sta zelo vplivala tudi reorganizacija uprave in prevzem državnih funkcij, ki so jih do konca leta 1994 opravljale občine. Ustavno sodišče je odločilo, da se izvirne pristojnosti občin ne morejo razlikovati; izjeme so mogoče samo glede mestnih občin. Nastalo je veliko novih občin z minimalnimi strokovnimi pogoji dela na področju urbanističnega načrtovanja in ta raven je bila odločilna za določanje njihovih izvirnih pristojnosti. Leta 2003 je pričel veljati popolnoma nov sistem urejanja prostora, ki pa je bil že leta 2007 spremenjen oziroma dezintegriran, ta proces pa se je nadaljeval s sprejetjem zakona v umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor oktobra leta 2010.

To so osnovni okviri sprememb, ki so vplivale na današnje stanje, pri čemer še večina prostorskih aktov občin izhaja iz prejšnjih obdobj. Brez uvida v vsa ta dogajanja aktualnih problemov, povezanih z veljavnimi urbanističnimi načrti in posegi v prostor, ne moremo analizirati teh niti najti pravega izhoda za reševanje sedanjih zadreg.

2.5. Predlogi sprememb v letu 2012

Sedanja vlada je napovedala spremembe in dopolnitve zakona o prostorskem načrtovanju in zakona o graditvi objektov. Osnovni namen sprememb so poenostavitev postopkov, odprava administrativnih ovir, podpora investicijam, večja pravna varnost, lažja pridobitev gradbenega dovoljenja itd. Pristop je načelno pozitiven, ker temelji predvsem na dobrih namenih, ni pa bilo analiz stanja in konkretnih problemov prostorskega načrtovanja ter problemov izvedbe projektov na državni in občinski ravni; to velja za državne infrastrukturne projekte, poslovne investicije, stanovanjsko gradnjo in prenavo.

Ob končevanju tega članka (junij 2012) so bila na spletni strani vlade objavljena ta gradiva:

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (ZGO-1E): predlagana sta obravnava in sprejetje po nujnem postopku;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju: predlagana sta obravnava in sprejetje po nujnem postopku;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor:

predlagana sta obravnava in sprejetje po skrajšanem postopku.

Brez seznanitve z vsebinskimi argumenti predlagatelja in javne razprave objavljenega gradiva se po najkrajši poti predlagajo v sprejetje spremembe zakonodaje, ki po eni strani posegajo tudi v sistemsko ureditev, po drugi pa ne obravnavajo bistvenih problemov urbanističnega načrtovanja in pogojev izvedbe projektov. Bistvena izboljšava za investitorja bi bila pridobitev dovoljenja za poseg v prostor (nekdanjega lokacijskega dovoljenja) brez dokazil o pravici do gradnje. Država je to zase v zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena sicer uredila, vendar je to dovoljenje s praktičnega vidika fiktivno, saj po slabih dveh letih veljavnosti zakona ni bilo izdano še nobeno tako dovoljenje. Usmerjanje razvoja mest v prenavo oziroma reurbanizacijo je v sedanjih ureditvi (skoraj) nemogoča misija oziroma predraga in dolgotrajna. Predvidene so manjše spremembe vlog odgovornega vodja projekta, vodja revidiranja in vodja gradbišča. Če trojici dodamo še gradbeni nadzor, bi bila potrebna preučitev njihove povečane vloge in odgovornosti v procesu projektiranja, pridobivanja dovoljenj (GD,UD) in izvedbe. Občina nima na področju upravnega postopka nobenih pristojnosti, čeprav je ustavno sodišče odločilo (Ur. l. RS, št. 44/96), da je izdajanje lokacijskih dovoljenj za posege v prostor lokalne narave lokalna javna zadeva. Državni prevzem te naloge je pomenil poseg v samoupravno sfero občine, ki pa je bil dopusten zaradi druge ustavno varovane enote – pravne varnosti. Po 16 letih bi bil čas, da se pristojnosti občine na tem področju vsaj ponovno preučijo in uredijo v spremenjeni zakonodaji.

Spremembe zakona o prostorskem načrtovanju spreminjajo dosedanje sistemsko ureditev. V sistemu prostorskega načrtovanja se za lokalno raven ukinjajo smernice državnih nosilcev urejanja prostora. Ti vnaprej pripravijo splošne smernice, za katere občina ne zaproša posebej. Klasične smernice postanejo fakultativne in so poimenovane kot posebne smernice. Nosilci urejanja prostora se v konkretnem postopku do nastajajočega akta opredeljujejo v dveh mnenjih; prvič k osnutku in drugič k predlogu OPN. Odpravlja se ugotavljanje usklajenosti predloga OPN pri pristojnem ministrstvu in vladi. V začetni fazi se predlaga njihovo obvezno presojanje po kriterijih, ki jih predpisuje država. Predvideno je sprejetje državnega prostorskega reda kot zbirke pravil za urejanje prostora na vseh ravneh. Kot že določa ZPNačrt, bo strateška prostorska akta po ZUreP-1 (SPRS, PRS) nadomestil državni strateški prostorski načrt, ki naj bi delno nadomestil njuno vsebino. Opremljanje stavbnih zemljišč je ocenjeno kot področje, na katerem je imel ZPNačrt še največ uspeha.

Komentar: Brez analiz stanja in problemov v praksi se na najkrajši način brez strokovne javnosti tretjič v zadnjih desetih

letih spreminja sistem prostorskega načrtovanja. Obstaja velika verjetnost, da bo sprejemanje OPN iz sektorske blokade prešlo v drugo skrajnost, pristojno ministrstvo in vlada pa sta se ob tem umaknila od ugotavljanja usklajenosti OPN; eventualna neskladja se bodo reševala po sodni poti. Z dobrimi nameni se utemeljuje novi državni prostorski red, v katerem se omenja že pet let stara, ne pričeta naloga izdelave državnega strateškega prostorskega načrta, o sami vsebini, časovnem poteku in odgovornosti nosilcev pa ni informacij. Investitorju bo morda ob spremembi OPN prej omogočen pričetek izvedbe projekta, vendar pa se zmanjša pravna varnost, če se lahko po sprejetju OPN zaradi suma o neupoštevanju predpisov sproži postopek ugotavljanja njegove usklajenosti z zakoni in ustavo. Ureditev opremljanja zemljišč bo še vedno omogočala poljubno določanje zahtev za izgradnjo državne in občinske infrastrukture in vplačil v občinske proračune. Če bosta vsebina sprememb zakonov in način njihove obravnave ostala na predlagani ravni, bo ta postopek mogoče uvrstiti med visoko uvrščene primere neustreznega strokovnega pristopa k spreminjanju normativne ureditve in prostorskih aktov države.

2.6 Povzetek stanja

Stanje na področju urejanja prostora je v večini primerov ocenjeno z negativno oceno, konkretni vzroki oziroma problemi pa so opredeljeni zelo različno. Kritike se bolj navezujejo na tuje izkušnje in našo daljno preteklost, ni pa odgovorov na vprašanja o ustreznosti sedanje pravne ureditve, primernosti vsebine veljavnih prostorskih aktov, pogojev sprejemanja novih OPN in OPPN in o optimalnih pogojih izvedbe projektov. Uvodni problem bi strnil v ugotovitev, da na področju urejanja prostora manjkajo neodvisne in strokovno kompetentne institucije in strokovnjaki za presojo ustreznosti sistemsko-pravne ureditve, za oceno kakovosti prostorskega in urbanističnega načrtovanja ter za optimizacijo in razvoj prostorskih projektov. Manjkajo strokovne analize teh področij, ki bi dale podlago za ukrepanje na pragmatični in sistemski ravni. Žal niso dosegljive ključne informacije in dokumenti, ki so potrebni za strokovno presojo izvedbe najpomembnejših projektov; izjema so revizijska poročila računskega sodišča.

V napovedih prihodnjih sprememb je največji poudarek na poenostavitvah in skrajševanju rokov, ni pa analiz o normativni ureditvi in nekompatibilni povezavi s strateškima prostorskima aktoma države. Ni poročil o stanju v prostoru ter o konkretnih problemih načrtovanja in izvedbe državnih infrastrukturnih projektov in drugih poslovnih investicij. Obstajajo realne možnosti, da bo spremenjena ureditev prinesla več nepreglednosti in novih zapletov in da se pogoji za izvedbo projektov ne bodo izboljšali.

3 Prostorski akti in organizacija izvedbe projekta

3.1 Vsebinski pristop

V zgodnji fazi organizacije projekta je potreben pregled prostorskih aktov na območju posega. Investicijski objekt je praviloma lociran na enem območju urejanja prostora, z njim povezana novogradnja in rekonstrukcija državne in občinske prometne, komunalne in energetske infrastrukture pa praviloma poteka po območjih, ki jih pokrivajo različni prostorski akti. V praksi so to PUP, LN, DPN, OLN in OPPN z besedilnim in grafičnim delom ter s prilogami. Poleg raznovrstnih prostorskih aktov iz različnih obdobij moramo upoštevati še njihove številne spremembe. Potrebne so lokacijske informacije, izvlečki mnenj k PA, projektni pogoji soglasodajalcev, pogosto tudi vpogled v izvirne grafike aktov. V tej fazi je prostorsko dimenzioniranje določene infrastrukture problematično, ker je npr. pri rekonstrukciji javne ceste potrebna planska projekcija za 10 ali 20 let, s tem je povezana izdelava prometne študije, ki da šele elemente za projektiranje. Naloge, ki so vezane na izvajanje zakona o varstvu okolja oziroma zakona o varstvu narave in na delovanje ARSO, potekajo na zelo specifičen način in v rokih, ki se jih težko načrtuje. Poleg vseh prostorskih in okoljskih pogojev mora biti znano tudi stanje lastništva na območju posega, pogosto tudi način reševanja problemov z neurejenim lastništvom obstoječe infrastrukture. Osnovna značilnost te faze je, da ni nepomembnih detajlov – zaradi nekaterih ne bomo dobili gradbenega dovoljenja, še več pa jih je povezano s pogoji za pridobitev uporabnega dovoljenja.

Investitor mora imeti jasen program, definiran v tehničnem jeziku (gabariti, nameni, infrastrukturne potrebe, faznost izvedbe, okoljski vplivi, grafični prikazi). Za odpravo nejasnosti pri investitorju projektant v tej fazi pogosto pripravi variančne predloge, da se lahko nato nedvoumno definira projektna naloga. Dileme glede skladnosti objekta s prostorskim aktom je primerno odpraviti oziroma zmanjšati z zazidalnim preizkusom, nato je treba pridobiti mnenje pristojnega organa (kar sicer ni del uradnega postopka). To so naloge projektanta, ki naj bi pred pričetkom izdelave PGD odpravil večino nejasnosti, ki se pojavljajo pri programu investitorja in pogojih umeščanja v prostor, ki jih določajo prostorski akti. Sklep primerjave investicijske namere in prostorskih pogojev mora dati odgovor glede ustreznosti prostorskih aktov oziroma potrebe po njihovi spremembi oziroma obvezni razlagi na eni strani ali pa po potrebi spremembi projekta na drugi.

Izvedbo projektov v mestih zelo bremeni razdrobljeno in pogosto neurejeno lastništvo nepremičnin in obstoječa parcelacija; nepremičnine so praviloma obremenjene tudi s hipotekami. Reševanje takega stanja zahteva dolgoletno in drago (odvetni-

ško) delo, pri katerem ni zagotovil za uspešno dokončanje. Npr. za znani primer gradnje novega objekta Čopova 9a in rekonstrukcije objektov Čopova 7 in 9 je treba najprej urediti lastniške oziroma soinvestitorske odnose in na tej podlagi se šele lahko organizira izvedba projekta. V takih primerih v začetni fazi ni najpomembnejša vsebina PA, ampak so to stališča in interesi lastnikov. ZUreP-1 v dveh členih predpisuje ukrepe pri prenovi, vendar ti ne zadoščajo za reševanje realnih problemov. Prenova je v obrobem smislu omenjena tudi v zakonu o graditvi objektov, stanovanjskem zakonu in zakonu o varstvu kulturne dediščine. Pravno urejenega sistema celovite prenove ni; ta je nujno potreben in v skrajnem primeru bi moral za izvedbo prenove omogočiti tudi možnost »poobčinjenja« oziroma podržavljenja.

Opozorila o uvodnem podrobnem pregledu celotne dokumentacije ne povedo veliko. Vsekakor morajo biti jasni opredelitev območja, povezave s sosednjimi območji, njegova vsebina in členitev, faznost izvedbe, določitev investicijsko samostojnih enot ter program javnih objektov in infrastrukture. Mogoče pa je opozoriti še na veliko problemov, ki pogosto nastajajo v praksi, vendar pa ni zagotovila, da so naštetni vsi najpomembnejši. Priznati je treba tudi, da je lahko marsikateri problem, ki ga definira investitor, vsebinsko sporen, če se ocenjuje z drugih vidikov. Omenjena naštevanja bi zato končali s pregovorom, ki se uporablja na finančnem področju: »salvo errore et omissione« (s pridržkom napake in izpustitve).

3.2 Spremembe projekta

Med pripravo projektne dokumentacije, pridobivanjem soglasij in dovoljenj ter urejanjem lastniških pogojev pogosto pride do bistvenih sprememb tržnih razmer, pogojev financiranja ali razvojnih namer investitorja, kar povzroči revizijo projekta. Pogosto se spreminjajo tudi zakonodaja na tem področju in lokalni urbanistični pogoji. Investitor doživi stres že pri najavi izboljšav, uvedba novega sistema prostorskega načrtovanja in graditve objektov pa je že znak, da bo v naslednjih letih prišlo do velikih težav. To je bilo vidno leta 2003 in tudi leta 2007, posledice preslabo preučениh sprememb pa še vedno vplivajo na današnje postopke.

Revizija projekta poteka v več smereh; investicija se lahko izvede samo v določeni fazi (ekonomsko-tehnični celoti) v skladu s PGD oziroma z GD. Pogosto pa se mora obseg investicije povečati, tako, da ni v skladu s PGD in z GD. Potrebna je natančna preučitev vseh pogojev, ki jih je treba izpolniti ob spremembi GD; velik problem lahko nastane že ob spremembi vplivnega območja in pritožbah strank v postopku. Nekateri investitorji se odločajo tudi za spremembe, ki niso v skladu z veljavnim prostorskim aktom; na podlagi ustnih zagotovil o mogoči spremembi PA pridejo do ugotovitve, da pri tem

ne gre za večje razlike v postopkih in tveganjih. Odgovor na tako vprašanje je bil vedno enak: razlika med posegom, ki je oziroma ni skladen s PA, je tako majhna, kot je razlika med stolom in električnim stolom.

3.2.1 Predor Šentvid in spremembe projekta

Izvedba avtocestnega predora Šentvid ni tipičen primer problemov, ki nastanejo ob spremembi projekta v fazi izvajanja. Tveganje zasebnega investitorja je bistveno večje kot pri državni investiciji, pri kateri država odloča tudi o prostorskem aktu in izdaji gradbenega dovoljenja. Upravljavska raven (vlada, MzP in MOP) deluje usklajeno, z njenimi ukrepi je bil pokrit tudi investitor DARS. Izvajalec je izkoristil priložnost, ki se vedno ponudi pri velikih spremembah projekta, in si izboljšal finančne pogoje izvedbe, ostalo pa je odprto vprašanje o optimalnosti urbanistične in projektne spremembe. Dnevno poročanje o problematiki ni dalo podlage za presojo strokovne in politične odgovornosti, največjo publiciteto je dobilo odpadanje ometa v galeriji pod železnico, ki je stara blizu 30 let in tehnično ni sestavni del predora.

Revizijsko poročilo računskega sodišča RS (10. marec 2009) je natančno prikazalo postopke spreminjanja prostorskih in investicijskih odločitev med gradnjo predora Šentvid. S spremembo je bil namesto dvocevne dvopasovne predora načrtovan tripasovni dvocevni predor, dodani pa sta bili še dve priključni podzemni cevi in dve kaverni. Prvotno načrtovana investicijska vrednost novega avtocestnega odseka Šentvid–Koseze se je s 131,5 mio. EUR povečala na 295 mio. EUR, v tem sklopu pa se je investicijska vrednost predora z 39,5 mio. EUR povečala na 118 mio. EUR. Računsko sodišče je izreklo negativno mnenje ministrstvu za promet, ker je minister sprejel sklep o odobritvi te investicije, čeprav dokumentacija ni bila izdelana v skladu s predpisi in je bila investicijska vrednost podcenjena. Pomankljiv je bil nadzor nad DARS, ki je začel izgradnjo tripasovne predora že pred izdajo sklepa ministra. Ministrstvu za okolje in prostor je bilo izrečeno negativno mnenje, ker GD ni bilo izdano v skladu z lokacijskim načrtom in je bilo izdano še pred končanim postopkom sprememb lokacijskega načrta. DARS je bilo izrečeno negativno mnenje zaradi kršitve predpisov o javnem naročanju v fazi razpisa in po njem. DARS je dve leti po sklenitvi pogodbe sklenil s izvajalcem sporazum o urejanju medsebojnih obveznosti, ki ni bil v okviru te pogodbe oziroma pogojev javnega naročila. Opuščen je bil popust, čeprav je bil predviden za vse cene, sprejeto je bilo tudi povečanje cene zaradi slabših geološko-geotehničnih pogojev gradnje.

Odločitve o spremembah med gradnjo je za državni lokacijski načrt sprejela vlada, na podlagi investicijskega programa je sklep o odobritvi investicije sprejel minister za promet, pripravljavec DLN je bil MOP, ki je tudi izdal GD, DARS pa

je kot investitor sklepal pogodbe z izvajalci. Z vidika urbanistične stroke je ostalo odprto vprašanje, na katero je opozoril dr. Gaberščik s člankom »Predor Šentvid med gradbeništvom in urbanizmom« julija 2008 v Delu. V njem ugotavlja, da je prišlo do nepotrebnih sprememb dolgoročnih prostorskih rešitev, ki so temeljile na napačnih gradbeniških izhodiščih. Gradbeniška logika je nadomestila prostorski pristop, ki bi primerneje izboljšal prometne pogoje v širšem urbanem okviru. Z denarjem, ki je bil porabljen za predor, bi lahko zgradili del regionalnih cest, ki bi reševale ta problem, potrebne pa bodo v vsakem primeru.

3.3 Vsebinski sklopi

Pred predstavitvijo pogleda na nekatere konkretne projekte bi želel opozoriti še na vprašanja, ki so povezana z načrtovano javno infrastrukturo, opremljanjem stavbnih zemljišč, urbano ekonomiko in s strukturo organizacije projekta.

3.3.1 Javni objekti in infrastruktura

Iz prostorskega akta naj bi bila razvidna vsebina, ki opredeljuje objekte in omrežja načrtovane gospodarske infrastrukture in druge objekte v javni rabi, ki bodo nastali vzporedno z načrtovanim posegom v prostor. Za določanje meja javnega in zasebnega prostora se uporabljajo regulacijske črte; regulacijska linija tako ločuje obstoječe in predvidene odprte grajene javne površine od površin v zasebni lasti. V zazidalnem načrtu za Potniški center Ljubljana, ki ima najzahtevnejšo vsebino glede načrtovane državne in občinske infrastrukture ter javnih objektov, to vprašanje rešuje 27. člen, ki obsega eno poved: »Kot javno dobro se obravnavajo zemljišča, ki jih razmejuje regulacijska linija.« Vpogled v kartografski del prostorskega akta nam skoraj vedno pokaže, da je na tem področju v povezavi z izvedbo mnogo nejasnosti in nedoslednosti. Parcele javnega in zasebnega programa niso opredeljene, kar se dogaja pri cestah, parkiriščih, zelenih površinah, različnih poteh itd. Poseben problem so še vprašanja, povezana z etažnimi rešitvami javnega in zasebnega programa. Nejasnost načrtovanega je pogosto povezana še z obstoječimi nepremičninami v javni rabi, ki imajo neurejen pravni status. K urejanju področja ne pripomore niti način izražanja, v okviru katerega se nenehno kot fraze ponavljajo splošni izrazi (/.../ objekti ali omrežja, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb itd.), manjkajo jasne, konkretne, projektantske opredelitve obravnavanih vsebin. Vsebinska prostorskih aktov mora biti na tem področju določena, kar pomeni, da so znane naloge mesta oziroma mestne uprave, za investitorje pa pomeni to omogočanje izvedbe projektov pod jasnimi pogoji.

3.3.2 Program opremljanja

Na podlagi prostorskega akta sprejme občina program opremljanja, s katerim se določi in uskladi gradnja komunalne infrastrukture. Izhodiščna definicija opremljanja stavbnih zemljišč določa, da je to projektiranje in gradnja vse infrastrukture, ki je potrebna, da se načrtovani objekti zgradijo in služijo svojemu namenu. Navedene usmeritve se normativna ureditev v nadaljevanju ne drži, ker se ne upošteva gradnja ali rekonstrukcija državne infrastrukture, ki je s PA zahtevana (gre predvsem za državne ceste). Omenjeni strošek lahko bistveno presega vsoto komunalnega prispevka, vendar se to ne upošteva, tako da je treba plačati še prispevek za občinske ceste. Na posplošen (in verjetno škodljiv način) se rešuje problematika naložb v električno omrežje. ZPNačrt in podzakonski predpisi vsebujejo tudi mnogo detajlnih določil, vendar pa vsebina opremljanja ni nikjer določena na jasn tehnični način (objekti, omrežja, zmogljivosti in tehnične karakteristike, povezave, stična mesta itd.). Najzahtevnejše finančno vprašanje opremljanja zemljišč pri izvedbi prostorskih projektov, ki je povezano z velikimi sredstvi, potrebnimi že v prvi fazi, se niti ne omenja. Nove ali povečane zmogljivosti javne infrastrukture so namenjene tudi uporabnikom v širšem prostoru in prihodnjim investitorjem; prvi investitor ne bi smel biti obremenjen z vsemi stroški, temveč sorazmerno s potrebno zmogljivostjo. Vsa ta pomembna vsebinska (sistemska, metodološka in finančna) vprašanja niso pravno urejena in zato prihaja v praksi do zelo različnih rešitev. Brez analize konkretnih primerov pravih problemov niti ni mogoče ugotoviti.

3.3.3 Urbana ekonomika

Ekonomska vsebina prostorskih aktov je zelo skromna oziroma je sploh ni. Lokacijskih, programskih in oblikovalskih prostorskih rešitev ne spremlja kalkulacija o ekonomski učinkovitosti z oceno stroškov pozidave in prihodkov od trženja. Primerjava sedanje vrednosti kalkulacijskih elementov vseh stroškov, pogojev kreditiranja in donosov od prodaje, najema ali lizinga nam mora pokazati okvirno stopnjo donosnosti projekta. Pravzaprav gre za model, ki nam omogoča spremljanje in ocenjevanje nenehnega spreminjanja mnogih postavk. Tak pristop je potreben pri vseh večjih projektih, ne glede na to, ali gre za ponudbo in pogajanja s komercialnimi investitorji, javno zasebno partnerstvo ali za javne projekte. Nasprotje temu je »dilerski« urbanizem, pri katerem se teži k čim ohlapnejšim vsebinam PA, odgovorni pa se lahko pogajajo brez zavezujočih pogojev. Na koncu je pri takem pristopu najpomembnejši rezultat stranski učinek projekta (donacije), dejanski pogodbeni izid pogajanj pa ostane poslovna skrivnost.

V pogojih tržne ekonomije je primerjava sedanjega stanja s prejšnjo ureditvijo paradoksalna, ker so bile prej potrebne

precej natančne kalkulacije stroškov, njihova razdelitev in določitev finančnega pokrivanja. Današnja ekonomika je vezana predvsem na programe opremljanja stavbnih zemljišč, na podlagi katerih mora biti zgrajena vsa infrastruktura, del pa mora biti plačan še v gotovini. Ekstremen je primer, v katerem je občina za svojih približno 1.000 m² zahtevala več kot 1 mio. EUR, investitor pa je bil dolžan na isti lokaciji na svoji površini, ki je bila le nekoliko večja, zgraditi javno povezovalno cesto in jo prenesti v last občine, nato pa še plačati del komunalnega prispevka. Zaradi teh in tudi drugih razlogov je projekt propadel, na lokaciji pa je ostal star razpadajoč objekt, obremenjen z veliko hipoteko.

Vprašanje izračuna finančne učinkovitosti projektov mestnega razvoja je obravnavano v raziskovalnem projektu Oblikovanje mesta v pogojih tržne ekonomije (UIRS, letno poročilo, december 1994, odgovorni nosilec projekta dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews). Izhaja iz razvojnega pristopa, ki opredeljuje osnovne kategorije kakovosti urbanega okolja, njihovo zastopanost in medsebojno ravnovesje. Elementi za oceno kakovosti urbanistično-arhitekturnega oblikovanja so določeni na devetih področjih ter sukcesivno analizirani in preverjeni: analiza lokacije z vidika konteksta in pomena prostora, analiza povezav, analiza programov in njihove kompatibilnosti, preveritev ekonomske učinkovitosti, analiza čitljivosti, analiza prilagodljivosti javnega prostora, analiza vidne primernosti, analiza vidne pestrosti in možnost personalizacije (participacije). Za preveritev ekonomske učinkovitosti je določen model, ki omogoča izdelavo finančnega načrta projekta v njegovi ekonomski dobi in na tej podlagi tudi napoved finančnih učinkov projekta. Podani so opis modela, njegova nastavitvev in izračun ter praktični preizkus na konkretnem ureditvenem območju. Konkreten primer ocene umeščenosti dveh novogradenj z vidika urbanistično-oblikovalskih kakovosti in ekonomske učinkovitosti projekta sta Kaliopa Dimitrovska Andrews in Matej Nikšič predstavila tudi v članku Vloga urbanističnega oblikovanja pri notranjem razvoju naselij (Urbanizacija št. 1/05).

V fazi urbanističnega načrtovanja je omenjeni strokovni prestop pri nas prej izjema kot pravilo; to velja tudi za načrtovanje najpomembnejših projektov. Potrebe po opisanem razvojnem pristopu in uporabi strokovnih predlogov pri planiranju in trženju mesta ni pokazala niti urbanistična stroka niti politika. Namesto kompleksne lokacijske in ekonomske analize je področje ekonomike vezano le na stroške gradnje objekta in stroške opremljanja stavbnih zemljišč. S tem je že v izhodišču onemogočen pristop k pripravi npr. hipotetičnega projekta, kako preurediti Slovensko cesto v Slovensko ulico.

3.3.4 Organizacija projekta

Ustrezna organizacija izvedbe prostorskega projekta lahko zagotovi učinkovito in strokovno izvedbo z možnostjo javnega uvida v ves proces. V novejšem času se temu ne posveča večja pozornost, čeprav bi lahko s primerno sestavo organov upravljanja in operativnega vodenja projekta zagotovili transparentnost izvedbe. Organizacija mora v vseh pogledih ciljno podpirati izvedbo in ne sme povzročiti paralize, lahko pa projekt ustavi; omogočen mora biti nadzor vseh vsebin in dana možnost ukrepanja. V že precej oddaljeni preteklosti so dali dobre rezultate organizacijski pristopi pri gradnji večjih stanovanjskih in poslovnih projektov. Najvišji organ upravljanja projekta je bil koordinacijski odbor, ki so ga sestavljali najodgovornejši predstavniki najpomembnejših institucij (občina, investitorji, financerji, nosilci spremljajočega programa). Odbor je potrjeval program (naloge, nosilci) in organizacijo izvedbe s terminskim planom, spremljal in nadzoroval potek izvedbe ter po potrebi ukrepal. Izvedbeni organ je bilo operativno vodstvo, v okviru katerega je potekala tehnična (inženirska) koordinacija vseh aktivnosti. Te so izhajale iz podrobnega terminskega plana, ki je temeljil na pogodbeno določenih nalogah. Organ je imel stalno ožjo sestavo, sicer pa je bil kadrovsko fleksibilen glede na vsebino poteka del. V začetni fazi so imeli pomembne naloge tudi urbanisti, ves čas pa so bili v ožji tim vključeni projektanti visoke in nizke gradnje. Spremljali so se projektiranje, pridobivanje dovoljenj, oddaja in izvedba del, obravnavala so se poročila in predlogi strokovnega nadzora, ukrepalo se je v okviru pristojnosti in z oddajo objektov naročnikom oziroma kupcem so se končevale posamezne faze projekta. Ni sporno, da je uspešnost organizacije in izvedbe odvisna predvsem od strokovne zasedbe, sicer se lahko tudi dobro organiziran projekt spremeni v »jugoslovanski osmerek«, kot ga je pred davnimi desetletji predstavil karikaturist Božo Kos: osem jih krmari, eden pa vesla.

4 Urbanistična in investicijska praksa

Opisu sistema urbanističnega načrtovanja in pogojev izvedbe projektov bi morala slediti predstavitev dveh primerov dobre in slabe prakse, iz katerih se šele vidi, kaj je realnost na tem področju. Kot primer dobre prakse naj bi bila prikazana izvedba projekta, ki z vidika urbanistične in projektne dokumentacije ni posebno zahtevna, ima pa vse vsebinske elemente, ki so bili omenjeni v prejšnjem poglavju. Dobra praksa se predvsem nanaša na jasne odločitve investitorja, strokovno avtoriteto projektantov visoke in nizke gradnje, strokovno odločanje upravne enote v zakonitih rokih, dobro strokovno sodelovanje z občino, s komunalno, z »elektrodistribucijo«, DRSC, izvajalcem in nadzorom. V takih pogojih se da reševati tudi probleme, ki z birokratskega vidika niso rešljivi. Primer slabe

prakse obravnava vsebinsko podoben projekt, ki pa se je izvajal v popolnoma drugačnih pogojih. S strani občine se samo pri vratarju ni zapletalo, podobno se je dogajalo pri projektantih, DRSC, upravni enoti itd.; potek dogodkov je imel kljub dogovorom svojo avtonomijo. Projekt je sicer končan, vendar z izjemnimi finančnimi in časovnimi prekoračitvami. Analitičen in dokumentiran prikaz izvedbe obeh projektov nam bi pokazal probleme izvedbe konkretnega investicijskega projekta, toda to ni vsebina, ki naj bi bila v ospredju članka.

Vpogled v konkretne primere želimo povezati z vsebino posameznih prostorskih aktov in izvedbo nekaterih projektov v Ljubljani. Pri tem ne gre za vsebinsko analizo, ker veliko za to nujnih dokumentov ni dosegljivo; predvsem želimo predstaviti kritičen pogled na nekatere prostorske akte in potek izvedbe projektov, ki jih uradna stroka in večji del strokovne javnosti pogosto obravnavata z drugih vidikov, včasih pa tudi osebne note preglasijo strokovno obravnavo. Precej razširjena je praksa prikazovanja različnih tujih primerov, analiz domačih izvedenih ali naslednih projektov ni, kar velja tudi za dogajanja v zvezi z zemljišči. Pri dolgoletni pripravi OPN MOL in izdelanih obsežnih strokovnih podlagah ni bilo analiz aktualnih urbanističnih in investicijskih problemov Ljubljane, ki jih je bilo v zadnjih desetih letih veliko. Verjetno je tudi to eden od razlogov za razhajanja med vsebino strateškega in izvedbenega dela prostorskega načrta. Vsebinsko prvega tvorijo predvsem vizije in urbanistične želje, v drugem je urbanistična realnost, prave medsebojne vsebinske povezave pa ni. Kritična pripomba ne zmanjšuje pomena sprejetega OPN, ki je četrti prostorski načrt MOL v moderni urbanistični zgodovini v zadnjih 100 letih.

Za dostop do mnogih strokovnih gradiv se zahvaljujemo Darji Spanring Marčina, vodji Indok centra, Oddelek za urejanje prostora MOL.

4.1 Praksa v Ljubljani

Različne poglede bomo predstavili na primerih razvoja trgovskega središča BTC, projekta PCL in urejanja območja tržnice. Verjetno bi bila še zanimivejša bilanca dogodkov, povezanih z garažo in ureditvijo Kongresnega trga ter sedanjim mnenjem stroke in občanov o primernosti tega posega. To bi bilo pravzaprav potrebno, ker bi tako različne polemike in napovedi med pripravo in izvedbo lahko ocenjevali tudi z vidika današnje realnosti. Upamo, da se bo kdo lotil te naloge.

Vsak obravnavan primer ima svoje specifične značilnosti, ki pa jih pogosto opazimo tudi na drugih področjih. Za BTC je v prvi spremembi PUP, ki naj bi podprla razvoj trgovskega centra, značilen neobstoj strateških usmeritev ter konkretnih odločitev glede javnih mestnih površin in javne infrastrukture. Spremembe tudi niso podpirale razvojnih potreb centra. V za-

zidalnem načrtu za PCL primarna prometna funkcija, ki izhaja iz javnega interesa države, regije in MOL, ni natančno definirana in zavarovana. Izvedba projekta je povezana z nastankom obsežnega javnega programa in javne infrastrukture države in občine, ki pa v ZN ni jasno določen in izvedbeno pogojen s potekom komercialnih investicij. Pristop k ureditvi območja tržnice (podzemna parkirna hiša, prizidek k Mahrovi hiši in ureditev Vodnikovega trga) je potekal po vseh pravilih stroke od izvedbe javnega natečaja, izbora rešitev in do izdelave PGD. Urbanistično in gradbeno projektiranje pa ni bilo podprto s prostorskim aktom, ki bi mu dal družbeno legitimnost, ker ga *de facto* za to območje tedaj ni bilo.

4.2 Trgovski center BTC

Za območje urejanja MP-1/2 Javna skladišča je bil v Ur. l. RS, št. 49/95, objavljen Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih, ki je bil urbanistična podlaga za razvoj velikega trgovskega središča BTC. Zastavlja se vprašanje, kakšna bi morala biti urbanistična politika mesta pri tako velikem kompleksu z vidika javnih odprtih površin in javne infrastrukture. Odgovor bi moral biti jase, toda vprašanje ni vzbudilo pozornosti. Na vsem območju so imele po PUP status javnih prometnic samo obodne ceste; taka pravna ureditev je podobna statusu vojašnice odprtih vrat.

V poglavju »Posebna merila in pogoji po funkcionalnih enotah« so določeni vertikalni gabariti, izraba, oblikovanje, namembnost in varovanje okolja. Najpogostejši vertikalni gabarit je bil 10 m, najvišji pa na območju Emone, LB, Gradisa in Interevropce, kjer je znašal maksimalno 40 m (P + 13). Na tem območju je bil ob Šmartinski cesti zgrajen nov poslovni objekt BTC, ki vzbuja asociacije o mogočem skladnejšem objektu, ki bi bil npr. za 10 nadstropij višji. Težko se je strinjati, da je PUP primerno izrazil javno korist mesta s togim omejevanjem vertikalnih gabaritov in z izpuščanjem oziroma nedefiniranjem odprtega javnega prostora in javne infrastrukture. Problem je bil odprt vsa leta, na načelni ravni je obravnavan v OPN SD (zasnova prostorskega načrtovanja trgovskih centrov, zasnova gospodarske javne infrastrukture), toda tudi v tem dokumentu opredelitve niso dovolj konkretne. Na sistem javnih odprtih prostorov naj bi se navezovala območja javnega odprtega prostora različnih programskih območij, npr. trgovskih središč, toda opredelitve notranjega sistema odprtih javnih prostorov za območje BTC ni.

V letu 2007 je bil PUP zaradi razvojnih potreb investorjev spremenjen. Na treh območjih je bila omogočena postavitve visokih stavb (poslovna stolpnica, hotel), določeni so bili prometni sistem in navedene usmeritve za urejanje javnih površin. Za urbano prenovu širšega območja in tudi trgovskega centra je bil pomemben mednarodni urbanistični natečaj za projekt

Partnerstvo Šmartinska, ki je prinesel rešitve za povezavo z mestom in dal območju mestno podobo z dodatno gradnjo, zeleno avenijo, osrednjim parkom in obsežno javno zeleno površino. Ta vsebina je razdelana v OPN, ki za to območje predvideva izdelavo več OPPN. Vendar se tudi pri taki ureditvi lahko skriva zlodej v bližnjem detajlu, angelčki pa se kažejo samo v širnih daljavah; mislim, da ne bi smeli dopustiti zazidave obstoječe zelenice v Zeleni jami, preden ne bo nastal vsaj kakšen načrtovan nov park.

Še vedno pa je odprto osnovno vprašanje: kaj je z vidika prostorskega akta na območju trgovskega centra BTC konkretno opredeljeno kot javni prostor in javna infrastruktura in kakšno je dejansko pravno stanje.

4.3 Potniški center Ljubljana

Za MOL je z razvojnega in s prostorskega vidika PCL strateško najpomembnejši projekt. Vzporedno z dolgoročno rešitvijo potniškega in tovornega železniškega prometa ter novo avtobusno postajo naj bi dobili novo urbano središče in kontinuiran stik centra in Bežigrada. Primarni pomen PCL izhaja iz prometne funkcije. Na relativno ozkem območju prihaja do povezave in prepletanja različnih vrst in ravnih prometa, ki se bo v prihodnosti dodatno razvijal in naraščal. Iz te vsebine je treba opredeliti najpomembnejši javni interes, ki mora biti v prostorskem aktu kot zavezujočem javnem dokumentu konkretno opredeljen. Javna korist države, regije in MOL mora izhajati predvsem z vidika optimizacije logistične funkcije PCL. Komercialna izraba območja, ki daje največjo investicijsko težo projektu, se mora prilagajati temu. Program in pogoje izvedbe projekta določata dva dokumenta:

- Odlok o zazidalnem načrtu (Ur. l. RS, št. 107/06, 43/09 in 109/11) in
- Odlok o programu opremljanja (Ur. l. RS, št. 106/06 in 35/09).

Ureditveno območje je razdeljeno na 16 prostorski enot. V zahodnem delu je določena vsebinsko sklenjena celota, ki jo tvorijo prostorske enote P1, P2, P3a, P3b, P5 in P12a. Na to območje je skoncentrirana skoraj vsa problematika, povezana z izgradnjo PCL (poglobitev železnice, javni logistični del projekta, spreminjanje ZN, pogodbeni razmerja med MOL, HSŽ in Trigranit). Za objekte na tem območju je način pridobitve strokovno ustreznih arhitekturnih rešitev določen v urbanistični pogodbi (ta javnosti ni dostopna). Predstavniki MOL so pred leti na tej podlagi potrdili arhitekturno rešitev za objekt A1 z etažnostjo 4K + P + 23 (Emonika), ki je vzbudila veliko pozornosti in razburjenja. Z vidika arhitekturne politike mesta je to vprašanje vsekakor pomembno, nenavadno pa je, da je sorazmerno malo zanimanja za širšo vsebino urbanističnega dokumenta in kritično presojo tega, saj lahko ta dokument še

usodneje zaznamuje prihodnost. Ob tem bi skoraj začeli verjeti v obstoj neizrečenega pravila, da je v nekaterih primerih forma najpomembnejši del vsebine.

Glavni vzrok za spremembe in dopolnitve ZN je varovanje koridorja za poglobitev železnice. Opuščene so ureditve pod tiri, predviden pa je nadhod s postajno dvorano nad tiri. Del programa je prilagojen razvojnim potrebam investitorjev, spremenjena je etapnost izvajanja, manjšo evolucijo je doživel tudi javni program (avtobusna postaja, parkiranje ob Vilharjevi).

V programu opremljanja je določena komunalna infrastruktura, ki jo je treba zgraditi (obodne ceste – pretežno kot bulvarna ureditev, podvoz Šmartinska, nova komunalna infrastruktura in javni del postajne dvorane). Strošek za ceste je razdeljen na prestavitve, ki jih v celoti plačajo investitorji v PCL, ter na del, ki se deli na PCL in širše območje. Navedena je prometna študija fakultete za gradbeništvo in geodezijo, na podlagi katere je določeno, da 70 % teh stroškov odpade na širše območje oziroma MOL, ki ta sredstva zagotovi v načrtu razvojnih programov občinskega proračuna. S spremembo odloka (Ur. l. RS, št. 35/09) je to določilo črtano in določeno je, da mora območje PCL v celoti pokriti stroške nove komunalne opreme. V obrazložitvi je navedeno, da se zavezancem poveča komunalni prispevek v povprečju za 54 %. Po plačnem komunalnem prispevku bo poleg novozgrajene komunalne opreme mestu zagotovljen prihodek v vrednosti 3.139.167 EUR, ki se bo uporabil za opremljanje drugih zemljišč. Za program celovite rekonstrukcije obodnih cest PCL lahko ocenimo, da je eden od največjih posegov v mestno infrastrukturo, vendar do zdaj še ni bil predstavljen javnosti, čeprav se je nekoč že omenjal rok dokončanja v letih 2010/2011.

Osnovna pripomba na obravnavano ureditev, ki smo jo pisno dali že ob obravnavi osnutka ZN, je v trditvi, da v prostorskem aktu manjka del systemske vsebine. Poleg zasebnega (komercialnega) programa bi morali biti jasni tudi javni državni in občinski program in grajeno javno dobro. Za njegovo izvedbo morajo biti nato znani nosilci, kar daje tudi možnost za nadzorovanje in ugotavljanje odgovornosti pri izvedbi. Zastavlja se tudi vprašanje o etapnosti izvedbe oziroma vsebinski pogojenost izvedbe posameznih faz (v zadnji spremembi ZN je navedeno, da se stolpnica v prostorski enoti P1 – objekt A1 – ne sme izvesti pred ostalimi objekti v prostorski enoti). Sistem javnega parkiranja, ki omogoča funkcioniranje javnega dela PLC, ni bil predstavljen, pričakovati pa je mogoče, da bo to investicijska celota in del programa komunalnega opremljanja. S spremembami ZN je ta ureditev izboljšana ob Vilharjevi cesti, nerešeno pa je ostalo javno parkiranje ob Masarykovi cesti. V prostorski enoti P11 (Gospodarsko razstavišče) se govori o večnamenskih povezovalnih površinah, ni pa jasen pravni status ploščadi pred GR. Ali bo to javni trg, na katerega se

navezuje mestna povezava center–Bežigrad, ali pa ostaja ograjeno dvorišče poslovne stavbe?

4.4 Tržnica

Sprejemanje prostorskega akta in vloge investitorja je v tem primeru vezana na isto osebo, to je MOL. S tem je bila dana možnost, da se področje urbanističnega načrtovanja »poenostavi« in da se opravi javni natečaj za ureditev širšega območja ljubljanskih tržnic. Obvezna razlaga, ki jo je sprejel mestni svet (Ur. l. RS, št. 98/08), je restriktivno vsebino 11. člena PUP, ki je dopuščal samo nujne komunalne posege, spremenila v dopuščanje gradnje podzemnih in nadzemnih javnih parkirišč ter odstranitve in gradnjo mostov. Pravna podlaga za pridobitev gradbenega dovoljenja je bila tako pridobljena zunaj procesa urbanističnega načrtovanja, ki bi dal v tej fazi uporabnikom ter strokovni in ostali javnosti možnost vsebinskega dialoga, dajanja pripomb in usklajevanja interesov. Dana je bila tudi pobuda ustavnemu sodišču za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti obvezne razlage, ki pa je bila zavržena, ker pobudnici nista izkazovali pravnega interesa.

Minister za kulturo je v Ur. l. RS, št. 98/08, objavil Odlok o začasni razglasitvi Plečnikovih tržnic v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena. V členu 1, točka 1 je določeno: »Zaradi izjemnih kulturnih vrednot, ki imajo za Republiko Slovenijo poseben pomen, zaradi namena, da se ohrani delo Jožeta Plečnika in njegovih učencev, in zaradi neposredne nevarnosti, da bosta celostna ohranitev in predstavitev kulturnih vrednot tržnic okrnjeni, se enota kulturne dediščine Ljubljana – Plečnikove tržnice (EŠD 8822) začasno razglasi za kulturni spomenik državnega pomena.« Arheologija se v odloku ne omenja. Ministrica za kulturo je omenjeno ureditev z odlokom ukinila (Ur. l. RS, št. 12/09). V marcu je bil objavljen Odlok o začasni razglasitvi Arheološkega najdišča Vodnikov trg v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena (Ur. l. RS, št. 22/12). V členu 1, točka 1, je določeno: »Zaradi izjemnih kulturnih vrednot, ki imajo za Republiko Slovenijo poseben pomen, z namenom, da se ohrani arheološka dediščina Vodnikovega trga v Ljubljani kot nenadomestljiv del arheološke in naselbinske dediščine Ljubljane, in zaradi neposredne nevarnosti, da bodo te vrednote uničene, se enota kulturne dediščine Ljubljana – Arheološko najdišče Vodnikov trg (EŠD 29702) začasno razglasi za kulturni spomenik državnega pomena.«

V OPN ID je za to območje (SL-189) z urbanističnimi pogoji določeno: »Dopustna je gradnja garažne stavbe pod terenom za potrebe mirujočega prometa. Dostava za potrebe tržnice, zbiranje in odvoz odpadkov je treba urediti v prvi kletni etaži. Izjemoma je dopustna gradnja dela dozidave Mahrove hiše (sosednje EUP, SL 188), če je potrebna zaradi prezentacije arheoloških ostankov.« Kot okoljevarstveni pogoj je navedeno, da

so v območju naravne vrednote dopustni posegi, ki naravne vrednote ne degradirajo in ohranjajo njeno celovitost. Zastavlja se vprašanje, ali bi moralo biti za tako občutljivo območje predvideno sprejetje OPPN. Odgovora na to ne dobimo niti če pregledamo OPN SD, ki določa kriterije za njihovo sprejemanje.

Poskusi urejanja območja ljubljanske tržnice imajo dolgo zgodovino. Leta 1977 je investicijski zavod za izgradnjo Trga revolucije pripravil razmišljanja o možnostih za boljše prostorsko, prometno in poslovno ureditev. Leta 1985 je bil izveden javni slovenski anonimni natečaj za programsko in prostorsko ureditev območja osrednjega živilskega trga v Ljubljani. MOL je v novembru 2007 razpisala javni, odprti projektni natečaj za ureditev širšega območja ljubljanskih tržnic s štirimi ločenimi natečajnimi sklopi. Skupaj je bilo oddano 56 kompletov natečajnih del. Za območje, ki ga želimo posebej omeniti (prizidek k Mahrovi hiši, podzemna parkirna hiša in ureditev Vodnikovega trga), je bilo oddano 13 elaboratov, podeljeni so bilo tri nagrade in eno priznanje, do odškodnine so bili upravičeni vsi ostali elaborati. Prvo nagrado je dobilo podjetje Kombinat arhitekti, d. o. o. Vse odločitve komisije so bile soglasne.

Med natečajnim gradivom izpostavljam strokovne podlage s področja varstva kulturne dediščine in urbanistično-arhitekturnega oblikovanja (UIRS, junij 2007) in konservatorske smernice območne enote ZVKD (april 2007). Glede na različna stališča o variantah graditve garaž je zanimiva primerjava geotehničnih in hidrogeoloških pogojev temeljenja na dveh izbranih lokacijah (tržnica/grad) za izgradnjo garažne hiše MOL (Geološki zavod Slovenije, 2008). Izdelane so primerjave variant AMBIENT in SCT (podzemna garaža Grad) in njihova primerjava z garažo Tržnica (Vodnikov trg). Za varianto za tržnico je bila podana ocena, da so gradbene razmere predvidljivejše kot za obe varianti za podzemno garažo Grad. Dejanski stroški naj bi pri vseh variantah bistveno preseglili do zdaj ocenjene, vendar je cena parkirnega mesta v garaži Tržnica konkurenčna ostalima variantama, čeprav bo zanj še treba preučiti mogoče vplive in ukrepe pri varovanju vodnega vira Ljubljanskega polja. Za optimalno prometno povezavo je izdelana prometna študija vključevanja nove parkirne hiše Tržnica v cestno omrežje Ljubljane (FGG, Prometnotehniški inštitut, končno poročilo, 2009).

Namesto prvotno predvidenih dveh parkirnih hiš (tudi Pogacarjev trg) je predvidena samo ena na Vodnikovem trgu, in sicer v treh podzemnih etažah s 616 parkirnimi mesti. Nagrajeni elaborat je bil podlaga za izdelavo PDG – podzemna parkirna hiša Tržnica, prizidek k Mahrovi hiši in ureditev Vodnikovega trga (Kombinat arhitekti, Ljubljana, julij 2009). Na podlagi potrebnih dokazil in soglasij (tudi kulturnovarstveno, naravovarstveno in vodno soglasje) je bilo pridobljeno gradbeno

dovoljenje, ki je bilo po pritožbi preklicano zaradi posega na sosednjo parcelo.

Največje nasprotovanje gradnji je izrazila civilna iniciativa »Tržnice ne damo«, ki vidi javni interes v ohranitvi *statusa quo*, gradnja pa pomeni uničenje tržnice. Del strokovne javnosti ne sprejema sklepov natečaja, kot bistveni problemi se omenjajo predlagana rešitev prizidka, etažnost garaže in alternative pod Gradom, ureditev prometa, most čez Ljubljano ter ureditev gradbišča in okolice. Javna polemika se ni neposredno nanašala na konkretna strokovna gradiva in pogoje z zvezi s tehnično izvedljivostjo, z ekonomsko upravičenostjo in varovanjem dediščine. Poudarjeni so bili osebni pogledi in nekatera bolj izvedbena vprašanja, potreba po urbanističnem urejanju območja in javnem dokumentu, ki bi moral rešiti več odprtih vprašanj, ni bila omenjena. Objavljeno je tudi stališče najvišje znanstvene in umetnostne ustanove, da je treba projekt zaradi več tehničnih razlogov opustiti. Prednost naj bi bila dana urejanju starega mestnega jedra; najavljene so bile tudi razprave, usmerjene v posamezna načela in projekte (Delo, Sobotna priloga, 4. julij 2009).

Tudi za ta prikaz je najprej treba omeniti pravilo »salvo errore et omissione«, ker mnogo pomembnih dokumentov in dogodkov ni omenjeno. Upam pa, da je dan določen vpogled v dogajanja z vidika urbanističnega načrtovanja in urbanističnega projektiranja ter poteka javne obravnave. Namesto sklepa se zastavlja nekaj vprašanj:

- ali perspektiva tržnice zagotavlja sedanja ureditev (v uradnem času stojnice, pozneje parkiranje) in sedanje prometne razmere?
- ali je z razvojnega vidika potrebna ureditev tega območja v mestni prostor z izboljšanimi pogoji za delovanje tržnice in bivanje stanovalcev?
- ali obravnavani predlog vsebuje rešitve, ki jih zahteva stroka in pravna ureditev ter kakšni so tehnični in konkretni razlogi, ki to zanikajo?
- ali se spoštuje okvir pravne države, če se ne sprejema rezultat uradnih postopkov dovoljevanja gradnje?
- v katerih postopkih bo dana občanom, uporabnikom tržnice in civilnim iniciativam možnost dvosmernega sodelovanja, ki bo končano s sprejetjem javnega zavezujočega dokumenta?
- na kakšnih strokovnih podlagah temelji izdaja odloka o začasni razglasitvi arheološkega najdišča Vodnikov trg za arheološki spomenik najvišje kategorije?
- ali je sprejemljivo, da bo prostorski razvoj mesta v prihodnosti odvisen predvsem od tega, kar bodo povedali sodniki?

5 Sklep

Prikaz urbanističnega načrtovanja in povezava s pogoji izvedbe projektov sta narejena zato, da se na področjih normativne ureditve, vsebine prostorskih aktov, različnih preteklih in sedanjih sprememb, investicijskih pogojev in predstavljenih primerov obravnava realnost na teh področjih. Soočenje z realnostjo pomeni obravnavo konkretnega predpisa in akta, konkretne analize in konkretnega projekta. Marsikateri problem sploh ni viden, če se ne analizira praksa na teh področjih. Zaradi nepoznavanja dejanskih razmer lahko pridemo v položaj, ki ga teorija omenja kot napako tretje vrste: pravilno se rešujejo napačni problemi.

Mnoge obravnave teh vsebin potekajo na posplošeni ravni, uporabljajo se varovalni izrazi (vsem znano itd.), poudarja se pomen stroke, toda pri obravnavi nasprotnih stališč strokovnih argumentov pogosto zmanjka, nadomestijo pa jih različne »duhovitosti«. Tak način pisanja, ki je namenjen »Janezu Novaku«, je v dnevnem tisku pogost in marketinško iskan, vendar ostaja odprto vprašanje glede njegove vsebinske teže. Težko je kot strokovne argumente sprejeti tudi stališča, ki so težko preverljiva ali merljiva, podana pa so *ex katedra*, z avtoriteto nekega položaja. Realnost, pred katero je postavljen investitor z ekipo projektantov, se pogosto v celoti razlikuje od splošnih ugotovitev, ker se morajo upoštevati konkretne okoliščine in pogoji ter reševati konkretni problemi. Njihova predstavitev z vidika investicije zahteva navedbo mnogih dejstev, tu pa nastane težava, ker se javna obravnava teh področij praviloma ne dotika. Zahtevna je tudi analiza konkretnih projektov, ker je treba upoštevati številne podatke, to pa je povezano z mogočimi napakami, izpustitvami, s kritiko in z verjetnimi drugačnimi pogledi. Širok spekter vsebinskih vprašanj, različnih stališč in dobrih namenov pa nikogar, ne države, ne občine, ne investitorja, ne znanosti, ne stroke, ne zainteresirane javnosti ne odvezuje od okvirov, ki so določeni v pravni ureditvi. Pravna država in pravna občina sta prepogosto najšibkejši člen te celote, izredni ukrepi pa to stanje samo še poslabšujejo.

Med večje probleme urbanističnega načrtovanja in pogojev izvedbe prostorskih projektov se uvršča normativna in prostorska ureditev, ki je pogosto predmet systemskega in nesystemskega spreminjanja. V vsakem mandatu se obljublja bistvene izboljšave, ki pa jih praksa, potem ko so sprejete, »zgreši«. Med osnovnimi razlogi za tako dogajanje je tudi slabo poznavanje konkretnih razmer in problemov. Za tako stanje je soodgovoren tudi del stroke, ki se tu pojavlja in se ne želi omakeževati s prakso, na drugi strani pa mora na tem področju zelo neurejenih pogojih delovati urbanistična in projektantska stroka. Prikazana analiza želi opozoriti na del teh problemov, morda se iz nje lahko pridobijo tudi nekatere informacije, ki prispevajo k nastajanju uporabnega znanja.

Veljavna državna pravna in prostorska ureditev je ocenjena kot nekompatibilna ureditev, ki jo sestavljajo sistemsko različni deli. Strategija prostorskega razvoja Slovenije temelji na ureditvi po ZUreP-1, v pretežni meri se ne izvaja, predvsem pa ni že 8 let nobenih analiz oziroma poročil o stanju na področju urejanja prostora. Izdelava državnega strateškega prostorskega načrta, ki ga zahteva ZPNačrt, še nikoli ni bila uvrščena v program dela vlade ali odgovornega ministrstva. Sedanja vlada je objavila osnutke sprememb prostorske in gradbene zakonodaje. Spremembe temeljijo predvsem na dobrih namenih, analiz stanja in problemov prostorskega načrtovanja ter izvedbe projektov na državni in občinski ravni ni bilo. Po hitrem postopku se uvajajo tudi spremembe, ki zadevajo sistemske ureditve. Obstajajo velike možnosti za naraščanje nepreglednosti in neurejenosti celotnega območja, kar je ugoden teren za uveljavljanje politične samovolje.

Med problemi je navedeno tudi pomanjkanje neodvisnih in strokovno kompetentnih inštitucij in strokovnjakov za presojo ustreznosti sistemske pravne ureditve, za oceno kakovosti prostorskega in urbanističnega načrtovanja ter za optimizacijo in razvoj prostorskih projektov. Natančnejša bi bila ugotovitev, da za to področje ni pravega interesa oziroma naročnika, ki bi potreboval take analize in ocene. Pri iskanju različnih izhodov in bližnjic se še ni prišlo do spoznanja, da pri nas ni pomembnejše reforme brez stroškov, kot so ustrezneje urejeno področje prostorskega in urbanističnega načrtovanja, zemljiške politike ter jasni in ekonomsko sprejemljivi pogoji izvedbe prostorskih projektov. V preteklosti je bil s strani nekaterih inštitucij in posameznikov predlagan program potrebnih sprememb, toda državna uprava za to ni pokazala interesa. Oblikuje se misel, da bi pozitivnega duha mnogih, ki si prizadevajo za javno, demokratično in strokovno delovanje na tem področju, povezali v neko obliko strokovne iniciative.

.....
 Jože Kavčič, uni. dipl. ekon.
 Pod lipami 64, 1000 Ljubljana
 E-pošta: doming@siol.net

Viri in literatura

- Dimitrovska Andrews, Kaliopa: UIRS, Raziskovalni projekt, Oblikovanje mesta v pogojih tržne ekonomije, Ljubljana, december 1994.
- Dimitrovska Andrews, Kaliopa, in Nikšič, Matej: Vloga urbanističnega oblikovanja pri notranjem razvoju naselij, Urbani izziv št. 1/05.
- Gabrijelčič, Peter: Intervju Urbanist je general, Finance, februar 2012, spletna stran fakultete za arhitekturo.
- Kavčič, Jože: Kratka zgodovina modernih urbanističnih načrtov Ljubljane, Urbani izziv, posebna izdaja, 2011.
- Kos, Drago: Urbanistični diskurzi med strokovnostjo in strokovnjaštvom, Urbani izziv št. 1-2/06.
- Kos, Drago, (Ne)znosna težavnost komuniciranja, ab arhitektov bilten, julij 2011.

Natečaj za ureditev širšega območja ljubljanskih tržnic, Strokovne podlage s področja varstva kulturne dediščine in urbanistično arhitektonskega oblikovanja, UIRS, junij 2007 in Konservatorske smernice, ZVKD OE Ljubljana, april 2007.

Ocena stroškov komunalne ureditve povezave med Potniškim centrom Ljubljana in Partnerstvom Šmartinska, LUZ, januar 2009.

Primerjava geotehničnih in hidrogeoloških pogojev temeljenja na dveh izbranih lokacijah (tržnica/grad) za izgradnjo garažne hiše MOL, Geološki zavod Slovenije, 2008.

Prometna študija vključevanja nove parkirne hiše tržnica v cestno omrežje Ljubljane, končno poročilo, FGG, Prometnotehniški inštitut, Ljubljana, 2009.

Prometna ureditev območja potniške postaje Ljubljana, končno poročilo, FGG, Prometno-tehniški inštitut, sept. 2004

RS, Državni svet, Čas je za spremembe v urejanju prostora, Zbornik referatov in razprav, št. 4/2010

Zakonodaja in prostorski akti

Zakon o urbanističnem planiranju (Ur. l. SRS, št. 16/67, 27/72, 8/78).

Zakon o varstvu kmetijskih zemljišč pred spreminjanjem namembnosti (Ur. l. SRS, št. 44/82).

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS, št. 18/84).

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. RS, št. 18/84).

Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur. l. SRS, št. 18/84).

Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju (Ur. l. RS, št. 48/90).

Zakon o upravi (Ur. l. RS, št. 67/94).

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Ur. l. RS, št. 29/95).

Zakon o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/02).

Zakon o graditvi objektov (Ur. l. RS, št. 110/02).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/07).

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur. l. RS, št. 80/10).

Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (Ur. l. RS, št. 80/07).

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (Ur. l. RS, št. 95/07).

Pravilnik o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja (Ur. l. RS, št. 93/08).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o graditvi objektov (Vlada RS, 8. 6. 2012).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prostorskem načrtovanju (Vlada RS, 8. 6. 2012).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Vlada RS, 15. 6. 2012).

Ustavno sodišče RS, Ur. l. RS, št. 44/96.

Ustavno sodišče RS, opr. št. U-I-188/09, sklep o zavržbi pobude.

Računsko sodišče RS, Povzetek revizijskega poročila – Pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid (Ljubljana, 10. marec, 2009).

Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Ur. l. RS, št. 76/04).

Uredba o prostorskem redu Slovenije (Ur. l. RS, št. 122/04).

Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja v občini Ljubljana Center (Ur. l. SRS, št. 13/88 in Ur. l. RS, št. 21/90, 16/91, 35/92, 15/93, 61/94, 34/96, 22/98, 68/99, 77/02, 69/03, 19/07, 95/07, 57/08).

Obvezna razlaga odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območja urejanja v mestnem središču (Ur. l. RS, št. 98/08).

Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje urejanja MP – 1/2 Javna skladišča (Ur. l. RS, št. 49/95).

Odlok o zazidalnem načrtu PLC (Ur. l. RS, št. 107/06, 43/09, 109/11).

Odlok o programu opremljanja PLC (Ur. l. št. 106/06, 35/09).

Odlok o OPN MOL strateški del in odlok o OPN MOL izvedbeni del (Ur. l. RS, št. 78/10).

Gregor GRMEK
Alenka TEMELJOTOV SALAJ

Vpliv zakona o varstvu kulturne dediščine na revitalizacijo starih mestnih jeder

Članek obravnava problematiko vpliva Zakona o varstvu kulturne dediščine na spreminjanje, prilagajanje in ponovno oživljanje starega mestnega jedra. Osredotoča se na pomanjkljivosti zakona in na možnosti izboljšav po zgledu dobre prakse. Predstavljena sta različna pristopa k reševanju podobnih težav, in sicer na primerjavi Ljubljane in Vilne, mest, ki sta delili podobno usodo v novejši zgodovini. Sklenemo lahko, da s finančnega vidika ZVKD-1 zaradi slabo dorečenih in premalo domišljenih finančnih spodbud, neupoštevanja davčnih spodbud in sodobnih pristopov zavira revitalizacijo starih mestnih jeder. Sodoben pristop pri revitalizaciji starih

mestnih jeder zahteva sodelovanje javnosti, saj namen revitalizacije ni samo ohranjanje kulturne dediščine, ampak ponovna oživitev mesta, oživitev njegovih funkcij in dvig kakovosti življenja njegovih prebivalcev.

Ključne besede: kulturna dediščina, revitalizacija, finančna participacija, zakonodaja, sodelovanje stroke, sodelovanje javnosti, zakon, staro mestno jedro, prenova

1 Uvod

Na področju ohranjanja in varovanja nepremične kulturne dediščine je mogoče opaziti veliko težav, ki so povezane s pomanjkanjem sredstev za ohranjanje grajene kulturne dediščine, počasnimi postopki pridobivanja mnenj in smernic ter pogosto neživiljenjskimi zahtevami pri obnovi kulturnih spomenikov. K temu dodatno prispeva veliko število kulturnih spomenikov, ki v nekaterih primerih nimajo prave kulturne ne zgodovinske vrednosti. Ohranjanje kulturne dediščine je povezano z znatnejšimi vlaganji, tako da velikokrat prihaja do razkoraka med potrebami lastnikov objektov in njihovimi razpoložljivimi proračunskimi viri. Zakon o varstvu kulturne dediščine (v nadaljevanju: ZVKD-1; Ur. l. RS, št. 16/2008, 123/2008, 8/2011, 30/2011 Odl. US: U-I-297/08-19) z določbami glede finančne participacije države in lokalnih skupnosti ne stimulira lastnikov za ohranjanje kulturne dediščine.

Mesto je živ organizem, ki se nenehno spreminja. Spremembe so posledica predvsem tehnološkega napredka, povečanja prebivalstva, razvoja telekomunikacijskih, prometnih, komunalnih, vodovodnih infrastruktur in življenjskega sloga prebivalcev. Omejenost prostora, urbanistično načrtovanje, zakonske omejitve in ekonomske potrebe vplivajo na oblikovanje in preoblikovanje mesta kot celote. Predmet raziskave je vpliv

ZVKD-1 na prenavo mestnih jeder. Pri tem smo si zastavili ta osnovna raziskovalna vprašanja:

- Kako ZVKD-1 vpliva na prenavo mestnih jeder?
- Kakšni so primeri dobre prakse na področju oživljanja mestnih jeder v drugih evropskih državah?
- Ali je potrebno dodatno finančno stimuliranje lastnikov kulturne dediščine?
- Ali ZVKD-1 ohranja kulturno dediščino ali pa z neživiljenjskimi določbami nehoti vodi v propadanje kulturne dediščine?

V praksi lahko vidimo, da je varovanje kulturne dediščine že davno preseglo meje področja, s katerim se je ukvarjala le stroka s področja urbanizma, konservatorstva, restavradorstva in arhitekture. Sodobno varstvo kulturne dediščine tako poleg tradicionalnih znanosti zahteva še sodelovanje strokovnjakov s področja gradbeništva, informatike, družboslovja in ekonomije. Uspešnega projekta revitalizacije starega mestnega jedra si ne moremo več predstavljati brez sodelovanja vseh zgoraj naštetih strokovnjakov.

2 Zakon o varstvu kulturne dediščine

V Sloveniji je ohranjanje in varstvo kulturne dediščine ustavna kategorija. S tem je varstvu kulturne dediščine v teoriji zagotovljeno najvišje pravno varstvo. Po ZVKD-1 je ohranjanje in varovanje dediščine javna korist in s tem skrb vseh. Robert Peskar v intervjuju za Slovensko tiskovno agencijo (STA) glede na svoje izkušnje meni, da je pravna zaščita kulturne dediščine v večini primerov preprečitev nedovoljenih posegov in da regulira izvedbo obnovitvenih del. V nekaterih primerih pa zaradi različnih interesov ter končno tudi razlik v konceptu razmišljanja in različnih značajskih izhodišč družbenih in gospodarskih zakonitosti pomeni le osnovo za počasno odmiranje kulturne dediščine (Peskar, 2008). Vsi mednarodni predpisi določajo celostno ohranjanje kulturne dediščine in vključevanje ohranjanja kulturne dediščine v pripravo prostorskih aktov. Poleg tega predvidevajo tudi participacijo javnosti, finančne instrumente, izobraževanje lastnikov in delavcev strokovnih služb na tem področju, ozaveščanje javnosti, in kar je najpomembnejše, zavedanje, da je kulturna dediščina posameznega naroda kulturna dediščina nas vseh.

Slovenska zakonodaja dokaj uspešno ureja varstvo stavbne kulturne dediščine, ki je razglašena za kulturni spomenik, do veliko težav pa prihaja pri varovanju kulturne dediščine, ki nima statusa kulturnega spomenika, saj se varuje samo s prostorskimi akti. Žal so iz ZVKD-1 izpadle nekatere določbe, ki so obstajale v osnutku zakona in bi lahko zagotavljale boljše varovanje kulturne dediščine. Te določbe so se nanašale na davčne olajšave za lastnike kulturne dediščine ter na oblikovanje različnih virov finančnih pomoči za obnove in restavratorska dela na državni in lokalni ravni. ZVKD-1 vsebuje 14 poglavij, ki jih lahko vsebinsko razdelimo na dva dela, in sicer na del – ki vsebuje poglavja od 1 do 4, ta opredeljuje vrste dediščine, ukrepe, ki so na voljo za varovanje, ter dolžnosti in pravice lastnikov, uporabnikov in posestnikov dediščine – in del, ki vsebuje poglavja od 5 do 14 z nalogami varstva dediščine, ki jih izvajajo država, občine, izvajalci javnih služb in drugi institucionalni varuhi dediščine, organiziranost subjektov varstva dediščine in njihove pristojnosti. V nadaljevanju so predstavljeni najpomembnejši členi zakona z vidika tega članka.

Členi od 1 do 7 določajo dediščino, vsebino varstva dediščine in najpomembnejše pojme, ki se uporabljajo v zakonu. Pomemben je 2. člen zakona, ki določa javno korist dediščine. Javna korist dediščine presega varovanje in zajema celostno ohranjanje dediščine ter zagotavlja možnost za njeno vključevanje v sodobno življenje. 4. člen zakona določa pravice in obveznosti v zvezi z dediščino, ki potencialno vplivajo na pravice njenih lastnikov, posestnikov in uporabnikov. Zaradi tega postavlja 5. člen temeljna pravila za poseganje v lastniška upravičenja v zadevah, ki jih določa zakon. Temeljno pravilo je, da morajo

pristojni organi pravice lastnikov obremenjevati le v nujnih primerih in v čim manjšem obsegu. 6. člen določa lastninsko pravico na dediščini. Prepoved odtujitve spomenika, ki je v državni lasti, ni več absolutna. Spomenik v državni lasti se lahko odtuji, če se s tem omogočita njegova ohranitev in dostopnost ali če se zagotovi primerna uporaba. 7. člen določa, da dediščina brez lastnika preide v last Republike Slovenije. 8. člen določa vzpostavitev varstva na podlagi javne koristi na teh pet načinov:

- z vpisom v register (registrirana dediščina),
- z uvrstitvijo v nacionalno bogastvo (nacionalno bogastvo),
- s pridobitvijo statusa spomenika (spomeniki),
- z določitvijo varstvenega območja dediščine,
- z izdajo odločbe o arheološkem najdišču (arheološko najdišče).

Zakon v členih od 11 do 16 določa najvišjo stopnjo varstva za kulturne spomenike, ki se v nasprotju z registrirano dediščino brez statusa spomenika lahko varujejo aktivno in neposredno. Status spomenika pomeni vzpostavitev pravnega režima, ki neposredno vpliva na lastninsko pravico in druge pravice lastnikov, posestnikov in uporabnikov dediščine. Država in lokalne skupnosti lahko aktivno posegajo v spomenike s sprejemanjem ukrepov varstva. Nepremičnina postane spomenik s sprejetjem splošnega akta o razglasitvi spomenika. V 14. členu zakon določa možnost sporazuma države in lokalnih skupnosti o varovanju spomenika. Sporazum opredeli obveznosti države in občin pri izvajanju varstva spomenika. Gre za mehanizem, ki ga lahko država in lokalne skupnosti uporabijo za skupno reševanje razvojnih in varstvenih nalog posameznih območij z razvojnimi problemi, mogoče pa ga je uporabiti tudi pri pridobivanju evropskih in drugih mednarodnih sredstev za ohranjanje kulturne dediščine.

Z vidika revitalizacije starega mestnega jedra je pomemben 25. člen zakona, v katerem se govori o varstvenih območjih dediščine. Zakon je uvedel ureditev, da se varstvene usmeritve določajo z uredbo vlade, območja varstva se konkretizirajo s pravilnikom ministra in ne posredno v postopkih prostorskega načrtovanja. Varstvene usmeritve so namenjene temu, da se pri posegih v varstvena območja dediščina ne uničuje ali znatno poškoduje. Za revitalizacijo starega mestnega jedra so pomembni tudi členi zakona, ki določajo posege v kulturno dediščino. Poseg je določen v 3. členu zakona, v katerem je navedeno: »Poseg obsega vsa dela, dejavnosti ali ravnanja, ki posegajo v videz, strukturo, notranja razmerja, uporabo dediščine ali ki dediščino uničujejo, razgrajujejo ali spreminjajo njeno lokacijo.« V zakonu je določeno, da je za vsak poseg treba predhodno pridobiti kulturnovarstveno dovoljenje, razen za vzdrževalna dela, za nujne posege pa ga je mogoče pridobiti naknadno. Poleg tega zakon določa, da kulturnovarstveno do-

voljenje ni potrebno, kadar je poseg predmet presoje vplivov na okolje po predpisih o varstvu okolja, ker so v tem primeru interesi varstva dediščine upoštevani v okoljevarstvenem soglasju. Zakon določa vsebinska merila za odločanje o tem, kdaj se lahko poseg dovoli. Predvideva tudi posebne okoliščine v korist odobritve posega, če predlagani posegi omogočajo vzpostavitev trajnih gospodarskih temeljev za ohranitev dediščine. Zakon tudi eksplicitno določa, kdaj je dovoljeno uničenje oziroma odstranitev kulturne dediščine. Tu gre predvsem za arheološka izkopavanja. Eden od pogojev za odstranitev je tudi izvedba izravnalnega ukrepa. Izravnalni ukrep pomeni, da mora stranka, ki ji je dovoljena odstranitev arheološke ostaline ali spomenika, v primeru določitve izravnalnega ukrepa državi povrniti škodo uničenega spomenika ali pa zagotoviti obstoj drugega spomenika primerljivega kulturnega pomena.

Zakon v 35. členu omogoča tudi sofinanciranje programov obnove kulturnih spomenikov, ki jih lokalne skupnosti sprejmejo na podlagi letnih ali večletnih pogodb, če lokalne skupnosti za izvedbo teh programov namenijo sredstva iz svojih proračunov. Pravila ravnanja določa 36. člen zakona, v katerem je navedeno, da je treba z dediščino ravnati tako, da se zagotavlja čim večja ohranitev njenih kulturnih vrednot za prihodnost. 37. člen določa pravico lastnikov do brezplačnih in pravočasnih navodil pristojne organizacije v zvezi z ohranjanjem dediščine. Določbe 38. člena se nanašajo na spomenike. Lastnik oziroma posestnik mora s spomenikom, ki je v njegovi lasti, oziroma posestjo, ravnati kot dober gospodar. Poleg tega zakon določa tudi obveznost lastnika oziroma posestnika, da varuje in ohranja spomenik na svoje stroške. Vendar ta obveznost ni absolutna, od lastnika lahko država zahteva le normalno ravnanje s spomenikom in njegovo ohranjanje z običajnimi sredstvi, ne sme pa zahtevati posebnih žrtev, ki presegajo normalno gospodarjenje s takimi premičninami ali nepremičninami. Zakon vpeljuje merilo subjektivne presoje lastnikove obveznosti glede na njegove zmožnosti in glede na koristi in ugodnosti, ki jih ima od spomenika. Subjektivnost se ugotavlja glede na obseg obdajljivega premoženja lastnika. Zavod lahko ukrepe izvede sam in od lastnika ali posestnika zahteva povrnitev stroškov, ki bi jih sicer ta moral nositi. Če povrnitve stroškov ni mogoče izterjati, ima država ali lokalna skupnost zastavno pravico na spomeniku za poplačilo stroškov. 39. člen zakona določa, da je lastnik upravičen do odškodnine, če se mu zaradi varstvenega režima poslabšajo pogoji za gospodarsko izkoriščanje spomenika in tega ni mogoče nadomestiti z drugo dejavnostjo v okviru varstvenega režima. 40. člen zakona določa vlaganja javnih sredstev v spomenike, ki so v zasebni lasti. Z javnimi sredstvi se pokrije razlika med tistimi sredstvi, ki jih mora za ohranitev spomenika nameniti lastnik v skladu s svojimi zmožnostmi in koristmi, ter celotnim zneskom vzdrževanja in oživiljanja spomenika. Javna sredstva se lahko vložijo za sofinanciranje obresti bančnih posojil, namenjenih vzdrževanju, oživiljanju in izvedbi varstvenih ukrepov.

Za vlaganja javnih sredstev se sklene pogodba med vlagateljem in lastnikom spomenika. V primeru prodaje takega spomenika je lastnik dolžan vrniti vložena javna sredstva v državni proračun ali proračun lokalne skupnosti. Zakon v 41. členu določa odškodnino za razvrednotenje dediščine ter predvideva, da se odškodnina za razvrednotenje dediščine določi glede na pomen in vrednost uničene dediščine, pri čemer je odškodnina enaka najmanj stroškom vzpostavitve v prvotno stanje oziroma je določena v vrednosti raziskav arheološkega najdišča, ki bi bile potrebne za njegovo odstranitev.

V 62. členu zakon ureja področje predkupne pravice države za spomenike in vplivno območje spomenika državnega pomena, če je tako odločil organ, ki je sprejel akt o razglasitvi. Lokalna skupnost ima vstopno pravico, ki jo lahko izkoristi, če država svoje predkupne pravice ne uveljavlja. Država lahko svojo predkupno pravico prenese na tretjo osebo. Iz obveznikov za izvedbo predkupne pravice so izključeni najožji sorodniki prodajalca, če nastopijo kot kupci. V 63. členu zakon določa možnost razlastitve, če je spomenik ogrožen in če njegove ohranitve ni mogoče doseči na drug način. Razlastitev za spomenike državnega pomena predlaga vlada Republike Slovenije, za spomenike lokalnega pomena pa pristojni organ lokalne skupnosti. Razlastitev se lahko izvede le v zameno za odškodnino ali nadomestilo v naravi. Zakon daje podlago za proračunsko zagotavljanje sredstev v 64. členu. Ta sredstva so namenjena za kritje stroškov predhodnih raziskav, sofinanciranje programov obnove spomenikov, nadomestil zaradi poslabšanja pogojev za gospodarsko izkoriščanje spomenika, vlaganj javnih sredstev za vzdrževanje in oživiljanje spomenikov ter kritje stroškov izvajanja predkupne pravice. V 71. členu zakon določa prikaz vrednotenja dediščine v prostoru. Prikaz vrednotenja dediščine v prostoru je temeljni vhodni podatek s področja varstva dediščine, ki mora biti na voljo pripravljavcu plana. S tega stališča je ta podatek bistven pri kakršnem koli načrtovanju prenove območja, ki spada pod varovanje kulturne dediščine. Zakon v členih od 73 do 80 opredeljuje varstvo dediščine v razvojnih načrtih in planih. Varstvo je lahko uspešno le, če so vanj poleg ukrepov varstva v ožjem smislu vključeni tudi ukrepi urejanja prostora, varstva okolja, fiskalni ukrepi, ukrepi pri graditvi objektov, v turizmu, izobraževalnem sistemu in podobno. Strategija varstva dediščine je namenjena usklajevanju ravnanja posameznih državnih organov pri varstvu dediščine. V strategiji so opredeljeni cilji, ukrepi in usmeritve za celostno ohranjanje dediščine. Lahko se jo sprejme kot del nacionalnega programa za kulturo ali pa kot samostojen razvojni dokument vlade. Prav tako pomeni izhodišče za uveljavljanje interesov varstva kulturne dediščine v ostalih strateških dokumentih države in lokalnih skupnosti.

Na področju varstva kulturne dediščine so prostorski akti, načrti, plani in programi pomembni dejavniki v pozitivnem in negativnem smislu. Med mehanizmi varovanja kulturne dediščine

so plani eden od najpomembnejših mehanizmov, ki pa lahko, če niso v skladu z zahtevami dediščine, otežijo ali celo onemogočijo njeno varstvo. Zaradi tega je zagotavljanje pravočasnega in zadostnega vključevanja dediščine v plane zelo pomembno. To predvideva zakon v 74. členu s temi mehanizmi:

- z zagotavljanjem podatkov o dediščini v postopku planiranja,
- s presojo vplivov planov oziroma posameznih projektov na dediščino,
- z upoštevanjem aktov o razglasitvi nepremičnih spomenikov, registriranih arheoloških najdišč in aktov o varstvenih območjih dediščine.

Zagotavljanje interesov varstva kulturne dediščine v planih je zakon predvidel v členih od 74 do 77. 74. člen zakona določa, kdaj je treba upoštevati javno korist varstva dediščine. To velja predvsem za ohranitev nepremičnih spomenikov, varstvenih območij dediščine in registriranih, še neraziskanih arheoloških najdišč. V 78. členu zakona je predvidena tudi priprava konservatorskega načrta za prenovo. Konservatorski načrt je obvezni sestavni del podrobnega prostorskega akta, ki je podlaga za celovito prenovo naselbinske dediščine. Z vidika tega članka je to zelo pomembna določba za prenovo starih mestnih jeder. Konservatorski načrt za prenovo opredeli predloge za določitev meja območij urejanja prostora in namenske rabe, predloge pogojev razvoja in omejitve z vidika varstva po enotah urejanja prostora.

Na podlagi pregleda celotnega ZVKD-1 (Ur. l. RS, št. 16/2008, 123/2008, 8/2011, 30/2011 Odl. US: U-I-297/08-19) lahko sklenemo, da zakon podrobno ureja celovito varstvo, vendar bi ga lahko v določenih delih bolj prilagodili sodobnim smernicam. Predvsem bi moral predvideti več fiskalnih instrumentov za pomoč pri prenovi, obnovi in ohranjanju grajene kulturne dediščine. Največja škoda je, da je iz zakona izpadel 109. člen predloga zakona o varstvu kulturne dediščine, ki je določal vpeljavo posebne takse za prenovo spomeniških območij, ki bi jo plačevali gospodarski subjekti, ki opravljajo dejavnosti v nakupovalnih središčih v bližini spomeniških območij. Takso bi plačevali torej subjekti, ki s svojo ponudbo zunaj spomeniških območij posredno prispevajo k praznjenju spomeniških območij oziroma njihovem nazadovanju. Taksa bi bila izvirna javna dajatev lokalne skupnosti. Tak vir financiranja bi bil pomemben dejavnik pri revitalizaciji starih mestnih jeder.

3 Primerjava Ljubljane in Vilne

Primeri revitalizacije starih mestnih jeder v svetu potrjujejo, da je pri načrtovanju prenove treba preučiti in analizirati območje, nato pa z multidisciplinarnim pristopom najti ustrezno rešitev. Prenova nikakor ne sme postati samo konzerviranje

obstoječega stavbnega fonda, ki tako pripelje do učinka muzeja na prostem. Kot tipičen primer neuspešne revitalizacije lahko navedemo Štanjel, v katerem se je zaradi muzealiziranja srednjeveškega naselja posledično razvilo popolnoma novo naselje zunaj varovanega območja, v starem srednjeveškem delu pa je življenje zamrlo (Višnar, 2005).

Ljubljana in Vilna sta se v zgodovini srečevali s podobnimi težavami. Obe mesti sta v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja prešli iz planskega v tržno gospodarstvo, spremenila se je družbena ureditev iz komunistične (socialistične) v demokratično, hkrati s temi procesi je v obeh potekala tudi denacionalizacija in privatizacija družbenega premoženja. Del denacionalizacije in privatizacije je zajel tudi območja in stavbe, ki so zaščitene kot kulturna dediščina. Pri revitalizaciji starih mestnih jeder je pomembna lastniška struktura stavbnega fonda. V obeh primerih je lastniška struktura podobna. Večina stavb je v zasebni lasti, nekaj jih je v lasti države, občinski oziroma lokalni lasti, pomemben delež stavb pa je v lasti verskih skupnosti. Glede lastniške strukture so za proces revitalizacije najbolj problematične stavbe v mešani lasti in stavbe v zasebni solastnini (etažni lastniki). Tako v primeru Vilne kot v primeru Ljubljane se je izkazalo, da lastniki stanovanj v etažni lastnini ne zmorejo financirati obnove kulturnozgodovinskih stavb. V Vilni je ta težava toliko večja, ker litovski stanovanjski zakon ni predvidel obvezne ustanovitve skupnosti lastnikov^[1] niti obveznega upravnika za upravljanje večstanovanjskih objektov. V Sloveniji je že tako imenovani Jazbinškov zakon (Stanovanjski zakon, Ur. l. RS, št. 19/1991) v 27. členu predpisal obvezno določitev upravnika, ki je zadolžen za upravljanje večstanovanjske stavbe. Tako so bile stavbe v zasebni lasti v Vilni zaradi pomanjkanja vlaganj v skupne dele stavbe podvržene hitremu propadanju. V Sloveniji smo to težavo dokaj uspešno rešili z obvezno ustanovitvijo rezervnih skladov lastnikov stavb, ki ga določa 119. člen Stvarnopravnega zakonika (Ur. l. RS, št. 87/2002, Ur. l. RS, št. 18/2007 Skl. US: U-I-70/04-18). V Vilni so težave rešili s financiranjem obnove zasebnih stavb z denarjem davkoplačevalcev (državnim in lokalnim), saj so na lokalni in državni ravni dosegli soglasje, da je obnova tako pomembnih kulturnozgodovinskih objektov stvar nacionalnega pomena. V Ljubljani so to težavo reševali in jo še rešujejo s pomočjo akcije »Ljubljana – moje mesto«, ki na podlagi razpisov že 22 let sofinancira obnovo v različnih deležih, glede na postavljene kriterije.

Naslednja težava, s katero se srečujeta obe mesti pri implementaciji revitalizacije mestnega jedra, je promet. V obeh mestih so prišli do sklepa, da je treba spodbujati uporabo javnega prevoza, močno pa se razlikujeta koncepta glede parkirišč in ostalega prometa v mestnem središču. Medtem ko so v Vilni zmanjšali število parkirišč ter parkiranje na njih strogo omejili in drago zaračunali, razmišljali so celo o ukinitvi zasebnega

prometa v starem mestnem jedru, so se v Ljubljani odločili za povečanje števila parkirnih mest in povečanje pogostnosti vozil s pomočjo enosmernih ulic. V Vilni so menili, da umik prometa iz mestnega središča omogoča razvoj trgovine, gostinstva in turizma, v Ljubljani pa menijo nasprotno. Povečanje prometa naj bi omogočalo ponovno oživetev starega mestnega jedra. Struktura prebivalstva starega mestnega jedra je v obeh mestih zelo podobna. Gre predvsem za starejše prebivalce s slabim finančnim stanjem. V obeh mestih se je število prebivalcev v zadnjih dvajsetih letih zmanjševalo zaradi suburbanizacije. V Vilni se je ta trend začel obračati šele po letu 2003 in je eden od kazalcev uspešnosti projekta revitalizacije. Mladi ljudje so začeli dojemati prednosti življenja v starem mestnem jedru kot del prestiža. V Ljubljani se ta trend še ne izraža tako močno, vendar sta razloga za to predvsem cena najemnin in kupnina za stanovanja.

Skupna obema projektoma je tudi ureditev trgov, ulic in zelenih površin. Oba projekta revitalizacije močno poudarjata ohranitev srednjeveškega tlorisa ulic in stavb, stilsko ulično pohištvo in tradicionalne barve pročelij. Za tlakovanje ulic in trgov se pri obeh projektih uporabljajo izvorni tlaki. Razlika med projektoma je le v tem, da so se prebivalci Vilne odločili, naj se parki oblikujejo tako, kot so bili oblikovani skozi stoletja, v Ljubljani pa so se prebivalci v okviru delavnic odločili, naj se parki ne spreminjajo v prvotno obliko, ampak naj se raje poživijo z dodatki in naj se jim dodajo nove funkcije. Prav tako se oba projekta lotevata posodobitve infrastrukture. Pri tem delu je imela Vilna precejšnje težave, saj je bila celotna infrastruktura močno zastarela in poddimenzionirana. Zamenjava in posodobitev infrastrukture sta bili najdražja dela projekta revitalizacije starega mestnega jedra Vilne.

Bistvena razlika med obema projektoma pa se je pokazala pri pristopu do revitalizacije. V Vilni so se revitalizacije lotili na podlagi projekta, ki so ga izdelali domači in tuji strokovnjaki, revitalizacijo pa so finančno podprli država, mestna uprava, okrožna uprava in zasebniki. Za vodenje in nadzor projekta so ustanovili agencijo za revitalizacijo starega mestnega jedra, v kateri so bili in so še vedno predstavniki mestne uprave, ministrstva za kulturo, zasebnih investitorjev, prebivalcev in načrtovalcev projekta. Agencija je bila zasnovana kot javno zasebno partnerstvo ter budno spremlja potek revitalizacije in njene rezultate ažurno objavlja na spletni strani. V Ljubljani se pri revitalizaciji starega mestnega jedra niso odločili za sistemski projektni pristop, ampak je pobuda nastala »ad hoc« med pripravami na mednarodni oblikovalski bienale. V ta namen so sprožili akcijo »Ljubljana – moje mesto«, ki počasi s pomočjo določenih kriterijev prek javnih razpisov sofinancira obnovo stavb. Problema se niso lotili celostno, ampak parcialno (stavbo za stavbo, trg za trgov), brez jasnega terminskega načrta, brez državne pomoči in z le malo javno-zasebnega

partnerstva. Vendar je tudi uprava mesta Ljubljane spoznala, da se mora kljub uspešni akciji »Ljubljana – moje mesto« tega projekta lotiti celostno. V ta namen je Ljubljana sodelovala pri mednarodnem projektu RE URBAN Mobil, ki se je končal 15. februarja 2010. Predlagane rešitve, ki so podane v končnem poročilu, so zelo podobne tistim, ki so jih podali v projektu revitalizacije starega mestnega jedra Vilne in so seveda prilagojene značilnostim Ljubljane.

Staro mestno jedro Vilne obsega 359 ha in 1487 stavb s skupno 1.497.000 km² etažne površine. Po popisu iz leta 1992 živi v njem 30.000 prebivalcev. Približno 60 % stavb je stanovanjskih in so bile pred osamosvojitvijo v državni ali mestni lasti, po osamosvojitvi pa je večina stanovanj končala v zasebni lasti. Kljub restavraciji objektov in popravilom je bilo mnogo stanovanj še vedno brez osnovnih pridobitev civilizacije, na primer, brez interneta, centralnega gretja in podobno. Več kot 100 stavb v lasti države in mesta je bilo zapuščeno in zanemarjeno (internet 1). Približno 12 % stavb je bilo v procesu denacionalizacije vrnjeno prvotnim lastnikom – pri tem gre v večini primerov za sakralne objekte in samostane –, ki so vrnjene objekte namenili njihovi prvotni rabi. Cerkev je v postopku denacionalizacije pridobila le sakralne objekte in samostane, objekti, ki so bili namenjeni za bolnišnice, šole ali stanovanja, pa so ostali v lasti mesta in države. Od številnih samostanov so ostale le še ruševine, kar povzroča težke odločitve cerkvenih oblasti o nadaljnji rabi, obnovi in revitalizaciji teh objektov. Preostale stavbe v starem mestnem jedru so v lasti javnih institucij, kot so univerze, muzeji, gledališča, galerije in podobno. Veliko težavo so pomenile stavbe, katerih lastništvo je bilo razpršeno. Med hitro privatizacijo v Litvi so se stanovanja privatizirala kot tržne enote (posebej stanovanja, posebej skupni prostori), medtem ko so skupni deli stavb ostali v lastništvu mesta ali države. Pričakovalo se je, da bodo po končani privatizaciji ustanovljena združenja lastnikov stanovanj, na katera bi v skladu z zakonom prenesli lastništvo skupnih površin (prav tam). Ker je zakon predvidel prostovoljno ustanavljanje skupnosti lastnikov, so se te ustanovljale zelo počasi. Večina lastnikov se je upirala njihovi ustanovitvi zaradi obveznosti, ki jih je ta prinašala. Poleg tega se vzdrževanje in prenova stavb zaradi pomanjkanja sredstev pravzaprav nista izvajala (prav tam).

Zanimiva je raziskava javnega mnenja med prebivalci starega mestnega jedra, rezultati katere so pokazali, da kar 65 % sodelujočih ni zadovoljno z razmerami – v katerih živijo –, vendar jih samo 22 % sprejema odgovornost za tako stanje stanovanj. 75 % vprašanih meni, da bi morala vzdrževalna dela opraviti mestna uprava. Na vprašanje, ali so združenja lastnikov potrebna, je pritrdilno odgovorilo 25 % vprašanih, 19 % jih je menilo, da niso potrebna, 56 % pa je odgovorilo z »ne vem« (prav tam). Problem neustanovitve združenja lastnikov

za posamezne stavbe je še posebej očiten pri stavbah z mešano rabo, v katerih so v pritličju trgovine ali lokali, v prvem nadstropju pisarne, ostali prostori pa so namenjeni stanovanjski rabi. Take stavbe so v večini primerov v zasebni lasti. V praksi se je pokazalo, da je vzdrževanje takih stavb zelo problematično. Po navadi lastniki komercialnih prostorov poskrbijo za kozmetične popravke stavbe, medtem ko inštalacije in njena konstrukcija propadajo (prav tam). V obdobju privatizacije se je veliko stanovanjskih prostorov, predvsem tistih, ki so v pritličju, preuredilo v poslovne prostore. Mestna uprava predvideva, da se je zaradi tega procesa število prebivalcev v starem mestnem jedru zmanjšalo za 10.000. Ta podatek potrjuje, da je zdrava ekonomska rast v tem območju mogoča, seveda ob domnevi, da se ohrani zadostna populacija prebivalstva (prav tam). Za primerjavo vzemimo mestno četrt Ljubljana Center, ki obsega staro mestno jedro in secesijski del Ljubljane, meri 5 km² (506 ha) ter ima okoli 24.000 prebivalcev in 11.419 stanovanj (internet 2). Staro mestno jedro Ljubljane se nahaja na območju med Groharjevo cesto, Tivolsko cesto, glavno železniško postajo, železniško progo, Gruberjevimi prekopom, Ljubljanico in Gradaščico (internet 3). Struktura lastništva stanovanj v starem mestnem jedru Ljubljane je pokazala, da lastniška stanovanja (75 %) prevladujejo nad podnajemniškimi (25 %). Žal podatek o številu stavb in strukturi lastništva v starem mestnem jedru Ljubljane ni na voljo. V zasebni lasti je večina sakralnih objektov, razen kompleksa Križank, ki so še v postopku denacionalizacije, tudi večina stanovanj in poslovnih stavb, v javni lasti pa so stavbe muzejev, univerze in prostori državnih inštitucij in inštitucij lokalne samouprave. V starem mestnem jedru Ljubljane sta vsaj delno renovirani dve tretjini stanovanj, največ v secesijskem delu, manj v starem delu. Približno tretjina stanovanj še ni bila renovirana. Od tega je bil v 14 % stanovanj renoviran sistem ogrevanja, v 7 % električne inštalacije, v 11 % sanitarne inštalacije, medtem ko je bilo pročelje obnovljeno pri kar 19 % stanovanjskih stavb. Največ prenov je vključevalo popravilo strehe (34 %; internet 4).

4 Zmanjševanje birokratskih ovir

Potencialnega investitorja, ki je želel obnoviti stavbo v starem mestnem jedru Vilne, je poleg velikih finančnih sredstev in zakonodaje oviral tudi dolgotrajen in naporen boj za pridobivanje raznih dovoljenj in soglasij. Zaradi tega se je veliko investitorjev odločilo zaobiti zakonodajo in izvesti prenovno stavbo brez dokumentacije, določene z zakonom. Mestna uprava se je zavedala te težave, zato se je odločila, da vse službe, ki so odgovorne za izdajo mnenj, dovoljenj in soglasij, združi v en oddelek, kar je potencialnemu investitorju olajšalo pridobivanje dokumentacije. Pri tem je mestna uprava potrebovala pomoč države, ki je morala spremeniti določen del zakonodaje. Poleg združevanja služb je bilo treba poenostaviti tudi postopke pridobivanja dovoljenj, mnenj in smernic, hkrati pa

zmanjšati vpliv diskrecijskega odločanja uradnikov. Cilj so dosegli s spremembo zakonodaje na področju varstva kulturne dediščine, gradbene zakonodaje in zakonodaje na področju urejanja prostora (internet 5).

Tudi v Ljubljani je potencialnega investitorja, ki je želel obnoviti stavbo v starem mestnem jedru, poleg velikih finančnih sredstev in zakonodaje oviral tudi dolgotrajen in naporen boj za pridobivanje različnih dovoljenj in soglasij. Če na kratko povzamemo ves postopek pridobivanja dokumentacije, ki obsega lokacijsko informacijo, ki je osnova za pridobitev projektne dokumentacije, in projektno dokumentacijo z vsemi potrebnimi soglasji in mnenji ter nato gradbeno dovoljenje, lahko vidimo, da mora investitor za njihovo pridobitev prehoditi dolgo pot od urada do urada. Lokacijsko informacijo pridobi pri Mestni občini Ljubljana, soglasja za infrastrukturne priključke pridobi pri posameznem upravljavcu infrastrukture, kulturnovarstvene pogoje in smernice ter dovoljenja mu izda Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije, lokalna izpostava Ljubljana, gradbeno dovoljenje pa pridobi pri Upravni enoti Ljubljana. Zaradi dolgotrajnega postopka si veliko investitorjev premisli in odstopi od nameravane investicije. Znani so primeri neuspešne obnove Plečnikovega stadiona, Kresije, Cukrarne, ki se vsi vlečejo v nedogled zaradi birokratskih ovir in nejasnih postopkov. Žal zakonodajalec v Sloveniji na področju zmanjševanja birokratskih ovir in diskrecijskega odločanja uradnikov ter pri poenostavljanju postopkov na področju pridobivanja gradbene dokumentacije ni storil pravzaprav ničesar. Še več, zakonodaja na področju urejanja prostora se spreminja tako hitro, da pripravljavci prostorskih aktov, ki so osnova za pridobivanje gradbene dokumentacije, ne morejo slediti vsem spremembam. Na določenih območjih, ki jih bodo urejali prostorski akti (Občinski prostorski načrt – OPN, Občinski podrobni prostorski načrt – OPPN), ki še niso sprejeti, gradnja ni mogoča, kar posledično ovira oziroma preprečuje revitalizacijo.

4.1 Financiranje

Projekt revitalizacije starega mestnega jedra Vilne je bil že od vsega začetka zastavljen kot javno-zasebno partnerstvo. V ta namen je bila ustanovljena agencija za revitalizacijo starega mestnega jedra. Agencija deluje pod nadzorom upravnega odbora, ki šteje 19 članov – predstavnikov vseh sodelujočih pri prenovi mestnega jedra. Agencija je postala most med vlado in lokalnimi oblastmi. Za posamezne projekte so bile ustanovljene posebne delovne skupine, katerih člani so predstavljali zainteresirane skupine (prebivalci, podjetniki, politiki, stroka). Delovne skupine so tako s skupnim naporom dosegle potrebno soglasje med posameznimi interesi, kar je zelo olajšalo izvedbo revitalizacije. Med letoma 1998 in 2002 se je program financiral s sredstvi mesta in države. V tem obdobju je bilo porabljeno 15,6 milijona evrov državnega denarja in 5,4 milijona evrov

mestnega denarja. Od leta 2003 se projekt financira samo s sredstvi mesta in zasebnih partnerjev v okviru javno-zasebnega partnerstva. Med letoma 2003 in 2005 je bilo tako porabljeno 6,8 milijona evrov mestnega denarja in 0,5 milijona evrov zasebnega denarja. Poraba vseh javnih sredstev med letoma 1998 in 2005 je tako znašala 28 milijonov evrov.

V Ljubljani že 17 let poteka program »Ljubljana – moje mesto«, v okviru katerega se s sredstvi mestne občine Ljubljana subvencionira obnova stavbnih lupin v višini 50 % za objekte, razglašene za arhitekturne spomenike, 33 % za obnovo stavb, ki so v območju, razglašenem za kulturni in zgodovinski spomenik, in stavbe, ki jih je zavod za kulturno dediščino evidencialno za razglasitev za arhitekturni spomenik, in 25 % za obnovo preostalih stavb, ki se po merilih programa »Ljubljana – moje mesto« uvrstijo v program (Sendi idr., 2006). Program se je začel v letu 1989, ko se je mestna oblast pripravljala na svetovni kongres oblikovalcev in je sklenila, da namesto okrasitve prizorišč nameni ta denar za prenojo mesta. Program je kljub skromnim začetkom prerasel v dokaj uspešen primer javno-zasebnega partnerstva. V okviru tega programa je bilo obnovljeno že več kot 250 stavb. Program vodi koordinacijska skupina za vodenje akcije »Ljubljana – moje mesto«. Kriteriji za uvrstitev stavb v program obnove stavbnih lupin v okviru programa »Ljubljana – moje mesto« so:

- pomen stavbe z vidika spomeniško-arhitekturne vrednosti,
- pomen stavbe glede na njeno lego oziroma območje,
- lega stavbe v predelu, ki je že delno urejen (zaključevanje že delno urejenih mestnih ambientov),
- pomen stavbe z vidika dejavnosti (širši pomen za mesto),
- dotrajanost stavbe,
- investicijska zahtevnost obnovitvenih del.

Mestna občina Ljubljana sofinancira obnovo stavbnih lupin v višini od 25 do 50 % glede na spodnje navedbe:

- pri stavbah, ki so razglašene za arhitekturni spomenik: 50 %;
- pri stavbah, ki so v območjih, razglašeni za kulturni spomenik, in pri stavbah, ki jih je Zavod za varstvo kulturne dediščine, OE Ljubljana, uradno predlagal za razglasitev za arhitekturni spomenik: 33 %;
- pri drugih stavbah, ki se uvrstijo v program »Ljubljana – moje mesto«, na podlagi splošnih kriterijev: 25 %.

V več primerih obnova stavb, izbranih na razpisu, ni bila realizirana, ker lastniki niso uspeli zagotoviti zahtevanega deleža sredstev. V zadnjih letih se je položaj nekoliko izboljšal, saj so lastnikom na voljo ugodni krediti Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana, ki omogočajo večjo realizacijo obnove stavbnih lupin kot do zdaj.

5 Dosedanji rezultati

V okviru projekta revitalizacije starega mestnega jedra Vilne so med letoma 1998 in 2005 prenovili okoli 300 stavb (predvsem pročelja in strehe), 30 ulic (vključno s komunalno infrastrukturo, z osvetlitvijo in s tlakom), namestili dekorativno osvetlitev na 12 pomembnejših objektih (cerkve, stolpi, mostovi), restavrirali 10 objektov kulturne dediščine (freske, obrambni zid in mestna vrata, cerkev svete Katarine) in prenovili javne površine (10 dvorišč, 3 trgi, razgledne točke, sprehajalne poti, pokopališča). V tem obdobju so poleg zgoraj naštetih objektov, ki so bili obnovljeni z javnimi sredstvi, obnovili tudi 65 objektov (pročelja, strehe, balkoni in zasebna dvorišča) s pomočjo javno-zasebnega partnerstva. Revitalizacija mestnega jedra je povečala obisk turistov in zadovoljstvo prebivalcev, ki bivajo v mestnem jedru, in spodbudila živahno ekonomijo predvsem v storitveni dejavnosti. Posledično je staro mestno jedro zaživelo, postalo atraktivno ter se dvignilo v ekonomskem in tudi statusnem smislu. V okviru revitalizacije starega mestnega jedra Ljubljane so v okviru programa »Ljubljana – moje mesto« med letoma 1989 in 2010 prenovili okoli 250 stavb (predvsem pročelja in strehe). Podrobna analiza Urbanističnega inštituta Republike Slovenije je pokazala, da je bilo od leta 1991 v mestnem središču delno obnovljeno več kot 65 % stanovanj, med njimi kar 50 % v starem mestnem jedru. Obnovitvena dela so se nanašala pretežno na obnovo zunanosti objektov, medtem ko se s temi deli niso izboljšale bivalne razmere v stanovanjih, saj se niso izvajala infrastrukturna dela. V okviru del niso bila nameščena dvigala, preurejena dvorišča niti urejena parkirna mesta, namenjena prebivalcem.

6 Sklep

Revitalizacija starih mestnih jeter je kompleksen projekt, ki se ga strokovnjaki s tega področja od primera do primera lotevajo na različne načine. Torej lahko povzamemo, da na tem področju ne obstaja neki univerzalen postopek, po katerem bi se lahko reševal ta problem. Kljub temu pa se je pokazalo, da imajo vsi projekti s tega področja skupne imenovalce pri težavah, s katerimi se soočajo načrtovalci in izvajalci. Te težave so povezane s financiranjem, z zakonodajo, lastništvom, demografijo in s pomanjkanjem strokovnega znanja lastnikov grajene kulturne dediščine. Vsi mednarodni predpisi določajo celostno ohranjanje kulturne dediščine in vključevanje ohranjanja kulturne dediščine v pripravo prostorskih aktov. Poleg tega predvidevajo tudi participacijo javnosti, finančne instrumente, izobraževanje lastnikov in delavcev strokovnih služb na tem področju, ozaveščanje javnosti, in kar je najpomembnejše, zavedanje, da je kulturna dediščina posameznega naroda kulturna dediščina vseh nas. Kljub temu zakonodajalec ni upošteval vseh priporočil mednarodnih predpisov, saj področja financiranja varstva

kulturne dediščine ni podrobno opredelil niti ni jasno določil pravil na tem področju.

Sklenemo lahko, da s finančnega vidika ZVKD-1 zaradi slabo dorečenih in premalo domišljenih finančnih spodbud ter neupoštevanja davčnih spodbud in sodobnih pristopov zavira revitalizacijo starih mestnih jeder. Sodoben pristop pri revitalizaciji starih mestnih jeder zahteva sodelovanje javnosti, saj namen revitalizacije ni samo ohranjanje kulturne dediščine, ampak ponovna oživetev mesta in njegovih funkcij in dvig kakovosti življenja njegovih prebivalcev. V praksi lahko vidimo, da je varovanje kulturne dediščine že davno presežlo meje področja, s katerim se je ukvarjala le stroka s področja urbanizma, konservatorstva, restavratorstva in arhitekture. Sodobno varstvo kulturne dediščine tako zahteva poleg tradicionalnih znanosti še sodelovanje strokovnjakov s področja gradbeništva, informatike, družboslovja in ekonomije. Uspešnega projekta revitalizacije starega mestnega jedra si ne moremo več predstavljati brez sodelovanja vseh naštetih strokovnjakov.

Glede na vsa navedena dejstva lahko sklenemo, da lastništvo grajene kulturne dediščine v zgodovinskem središču mestnega jedra za zdaj še ni predmet prestiža, ki bi prinašal ugled v družbi in bil v ponos lastniku, ampak je prav nasprotno – lastništvo take kulturne dediščine prinese lastniku veliko finančno breme in zmanjšuje vrednost njegovega premoženja. Kljub temu menim, da smo na dobri poti, da se stanje izboljša. Strokovnjaki s področja varstva kulturne dediščine vlagajo veliko truda v ozaveščanje ljudi o pomembnosti kulturne dediščine, prav tako pa je mogoče zaznati tudi trend v spreminjanju in prilagajanju zakonodaje potrebam lastnikov grajene kulturne dediščine, in sicer predvsem pri izboljšanju možnosti strokovne podpore in opozarjanju na nujnost sofinanciranja vzdrževanja s strani države in lokalne skupnosti. S tega vidika si želimo, da bi tudi ta članek prispeval vsaj delček v mozaik zavesti, kako pomembno je ohranjanje in ponovno oživljanje zapuščine naših prednikov za prihodnje rodove.

.....
Mag. Gregor Grmek
Domžale, Slovenija
E-pošta: grega.grmek@gmail.com

Dr. Alenka Temeljotov Salaj
Univerza v Novi Gorici, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica

Opombe

[1] Skupnost lastnikov je pri nas predvidel šele stanovanjski zakon iz leta 2003 SZ1 (Ur. l. RS 69/2003) v 72. členu, v katerem je v prvi alineji določeno, da lahko etažni lastniki sprejmejo sklep, s katerim se ustanovi skupnost lastnikov kot pravna oseba, ki je zadolžena za upravljanje večstanovanjske stavbe.

Viri in literatura

Internet 1: <http://www.ensure.org/vilnius2/index2.htm> (sneto 22. 6. 2011).

Internet 2: <http://www2.arnes.si/~supgiskr/cs/predstavitev.htm> (sneto 22. 6. 2011).

Internet 3: <http://giskds.situla.org/giskd> Register nepremične kulturne dediščine – interaktivna karta (sneto 22. 6. 2011).

Internet 4: <http://www.re-urban.com/index.htm> RE URBAN MOBIL (sneto 22. 6. 2011).

Internet 5: <http://www.ensure.org/vilnius2/index2.htm> (sneto 22. 6. 2011).

Richard Sendi, Biba Tominc, Barbara Černič Mali, Nina Goršič: Vmesno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnega raziskovalnega programa »konkurenčnost Slovenije 2006–2013«, Ljubljana, UI RS, april 2007, str. 15–18.

Robert Peskar v: Zaščita včasih le osnova za počasno odmiranje kulturne dediščine (intervju), Ljubljana, 12. oktobra 2008 (STA).

Stanovanjski zakon (SZ-1) – Ur. l. RS 19/1991.

Stvarnopravni zakonik (SPZ) – Ur. l. RS, št. 87/2002, Ur. l. RS, št. 18/2007 Skl. US: U-I-70/04-18.

Višnar, Katarina: Razvoj in pomen nevladnega sektorja v varstvu dediščine Slovenije, Revija AR Arhitektura, raziskave, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, 2/2005 str. 20.

Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD-1) – Ur. l. RS, št. 16/2008, 123/2008, 8/2011, 30/2011 Odl. US: U-I-297/08-19.

Andreja ŠORMAN LEBAR
Alenka TEMELJOTOV SALAJ
Olga DEČMAN DOBRNJIČ

Problematika načrtovanja poslovno-obrtnih con

Članek se ukvarja s problematiko poslovno-obrtnih con v Sloveniji, podrobneje s tistimi, ki so v bližini Ljubljane. Predstavljena sta primera že delujoče poslovno-obrtne cone (v nadaljevanju: POC) Komenda in načrtovane POC Želodnik pri Domžalah. Z raziskavo poskušamo ugotoviti, kako z rastjo števila občin narašča tudi želja po ustanavljanju POC. Ugotovitve se nanašajo na zakonske podlage, na katerih je mogoče v občinah začeti postopek za izvedbo gradnje POC. Ugotavljamo tudi, kakšni so motivi in pričakovanja investitorjev POC. V študiji je pregledana tudi zakonodaja glede varstva narave, vplivi na obstoječe habitate in ljudi. Ugotovili smo, da imajo POC

vse pomembnejšo vlogo pri spodbujanju podjetniških aktivnosti in razvoju določenega okolja, saj nanj neposredno vplivajo. Končna ugotovitev je, da so POC za gospodarski razvoj potrebne in da nanj delujejo spodbudno, zlasti za podeželje, vendar je njihovo planiranje brez upoštevanja stroke slabo in pomenijo potencialno nevarnost za okolje.

Ključne besede: poslovno-obrtne cone, poslovne odločitve, degradirana območja

1 Uvod

V gospodarski krizi so postale teme kritičnega razmišljanja usmerjene tudi k pomenu samopreskrbe posameznih držav pri predelavi hrane in krme za živali. Sočasno z vse večjimi podnebnimi spremembami in ekološkim zavedanjem nas je narava prisilila, da smo se ponovno obrnili nazaj k svoji zemlji, ki nam je bila dana od naših prednikov in na kateri naj bi se oskrbovali tudi naši potomci. V letih izobilja, globalnega prehranjevanja po nizkih cenah, ko so se bogatili le trgovci, mali kmetje pa so opuščali predelavo, smo v Sloveniji zanemarili glavino samooskrbe in s tem tudi delež obdelovalnih površin. Tako ima Slovenija le še 168.000 hektarjev obdelovalnih zemljišč oz. 2.545 kvadratnih metrov kmetijskih zemljišč na prebivalca. S tem se uvrščamo na dno lestvice Evropske unije po deležu obdelovalnih površin na prebivalca. Problem, na katerega opozarja vse večje število strokovnjakov, je zmanjševanje obdelovalnih površin na račun širitev pozidave, slabo načrtovanje in s tem razvrednotenje prostora. Dejstvo je, da je problematika POC in njihovega vpliva na prostorsko planiranje ter tudi na gospodarstvo in lokalno samoupravo zanimiva tema, ki pa ni najbolje opredeljena. Že pojem POC ni definiran. V nekaterih študijah so te cone opredeljene kot gospodarske cone, drugje kot poslovne cone, podjetniške cone ipd., povsod pa pomenijo le določeno območje, na katero želijo njihovi ustanovitelji privabiti investitorje oz. kupce zemljišča, ki ima bolj ali manj urejeno komunalno opremo.

Država še ni uspela ustanoviti pokrajin, niti ni uvedla inštituta za regionalno planiranje. S tem pa je tudi zakonsko omogočila majhnim lokalnim skupnostim, to je občinam, da samovoljno sprejemajo prostorske načrte, ki v veliki meri le kratkoročno, za nekaj mandatov, potešijo interese takratne oblasti v krajih, ki imajo lahko le nekaj več ali celo manj kot 2.000 prebivalcev.

Že v naši bivši državi je plansko gospodarstvo utemeljevalo geslo »tovarno v vsako vas«, s čimer naj bi preprečevali odliv prebivalstva s podeželja v mesto. Žal pa so od teh tovarn v današnjem času ostala le degradirana zemljišča, ki jih iz več razlogov, predvsem pa zaradi slabega državnega planiranja, ne znamo izkoristiti. S podobno paradigmo trajnostnega razvoja, le s sodobnejšimi izrazi, na enak način kot v preteklosti pristopamo k velikokrat nenamenski izrabi omejenega prostora, s takim odnosom pa uničujemo tudi tipičnost slovenske krajine.

Slovenija mora kot članica Evropske unije spoštovati tudi vso evropsko okoljevarstveno zakonodajo, ki jo je bolj ali manj uspešno vključila v svoj pravni red. Ob planiranju POC je s pravnega vidika treba upoštevati okoljevarstveno zakonodajo s stališča varovanja ljudi, živali in celotne narave. Smo ena redkih držav, ki ima že v ustavi v 72. členu (Ur. l. RS, št. 33I/1991) zagotovljeno pravico do zdravega življenjskega okolja. Z zakoni in s predpisi so določeni pogoji in načini opravljanja go-

spodarskih dejavnosti, ki vplivajo na okolje. O varstvu okolja so določbe tudi v civilnem in kazenskem pravu, pri posegu v prostor pa je varstvo narave poudarjeno v upravnem pravu.

2 Zakonodaja

Slovenija z zakonodajo pogojuje drobljenje prostora na številne občine in njihovo delovanje v vlogi nosilcev razvoja. Na občine v Sloveniji se nanašajo ti zakonski akti:

- člani od 138 do 144 Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006);
- Zakon o lokalni samoupravi Republike Slovenije (določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati lokalne samoupravne enote in občine);
- Zakon o referendumu za ustanovitev občin Republike Slovenije (predpisuje velikost referendumskega območja in volilne upravičence);
- Zakon o postopku za ustanovitev občin Republike Slovenije (predpisuje dogajanja po izvedenem referendumu).

Država zagotavlja večino občinskih finančnih prilivov, saj 80–90 % občin brez denarja iz državnega proračuna ne bi moglo izvajati svojih osnovnih nalog. Po zakonu o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 100/2005, v nadaljevanju: ZLS-UPB1) mora imeti občina 5.000 prebivalcev, po noveli zakona iz leta 2009 pa le še 2.000, ob upoštevanju posebnih okoliščin jih ima lahko tudi manj. Kljub temu ima samo sto občin več kot 5.000 prebivalcev. Od leta 1994, ko se je v Sloveniji uveljavila lokalna samouprava, je število občin s prvotnih 147 (ob osamosvojitvi le 60) naraslo na 211, pri čemer številne med njimi ne izpolnjujejo zakonskih meril za svoj obstoj. Vsaka od njih mora po zakonu imeti popolno osnovno šolo, zdravstveni dom ali zdravstveno postajo, komunalno opremljenost, poštne storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost.

Zanimivo je, da je v drugih državah v Evropi in po svetu težnja popolnoma drugačna. Število občin ne narašča, v nekaterih državah, zlasti v Skandinaviji, državah Beneluksa, Veliki Britaniji, Nemčiji itd., pa se je število občin bistveno zmanjšalo, tudi za več sto odstotkov (npr. na Danskem s 1.387 na 275 občin, v Belgiji z 2.675 na 589 občin, v Nemčiji samo na območju nekdanje Zvezne republike Nemčije s 24.000 na 8.000 občin). Zaradi pomanjkanja sredstev pri razvoju občin, razvijanju infrastrukture, ohranjanju prebivalstva, privabljanju domačih in tujih investitorjev v občino so občine kot vir finančnih prilivov začele graditi POC. Ob planiranju teh je s pravnega vidika treba upoštevati okoljevarstveno zakonodajo s stališča varovanja ljudi, živali in celotne narave.

Zakonske podlage varovanja okolja se nanašajo na te splošne pravne vire:

- Nacionalni program varstva okolja (Ur. l. RS, št. 83/1999, v nadaljevanju: NPVO) ureja politično usmeritev Republike Slovenije na področju ekologije.
- Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/04, v nadaljevanju: ZVO) je krovni pravni vir in določa osnove temeljnih načel varstva okolja, potrebne ukrepe, spremljanje stanja in vse potrebne informacije o okolju ter tudi način financiranja. Spodbuja razvoj, ki dolgoročno omogoča pogoje za zdravo življenje ljudi, hkrati pa ohranja biotsko raznovrstnost. Zakon tudi določa, da za izvajanja in morebitne kršitve zakona opravlja nadzor inšpekcijska služba, pristojna za varstvo okolja.
- Zakon o ohranjanju narave (Ur. l. RS, št. 119/02, v nadaljevanju: ZON-UPB) določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot za prispevanje k ohranjanju narave. Posebna uredba, ki jo morajo upoštevati pri lokacijskih planih v občinah, je tudi uredba o posebnih varstvenih območjih (območja Natura 2000).

Pri umeščanju v prostor in planiranju dejavnosti POC je treba izdelati okolijsko poročilo o vseh vplivih na okolje. Ministrstvo za okolje in prostor izda okoljevarstveno soglasje na podlagi zakona o varstvu okolja. V okolijskem poročilu pa je treba navesti tudi, kakšne so povezave z drugimi plani zaradi vrednotenja kumulativnih in sinergijskih vplivov. Prav tako je treba pri posegih v okolje zagotoviti omilitvene ukrepe, ki morajo biti prilagojeni natančnosti lokacijskega načrta. Pri planiranju POC con je treba upoštevati še druge pravne vire evropske zakonodaje, kot je:

1. *Aarhuška konvencija*, ki določa obveznost ureditve sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, pomembnih za varstvo okolja.
2. *Konvencija o krajini*, s katero se države podpisnice med drugim zavežejo, da bodo:
 - krajine zakonsko priznale kot bistveno sestavino človekovega okolja;
 - oblikovale in izvajale krajinsko politiko, katere cilji so varstvo, upravljanje in načrtovanje krajine;
 - določale cilje kakovosti za prepoznavanje in ovrednotenje krajine;
 - uvedle instrumente, katerih cilj je varstvo, upravljanje in načrtovanje krajine.
3. *Konvencija o varstvu živali* sestoji iz 5 konvencij, ki določajo minimalne standarde za varstvo živali med mednarodnim prevozom, varstvo živali za zakol, rejo in laboratorijske poskuse in varstvo domačih živali.
4. *Konvencija o civilni odgovornosti za škodo, nastalo zaradi okolju škodljivih dejavnosti*, ki vzpostavlja primerno ravnatežje med varstvom okolja in gospodarstvom Unije.

3 Postopki pri planiranju POC

Pri planiranju POC morajo občine upoštevati veljavno zakonodajo, ki je v RS urejena z Zakonom o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 110/2002, v nadaljevanju: ZUreP-1), Zakonom o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/7, v nadaljevanju: ZPNačrt) in Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 108/2009, v nadaljevanju: ZPNačrt-A).

Osnovne rešitve ZUreP-1:

- Zakon podrobneje pravno ureja prostorsko načrtovanje, ukrepe za omogočanje realizacije prostorskih ureditev in opremljanje stavbnih zemljišč, regulira dejavnost prostorskega načrtovanja in vzpostavlja prostorski informacijski sistem.
- Pristojnosti urejanja prostora se delijo med državo in lokalne skupnosti. Tako so pristojnosti prostorskega načrtovanja in izvedbe prostorskih ureditev v pristojnosti občine, država pa ima le subsidiarno pristojnost (neizpolnjevanje sprejetih obveznosti na mednarodni ravni, npr. neizpolnjevanje določil Direktive za čiščenje odpadnih voda, ravnanje z embalažo in podobno).
- Prostor se načrtuje s prostorskimi akti, ki so državni, občinski in skupni.

Določila ZPNačrt:

- Ta zakon ureja prostorsko načrtovanje kot del urejanja prostora tako, da določa vrste prostorskih aktov, njihovo vsebino in medsebojna razmerja ter postopke za njihovo pripravo in sprejetje.
- Ureja tudi opremljanje stavbnih zemljišč ter vzpostavitev in delovanje prostorskega informacijskega sistema.
- S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenašajo tudi zahteve Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (Ur. l. RS, št. 197/2001), ki se nanašajo na obveznost zagotavljanja kakovosti okoljskih poročil.

4 Financiranje POC

POC se največkrat planirajo na pobudo občin, večja trgovska podjetja pa večkrat pristopijo s svojo pobudo za pridobitev zemljišča za izgradnjo trgovskega oz. distribucijskega centra. Posamezni trgovski centri, ki jim občine dodelijo primerno (ali tudi ne) zemljišče, so vsekakor dobrodošel vir dodatnega finančnega priliva. Zaradi prednosti, ki jih prinašajo POC, so se v občinah hitro pripravljene odzvati in večkrat nepremišljeno žrtvovati tudi kmetijska zemljišča. Financiranje občin s strani države je določeno s povprečnino, ki ta hip znaša 550 evrov

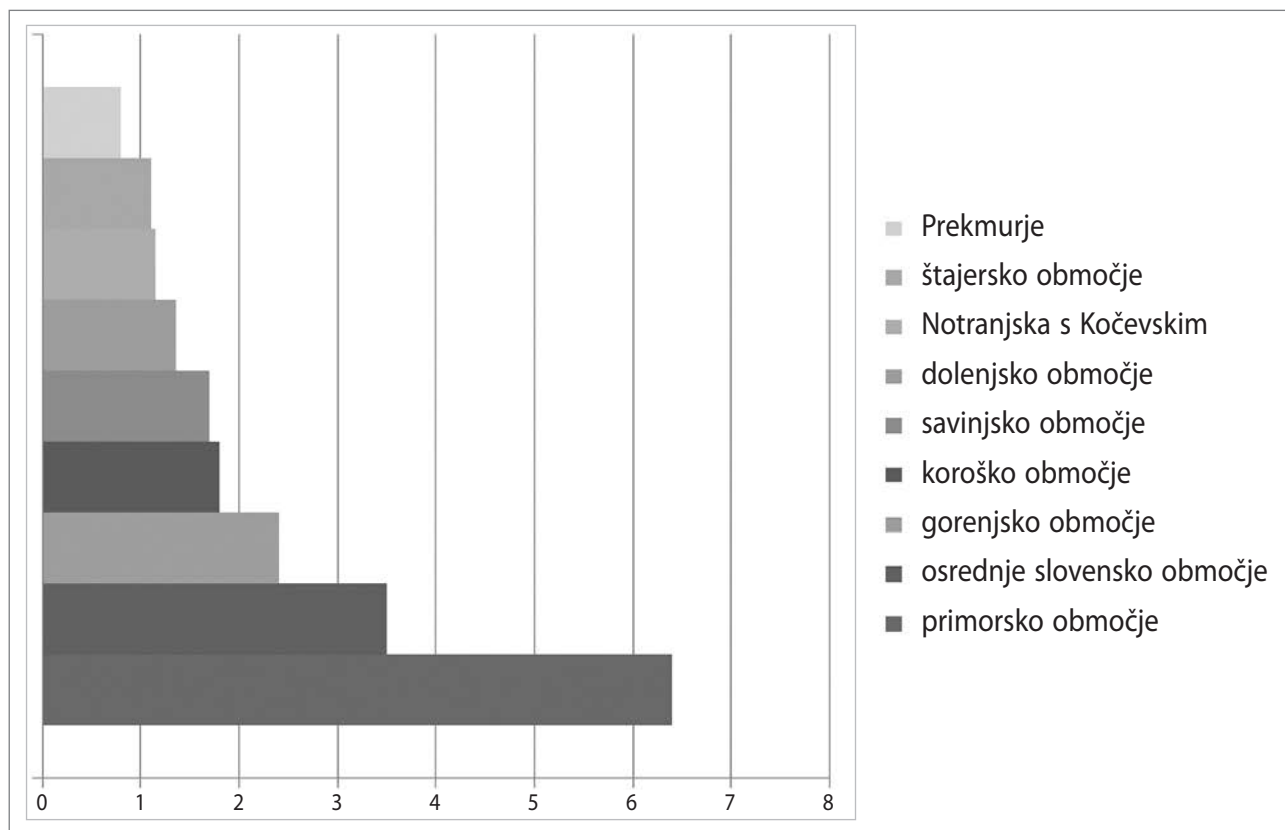
na prebivalca. Občine se pritožujejo, da znesek ne zadošča za pokritje osnovnega delovanja, hkrati pa za zadovoljitev zakonsko določenih normativov, to je samostojne osnovne šole, zdravstvenega doma in drugih zahtev, nimajo ustreznega kadra. Občine se sicer financirajo v skladu z Zakonom o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 123/2006, v nadaljevanju: ZFO-1) in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 57/2008, v nadaljevanju: ZFO-1A), ki določata tudi svoje vire financiranja občinskega proračuna (Filipič, 1999).

POC pomenijo za občine dodaten vir financiranja. Pri izvajanju projekta si te pomagajo z razpisi pri državnih, evropskih in drugih mednarodnih ustanovah oz. fundacijah. Pri načrtovanju POC se občine v glavnem poslužujejo načina izvajanja prek ustanovitve poslovnih družb, to je podjetij, ki so delno ali v celoti v lasti občine (Komenda, Domžale, Škofljica idr.). Kot poslovni subjekti tako niso podrejene zakonu o javnem financiranju. V vseh podjetjih, v katerih so občine solastnice, te v prvi fazi za cono odkupijo zemljišča. Lastništvo teh zemljišč nato prenesejo na ustanovljene družbe. Investicijska sredstva za komunalno ureditev zemljišč pridobivajo družbe z bančnimi krediti, kandiduro za sredstva pri Evropskem skladu za regionalni razvoj (npr. Škofljica), pri fundaciji PHARE (Komenda) ipd. POC Markovec pa je na primer sofinancirala mednarodna, slovensko-hrvaška razvojna agencija pri državnih centrih za lokalno samoupravo (razpisi Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko). Osnovni stroški, ki nastanejo pri ustanavljanju katere koli vrste con, so (Filipič, 1999):

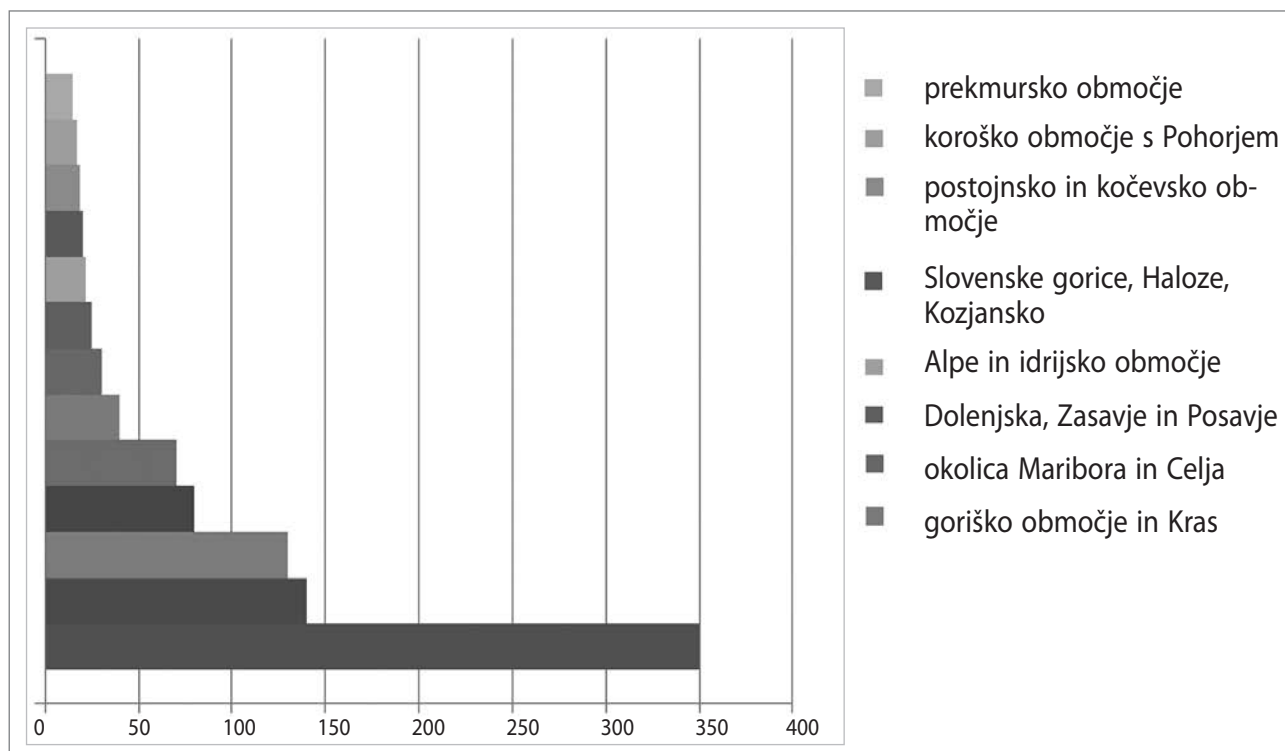
- nakup zemljišča;
- izgradnja infrastrukture (cesta, vodovod, kanalizacija, čistila naprava, elektrika, telekomunikacije, upravni prostori);
- stroški, povezani z ustanovitvijo in organizacijo cone;
- različne preliminarne študije;
- stroški plač za upravo in administracijo.

5 Koristi občine od delujočih POC

Občine največji dobiček pri uspešno delujoči POC predvidevajo s prodajo komunalno opremljenih zemljišč, ki so jih prvotno, če zemljišče še ni bilo v lasti občine, odkupili od lastnikov, največkrat kmetov, po odkupni ceni za kmetijska zemljišča. Razlike v ceni dosegajo tudi do 250 %. Na spodnjih slikah so prikazane cene kmetijskih zemljišč in zemljišč, namenjenih za gradnjo. Med letoma 2011 in 2012 se je prav zaradi gospodarske krize in nezanimanja investitorjev cena kvadratnega metra zemljišč v POC močno znižala. Komunalno opremljena zemljišča, ki so kot kmetijska zemljišča že degradirana, pa ostajajo prazna.



Slika 1: Povprečne cene kmetijskih zemljišč (za drugo polletje 2009, v evrih/m²) (vir: GURS 2009)



Slika 2: Povprečne cene zemljišč za gradnjo (za drugo polletje 2009, v evrih/m²) (vir: GURS 2009)

Naslednji vir prihodkov iz POC so plačani komunalni prispevki, ki jih kupcem zemljišč zaračunajo občine pri pridobitvi gradbenega dovoljenja. Z razvojem predvsem večjih POC občine pričakujejo tudi investicije v smislu gradnje stanovanj, hiš in s tem tudi povečanje števila stalno naseljenih prebivalcev. To pa pomeni tudi povečan dotok sredstev od davkov in drugih dajatev.

6 Pomanjkljivo načrtovanje

Strokovnjaki s področja krajinske arhitekture, Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije (ZAPS), Inženirska zbornica itd. opozarjajo na slabo stanje pri prostorskem planiranju v Sloveniji, v kar lahko uvrstimo tudi planiranje POC. Poudarjajo, da je urejanje prostora izrazito podleglo zakonsko podprtim sektorskim politikam in se skoraj popolnoma osredotočilo na umeščanje novih posegov v prostor ter tako zanemarilo svoje druge izvorne naloge (DKAS, 2010). Prav pri številčnosti in umeščanju POC v prostor se izraža nepoznavanje pomena in možnosti prenove degradiranih urbanih območij ter na regionalni ravni neuskkljene gradnje različnih gospodarskih središč in stanovanjskih območij. Ker je regijsko načrtovanje slabo, neučinkovit pa je tudi nadzor, posegi v prostor v posameznih občinah vodijo k nesmotrni pozidavi kulturne in naravne krajine. Žal pa se poleg navedenega ne razvija niti stroka, ki zaradi tega, ker država ne spodbuja raziskovalnega dela in poglobljanja znanja, izgublja korak s primerljivimi evropskimi strokovnimi okolji.

7 Nadzor nad odločitvami občine kot ustanove

Občine morajo pri svojih odločitvah seveda upoštevati vse zakonske določbe, navedene v prejšnjih poglavjih – zakoni o prostorskem načrtovanju, zakon o gradnji, zakon o lokalni samoupravi in evropske konvencije. Prav tako morajo občine vsako leto poslati Ministrstvu za finance poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb in računu financiranja.

Številne razvite države poznajo kot celostno obliko usmerjanja razvoja t. i. družbeno planiranje (ang.: *societal planning*), ki sestoji iz gospodarskega, socialnega in prostorskega planiranja ter varstva okolja. Kljub povezanosti vseh naštetih sestavin pa je prostorsko planiranje (oz. urejanje prostora) specifično, avtonomno in kar najbolj ločeno od drugih oblik načrtovanja razvoja. POC morajo biti planirane v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine, ta pa z državnim prostorskim redom. Kot je navedeno v 52.a členu ZPNačrt-A, morajo pristojna ministrstva v skladu z zakonom, ki ureja državno upravo, izvesti nadzor nad zakonitostjo občinskega prostorskega načrta, v katerem mora biti seveda tudi ureditev planirane POC.

8 Kaj vpliva na izbor lokacije?

Pri planiranju urbanega prostora se praviloma upošteva veliko dejavnikov in strokovnih postopkov iz naravoslovno-tehničnih in družbenih ved. Za umestitev POC v primeren prostor v posamezni občini je tako treba zbrati, primerjati, izločiti in ovrednotiti različne podatke. Ugotoviti je treba, kakšne so omejitve za gradnjo, kakšna je bližina cestne in železniške povezave, dejanska raba zemljišča ipd. Treba pa je tudi ugotoviti okolijsko »nosilnost« prostora. Vse bolj se posveča tudi ekonomski upravičenosti in možnosti pozitivnih profitnih danosti na določeni lokaciji. Načrtovalci morajo od naravnih danosti na primerni lokaciji pregledati bistvene sestavine biosfere, in sicer tla, vodo, zrak in z njimi povezane pojave (Pogačnik, 2005).

9 Zakonske omejitve pri spremembah namembnosti zemljišč

Zakonske omejitve za spreminjanje namembnosti najboljših kmetijskih zemljišč do zdaj niso bile posebej učinkovite in so bile celo močno reducirane, obstajajo pa celo močne težnje po njihovi popolni odpravi. Dejavnik, ki pogojuje opisano stanje, je metodologija prostorskega načrtovanja, ki tudi na podeželju uporablja pristope načrtovanja urbanih naselij. Pri tem se ne upošteva posebnosti ruralnih naselij ali, natančneje, agrarnih naselij, kar so po svoji zasnovi podeželska naselja. Določanje rabe prostora in pogojev za umeščanje posegov v prostor in načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena spadata v pristojnost občin.

Pobude za spremembe namenske rabe kmetijskih zemljišč v druge namenske rabe lahko občini podajo tudi občani, občina pa jih obravnava, pripravi strokovne podlage, in če so ti predlogi za občino sprejemljivi, jih vključi v osnutek oz. predlog OPN, ki ga obravnavajo nosilci urejanja prostora.

10 Upoštevanje zakonodaje glede vpliva na naravo

Pri planiranju POC so investitorji dolžni pridobiti okolijsko poročilo. Okolijska poročila, ki jih za planiranje izdelajo pooblaščenec izvedenci, so z ustreznimi metodami z vidika vseh obremenitev okolja in glede na vse predvidljive posledice lokacijskega načrta na okolje izdelani dokumenti, ki jih občine dodajo predlogom občinskega lokacijskega načrta. V tem poročilu se morajo upoštevati vsi veljavni zakoni RS in tudi pravni viri, ki urejajo varovanje okolja v EU. Ministrstvo za okolje in prostor v okoljevarstvenem soglasju določi pogoje, ki jih mora upoštevati nosilec nameravanega posega v prostor, da bi preprečil, zmanjšal ali odstranil škodljive vplive na naravo in okolje. Slovenija mora kot pravnomočna članica EU

seveda tudi v svoj pravni red prenesti vso evropsko okoljsko zakonodajo in upoštevati smernice pri trajnostnem razvoju. Žal nam v celoti še ni uspelo in tako je bila Slovenija v tem letu že drugič obsojena zaradi kršenja okoljske zakonodaje s strani sodišču EU.

Med recesijo oz. počasno gospodarsko rastjo pa se ne smemo ozirati le na razvojne pobude za dvig BDP. Kot večina drugih držav tudi Slovenija še vedno udejanja z vidika sonaravnosti neustrezen razvojni model, to je usmerjenost v gospodarsko rast, ki temelji na naraščajoči porabi neobnovljivih naravnih virov in naraščajočem onesnaževanju, ki ga delno kontrolira s tehnologijo prestrezanja (pristop end-of-pipe). Tudi planiranje številnih POC ne sme biti izgovor za možnost hitrejšega gospodarskega razvoja podeželja. Eden od kazalcev, s katerimi se poskušajo odpraviti številne pomanjkljivosti kazalca BDP, je indeks pravega napredka (Genuine progress indicator, v nadaljevanju: GPI), ki poskuša napredovanje družbe meriti celoviteje in so ga uporabili v ameriški raziskavi pri merjenju napredka. Tudi na ravni EU proučujejo možnost uvedbe sodobnejšega kazalca razvoja (Bukovnik, 2010).

11 Pozitivni vplivi POC

Pri POC za oblikovanje in pripravo natančno določenih prostorskih območij s pripadajočimi površinami, ki omogočajo opravljanje različnih vrst podjetniških dejavnosti ne glede na vrsto, obliko ali dejavnost. Tako podjetniške oz. poslovno-obrtno cone prevzemajo različne razvojne funkcije na območjih, na katerih delujejo. Posamezne POC so usmerjene v revitalizacijo gospodarstva, tehnološki razvoj, ohranjanje in odpiranje delovnih mest, pritegnitev vlagateljev, razvoj kooperacij, logističnih problemov ipd. Za večino con velja, da funkcionirajo v kombinaciji javnih in zasebnih virov. Uspešne so zlasti tiste, v katerih politične strukture nimajo prevelikega vpliva na njihovo funkcioniranje. Uspešnost con kot razvojnega instrumenta se lahko pripiše predvsem dejstvu, da v njih vidijo in najdejo način za uresničitev svojih interesov podjetniki, občine, regije in države. Večina POC v Sloveniji je nastala v zadnjem desetletju. Največ težav se pojavlja na področju financiranja izgradnje, organizacije in upravljanja. Z izvedbo komunalne infrastrukture na območju POC so dani pogoji za razvoj bližnjih krajev, saj se pričakuje povečanje odpiranja novih, predvsem manjših podjetij in s tem delovnih mest.

Pri iskanju lokacije za poslovno cono je na prvem mestu njena dostopnost in kakovostna prometna povezava z drugimi regijami v Sloveniji. Pomembna in strateška je še vsebinska zasnova, in to zaradi povezovanja podjetij z njihovimi kooperanti na isti lokaciji. Gospodarska kriza je vsekakor pristrigla peruti marsikateri zamisli v občinah, saj je novih investicij in tujih vlagateljev, na katere so stavili pobudniki za ustanovitev

POC, zelo malo. V okviru tehnične pomoči flamske vlade je razvojna agencija iz Limburga v Sloveniji opravila študijo z naslovom »Priprava in uresničevanje modela promocije tujih investicij na regionalni ravni«. Želeni standardi, ki so pogoj za planiranje con, so poleg lokacij ob mednarodnih avtocestah in možnosti bimodalne dostopnosti (železnica in cesta) tudi lokacije z možnostjo širitve (glej internet 1).

Ustrezna velikost, ki bi pritegnila tuje investitorje, je vsaj 60–70 hektarjev. Pomembno sporočilo oz. usmeritev omenjene študije je, da cene zemljišč v obstoječih in načrtovanih conah ne smejo presežati vrednosti 25 EUR/m², če regija oz. lokalne skupnosti resnično želijo pritegniti tuje investicije. Da bi privabili tuje neposredne investitorje v Slovenijo, morajo biti dani pogoji v pravem razmerju kakovosti: kakovostna delovna sila, dobra povezava z regionalnimi trgi, kakovostna infrastruktura in prijetno poslovno okolje. Seveda vsi ti pogoji veljajo tudi za domače investitorje.

12 Možnosti za preprečitev slabe prakse v prihodnosti

V Sloveniji število POC izjemno hitro narašča. Izvajanje ukrepov v smeri novih prostorskih načrtov z novimi conami v tem trenutku zadržuje le gospodarska kriza. Problemi poslovnih con so majhnost lokacij, visoke cene in nepovezanost oz. razdrobljenost zemljišč, namenjenih za podjetniško dejavnost znotraj neke regije. Slovenija pravzaprav ne premore POC, ki bi bila večja od 100 hektarjev. Le tako velika cona pa bi lahko privabila večje tuje investitorje. Taka drobitev pa tudi ne zadošča evropskim merilom (internet 2).

Razvojne programe pripravlja vsaka občina za svoje območje, med sosedskimi občinami pa je mogoče zaznati celo spodbujanje rivalstva in izrazit odpor na področjih, kjer so vpleteni sosedski odnosi (neurejene lokalne ceste, iskanje drugih ponudnikov komunalnih storitev, čeprav bi z istim dosegli boljše pogoje ipd). Tako se na vseh ravneh vse bolj kaže izrazita potreba po ustanovitvi pokrajin, v okviru katerih bi se problematika POC reševala na širšem območju. Država spodbuja povezovanje občin v posamezni regiji k skupnemu vzpostavljanju večjih gospodarskih con in tako preprečuje drobljenje regijskega potenciala, tako s stroškovnega kot tudi z mednarodnega konkurenčnega vidika. Država spodbuja razvoj tistih gospodarskih con, ki povečujejo konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Z združevanjem lahko gospodarske cone povečajo pomen – z lokalnega v regionalni ali celo nacionalni.

V okviru omenjenega projekta »Vloga ponudbe stavbnih zemljišč pri spodbujanju neposrednih tujih naložb« je bila pripravljena kategorizacija con glede na njihov vpliv. Študija predlaga dva scenarija razvoja (internet 1):

1. Scenarij GC1

Kratek opis scenarija:

- občine se na podlagi geografske lege in skupnih interesov povezujejo in skupno načrtujejo razvoj gospodarskih con v regiji;
- vzpostavi se več manjših centrov (predvidoma v med-občinskih središčih), v katerih se izvaja načrtovanje in trženje;
- poleg con lokalnega pomena se lahko vzpostavijo tudi cone, ki so zelo pomembne za regionalno območje;
- omogoči se sodelovanje med občinami v okviru zaokroženih teritorialnih območij in tekmovanje med njimi na ravni regije.

2. Scenarij GC2

Kratek opis scenarija:

- vzpostavi se sistem za regionalno načrtovanje in umeščanje gospodarskih con v prostor;
- ustanovi se regionalno telo za načrtovanje, promocijo in trženje gospodarskih con (predvidoma v enem od pomembnejših medobčinskih središč);
- pripravi se regionalna zasnova, ki prostorsko umesti cone, ki so pomembne za ožje regionalno oz. nadlokalno območje, regionalno območje, regijo ali celo širše – spodbudi se sodelovanje med vsemi občinami v regiji in tekmovanje z ostalimi regijami v državi in zunaj nje.

13 Sklep

Namen raziskave je bil pregled pravne podlage pri planiranju POC, ki bi pospeševale gospodarski razvoj v določenih predelih države, brez slabih posledic na okolje in krajino. Želeli smo raziskati, zakaj se občine tako množično odločajo za planiranje POC. Tako smo ugotovili, da na področju prostorskega planiranja, predvsem pa na področju načrtovanja in razvoja POC, ne obstajajo kakovostne smernice, ki bi določale razvoj celotnega področja. Zakonska podlaga je do zdaj dovoljevala drobitev občin in povečevanje njihovega števila, s tem pa tudi večanje nepovezanih interesov posameznih lokalnih skupnosti. Občine tudi odklanjajo medsebojno sodelovanje, čeprav obstajajo zanj zakonske podlage.

Na probleme planiranja in poseganja v prostor ter tudi uničevanja kmetijskih površin opozarjajo tudi strokovnjaki. Od politične volje pa je odvisno, ali se bo zakonodaja primerno spremenila. Pomembno je, da so zakonske podlage smiselne, razumljive in da se med seboj ne izključujejo. Le od tako pripravljenih zakonskih določil je mogoče pričakovati, da se bodo upoštevala in s tem tudi zaživela v praksi. Raziskava je potrdila, da MOP kot tudi ostala ministrstva, pristojna za izdajanje soglasij pri posegih v prostor, premalo pozornosti posvečajo vsebinskim delom OPN, veliko več pa tehničnim

vprišanjem in podrobnostim. Rezultate raziskovanja lahko strnemo z ugotovitvijo, da Slovenija za razvoj, zlasti podeželja, potrebuje podporo tudi z ustanavljanjem POC, ki pa morajo biti planirane na širšem območju regij oz. pokrajin. Njihovo umeščanje v prostor mora biti smiselno, brez nepotrebnih posegov v naravo in brez uničevanja slovenske krajine. Pri planiranju POC ne zadošča samo upoštevanje obsežne zakonodaje, nujno je tudi sodelovanje strokovnjakov s področja krajinske arhitekture in upoštevanje skupnih interesov vseh občin določenega območja.

.....
Andreja Šorman Lebar
1000 Ljubljana, Slovenija
E-pošta: andrejaslebar@gmail.com

Alenka Temeljotov Salaj
Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, Kidričeva 9, Slovenija

Olga Dečman Dobrnjč
Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, Kidričeva 9, Slovenija

Viri in literatura

Bohanec, Borut (2010): Apel proti pozidavi kmetijskih zemljišč, Delo, 22. 4. 2010, str. 5.

Brezovnik, Boštjan (2003): Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, problematika in mednarodna primerjava. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila: Maribor.

Bukovnik, Majda (2010): Ekologija. Zavod IRC: Ljubljana.

DKAS – Društvo krajinskih arhitektov Slovenije (2010): Publikacija posveta »Čas je za spremembo v urejanju prostora«, DZ.

Dopolnilno usposabljanje nepremičninskih posrednikov (2010): CPU: Ljubljana.

Filipič, Bogomir (1999): Poslovne cone. GEA College: Ljubljana.

Internet 1 (2010): http://rralur-prostor.urs.si/dokumenti/Porocila%20projekta/SPRPN%20LUR_Povzetek%20projekta_100330.pdf.

Internet 2 (2010): http://www.oic-pom.si/dokuments/studija_o_storitvah.pdf.

Kolar Planinšič, Vesna: Evropsko ekološko omrežje Natura 2000 in izzivi krajinske arhitekture, V: Kolar Planinšič Vesna (ur.) Zbornik simpozija društva krajinskih arhitektov Slovenije

Kolar Planinšič, Vesna, Lobež Lozej, Julijana (2002): MOP.

Kučan, Ana (1998): Krajina kot nacionalni simbol. Znanstveno in publicistično središče: Ljubljana.

Pogačnik, Andrej (2005): Urbanistično planiranje. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: Ljubljana.

Šmidovnik, Janez (2006): Napačna smer. Mladina, 16/2006 str. 20.

Temeljotov Salaj, Alenka, Zupančič, Dušan (2006): Odnos do nepremičnin in organizacijskega okolja Slovenski inštitut za revizijo: Ljubljana.

Virant, Janja (2010): Gradnja na kmetijskih zemljiščih, Zelena dežela, št. 46, str. 19.

Tatjana MARN

Vrednotenje posegov na kmetijska zemljišča

Že tako skromne površine kakovostnih kmetijskih zemljišč v Sloveniji se hitro zmanjšujejo zaradi opuščanja njihove obdelave in tudi na račun novih stavbnih zemljišč. Trend pozidave se bo s sprejetjem novih občinskih prostorskih načrtov verjetno še nadaljeval. Pri odločanju, katera kmetijska zemljišča bomo za to žrtvovali, naj bi upoštevali vse pomembne informacije, ki so na voljo, kot na primer lastnosti zemljišč, širšega območja, predvidenega posega in načrtovanega razvoja poselitve. V prispevku je opisan pregled načinov vrednotenja v prostorskem načrtovanju s poudarkom na uporabi geografskih informacijskih sistemov. Podrobneje je predstavljena metodologija več-

kriterijskega vrednotenja posegov na kmetijska zemljišča, ki služi kot pomoč pri večciljnem vrednotenju posegov v prostor in je hkrati obvezna strokovna podlaga v postopku priprave občinskih prostorskih načrtov. Sledi opis uporabe metodologije na primeru dveh občin.

Ključne besede: prostorsko načrtovanje, kmetijska zemljišča, občinski prostorski načrt, prostorsko modeliranje, večkriterijsko vrednotenje

1 Uvod

V današnji informacijski dobi se pri reševanju kompleksnih problemov pogosto zastavlja vprašanje, kako se znajti v poplavi vse večjih količin podatkov, ki so nam na voljo. Intuitivno se po navadi izbere tisto vrsto informacije (ali več njih), ki se zdi najpomembnejša glede na zastavljen problem. Da bi bile tovrstne odločitve čim bolj nepristranske in neodvisne, se iščejo in preizkušajo različne metodologije, s katerimi se sistematizira podatke. Odgovor na vprašanje, kako obdelati in predstaviti informacije, da bi jih lahko čim koristneje uporabili, gotovo ni lahek. Ta problem se pojavlja na vseh področjih delovanja, od družboslovnih in humanističnih do naravoslovnih znanosti.

Tudi v prostorskem načrtovanju se soočamo z vprašanjem čim boljše podpore odločanju s pomočjo različnih informacij, predvsem pri njegovem stalnem sopotniku, to je vrednotenju posameznih posegov, načrtov ali programov. Nekatere vrste vrednotenja so popolnoma subjektivne, pogosto (ne pa nujno) kadar gre za vrednotenje s strani javnosti, druge so enociljne ali celo enokriterijske, predvsem s strani posameznih nosilcev urejanja prostora, končna odločitev o posegih v prostor pa naj bi vendarle temeljila na osnovi upoštevanja vseh področij in obdelave vseh razpoložljivih informacij. Tu je izziv še posebej zahteven, saj so prostorske odločitve pogosto nepovratne, njihovi učinki in vplivi pa se pokažejo šele po daljšem časovnem obdobju.

Med večletnim delovanjem na področju prostorskega načrtovanja smo ugotovili, da ne obstajajo različni načini, ki bi jih različni udeleženci v procesu načrtovanja lahko uporabili kot pomoč pri odločanju. Kljub številnim informacijam, ki so na

voljo, se namreč tako javnost, nosilci urejanja prostora kot tudi izdelovalci in pripravljavci prostorskih aktov večkrat znajdejo brez ustrezne podpore pri oblikovanju mnenja. Še posebej to velja za vprašanje določitve območij novih stavbnih površin pri pripravi občinskih prostorskih načrtov. Za vse večje širitve, ki posegajo na kmetijska zemljišča, zakonodaja sicer predvideva izdelavo elaboratov, ki naj bi preučili variantne rešitve s prostorskega, z okoljskega, ekonomskega in s funkcionalnega vidika ter z vidika pomena naravnega vira za proizvodnjo hrane. Vendar pa je njihova podrobnejša vsebina prepuščena izdelovalcem in omejena z razpoložljivimi finančnimi sredstvi s strani pripravjalca prostorskega akta (občine). Slabost omenjenih elaboratov je predvsem to, da ne obravnavajo širšega območja naselja, občine ali regije, saj se preučujejo le posamezni posegi. Pogosto se pri tem uporablja kar metoda intuitivnega odločanja na osnovi opisa in videza posega. Mi smo rešitev iskali v okviru modelov prostorskega večkriterijskega vrednotenja, in sicer s pomočjo geografskih informacijskih sistemov in nadaljnega hevrističnega pristopa na osnovi dobljenih rezultatov.

2 Vrednotenje kot podpora odločanju v prostorskem načrtovanju

2.1 Vrednotenje v prostorskem načrtovanju

Beseda ovrednotiti je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika razložena z »določiti, ugotoviti vrednost, pomen, kakovost česa«. Po aksiologu R. Frondiziju vrednost ni lastnost predmeta (1971, navedeno v Marušič, 2000), temveč je »kvalifikacija človekovega posebnega odnosa ali potrebe do predmetov

ali stvari. V prostorskem načrtovanju se to kaže kot odnos do prostora« (Marušič, 2000: 3).

V zadnjih dveh stoletjih se je vrednotenje uveljavilo kot splošna praksa na vseh področjih delovanja javnih politik. »S pojmom ‚politika‘ so tu mišljeni vladni projekti, predpisi, programi, proračuni in plani kot osrednji instrumenti upravljanja javnih zadev.« (Radej, 2011: 7.) Če je javna politika tudi sistem prostorskega načrtovanja in v njegovem okviru izdelava prostorskih načrtov, je smiselno, da jih ves čas njihove priprave in tudi po njihovi uveljavitvi poskušamo ovrednotiti z vidika javnega interesa.

Vrednotenje v postopku sprejemanja prostorskih aktov ima pri nas dolgo tradicijo, in sicer od uveljavitve zakona o urbanističnem planiranju leta 1967 (Golobič, 2011). Prostorski načrti so tudi danes podvrženi različnim oblikam vrednotenja. Ena od njih so celovite presoje vplivov na okolje, pri katerih gre za vrednotenje vplivov načrtovanih prostorskih ureditev na okolje, predlagani pa so tudi ukrepi za zmanjšanje negativnih učinkov teh ureditev. Vsi prostorski načrti so podvrženi tudi vrednotenju, ki ga opravi javnost v obliki pripomb pri javni razgrnitvi in vrednotenju s strani institucij (nosilcev urejanja prostora), ki so odgovorne za zaščito posameznih javnih interesov. Posebna oblika vrednotenja se izvede tudi v okviru izdelave elaborata širitve stavbnih zemljišč na obstoječa kmetijska zemljišča.

Naštete uveljavljene oblike vrednotenja imajo večinoma parcialen značaj, saj praviloma sledijo le enemu cilju. Poskusov uporabe večciljnih vrednotenj na področju prostorskega načrtovanja je pri nas razmeroma malo in so bile narejene večinoma v raziskovalne namene. Radej (2011) opozarja, da je pri teh vrednotenjih potrebna previdnost, saj ni smiselno seštevati (ali kako drugače matematično obdelovati med seboj) vrednosti neseštevljivih kazalnikov, predvsem tistih z različnih področij, zaradi njihove nesomernosti (na primer učinkov neke politike na zdravje in dohodek posameznika ni mogoče sešteti, saj jih ne moremo meriti na enak način niti upoštevati kot enakovredne kriterije zaradi različnih vrednostnih ocen zdravja in dohodka). Vrednotenje je po njegovem mnenju šibko, če sestoji iz deskriptivne razlage proučevanega gradiva, ali na mikroravni, torej da ostaja pri ločeni interpretaciji posamičnih rezultatov in izrecno zavrača možnost sinteze. Predlaga matrično metodo, s katero pokaže, kako posamezne skupine ukrepov vplivajo na področje učinkov drugih skupin ukrepov, nato pa išče tiste, katerih pozitivni učinki so presečni, torej hibrid vsaj dveh (ali več) kategorij – na primer ekososialni ali socialnogospodarski učinki.

Pri predlagani metodi vrednotenja širitve stavbnih zemljišč na obstoječa kmetijska zemljišča, ki jo opisujemo v tem prispevku, smo združevali le kazalnike znotraj enega področja, ki jih je po

našem mnenju mogoče sešteti, in s tem ohranili zadovoljivo mero objektivnosti. Kart, ki prikazujejo vrednotenje z različnih področij, med seboj torej nismo združevali. Oblikovanje mnenja glede ustreznosti posega smo zaradi lastnosti predmeta vrednotenja opravili na podlagi primerjanja sinteznih kart z različnih področij ter čim večjega števila pozitivnih in čim manjšega števila negativnih vidikov posameznega posega. Pri tem se nismo odločili za uporabo prej omenjene matrične metode, in sicer zaradi lastnosti predmeta vrednotenja, že vnaprej določenih ciljev (ki morda niso najprimernejša za tovrstno metodo) in tudi značaja prostorskega načrtovanja. Predmet vrednotenja v fazi odločanja namreč niso bili le predvideni posegi, temveč celotno območje občine, predvsem prostor ob naseljih. Številni strokovnjaki tudi menijo, da je prostorsko načrtovanje pravzaprav usklajevalni proces. Deloma zato smo končno rešitev iskali v sodelovanju s pripravljavcem občinskega prostorskega načrta.

2.2 Vrednotenje s pomočjo geografskih informacijskih sistemov

Nepovratni posegi v prostor naj bi se zgodili šele po analizi vseh razpoložljivih informacij, temeljitem razmisleku in usklajevanju med različnimi deležniki. S takimi posegi se namreč posega v nekaj, kar ne pripada posamezniku, temveč vsem živim in neživim bitjem v sedanjosti in prihodnosti. V globaliziranem svetu, v katerem se število informacij stalno povečuje, je teh glede na sposobnost človekovega dojemanja pogosto preveč, da bi jih lahko uvideli, ovrednotili in se čim objektivneje odločili. Geografski informacijski sistemi lahko nekoliko olajšajo delo tako, da te informacije strnejo v posamezne skupine, in sicer s pomočjo tehnike t. i. prostorskega modeliranja. Z njo se s kombiniranjem različnih podatkovnih slojev izdelajo novi sloji, ta nova oblika informacije pa nudi podporo odločitvam udeležencev prostorskega načrtovanja. Prostorsko modeliranje se je v prostorskem načrtovanju pri nas uveljavilo zlasti v obliki modelov ranljivosti, in sicer pri okoljevarstvenem vrednotenju variant z vidika vplivov na okolje.

Metoda večkriterijskega vrednotenja (ang. *Multicriteria Evaluation*) je definirana kot matematično orodje za podporo odločanju, ki omogoča primerjavo alternativ ali različnih scenarijev glede na številne, pogosto nasprotujoče si, kriterije z različnih področij. Prostorsko večkriterijsko vrednotenje (ang. *Spatial Multicriteria Evaluation*) se nanaša na večkriterijsko analizo, pri kateri gre za izrazito prostorsko komponento. Lahko sledi enemu ali več ciljem, ki so si med seboj pogosto konfliktni.

Prvi primeri prekrivanja kart so znani že iz leta 1912, od poznih 80. let naprej pa se prostorsko večkriterijsko vrednotenje povezuje z uporabo geografskih informacijskih sistemov. Malczewski (1999, navedeno v Dular, 2007) ves postopek

deli v tri faze: faza razumevanja (ang. *intelligence*) – definicija problema, zbiranje in priprava podatkov ter raziskovalni del; faza oblikovanja (ang. *design*) – oblikovanje modela s pravili odločanja – in faza odločanja (ang. *choice*) – analiza ustreznosti in priprava priporočil.

Teorija večkriterijskega odločanja nudi formalno osnovo za izgradnjo modela, ki ocene po posameznih parametrih poveže v skupno oceno. Model naj bi bil zgrajen logično, njegovi parametri pa naj bi bili jasno določljivi in transparentni. Pri tem je pomembno, da so kriteriji in pravila odločanja premišljeni, usklajeni v širšem strokovnem krogu in da imajo vsi zainteresirani deležniki možnost izražanja različnih vrednostnih izhodišč, saj lahko vsaka odločitev v procesu močno vpliva na končni rezultat.

Pri tem je treba upoštevati morebitno nepopolnost obstoječe podatkovne baze in negotovost pri interpretaciji posameznih podatkovnih slojev, katerih posledica so lahko površne analize prostora. V odločanje naj bi se vključile tudi neprostorske analize in časovne vrste, kot so trendi zaposlovanja, rast mest in prostorske interakcije, ki se sicer lahko prikažejo na grafični način, ni pa jih mogoče uporabiti v rastrski analizi, kot je predstavljena tukaj (Cemič, 2008). Pri delu z geografskimi informacijskimi sistemi pa gre vendarle za abstrakcijo stvarnosti, v kateri vselej obstaja subjektivna komponenta in ki ne more biti popolna preslikava prostora. Zato so terenski ogledi metoda, ki nujno dopolnjujejo tovrstne metode vrednotenja.

3 Predmet vrednotenja

3.1 Elaborat posegov na kmetijska zemljišča in njegova vloga v občinskem prostorskem načrtu

Države poskušajo na različne načine omejiti trend vse večje pozidave kmetijskih zemljišč in jo usmeriti v strnjena naselja z mislijo na čase, ko se bo njihova relativna vrednost zaradi potreb po hrani povečala. Trenutno imajo namreč zazidljiva zemljišča v ekonomskem smislu večjo vrednost od kmetijskih, zato prihaja do velikih izgub slednjih. S pomočjo prostorskih aktov se torej poskuša ohranjati ravnovesje med različnimi namenski rabami v prostoru, da se dolgoročno zagotovi minimalna zadovoljitev osnovnih potreb prebivalcev.

Slovenske občine so že več let ujete v proces sprejemanja svojih občinskih prostorskih načrtov, ki so osnovni izvedbeni akt za posege v prostor. Po Zakonu o prostorskem načrtovanju (Ur. l. RS, št. 33/2007: 4586) je širitev naselja v okviru sprejemanja novega občinskega prostorskega načrta »dopustna le, če znotraj obstoječega naselja nadaljnji prostorski razvoj ni mogoč. Širitev naselja naj bi se prvenstveno usmerjala na zemljišča, ki so z vidika trajnostne rabe naravnih virov, ohranja-

njanja najboljših kmetijskih zemljišč, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine manj pomembna in so funkcionalno povezana z obstoječim naseljem«. Čeprav širitev na območja najboljših kmetijskih zemljišč ni zaželena, pa je v določenih primerih potrebna. V tem primeru je obvezna izdelava elaborata posegov na najboljša kmetijska zemljišča, katerega vsebina je določena s Pravilnikom o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih (Ur. l. RS, št. 110/2008). Z njim se upraviči ali ovrže poseg. V Pravilniku je navedeno nekaj podatkov, ki naj bi jih elaborat vseboval, kriteriji in mejne vrednosti, pri katerih naj bi bil poseg sprejemljiv, pa niso definirani. Ti so prepuščeni subjektivni presoji izdelovalca strokovnih podlag.

Sprememba zakonodaje v letu 2011 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih, Ur. l. RS, št. 43/2011) je prinesla več sprememb, tudi glede prostorskih strokovnih podlag, vendar se te zaradi zapoznele priprave podzakonskih aktov še niso začele pripravljati (v pripravi pa so že nove spremembe zakona). Interpretacija trenutne zakonodaje zahteva, da se za vse posege (torej tudi za tiste na drugih kmetijskih zemljiščih), pri katerih se namenska raba spremeni iz kmetijske v stavbno, izdela omenjeni elaborat. Ta ostaja torej pomembna strokovna podlaga, ki naj bi pripomogla k temu, da so odločitve v korist spremembe namenske rabe ali proti njej premišljene in dolgoročno koristne za vso družbo.

3.2 Vloga kmetijskih zemljišč pri prehranski varnosti Slovenije

Zagotavljanje in ohranitev prehranske varnosti države in njenih prebivalcev sta strateška cilja vseh držav. Lokalna oskrba je pomembna osnova za blagor naroda, tako z vidika gospodarstva, energetske varčnosti, varovanja okolja kot z vidika zdravja prebivalcev. Slovenija spada med tiste evropske države, ki nimajo zelo ugodnih naravnih razmer za kmetijstvo. Velik del zemljišč je v kraškem in hribovitem svetu, poleg tega podnebje in prst nista zelo ugodna za pridelavo hrane. Večina rodovitnih površin se nahaja na prodnatih nanosih v dolinah rek, ki so hkrati najprivlačnejši prostor za gradnjo prometnic in naselij. Zato je prostor v ravninah izpostavljen velikim pritiskom s strani razvojnih teženj različnih dejavnosti.

»V letu 1991 je bila na ravni države ocenjena agregatna stopnja samooskrbe s hrano 93,3-odstotna, danes pa analitiki ocenjujejo, da Slovenija dosega komaj nekaj več kot 60-odstotno stopnjo agregatne samooskrbe.« (Internet 1.) Občutljive razmere, v katerih živimo, in obdobje globalnega pomanjkanja hrane, ki ga lahko pričakujemo, je morda primeren čas za ponoven razmislek o tem, kako ohraniti oziroma povečati stopnjo svoje samooskrbe, in da se vprašamo, kakšen je naš odnos do kmetijskih zemljišč, ki so osnovni pogoj za pridelavo hrane.

Dušan Plut meni, da bi za dosego najmanj 70–80 % prehranske samooskrbe Slovenije (rastlinska proizvodnja) morali do leta 2030 površino kmetijskih zemljišč povečati za okoli tretjino. »Z vidika povečanja prehranske varnosti Slovenije pa je ključno zlasti povečanje njivskih površin, kjer bi potrebovali vsaj 250.000 ha namesto sedanjih 175.000 ha. Za dosego tega cilja bi bilo potrebno najprej (v obdobju 2011–2020) strogo varovati obstoječa kmetijska zemljišča /.../, v drugem obdobju (2020–2030) pa je Slovenija dobesedno eksistenčno prisiljena, da bistveno poveča kmetijske, zlasti pa njivske površine /.../ Prehranska samooskrba oziroma vsaj visoka stopnja samooskrbe je v pričakovano zelo težavnih, negotovih svetovnih razmerah glede možnosti uvoza hrane ena od eksistenčnih nacionalnih podstat preživetja in napredka Slovenije.« (Plut, 2010.)

Zaradi opisanega stanja menimo, da je treba tej problematiki nameniti večjo pozornost in ubrati aktivnejši pristop pri sprejemanju odločitev, če, koliko in katera kmetijska zemljišča naj se spremenijo v zavidljive površine. Predstavljeni elaborat je eden izmed takih poskusov. Zaželeno bi bilo, da bi nam bila pri tem v pomoč izdelana strategija razvoja kmetijstva (z navezavo na kmetijska zemljišča in prostorsko načrtovanje) na neki višji ravni, aktivna zemljiška politika v začrtani smeri in verodostojnejši podatki o tem, katere so dejansko najkakovostnejše površine za pridelavo hrane. Pri izdelavi teh bi si morda lahko pomagali s podobno metodologijo, kot je predstavljena, predvsem s karto ustreznosti z vidika naravnega vira za proizvodnjo hrane, v povezavi s terenskim delom.

4 Opis metode

Cilj naloge sta bila izdelava in uporaba modela, ki bi nudil podporo pri odločanju o tem, katere spremembe iz kmetijskih zemljišč v stavbna so sprejemljive, in pri ugotavljanju, ali na obravnavanem območju morda obstajajo kakšne ustrežnejše rešitve. V ta namen smo pripravili modele večkriterijskega vrednotenja, in sicer za pet posameznih ciljev. Temeljijo na modelih, ki vrednotijo in medsebojno primerjajo pomen območij z okolijskega, s funkcionalnega, z ekonomskega in s prostorskega vidika ter z vidika pomena naravnega vira za proizvodnjo hrane.

4.1 Faza razumevanja

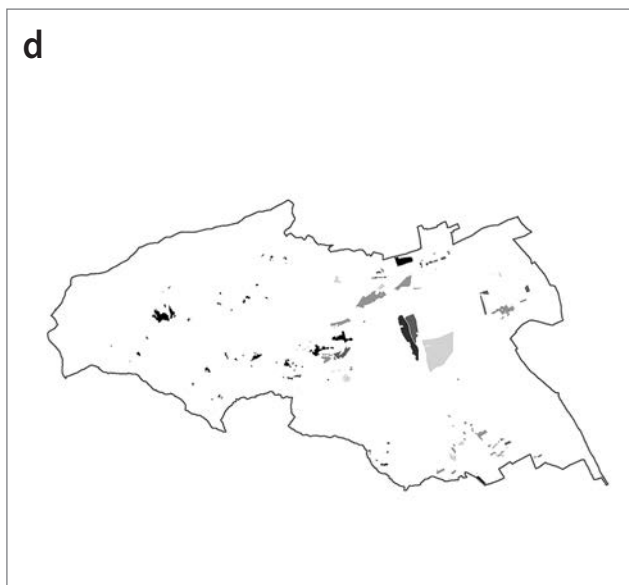
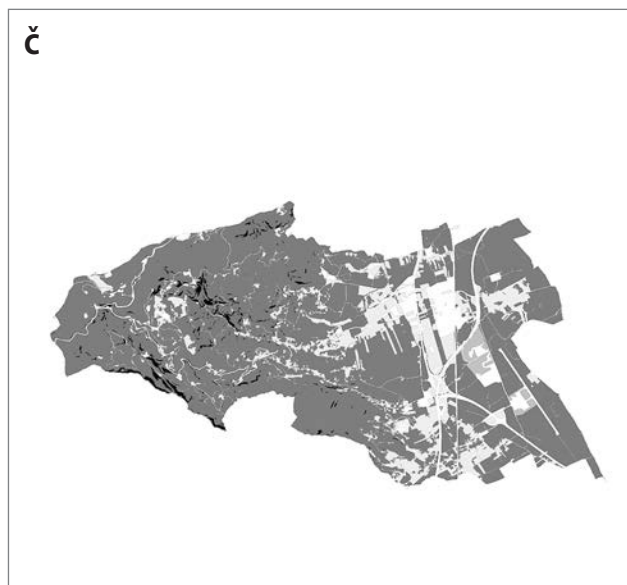
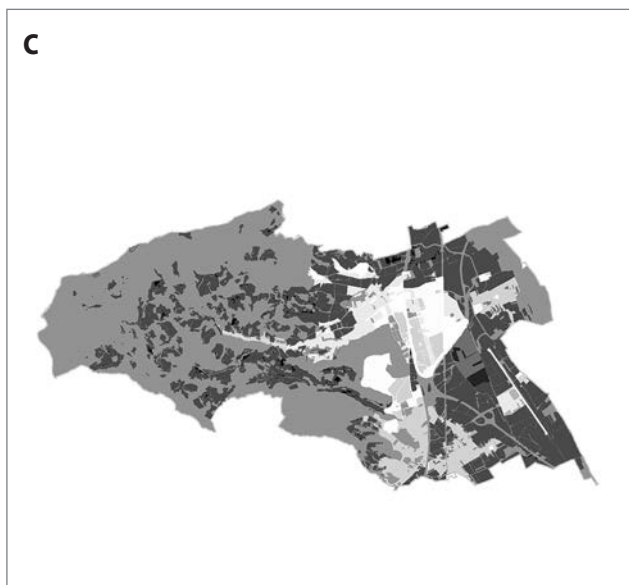
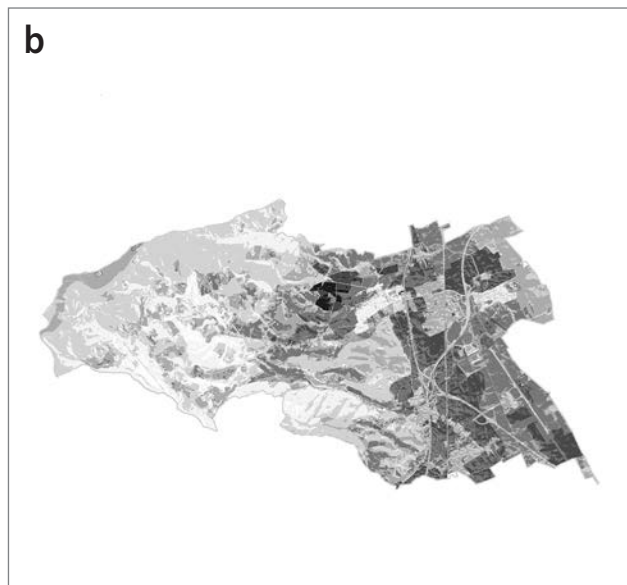
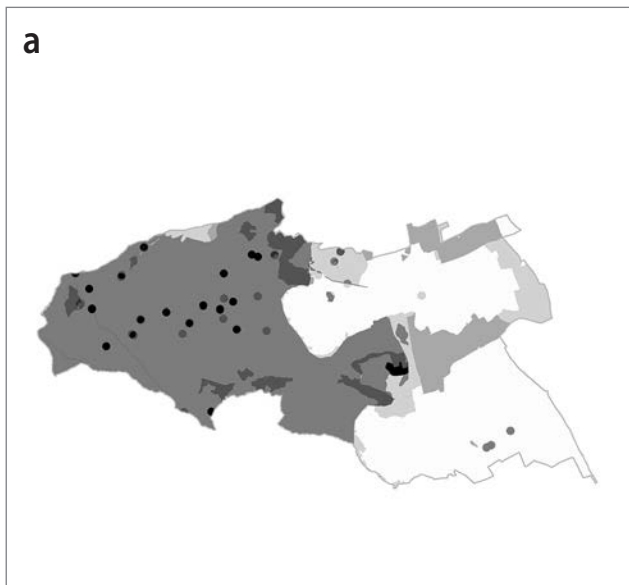
Vsi uporabljeni podatki so javni in so bili zbrani s pomočjo nekdanjega ministrstva za okolje in prostor, ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, občin, za katere so bili izdelani elaborati, in internetnega vira Atlas okolja. Izbor kriterijev in meril smo izpeljali s pomočjo obstoječe literature, internih razprav med sodelavci in ob pomoči zunanjih strokovnjakov.

4.2 Faza oblikovanja

Iz vrednosti kazalcev v vektorski obliki smo izdelali rastrske karte (z velikostjo celic 5x5 m), vrednosti za vsak kazalec prerazvrstili po subjektivni presoji glede na ustreznost za spremembo v stavbno zemljišče od 1 do 10, nato pa smo jih z orodjem utežene linearne kombinacije (ang. *Weighted Linear Combination*) združili v enotno rastrsko karto za vsako izmed področij (okolijsko, pomen naravnega vira za proizvodnjo hrane, funkcionalno, ekonomsko in prostorsko). Omenjeno orodje združi več rastrskih kart z uporabo skupne merske lestvice in jih obteži glede na njihovo pomembnost (ki smo jo prav tako subjektivno ocenili). Vsaka celica je torej dobila svojo vrednost sprejemljivosti (od 1 – odlično do 10 – zelo nesprejemljivo). Zaradi majhne dimenzije rastrske celice so bile njihove vrednosti različne celo znotraj posameznega posega.

Ustvarili smo torej pet različnih kart. Rastrska karta, ki prikazuje vrednosti ustreznosti za spremembo v stavbno zemljišče z okolijskega vidika, temelji na teh merilih: pomembnost območja za ohranjanje narave, pomembnost območja z vidika varovanja vodnih virov in pomembnost območja z vidika poplavne ogroženosti. Karta, na kateri je prikazano vrednotenje z vidika naravnega vira za proizvodnjo hrane, temelji na merilih, ki presojujejo ustreznost zemljišč za kmetijsko pridelavo (slika 2). Uporabljeni so ti kazalci: dejanska raba zemljišč, nadmorska višina zemljišča, naklon in usmerjenost terena, prisotnost in obseg grafične enote rabe kmetijskih gospodarstev, prisotnost agrarnih operacij in talno število zemljišča. Rastrska karta, ki prikazuje vrednosti ustreznosti za spremembo v stavbno zemljišče z vidika funkcionalnosti, temelji na merilih homogenosti kmetijskega zemljišča, vloge naselja v policentričnem urbanem omrežju naselij ter pomena funkcij in vsebin načrtovanega posega za naselje. Karta, ki prikazuje vrednotenje zemljišč z ekonomskega vidika, temelji na teh merilih: ustreznost zemljišča za gradnjo z vidika ekonomske učinkovitosti, motiviranost za gradnjo in ekonomski pomen posega v prihodnosti na podlagi predvidene podrobne namenske rabe. Pri peti karti, na kateri so vrednotena in medsebojno primerjana območja s prostorskega vidika, smo podali subjektivno oceno glede prostorske sprejemljivosti za vsak posamezen predlog in tako je to edina karta, ki se opredeljuje le do posegov. Tudi tu je bila potrebna dobra argumentacija za vsako posamezno oceno, ki je temeljila predvsem na teh merilih: upoštevanje prepoznavnih značilnosti prostora, oddaljenost od gospodarske javne infrastrukture, velikost načrtovanega posega, vloga naselja v policentričnem urbanem omrežju naselij in lega načrtovanega posega.

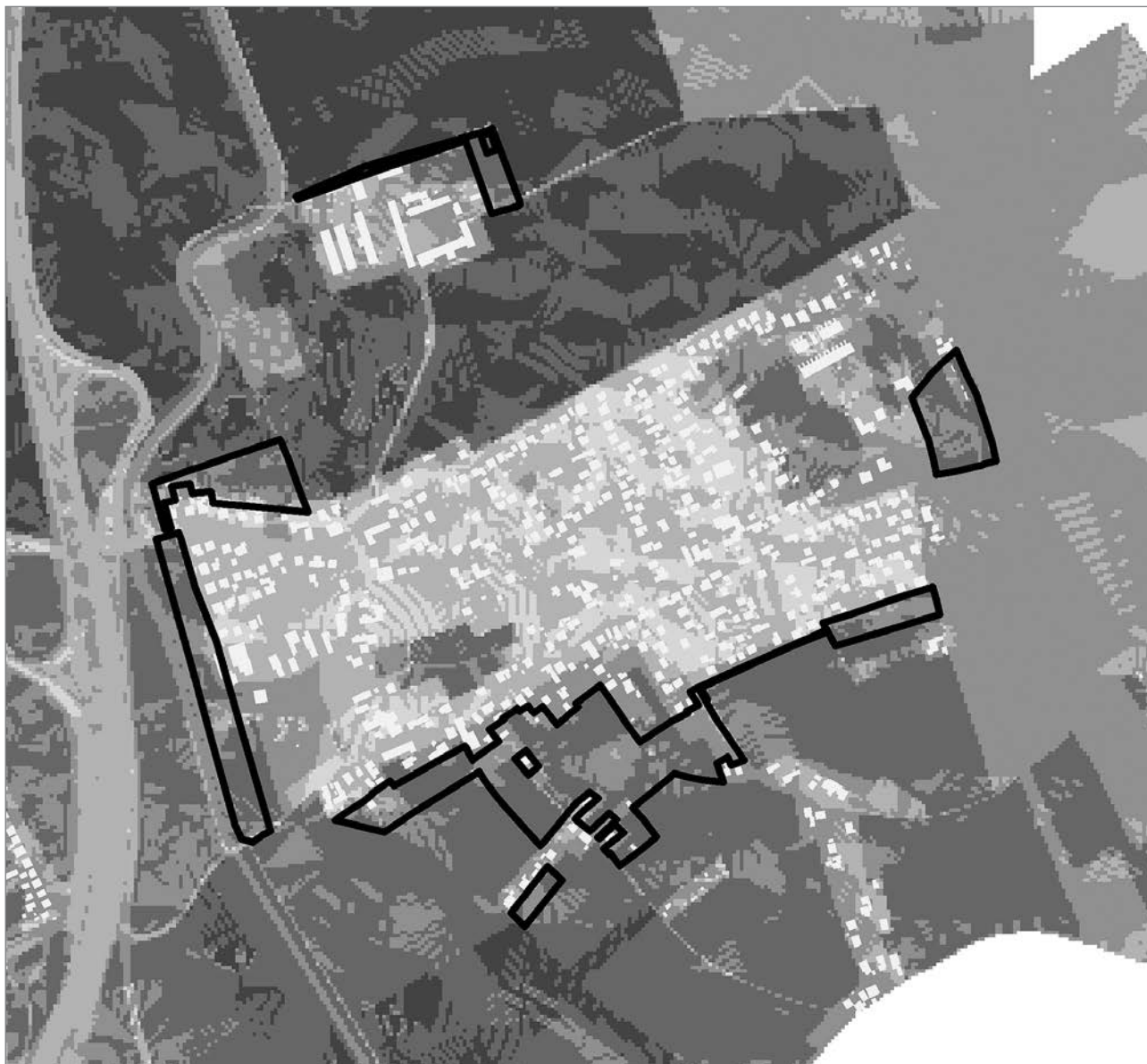
Izdelane karte so bile namenjene nadaljnjemu procesu usklajevanja, katere spremembe osnovne namenske rabe iz kmetijske v stavbno naj se vključijo v občinski prostorski načrt in katere ne.



Slika 1: Primer rastrskih kart za območje občine Hoče-Slivnica za vseh pet področij:

- (a) okoljsko področje,
- (b) področje pomena naravnega vira za proizvodnjo hrane,
- (c) funkcionalno področje,
- (č) ekonomsko področje in
- (d) prostorsko področje (kartografija: Tatjana Marn).

Opomba: S črno so označeni posamezni posegi, različne sivine predstavljajo različne vrednosti ustreznosti za spremembo v stavbno zemljišče. Svetlejši odtenki pomenijo večjo ustreznost, temnejši pa manjšo.



Slika 2: Primer rastrske karte pomena naravnega vira za proizvodnjo hrane za občino Hoče-Slivnica – naselje Rogoza (kartografija: Tatjana Marn)

4.3 Faza odločanja – uporaba kart na primerih občin Ilirska Bistrica in Hoče-Slivnica

Elaborat posegov na najboljša kmetijska zemljišča, izdelan v podjetju V prostoru, d. o. o., je bil pripravljen v procesu sprejemanja občinskega prostorskega načrta za občino Ilirska Bistrica. Poleg pregleda rezultatov modela smo preverili vsak poseg tudi na terenu, saj digitalni podatki ne morejo popolnoma nadomestiti izkustvene metode. Metoda se je izkazala kot zelo praktična in transparentna, saj je za vsak poseg omogočala vpogled v predhodno fazo priprave kart in tako lažje razumevanje končnega rezultata.

Med izdelavo je veljavna zakonodaja določala, da se omenjeni elaborati izdelajo le za posege na najboljša kmetijska zemljišča. Vrednotenje se je izdelalo le za večje posege (s površino

nad 5.000 m²), za katere je predpisana primerjava variantnih rešitev s petih različnih vidikov. Za manjše posege so bili navedeni (in predpisani) le osnovni podatki.

Leto pozneje se je kmetijska (in z njo prostorska) zakonodaja nekoliko spremenila in zahtevala je izdelavo elaboratov za posege tudi na drugih kmetijskih zemljiščih. Pri pripravi elaborata za občino Hoče-Slivnica smo se zato odločili, da posege na vseh kmetijskih zemljiščih, vključno z manjšimi posegi, obdelamo v enotnem elaboratu in rezultate interpretiramo na ravni naselja. Izkazalo se je, da je ta metoda uspešnejša, saj omogoča boljši pregled nad stanjem in namerami in upošteva ves prostor občine. Zato verjamemo, da je lahko dobra osnova tudi za presoje v ostalih občinah.

5 Sklep

V Sloveniji zaznavamo zaskrbljujoče trende reševanja stanovaljske problematike na pretežno kmetijskih zemljiščih, ki se izvaja z individualno gradnjo v naseljih brez središčnih funkcij in teženj po razvoju. Poleg težje organizacije poselitve in njenih tokov je posledica teh procesov tudi zmanjševanje površin za pridelavo hrane.

Predstavljeni primer je poskus uporabe prostorskega večkriterijskega vrednotenja posegov na kmetijska zemljišča s pomočjo geografskih informacijskih sistemov. Pri delu smo se soočili s pomanjkljivimi in ponekod zastarelimi bazami podatkov, kar je bil eden izmed razlogov za zadržanost pri omejitvenih kriterijih v modelu. Čeprav smo bili pri izdelavi naloge časovno omejeni, ker je bila ta narejena v okviru konkretnega projekta, smo se pri odločitvenih pravilih posvetovali z večjim številom strokovnjakov in se kar najbolj posluževali obstoječe literature. Kljub temu menimo, da bi metodologijo lahko dodatno izboljšali s posvetom s širšim krogom strokovnjakov in z javnostjo. Vrednotenje je namreč zahtevna naloga, ki ne daje enopomenskih odgovorov, ki bi zagotavljali dokončne in uspešne rezultate, temveč je stalen proces preverjanj, preizkušanj in prilagajanj. Pomembno je, da metode uporabljamo v skladu z njihovimi omejitvami in jasno definiranimi predpostavkami.

Ugotovili smo, da je predstavljena metodologija dober okvir za delo in argumentirano razpravo v procesu izdelave občinskih prostorskih načrtov. Vendar so potrebne vsakokratne prilagoditve, saj je prostor vsake občine edinstven, zato kriteriji in mejne vrednosti ne morejo biti povsod enaki. Prav tako je za končno odločitev potreben terenski ogled in upoštevanje ostalih informacij, ki niso prostorske narave oziroma jih je težko prikazati na opisani način in zato nemogoče uporabiti v analizi.

Pri stalnih spremembah zakonodaje in njene interpretacije s strani ministrstev se izdelovalci pri izdelavi strokovnih podlag večkrat soočajo z dilemami, kako čim bolj kakovostno opraviti svoje delo ter hkrati zadostiti zahtevam zakonskih določil in naročnikov. S prikazanim primerom dokazujemo, da je mogoče na razmeroma preprost način pripraviti relativno objektivne (vedno pa deloma subjektivne) strokovne podlage, ki služijo kot ustrezna pomoč pri nadaljnjih razpravah in odločanju. Ker predstavljeni elaborat pristopa k problematiki celovito, saj upošteva poleg vidika naravnega vira za proizvodnjo hrane tudi okolijski, prostorski, ekonomski in funkcionalni vidik, ocenjujemo, da bo dokaj objektivna in koristna pomoč tudi v prihodnje, ne glede na predvidene zakonodajne spremembe. Uporabnost predstavljene metodologije bi bila še večja, če bi bila pripravljena in uporabljena v zgodnejši fazi priprave občinskega prostorskega načrta.

Odločitev za tovrstne posege je pogosto rezultat političnega kompromisa. Vendar je tudi ta lahko razumljivejši, če poteka ob dobro pripravljenih strokovnih podlagah, v katerih imajo vsi udeleženci možnost vpogleda v vse lastnosti prostora. Lahko upamo, da bodo zato dejavnosti v našem prostoru razporejene bolj smiselno ter da se bo posebna pozornost posvečala tistim, ki nam služijo kot vir hrane zdaj in v prihodnosti.

.....
Tatjana Marn

V prostoru, d. o. o., Ilirska Bistrica

E-pošta: tatjana.marn@vprostoru.si, info@vprostoru.si

Viri in literatura

- Cemič, M. (2008): *Preizkus postopkov večkriterialnega vrednotenja v prostorskem načrtovanju – Primer občine IG*. Diplomsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Ciglič, R. (2008): Večkriterijsko vrednotenje v prostorskem načrtovanju. *Geografski vestnik* 80(1), str. 109–118.
- Černe, A. (2005): Strokovne analize v prostorskem planiranju. *Dela*, 2005(13), str. 115–166.
- Dular, J. (2007): *Uporaba metod večkriterijskega vrednotenja v geografskem informacijskem sistemu*. Diplomsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Fronzizi, R. (1971): *What is value?: an introduction to axiology*. La Salle (Ill.), Open Court publishing company.
- Internet 1: <http://www.kgzs.si/gv/kmetijstvo/urejanje-kmetijskega-prostora/kmetijska-zemljisca.aspx> (sneto 20. 7. 2012).
- Lobnik, F., in Prus, T. (2007): Pomen vrednotenja tal za skladi regionalni razvoj. V: Horvat, A., Hren, M., Juvančič, L., Nared, J., Perko, D., Piry, I., idr (ur.): *Veliki razvojni projekti in skladi regionalni razvoj*, str. 283–294. Ljubljana, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.
- Malczewski, J. (1999). *GIS and Multicriteria Decision Analysis*. New York, University of Western Ontario, Department of Geography: str. 3–181.
- Mihevč, P. (1987): *Vrednotenje ustreznosti prostora za večje posege v prostor*. Raziskovalno poročilo. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Petrič, G. (2010): *Vrednotenje treh izbranih neizvedenih prostorskih projektov v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta.
- Plut, D. (2010): *Prehranska varnost planeta in Slovenije*. Prispevek je bil predstavljen na posvetu, z naslovom Sonaravni razvoj Slovenije in urejanje prostora, Varovanje kmetijskih zemljišč – utopija ali realnost?, ki je potekalo 12. aprila 2010 v dvorani Državnega sveta, Šubičeva 4, Ljubljana. Tipkopis.
- Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij*. Uradni list, št. 110/2008. Ljubljana.
- Radej, B. (2008): *Vaje v seštevanju neseštevljivega*. Delovni zvezek. Ljubljana, Slovensko društvo evaluatorjev.
- Dragoš, S., Golobič, M., Macur, M. in Radej, B. (2011): *Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti*. Ljubljana, Vega.
- Zakon o prostorskem načrtovanju*. Uradni list, št. 33/2007. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o kmetijskih zemljiščih*. Uradni list, št. 43/2011. Ljubljana.

Maruša MATKO
Mojca GOLOBIČ

Celovita presoja vplivov na okolje kot orodje za varstvo krajine

Celovita presoja vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO) je del formalnega postopka priprave plana ali programa. V postopku celovite presoje vplivov na okolje se izdela okolijsko poročilo, rezultat CPVO pa naj bi bil izboljšan plan. Sestavine okolja, za katere se ocenjuje sprejemljivost vplivov predvidenih dokumentov, se med seboj močno razlikujejo, zato so tudi metode za ugotavljanje vplivov plana nanje in posledično ukrepi varstva različno učinkoviti. Posebej problematična okolijska sestavina je krajina. Učinkovitost metod ocenjevanja vplivov na krajino in ukrepov varstva krajine v okviru CPVO smo ugotavljali s pomočjo analiz okolijskih poročil in intervjuja z nosilci CPVO pri Ministrstvu za okolje in prostor. Na podlagi teh ugotovitev je bila izvedena različica ocenjevanja vplivov izbranega plana na krajino s pomočjo dveh metod – s fotomontažami in z mo-

deli ranljivosti krajine zaradi predvidenih posegov, sledila je njuna primerjava. Metode za ugotavljanje vplivov predvidenih posegov na krajino sta se izkazali kot ustrezni in medsebojno dopolnjujoči. Ugotovili smo, da bi bilo treba znotraj CPVO najprej izvajati študijo glede ranljivosti krajine zaradi posameznega posega ali dejavnosti, da bi s tem omogočili optimizacijo načrtovanih rab v prostoru, temu pa bi sledila priprava fotografskih simulacij posega, ki bi pripomogla k njegovi tehnološki optimizaciji oziroma bi bila v pomoč pri določitvi omilitvenih ukrepov.

Ključne besede: varstvo krajine, varovalno planiranje, celovita presoja vplivov na okolje, analize ranljivosti

1 Uvod

Da bi ohranili pomembne značilnosti krajine in ji v prihodnosti omogočili kakovosten razvoj, je nujno potrebno njeno varstvo. V Sloveniji je v Zakonu o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO; Ur. l. RS, št. 39/2006), ki je v skladu z Direktivo 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (v nadaljevanju: Direktiva 2001/42/ES; Ur. l. EU, l. 197/30), kot eden od vzvodov za varstvo krajine določena izvedba celovite presoje vplivov na okolje. V slovenski literaturi je imela besedna zveza celovita presoja vplivov na okolje najprej enak pomen kot strateška presoja vplivov na okolje (v nadaljevanju: SPVO) ter je zajemala širok spekter vsebinsko in metodološko med seboj zelo različnih presoj dokumentov, ki so nad projektnimi in so integrirane v pripravo teh dokumentov (Kontič idr., 2000). Od začetka pravnomočnosti Uredbe o okolijskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje leta 2005 (v nadaljevanju: Uredba o okolijskem poročilu; Ur. l. RS, št. 73/2005) pomeni celovita presoja vplivov na okolje natančno določen postopek priprave dokumentov, ki ga vodi Ministrstvo za okolje in prostor. Celovita presoja vplivov na okolje je del formalnega postopka, pri katerem se pripravlja plan ali program. Postopek izvedbe, vsebina in metode CPVO natančno določajo ZVO in podzakonski akti. V

postopku CPVO se sprejemljivost vplivov izvedbe predvidenih dokumentov ocenjuje ločeno za različne sestavine okolja, nato pa se glede na delne rezultate poda končna ocena sprejemljivosti plana ali programa za okolje. Ugotovitve ocenjevanja morajo biti v skladu z zakonodajo upoštevane pri pripravi plana in njegovem sprejetju, zato naj načeloma ne bi prišlo do izvedbe posegov, ki imajo na katero koli okolijsko sestavino negativne posledice.

Sestavine okolja, za katere se v okviru celovite presoje vplivov na okolje izvede ocenjevanje vplivov, se določi glede na vsebino obravnavanega dokumenta in glede na značilnosti okolja, v katerem je ta plan predviden. Nabor okolijskih sestavin, za katere je treba ugotavljati vplive znotraj CPVO, je lahko zelo obsežen. Te okolijske sestavine se med seboj močno razlikujejo, zato so tudi metode za ugotavljanje vplivov plana nanje in posledično ukrepi varstva različno učinkoviti. Pri tem je treba še posebej poudariti vidik krajine. Kakovosti krajine, kot so naravna ohranjenost, pestrost, izjemnost, identitetna vrednost, namreč večinoma niso objektivno merljive. Zato je težko določiti že izhodiščno stanje, še težje pa kazalnike in pragove za določanje velikosti vplivov. Predvidevali smo, da učinkovitost varstva

krajine, kot jo omogoča postopek CPVO, zaradi teh razlogov ni zadovoljiva. Pri izvedbi CPVO potekata zaradi postopka, predpisanega z zakonodajo, izdelava plana in ugotavljanje njegovih vplivov po ločenih poteh, ki se med seboj prepletata le v določenih korakih. Tako ocenjevanje vplivov pride na vrsto, ko so določeni posegi že predvideni, okolijsko poročilo pa te posege samo potrdi ali ne (Mlakar, 2006a). Iz tega razloga težko pride do optimizacije planov. Da bi bila CPVO tudi prava SPVO, bi morali biti priprava plana in izdelava okolijskega poročila bolj prepleteni med seboj. Med razlogi za slab optimizacijski učinek CPVO je lahko tudi metodologija ocenjevanja vplivov, ki ob ugotavljanju vpliva ne daje izhodišč oziroma možnosti za optimizacijo plana, temveč omogoča samo ugotavljanje preseganja normativno določenih pragov, torej standardizacijo. Izboljšanje metode ocenjevanja vplivov bi se moralo iskati tudi v okviru optimizacijskega učinka na ocenjevani dokument.

Namen raziskave je bilo torej ugotoviti, kako učinkovite so metode ocenjevanja vplivov planov in programov na krajino in ukrepi varstva krajine v okviru CPVO, nato pa poiskati možnosti za izboljšanje metod ugotavljanja vplivov različnih dokumentov na krajino in njihovo optimizacijo znotraj CPVO.

2 Metode

V okviru raziskave smo najprej preučili dvaindvajset okolijskih poročil, ki jih je med letoma 2005 in 2010 izdelalo štirinajstih različnih izdelovalcev. V sedmih okolijskih poročilih so obravnavani programi, ostala pa obravnavajo prostorske načrte. Tri okolijska poročila so se nanašala na programe čezmejnega sodelovanja, štiri na razvojne programe, tri na državne lokacijske načrte, eno pregledano okolijsko poročilo je bilo narejeno za strategijo prostorskega razvoja občine (v nadaljevanju: SPRO), tri za občinske prostorske načrte (v nadaljevanju: OPN), eno za izvedbeni prostorski načrt občine, po eno za prostorske izvedbene pogoje in prostorske ureditvene pogoje, eno za občinski lokacijski načrt (v nadaljevanju: OLN), dve za občinske podrobne prostorske načrte (v nadaljevanju: OPPN) in eno za načrt ureditve območja.

Ugotavljali smo, kako je v analiziranih okolijskih poročilih obravnavana krajina. Med seboj smo primerjali način ocenjevanja vplivov pri različnih vrstah planov. Zanimalo nas je, znotraj katerega segmenta je bila krajina najpogosteje obravnavana, na kakšen način je podano njeno stanje ter na kakšen način so predstavljeni okolijski cilji za krajino in kakšni so. S pomočjo pregleda okolijskih poročil smo ugotavljali tudi, kateri so najpogosteje izbrani kazalniki za krajino in kakšna so merila za ocenjevanje vplivov nanjo. Posebna pozornost je bila namenjena načinu ocenjevanja vplivov planov na krajino

v okolijskih poročilih. Zanimalo nas je, katere metode se pri tem uporabljajo. Ugotavljali smo tudi, ali izdelovalci okolijskih poročil za ugotavljanje vplivov uporabijo samo eno metodo ali med seboj povežejo več metod. Z analizo okolijskih poročil smo ugotavljali tudi, koliko različnih variant planov se po navadi obravnava v okolijskih poročilih in ali prek postopka CPVO nastajajo nove variante z manjšim vplivom na okolje. Poleg tega smo ugotavljali, kakšne ocene vplivov na krajino so bile pripisane projektom, kakšni so predvideni omilitveni ukrepi in kako so podani ter kakšen način spremljanja stanja so predvideli izdelovalci okolijskih poročil.

Za vsako poročilo smo izpolnili obrazec s kvalitativnimi opisi po zgoraj navedenih merilih. Pregledu okolijskih poročil je sledil intervju s tremi krajinskimi arhitektkami s Sektorja za celovito presojo vplivov na okolje pri Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP). Vprašanja so se nanašala na določanje okolijskih ciljev za segment krajina v do zdaj izdelanih okolijskih poročilih, na metode ugotavljanja vplivov, na potek iskanja alternativnih rešitev, omilitvene ukrepe in nadzor stanja okolja. Splošnejša vprašanja so se nanašala na zagotavljanje kakovosti okolijskih poročil, sodelovanje med pripravljavci plana in izdelovalci okolijskega poročila ter podobnosti in razlike med CPVO in presojo vplivov na okolje (v nadaljevanju: PVO).

3 Rezultati analize okolijskih poročil in intervjujev

Prva ugotovitev se nanaša na *izdelovalce in naročnike okolijskih poročil* (pripravljavce programa oz. plana). Ugotovili smo, da plan in okolijsko poročilo po navadi izdelata različni organizaciji. Le v primerih okolijskih poročil za SPRO Ig in OPN občine Idrija sta izdelovalca plana hkrati tudi izdelovalca okolijskega poročila. Presojani plani in programi so glede *merila in podrobnosti obravnave* zelo različni: v primeru programov posegi v prostor niso opredeljeni, medtem ko državni lokacijski načrti in občinski podrobni prostorski načrti predvidevajo konkretne posege v prostor. Območje obravnave zajema od nekaj hektarjev pa do cele Slovenije.

Nabor segmentov okolja, ki jih obravnavajo pregledana okolijska poročila, sledi predpisom Direktive 2001/42/ES in Uredbe o okolijskem poročilu. V posameznih primerih (odvisno od vrste plana) določene sestavine okolja niso obravnavane (izdelovalec okolijskega poročila za Operativni program oskrbe Slovenije s pitno vodo na primer navaja, da presoja vpliva plana na krajino na tej ravni ne bi bila smotrna). Krajina je v večini primerov (v trinajstih pregledanih okolijskih poročilih) obravnavana ločeno v posebnem poglavju, v treh primerih v poglavju z naslovom *Krajina in kulturna dediščina*, v dveh primerih v okviru krajine

in kulturne dediščine ter deloma v poglavju o naravnih vrednotah. V dveh obravnavanih okolijskih poročilih je bila krajina obravnavana v poglavju z naslovom Kulturna dediščina. Samo v okviru naravne dediščine je bila krajina obravnavana enkrat, v enem okolijskem poročilu pa krajina ni bila obravnavana. *Opisi stanja krajine* so v večini primerov povzeti po regionalni razdelitvi krajinskih tipov, v nekaterih okolijskih poročilih pa so navedeni tudi območja ali enote, evidentirane v registru Zavoda za varstvo kulturne dediščine, in krajinski parki. Le iz petih okolijskih poročil je razvidno, da je bil opravljen tudi terenski ogled – gre za okolijska poročila za plane, v okviru katerih se presoja konkreten poseg (OPPN, OLN) in so metode napovedovanja vplivov podobne kot pri PVO.

Okolijski cilji za krajino so skoraj vedno določeni le opisno, izdelovalci okolijskih poročil se pri tem velikokrat oprejo na regionalno razdelitev krajinskih tipov v Sloveniji. Po mnenju odgovornih z MOP pri določanju okolijskih ciljev manjka uporaba javnomnenskih raziskav, dobrodošle pa bi bile tudi fotografske simulacije zelenega stanja. V obravnavanih okolijskih poročilih se za krajino ponavljajo predvsem ti okolijski cilji:

- ohranjanje območij in prvin prepoznavnosti krajine (v desetih obravnavanih okolijskih poročilih),
- ohranjanje dediščinskih kulturnih krajin (v osmih pregledanih okolijskih poročilih),
- ohranjanje krajinske slike (šestkrat),
- ohranjanje krajinske pestrosti (petkrat),
- ohranjanje izjemnih krajin (štirikrat).

Najpogosteje izbrani *kazalniki* so:

- območja s posebnim pomenom (izjemne krajine, območja kompleksnega varstva kulturne dediščine v odprtem prostoru) (osemkrat);
- območja in prvine prepoznavnosti krajine (v obravnavanih okolijskih poročilih se kazalnik ponovi sedemkrat);
- kakovost krajinske slike (sedemkrat);
- (poseg v) območja večje krajinske pestrosti (trikrat);
- varovana območja: krajinski parki (trikrat).

V dveh primerih je bila kot kazalnik uporabljena tudi ranljivost krajine zaradi določenega posega vanjo:

- ranljivost vrednih krajin zaradi gradnje večjih objektov in agrarnih operacij,
- ranljivost krajine zaradi gradnje in obratovanja daljnove voda.

Tudi *merila* so praviloma določena le opisno, kot sprememba izbranih kazalnikov:

- spreminjanje kakovosti krajinske slike (krajine),
- spremembe prvin in območij prepoznavnosti,
- spreminjanje krajinske pestrosti,
- spremembe v območjih izjemnih krajin in v krajinskih parkih,

- spremembe območij simbolnega pomena,
- spremembe pogledov na prostorske dominante.

Če je ocena vpliva posega na krajino D (vpliv je bistven), vpliv plana ni sprejemljiv. V obravnavanih okolijskih poročilih je vpliv na krajino opredeljen kot bistven, kadar pride do:

- bistvenega in dolgoročnega zmanjšanja kakovosti krajinske slike (krajine);
- obsežnega posega v prvine in območja prepoznavnosti krajine na način, na katerega so bistveno prizadete pomembne prvine prepoznavnosti;
- posega na območja visoke krajinske pestrosti na način, s katerim se zmanjša vrednost krajine;
- posega na območja izjemne krajine ali krajinskih parkov na način, ki vpliva na kakovosti, ki so določajoče za izjemno krajino ali krajinski park;
- posega na območja simbolne vrednosti regionalnega pomena, s katerim se zmanjša vrednost krajine;
- okrnitve pogledov na prostorske dominante.

Pri izbiri *metod določanja vplivov na krajino* pušča zakonodaja izdelovalcem okolijskih poročil veliko svobode, vendar je nabor različnih metod, ki bi bile lahko pri tem uporabljene, zelo ozek. V večini pregledanih okolijskih poročil je bilo za ugotavljanje vpliva med seboj kombiniranih več metod, le v petih primerih so izdelovalci okolijskega poročila uporabili samo eno metodo. Med metodami določanja vplivov prevladuje napovedovanje prihodnjega stanja z ekspertnim mnenjem. Ta metoda se uporablja predvsem pri splošnejših planih, pri katerih konkretni posegi oziroma njihove lokacije še niso znani. Ekspertno mnenje je podano tudi, če se pri merilih za ocenjevanje vplivov uporablja krajinska slika – gre za predvidevanja o spreminjanju krajine zaradi izvedbe plana ali programa. V obravnavanih okolijskih poročilih je bilo ekspertno mnenje sedemkrat uporabljeno kot samostojna metoda, dvanajstkrat pa skupaj z drugimi metodami za ugotavljanje vplivov. Pogosto uporabljena metoda za ocenjevanje vplivov je tudi prekrivanje kart predvidenih posegov s kartami, na katerih so prikazane enote kulturne dediščine, izjemne krajine, krajinski parki in drugi elementi v prostoru, zaščiteni s predpisi. Prekrivanje kart se uporablja za presojo planov, pri katerih so posegi že znani. Ta metoda je bila v pregledanih okolijskih poročilih uporabljena desetkrat, od tega dvakrat kot samostojna metoda. V petih primerih planov, pri katerih so bili konkretni posegi že znani, je bil kot ena od metod za presojanje vplivov opravljen terenski ogled lokacije, na kateri je bil predviden poseg. Kompleksnejše GIS-modeliranje je bilo izvedeno le v dveh primerih – šlo je za pripravo modela ranljivosti krajine zaradi predvidenih posegov, ki so ga uporabili kot kazalnik. Po trditvah odgovornih pri MOP so bile pri ugotavljanju vplivov na krajino v CPVO redko izvedene strukturne analize, tudi fotomontaže so bile pripravljene v zelo malo primerih. Po njihovem mnenju bi bilo

treba pogosteje analizirati razmerja med gozdnimi, kmetijskimi in urbanimi površinami in spreminjanje teh razmerij zaradi predvidenega plana.

Različne variante plana so predvidene v redkih primerih. Izdelane so predvsem pri tistih planih, pri katerih so posegi v prostor in njihove lokacije že znani. Tri okolijska poročila obravnavajo poleg ničelne še dve varianti, eno obravnava tri in eno dvaindvajset alternativ. Tudi v okviru procesa celovite presoje vplivov na okolje v obravnavanih primerih ni prišlo do oblikovanja novih variant plana, prav tako ni bilo v nobenem okolijskem poročilu ugotovljeno, da je najboljša varianta ničelna. Eden od razlogov za probleme pri iskanju mogočih alternativ je glede na trditve odgovornih pri MOP tudi omejen prostor (majhne občine) – manjka planiranje na regionalni ravni.

V nobenem od obravnavanih okolijskih poročil niso prišli do ugotovitve, da je vpliv izvedbe plana na krajino tako velik, da njegova izvedba ne bi bila smotrna. Oceno D (bistven vpliv) je dobila le ena od alternativ za vodne zadrževalnike Državnega lokacijskega načrta za ureditev oskrbe s pitno vodo slovenske Istre in zalednega kraškega območja ter ena od variant OPPN za smučarsko-tekaški poligon na Rogli, ampak ker so druge variante dobile oceno C, se lahko oba plana vseeno izvedeta. Iz obravnavanih primerov ni razvidno, da je CPVO pripomogla k optimizaciji planov – šlo je samo za njihovo potrditev. V operativnih programih so *omilitveni ukrepi* podani na splošno, v nekaterih planih, ki določajo poseg v prostor (državni lokacijski načrti, občinski podrobni prostorski načrti), pa so ti zelo natančno opisani. Ti omilitveni ukrepi po navadi zahtevajo zasaditev, da se določeni načrtovani objekt »skrije«, v nekaterih primerih je predpisan odmik načrtovanega objekta od elementov v krajini, ki imajo poseben pravni status (spomenik kulturne dediščine ali naravne vrednote).

Načini spremljanja stanja so v obravnavanih okolijskih poročilih redko predpisani, v teh primerih so podani zelo splošno. CPVO se ne izvaja dolgo, zato je težko soditi o uspešnosti izvedbe plana in omilitvenih ukrepov, če so bili ti predpisani. Podatkov, pridobljenih s spremljanjem stanja okolja, zato še ni. Rezultati se bodo pokazali v naslednjih petih letih. *Zagotavljanje kakovosti okolijskih poročil* je bilo pred spremembo zakonodaje omogočeno z revizijo. Ta je po navadi vsebovala preverjanje ujemanja okolijskega poročila s predpisi, ni pa prispevala popravkov okolijskega poročila. Od začetka veljavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 70/2008) se revizije okolijskih poročil ne izvajajo več. Okolijska poročila oziroma poglavja za posamezne segmente nadzirajo tudi resorji, pristojni za posamezna področja. Njihove zahteve glede temeljitosti obravnave segmenta, za katerega so pristojni, so vse večje. Obravnavo krajine tako pregledata

Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije in Zavod RS za varstvo narave, vendar pa posvečata pozornost le objektom, ki imajo poseben pravni status; manjka celovitejši pristop pri zagotavljanju kakovosti CPVO za krajino.

Največje pomanjkljivosti sedanje prakse izvajanja celovitih presoj vplivov na okolje za segment krajina se kažejo v tem, da so lokacije predvidenih posegov v večini primerov določene, še preden se izvede ocenjevanje vplivov na krajino, kar omogoča le tehnološko optimizacijo. Poleg tega je tridimenzionalni prikaz teh posegov pripravljen v zelo malo primerih, zato je težko oceniti, kakšen bo vpliv posameznih posegov na krajino. V večini celovitih presoj so pri ocenjevanju vplivov upoštewane samo krajine, ki imajo poseben pravni status, krajine, ki so bile prepoznane kot posebno vredne, vendar so brez pravnega statusa (npr. izjemne krajine, območja in prvine prepoznavnosti krajine), pa so pri tem le redko upoštewane. Druga pomanjkljivost je slabo upoštevanje alternativ plana, saj gre v večini primerov za ničelno varianto in eno varianto s predvideno izvedbo. Iz obravnavanih okolijskih poročil je razvidno, da pri CPVO ni šlo za iskanje novih alternativ za najboljše rešitve, temveč samo za potrditev predlaganega plana ali programa.

Analiza okolijskih poročil je torej potrdila hipotezo, da CPVO pri varstvu krajine ni dovolj učinkovita. V nadaljevanju raziskave smo zato znotraj predpisanih okvirov zasnovali alternativni pristop za obravnavanje krajine v celovitih presojah vplivov na okolje.

4 Alternativna metoda ocenjevanja vplivov na krajino

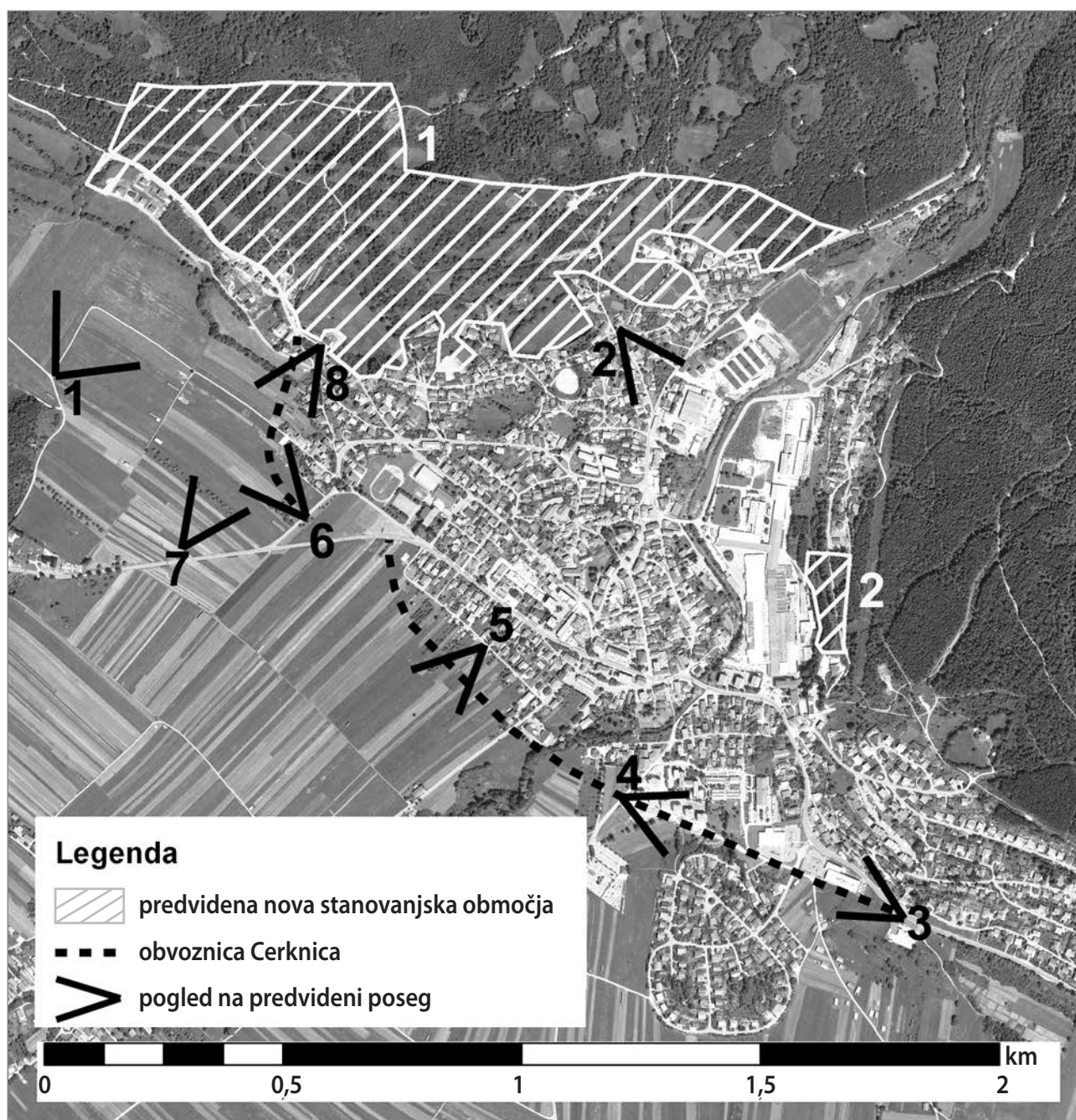
Med obravnavanimi okolijskimi poročili smo izbrali okolijsko poročilo za Občinski prostorski načrt občine Cerknica in vzporedno izvedli svojo presojo za segment krajina. Pri izdelavi okolijskega poročila smo se držali vsebine, kot je določena z zakonodajo. Pri testni CPVO je bila največja pozornost posvečena ugotavljanju vplivov plana na krajino z različnimi metodami. Analiza okolijskih poročil in intervju sta pokazala, da bi bilo pri obravnavanju krajine treba uporabiti metode določanja vplivov, ki vključujejo GIS-modeliranje in grafične simulacije predvidenih posegov. Vplive predvidenih posegov na krajino smo določili s pomočjo obeh metod in preverili njuno kompatibilnost. Ocene vplivov so v skladu z Uredbo o okolijskem poročilu (Ur. l. RS, št. 73/2005) razvrščene v velikostne razrede od A (ni vpliva oziroma je pozitiven) do E (vpliv je uničujoč). Na koncu smo primerjali med seboj ocene vplivov posegov na krajino, dobljenih z eno in drugo metodo.

4.1 Fotografske simulacije

Izdelava fotografskih simulacij je kvalitativna metoda za ugotavljanje vplivov posegov na krajino. Z grafičnimi prikazi predvidenih posegov smo želeli dobiti predstavo o tem, kaj pomeni določen poseg v krajini. Kadar je lokacija izvedbe že predvidena, je mogoče s fotomontažami prikazati različne alternative za tehnološko izvedbo posega. Primerjavo fotomontaž alternativ lahko uporabljamo za razvrščanje v razrede z ocenami in za določanje omilitvenih ukrepov. Merila in kazalniki pri fotografskih simulacijah predvidenih posegov so:

- spreminjanje območij in prvin prepoznavnosti krajine;
- spreminjanje območij večje krajinske pestrosti;
- sprememba kakovost krajinske slike;
- spreminjanje varovanih območij: krajinskih parkov, regijskih parkov;
- spreminjanje območij s posebnim pomenom (izjemne krajine, območja kompleksnega varstva kulturne dediščine v odprtem prostoru).

Pri tej metodi razredi ocen niso opisni, temveč so prikazani s »tipičnim« primerom na fotomontaži. Ti primeri predstavljaja-



Slika 1: Shema predvidenega širjenja stanovanjskih območij in gradnje obvoznice s prikazom pogledov, za katere so bile pripravljene grafične simulacije predvidenih posegov (vir: GURS, 2010).

jo, kako bi bil izveden poseg, ki je ocenjen z oceno A (vpliva ni ali je pozitiven), kako poseg z oceno B (vpliv ni bistven) in tako dalje. Nato je tista različica posega, ki bo najverjetneje izvedena, prikazana s fotomontažo. Ocena je posegu pripisana na podlagi primerjave te fotomontaže z vzorčnimi primeri. Ocenjevanje vplivov s pomočjo fotografskih simulacij poteka tako, da so posegi, za katere se ocenjuje vpliv na krajino, razdeljeni glede na svoj položaj v prostoru. Na posnetku ortofoto sta najprej shematsko prikazana lokacija posega in njegov predvideni obseg, prikazan je tudi pogled na lokacijo, uporabljen za fotomontažo posega, kar je prikazano na sliki 1.

Nato je prikazana fotomontaža predvidenega posega v tlorisu, kjer je to smiselno, sledita pa še fotografija trenutnega stanja (slika 2a) in simulacija v perspektivi (slika 2b). Besedilo podaja primerjavo obstoječega in predvidenega stanja ter oceno vpliva posega na krajino.

Primer ocene:

Ocena vpliva širjenja stanovanjskega območja 1 na krajino

Gradnja stanovanjskih hiš ni predvidena na območjih s posebno simbolno vrednostjo, prav tako ne na območjih izjemnih krajin. Krajinska pestrost na obravnavanem območju je srednja. Zaradi predvidene gradnje bo prišlo do poškodb nekaterih značilnih krajinskih vzorcev in prvin – vrtače, namenjene košnji, bodo pozidane. Krajinska slika bo zaradi širitve stanovanjskega območja bistveno in dolgoročno spremenjena – bistveno se bodo spremenile pomembne morfološke značilnosti območja. Zaradi predvidenega posega bo močno spremenjena tudi naravna ohranjenost prostora. Predvideni poseg je tudi v nasprotju s smernicami za varovanje in ure-

janje cerkniškega območja, območja Velike Notranjske planote in Snežnika z Javorniki (Marušič idr., 1988b), saj te zahtevajo preprečevanje pobočne pozidave strmih, vidno izpostavljenih leg, ki so zdaj v kmetijski rabi ali jih prekriva gozd, ohranjanje tipa senošetne krajine, ki postopoma prehaja v gozd, ter preprečevanje posegov, ki bi lahko uničili značilne kraške oblike, na primer vrtače in druge depresije.

D – vpliv je bistven

4.2 Modeli ranljivosti

Z modeli ranljivosti krajine zaradi določenih dejavnosti smo ugotavljali, kje je krajina zaradi predvidene dejavnosti bolj ranljiva in kje manj. S pomočjo te metode smo občino razdelili na območja, ki spadajo v enega od petih razredov ranljivosti – od tistih z največjo ranljivostjo krajine zaradi posega (z oceno 5) do tistih z najmanjšo (z oceno 1). Na podlagi tega, kolikšen delež površine posega, predvidenega s planom, se nahaja na območjih z določenimi ocenami ranljivosti, je posegom pripisana ocena njihovega vpliva na krajino. S pomočjo modelov ranljivosti lahko v prostoru iščemo lokacije, na katerih bo vpliv posega na krajino najmanjši, kar pripomore k prostorski optimizaciji plana. Tako kot pri fotomontažah so kazalniki pri modelih ranljivosti prvine in območja prepoznavnosti, naravne vrednote (krajinski parki in spomeniki oblikovane narave), kulturna dediščina (kulturne krajine, spomeniki vrtnoarhitekturna dediščina) in izjemne krajine, upoštevana je tudi vidnost predvidenega posega. Vsakemu od teh območij je pripisana ocena, nato pa so podatki s pomočjo matrik kombinirani med seboj. Rezultat je model ranljivosti krajine zaradi predvidenega posega, v katerem so površine v občini Cerknica razdeljene v pet razredov: od območij, na katerih



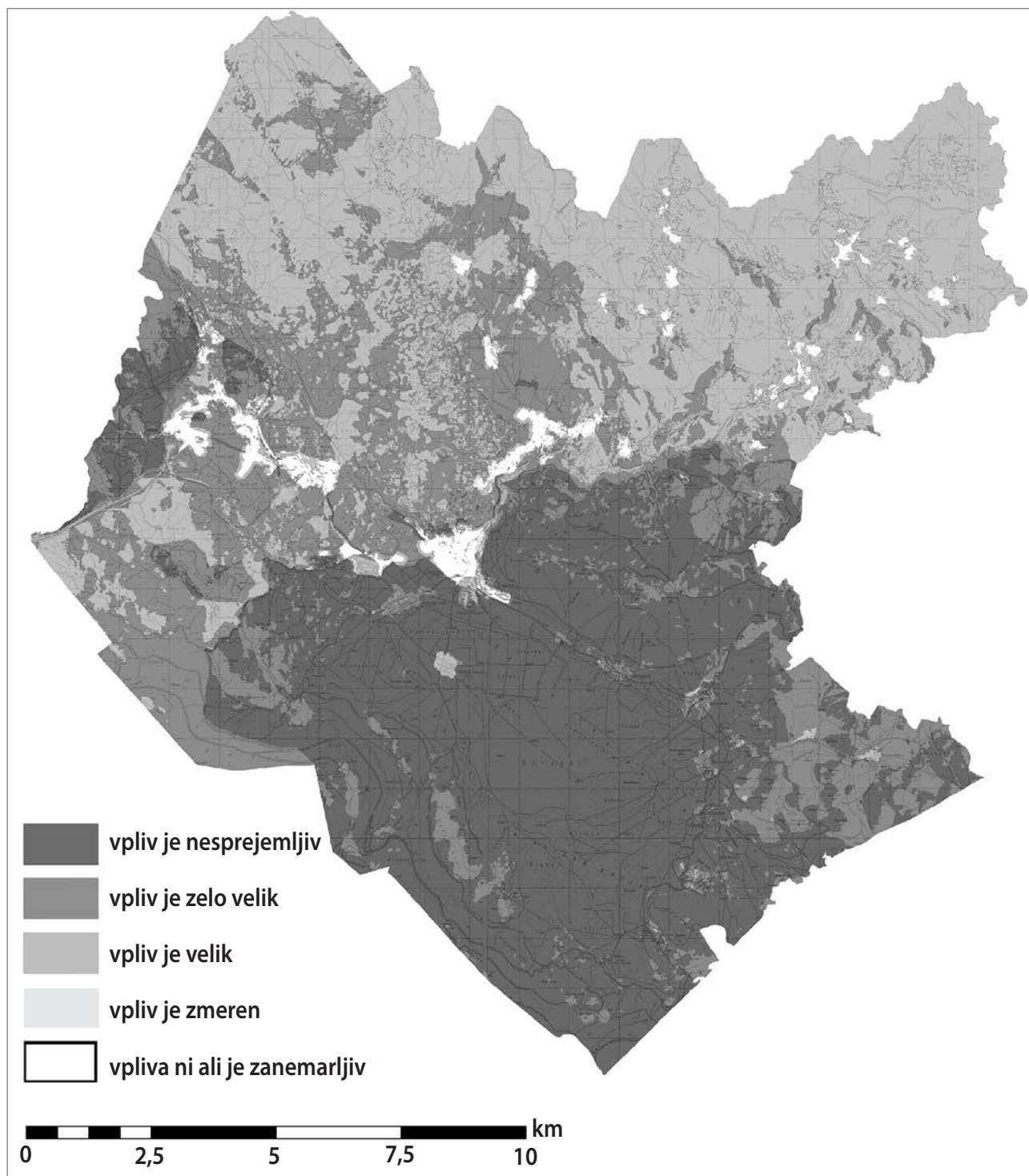
Slika 2: (a) trenutno stanje – leto 2010; (b) grafična simulacija predvidene širitve stanovanjskega območja (foto: Maruša Matko)

je vpliv posega na krajino zanemarljiv (ocena 1), do tistih, na katerih njegov vpliv ni sprejemljiv. Ker se je pri ocenjevanju vplivov predvidenih posegov na krajino s pomočjo fotomontaž izkazalo, da na krajino najbolj negativno vplivata širjenje poselitve in gradnja cest, smo s pomočjo računalniškega programa ProVal (ProVal2000 ..., 1999) izdelali modela ranljivosti krajine zaradi izvedbe teh posegov.

Merila:

Ranljivejša so zemljišča:

- na vidno izpostavljenih, visokih, strmih legah in slemen-skih območjih (Marušič idr., 1998b),
- z veliko krajinsko pestrostjo,
- s prepoznavnimi krajinskimi vzorci,
- izjemne krajine, krajinski parki, dediščinske kulturne kra-jine, območja nacionalne prepoznavnosti krajine.



Slika 3: Karta ranljivosti krajine zaradi širjenja poselitve v občini Cerknica (vir: GURS, 2010; Ministrstvo za kulturo, 2010; MKGP, 2010; MOP, 2010)

Poleg tega je treba upoštevati tudi smernice za varovanje za cerkniško območje (Marušič idr., 1998b), ki priporočajo omejevanje poselitvenih območij – usmerjanje poselitve v obstoječa naselja in oblikovanje jasnih robov naselij.

Za ocenjevanje vplivov smo karto ranljivosti v GIS prekrili s karto načrtovanih posegov, da smo ugotovili, kolikšen delež površine posegov je v območjih z največjo ranljivostjo. Posameznim posegom so ocene njihovih vplivov na krajino pripisane glede na obseg njihove površine, ki sega na območja, ki imajo v modelu ranljivosti oceno 4 (vpliv je zelo velik) ali 5 (vpliv ni sprejemljiv).

4.3 Rezultati testnega preizkusa metode

S pomočjo fotomontaž in z modeli ranljivosti smo ocenjevali, kakšni so vplivi na krajino petnajstih različnih posegov, predvidenih z OPN za občino Cerknica. Na splošno se je izkazalo, da je s stališča varstva ustrežnejša metoda z modelom ranljivosti, saj je bilo z njo za šest posegov ugotovljeno, da je njihov vpliv na krajino bistven in zato njihova izvedba ni smiselna, medtem ko je bilo to s fotomontažami ugotovljeno za tri posege. V devetih primerih smo z obema metodama dobili enako oceno vpliva na krajino, v šestih primerih pa so se dobljene ocene med seboj razlikovale. Pri tem gre za posege z manjšo površino – za tri manjša območja, namenjena pozidavi, in za oba odseka obvoznice Cerknica. Le območje 6 na Rakeku je po površini večje (zavzema približno 26 ha). Pri treh stanovanjskih območjih je bil vpliv na krajino, dobljen z modelom ranljivosti, bistven, medtem ko so istim območjem fotografske simulacije pripisale oceno C (nebistven vpliv zaradi

izvedbe omilitvenih ukrepov). Pri območju 3 v Begunjah je bil večji vpliv ugotovljen s fotomontažami (ocena C), model pa je temu območju pripisal oceno A (vpliva ni ali je pozitiven). Pri odseku A obvoznice Cerknica je model ranljivosti pokazal, da je njegov vpliv na krajino bistven, medtem ko je bilo s fotomontažami ugotovljeno, da vpliv ob izvedbi omilitvenih ukrepov ni bistven. Pri odseku B je bilo prav obratno.

5 Razprava in sklepi

Plani, ki jih obravnavajo celovite presoje, se lahko med seboj močno razlikujejo. Zakonodaja, ki ureja postopek priprave CPVO, pušča izdelovalcem okolijskih poročil veliko svobode pri izbiri metod za določanje vplivov obravnavanih planov ali programov na posamezne okolijske sestavine. Kljub temu je nabor metod, ki so bile uporabljene za ugotavljanje vplivov na krajino v obravnavanih okolijskih poročilih, razmeroma majhen. Analiza okolijskih poročil je pokazala, da se metodologija presojanja vplivov na krajino razlikuje glede na tip obravnavanega plana oziroma programa. Pri programih, pri katerih posegi v prostor še niso natančno opredeljeni, se za določanje vplivov na krajino uporablja ekspertno mnenje – napovedi oziroma opisi predvidenega stanja ob izvedbi programa. Pri planih, pri katerih so posegi že opredeljeni in njihove lokacije določene, pa izdelovalci okolijskih poročil največkrat uporabljajo prekrivanje kart predvidenih posegov s kartami območij s posebnim pravnim statusom (npr. s spomeniki kulturne dediščine, krajinskimi parki itd.). Pri tem se kaže, da je poznavanje dejanskega stanja na območju, v katero bo posamezen poseg umeščen, v večini primerov pomanjkljivo, kajti izjemne krajine, območja prepoznavnosti in posebnosti v krajini na lokalni

Preglednica 1: Primerjava ocen vplivov, pridobljenih s pomočjo fotomontaž in z modeli ranljivosti

Območje	Površina (ha)	Ocena s fotomontažo	Ocena z modelom ranljivosti
Begunje – območje 1	19,09	C	C
Begunje – območje 2	0,01	B	B
Begunje – območje 3	0,007	C	A
Begunje – območje 4	0,01	C	C
Begunje – območje 5	0,004	C	C
Cerknica – območje 1	46,98	D	D
Cerknica – območje 2	1,69	C	D
Cerknica – obvoznica A	/	C	D
Cerknica – obvoznica B	/	D	C
Rakek – območje 1	0,01	C	D
Rakek – območje 2	0,05	C	C
Rakek – območje 3	0,03	C	C
Rakek – območje 4	14,93	D	D
Rakek – območje 5	0,02	C	C
Rakek – območje 6	25,78	C	D

ravni (na primer živice in omejki, pasovi obvodne vegetacije, izraziti gozdni robovi in podobno), ki nimajo pravnega statusa, po navadi niso upoštevani. Modeli ranljivosti ta območja sicer vključujejo, vendar se za ugotavljanje vplivov na krajino v okviru CPVO uporabljajo le v redkih primerih.

Ocenjevanje vplivov posegov na krajino s pomočjo fotografskih simulacij in modelov ranljivosti je pokazalo, da je model zaradi načina kombiniranja meril s stališča varstva ustreznejši kot metoda s fotomontažami. Merila za ocenjevanje vplivov so bila pri obeh metodah enaka, vendar smo jih kombinirali na različna načina. Pri fotografskih simulacijah smo preverjali vsako merilo posebej, medtem ko so bila merila pri modelih ranljivosti že vključena v model in kombinirana med seboj s pomočjo matrik. Do največjih razlik med ocenami, dobljenimi z eno in drugo metodo, je prišlo pri posegih, ki so po površini manjši. V teh primerih lahko pri modelih ranljivosti že minimalni premiki v prostoru pomenijo spremembo ocene, prikaz izvedbe posega v prostoru pa lahko da popolnoma drugačno oceno. To se je potrdilo pri treh območjih, namenjenih stanovanjski gradnji, in pri obeh odsekih obvoznice. Zato se je za linijske posege in območja z manjšo površino kot ustreznejša izkazala metoda s fotografskimi simulacijami. Delež površin posega na ranljivem območju je lahko tik pod mejno vrednostjo, vendar je lahko ocena vpliva, pridobljena s pomočjo fotomontaže, višja. Tak primer je območje 3 v Begunjah, ki je pri modelu ranljivosti zaradi neposredne bližine obstoječe poselitve in zaradi lege na ravnini dobilo oceno A – vpliva ni ali je pozitiven. Fotomontaža je pokazala, da je širitev kljub ravninski legi močno vidno poudarjena, saj je umeščena na obdelovalne površine tik za obstoječimi hišami. S pomočjo simulacije smo ugotovili tudi, da predvideni poseg ni bistven, če se izvede omilitvene ukrepe – zasaditev po vzoru visokodebelnih sadovnjakov, kar omogoča ohranjanje tradicionalnih krajinskih vzorcev in zakrivanje vidno izpostavljenih novih gradenj. Druga težava pri ugotavljanju vplivov s pomočjo modelov ranljivosti je natančnost podatkov. Nekateri podatki (prepoznavnosti krajin na nacionalni ravni) niso bili posodobljeni (zaradi neupoštevanja območja prepoznavnosti pri planiranju v preteklosti je del območja, čez katero je predviden potek odseka A obvoznice Cerknica, razvrednoten). Izkazalo se je, da je zaradi nenehnega spreminjanja krajine nujno potrebno temeljito poznavanje dejanskega stanja na terenu.

Pri metodi s fotografskimi simulacijami se je izkazalo, da je zelo pomembna izbira fotografije območja, na katerem bo projekt izveden. Edini primer večjega območja, na katerem je bila predvidena stanovanjska gradnja in na katerem sta se ocenili, dobljeni z obema metodama razlikovali, je bilo območje 6 na Rakeku, kjer zaradi različnih dejavnikov (bližina ceste, obstoječa vegetacija) fotografija območja ni zajemala dovolj širokega zornega kota, zaradi česar je po vsej verjetnosti prišlo do odstopanj.

Izkazalo se je, da se metodi med seboj dopolnjujeta, zato bi ju bilo treba pri ugotavljanju vplivov predvidenih posegov na krajino kombinirati. Izdelava modelov ranljivosti krajine zaradi predvidenih dejavnosti bi morala biti vključena že v zgodnje faze priprave plana. Tako bi dobili potencialne lokacije za umestitev posegov. Vpliv posegov na posamezne lokacije bi bilo nato treba preveriti še s fotografskimi simulacijami, ki bi prav tako pomagale poiskati tehnološko najustreznejšo rešitev oziroma določiti omilitvene ukrepe. S tem bi omogočili prostorsko in tehnološko optimizacijo plana, CPVO pa ne bi pomenila le njegove potrditve.

V okoljskem poročilu za OPN Občine Cerknica je bilo ugotovljeno, da vpliv izvedbe predvidenih posegov na krajino ob izvedbi omilitvenih ukrepov ni bistven, medtem ko je bilo pri testni metodi za več posegov ugotovljeno, da je njihov vpliv na krajino bistven. Pri ugotavljanju vplivov na krajino smo se osredotočili predvsem na širjenje stanovanjskih površin, ki je bilo v predlogu OPN zastavljeno zelo velikopotezno. Postavlja se vprašanje, ali sploh obstajajo potrebe po tako obsežni širitvi poselitve, zato je na tem mestu treba poudariti pomen upoštevanja (demografskih) trendov in potreb prebivalstva v začetnih fazah priprave razvojnih dokumentov.

.....
 Maruša Matko
 Begunje pri Cerknici, Slovenija
 E-pošta: marusa.matko@gmail.com

Mojca Golobič
 Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo, Ljubljana, Slovenija
 E-pošta: mojca.golobic@bf.uni-lj.si

Viri in literatura

Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje. Uradni list Evropske unije, L. 197/30.

Geodetska uprava RS. (2010): *Kartografsko gradivo občine Cerknica*. Izpis iz baze podatkov. Ljubljana.

Habjan, J. (2010): *Celovita presoja vplivov na okolje* (osebni vir, 12. 10. 2010).

Harmel, M. (ur.) (2005): *Okoljsko poročilo za Občinski lokacijski načrt za območje proizvodne cone Želodnik*. Domžale, Oikos, d. o. o.

Harmel, M. (ur.) (2008): *Okoljsko poročilo za Izvedbeni prostorski načrt Mestne občine Ljubljana*. Domžale, Oikos, d. o. o.

Hrabar, M. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo za celovito presojo vplivov na okolje instrumenta predpristopne pomoči Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Hrvaška 2007–2013*. Domžale, Oikos, d. o. o.

Hrabar, M. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo v okviru Celovite presoje na okolje za Program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Madžarska 2007–2013 v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja*. Domžale, Oikos, d. o. o.

Jankovič, K. (ur.) (2008): *Okoljsko poročilo za Občinski prostorski načrt občine Idrija*. Ljubljana, Ljubljanski urbanistični zavod, d. d., in Aquarius, d. o. o.

- Juvančič, L. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo za Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*. Domžale, Biotehniška fakulteta in Orbicon.
- Kaliopa iObčina. (2010): *Spletni GIS portal občine Cerknica*. Dostopno na: <http://gis.iobcina.si/gisapp/Default.aspx?a=Cerknica> (november 2010).
- Kamenšek, N. (ur.) (2009): *Okoljsko poročilo za Občinski podrobni prostorski načrt za smučarsko tekaški poligon na Rogli*. Ljubljana, Aquarius, d. o. o.
- Kejžar, I. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo za Občinski podrobni prostorski načrt za kamnoloma Rodež in Perunk*. Domžale, Ipsum, d. o. o.
- Kobe, U. (ur.) (2009): *Okoljsko poročilo za Občinski prostorski načrt občine Gorje*. Ljubljana, Bureau veritas, d. o. o.
- Kolar Planinšič, V. (2010): *Celovita presoja vplivov na okolje* (osebni vir, 12. 10. 2010).
- Kontič, B., Marušič, I., Rakovec, J., Koblar, J., Kos, D., Polič, M., idr. (2000): *Trajnostno regionalno razvojno načrtovanje: zbornik rezultatov projekta*. Ljubljana, Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
- Lenardič, M. (2010): *Celovita presoja vplivov na okolje* (osebni vir, 12. 10. 2010).
- Marušič, J., Ogrin, D., Jančič, M., Bartol, B., in Prem, M. (1998a): *Regionalna razdelitev krajinskih tipov v Sloveniji: Metodološke osnove*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor RS, Urad RS za prostorsko planiranje.
- Marušič, J., Ogrin, D., Jančič, M., in Hudoklin, D. (1998b): *Regionalna razdelitev krajinskih tipov v Sloveniji: Kraške krajine notranje Slovenije*. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor RS, Urad RS za prostorsko planiranje.
- Marušič, J. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo za Strategijo prostorskega razvoja občine Ig*. 2007. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo.
- Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (2010): *Kataster dejanske rabe kmetijskih zemljišč (RABA)*. Izpis iz baze podatkov. Ljubljana.
- Ministrstvo RS za kulturo (2010): *Register nepremične kulturne dediščine*. Izpis iz baze podatkov. Ljubljana.
- Ministrstvo RS za okolje in prostor. Agencija Republike Slovenije za okolje. (2010): *Območja in točke naravnih vrednot*. Izpis iz baze podatkov. Ljubljana.
- Mlakar, A. (2006a): *Analiza ranljivosti prostora kot izhodišče izvedbe celovite presoje vplivov na okolje*. V: Perko D. in sod. (ur.): *Geografski informacijski sistemi v Sloveniji 2005–2006*, str. 169–176. Ljubljana, Založba ZRC.
- Mlakar, A. (ur.) (2006b): *Okoljsko poročilo za celovito presojo vplivov na okolje državnega lokacijskega načrta za ureditev oskrbe s pitno vodo slovenske Istre in zalednega kraškega območja*. Gradivo po reviziji. Ljubljana, Ljubljanski urbanistični zavod, d. d., Aquarius, d. o. o.
- Mlakar, A. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo za celovito presojo vplivov na okolje državnega lokacijskega načrta za daljnovid 2 x 110 kV Polje – Vič*. Gradivo po reviziji. Ljubljana, Ljubljanski urbanistični zavod, d. d., Aquarius, d. o. o.
- Okoljsko poročilo splošnega načrta državnega programa gospodarjenja z mineralnimi surovinami*. (2007): Ljubljana, Geološki zavod Slovenije.
- Okoljsko poročilo za Načrt ureditve kobilarne Lipica*. (2008): Ljubljana, ZRC SAZU.
- Okoljsko poročilo za Občinski prostorski načrt Mestne občine Novo mesto*. (2008): Ljubljana, Chronos, d. o. o.
- Okoljsko poročilo za Občinski prostorski načrt občine Cerknica. Presoja sprejemljivosti vplivov izvedbe OPN Cerknica na varovana območja narave*
- SCI Kozje stene pri Slivnici, SCI Javorniki – Snežnik, SCI Notranjski trikotnik, SCI Krmsko hribovje – Menišija, SCI Kočevsko, SPA Snežnik – Pivka, SPA Cerkljsko jezero, SPA Planinsko polje, Notranjski regijski park in Krajinski park Rakov Škocjan*. (2010): Domžale, Oikos, d. o. o.
- Okoljsko poročilo za Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih ureditvenih pogojev za območje Občine Podlehnik*. (2007): Bled, Marbo, d. o. o.
- Okoljsko poročilo za Operativni program oskrbe s pitno vodo za obdobje od 2007 do 2015*. (2007): Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor.
- Okoljsko poročilo za Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. (2007): Domžale, Oikos, d. o. o.
- Okoljsko poročilo za Program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Italija 2007–2013. Različica, dopolnjena na osnovi pripomb neodvisnega slovenskega revizorja in pripomb v okviru posvetovanj*. (2007): Benetke, Greta associati in MK projekt.
- Okoljsko poročilo za prostorske izvedbene pogoje na območju poslovno-industrijske cone Cikava*. 2009: Ljubljana, Chronos, d. o. o.
- ProVal2000 v1.1.0.6, gis modeller, © 1999–2001, Realis d. o. o., Dioptra d. o. o., MOP-GIC.
- Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje*. Uradni list Republike Slovenije, št. 73/2005. Ljubljana.
- Zakon o varstvu okolja*. Uradni list Republike Slovenije, št. 39/2006. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja*. Uradni list Republike Slovenije, št. 70/2008. Ljubljana.
- Zupančič, T. (ur.) (2007): *Okoljsko poročilo za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj–Koper in mejo z republiko Avstrijo*. Končno poročilo – v revizijo. Ljubljana, Imos Geateh, d. o. o.

Andrej Gulič

Umestitev nove železniške povezave v čezmejni prostor Pomurske regije: presoja socio-ekonomskih vplivov

Presoja socio-ekonomskih vplivov (Socio-economic impact assessment – SEIA) je vse bolj uporabljano orodje za ugotavljanje mogočih sedanjih in prihodnjih socialnih in ekonomskih vplivov predlaganih infrastrukturnih in ostalih razvojnih projektov ter za pripravo ustreznih politik in ukrepov, s katerimi se ugotovljeni negativni vplivi odpravljajo oz. blažijo, pozitivni socialni in ekonomski vplivi pa učinkovito izkoriščajo za blagor skupnosti, v kateri naj bi se prostorsko umestil(i) načrtovani projekt(i). Presoje socio-ekonomskih vplivov v Sloveniji niso zakonsko obvezne, zato je njihova uporaba odvisna od vsebine in narave konkretnih razvojnih projektov ter tudi od projektnih zahtev njihovih naročnikov. V članku predstavljamo končne rezultate delne presoje socio-ekonomskih vplivov umestitve nove železniške povezave v prostor Pomurske regije na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota. Presoja je bila opravljena v okviru projekta »Študija izvedljivosti vzpostavitve železniške infrastrukture do novega V. koridorja na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota« (PNZ, IBK et al., 2012), v okviru katere je avtor članka opravil socio-ekonomsko presojo. V članku predstavljamo:

- evropski in slovenski razvojni okvir na področju vzpostavljanja manjkajočih čezmejnih (regionalnih) železniških povezav;
- prostorski kontekst, v okviru katerega je bila izvedena presoja socio-ekonomskih vplivov;
- metodološki okvir presoje;
- nekatere sintezne ugotovitve, ki označujejo sedanje stanje na širšem in ožjem območju presoje;
- rezultate delne SWOT-analize primernosti vzpostavitve nove železniške infrastrukture na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota;
- rezultate presoje socio-ekonomskih vplivov posameznih potekov koridorjev nove železniške infrastrukture na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota.

Ključne besede: presoja socio-ekonomskih vplivov, transportni koridorji, železniška povezava, Bad Radkersburg, Murska Sobota

1 Uvod

V Evropski uniji obstajata odločnost in zavezanost spodbujati prihodnji razvoj konkurenčnih in trajnostnih prometnih povezav ter infrastrukture. V tem okviru izstopa zlasti poudarjanje pomena razvoja sodobne železniške infrastrukture, s posebnim poudarkom na (ponovnem) vzpostavljanju manjkajočih čezmejnih povezav. To dejstvo potrjujejo pomembni razvojni in drugi dokumenti Evropske unije (v nadaljevanju: EU), ki se v svojih ciljnih in usmeritvah zavzemajo za:

- čezmejno usklajevanje podjetniško usmerjenih projektov »od spodaj navzgor«, kot so koridorji za železniški tovorni promet in zeleni koridorji (Komisija Evropskih skupnosti, 2009);
- razvoj integriranega evropskega železniškega trga (Evropska komisija, 2011);
- osredotočanje na dokončanje manjkajočih povezav (zlasti čezmejnih odsekov in ozkih grl/obvoznic) in za izboljšanje obstoječe infrastrukture (prav tam);
- pripravo nabora regionalnih čezmejnih železniških pove-

zav, ki so bile odstranjene ali zapuščene, zlasti tistih, ki bi se lahko povezale s TEN-T (Evropski parlament, 2009);

- izgradnjo in širitev /.../ železniškega omrežja /.../, ki je izredno pomembno za obmejne regije, vključno z odpravljanjem manjkajočih povezav med regionalnimi/nacionalnimi in vseevropskimi prometnimi osmi in omrežji (Association of European Border Regions – AEER, 2009).

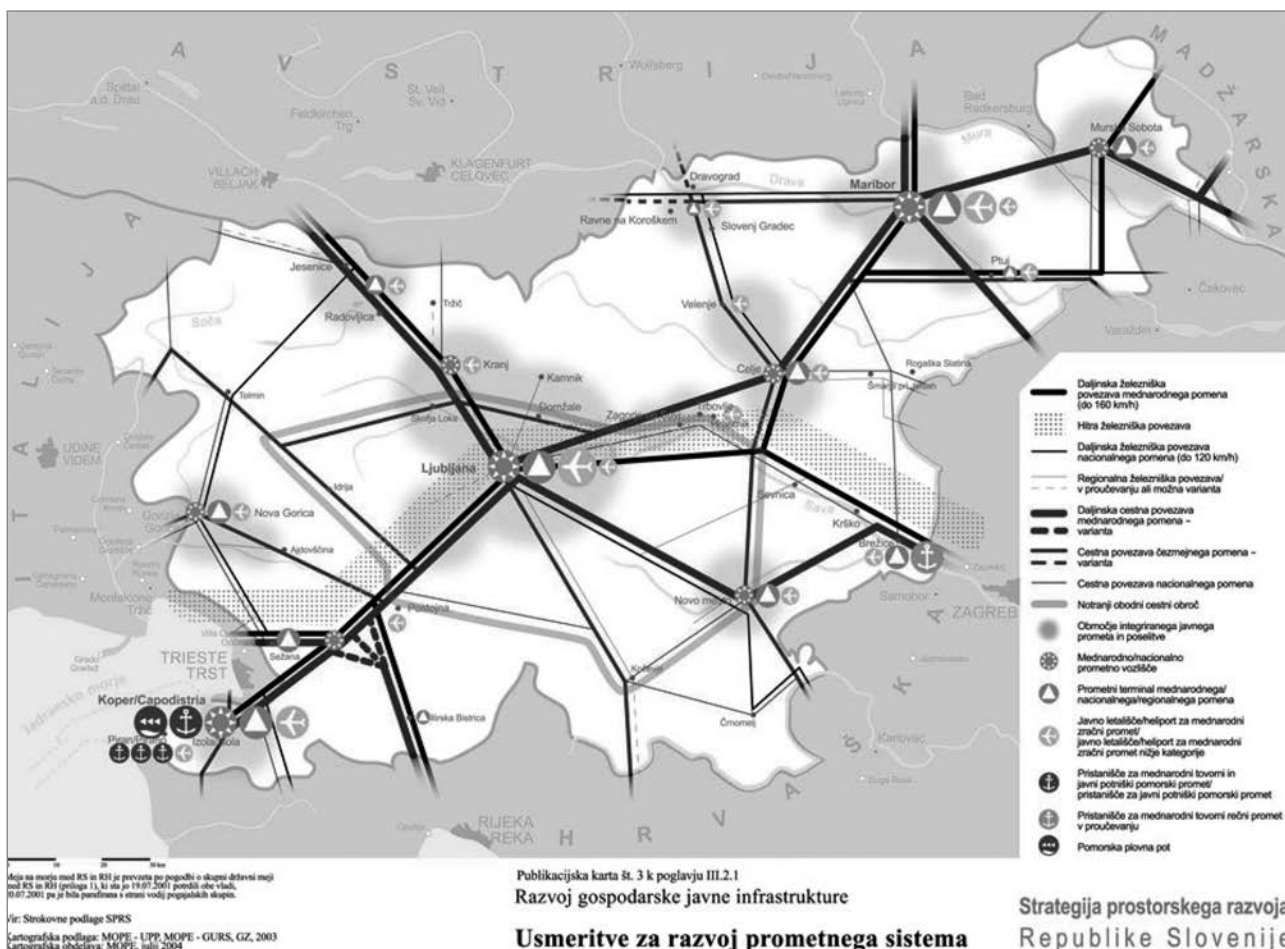
Podobne usmerjenosti in razvojne naravnosti ni mogoče zaznati v okviru dolgoročnih razvojnih dokumentov, ki usmerjajo prihodnji razvoj prometnega sistema in v okviru njega še posebej razvoj železniškega sistema/infrastrukture v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS). Še posebej je to značilno za območje Pomurske regije, ki je obenem najmanj razvita slovenska statistična/razvojna regija. V omenjeni regiji so bile namreč v polpretekli zgodovini opuščene nekatere pomembne regionalne železniške proge, ki so povezovale regijo s sosednjimi čezmejnimi območji v Avstriji in na Madžarskem. Tukaj imamo

v mislih železniški povezavi Ljutomer–Gornja Radgona–Bad Radkersburg–Lipnica in Lendava–Redics.

Tako npr. v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004; v nadaljevanju: SPRS) niso predlagane možnosti ponovne vzpostavitve omenjenih železniških povezav, čeprav sta na kartografski predstavitvi usmeritev za razvoj prometnega sistema (slika 1) omenjeni povezavi – sicer precej blede in neizrazito – podaljšani čez državno mejo v smeri obeh omenjenih čezmejnih mest. Tudi že precej zastarel, vendar še vedno veljaven, nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture (Državni zbor RS, 1996) ne predvideva ponovnega povezovanja Gornje Radgone in Bad Radkersburga z opuščeno železniško povezavo. Predvideva pa izgradnjo nove regionalne proge od Lendave do mejnega prehoda Dolga vas (in naprej do Redicsa na Madžarskem).

Prihodnji dolgoročni razvoj železniške infrastrukture v Sloveniji opredeljuje novi nastajajoči nacionalni program (Republika Slovenija, Ministrstvo za promet, 2011) v katerem so opredeljeni konceptualna zasnova in cilji razvoja javne železniške infrastrukture do leta 2030 oz. do njihove dokončne uresničitve.

Iz omenjenega programa je razvidno, da država v obdobju do leta 2030 in v poznejšem obdobju – kljub opredeljenim širšim ciljem (harmonizacija z omrežjem EU, izboljšanje medregijske povezanosti) – ne predvideva naložb v omrežje regionalnih prog v Pomurski regiji. Obenem tudi opušča v veljavnem nacionalnem programu razvoja slovenske železniške infrastrukture predvideno izgradnjo regionalne proge od Lendave do mejnega prehoda Dolga vas (in naprej do Redicsa na Madžarskem) in ne predvideva možnosti za vzpostavitev neposredne železniške povezave v smeri Murska Sobota–Gornja Radgona–Bad Radkersburg. Na ta način na programski oz. strateško-načrtovalski ravni aktivno prispeva k poglobljanju prometne izolacije Pomurske regije, slabitvi prometnovozliščnega položaja Murske Sobotne kot središča Pomurske regije, zmanjševanju možnosti za izboljšano trajnostno prometno mobilnost znotraj regije, slabšanju pogojev za harmonizacijo in zagotovitev interoperabilnosti regionalnega železniškega omrežja z železniškimi omrežji sosednjih držav Avstrije, Madžarske in Hrvaške. Čeprav sta odpravljanje »ozkih grl« in optimizacija zmogljivosti čezmejnih regionalnih prometnih – v našem primeru železniških – povezav zelo pomembna za izboljšanje učinkovitosti potniškega in tovornega prometa znotraj enotnega evropskega trga.



Slika 1: Usmeritve za razvoj prometnega sistema – Strategija prostorskega razvoja Slovenije (vir: MOPE, 2004)

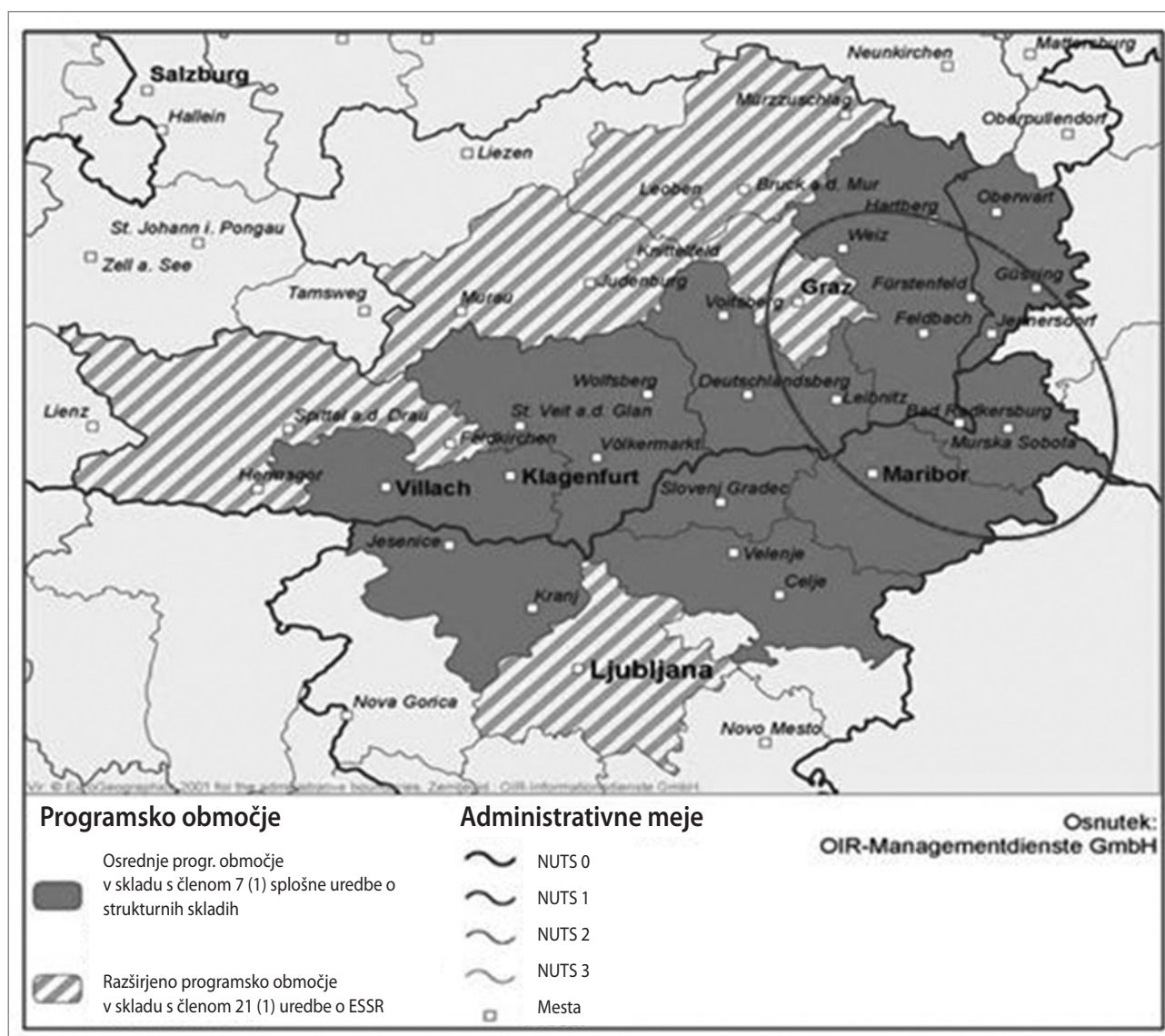
V nasprotju s predstavljenimi nacionalnimi strateškimi razvojnimi dokumenti pa Regionalni razvojni program Pomurske regije za obdobje 2007–2013 (RRA Mura, 2007) poudarja problem neobstoja čezmejnih železniških povezav, to je železniške povezave Lendave in Redicsa na Madžarskem ter železniške povezave Murske Sobote in Bad Radkersburga v Avstriji. V okviru programa »Dograjevanje učinkovitejše ter za uporabo vzdržnejše naravnane prometne infrastrukture« predvideva ukrepe, s katerimi bi bile načrtovane in izvedene manjkajoče železniške proge ter načrtovan in izgrajen intermodalni regionalni prometni terminal.

V opisanem kontekstu ter v okviru Operativnega programa Slovenija-Avstrija 2007–2013 je bil izveden projekt »Študija izvedljivosti vzpostavitve železniške infrastrukture do novega V. koridorja na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota« (PNZ, IBK et al., 2012). Cilj študije izvedljivosti je preučitev in ocena mogočih koridorskih variant umestitve

železniške infrastrukture v smeri Bad Radkersburg–Murska Sobota. Študija vsebuje številne delovne pakete, ki vključujejo: okvirno določitev investicijske vrednosti novih infrastrukturnih povezav, študijo obratovanja, ekonomsko in finančno analizo, tržno raziskavo, analizo geoloških in hidroloških pogojev, analizo tržnih potencialov nove proge, študijo trasiranja proge in študijo izvedljivosti štirih mogočih koridorskih variant. Avtor članka je kot predstavnik Urbanističnega inštituta RS v okviru omenjene študije opravil socio-ekonomsko raziskavo, ki je strokovni temelj članka (Gulič, 2012).

2 Prostorski kontekst

Prostorski kontekst, v okviru katerega izvajamo presojo socio-ekonomskih vplivov mogočih koridorskih variant umestitve železniške infrastrukture v smeri Bad Radkersburg–Murska Sobota, zajema tri analitična območja: najširše vplivno



Slika 2: Širše vplivno območje (čezmejna regija; vir: OIR, UIRS, 2012)

območje, ki vključuje EU, Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo; širše vplivno območje, ki vključuje avstrijsko Štajersko ter Podravsko in Pomursko regijo in smo ga poimenovali čezmejna regija (slika 2), ter ožje vplivno območje – v okviru katerega je osredotočena presoja socio-ekonomskih vplivov in ki se nanaša na čezmejni prostor med Bad Radkersburgom in Mursko Soboto, ki vključuje tudi nekatera pomembnejša naselja v tem delu Pomurske regije (Gornjo Radgono, Radence in Tišino; slika 3).

3 Metodološki okvir

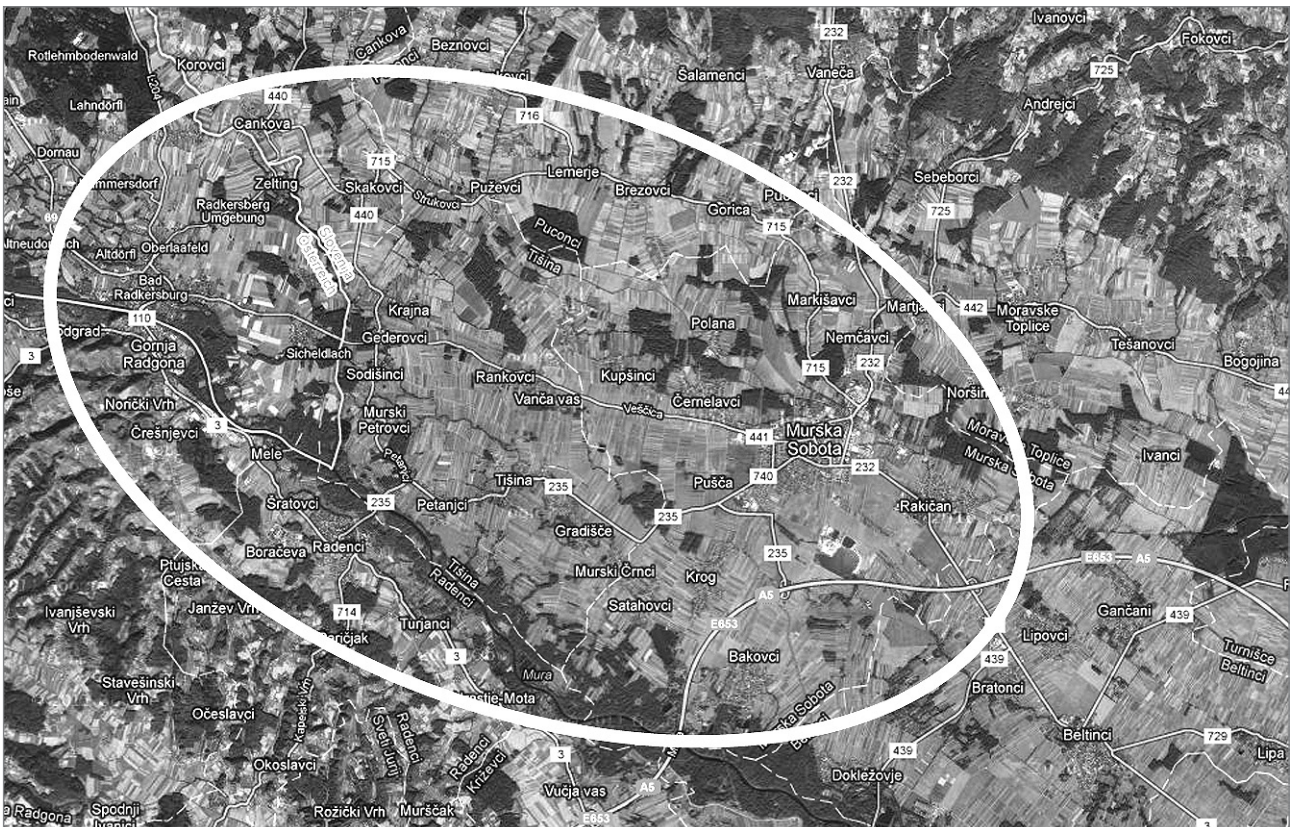
Presoja socio-ekonomskih vplivov (Socio-economic impact assessment – SEIA) je vse bolj uporabljano orodje za ugotavljanje mogočih sedanjih in prihodnjih socialnih in ekonomskih vplivov predlaganih infrastrukturnih in ostalih razvojnih projektov ter za pripravo ustreznih politik in ukrepov, s katerimi se ugotovljeni negativni vplivi odpravljajo oz. blažijo, pozitivni socialni in ekonomski vplivi pa učinkovito izkoriščajo za blagor skupnosti, v kateri naj bi se prostorsko umestil(i) načrtovani projekt(i).

V dosednji načrtovalski praksi in praksi vrednotenja politik sta se presoji socialnih in ekonomskih vplivov običajno pripravljali in izvajali ločeno, velikokrat v navezavi na strateško presojo vplivov na okolje. V novejšem obdobju pa se vse bolj

kaže potreba po njihovem tesnejšem povezovanju in razvoju celostnega pristopa. Celostni pristop lahko zagotovi vseobsežne in stroškovno učinkovite rezultate, ki zagotavljajo informacije o mogočih gospodarskih učinkih in tudi o mogočih vplivih na prevladujoče družbene vrednote, stališča ter odzive prebivalcev in ostalih deležnikov na predlagane spremembe.

Presoja socio-ekonomskih vplivov mogočega udejanjanja razvojnih projektov običajno vključuje te metodološke korake: določitev prostorskih, časovnih in problemskih okvirov presoje; določanje izhodiščnih razmer in pogojev; napovedovanje (ne)posrednih in kumulativnih socialnih in ekonomskih vplivov; opredelitev blažilnih ukrepov za upravljanje, zmanjševanje in odpravljanje negativnih vplivov udejanjanja razvojnega projekta; vrednotenje (mogočih različic) predloga razvojnega projekta s strani različnih deležnikov in splošne javnosti ter udejanjanje prilagoditvenih ukrepov in spremljanje izvajanja razvojnega projekta (več o tem v Becker in Vanclay, 2003).

Presoje socio-ekonomskih vplivov v Sloveniji niso zakonsko obvezne, zato je njihova uporaba odvisna od vsebine in narave konkretnih razvojnih projektov ter tudi od projektnih zahtev njihovih naročnikov. Enako velja tudi za presoje socialnih vplivov, ki so sestavni del presoje socio-ekonomskih vplivov. Na to opozarja Bojan Radej (2011: 160), ki poudarja, da »presoje socialnih vplivov v Sloveniji niso obvezne za nosilce socialnih



Slika 3: Ožje vplivno območje (vir: Google Maps, UIRS, 2012)

politik in niso široko uporabljane, zato je njihov vpliv na javne odločitve danes še majhen«.

4 Sintezne ugotovitve presoje sedanjega stanja v okviru širšega vplivnega območja

Na osnovi presoje socio-ekonomskih vplivov v okviru širšega vplivnega območja smo prišli do nekaterih sinteznih ugotovitev, ki se nanašajo na presojo sedanjega stanja in so nam služile kot osnova za izvedbo delne SWOT-analize. Gre za te ugotovitve:

1. Projektno zamejena čezmejna regija je razvojno nehomogena, znotraj nje obstajajo precejšnje razvojne razlike med – upošteva vse socio-ekonomske kazalnike – bolj razvitimi avstrijskimi območji in manj razvitimi slovenskimi.
2. Ugotovljene socio-ekonomske razlike med avstrijskimi in slovenskimi območji se v opazovanem času ne zmanjšujejo.
3. Pri tem je v negativnem razvojnem smislu poudarjena predvsem Pomurska regija, v okviru katere se bo v večji meri potencialno prostorsko umestila nova železniška povezava na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota.
4. Meja med državama je v polpretekli zgodovini začrtala močno razvojno (tudi kulturno in jezikovno) ločnico, ki je vplivala na relativno razvojno zaostajanje območij na obeh straneh državne meje ter usmerjala delovne, poslovne in prometne tokove v osrednja urbana središča (v Gradec na avstrijski strani ter Maribor in Mursko Soboto na slovenski strani).
5. Kljub periferizaciji obmejnih območij na obeh straneh meje pa so se med njimi ohranile razlike v stopnji razvitosti in življenjskem standardu prebivalcev.
6. Slabše gospodarske razmere v Pomurski regiji – v kateri še vedno v glavnem prevladujejo dejavnosti v primarnem in sekundarnem sektorju gospodarstva – spremlja tudi neugodno gibanje prebivalstva, ki je posledica nizke rodnosti in visoke umrljivosti ter tudi odseljevanja v druge slovenske regije.
7. Poselitveni sistem v okraju Radkersburg in Pomurski regiji se razvija neodvisno od sedanjega in še bolj prihodnjega potenciala (postaj) železniškega podsistema, kar pogloblja suburbanizacijske in dezurbanizacijske procese v čezmejni regiji in vzbuja dvome o možnosti poznejše vzpostavitve železniškega sistema kot okostja sodobnega sistema javnega potniškega prometa.
8. V čezmejni regiji prevladuje uporaba cestnega prometnega podsistema, ki vpliva na spodbujanje rasti prometnega povpraševanja in zapostavljanje razvoja drugih podsistemov (predvsem železniškega).
9. Med veljavnimi regionalnimi (RRP Pomurske regije) in nastajajočimi državnimi razvojnimi dokumenti (ReNPrJŽI) obstajajo nepremostljive razlike na področju spodbujanja razvoja železniške infrastrukture v Pomurski regiji.
10. ReNPrJŽI ne predvideva naložb v omrežje regionalnih prog v slovenskem delu čezmejne regije, opušča izgradnjo dveh novih regionalnih prog od Murske Sobote do Lendave ter od Lendave do mejnega prehoda Dolga vas (in naprej do Redicsa na Madžarskem), predvideni v veljavnem nacionalnem programu razvoja slovenske železniške infrastrukture in v RRP Pomurske regije. Obenem ne predvideva možnosti za vzpostavitev neposredne železniške povezave v smeri Murska Sobota–Gornja Radgona–Bad Radkersburg.
11. Na ta način Republika Slovenija na programski oz. strateško načrtovalski ravni aktivno prispeva k poglobljanju prometne izolacije Pomurske regije, slabitvi prometnovozliščnega položaja Murske Sobote kot središča Pomurske regije, zmanjševanju možnosti za izboljšano trajnostno prometno mobilnost znotraj regije, slabšanju pogojev za harmonizacijo in zagotovitev interoperabilnosti regionalnega železniškega omrežja z železniškimi omrežji sosednjih držav Avstrije, Madžarske in Hrvaške. Odpravljanje »ozkih grl« in optimizacija zmogljivosti čezmejnih regionalnih prometnih – v našem primeru železniških – povezav je zelo pomembna za izboljšanje učinkovitosti potniškega in tovornega prometa znotraj enotnega evropskega trga.

5 Delna SWOT-analiza primernosti vzpostavitve nove železniške infrastrukture ob upoštevanju širše teritorialne ravni

V tem razdelku predstavljamo rezultate delne SWOT-analize primernosti vzpostavitve nove železniške infrastrukture ob upoštevanju širše teritorialne ravni: EU, Republika Slovenija, Republika Avstrija, avstrijska zvezna dežela Štajerska in Pomurska regija.

Na ravni EU ponuja mogoča vzpostavitev nove železniške infrastrukture v smeri Bad Radkersburg–Murska Sobota te priložnosti:

- odpravljanje ozkih grl in drugih ovir na področju železniške infrastrukture;
- združevanje prometnih sistemov vzhodnih in zahodnih delov Evrope;
- vzpostavljanje infrastrukturnih pogojev za razvoj multimodalnih logističnih verig;
- vzpostavljanje infrastrukturnih pogojev za razvoj integriranega evropskega železniškega omrežja in trga.

Obenem se na isti ravni pojavlja *nevarnost*, da lahko vzpostavljanje novih prečnih povezav med koridorji in mogoče preusmerjanje dela tovornih prometnih tokov povzročita rahljanje vloge opredeljenih vseevropskih transportnih koridorjev.

Na ravni Republike Slovenije ponuja mogoča vzpostavitve nove železniške infrastrukture te *priložnosti*:

- lažje udejanjanje pričakovane visoke stopnje rasti tovarnega prometnega povpraševanja do leta 2050;
- izboljšanje konkurenčnosti železniškega omrežja;
- izboljšanje prometne dostopnosti Pomurske regije;
- krepitev prometnovozliščnega položaja Murske Sobotne kot središča nacionalnega pomena, ki bo sposobno enakovredno sodelovati s čezmejnimi območji v Avstriji, na Madžarskem in Hrvaškem;
- odpravljanje »ozkih grl« in optimizacija zmogljivosti čezmejnih regionalnih železniških povezav.

Na isti teritorialni ravni se sočasno pojavljajo tudi številne *nevarnosti*:

- neuskkljenost razvojnih dokumentov na državni in regionalni ravni glede spodbujanja prihodnjega razvoja železniškega sistema in infrastrukture negativno vpliva na udejanjanje možnosti za vzpostavitev omenjene infrastrukture;
- opuščanje dosedanjih načrtov za naložbe v novo omrežje regionalnih prog v Pomurski regiji;
- prevzemanje dela tovornih prometnih tokov prek nove Koralmahn železniške proge iz V. vseevropskega koridorja in njihovo usmerjanje v severnojadranska in se-

vernomorska pristanišča, ki so konkurenčna koprskem pristanišču;

- ukinitve V. vseevropskega koridorja po ozemlju Slovenije;
- preusmerjanje tovornih tokov v logistične centre v Avstriji (npr. terminal Werndorf pri Gradcu);
- nova železniška povezava Murska Sobota–Bad Radkersburg–Šentilj–Maribor bi konkurirala obstoječi povezavi Murska Sobota–Ormož–Pragersko–Maribor.

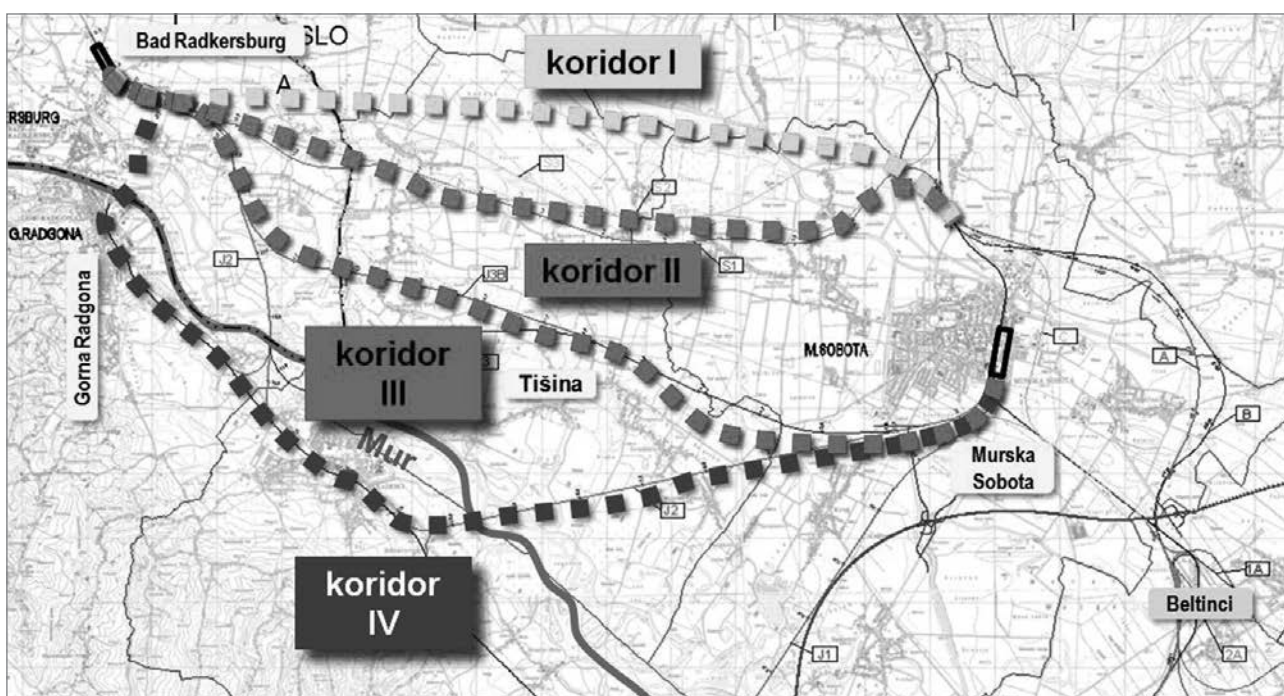
Na ravni Republike Avstrije ponuja mogoča vzpostavitve nove železniške infrastrukture te *priložnosti*:

- navezavo na hitro in zmogljivo novo železniško progo Koralmahn na relaciji Gradec–Celovec–(Beljak–Trst) in prevzemanje dela tovornih tokov s sedanjega V. vseevropskega koridorja z možnostjo njene prekategorizacije v V. vseevropski koridor;
- odpravljanje »ozkih grl« in optimizacija zmogljivosti čezmejnih regionalnih železniških povezav.

Na isti teritorialni ravni je bila kot edina *nevarnost* opredeljena možnost neizgradnje omenjene nove železniške proge.

Na ravni avstrijske Štajerske smo prepoznali te *prednosti* mogoče izgradnje nove železniške infrastrukture:

- lahko bi bila razbremenilna proga za graško vzhodno železnico;
- povečale bi se prevozne zmogljivosti železniškega omrežja;
- izboljšala bi se neposredna železniška povezava terminala Werndorf s Pomurjem ter z bližnjimi madžarskimi in hrvaškimi regijami;



Slika 4: Prikaz mogočih koridorjev nove železniške infrastrukture na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota (vir: PNZ, IBK et al., 2012)

- odpravljeno bi bilo »ozko grlo« in optimizirane zmogljivosti čezmejnih regionalnih železniških povezav;
- izboljšali bi se pogoji za pritegnitev dela razpoložljive cenejše delovne sile iz Pomurske regije v zaposlitvena središča na avstrijskem Štajerskem na osnovi dnevne delovne mobilnosti.

Kot edino *nevarnost* v okviru mogoče izgradnje omenjene železniške infrastrukture za avstrijsko Štajersko smo prepoznali načrtovano izgradnjo zmogljivega sodobnega terminala kombiniranega transporta v Murski Soboti, ki bi lahko prevzel del prihodka logističnega terminala v Werndorfu.

Na ravni Pomurske regije ponuja mogoča vzpostavitev nove železniške infrastrukture te *priložnosti*:

- izboljšanje prometne dostopnosti, ki lahko posredno vpliva na izboljšanje gospodarske uspešnosti Pomurske regije in omeji negativne demografske trende;
- izboljšanje medregijske povezanosti;
- izboljšanje infrastrukturnih pogojev za spodbujanje razvoja trajnostne mobilnosti znotraj regije;
- krepitev prometnovozliščnega položaja Murske Sobote kot središča Pomurske regije;
- izboljšanje infrastrukturnih pogojev za izgradnjo sodobnega terminala kombiniranega transporta;
- odpravljanje »ozkih grl« in optimizacija zmogljivosti čezmejnih regionalnih železniških povezav.

Na isti teritorialni ravni se sočasno pojavljata tudi dve *nevarnosti*:

- stopnjevanje razpršenosti poselitve, ki lahko dodatno poslabša prostorske pogoje za izgradnjo omenjene železniške infrastrukture;
- prevladujoče prometnoinfrastrukturno in logistično navezovanje gospodarstva Pomurske regije na prometne in logistične zmogljivosti avstrijske Štajerske.

6 Presoja primernosti posameznih potekov koridorjev nove železniške infrastrukture

V tem poglavju predstavljamo rezultate presoje primernosti posameznih potekov koridorjev nove železniške infrastrukture na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota. Pri tej presoji izhajamo iz domneve, da je vzpostavitev železniške infrastrukture do novega V. koridorja na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota ocenjena pozitivno in da ugotovljene priložnosti na širših teritorialnih ravneh (EU, Slovenija, Pomurska regija) prevladajo nad ugotovljenimi nevarnostmi. Poteki koridorjev nove železniške infrastrukture so predstavljeni na sliki 4.

Za ožje čezmejno območje, prek katerega potekajo koridorske različice nove železniške infrastrukture na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota, veljajo te temeljne socio-ekonomske in poselitvene značilnosti:

- Po številu prebivalcev in delovnih mest izstopajo v območju ta središča: Murska Sobota, Gornja Radgona in Radenci ter na avstrijski strani Bad Radkersburg.
- Murska Sobota je regionalno središče, Gornja Radgona in Bad Radkersburg sta subregionalni središči, Radenci so lokalno središče, Tišina pa sublokalno središče.

Za vrednotenje primernosti opredeljenih koridorjev, upoštevaje socio-ekonomski (razvojni) vidik, je bil izbran ta nabor kriterijev:

1. povezovanje lokalnih središč,
2. povezovanje zaposlitvenih središč in poslovnih con,
3. možnosti za vzpostavljanje skupnih prometnih koridorjev,
4. vpliv na gospodarstvo,
5. vpliv na turizem,
6. trajnostna dostopnost,
7. čezmejna povezanost regije.

Za vrednotenje primernosti izbranih koridorjev je bila izbrana ta ocenjevalna lestvica:

1. (+) bolj primerno,
2. (o) primerno,
3. (–) manj primerno.

V okviru vrednotenja je bilo opravljeno tudi razvrščanje koridorjev po primernosti, upoštevaje opredeljeni nabor kriterijev. Pri tem je bila izbrana ocenjevalna lestvica od 1 do 4 (1 – najvišja vrednost; 4 – najnižja vrednost). Rezultati vrednotenja so navedeni v preglednici 1.

Kvalitativna presoja socio-ekonomske (razvojne) primernosti opredeljenih koridorjev nove železniške infrastrukture na relaciji Bad Radkersburg–Murska Sobota – upoštevaje izbrani nabor kriterijev – je pokazala, da je najprimernejši koridor IV, sledita mu koridorja III in II, kot najmanj primeren se je izkazal koridor I.

V nadaljevanju podajamo krajše komentarje k najprimernejšim koridorjem, upoštevaje posamezne kriterije (več o tem Gulič, 2012). Upoštevaje:

- kriterij »povezovanje lokalnih središč« je koridor IV najprimernejši, ker v svoji smeri povezuje Gornjo Radgono in Radence, ki sta subregionalno in lokalno središče;
- kriterij »povezovanje zaposlitvenih središč in poslovnih con« je koridor IV najprimernejši, ker v svoji smeri povezuje Gornjo Radgono in Radence – ki sta pomembni zaposlitveni središči – in se neposredno navezuje na načrtovani poslovni coni na južnem obrobju Murske Sobote;
- kriterij »možnosti za vzpostavljanje skupnih prometnih

Preglednica 1: Kriteriji za vrednotenje in razvrščanje koridorjev

Kriterij	Koridorji	Vrednotenje	Vrstni red
povezovanje lokalnih središč	koridor I	–	4
	koridor II	–	3
	koridor III	o	2
	koridor IV	+	1
povezovanje zaposlitvenih središč in poslovnih con	koridor I	–	4
	koridor II	–	3
	koridor III	o	2
	koridor IV	+	1
možnosti za vzpostavljanje skupnih prometnih koridorjev	koridor I	–	3
	koridor II	–	2
	koridor III	+	1
	koridor IV	–	4
vpliv na gospodarstvo	koridor I	o	2–4
	koridor II	o	2–4
	koridor III	o	2–4
	koridor IV	+	1
vpliv na turizem	koridor I	–	4
	koridor II	–	3
	koridor III	–	2
	koridor IV	+	1
trajnostna dostopnost	koridor I	–	4
	koridor II	–	3
	koridor III	–	2
	koridor IV	+	1
čezmejna povezanost regije	koridor I	–	4
	koridor II	–	3
	koridor III	o	2
	koridor IV	+	1

Vir: Gulič (2012)

koridorjev« je koridor III najprimernejši, ker je zaradi prostorske bližine primeren za vzpostavljanje skupnega prometnega koridorja s cestno infrastrukturo;

- kriterij »vpliv na gospodarstvo« je koridor IV najprimernejši tako za vodenje (tranzitnega) železniškega prometa, prek katerega se lahko prevaža blago za proizvodni sektor gospodarstva Pomurske regije in širše teritorialne enote, kot tudi za izvajanje dnevnega prevoza delavcev na delo v obstoječa in načrtovana zaposlitvena središča (južni del Murske Sobote, Gornja Radgona, Radenci);
- kriterij »vpliv na turizem« je koridor IV najprimernejši, ker v smeri koridorja in ob njem obstajajo pomembnejše turistične atrakcije (naravovarstveno pomembna območja in nepremične kulturne dediščine), mogoči so vizualno atraktivni prizori v bližnji pokrajini (vožnja in dvakratno prečkanje reke Mure, Radgonske gorice), predvidena postaja in postajališča se navezujejo na obstoječe

in načrtovane turistične atrakcije. Koridor se deloma navezuje na obstoječo Mursko kolesarsko pot. Potencialna vzpostavitev železniške proge lahko spodbudi nadaljnji razvoj turističnih destinacij brez (avtomobilskega) prometa (»traffic free tourism destinations«) in razvoj t. i. dediščinske železniške proge (»heritage railway line«);

- kriterij »trajnostna dostopnost« je koridor IV najprimernejši, ker ima – zaradi funkcije povezovanja večjih naselij in zaposlitvenih središč (Gornja Radgona in Radenci) ter navezovanja na lokalna vozlišča javnega avtobusnega prometa in kolesarsko infrastrukturo – sorazmerno ugodne pogoje za spodbujanje trajnostne dostopnosti in mobilnosti na območju koridorja;
- kriterij »čezmejna povezanost regije« je koridor IV najprimernejši, ker čeprav ima funkcijo nekoliko bolj obvoznega povezovanja Murske Sobote in Bad Radkersburga ter ostalih središč v smeri Maribora in Gradca,

ima obenem izrazito funkcijo povezovanja pomembnih središč v Pomurski regiji (Gornje Radgone in Radencev kot subregionalnega in lokalnega središča).

7 Sklep

Presoja socio-ekonomskih vplivov umestitve nove železniške povezave v čezmejni prostor Pomurske regije je pokazala, da gre za večplasten problem s številnimi socialnimi, ekonomskimi, prostorskimi in drugimi dimenzijami.

Pri tem bi želeli opozoriti predvsem na ta ugotovljena dejstva:

1. Med strateškimi razvojnimi usmeritvami na evropski (EU), nacionalni in regionalni ravni (Pomurska regija) obstaja precejšnja stopnja neuskkljenosti, kar zadeva prihodnji razvoj javne železniške infrastrukture.
2. Novonastajajoči državni razvojni dokumenti na področju razvoja javne železniške infrastrukture (ReNPrJŽI) opuščajo usmeritve iz veljavnih dokumentov, kar bo vodilo k nadaljnemu poglobljanju prometne izolacije Pomurske regije kot najmanj razvite slovenske statistične/razvojne regije.
3. Država nima splošne razvojne vizije in strategije, s katero bi med drugim jasno opredelila in z drugimi razvojnimi deležniki uskladila strateško razvojne interese Slovenije na različnih teritorialnih ravneh (globalna, evropska, sosednje države, čezmejna območja). Omenjena dokumenta bi lahko bila strateški okvir za pripravo vseh resornih razvojnih dokumentov, vključno s tistimi, ki se nanašajo na razvoj posameznih prometnih sistemov in infrastrukture.
4. Delna SWOT-analiza primernosti vzpostavitve nove železniške infrastrukture je razkrila priložnosti in nevarnosti, upošteva širše teritorialne ravni: EU, Republika Slovenija, Republika Avstrija, avstrijska zvezna dežela Štajerska in Pomurska regija. Pri tem ne bi smeli zanemariti dejstva, da se ugotovljene priložnosti za Republiko Slovenijo in Pomursko regijo pojavljajo kot nevarnosti za Republiko Avstrijo in avstrijsko Štajersko ter obratno.
5. Presoja socio-ekonomske primernosti posameznih koridorjev nove železniške infrastrukture je pokazala, da je v celoti najprimernejši koridor IV. Obenem se je ta v okviru drugih opravljenih presoj (z vidika varstva okolja, tehničnih značilnosti, gradbenih stroškov in stroškov vzdrževanja) pokazal kot najmanj primeren oz. najdražji.
6. V tem primeru je presoja socio-ekonomskih vplivov pokazala, da je primeren instrument za vrednotenje socialnih, ekonomskih in deloma tudi prostorskih vplivov izgradnje prometne infrastrukture, zato menimo, da bi bilo treba razmisliti o možnostih njene vključitve v ustrezen zakonski in regulatorni okvir.

.....
 Andrej Gulič
 Urbanistični inštitut RS

Trnovski pristan 2, 1000 Ljubljana
 E-pošta: andrej.gulic@uir.si

Viri in literatura

- Association of European Border Regions – AEBR (2009): Statement on the Green Paper: TEN-T: a policy review. Gronau. http://www.aebr.eu/files/publications/AEBR_Statement_TEN-T_EN_18-09-09.pdf.
- Becker, H., Vanclay, F. (2003). The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.
- Državni zbor RS (1996): Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI). Ur. l. RS, št. 13/1996. Ljubljana.
- Evropski parlament (2009). Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. aprila 2009 o Zeleni knjigi o prihodnosti politike TEN-T (2008/2218(INI)). Strasbourg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:184E:0035:0040:SL:PDF>.
- Evropska komisija (2011): Bela knjiga Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu. Bruselj. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:SL:PDF>.
- Gulič, A. (2012). Študija izvedljivosti vzpostavitve železniške infrastrukture do novega V. koridorja na relaciji Bad Radkersburg-Murska Sobota: Socio-ekonomska raziskava. Končno poročilo o rezultatih raziskave. Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Ljubljana.
- Komisija Evropskih skupnosti (2009): Zelena knjiga TEN-T: Naproti bolj povezanemu evropskemu prometnemu omrežju v službi skupne prometne politike. Bruselj. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0044:FIN:SL:PDF>.
- Lawrence, D. P. (2003). Environmental Impact Assessment: Practical Solutions to Recurrent Problems. John Wiley and Sons Inc.
- PNZ, IBK et al. (2012): Študija izvedljivosti vzpostavitve železniške infrastrukture do novega V. koridorja na relaciji Bad Radkersburg-Murska Sobota. Naročniki: Univerza v Mariboru, Fakulteta za logistiko, Mestna občina Murska Sobota, Občina Tišina. Ljubljana in Beljak.
- Radej, B. (2011). Presoja socialnih vplivov. V: Radej, B., Golobič, M., Macur, M., Dragoš, S. (ur.): Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti. Založba Vega. Ljubljana.
- RRA Mura (2007): Regionalni razvojni program Pomurske regije 2007–2013. Murska Sobota. <http://web.rra-mura.com/page.aspx?top=3&sub=31&title=RRP%20POMURJE%202007-2013>.
- Republika Slovenija, Ministrstvo za promet (2011): Izhodišča za resolucijo o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture (ReNPrJŽI) za obdobje od 2011 do 2030. Oktober 2011. Ljubljana. <http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/DZZ/RAZNO/ReNPrJZI.pdf>.
- Taylor, C. N., Bryan, C. H., in Goodrich, C. G. (1995). Social Assessment: theory, process & techniques. Taylor Baines and Associates, Chichester.
- Vanclay, F. (2003). Social Impact Assessment: International Principles. IAIA Special Publications Series No. 2, May 2003. International Association for Impact Assessment.
- Vanclay, F., Esteves, A. M. (2011). New Directions in Social Assessment: Conceptual and Methodological Advances. Edward Elgar. Cheltenham. UK.

Mateja HOJS

Trajnostno mestno prometno načrtovanje na primeru sekundarnega gospodarskega središča Maribor – jug

Na območju Evropske unije poteka veliko projektov na temo razvoja trajnostnega prometa in mobilnosti v mestih. Najodmevnejši dogodek v Sloveniji je Evropski teden mobilnosti. Razvoj v mestih naj bi težil k zmanjšanju individualnega avtomobilskega prevoza ter povečevanju uporabe javnega prevoza in koles. Vendar se danes pri načrtovanju prostora besede »trajnostni razvoj, mobilnost in javni promet« veliko uporabljajo le v strateških dokumentih, v izvedbenih aktih in pri resničnem načrtovanju prostora pa jih skoraj ni mogoče

zaslediti. V članku je predstavljen predlog vzpostavitve trajnostne mobilnosti na primeru hitro razvijajočega se gospodarskega središča Maribor – jug na podlagi prostorske in prometne analize območja.

Ključne besede: urbana mobilnost, trajnostni promet, prostorsko načrtovanje, Maribor – jug

1 Uvod

Danes je mobilnost zelo pomembna v življenju vseh prebivalcev. Skoraj si ne moremo več predstavljati življenja, v katerem ne bi mogli v kratkem času priti z enega konca mesta na drugega, s podeželja v mesto ali pa na drugi konec države. Kljub svoji nepogrešljivosti ima promet danes veliko negativnih vplivov, kot so onesnaževanje zraka, hrup, prometni zastoji, prometna varnost itd. Ti negativni vplivi so še posebej izraziti v urbanih območjih, kjer prihaja do velikega zgoščevanja prometa.

V Evropski uniji več kot 60 % prebivalstva živi v mestih, v Sloveniji okoli 50 %. Prebivalstvo vsak dan prihaja v mesto na delo in odhaja iz njega, meščani prav tako vsakodnevno potujejo po mestu, zaradi tega prihaja do vsakodnevnih prometnih zastojev s škodljivimi posledicami za okolje in zdravje prebivalcev. Razvite države se zelo trudijo izboljšati in povečati mobilnost prebivalstva z javnimi prevoznimi sredstvi, saj ugotavljajo številne negativne vplive avtomobilskega prometa na okolje in zdravje ljudi. Mestni promet prispeva 40 % emisij CO₂ in 70 % emisij ostalih onesnaževal, ki so posledica cestnega prometa. V javnosti se pojavlja tudi vse več razprav o škodljivosti nanodelcev, ki so prav tako posledica izgorovanja goriva v prometu. Delež osebnih vozil kljub temu vsako leto narašča. Konec leta 2010 je bilo v Sloveniji registrirano 1.061.646 osebnih avtomobilov, kar je 518 avtomobilov na 1000 prebivalcev in en avtomobil več kot konec leta 2009 (Statistični urad RS).

Maribor je drugo največje mesto v Sloveniji in regionalno središče severovzhodne Slovenije. Glede na število prebivalcev (111.730 prebivalcev leta 2010) in dnevnih migrantov ter tranzitne lege je stanje v prometu zadovoljivo. Obravnavano območje gospodarskega središča Maribor – jug je zaradi svoje lege na obrobju mesta, med staro industrijsko cono Tezno, železniško progo in južno mestno vpadnico, zelo nedostopno za javni prevoz. Sedanje območje velikih trgovin je bilo prvotno namenjeno površinam za proizvodnjo in skladiščenje in logističnim dejavnostim (UZMM, 2004), vendar je zaradi ugodne lege ob glavni mestni vpadnici na robu mesta postalo najbolj privlačno za trgovske centre. Prvotni namembnosti primerno sta bila zasnovana cestni in železniški promet, ki pa zdaj ne zadovoljujeta potreb širšega kroga uporabnikov. Opozoriti je treba na zelo slab sistem javnega potniškega prometa, ki ni frekventen. Namen članka je analizirati dostopnost območja, poudariti glavne probleme in podati predloge za ureditev trajnostnih načinov prevoza, ki jih omogoča trenutno stanje, glede na dejstvo, da na obravnavanem območju obstaja veliko zanimanje za nadaljnje umeščanje novih trgovskih centrov. Hkrati je treba poudariti vpliv prostorskega načrtovanja na upravljanje mobilnosti v mestih, saj lahko s prostorskimi predpisi uvajamo trajnostni način mobilnosti.

2 Upravljanje mobilnosti in prostorsko načrtovanje na evropski ravni

Ker se lokalne oblasti ne morejo same spopadati s tako velikimi problemi, kot je usmerjanje prometa, številne prometne nesreče, prometni zastoji, onesnaženost zraka in globalno segrevanje ozračja, namenja Evropska unija veliko pozornosti reševanju teh problemov tudi na nacionalni in mednarodni ravni. Začetek je pomenila Tematska strategija za urbano okolje (Komisija, 2006), v kateri je med drugim predlagano, da naj bi aglomeracije z več kot 100.000 prebivalci pripravile načrte trajnostnega mestnega prometa. Pozneje je Evropska komisija objavila Zeleno knjigo za novo kulturo mobilnosti v mestih (2007), s katero je začela razpravo o tem, kakšna bi lahko bila vsebina evropske politike o tem vprašanju. Zelena knjiga se zavzema pa tekoč promet v mestih, za bolj zelena mesta ter za inteligentnejši, dostopnejši in varen mestni promet. Izziv, ki ga pomeni trajnostni razvoj v mestnih območjih, je torej, kako uskladiti gospodarski razvoj mest in dostopnost na eni strani z izboljšanjem kakovosti življenja in varstvom okolja na drugi strani. Septembra 2009 je sledil akcijski načrt, ki je zažrtal ukrepe za drugačno kulturo mobilnosti v evropskih mestih. Med njimi so nadaljevanje pobude CIVITAS ELAN, projekti za spodbujanje uporabe vozil z manjšimi emisijami ali brez njih, vzpostavitev praktičnih povezav med mobilnostjo v mestih in obstoječimi politikami EU na področju zdravja, kohezije in invalidnosti, izboljšanje potovalnih informacij in nadaljnja podpora Komisije kampanjam za ozaveščanje javnosti, kot je Evropski teden mobilnosti. Pomemben dosežek na področju prostorskega načrtovanja je mednarodni projekt MaxLupo, ki vključuje mobilnost v prostorsko načrtovanje in podaja smernice za uvajanje mobilnosti na področje prostorskega načrtovanja.

Upravljanje mobilnosti (v nadaljevanju: UM) je koncept promoviranja trajnostnega načina transporta in usmerjanja uporabe avtomobila s spreminjanjem potovalnih frekvenc in navad. V glavnem se uporabljajo mehke metode, kot so informiranje in komuniciranje, organiziranje podpornih služb in storitev ter koordiniranje aktivnosti različnih partnerjev. Posledično se te mehke metode kažejo kot vidne spremembe v urbanem transportu, kot so nove kolesarske steze, nove avtobusne linije itd. (Rye et al., 2011). UM lahko vključimo tudi v prostorsko načrtovanje, kjer lahko pomaga oblikovati grajeno okolje, ki je manj odvisno od avtomobilov. Procesu priprave prostorskih načrtov in pridobivanja gradbenega dovoljenja sta ključni točki, na katerih je mogoče uvesti UM, da bi vse od prvega dne odprtja objekta vplivali na način potovanja ljudi do novega objekta in v obratni smeri. V projektu MaxLupo je predstavljeno, kako in kdaj je mogoče UM uvesti v proces prostorskega

načrtovanja. Koristen je za načrtovalca, investitorja, izvajalca ali politika, ki želi proces načrtovanja dejavneje izkoristiti za vplivanje na potovalno obnašanje, da bi se zmanjšala prometna gneča ter izboljšali dostopnost in kakovost življenja v manjših in večjih mestih ter novih objektih v njihovem okolju (MaxLupo, 2009).

UM je pogosto usmerjeno na posebne lokacije – poslovne zgradbe, bolnišnice, univerze, nakupovalna središča ali stadione. Lokalne oblasti lahko v začetku načrtovanja, v fazi izdelave prostorskih načrtov, zagotovijo, da bodo lokacije z novimi objekti dostopne z različnimi prevoznimi sredstvi. Ko se načrtuje gradnja novih objektov ali širitev oziroma spreminjanje že obstoječih, je običajno potrebno gradbeno dovoljenje, kar vključuje dogovarjanje med investitorjem in upravnimi organi. S tem je mogoče zagotoviti, da se na lokaciji pred odprtjem objekta izvedejo ukrepi UM: upravljanje parkirišča, infrastruktura za kolesarje, pešce in javni prevoz, nove avtobusne proge, oglaševalske akcije, ki uporabnike objekta spodbujajo k uporabi alternativnih načinov prevoza. Oba pristopa zagotavljata, da imajo uporabniki objekta od prvega dne njegovega odprtja, ko so tudi najbolj dovzetni, možnost izbire različnih načinov prevoza do lokacije. Povezovanje UM in prostorskega načrtovanja zmanjšuje prometno gnečo in onesnaženost, ki ju na lokacijah novih objektov povzročata avtomobilski promet, omogoča pa tudi dostop do lokacije vsem, ne glede na to, ali imajo avtomobil. Povezovanje trajnostnega prometa s prostorskim načrtovanjem pomeni: doseganje večjedrne mestne strukture, ki omogoča lokalno zadovoljevanje lokalnih potreb, srednjo in visoko gostoto z mešanico rab, koncentriranje gradnje ob vozliščih javnega prevoza in/ali postajališčih vzdolž poti, ponovno uporabo opuščениh lokacij v mestnih območjih in ocenjevanje prometnih vplivov, kar je del procesa načrtovanja (MaxLupo, 2009).

2.1 Trajnostno upravljanje mobilnosti v tujini – primer nakupovalnega središča Sihlcity

S primerom načrtovanja in ureditve v Švici želimo prikazati primer dobre prakse upravljanja mobilnosti in prostorskega načrtovanja, v okviru katerega so si visoka frekventnost obiskovalcev, trgovsko središče in trajnostni načini prevoza podali roke. Ima namreč zelo nizek delež uporabe osebnega avtomobila za delo in nakupovanje. Nakupovalno središče Sihlcity je večnamenski objekt v mestu Zürich, zunaj mestnega središča, v bližini pomembne avtoceste in sestavlja ga več zgradb. Na površini 98.000 m² so na voljo trgovine, storitvene dejavnosti, kulturne prireditve, kinodvorane, hoteli, fitness- in wellnesscentri in nekaj stanovanjskih enot. Sihlcity ima vsak dan okrog 19.000 obiskovalcev in zaposluje 2.300 ljudi. Zaradi svoje lege je zelo dobro povezan z regionalnim železniškim sistemom (železniška postaja je pri enem od glavnih vhodov) in lokalnim



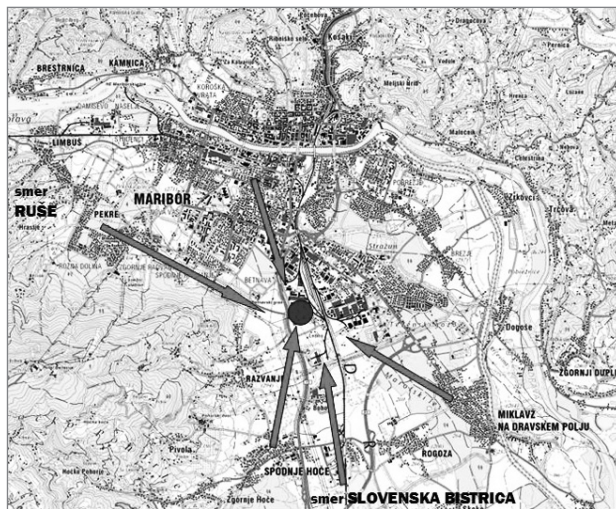
Slika 1: Nakupovalno središče Sihlcity z železniško postajo (vir: Sihlcity, 2011)

sistemom javnega prevoza (v bližini so avtobusno postajališče in postajališči za tramvaj). To območje ima tudi rekreacijsko funkcijo v soseščini, ki je mešanica zaposlitvene in stanovanjske rabe. Sihlcity ima skupaj 850 parkirnih mest, kar pomeni 1 parkirno mesto na 110 m² bruto etažne površine. V procesu pridobivanja gradbenega dovoljenja so bile v pogodbi pravno opredeljene različne prometne rešitve: določeno je bilo število parkirnih mest, in sicer 850, parkiranje je moralo biti plačljivo, 600 parkirnih mest za kolesa, lastniki zemljišča so morali ponuditi storitev dostave na dom s kolesi, prav tako pa se je od njih zahtevalo, da so v prvih dveh letih delovanja centra financirali izboljšanje tramvajskih in avtobusnih prog. Dalje so morali uvesti model pogojenega dostopa, ki dopušča največ 8800 potovanj z avtomobili na dan (kar naj bi se doseglo po 5 letih) (MaxLupo, 2009; Rye, 2011).

3 Možnosti za trajnostno mobilnost na primeru gospodarskega središča Maribor – jug

S svojimi 111.730 prebivalci spada Maribor po velikosti med manjša evropska mesta. Demografski problemi so enaki kot v ostalih evropskih mestih in Ljubljani, predvsem manjšanje števila prebivalstva v centru mesta, izseljevanja v suburbano območje in sosednje občine, nizka rodnost in staranje prebivalstva. V tem kontekstu pridobivajo obmestna naselja poleg novih prebivalcev tudi novo vlogo in funkcije, spreminjajo pa se tudi njihov (sub)urbani ustroj, podoba in povezave z mestom. Občina Maribor ima dokaj visok delež delovno aktivnih prebivalcev – ki so imeli svoje delovno mesto v isti občini kot svoje prebivališče –, ki je v letu 2010 znašal 77 %. Kljub temu pa občina spada med t. i. »izrazito delovne« občine, saj je število delovnih mest v občini vsaj za 16 % večje od števila delovno aktivnih prebivalcev. Konec leta 2009 je bilo v mestni občini Maribor registriranih 9.715 podjetij, ki so zaposlovala 67.375 delavcev. Na univerzo v Mariboru je vpisanih 27.000 študentov (SURs).

Območje, ki smo ga obravnavali v analizi, se nahaja na južnem robu Maribora, ob glavni mestni vpadnici, v preteklosti dolgo časa edini južni vstopni točki v Maribor. Zajema območje



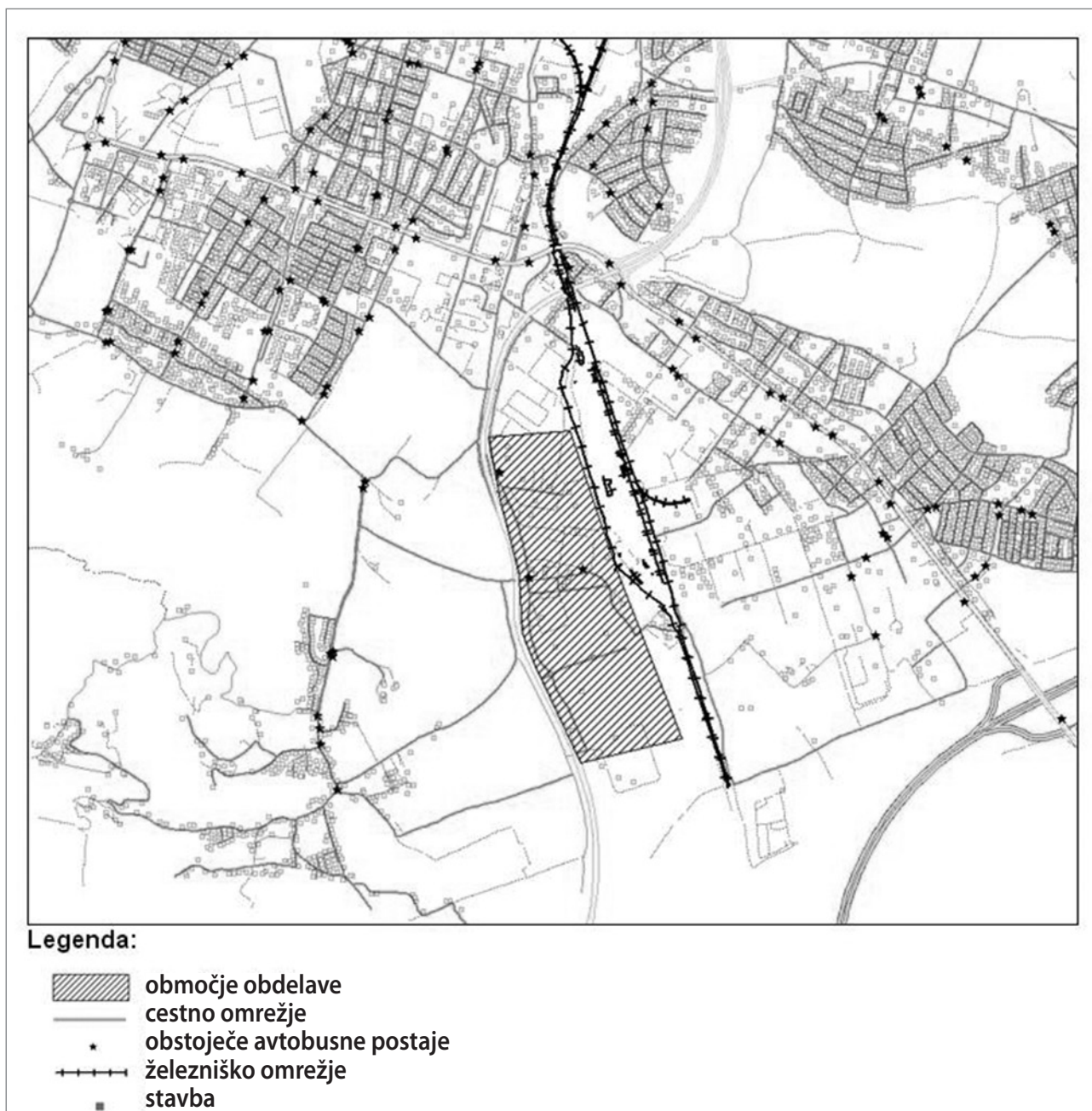
Slika 2: Lega območja in glavne smeri obiskovalcev

med Industrijsko ulico, Tržaško cesto in železniško progo, ki je veliko 867.570 m². Gre za dokaj razpotegnjen ozek pas v smeri sever–jug. V preteklosti je bilo to središče transportnih in gradbenih dejavnosti s prostorskim planom predvideno za industrijo in proizvodnjo, danes pa se spreminja v trgovsko središče z velikimi, večinoma specializiranimi nakupovalnimi centri. V južnem delu so veliki trgovski objekti (Vema, Obi, Rutar, Bauhaus, Merkur, E. Leclerc), v severnem delu pa prevladujejo manjše specializirane trgovine (Comtron, Tuš Cash&Carry, Kalia ...) in poslovni objekti. V osrednjem delu so dejavnosti prometa in skladiščenja, največ za potrebe cestnega tovornega prometa (carinarnica in objekt s sedeži logističnih podjetij) s spremljajočimi storitvenimi dejavnostmi, kot so na primer avtopralnice, skladišča in parkirišča za tovorna vozila.

Prednostno je bilo obravnavi namenjeno območje v južnem delu, v katerem je večja koncentracija trgovskih objektov, vendar je tudi v severnem delu nekaj trgovskih in storitvenih objektov ter poslovnih objektov z velikim številom delovnih mest, zato je bil tudi ta del zajet v obravnavo. Obravnavano območje ima v večji meri že zgrajeno cestno in železniško infrastrukturo ter objekte, zato je naloga lokalne skupnosti, da v prihodnosti izboljša dostopnost tako z javnim potniškim prometom kot tudi z dograditvijo in izboljšavami kolesarskih poti in pešpoti.

3.1 Analiza dostopnosti območja in predlogi za izboljšanje mobilnosti

Območje je bilo analizirano z vidika dostopnosti z avtomobilom, javnimi prevoznimi sredstvi (avtobus in vlak), s kolesom in peš. Slika 3 ponazarja obstoječe cestno in železniško omrežje z avtobusnimi postajališči v širši okolici območja Maribor – jug. V sintezi je poudarjen potencial, ki ga nudi to območje z vidika trajnostne dostopnosti in pomena za uspešno delovanje.



Slika 3: Obstoječe cestno in železniško omrežje z avtobusnimi postajami (avtorica: Mateja Hojs)

Z analizo oddaljenosti smo ugotovili, da so prva stanovanjska območja od obravnavanega območja oddaljena od 1.000 m do 1.500 m, kar je verjetno prevelika razdalja, da bi jo obiskovalci lahko opravili peš. Razdalja do 2.500 m je še primerna za obiskovalce s kolesi. Zaradi večje oddaljenosti od stanovanjskih območij je zato nujno treba urediti kolesarske povezave in dostopnost z javnimi prevoznimi sredstvi.

Kolesarsko omrežje v Mariboru je slabo in ponazarja nesistematično načrtovanje kolesarskih povezav, kar se kaže kot neizgrajenost omrežja kolesarskih povezav, nepovezanost v enotno omrežje ter izpeljava obstoječih kolesarskih stez ob prometno in z emisijami obremenjenih cestah (UZMM, 2004). Naštetim

problemom lahko dodamo še nepovezanost kolesarjenja z javnimi prevoznimi sredstvi, kot sta avtobus in vlak, zaparkiranost odsekov kolesarskih stez z avtomobili, previsoke robnike na začetkih in koncih kolesarskih stez in pomanjkljive prometne označbe kolesarskih površin. Enotne kolesarske proge so ob glavni prometnici Tezno–Spodnje Radvanje, to sta Ptujška cesta in Cesta proletarskih brigad, v smeri sever–jug ob Titovi in Tržaški cesti in ob Dravograjski cesti na zahodu. Zaradi lege ob hitri cesti je obravnavano območje za kolesarje skoraj nedostopno. Kolesarska steza je deloma speljana po severnem delu Tržaške ceste, potem pa se konča. V fragmentu obstaja še ob večjem križišču Bauhaus, Rutar, E. Leclerc.

Mesto pokrivajo omrežje medkrajevnih, primestnih in mestnih avtobusnih linij ter linije primestnega in medkrajevnega železniškega potniškega prometa. Glavni nosilec javnega potniškega prometa v mestu je avtobusni promet, ki pa ne funkcionira kot alternativa individualnemu prevozu. V zadnjih desetih letih število potnikov v mestnem prometu nenehno upada, kar je posledica nizke ravni storitev in popolnoma nerestriktivne prometne politike do individualnih prevozov. Glavne pomanjkljivosti javnega potniškega prometa so:

- slaba geografska in časovna dostopnost do pomembnih ciljev zaradi prevelikih intervalov voženj, poteki linij v zadnjih 15 letih niso sledili spremembi teženj potovanj in izgradnji novih cest;
- nizke potovalne hitrosti;
- nezanesljivost;
- neenakomerni in preveliki intervali voženj železniških prevozov potnikov;
- neuskkljeni vozni redi in neenotne vozovnice.

Območje Maribor – jug je dostopno z linijo javnega mestnega avtobusa smer E. Leclerc, vendar je ta linija obratuje zelo redko. Frekvenca avtobusa je na eno uro ali manj ob delavniki in samo med šolskim poukom. V soboto, nedeljo in ob praznikih linija ne obratuje. Glede na frekvenco ne moremo govoriti o dobri dostopnosti z javnim prevoznim sredstvom. Avtobusna linija na tem območju obratuje komaj nekaj let, odkar je svoja vrata odprl trgovski center E. Leclerc. Pred tem to območje z javnim prevozom sploh ni bilo dostopno.

Slabost je tudi to, da vse linije mestnega prometa potekajo iz centra mesta na levem bregu reke Drave do cilja na obrobju mesta in nazaj v center mesta. Potniki, ki bi želeli z javnim prevozom priti na obravnavano območje, bi morali najprej z javnim prevozom do centra mesta ali vsaj do ene postaje avtobusne linije E. Leclerc in nato s to linijo do središča Maribor - jug. Že pot je dolga, z redkimi avtobusnimi linijami pa postane časovno neizvedljiva.

Na obravnavano območje sega del železniškega omrežja. Železniško omrežje Maribora sestavljata dva odseka: Šentilj–Maribor–Zidani Most in Maribor–Prevalje. Čeprav potek železniških prog na območju mesta in obmestja pokriva le ožja koridorja v smereh center–Studenci–Limbuš–Ruše in center–Tezno–Slivnica–Hoče, bi bilo treba pri načrtovanju razvoja javnega potniškega prometa upoštevati tudi možnost mestne železniške potniške linije z visoko frekvenco voženj, ki bi jo lahko tudi povezali z gospodarskim središčem Maribor – jug. Tja sega stari železniški terminal za tovorni promet, ki je nekoč služil velikim industrijskim obratom, kot sta TAM in Metalna.

Najhitrejša povezava centra mesta s središčem Maribor – jug je z avtomobilom, saj se območje nahaja ob glavni mestni vpadni-

ci. Z južne smeri se v mesto stekajo najgostejši tokovi, hkrati pa ne gre zapostaviti tudi pomena (sicer ne še v celoti zgrajene) zahodne in južne mestne obvoznice, ki se prav na območju Maribor – jug združijo z južno vpadnico. To križišče se bo v prihodnosti še okrepilo z izgradnjo načrtovanega priključka direktno na avtocesto (UZMM, 2004). Vsekakor sta cestni promet in njegova zelo dobra povezanost najpomembnejša za nastanek in obstanek tako velikega gospodarskega središča in tega dejstva pri nadaljnji obravnavi ne smemo zanemariti. Vendar pa je treba območje povezati tudi s trajnostnimi oblikami prometa in poskrbeti za nadaljnji razvoj v skladu z načeli Evropske prostorskorazvojne perspektive, Tematske strategije za urbano okolje in Strategije prostorskega razvoja Slovenije. V preteklosti (in še danes) je v razvoju Maribora prevladoval prilagoditveni pristop k načrtovanju prometa, pri katerem ponudbo prilagajamo povpraševanju. V ozadju ga je spremljala zelena ali alternativna prometna politika, ki pa je ostala samo v strategijah in idejah. Mestne obvoznice so nedokončane in prekinjene med seboj, kolesarske steze potekajo le po najbolj glavnih mestnih cestah, javni potniški promet je nefunkcionalen in premalo frekventen. Korak naprej je bil narejen z izgradnjo avtoceste mimo Maribora, ki je tranzitni promet vsaj delno preusmerila z mariborskih obvoznic.

Območje Maribor – jug ima vse potencialne za oblikovanje območja P+R (parkiraj in se pelji), na katerem bi vozniki iz okoliških krajev vsakodnevno parkirali avtomobile in se v center mesta odpravili z javnim prevoznim sredstvom. Mogoče je oblikovanje intermodalnega vozlišča, ki bi uporabniku ponujal parkirišča P+R, možnost povezovanja z železniškim in avtobusnim sistemom in navezavo na kolesarski sistem. Že zdaj so na tem območju storitve, kot so pošta, lekarna, trafika in podobno, ki lahko skrajšajo pot v središče mesta. V veliki meri bi se pri zagonu takega sistema P+R lahko zgledovali po že delujočem sistemu v Ljubljani.

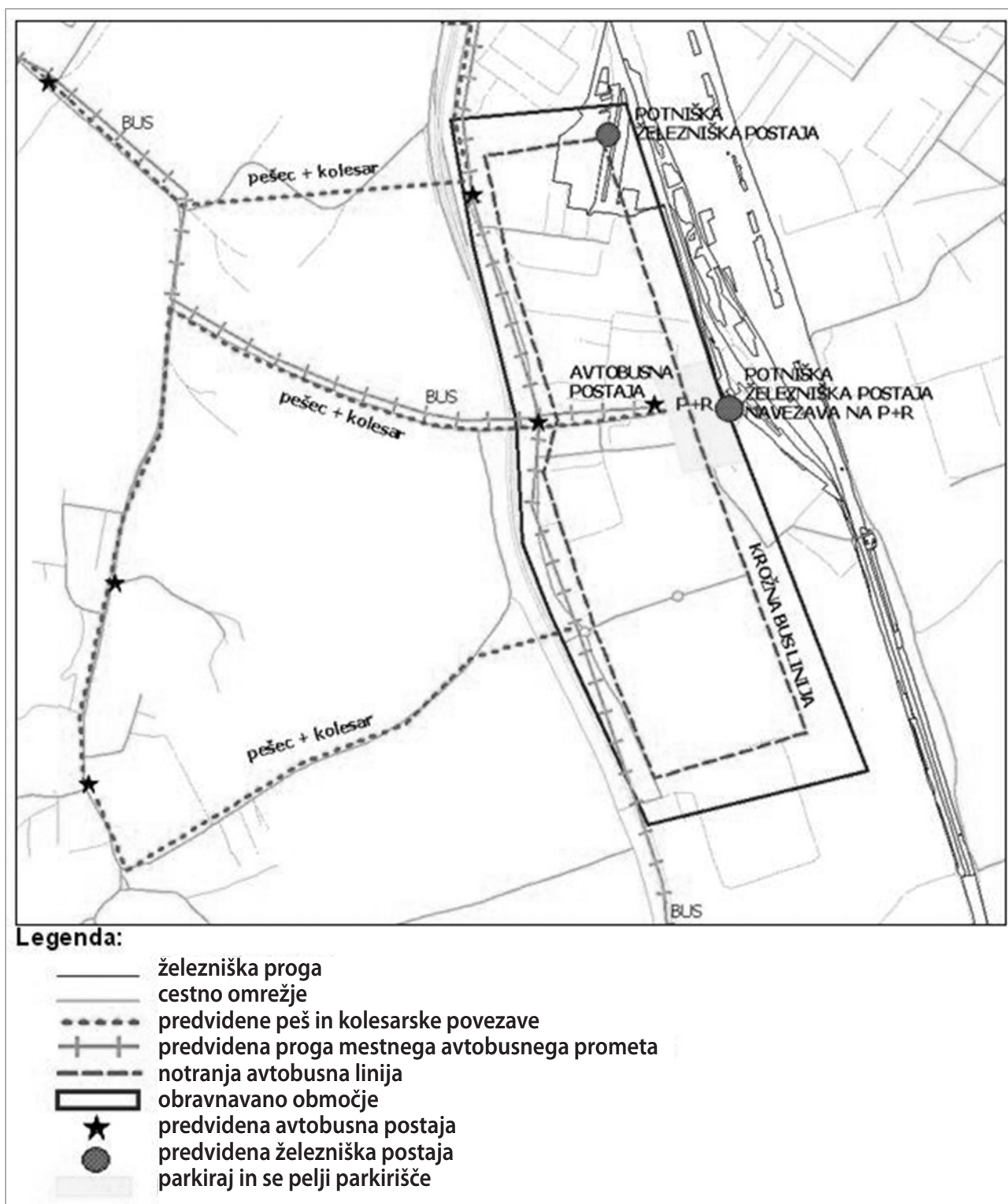
3.2 Predlog vzpostavitve trajnostne mobilnosti na območju Maribor – jug

Maribor kot drugo največje mesto v Sloveniji pomeni veliko zaledje za to območje. Hoče so najbližje manjše središče, Slovenska Bistrica pa že vzpostavlja svojo veliko trgovsko gospodarsko cono. Zaradi prometne oddaljenosti okoliških krajev ne moremo pričakovati, da bodo ti prebivalci za svoj obisk gospodarskega središča Maribor – jug izbrali javni prevoz. Ob ustrezni organiziranosti bi lahko bila izjema občina Hoče, ki je prometno najbolj povezana z obravnavanim območjem, prav tako pa je to najbližji trgovski center njenih prebivalcev.

Vsekakor je najobetavnejša oblika trajnostnega načina prevoza v Mariboru javni avtobusni prevoz, ki bi ga bilo treba ustrezno prenoviti, vzpostaviti pa bi bilo treba tudi nove frekventne

linije. Najpotrebnejše bi bile linije prebivalstveno zgoščenih predelov Maribora (to so Tabor, Spodnje Radvanje, Tezno in Pobrežje) do obravnavanega območja. Prav tako ne smemo zanemariti ogromnega potenciala, ki ga ima železniška proga. Z vzpostavitvijo kratkih železniških linij med Mariborom in Hočami bi aktivirali zapostavljeno trajnostno obliko javnega

prevoza. Slabost obstoječih železniških prog v Mariboru je ta, da železnica poteka večinoma po redko poseljenih območjih ter skozi območja starih industrijskih con in degradiranih območij. Na sliki 4 je predstavljen predlog trajnostne ureditve gospodarskega središča Maribor – jug, ki zajema vse oblike javnega prevoza, cestni promet, kolesarske proge in pešpovezave.



Slika 4: Predlog trajnostne ureditve prometa na obravnavanem območju (avtorica: Mateja Hojs)

Kolesarske proge okoli območja so deloma že vzpostavljene, vendar bi jih bilo treba smiselno povezati v dobro delujoč sistem in navezati za modalne prestopne točke. Za premikanje obiskovalcev znotraj območja bi bila to zelo trajnostna rešitev. Notranjo povezanost med trgovskimi centri bi lahko rešili tudi z notranjo mini avtobusno linijo, saj se mnogi ne odpravijo po nakupih le v eno trgovino, ampak v več trgovin, zato se med njimi 100 ali 200 m premikajo z osebnimi avtomobili.

Sedanji trgovski objekti so bili grajeni posamezno, z velikimi parkirišči, ki kar vabijo jeklene konjičke. Z zmanjšanjem števila parkirnih mest lahko pridobimo ogromne nove zadržljive površine, nove možnosti za gospodarski razvoj, nekatera parkirišča (na primer ob novi železniški postaji) pa ohranimo, jih namenimo za parkirišča P+R in povežemo z visoko frekventnim javnim prevozom. To bi bil dobrodošel ukrep za zmanjšanje prometa v središču mesta in povečanje uporabe javnega prevoza.

Pri razmišljanju o trajnostni mobilnosti ne moremo mimo zastavljenih vprašanj, kaj bi tak sistem mobilnosti pomenil za prebivalce in gospodarsko cono in kaj vse še lahko navežemo na to območje. Lega na skrajnem robu občine in mesta Maribor, na Dravskem polju ter med Slovenskimi gorami in obronki vzhodnega Pohorja pomeni izvrstno lokacijo za izhodiščno rekreacijsko točko. Okoliško območje ponuja obilo možnosti za rekreacijo, kot so pohodništvo, kolesarjenje, rolanje in ribolov (v bližnjem ribniku). Rekreacija na prostem se lahko kombinira z rekreacijo v zaprtih prostorih, kot so fitness, wellness, storitve za nego telesa, plesne dvorane. Na jugu je arheološko najdišče z vilo rustiko, kar je mogoče povezati v arheološko učno pot, ki bi vodila do obronkov Pohorja, kjer se nahajajo še druga arheološka najdišča. Območje z velikimi parkirišči ter s prostimi prostori v trgovskih in poslovnih centrih že zdaj nudi vse pogoje, da lahko z ustrezno promocijo postane velika izhodiščna rekreacijska točka.

4 Sklep

Trajnostno usmerjeni model regionalnega mesta vključuje razvoj osrednjega strnjenga mesta in decentralizirano zgoščevanje na suburbanem območju ter povezovanje regionalnih struktur urbane rasti z razvojem javnega prometa in mobilnosti (Šašek Divjak, 2001). Na primeru hitro razvijajočega se gospodarskega središča smo prikazali povezovanje različnih oblik prometa: cestni, železniški, javni avtobusni promet in kolesarjenje.

Danes je območje Maribor – jug odvisno le od individualnega avtomobilskega prometa, kar zelo obremenjuje prostor. Nadaljnji razvoj je treba usmerjati ob upoštevanju trajnostnega

razvoja, kar je bilo v preteklosti v Mariboru zelo zapostavljeno, mestna razvojna politika na tem področju pa še danes ni aktivna.

Z analizo dostopnosti smo ugotovili, da je območje slabo dostopno z javnim prevozom, da kljub bližini železniške proge ni aktivne potniške železniške postaje in da je frekvenca avtobusov nizka. Tukaj so po nepotrebnem velika parkirišča, ki jih je mogoče bolje izkoristiti, prav tako je mogoče območje učinkovito povezati z obstoječimi kolesarskimi progami. Za dobro povezanost območja Maribor – jug z različnimi predeli mesta in okoliškimi kraji je potrebna celovita prenova javnega prometa. Že samo z dobro mobilnostjo in močno trajnostno naravnano mestno politiko se lahko območje razvije v intermodalno vozlišče, ki bi uporabniku ponujalo parkirišča P+R, navezanost na železniški, avtobusni in kolesarski sistem, hkrati pa pester izbor storitev in trgovin.

.....
Mateja Hojs, univ. dipl. geogr.
E-pošta: matejahojs@gmail.com

Viri in literatura

MaxLupo: Smernice za uvajanje upravljanja mobilnosti na področju prostorskega načrtovanja. Zaključno poročilo Kampanje za spodbujanje potovalne ozaveščenosti in strategije upravljanja mobilnosti, 2009, 135 str.

Rye, T., Welsch, J., Plevnik, A., de Tommasi, R., 2011. First steps towards cross-national transfer in integratin mobility management and land use planning in the EU and Switzerland. *Transport policy*, 18, 3: 533–543.

Sihlcity. URL: http://sihlcity.ch/de/meta/ueber_sihlcity/index.php (13. 9. 2011)

Statistični urad Republike Slovenije. URL: <http://www.stat.si/> (2. 6. 2011)

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Ur. l. RS, št. 76/2004)

Šašek Divjak, M., 1999. Usmerjanje urbanega razvoja na mestni ravni. *Urbani izziv*, 10, 2: 17–25.

Šašek Divjak, M., 2001. Trajnostni vidiki prenove mesta. *Urbani izziv*, 12, 1: 15–23.

Šašek Divjak, M., 2002. Širjenje mesta s poudarkom na urbani mobilnosti: primeri iz ZDA. *Urbani izziv*, 13, 2: 34–44.

Šmid, A. (ur.), 2004. Prostorski plan Mestne občine Maribor: urbanistična zasnova mesta Maribor (UZMM). Maribor, Mestna občina Maribor, 75 str.

Tematska strategija za urbano okolje. Resolucija Evropskega parlamenta o tematski strategiji za urbano okolje. Uradni list Evropske unije, P6_TA(2006)0367, 26. 9. 2006.

Zelena knjiga za novo kulturo mobilnosti v mestih. 2007, Komisija Evropskih skupnosti, SEC(2007) 1209, 23 str.

Richard SENDI
 Igor BIZJAK
 Nina GORŠIČ
 Boštjan KERBLER
 Sabina MUJKIČ
 Matej NIKŠIČ
 Biba TOMINC

Spletni vodnik za invalide in tehnično orodje za ocenjevanje dostopnosti objektov v javni rabi

V prispevku so predstavljeni rezultati projekta z naslovom Ukrepi za uresničevanje pravic invalidov do dostopa brez ovir: inventarizacija obstoječih ovir v grajenem okolju in v objektih v javni rabi po Sloveniji, ki je potekal od maja 2008 do aprila 2011. Izvajala sta ga Urbanistični inštitut Republike Slovenije in Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo. Glavni namen raziskave je bila izvedba obsežne analize stanja invalidskega varstva v Sloveniji. Osnova za raziskavo sta pomembna slovenska dokumenta, in sicer Strategija Dostopna Slovenija in Akcijski program za invalide 2007–2013. Na osnovi teh dokumentov smo v raziskavi analizirali dostopnost grajenega okolja, komunikacij in informacij ter kako cilji, ki so določeni v obeh do-

kumentih, invalidom zagotavljajo prosto gibanje in jim omogočajo socialno vključevanje. V prispevku se osredotočamo na pripravo in izvedbo terenske raziskave, v sklepu pa predstavljamo končni rezultat projekta, in sicer spletni vodnik za invalide in interaktivno spletno orodje za učinkovito odkrivanje grajenih in komunikacijskih ovir ter preprečevanje nastajanja novih.

Ključne besede: invalidi, dostopnost, grajene ovire, komunikacijske ovire, spletni vodnik

1 Uvod

Po oceni Svetovne zdravstvene organizacije je 650 milijonov ljudi na svetu invalidnih, med temi pa jih je več kot 60 % starih od 15 do 64 let. Ocenjuje se, da funkcionalno ovirani ljudje sestavljajo od 15 do 20 % aktivnega prebivalstva Evrope. Ker se razvite države soočajo s hitrim naraščanjem starejšega prebivalstva, zlasti tistih, ki so stari več kot 80 let, lahko v prihodnje pričakujemo, da se bo delež funkcionalno oviranih ljudi v družbi še povečal. Trendi pojavnosti invalidnosti so pri nas podobni kot drugod v Evropi, in sicer ima v Sloveniji status invalida od 160.000 do 170.000 ljudi (Vertot, 2007), kar je okoli 8,5 % slovenske populacije in pomeni, da je vsak dvanajsti državljani invalid. Kljub relativni številčnosti pa so invalidi žal pogosto izpostavljeni različnim oblikam oviranosti. Najpogosteje gre za ovire v grajenem okolju, ovire glede dostopnosti informacij in komunikacij. Evropske in druge države so sicer sprejele številne ustrezne zakonske in podzakonske akte, vendar sprejete ustrezne zakonodaje, oblikovanje strateških dokumentov in ratifikacija mednarodnih konvencij

še ne pomenijo, da bodo pravice, ki izhajajo iz njih, dejansko spoštovane tudi v praksi. Kot kažejo nekatere raziskave (glej na primer Garcés idr., 2007), evropske države sprejete zakone izvajajo slabo oziroma neučinkovito, nadzora nad izvajanjem pa ali ni ali pa ta ni popoln. Formalna zaveza k uresničevanju pravic invalidov s strani države je tako šele prvi korak, drugi korak pa mora biti učinkovita implementacija zavez.

Da bi preverili, kako se pravice invalidov, določene v zakonih, uresničujejo v Sloveniji, in da bi lahko glede na ugotovljeno predlagali ustrezne ukrepe ter razvili orodja in metodologijo za učinkovitejše uresničevanje zakonskih zavez, smo raziskovalci Urbanističnega inštituta Republike Slovenije in Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo med letoma 2008 in 2011 v treh fazah izvedli obsežno analizo stanja invalidskega varstva v Sloveniji, pri čemer smo se osredotočili na dostopnost grajenega okolja, komunikacij in informacij, kar invalidom zagotavlja prosto gibanje in jim omogoča socialno vključe-

vanje. Glavna raziskovalna hipoteza je bila, da je bilo (tudi) v Sloveniji do zdaj premalo narejeno za uresničevanje pravic invalidov, opredeljenih v različnih dokumentih. Osnovo sta pomenila pomembna slovenska dokumenta, in sicer Strategija Dostopna Slovenija (glej Nacionalne usmeritve za izboljšanje dostopnosti ..., Ur. l. RS, 24/2005) in Akcijski program za invalide 2007–2013 (glej Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, 2006). Strategija izhaja iz ugotovitve, da je invalidsko varstvo ena najbolj občutljivejših in najbolj specifičnih sestavin splošne družbenorazvojne in zlasti ekonomske politike. Glavni cilji strategije so: odpraviti grajene in komunikacijske ovire, urediti dostopnost dela, znanja, informacij, ustvarjati enake možnosti za enake življenjske priložnosti za invalide in vse funkcionalno ovirane ljudi ter nuditi tehnično podporo tistim, ki jo potrebujejo za uspešno vključitev v življenje in delo. Akcijski program pa podrobno določa naloge politike invalidskega varstva med letoma 2007 in 2013, konkretne cilje, ki jih je treba uresničevati po posameznih področjih, in glavne nosilce, ki so zadolženi za njihovo uresničevanje.

V članku smo se osredotočili na predstavitev metod dela in rezultatov druge in tretje faze raziskave, in sicer so predstavljeni:

- rezultati druge faze, v okviru katere smo izvedli terensko analizo – prostorsko inventarizacijo – dostopnosti objektov v javni rabi;
- rezultati tretje faze raziskave, in sicer priprava interaktivne spletne strani in spletnega vodnika za invalide o dostopnosti javnih objektov po Sloveniji, orodja, ki bo omogočalo stalni nadzor nad izvajanjem zakonskih določil, ki se nanašajo na zagotavljanje prostega gibanja za vse.

Da bi bil širši okvir teh dveh faz raziskovanja razumljivejši, so v članku najprej na kratko predstavljeni rezultati empirične raziskave, ki smo jo med letoma 2008 in 2009 izvedli v prvi fazi in v okviru katere smo anketirali invalide posameznike in predstavnike najpomembnejših invalidskih organizacij v Sloveniji.

1.1 Glavne ugotovitve prve faze raziskave

Empirična raziskava prve faze raziskave je potrdila, da se v Sloveniji kljub sprejetju številnih zakonskih določb in predpisov, ki naj bi urejali pravice invalidov do neoviranega dostopa, stanje na tem področju še ni bistveno spremenilo, zato se invalidi še vedno srečujejo s številnimi ovirami grajenega in komunikacijskega okolja na vseh področjih dela in bivanja (v potniškem prometu, na področju izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja, izvajanja dejavnosti zdravstvenega in socialnega varstva, pri dostopu do storitev državne uprave, ponudbe kulturnih ustanov, pri dejavnostih preživljanja prostega časa) (glej Sendi idr., 2008; Sendi in Kobal Tomc, 2010). Pri grajenih ovirah so anketirani kot največjo oviro najpogosteje omenjali stopnice, na drugem mestu je bil najpogosteje

omenjan neobstoj klančin oziroma dejstvo, da so te prestrme, temu sledijo visoki robniki in pločniki, pogosto pokvarjena dvigala, pomanjkanje ročajev oziroma držal, preozka vrata oziroma preozki prehodi, za invalide neustrezno opremljene oziroma nedostopne sanitarije in podobno. Med komunikacijskimi ovirami so anketiranci zelo pogosto navajali neustrezno oziroma oteženo komunikacijo z osebjem na eni strani in neprijaznost oziroma nerazumevanje težav invalidov s strani splošne javnosti na drugi. Veliko oviro pomenijo tudi sistemi obveščanja, ki v večini primerov niso ustrezni za potrebe invalidov (na primer neberljivi napisi, pomanjkljiva navodila, neobstoj oznak, pomanjkanje signalizacij, slaba osvetljenost, slabo ozvočenje, neustrezno postavljena okenca informatorjev in podobno). Za gluhe in naglušne je posebej velika ovira pomanjkanje tolmačev.

Za zmanjšanje ovir grajenega in komunikacijskega okolja so anketirani navedli številne koristne in uporabne predloge ukrepov, za katere se je izkazalo, da so že bili predvideni v Strategiji Dostopna Slovenija in Akcijskem programu za invalide 2007–2013, s čimer se je potrdila naša domneva, da se zakoni ne spoštujejo, ukrepi, ki so predlagani za izboljšanje stanja, pa se ne izvajajo. Anketiranci so zato predlagali:

- treba je zagotoviti dosledno izvajanje obstoječih zakonov in upoštevanje pomembnih predpisov;
- treba je poostri nadzor nad izvajanjem zakonov in predpisov;
- nujno je treba spremeniti (dopolniti) zakonodajo z uvajanjem strožjih kazni za kršitelje;
- predlogi sprememb zakonodaje bi se morali oblikovati v sodelovanju z Nacionalnim svetom invalidskih organizacij Slovenije.

Predlog za dodaten ukrep, ki bi prispeval k učinkovitejšemu reševanju problemov na tem področju, so v raziskavi dali anketiranci sami – konkretneje, predstavniki invalidskih organizacij. Menili so, da je treba poleg sprejemanja zakonov in določanja ukrepov za izboljšanje stanja na tem področju nujno narediti še korak naprej. V ta namen so predlagali, da bi bilo treba natančno pregledati stanje na terenu, da bi se ugotovile obstoječe ovire, pripraviti bi bilo treba ustrezne sezname teh, odgovorne opozoriti na ugotovljene pomanjkljivosti in od njih zahtevati, naj se nepravilnosti čim prej odpravijo. Ker smo menili, da bi to res lahko bil pomemben vzvod, ki bi končno privedel do izvajanja konkretnih ukrepov za uresničevanje pravic invalidov do dostopa brez ovir, smo predlog predstavnikov invalidskih organizacij opredelili kot izhodišče za drugo in tretjo fazo raziskave.

2 Priprava terenske analize dostopnosti objektov v javni rabi

Osrednja raziskovalna naloga v drugi fazi raziskave je bila izvedba terenske analize dostopnosti objektov v javni rabi. Za izvedbo projekta smo razvili metodologijo, ki so jo sestavljali trije koraki:

- podroben pregled veljavne zakonodaje, standardov in drugih predpisov, ki se nanašajo na preprečevanje grajenih in komunikacijskih ovir;
- priprava popisnega lista;
- izbor krajev in objektov za terenske analize.

2.1 Podrobni pregled zakonodaje, predpisov in standardov

Glavni instrument za ocenjevanje dostopnosti objektov v javni rabi so predpisi in standardi, ki določajo zahteve za zagotovitev dostopa brez ovir. Zato smo za izvedbo terenske analize potrebovali jasne kriterije, ki omogočajo natančno ugotavljanje skladnosti s predpisanimi standardi oz. z obstojem grajenih in komunikacijskih ovir. Po pregledu številnih raziskav, nacionalnih analiz itd. smo ugotovili, da enotnega seznama vseh kriterijev, ki bi vključeval vse vrste skupin oseb z oviranostmi in vse tipe objektov v javni rabi, še ni. Pogosto se pojavljajo ocenjevalni sezname, ankete, ki vključujejo le nekaj kriterijev za en tip objektov v javni rabi oziroma le za eno skupino oviranosti (npr. Društvo študentov invalidov Slovenije je izvedlo anketo o dostopnosti vseh ljubljanskih univerz). Na osnovi ugotovitve je bil na podlagi obstoječe zakonodaje pri projektu zasnovan celosten seznam kriterijev (popisni list), ki vključujejo vse tipe objektov v javni rabi in vse skupine oseb z oviranostmi.

Temeljni vir pri pripravi popisnega lista je bil leta 2000 sprejet Slovenski nacionalni standard o dostopu do grajenega okolja ISO in na njegovi osnovi je bil leta 2003 sprejet Pravilnik o zagotavljanju neoviranega dostopa, vstopa in uporabe objektov v javni rabi ter več stanovanjskih stavb. Za obravnavanje komunikacijskih ovir smo upoštevali tudi določbe Zakona o uporabi slovenskega znakovnega jezika. Glede na to, da zakonodaja predpisuje nekatere zahteve o dostopnosti kot obvezne in nekatere samo kot koristne oziroma priporočene, je k priporočenim zahtevam dodano še nekaj predlogov Društva študentov invalidov Slovenije in raziskovalne skupine Urbanističnega inštituta RS.

Seznam virov, vključenih v popisni list:

- Pravilnik o zagotavljanju neoviranega dostopa, vstopa in uporabe objektov v javni rabi ter več stanovanjskih stavb, Uradni list RS, št. 97/2003;
- Slovenski nacionalni standard SIST ISO/TR 9527: Gra-

dnja objektov – Potrebe invalidov in drugih funkcionalno oviranih ljudi v stavbah – Smernice za projektiranje; Slovenski inštitut za standardizacijo, marec 2002;

- Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ), Uradni list RS, št. 96/2002;
- Marija Vovk: Načrtovanje in prilagajanje grajenega okolja v korist funkcionalno oviranim ljudem, priročnik; Urbanistični inštitut RS 2000 (Urbani izziv – publikacije);
- Društvo študentov invalidov Slovenije, Strokovna služba: Nacionalna analiza grajene in komunikacijske dostopnosti in zagotavljanja prilagoditev pri študiju – vprašalnik, 2009,
- ugotovitve s terena, UIRS in DŠIS.

Treba je dodati, da v popisni list nismo vključili Pravilnika o opremljenosti železniških postaj in postajališč (Uradni list RS, št. 72/2009), saj je predpis, veljaven na tem področju, zelo podrobno oblikovan. V nadaljevanju bi bilo zato treba za ocenjevanje objektov železniške postaje izdelati samostojen popisni list z vsemi zelo podrobnimi zahtevami. Pri izvajanju terenske analize smo tako objekt železniške postaje enako kot vse ostale objekte ocenili z enotnim popisnim listom.

2.2 Priprava popisnega lista

Na osnovi podrobnega pregleda zakonodaje in druge literature na temo zagotavljanja neoviranega dostopa objektov v javni rabi je bil oblikovan nabor kriterijev za ocenjevanje dostopnosti v grajenem in tudi v komunikacijskem okolju. Nastal je popisni list, ki je bil glavno orodje za izvedbo terenske inventarizacije grajenih in komunikacijskih ovir.

Popisni list je pripravljen za tri oblike oviranosti: gibalno ovirane, slepe in slabovidne ter gluhe in naglušne. Posamezna vprašanja se nanašajo tudi na druge skupine oseb z oviranostmi (osebe s slabšo koordinacijo rok, osebe z zmanjšano sposobnostjo gibanja, osebe z zmanjšano močjo rok in starejši), vendar ta vprašanja zanje v popisnem listu niso posebej označena. Druge skupine (osebe s težavami v duševnem zdravju in osebe s trajnimi boleznimi) niso vključene, ker v zakonodaji o dostopnosti še niso natančneje obravnavane.

Popisni list je oblikovan tako, da najbolje sledi popisu objekta na terenu, in zasnovan kot niz vprašanj, ki so relevantna za osebe z oviranostmi, medtem ko posamezna oseba dostopa do objekta, vanj vstopa in v njem deluje. Popisni list v uvodu zajema podatke o objektu, popisovalcih in avtorju fotografskega materiala, osrednji del popisnega lista pa je zasnovan kot tabela z nizom vprašanj, pri katerih se opisovalec opredeli za da ali ne, hkrati pa ima še dodaten prostor za opombe. Ta je namenjen popisovanju vseh konkretnih detajlnih meritev in specifičnih elementov, ki so relevantni za dostopnost.

Sistem za popis in ocenjevanje objektov vključuje 250 različnih vprašanj, ki zajemajo vse kriterije za vse vrste objektov v javni rabi. Pri ocenjevanju posameznega objekta se dolžina popisnega lista prilagaja glede na kompleksnost objekta (npr. dodaten stranski vhod pomeni dodatno ocenjevanje glavnega in stranskega vhoda z obema dostopnima potema; v primeru večjega števila dvoran ocenjujemo vsako dvorano posebej).

Popisni list sestavljajo tri večja poglavja s podpoglavji in z nanimi posameznimi vprašanji za izpolnjevanje na terenu. Struktura poglavij in podpoglavij je taka:

1. Širši dostop

- urejeni parkirni prostori
- dostopna pot do objekta
- zunanje vertikalne komunikacije

2. Vhod v objekt

- glavni vhod/stranski vhod/vetrolov/vhodna vrata
- vertikalne komunikacije

3. Funkcionalnost in prilagojenost notranjih prostorov

- vhodna avla
- prostori in oprema za poslovanje s strankami (informatijski pult)
- sanitarni prostori
- hodniki
- notranje vertikalne komunikacije

- dvorane
- hotelska in podobna stavba za kratkotrajno nastanitev
- športna dvorana, v kateri so tudi prostori za gledalce
- stavba za izobraževanje in znanstvenoraziskovalno delo
- garderoba
- drugo (drugi prostori idr.)
- oznake

V popisnem listu so vsakemu vprašanju za lažje in preglednejše ocenjevanje pripete še dodatne oznake, ki so pomembne za ocenjevalca pri terenskem popisu, predvsem pa za prikaz vseh podatkov v spletnem vodniku »Dostopnost javnih objektov po Sloveniji«. Dodatne oznake so:

- iz oznake (gibalno ovirane osebe – GO, slepe in slabovidne osebe – SL, gluhe in naglušne osebe – GL) je razvidno, za katero skupino oseb z oviranostmi se ocenjuje posamezno vprašanje;
- iz oznake (obvezno – O, koristno – K) je razvidno, ali je kriterij glede na zakonodajni okvir opredeljen kot obvezen ali le kot priporočen;
- dodan je tudi natančen podatek, iz katerega zakonodajnega ali drugega vira je bila povzeta vsebina za vprašanje (številka odloka oziroma številka strani).


Pilotna terenska analiza je bila izdelana za tri ljubljanske objekte v javni rabi (upravna enota, Fakulteta za arhitekturo in Kino

TERENSKA ANALIZA


VPRAŠANJE Ali je širina parkirnega mesta za gibalno ovirane najmanj 3500 mm?
ODGOVORI DA/NE **OPOMBE: 3700 mm**

SPLETNI PRIKAZ











1. nivo prikazovanja podatkov v spletnem vodniku



 Širina parkirnega mesta je ustrezna. **Več**

2. nivo prikazovanja podatkov v spletnem vodniku

 **Širina parkirnega mesta je ustrezna.**
 Širina parkirnega mesta je 3700 mm.
Vir: Pravilnik o zagotavljanju neoviranega dostopa, vstopa in uporabe objektov v javni rabi ter več stanovanjskih stavb; Uradni list RS, št. 97/2003 (012. člen, 002. odstavek)
 [Ali je širina parkirnega mesta za gibalno ovirane najmanj 3500 mm?]

Legenda:

Gibalno ovirane osebe:	 - dostopno,  - nedostopno,  - ni podatka,  - ni pomembno za tip invalidnosti
Slepe in slabovidne osebe:	 - dostopno,  - nedostopno,  - ni podatka,  - ni pomembno za tip invalidnosti
Gluhe in naglušne osebe:	 - dostopno,  - nedostopno,  - ni podatka,  - ni pomembno za tip invalidnosti

Pogoj:  - Obvezno,  - Koristno

Slika 1: Prikaz podatkov od terenske analize do spletnega vodnika

Šiška). Ugotovljeno je bilo, da je popisni list primerno oblikovan, potrebni so bili le manjši popravki pri vrstnem redu, da je poznejše zapisovanje in merjenje na terenu potekalo hitreje. Med izvajanjem terenske analize se je pozneje izkazalo, da ima papirnata verzija popisnega lista tudi nekaj pomanjkljivosti, saj je popisni list pripravljen za »vzorčni« objekt v javni rabi. Zaradi specifičnosti posameznega objekta papirna različica kljub pripravljenim dodatnim listom ni omogočala dovolj fleksibilnosti za vse višinske komunikacije in dodatne elemente pri zapisovanju. V nadaljevanju smo zato za lažje delo na terenu razvili tudi digitalni popisni list. Sistem dopušča več fleksibilnosti pri dodajanju ali izločanju nepotrebnih vprašanj ali sklopov vprašanj pri posameznem objektu. Digitalni popisni list po izvedeni terenski analizi objekta omogoča hitrejši prikaz podatkov v spletnem vodniku, ki je podrobno opisan v četrtem poglavju.

2.3 Izbor krajev in objektov za terensko analizo

Za analiziranje dostopa do javnih objektov smo izbrali dvanajst slovenskih mest, ki so tudi regijska središča. V vsakem mestu smo ugotavljali dostop do dveh tipov objektov, ki so javno dostopni. V vsakem kraju smo izbrali objekt, v katerem je upravna enota, ki vsekakor mora biti dostopna, saj nudi storitve, ki so za vsakega prebivalca države nujno potrebne. Tip drugega objekta pa se je po posameznih krajih razlikoval. Dostopnost objektov smo ugotavljali za gibalno ovirane, slepe in slabovidne ter gluhe in naglušne.

Za učinkovito ugotavljanje obstoja grajenih in komunikacijskih ovir pri izbranih objektih v javni rabi je bilo smiselno k sodelovanju povabiti tudi invalide, saj so raziskovalci Urbaniističnega inštituta Republike Slovenije brez osebnih izkušenj o posamezni invalidnosti in je zato težko pričakovati, da bi sami prepoznali vse grajene in komunikacijske ovire. K sodelovanju smo povabili invalide iz Društva študentov invalidov Slovenije, ki so se z odgovornostjo do problematike z veseljem odzvali. Študentje, ki so sodelovali v raziskavi, so bili gibalno ovirani, slepi, gluhi ali naglušni. Ob koncu projekta je vzpostavljeni

spletni vodnik vseboval informacije o dostopnosti za 26 objektov, ki smo jih analizirali v okviru raziskave.

3 Izvedba terenske analize dostopnosti objektov v javni rabi

Terenska analiza je bila izvedena v javnih objektih in objektih javnega značaja v 12 regijskih središčih v Sloveniji, kot je bilo razloženo v drugem poglavju tega prispevka. Kot je prikazano na sliki 2, se je dostopnost objektov preverjala na treh območjih. Analizirani so bili:

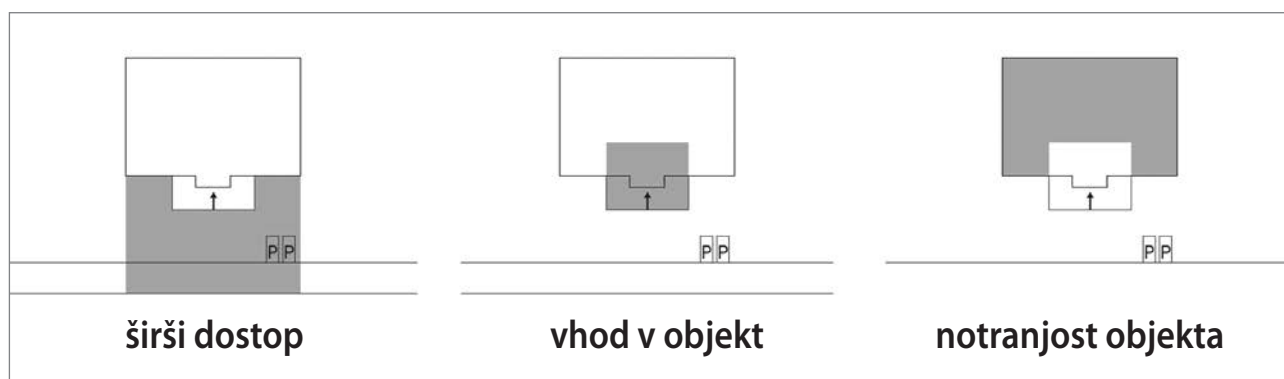
1. širši dostop do objekta,
2. vhod v objekt in
3. notranjost objekta.

3.1 Širši dostop

Analiza širšega dostopa je obsegala parkirne prostore, dostopne poti do objekta in zunanje vertikalne komunikacije na dostopni poti do objekta.

Parkirni prostori so bili analizirani predvsem z vidika uporabnosti za gibalno ovirane osebe, čeprav zakonodaja predpisuje, da imajo pravico do parkiranja na prilagojenih parkirnih mestih tudi gluhe in naglušne osebe. Ocenjevani so bili: število in velikost parkirnih mest, urejenost dostopa s parkirnega mesta na pločnik, označitev in osvetlitev parkirnega mesta ter prilagojenost parkirnega avtomata.

Večina pregledanih objektov je imela v neposredni bližini vhoda v objekt urejena in označena parkirna mesta za gibalno ovirane, vendar pa število parkirnih mest na mnogo lokacijah ni zadostilo zakonsko določenega standarda. Če objekt v javni rabi ni imel urejenega posebnega parkirišča, temveč se je parkiranje za gibalno ovirane zagotavljalo znotraj cone javnih parkirišč, je bil analizirano območje javnega parkiranja levo in desno od vhoda v razdalji 50 metrov. Terenska analiza je pokazala, da so bila parkirna mesta za gibalno ovirane največkrat zasedena z vozili, ki do njih niso upravičena.



Slika 2: Prikaz treh različnih območij, na katerih se je izvajala terenska analiza objektov: (a) širši dostop, (b) vhod v objekt, (c) notranjost objekta.

Dimenzije parkirnih mest so večinoma upoštevale zakonski predpis o širini (3,5 m), ne pa tudi o dolžini – minimalni standard v slovenski zakonodaji še ni definiran, zato je bila pri ocenjevanju upoštevana srednja vrednost nemškega normativa^[1]. Ta je bil le redko zadovoljen – v večini primerov je dolžina parkirnega mesta znašala okoli 4,5 m (za osebni avto še sprejemljiva mera, ne pa v primeru kombija z izstopom zadaj – v mnogih primerih se je izkazalo, da varen izstop ni bil mogoč, saj je za parkiranim vozilom po cestišču potekal promet). Da bi se stanje na terenu izboljšalo, je med drugim treba definirati tudi dolžino parkirnega mesta in hkrati upoštevati nove večje dimenzije vozil. Smiselno bi bilo definirati tudi umeščenost parkirnega mesta glede na dostopno pot do objekta, ki mu parkirišče pripada. Oddaljenost in označitev parkirnih mest sta bili v analiziranih primerih zadovoljivi.

Parkirni avtomati v večini primerov niso bili prilagojeni. V mnogih primerih so bili postavljeni na dvignjenem podestu brez spuščenega robnika. Tipke in prikazovalniki so bili največkrat nameščeni previsoko, da bi jih oseba na invalidskem vozičku lahko samostojno uporabljal.

Ocena **dostopne poti** je obsegala linijski prostor med parkiriščem in glavnim vhodom (v nekaterih primerih tudi stranskim vhodom, če glavni invalidom ni bil prilagojen). Preverjeni so bili: urejenost prehodov med prometnimi površinami, širina, ustreznost talne površine, oznake, orientiranost in tudi ovire na poti (npr. nevarni predmeti, perforirane rešetke).

Ugotovljeno je bilo, da je pravica do dostopnosti slepih in slabovidnih do objektov v javni rabi v zakonodaji sicer opredeljena, dejansko pa se še ni začela izvajati. Tako se npr. v križiščih pločniki za potrebe globalno oviranih že poglobljajo, medtem ko se kontrastnost poglobitev in namestitev talnih oznak ne izvaja, čeprav je po zakonodaji zaradi potreb slepih in slabovidnih predpisana. Dostopne poti so bile večinoma dovolj široke in primerno utrjene, največkrat pa so bile slabo označene, brez usmeritev do glavnega vhoda oz. vhoda, prilagojenega invalidom. Čeprav naj bi imel dostop do prostora, namenjenega poslovanju s strankami, ustrezne talne oznake za orientacijo slepih in slabovidnih, teh v nobenem od analiziranih primerov ni bilo. Prav tako stopnice, klančine in prehodi na dostopni poti niso bili vidno poudarjeni s kontrastnimi barvami. Informacijske oznake so se na dostopni poti pojavljale v redkih primerih, nikjer niso bile dodatno osvetljene. Tudi nekateri detajli, kot so npr. preširoke rešetke za odtok padavinskih voda (15 mm in več), so invalide pogosto ovirali pri samostojni uporabi dostopne poti.

Analiza **zunanjih vertikalnih komunikacij** je zajemala vse vrste stopnic, klančin in drugih elementov za premagovanje višinskih razlik, ki se pojavijo na dostopni poti. Pri klančinah smo



Slika 3: (a) Parkirna mesta za gibalno ovirane, zasedena z vozili, ki do njih niso upravičena; (b) parkirni prostor meji na glavno prometnico in je brez varnega prostora za izstop iz kombija; (c) nedostopen parkirni avtomat.



Slika 4: (a) Robnik brez poglobitve; (b) kolesa, korita za rože in drugo ulično pohištvo na dostopni poti so lahko ovira za slepe in slabovidne; (c) slabo urejen prehod za pešce.

ocenjevali širino, dolžino, naklon, podlago tal, opremljenost z robnikom, ograjo (elemente, ki so posebno pomembni za gibalno ovirane osebe), kontrastnost klančine in osvetlitev (elementa, ki sta pomembna za slepe in slabovidne). Prav tako se je preverjalo, ali je klančina jasno označena.

Ugotovljeno je bilo, da klančine presegajo dovoljeno dolžino in ob neobstoju vmesnih podestov za počivanje onemogočajo samostojno uporabo osebam na invalidskih vozičkih. Pri stopnicah so bili ocenjevani ti elementi: širina, višina, globina stopnic, opremljenost z ograjo, osvetljenost in kontrastnost označitev. Ugotovljeno je bilo, da so stopnišča urejena, problematični so le elementi, ki so specifični za slepe in slabovidne,

kot so držaji, ki niso segali čez zgornjo in spodnjo stopnico, in nepoudarjeni podesti oziroma robovi stopnic.

Rezultati terenske analize so pokazali, da so za osebe na invalidskih vozičkih stopnice največja ovira pri vstopanju v objekt. Ob stopnicah so bile redko zagotovljene klančine ali dvizna ploščad. Če je do glavnega vhoda vodilo stopnišče brez klančine ali dvizne ploščadi, je bil skladno z normativi zakona vedno zagotovljen dodaten dostop skozi stranski vhod, urejen ali s klančino ali z dvizno ploščadjo.

V večini primerov prav tako stopnice niso bile opremljene z neprekinjeno ograjo, ta pomanjkljivost pomeni veliko težavo za



Slika 5: (a) Kljub blagemu nagibu je nujno potrebno, da je klančina vsakih 6 m prekinjena z 1,5 m dolgim podestom, le tako jo povprečni uporabnik na vozičku lahko samostojno uporabi; (b) nevdrževana klančina na dostopni poti.



Slika 6: (a) Nedostopen glavni vhod zaradi samo ene stopnice; (b) stopnišče glavnega vhoda brez oprijemal za varnejši vstop in brez informacije o dostopnem stranskemu vhodu za osebe na invalidskem vozičku

slpe in slabovidne, osebe z zmanjšano sposobnostjo gibanja in močjo rok in osebe s slabšo koordinacijo gibov. Neobstoje ograje povečuje nevarnost za njihov padec in zdr. Robovi vsake stopnice, prva in zadnja stopnica ter vmesni podesti tudi niso bili nikjer v kontrastnih barvah, kar otežuje uporabo slabovidnim.

Pri preverjanju dostopov v objekt skozi stranski vhod se je pokazalo, da so bili dostopi primerno urejeni, večinoma prek

krajših klančin, ki so bile dovolj široke in so imele ustrezen naklon. Po drugi strani pa so bile klančine problematične z vidika neopremljenosti z ograjami ali oprijemali za roke, ki bi osebam nudili varno in zanesljivo uporabo. Pri daljših klančinah (več kot 6 m) pa ugotovitve terenskega dela potrjujejo drugo resno pomanjkljivost – dolge klančine v večini primerov niso imele urejenega vmesnega ravnega podesta za počitek, zato pri njihovi uporabi osebe na invalidskih vozičkih z zmanjšano močjo



Slika 7: (a) Dostopen stranski vhod za osebe na invalidskih vozičkih z urejeno klančino; (b) Dolžina, naklon, vmesni podest ter določila za ograjo pri klančini morajo upoštevati zakonodajni okvir, da je klančina primerna za samostojno uporabo oseb na invalidskem vozičku. Primer, kjer določila niso upoštevana.

nujno potrebujejo ob sebi spremljevalca. S tega vidika lahko ugotovimo, da take klančine niso prilagojene in s tem tudi objekt ni dostopen. Po drugi strani so bile skoraj vse daljše klančine ustrezno opremljene z neprekinjeno ograjo. Površina klančin je bila v večini primerov trdna, ravna in nedrseča. Nikjer niso bile uporabljene kontrastne barve za označevanje robov in podestov, kar bi olajšalo prepoznavanje slabovidnim, kljub vsemu pa so bile klančine v večini primerov jasno označene, vendar največkrat osvetljene le s pomočjo ulične razsvetljave.

Vstopanje v objekt s pomočjo dvizne ploščadi se je v večini primerov izkazalo kot težavno. Dvizna ploščad pri vходу v objekt (v stopnišču/vetrolovu) je bila analizirana v dveh objektih – ker izvedba klančine ni bila mogoča, so poleg stopnic uredili dvizno ploščad. Uporaba dvizne ploščadi se je izkazala za težavno, zato ker ploščad zaseda ves prostor stopnišča/vetrolova in posledično onemogoča prehod drugim obiskovalcem. Osebi na invalidskem vozičku tudi ni bilo omogočeno samostojno upravljanje dvizne ploščadi, predvsem je bil problematičen vidik njenega zaklepanja in odklepanja, pri čemer je morala biti vedno prisotna odgovorna oseba. V enem od primerov pri glavnem vходу v objekt ni bilo oznake, da je osebam na invalidskem vozičku namenjen stranski vhod, ki je opremljen z dvizno ploščadjo. Ker glavni vhod z informacijsko točko ni bil dostopen in na dostopni poti oz. pri vходу ni bilo domofona, je bila oseba na invalidskem vozičku popolnoma odvisna od

pomoči mimoidočih. Pomanjkljiva je bila tudi signalizacija do dvizne ploščadi (oznake) in osvetlitev komandne plošče (brez dodatne osvetlitve).

3.2 Vhod v objekt

Analiza vhoda v objekt je obsegala: zunanje vertikalne komunikacije neposredno pri vходу v objekt ter glavni in stranski vhod, če ta obstaja oz. je edini prilagojen za vstopanje oseb na invalidskem vozičku. Identificirali smo tudi ovire na vhodni ploščadi objekta.

Preverjali smo, ali je pred vhodnimi vrati dovolj veliko neovirano ravno območje, ki omogoča osebam na invalidskih vozičkih manevriranje, pri čemer pretok drugih ljudi ni oviran. Površino tal pred vходом smo preverjali z vidika nevarnosti zdrsa, utrnosti in vzdrževanja. Komunikacijske in informacijske oznake o posameznem objektu (naslov, uradne ure, smer dostopnega vhoda za osebe na invalidskih vozičkih) smo preverjali glede na višino namestitve oznake, velikosti črk, jasnosti napisa in uporabe Braillove pisave ter obstoj in tehnične značilnosti domofona pri vходу v objekt (domofon mora zagotoviti komunikacijo tudi gluhim in naglušnim, zato se preverja, ali domofon vključuje tudi ekran, ki omogoča lažje sporazumevanje). Preverjali smo tudi, ali je vhod v objekt pomaknjen v notranjost in ali ima nadstrešek.



Slika 8: (a) Asistenca odgovorne osebe za uporabo dvigalne ploščadi; (b) jasna oznaka za vhod, dostopen za osebe na invalidskih vozičkih

Na točki vstopa v objekt smo preverjali višino praga, tip vrat in kljuk ter prostornost vetrolova glede na tip vrat. Zelo natančno smo analizirali podrobnosti v zvezi z vrati (lahka/težka, steklena, potisna, potezna, avtomatska drsna, električna itd.) in s kljukami (dosegljivost, vidnost, oblika, uporabnost itd.). V vetrolovu smo poleg širine in dolžine preverjali tudi, ali so predpražniki in druge obloge za preprečevanje vnosa umazanije izravnani z ravnjo tal in primerno pritrjeni.

V vhodnem prostoru v objekt smo preverjali prostornost predprostora oziroma avle z vidika udobnega manevriranja invalidskega vozička ter dostopnost, jasno označenost in prepoznavnost informacijskega pulta. Informacijski pult smo preverjali z vidika njegove opremljenost za sporazumevanje s slepimi in slabovidnimi ter z gluhi in naglušnimi osebami in dostopnosti za osebe na invalidskih vozičkih.

Pred vhodnimi vrati je bilo v večini primerov dovolj veliko neovirano območje za manevriranje z invalidskim vozičkom. V vseh primerih površina tal pred vhodnimi vrati ni predstavljala

težav in ni bila drseča. Površina perforiranih rešetk za odtok je bila v večini pregledanih objektov v isti ravnini ali pa rešetk sploh ni bilo, zato niso pomenile ovire pri dostopu v objekt. Tudi širina rež perforiranih rešetk za odtok je bila v večini primerov manjša od 15 mm in zato ni bila nevarna za spotikanje s palico, ki jo uporabljajo slepi in slabovidni, prav tako ne nevarnosti za zatikanje koles invalidskega vozička. Pragovi vhodnih vrat niso bili kritični, v večini primerov jih sploh ni bilo, če pa so bili, so bili gumijasti in preprosto premostljivi za osebe na invalidskih vozičkih. Predpražniki in preproge za preprečevanje vnosa umazanije v notranjost prostora so bili v večini objektov višinsko izravnani z ravnjo tal in zato niso pomenili ovire.

Večina analiziranih objektov je imela pri vhodu tudi vetrolov. Analizirani vetrolovi so bili dovolj prostorni glede na tip vrat in so omogočali neoviran dostop v predprostor objekta. Prehajanje skozi vetrolov je bilo najmanj ovirano, če je bil prehod v osi vhodnih vrat. Le v enem primeru je bil vetrolov prekratek in preozek glede na tip vrat, v njem pa so bili postavljeni še



Slika 9: (a) Primer preozkega vhodnega prostora za varno vstopanje v objekt; (b) primer dobro urejene klančine v kombinaciji s stopnicami in dovolj prostorne vstopne ploščadi za manevriranje invalidskega vozička

dodatni nepotrebni predmeti, ki so ovirali dostopnost in onemogočali prehajanje z invalidskim vozičkom.

Avtomatska drsna vrata so bila pri terenski analizi prepoznana kot najbolj koristna in praktična med vsemi ostalimi tipi vrat. Izkazalo se je tudi, da je treba v objektih z vrtljivimi vhodnimi vrati zagotoviti dodatna vhodna vrata, ki omogočajo neoviran dostop za gibalno ovirane, saj so vrtljiva vrata neprimerna tako za osebe na invalidskih vozičkih kot tudi za slepe in slabovidne – za slednje so taka vrata izjemno nevarna, saj jih ne zaznajo pravočasno in zato lahko pride do resnih poškodb. Pri vratih, ki se sama zapirajo, je bila analizirana sila, ki je potrebna za njihovo odpiranje, saj normativi določajo, da mora biti čim manjša, da jih lahko tudi osebe z zmanjšano močjo odpirajo same.

Ugotovitve s terena kažejo, da barva vrat in okvirja v večini primerov ni bila v kontrastu sosednjimi zidovi, kar pomeni težavo predvsem za slabovidne osebe, ki tako težje prepoznajo vhod. Pri vseh analiziranih objektih vhodi z zastekljenimi ali s steklenimi vrati niso bili primerno označeni z barvnimi trakovi ali okvirji na približni višini okoli oči, kot določa predpis. Neupoštevanje obveznih zakonskih normativov s področja kontrastnega označevanja pomeni za slabovidne resno težavo pri neoviranem dostopu v objekt. Vhodi v objekte tudi nikjer niso bili jasno označeni v taktilni obliki, ki bi slepim omogočala informacijo o objektu, v katerega vstopajo.

Kljuge na vhodnih vratih so se v analiziranih objektih z lahko-

to premikale, bolj problematično je bilo dejstvo, da niso bile različno vidne in barvno kontrastne z vrati oz. zidovi. Prav tako je bilo tudi premalo jasno označeno, ali se vrata povlečejo ali potisnejo.

Kot pomanjkljivost pri vseh vhodih v objekt je treba poudariti, da večina vhodov ni bila opremljena z držaji, ki bi nudili večjo oporo in zanesljivost pri vstopanju, predvsem osebam z zmanjšano sposobnostjo gibanja.

3.3 Notranjost objekta

Pri notranjih prostorih so bili pregledani: vhodna avla, sanitarni prostori, hodniki, notranje vertikalne komunikacije, sistem oznak in drugih komunikacij in specifični prostori glede na tip objekta (npr. dvorane, sobe za bivanje, tribune, garderobe). Ostali notranji prostori so bili smiselno izbrani glede na funkcijo, ki jo objekt opravlja: v upravnih enotah glavna sprejemna pisarna, v knjižnici prostor prostega dostopa do knjig, v izobraževalnih ustanovah glavne predavalnice in podobno.

Predprostori oziroma avle so bili v objektih, ki so bili analizirani, večinoma dovolj prostorni za udobno manevriranje invalidskega vozička. Površin tal je bila v večini primerov nedrseča, tudi kadar je bila mokra. Označenost informacijskega pulta je bila, če je bil pult bolj oddaljen, zelo slaba in nejasna. Pult je bil jasno prepoznaven samo, če se je nahajal v neposredni bližini vstopa v objekt. V večini primerov informacijski pult ni omogočal uporabe osebam na invalidskem vozičku (previsok),



Slika 10: (a) Primer dovolj prostornega vetrolova; (b) primer zelo ozkega vhoda v objekt, ki je brez vetrolova (starejši objekt, ki ne dopušča večjega vetrolova).

prav tako večina analiziranih pultov ni bila prilagojena slepim in slabovidnim (zagrajeni s steklom brez barvnih kontrastnih oznak) ter gluhim in naglušnim (onemogočanje branja z ustnic zaradi prodiranja svetlobe z napačne strani ali steklenih pregrad z zrcalnim refleksom).

Glavni **hodniki** so bili v vseh pregledanih objektih dovolj široki, da so omogočali neovirano gibanje osebam na invalidskih vozičkih. Horizontalnih stenskih držal vzdolž hodnikov večinoma ni bilo. V nobenem od pregledanih objektov hodniki niso bili označeni s taktilno oznako za slepe. Nevarnih predmetov na glavnih oseh hodnikov praviloma ni bilo, gibanje pa je bilo vzdolž glavnih komunikacij ponekod ovirano zaradi neprimerno razporejene notranje opreme (korita za rože, stoli in podobno), ki jih slepi ne pričakujejo in so zato zanje nevarni. Talne površine hodnikov večinoma niso bile drseče, če so bile na hodnikih preproge, so bile te primerno in varno nameščene. Včasih je bilo gibanje čez preprogo z invalidskim vozičkom ovirano zaradi neprimerne vzdrževanosti (vihanje robov, razpadanje in podobno).

Pot do **sanitarnih prostorov** je bila jasno označena le v redkih primerih, invalidske oznake na sanitarnih prostorih pa so večinoma obstajale, vendar so bile včasih premalo vidne. Pred njimi je bil praviloma dovolj velik manevrski prostor, ki je omogočal osebam na vozičkih, da z obratom 90° vstopajo v sanitarne prostore. Širina in teža vstopnih vrat praviloma nista bili problematični, kljube pa so bile bolj ali manj primerne. Velikokrat so bili sanitarni prostori formalno zagotovljeni, dejansko pa neuporabni, saj so bili v rabi kot začasna odlagališča oz. skladišča. V nekaterih primerih jih ni bilo mogoče zakleniti z notranje strani, kar je njihovo dejansko uporabnost prav tako zmanjšalo. Notranje dimenzije sanitarnih prostorov v novejših

gradnjah niso bile problematične, v starejših objektih pa pogosto sploh niso imeli ločenih sanitarij, prilagojenih invalidom. Podobno neskladje je opazno pri oblikovanosti in razporeditvi sanitarne opreme – praviloma je bila v novejših objektih sanitarne oprema izbrana in nameščena primerno. V objektih, v katerih standardi niso bili upoštevani, sta bili najpogostejši težavi premajhna površina, ki ne omogoča manevriranja z invalidskim vozičkom, in neprimerna razporejenost oziroma nameščenost sanitarne opreme, ki ne omogoča približanja z invalidskim vozičkom. Naprav za klic na pomoč v večini pregledanih primerov ni bilo, izjema so sanitarije v najnovejših objektih. Oprema, ki uporabnikom olajša in polepša izkušnjo uporabe sanitarnega prostora, kot so obešalniki za obleke na primerni višini, nagibna ogledala in podobno, je bila na terenu zelo redko evidentirana.

Od **vertikalnih komunikacij** je bilo največ stopnic in dvigal, notranje klančine so bile redke. Glavna stopnišča so bila večinoma jasno vidna iz vhodne avle, dovolj široka, nastopne ploskve in čela posameznih stopnic pa primernih in enakih dimenzij po celotnem stopnišču, razen v redkih primerih starih objektov oz. objektov kulturne dediščine. Skoraj v vseh primerih so bila vsaj na enem od robov opremljena z neprekinjeno ograjo oz. oprijemali za roke, ki zagotavljajo varnost, redko pa so oprijemala segala vsaj 30 cm čez zgornjo in spodnjo stopnico. Barve podestov ter prve in zadnje stopnice stopniščne rame skoraj nikjer niso bile kontrastne. V primeru zelo širokih stopnišč (nad 4 m) pa ta niso bila opremljena z vmesnimi oprijemali. Ponekod so bila stopnišča do pomembnih notranjih prostorov, ki so se nahajali v medetažah, opremljena z dviznimi ploščadmi. Če so dvizne ploščadi obstajale, so redke omogočale popolnoma samostojno uporabo, večinoma je bila potrebna asistenca druge osebe. Dvigala so bila primerno dimenzionira-



Slika 11: (a) Primer dostopnega informacijskega pulta za osebe na invalidskih vozičkih, ki je hkrati zaradi pomanjkanja kontrastnih oznak neprimeren za slepe in slabovidne, zaradi steklene pregrade pa tudi za gluhe in naglušne osebe; (b) primer zelo nedostopnega informacijskega pulta za osebe na invalidskih vozičkih v objektu starejšega tipa; (c) primer informacijskega pulta, ki je odprt in dostopen z ene strani in zato omogoča primerno komunikacijo za osebe na invalidskem vozičku ter tudi za gluhe, naglušne, slepe in slabovidne osebe.



Slika 12: (a) Majhna višinska razlika pomeni nepremostljivo oviro za samostojno gibanje po prostoru; (b) nepričakovana ovira v prostoru zmanjšuje varnost gibanja slabovidnih in slepih oseb; (c) v ozkih hodnikih sicer dobrodošla oprema otežuje gibanje in vstopanje v notranje prostore osebam na invalidskih vozičkih

na, kota vstopnih tal objekta in tal dvigala pa izenačena, tako da je bila omogočena uporaba osebam na invalidskih vozičkih. Problematičen je bil čas zapiranja vrat – če so bili senzorji nameščeni previsoko, da bi zaznali sedečo osebo na invalidskem vozičku, so se vrsta zaprla prehitro in uporabnika ukleščila med drsna vrata dvigala. Držaji so bili praviloma nameščeni le v novejših dvigalih. Redko so bile tipke za priklic dvigala oz. za izbiro nadstropja opremljene z rahlo izbočeno pisavo, z Braillovo pisavo nikoli. Oznake oz. stikala niso bila nameščena pod kotom 45° , kot predvideva pravilnik, da bi jih bilo lažje brati in uporabljati, prav tako niso bila v kontrastu z ozadjem. V nobenem od dvigal ni bilo zvočnih napovedi, ki bi olajšale/omogočile samostojno uporabo slepim. Oznake, ki bi vodile do dvigal, so bile večinoma zelo pomanjkljive, nameščene na slabo opaznih mestih ali pa jih sploh ni bilo. Tudi barva vrat dvigala je bila redko v izrazitem kontrastu sosednjimi površinami, kar bi olajšalo prepoznavanje uporabnikom z motnjami vida. Predvsem pri novejših dvigalih, pri katerih prevladujeta steklo in kovina, je bila zelo problematična velika bleščavost, ki slabovidne dezorientira.

Sistem oznak je bil pogosto pomanjkljiv, tako z vidika označenosti za najširšo skupino uporabnikov kot tudi in še posebej za uporabnike s posebnimi potrebami. Problematični sta bili nameščenost oznak in njihova velikost oz. čitljivost. Črke oz. simboli so bili pogosto (pre)majhni in izpisani v barvi, ki je

glede na barvo podlage premalo kontrastna, kar posebej ljudem z okvarami vida zelo oteži samostojno orientiranje v notranjih prostorih, še posebej, če oznake niso primerno osvetljene (premajhna osvetlitev, bleščanje in podobno). Velikost oznak je bila primerna za branje ljudi z okvaro vida večinoma le na glavnih usmerjevalnih tablah, medtem ko so bili napisi na vratih posameznih prostorov najpogosteje (pre)majhni. Celovitega označevalnega sistema, ki bi poleg napisov enakovredno vključeval prepoznaven jezik simbolov, barv/kontrastov ter tudi taktilnih in zvočnih oznak, ni bilo v nobenem od pregledanih objektov. Talnih taktilnih oznak, ki bi slepe usmerjale in vodile do najpomembnejših notranjih prostorov, ni v bilo nobenem od pregledanih objektov. Informativna gradiva (zloženske, katalogi in podobno) so bila praviloma nameščena primerno, tako da so bila dosegljiva tudi uporabnikom na invalidskih vozičkih.

V vseh objektih je bila zagotovljena **električna razsvetljava notranjih prostorov**. Medtem ko so bili pregledani funkcionalni prostori večinoma osvetljeni tudi z naravno osvetlitvijo, pa to ni veljalo za večino hodnikov. Posebno pozorno so bila z vidika primerne osvetlitve pregledovana mesta ob pultih oz. okencih za poslovanje s strankami – če je prostor med uslužbencem in stranko pregrajevala prosojna stena, se je predvsem v novejših objektih dogajalo, da je bilo zaradi neprimerne razsvetljave (premočne ali pod nepravim kotom) branje z ustnic oteženo ali celo onemogočeno. Prav tako je bila v takih primerih ote-



Slika 13: (a) Nagibno ogledalo je v sanitarijah redko, omogoča pa uporabo tudi osebam na invalidskih vozičkih; (b) primerna opremljenost in razporeditev elementov v invalidskem sanitarnem prostoru; (c) primer neprimerne namestitve držala ob sanitarni školjki – ker je fiksno, približanje z invalidskim vozičkom ni mogoče.



Slika 14: (a) Primer stopnišča, ki je primerno opremljeno z držali; (b) primer reliefnih gumbov na stikalni plošči v dvigalu.



Slika 15: (a) Poleg kontrasta med črkami in ozadjem je za branje slabovidnih pomembna tudi velikost črk; (b) primer primerno (spodnja vrsta) in neprimerno (zgornja vrsta) nameščenih materialov z informacijami.



Slika 16: (a) Ob robu hodnika konzolno nameščen aparat za razvrstilne listke pomeni oviro na poti pri gibanju slepe osebe, manj primerna je tudi nameščenost, ki od sedečega zahteva dodaten napor; (b) neprimeren pult za poslovanje s strankami – njegovo polno pročelje onemogoča približanje, njegova višina pa komunikacijo; (c) primer primerne višine pulta za poslovanje s strankami, tudi pročelje pulta je vsaj delno umaknjeno v notranjost, kar osebi na invalidskem vozičku omogoča večje približanje.

žena besedna komunikacija, saj je prosojna stena zvok dušila. Zvočna krajina je bila problematična predvsem na upravnih enotah, kjer je v enem prostoru združenih več mest za poslovanje s strankami, zaradi česar prihaja do zlivanja glasov oz. šuma, kar osebam z okvarami sluha otežuje oz. onemogoča komunikacijo. Podobno velja tudi za vstopne prostore z večjim pretokom obiskovalcev.

V **prostorih za poslovanje s strankami** so bili pregledani predvsem pulti oz. okenca, preverjeni pa sta bili tudi osvetlitev in zvočna krajina. Kot je bilo že omenjeno v prejšnjih razdelkih, je bil v primeru steklenih pregrad med stranko in referentom problematičen odsev, ki je onemogočal branje z ustnic, slepim pa je steklena pregrada pomenila oviro, ker je zmanjševala jakost glasu. Zaradi slabih oznak perforiranih delov steklenih pregrad oz. zaradi neobstoja teh so imeli slepi oz. slabovidni tudi težave z identifikacijo mesta, na katero bi morali usmerjati svoj glas, da bi bili slišani. Višine pultov so bile večinoma primerne, manjša pomanjkljivost pa so bile čelne stranice pultov, ki so oteževale približanje uporabnikom na invalidskih vozičkih. Na nekaterih upravnih enotah, kjer je vrstni red vstopanja strank določen z razvrstilnimi listki, so bili aparati za te nameščeni zelo visoko, kar je od uporabnikov na invalidskih vozičkih zahtevalo nekaj dodatnega napora. Hkrati so tako nameščeni aparati ovirali gibanje slepih oz. slabovidnih oseb.

3.4 Glavne ugotovitve terenske analize

Rezultati terenske analize so dodatno potrdili glavne ugotovitve iz prve faze, in sicer da se zakoni in predpisi, ki se nanašajo na odstranitev obstoječih ovir oziroma preprečitev nastajanja novih ovir, v praksi slabo oziroma nezadovoljivo izvajajo ter da večina ukrepov, ki so bili v različnih dokumentih določeni za odpravljanje ovir in omogočanje gibanja brez ovir, še vedno ni realizirana. Po izvedbi prostorske inventarizacije smo ugotovljene pomanjkljivosti predstavili v obliki opomnika, ki smo ga poslali ponudnikom posameznih storitev. V opomniku je bila izražena zahteva, da se morajo ugotovljene slabosti oziroma pomanjkljivosti čim prej odpraviti.

4 Priprava spletne strani in vzpostavitev učinkovitega sistema nadzora

Spletno stran projekta smo poskušali kar najbolj oblikovati tako, da smo upoštevali osnovne smernice, ki zagotavljajo dostopnost spletne vsebine vsem uporabnikom. Spletni portal dostopnost.uirs.si je zasnovan na podlagi sistema za urejanje vsebin (*content management system*, v nadaljevanju: CMS). CMS omogoča sistemskemu upravljavcu, da lahko dodeljuje oz. prilagaja pravice uporabnikov. Uporabnikom se določi vloge,

ki jim omogočajo, da lahko aktivno sodelujejo pri nastajanju spletne strani ali da imajo dostop samo do določenih vsebin na spletni strani. Vse podstrani CMS-sistema se hranijo v relacijski bazi podatkov SQL, kar omogoča ustrezno hranjenje in izdelavo varnostnih kopij sistema. To omogoča lažjo izdelavo in spreminjanje strani. CMS v nasprotju z običajnimi spletnimi stranmi omogoča tudi vgradnjo vnaprej pripravljenih modulov z različnimi vsebinami, ki so, na primer, modul za spletni forum, modul za spletno klepetalnico, modul za galerijo slik ali modul za spletne zemljevide. Za spletni portal smo uporabili različne module, ki so omogočili izdelavo interaktivnega spletnega portala. Portal je razdeljen na statični in interaktivni del. V statičnem delu spletnega portala so vsebine, ki opisujejo projekt in uporabo portala, ter del, ki je namenjen slepim in slabovidnim uporabnikom. Ta vsebuje preprost menijski sistem, ki uporabnikom omogoča lažje prehajanje med vsebinami portala. V interaktivnem delu so prostorsko locirani podatki obravnavanih objektov in vsebine, ki prikazujejo dostopnost teh, interaktivni zemljevid, ki omogoča vnos pobud, in del, namenjen sporočanju komentarjev upravljavcem portala.

Jedro interaktivnega dela spletnega portala tvori modul geografskega informacijskega sistema (*Geographical Information System*, v nadaljevanju: GIS), ki omogoča participacijo uporabnikov, in sicer vnos prostorskih podatkov ter tudi poizvedovanje o njih in prikaz teh.

4.1 Modul GIS

Če pogledamo GIS podrobneje, lahko ugotovimo, da vsebuje GIS-sistem štiri osnovne funkcije: pripravo, analizo, prikaz in upravljanje prostorskih podatkov. Priprava vsebuje zajem podatkov in njihovo urejanje. Analize omogočajo pregled podatkov za kreiranje novih podatkov, ti pa že pomenijo informacijo. Prikaz vsebuje vse operacije, ki omogočajo grafični prikaz podatkov ali na ekranu ali na risalniku. Upravljanje pa je rokovanje s permanentnimi grafičnimi in alfanumeričnimi podatki (Nijkamp in Scholten, 1993). Prostorskim podatkom so lahko pripeti atributni podatki, vse skupaj pa se hrani v bazi podatkov. Iz baze lahko operater s pomočjo priloženih orodij, ki so del GIS-sistema, izvede analize. Produkt analiz so lahko kartografski material in informacije, ki so na voljo za sprejemanje odločitev uporabnika GIS-sistema (Tomlinson, 2003).

Medmrežni GIS-sistemi morajo poleg zgoraj naštetega zadošiti še pogoju večuporabnosti, da lahko sistem uporablja več uporabnikov hkrati, in delovanju v spletu, kjer se osnovne bazične funkcije sistema, kot so baza podatkov, programska logika in prikaz rezultatov, prenašajo med strežnikom in odjemalcem (Peng in Tsou, 2003). Medmrežne GIS-sisteme lahko razdelimo na sisteme, ki tečejo na strani strežnika (*server side*) oziroma na strani odjemalca (*client-side*), in na mešane siste-

me. Pri sistemih, ki tečejo na strani strežnika, odjemalec prek HTML-obrazca sporoči strežniku zahtevo po podatkih, na strežniški strani se podatki pripravijo in v obliki slike pošljejo nazaj odjemalcu. Ti sistemi so tudi najdlje na voljo uporabnikom, saj so se v literaturi pojavili že leta 1996. Pri mešanih sistemih večjo vlogo na odjemalčevi strani prevzamejo posredovani javanski programčki (Java applet), ki omogočajo večjo interaktivnost s strani uporabnikov sistema. Taki sistemi so primerni za participacijo s strani uporabnikov v obliki diskusij. V zadnji kategoriji so sistemi client-side, ki so glavni program na odjemalčevi strani, pri čemer ta opravi vse analize in modeliranje, na strani strežnika pa je samo baza podatkov, do katere dostopa odjemalec (Šumrada, 2001; Rinner, 2003).

Medmrežni GIS-sistem, ki smo ga uporabili v projektu, je narejen s pomočjo Googlovih zemljevidov (Google Maps) in Googlove knjižnice rutin (Google Maps API). Googlovi zemljevidi so osnova za prikaz podlog, kot so satelitski posnetki in topografski načrti Slovenije, Googlova knjižnica rutin pa je orodje za programerje, ki jim omogoča, da v Googlove zemljevide dodajo plasti uporabnih informacij. Uporabljene plasti so v primeru projekta objekti, ki so bili pregledani, za katere je bilo pripravljeno poročilo o dostopnosti in za katere uporabniki spletnega portala želijo, da se pregledajo za dostopnost. Vsak pregledan objekt poleg osnovnih podatkov o objektu vsebuje tudi koordinate zemljepisne dolžine in zemljepisne širine mesta, na katerem je objekt. Te koordinate so vhodni podatki za Googlove knjižnice rutin, prek katerih znajo te prikazati pozicijo objekta na zemljevidu. Hkrati omogočajo uporabniku, da lahko s klikom na oznako objekta pridobi še dodatne informacije o objektu, kot so slika objekta in podatki o dostopnosti za gibalno ovirane, slepe in slabovidne ter gluhe in naglušne. Podatki o objektih so v relacijski bazi podatkov, ki se povezuje z Googlovimi zemljevidi s pomočjo rutin iz Googlove knjižnice.

Objekte lahko izbiramo na dva načina, prek zemljevida s klikom miške na oznako objekta ali pa na levi strani zemljevida v meniju. Iskanje po zemljevidu je mogoče tudi z uporabo iskalnika, ki je v spodnjem levem delu zemljevida. Iskalnik išče po Googlovi bazi zemljepisnih imen in objektov, ki so jih pri Googlu vnesli v bazo, in po ostalih objektih, ki so jih vnesli v bazo ostali uporabniki Googlovih zemljevidov. Baza se redno obnavlja in posodablja. Izbira prek menija je mogoča z izbiranjem po krajih ali dejavnostih. To omogočata gumba na vrhu menija. Z levim se razvrstijo podatki po krajih, z desnim pa po dejavnostih. V nadaljevanju poteka izbira tako, da uporabnik vnese npr. kraj, ki ga želi pregledati, dejavnosti v tem kraju in na koncu še zeleni objekt. Objekt je v izbiri menija viden le, če je tudi zapisan v bazi podatkov. Na drugi stopnji je uporabniku omogočeno, da z izbiro objekta dobi osnovni vpogled v zbrane podatke, ki se nanašajo na osnovne informacije o dostopnosti. Ti podatki so razdeljeni na podatke za gibalno ovirane, slepe

in slabovidne ter gluhe in naglušne. Vsaka od teh kategorij podatkov je predstavljena s svojim simbolom. Z izbiro osnovne informacije lahko uporabnik dobi še podrobnejše informacije. Te je mogoče tudi natisniti s tiskalnikom s klikom na ikono desno od izpisanega objekta.

Kot je bilo omenjeno že prej, omogoča GIS-modul tudi vnos prostorskih podatkov. Vnos pobud, opozoril in podatkov o dostopnosti objektov prek spleta je neke vrste javna participacija. In če je na eni strani javna participacija, ki omogoča javnosti, da lahko sodeluje v procesu neke raziskave oziroma tudi v pridobivanju informacij in mogoče celo znanja, ki ga imajo uporabniki portala o objektih v kraju bivanja, in na drugi strani medmrežni GIS, ki omogoča prikaz procesa, potrebujemo še orodja, ki bodo javnosti omogočila, da bo lahko vključena v procese participacije. V spletu imajo uporabniki in ponudniki informacij vsak svojo vlogo. Ponudnik prek spleta objavi informacije, ki jih uporabnik uporabi. Taka komunikacija je enosmerna, poteka od ponudnika proti uporabniku. V zadnjih nekaj letih se je ta komunikacija spremenila. S pojavom možnosti, kot so forumi, blogi, novičarske skupine in klepetalnice, ki so jih ponudniki omogočili obiskovalcem svojih medmrežnih strani, je tudi komunikacija začela potekati v obeh smereh (Best, 2006). Participacija uporabnikov je eden od najpomembnejših elementov, ki opredeljujejo splet 2.0 (*Web 2.0*). Splet 2.0 je koncept in ni natančno določen, temveč gre bolj za gravitacijsko območje, ki združuje med seboj medmrežne strani, ki uporabljajo skupek principov in praks (O'Reilly, 2005). Med principe in prakse se uvrščajo participacija uporabnikov, bogata uporabniška izkušnja, dinamične vsebine medmrežnih strani, metapodatki in skalabilnost (Best, 2006). Uporabniki spleta 2.0 so vsi, ki že uporabljajo splet, le da imajo zdaj še dodatno možnost aktivnega sodelovanja pri poustvarjanju vsebin in ne samo pri dostopanju do njih. Servisi spleta 2.0 uporabniku omogočajo, da si pridobi občutek pripadnosti in prepoznavnosti (Högg idr., 2006).

Med najpomembnejše ideje, ki so izšle iz koncepta spleta 2.0, je dodajanje podatkov na medmrežno stran s strani uporabnikov in s tem sooblikovanje strani. Na ta način lastniki strani pridobijo podatke o uporabnikih, njihovem vedenju in njihovih znanjih, ki jih lahko uporabijo v različne namene (Anderson, 2007). Pri tem se proces participacije pojavi, če z normalno uporabo aplikacije ali medmrežnega servisa razvije in postane boljši. Dober primer za to je servis BitTorrent, ki je uporabnejši, če ga uporablja več ljudi (O'Reilly, 2005). Pogoj za razvoj spleta 2.0 je tudi razvoj nove generacije medmrežnih tehnologij in standardov. K temu je največ pripomogla uporaba skupine tehnologij z imenom Ajax (Asynchronous Javascript + XML) (Anderson, 2007).

Interaktivnost portala se kaže v možnosti vnosa pobud, opozoril ali podatkov o dostopnosti objektov v Sloveniji. Uporabnik ima več možnosti participiranja. Najosnovnejša je prek zemljevida, na katerem uporabnik ali z uporabo iskalnika v spodnjem levem kotu zemljevida ali prek zemljevida s pomočjo funkcije približevanja poišče zeleni objekt in v dovolj velikem merilu klikne na objekt ter v ponujeni obrazec vnese pobudo, vprašanje, opozorilo in podobno. Vstavljeni podatki se zapišejo v podatkovno bazo projekta in omogočijo skrbnikom projekta, da se na pobudo odzovejo. Druga možnost participacije je prek spletnega obrazca na levi strani zemljevida, kjer uporabnik vnese podatke o objektu, v tem primeru njegov naslov in ime ter pobudo.

Interaktivnost mora biti obojestranska, torej s strani uporabnikov in tudi s strani skrbnikov portala. Uporabniki sporočajo svoja opažanja, dajejo pobude, ideje in predloge, skrbniki portala pa morajo te preučiti in nanje odgovoriti oziroma izvesti pregled objekta za dostopnost.

5 Sklep

Z raziskavo se je pokazalo, da je bilo v Sloveniji za uresničevanje pravic invalidov, ki so zapisane in opredeljene v številnih nacionalnih in mednarodnih dokumentih, do zdaj narejeno premalo. Številni ukrepi, ki so jih predlagali anketiranci (invalidi posamezniki in predstavniki invalidskih organizacij), so že bili predvideni v Strategiji Dostopna Slovenija in Akcijskem programu za invalide 2007–2013. Kljub sprejetju številnih zakonskih določb in predpisov, ki naj bi urejali pravice invalidov do neoviranega dostopa, smo z raziskavo ugotovili, da se stanje na obravnavanem področju še ni bistveno spremenilo. Zakoni se ne spoštujejo, ukrepi, ki so predlagani za izboljšanje stanja, se ne izvajajo. Večina problemov, ki so jih našli anketiranci, bi morala biti že rešena, če bi bili izvedeni ukrepi, ki so bili določeni v omenjenih dokumentih. Rezultati raziskave so tako pokazali, da uresničevanja pravic invalidov do dostopa brez ovir (glavni cilj številnih mednarodnih in nacionalnih dokumentov) ne bo mogoče doseči le s sprejemanjem resolucij, deklaracij in zakonov, če se ukrepi, ki so določeni za doseganje teh ciljev, ne izvajajo v praksi. Za doseganje konkretnih rezultatov in izboljšanje stanja na tem področju je nujno treba izvesti konkretne dejavnosti. To pa pomeni stopiti nekaj korakov naprej od papirnatih deklaracij in neskončnih obljub do izvajanja dejavnosti, v okviru katerih se bodo dejansko izpeljali zastavljeni cilji. Oblikovanje predlogov in razvoj ustreznih mehanizmov za učinkovitejšo izvajanje ukrepov na tem področju sta bili glavni nalogi raziskovalnega projekta. Ugotovitve posameznih faz raziskave in nova spoznanja o dejanskem stanju na področju zagotavljanja dostopa brez ovir pa so bila osnova za pripravo ter vzpostavitev spletnega vodnika za invalide in učinkovitega sistema nadzora prostora.

Končni rezultat raziskave je **razvoj prototipa odprtokodnega GIS-sistema** na osnovi »Google maps« za ugotavljanje grajenih in komunikacijskih ovir in preprečevanje nastajanja novih. Vzpostavljena interaktivna spletna stran (<http://dostopnost.uirs.si>) vsebuje štiri glavne dele:

1. **Spletni vodnik za invalide:** informacije o (ne)dostopnosti objektov v javni rabi. Vzpostavljeni spletni vodnik je ob koncu raziskovalnega projekta vseboval informacije o dostopnosti le za 26 objektov, ki smo jih analizirali v okviru raziskave.

2. **Tehnično orodje za ocenjevanje dostopnosti objektov v javni rabi**

Za izvedbo terenske analize smo pripravili posebne popisne liste. Vsak popisni list vsebuje nabor kriterijev, ki so ključni za ocenjevanje skladnosti oz. neskladnosti z veljavnimi predpisi, ki se nanašajo na oblikovanje prostora in gradnjo brez ovir. Popisni list je novost v slovenskem prostoru, saj gre za inovativno orodje za ugotavljanje grajenih ovir. Najpomembnejša kakovost tega orodja za ocenjevanje je njegovo celovito in natančno upoštevanje vseh predpisanih zahtev, od »parkirnega prostora za invalide« do »višine kljuke na vratih«. Zaradi vsega naštetega je to orodje tudi ustrezen instrument za izvajanje inšpekcijskih pregledov objektov za preverjanje dostopnosti. Tako bi lahko upravljavci objektov v javni rabi naročili analizo dostopnosti svojega objekta, ki bi jo izvedli z aplikacijo tega kompleksnega orodja.

3. **Forum za vnašanje pobud**

Spletni forum ponuja možnost vnosa pobud, opozoril ali podatkov o dostopnosti objektov v Sloveniji. Uporabniki strani lahko zaprosijo za pregled javnega ali drugega objekta in izvedo, ali objekt, za katerega je bila izdana prošnja za analizo dostopnosti, res ustreza vsem predpisom, ki so za tak objekt predpisani s strani zakonodajalca. V prihodnje bo spletni forum ponudil še mnoge druge informacije, kot so na primer podatki o uradnih urah javnega objekta in podatki o kontaktnih osebah za določena področja, uporabniki pa bodo na portalu lahko dobili tudi razlage predpisov s strani pristojnih strokovnjakov.

4. **Služba za spremljanje dogajanja v prostoru**

Naloga službe je pomagati inšpekcijski službi pri odkrivanju in sprožitvi ukrepov za odpravljanje ugotovljenih ovir ter preprečevanje nastajanja novih. Služba, ki bo delovala pri skrbniku interaktivne spletne strani, bo sprejemala, pregledovala in procesirala informacije, ki jih bo posredovala širša javnost. Pri tem je nujno treba zagotoviti tesno sodelovanje med skrbnikom spletnega portala in inšpekcijskimi službami.

Prototipna rešitev, ki smo jo razvili v raziskavi, ima tudi vse značilnosti e-inovacije, take kot jih promovira Evropska komisija v okviru *Open Innovation Strategy and Policy Group*. Z

ustreznimi prilagoditvami je tehnično orodje za ocenjevanje dostopnosti mogoče uporabiti tudi v drugih državah.

Richard Sendi
Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana
E-pošta: richard.sendi@uirs.si

Igor Bizjak, Nina Goršič, Boštjan Kerbler, Sabina Mujkič, Matej Nikšič
in Biba Tominc
Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana

Zahvala

Iskreno se zahvaljujemo vsem, ki so sodelovali pri izvedbi raziskovalnega projekta, še posebej Društvu študentov invalidov Slovenije. Zahvaljujemo se tudi Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije ter Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, ki sta raziskovalni projekt finančno podprla, ter Nacionalnemu svetu invalidskih organizacij Slovenije za vso pomoč in spodbude.

Opombe

[1] Državnega predpisa o dimenzijah parkirnih mest nimamo, uporablja se nemški predpis, v katerem se upošteva dolžina 5 m (pri vzdolžnem parkiranju ob cesti 6 m), za večje dimenzije vozil pa se zadnja leta priporoča dolžina 6 m ali vsaj nad 5,5 m).

Avtorji fotografij so Nina Goršič, Sabina Mujkič, Matej Nikšič, Biba Tominc.

Viri in literatura

Anderson, P. (2007): *What is Web 2.0?* Ideas, technologies and implications for education. Technology & Standards Watch. Dostopno na: <http://www.jisc.ac.uk/media/documents/techwatch/tsw0701b.pdf>.

Batty, M., Densham, P. (1996): Decision support, GIS and urban planning. *Sistema Terra* 5(1), 72–76.

Best, D. (2006): *Next Big Thing or Next Big Internet Bubble?* Dostopno na: <http://page.mi.fuberlin.de/~best/uni/WIS/Web2.pdf>.

Birkin, M., et al. (1996): *Intelligent GIS*. Glasgow, United Kingdom: Bell and Bain.

Društvo študentov invalidov Slovenije, Strokovna služba: *Nacionalna analiza grajene in komunikacijske dostopnosti in zagotavljanja prilagoditev pri študiju* – vprašalnik, 2009.

Garcés, J., Sendi, R., Černič Mali, B., Kerbler, B., in Kobal Tomc, B. (2007): *Free movements and equal opportunities for all (LivingAll). Compilation and classification of the national policies and action plans in Europe (LivingAll national initiatives report)*. Raziskovalno poročilo. Valencia, Poli-bienestar.

Heuvelink, G. B. M. (1998): *Error propagation in environmental modelling with GIS*. Taylor & Francis, London.

Högg, R., Meckel, M., Stanoevska-Slabeva, K., Martignoni, R. (2006). *Overview of business models for Web 2.0 communities*. Proceedings of GeNeMe 2006, 2006. GeNeMe 2006. Dresden, S. 23–37. Dostopno na: <http://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/31411> (sneto 21. 5. 2008).

Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve (2006): *Akcijski program za invalide 2007–2013*. Ljubljana.

Nacionalne usmeritve za izboljšanje dostopnosti grajenega okolja, informacij in komunikacij za invalide – Strategija Dostopna Slovenija. Uradni list RS, 24/2005. Ljubljana.

Nijkamp, P., in Scholten, H. J. (1993): Spatial Information Systems: Design, Modelling, and Use in Planning. *International Journal of Geographical Information Systems* 1, str. 85–96.

O'Reilly, T. (2005). *What Is Web 2.0*. Dostopno na: <http://www.oreilly.de/artikel/web20.html>.

Peng, Z. R., Tsou, M. H. (2003): *Internet GIS: Distributed Geographic Information Services for the Internet and Wireless Networks*. Hoboken: John Wiley & Sons.

Pravilnik o zagotavljanju neoviranega dostopa, vstopa in uporabe objektov v javni rabi ter več stanovanjskih stavb. Uradni list RS, št. 97/2003

Sendi, R., Černič Mali, B., Kerbler, B., Kobal, B., Smolej, S., Nagode, M., idr. (2008): *Ukrepi za uresničevanje pravic invalidov do dostopa brez ovir*. Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije.

Sendi, R., Kobal Tomc, B. (ur.) (2010): *(Ne)dostopna Slovenija? Grajene in komunikacijske ovire, s katerimi se srečujejo invalidi*. Ljubljana, Urbani izziv – publikacije.

Slovenski nacionalni standard SIST ISO/TR 9527: *Gradnja objektov – Potrebe invalidov in drugih funkcionalno oviranih ljudi v stavbah – Smernice za projektiranje*. Slovenski inštitut za standardizacijo, marec 2002.

Šumrada, R. (2001): Prehod od osrednje k porazdeljeni uporabi tehnologije GIS-ov, *Geodetski vestnik*, 45(4), str. 560–571.

Tomlinson, R. (2003): *Thinking About GIS*. Redlands, California: ESRI Press.

Vertot, P. (ur.) (2007): *Invalidi in druge osebe s posebnimi potrebami v Sloveniji*. Ljubljana, Statistični urad RS.

Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ). Uradni list RS, št. 96/2002.

Lojze GOSAR

Vloga demografije pri usmerjanju poselitvenega razvoja

Na poselitveni razvoj lahko vplivamo predvsem posredno z usklajenimi razvojnimi odločitvami različnih vej gospodarstva in negospodarstva. Demografske analize in projekcije nam pri tem lahko koristijo, saj izražajo razmere v prebivalstvu in razvojne težnje. S posebno pozornostjo moramo zato presojsati, ali so načelna stališča o usmerjanju prostorskega razvoja na različnih ravneh poenotena ali ne. Nujno je potrebno interdisciplinarno povezovanje razvojnih politik posameznih resorjev. Pogosto se premalo zavedamo, da odločitve mnogih resorjev gospodarstva in negospodarstva vplivajo tudi na tista področja življenja in dela, s katerimi na prvi pogled sploh niso

povezana. Formalne delitve pristojnosti posameznih resorjev so torej lahko zelo različne, nujno pa je, da delujejo v korist resnične blaginje vseh slojev prebivalstva in geografskih območij. Pri presoji rezultatov demografskih analiz in projekcij prebivalstva moramo torej vedno presoditi, kdaj jih lahko uporabimo kot načrtovalski cilj, kdaj pa le kot opozorilo, da bi bilo treba določene poselitvene težnje spremeniti.

Ključne besede: demografija, projekcije prebivalstva, prostorsko planiranje, koordinacija razvojnih odločitev, monitoring

1 Uvod

Poselitveni razvoj v različnih deželah nekdanje Jugoslavije, Jugovzhodne Evrope in tudi dežel, ki so že vključene v Evropsko unijo, ima veliko več skupnih potez, kot bi lahko pričakovali na prvi pogled. Kljub različni geografski legi in značilnostim lahko trdimo da so temeljna načela poselitvenega razvoja posameznih držav v načelu enaka, njihovo uresničevanje pa zahteva posebne, konkretnim razmeram prilagojene metodološke pristope, ki se medsebojno lahko bistveno razlikujejo.

Nujnost bistveno širšega pristopa k urejanju poselitvenega razvoja nakazujejo tudi rezultati študije z naslovom *Demografija i sistem naselja za potrebe izrade prostornog plana Kantona Sarajevo za period od 2003 do 2023 godine* (Urbanistični inštitut Republike Slovenije, 2005). Če se zaradi izrednih razmer bistveno spremeni poselitveni vzorec nekega območja, mora tudi stroka predlagati, kako naj bi vzpostavili ugodnejše življenjske razmere in s tem omogočili vračanje prebivalstva, ki se je odselilo.

V tem prispevku zavestno obravnavamo številna vprašanja, za katera bi ob pogledih, ki so uveljavljeni v strokovnih krogih, na prvi pogled morda rekli, da ne spadajo v tematiko, ki jo napoveduje naslov prispevka. Posebno pozornost smo namenili interdisciplinarnosti, kajti prepričani smo, da lahko le tako pripomoremo k učinkovitemu snovanju in uresničevanju konceptov poselitvenega razvoja.

2 Gospodarska kriza je neposredno povezana z demografsko problematiko

Živimo v času, v katerem postaja vse očitnejše, da lahko razvojne probleme uspešno rešujemo le z vsestranskim usklajevanjem odločitev gospodarskih in negospodarskih dejavnosti. V večini evropskih dežel se javnost in politika med gospodarsko krizo vse bolj zavedata dejstva, da višanje deleža starega prebivalstva povzroča tudi nove socialne in gospodarske probleme vsega prebivalstva.

Bistvo in smisel ideje gospodarstva o načrtu ter njegovih nalogah in problemih dobiva z nastopom svetovne gospodarske krize vse širšo in temeljitejšo vsebino, ker so v političnih in gospodarskih krogih prevladovala zelo enostranska gledanja. Pokazalo se je, da je uveljavljeni pogled na razvoj treba spremeniti na področju političnega in gospodarskega upravljanja ter tudi pri osebnem ravnanju prebivalcev. Izhajajoč iz očitnih, ampak v javnosti premalo znanih dejstev v zvezi s težko demografsko krizo v vsej Evropi, lahko tudi sklepamo o nujni potrebi po celostnem presojanju dilem glede razvoja posameznih dežel v prihodnosti.

Splošna gospodarska kriza, s katero se soočajo po vsem svetu, nikakor ni nekaj popolnoma novega, saj ima zelo podobne znake kot velika gospodarska kriza med prvo in drugo svetovno

vojno. Kaže pa, kako malo ali nič so se tisti, ki imajo možnost odločanja na najvišjih ravneh, naučili od zgodovine. Tu je postalo posebej očitno, kako usodna napaka je, če se ogromna sredstva narodnega kapitala prepuščajo interesom velekapitala, da lahko z njimi svobodno razpolaga in jih nalaga tudi v najdvomljivejše spekulativne posle. V takih okoliščinah smo lahko videli, kako se je moderno kapitalistično gospodarstvo izrodilo in služi le interesom nekaterih, namesto da bi služilo resnični blaginji vsega prebivalstva. V polpretekli zgodovini se je pokazalo, da tudi strogo načrtno gospodarstvo v totalitarnih sistemih ni prineslo rešitve. Vse gospodarske in negospodarske dejavnosti bi namreč morale čim bolj ustrezati najrazličnejšim potrebam in zahtevam resnične narodne blaginje. Tej pa se je mogoče približati le z novimi pristopi, ki jih zahteva doba globalizacije, ki jo Slovar tujk opredeli kot **proces večanja gospodarske, finančne, politične, kulturne, informacijske povezanosti in medsebojne odvisnosti držav, regij, celin.**

Vse bolj prihaja do izraza dejstvo, da je razvojna problematika posameznih dežel in tudi njenih delov soodvisna od stanja splošnih razmer v svetu. Staranje prebivalstva postaja aktualno tudi v gospodarsko manj razvitih deželah in je vse bolj v ospredju. Te dežele bodo še veliko težje nosile posledice sprememb, s katerimi se bo v naslednji generaciji moral soočiti večji del človeštva. Nicholas Eberstadt iz American Enterprise Institute v Washingtonu je v nemškem časopisu *Frankfurter Allgemeine Zeitung* že 24. maja 2006 ocenil, da je naglo staranje prebivalstva velika ovira za razvoj nekaterih zelo pomembnih svetovnih tržišč. V revnejših deželah lahko to pomeni nevarno, do pred kratkim komaj opazno dolgoročno tveganje za svetovno gospodarstvo.

Demografske razmere v večini evropskih dežel in tudi v državah bivše Jugoslavije opozarjajo ne samo, da poteka demografska kriza vzporedno s težko gospodarsko krizo, ampak tudi da je soodvisna z njo in da jo tudi pogloblja. Izraža se v odseljevanju mlajših prebivalcev z nekaterih območij ter pospešenem večanju deleža starih prebivalcev in nižanju naravnega prirastka na teh območjih.

3 Za celostni razvoj v prostoru

Louis Lebreton (1897–1966), ki je glavni utemeljitelj širšega pojmovanja razvoja, v svojih delih že vključuje načela trajnostnega razvoja, vendar uporablja izraz »*économie humaine*« – gospodarstvo po meri človeka. Izraz gospodarstvo torej pojmuje veliko širše, kot smo vajeni. Po njegovem mnenju bi moralo za pravim napredkom stremeti vse gospodarstvo, katerega smisel naj bi bilo nasprotje bede, ne obilje, ampak uresničenje pristnih vrednot na vseh področjih življenja in dela. Proizvajati je treba to, kar ljudem omogoča življenje in napredek. Najprej je treba doseči, da bodo osnovne življenjske potrebe dosegljive

vsem. Lebreton v svojih delih navaja, da je teoretske osnove resničnega razvoja leta 1954 postavil italijanski ekonomist Giorgio Sebergondi, ki loči te temeljne cilje: skladnost, homogenost, sposobnost samoobnavljanja in nedeljivost. Cilj razvoja naj ne bi bil samo večje blagostanje vseh družbenih slojev, ampak tudi čim večje uresničenje resničnih zmognosti ljudi. Ukrepe na različnih področjih gospodarstva in negospodarstva pa morajo povezovati pošteni odnosi med posamezniki in skupinami.

Posamezne sestavine morajo biti skladne. Če manjka samo ena ali pa je napačno zasnovana, nastane neravnovesje. Tudi kadar uvajamo popolnoma nove stvari, ne smemo prezreti določene povezave s preteklostjo. Pri tem je zelo pomembno misliti dolgoročno, pripravljati inovacije vnaprej in jih v primernem trenutku izvesti. Pristen razvoj mora vzpostavljati splošno blaginjo na vseh ravneh. Ustvarja take pogoje za nastajanje skupnosti, ki se medsebojno dopolnjujejo. Tako pojmovani razvoj se nanaša na celotno družbo in ni »deljiv«, ker so posamezne sestavine vedno del celotnega razvoja, torej vseh sestavin družbe, ki jo prenavlja.

Pogledi na načrtno usmerjanje razvoja so se v zadnjih desetletjih precej spremenili. V sedemdesetih letih je bila pozornost usmerjena v gospodarski razvoj. Kmalu pa se je začela uveljavljati ideja tako imenovanega trajnostnega razvoja, katere bistvo je v tem, da je prihajajočim generacijam treba prepustiti vsaj enake – če ne že boljše – razmere, kot smo jih prejeli od svojih prednikov. Ohranjanje zdravega okolja je pri tem posebej pomembno. Pojem trajnostnega razvoja nikoli ni bil popolnoma izdelan. Splošna gospodarska kriza pa je dokaz, da ni prišlo do primerne uskladitve številnih vidikov razvoja. Med njimi je prebivalstvena problematika v najširšem smislu med najpomembnejšimi. Če se vprašamo, kaj naj bi pomenil pojem ustvarjanje boljših razmer, naletimo na zelo različne poglede. Ne gre samo za ohranjanje dobrega naravnega okolja, ampak tudi za vzpostavljanje družbenih razmer, v katerih bodo uveljavljena zdrava načela usmerjanja razvoja.

Italijanski ekonomist in politik Luigi Einaudi (1874–1961) je opredelil socialno tržno gospodarstvo kot »tretjo pot med kapitalizmom in socializmom«, ki medtem ko zagotavlja svobodo posameznika, brzda njegov egoistični instinkt z merili, ki jih postavlja načelo subsidiarnosti in solidarnosti. Torej ne pretirano poseganje države in tudi ne pretirani kapitalizem. Glavni cilj socialnega tržnega gospodarstva naj bi bila uporaba razpoložljivih virov na čim učinkovitejši način. Drugi cilj pa naj bi bil celosten razvoj, ki bi upošteval vse, kar ljudje potrebujejo za uresničevanje resnične blaginje. Ustvarjati mora torej dobrine, ki bodo pripomogle k trajnostnemu oziroma vzdržnemu razvoju.

4 Vloga države pri zagotavljanju skladnega regionalnega razvoja

Naloga države je že po svoji izvorni funkciji predvsem ta, da deluje v korist splošne blaginje v kulturnem, gospodarskem in narodnem smislu. Državi gre torej prednost edino takrat, kadar so njeni interesi pomembnejši od krajevnih interesov in koristi. Povsod po svetu naraščajoča težnja po enotnosti se dopolnjuje z željo po raznovrstnosti. Centralizacija in decentralizacija sta si torej nasprotni le, če ju narobe razumemo oziroma zlorabimo. Razdalja med vladajočo oblastjo in posameznikom je prevelika, da bi ta lahko imel vpogled v njeno delovanje. Povprečen državljan je tudi preveč obremenjen s poklicnimi in z vsakdanjimi problemi, da bi lahko učinkovito presojal visoko politiko svoje dežele. Zato je treba med njim in vrhom vgraditi določene strukture, ki so dobro pregledne in omogočajo učinkovit nadzor tudi od spodaj navzgor.

Prebivalcem posameznih teritorialnih (ali pa tudi drugih) enot pripadajo kulturne, socialne in gospodarske pravice. V prenesenem smislu bi torej lahko govorili tudi o pravicah območij. V zdravih državah obstajajo take enote, ki so predvsem izraz odpora do pretirane centralizacije, katere učinek, morda pa celo cilj, je, da v ljudeh izbriše občutek pripadnosti nekemu območju.

Evropska unija bo s preseganjem meja posameznih držav lahko uspela le, če bo kos svojim nalogam na najvišji ravni. Zato bi bilo zelo škodljivo, če bi svoje pristojnosti poskušala razširiti tudi na tiste, ki ji po naravi ne pripadajo, predvsem pa ne bi smela prevzemati pristojnosti nižjih teritorialnih enot.

Ni težko najti primerov, v katerih višje instance prevzemajo naloge, tudi ko to ne bi bilo potrebno. Tudi v gospodarstvu velja, da je prevelika koncentracija pogosto škodljiva. Seveda pa to ne velja za take vrste povezav, ki so izraz dejanskih potreb. Podobno kot v politiki bi morali razlikovati med velikimi, zdravimi in v naravi nastalimi povezavami na eni strani in brezdušno centralizacijo na drugi strani. **Dejstvo, da prebivalstvo ni tako imenovana »planska kategorija« in da lahko na razvoj poselitve vplivamo le posredno, zahteva učinkovito koordinacijo odločitev različnih področij gospodarstva in negospodarstva na različnih ravneh, od občin in upravnih enot do ministrstev.**

Če načelno in v praksi sprejemamo koncept enakomernega oziroma skladnega regionalnega razvoja, lahko tudi sklepamo, da ekonomska moč regije, ki je sicer zelo dobrodošla, ne more biti edino merilo pri določanju meja območij (regij), ne glede na to, kakšen status naj bi imele. Načelo zagotavljanja enakovrednih (čeprav drugačnih) možnosti za življenje in delo na vseh območjih zahteva določene oblike solidarnosti na višjih ravneh (državna in meddržavna). To pa nikakor ne pomeni,

da naj gospodarsko šibkejša območja postanejo samo še dodaten porabnik državnih proračunov. Gre le za iskanje take organizacije razvojnih ukrepov, ki bi omogočala učinkovito pospeševanje razvoja.

Verjetno se vsi strinjamo, da je nujno, da se vsa območja razvijajo tako, da bodo tvorila skladno celoto, v kateri se bosta izrazili enotnost in različnost. Vsako manjše območje bi moralo svoje človeške, kulturne, gospodarske in naravne možnosti razvijati tako, da bi se čim bolj uveljavile odlike, značilne samo za to območje, hkrati pa bi se dopolnjeval mozaik vse dežele. Primerjava z mozaikom je namreč dokaj nazorna, kajti vsak kamenček (posamezno območje) v mozaiku lahko izrazi svojo kakovost in lepoto v celoti le, če je na pravem mestu. Prisposoda mozaika lahko tudi pomeni, da je nujno imeti razčiščene pojme o ključnih dilemah nadaljnega razvoja posameznega območja in tudi celotne dežele. To, da upoštevamo celotno zasnovo dežele, torej nikakor ni centralizacija. Če se centralizacija in integracija dopolnjujeta, ni nevarnosti, da bi zapadli pretiranemu vodenju od zgoraj. Vendar nas pomislek, da gre v praksi pogosto za nekaj drugega, ne more odvrniti od potrebe, da poskušamo uveljaviti pravilna razmerja med obema težnjama. Šele na tej podlagi lahko iščemo tiste metodološke pristope, s katerimi bi lahko ublažili mogoče negativne izraze centralizacije in tudi decentralizacije.

5 Za usklajeno usmerjanje razvoja podeželja

Splošna gospodarska in s tem tudi socialna kriza nas postavlja pred posebno odgovornost, ali bomo za pospeševanje razvoja podeželja uspeli zasnovati primerne cilje in izvajati ukrepe za njihovo uresničevanje. Oglejmo si nekaj misli:

1. Pospeševanje razvoja podeželja je izrazito interdisciplinarno vprašanje, povezano z razvojem poselitve. Zahteva usklajeno delovanje različnih resorjev od najnižje do državne ravni.
2. Načelo skladnega regionalnega razvoja, ki je bilo sprejeto že pred leti, zahteva, da se ustavi poselitvena ogroženost številnih občin, tudi tistih, v katerih celotno število prebivalcev sicer narašča, vendar le v centrih, v številnih naseljih pa nazaduje. Gre torej tudi za manj opazno, relativno depopulacijo našega poseljenega prostora.
3. Med krizo se negativne poselitvene težnje po vsej verjetnosti še povečujejo.
4. Starostna sestava prebivalcev podeželskih občin marsikje ni ugodna.
5. **Bistvo celovitosti razvoja je, da posamezni segmenti življenja in dela niso zapostavljeni in da se medsebojno dopolnjujejo.**
6. Temeljno izhodišče za usmerjanje nadaljnega razvoja poselitve naj bi izhajalo iz celovitega pogleda na okvire, ki

bi bili vodilo za naš nadaljnji razvoj. **Torej je treba imeti jasno predstavo o tem, kaj je sprejemljivo in kaj ni.**

7. Nasprotje med načelom tržnosti in potrebami splošne blaginje se pogosto kaže na najrazličnejših področjih in območjih. Posebno pozornost bo treba usmeriti v razvijanje svobodne iniciative, vendar pa naj bi ta vedno delovala v korist splošne blaginje.
8. Če upoštevamo poleg potrebe po ohranitvi kulturne pokrajine tudi tako vrsto kmetijstva, ki prispeva k trajnostnemu razvoju in ohranjanju vsaj minimalne gostote poseljenosti, je torej nujno, da obdržimo primerno število kmetijskih obratov tudi na območjih, ki so za kmetijstvo manj ugodna.
9. Predpogoj za ohranitev vsaj minimalne celoletne poseljenosti v hribovitih in odročnih območjih je, da so kmetijske površine obdelane. Le s trajno poseljenostjo je tudi omogočeno vzdrževanje vsaj najnujnejše družbene infrastrukture (vrtci, osnovne šole, domovi za stare ljudi, zdravniška oskrba, možnost nakupa in prometno omrežje). Ohranitev vsaj minimalne gostote prebivalstva na hribovskih in strukturno šibkih območjih je torej tudi z narodnogospodarskega vidika pomembna in jo je treba pospeševati.
10. Kakovosten prostorski razvoj zahteva primeren okvir za planiranje. Razvojni cilji nekega območja naj bi se izrazili v politikah posameznih resorjev, še posebej glede varstva okolja, kmetijstva, gozdarstva, prometa, socialnega, kulturnega in industrijskega razvoja.
11. Številni razvojni problemi, ki presegajo meje posamezne občine, nujno zahtevajo sodelovanje sosednjih občin, kar še posebej velja, na primer za deponije odpadkov, prometno in komunalno infrastrukturo in različne inšpekcije.

Eden od glavnih predpogojev za uspešno pospeševanje razvoja podeželja je učinkovita koordinacija dejavnosti različnih resorjev gospodarstva in negospodarstva. Posameznik se lahko z določenim problemom sreča, na primer na neki parceli, vzrok pa je v kakšnem členu predpisa, napačni razlagi uradnika itd. Gre za miselno shemo (vsebinska izhodišča, merila, cilji itd.), ki ponazarja kompleksnost usmerjanja razvoja in soodvisnost posameznih področij gospodarstva in negospodarstva. Predlogi za spremembe morajo prihajati tudi s strani občin in prebivalcev. **Ključni del te miselne sheme je opozarjanje na probleme, ki so pogosto sistemske narave in jih je treba razreševati na višji, regionalni ali republiški ravni. Prav tako gre tudi za učinkovitejšo ugotavljanje možnosti za splošno izboljšanje razmer za življenje in delo.**

12. Iz pravkar navedenega izhaja, da je treba uvajati tako imenovani monitoring, ki bi olajšal učinkovito usmerjanje kompleksnosti razvoja in učinkovito soodvisnost posa-

meznih področij gospodarstva in negospodarstva. O tem bomo govorili v nadaljevanju.

6 Za sodelovanje različnih ravni odločanja

Verjetno lahko upravičeno trdimo, da sprejemanje razvojnih odločitev na različnih področjih gospodarstva in negospodarstva ni vsebinsko dovolj usklajeno niti na istih ravneh niti v vertikalni smeri od občin do ministrstev. Želimo predstaviti miselno shemo za učinkovitejšo usklajevanje interesov in sprejemanje odločitev, in sicer:

- podati okvirni predlog za sistematično delo pri opredelitvi problemov, s katerimi se pri svojem delu srečujejo občine in državna uprava – ti problemi so formalni in tudi vsebinski;
- nakazati možnosti za uvajanje strokovne in organizacijske podpore za delo predstavnikov občin, upravnih okrajev in statističnih regij.

Lahko trdimo, da niti samoupravljanje niti državna uprava še nista na ravni, kot bi si jo želeli. Večja ko je osveščenost predstavnikov občin in vseh prebivalcev, večja je možnost, da bo samoupravljanje res učinkovito. To pa ni mogoče, če ni vzpostavljena danim razmeram primerna oblika sodelovanja z državno upravo.

Problem učinkovitosti delovanja občin posega tudi na vprašanja medobčinske ravni oziroma vmesnih stopenj (upravna enota, statistična regija) med občino in državo. Od primera do primera je verjetno precejšnja razlika, katere zadeve je treba razreševati na medobčinski ravni.

Številna vprašanja, s katerimi se ukvarjajo posamezne občine, so tudi s strokovnega vidika zelo zahtevna in občinski predstavniki jih pogosto ne morejo obvladati sami. Ker pa se ti problemi v bolj ali manj podobni obliki pojavljajo v številnih občinah, bi bilo treba vzpostaviti ustrezno strokovno podporo. To pa je mogoče zagotoviti na več načinov, ki vsak po svoje vodijo k istemu cilju. **Oblike sodelovanja in posredovanja organizacijske pomoči so torej lahko različne, učinkovite pa so lahko le ob dobri strokovni podpori.**

Poskušajmo razčleniti nekatera najpogostejša vprašanja:

1. Načelo zagotavljanja enakovrednih – čeprav ne enakih – možnosti za življenje in delo v vseh območjih (regijah) države zahteva določene oblike solidarnosti na državni ravni. To pa ne pomeni, da naj gospodarsko šibkejša območja postanejo samo še dodatni porabnik državnega proračuna. Gre predvsem za iskanje take vsebine in organizacije ukrepov, ki bi omogočali učinkovitejšo pospeševanje razvoja. Hkrati je tudi res, da cilji enakovre-

dnih – čeprav ne enakih – življenjskih razmer pomenijo družbeno sprejeto vrednoto, za katero je treba zagotoviti tudi primerna finančna sredstva. Vendar teh ne moremo pojmovati kot pomoč, temveč je to ukrep, za katerega smo se odločili v skupnem interesu.

2. Aktualni problemi občin ne zadevajo samo njih, saj so glede na značilnost problema podobni tudi v drugih občinah. Občine, ki imajo na primer na svojem območju številna naselja, ki se praznijo, se soočajo s zelo podobnim problemom, ne glede na to, v katerem delu države so. Reševanje tega problema je torej skupno številnim občinam v državi.

Pravkar navedeni primer nakazuje razvojne probleme občin, ki so skupni tudi občinam, ki so medsebojno oddaljene. Če pa gre za sosednje občine, lahko skupno sodelujejo tudi pri konkretnem uvajanju ukrepov za izboljšanje stanja.

3. Številni razvojni problemi, ki presegajo meje posamezne občine, nujno zahtevajo tudi sodelovanje sosednjih občin oziroma občin istega medobčinskega območja. To še posebej velja, na primer za deponije odpadkov, prometno in komunalno infrastrukturo, inšpekcije itd.

7 Treba je vzpostaviti primerne oblike delovanja in usklajevanja

V tem prispevku se ne nameravamo spuščati v vsebinske podrobnosti, ampak želimo samo nakazati možnosti za postopno, vendar sistematično uvajanje strokovne in organizacijske podpore predstavnikom občin, da bi lahko občinske uprave svojo tekočo problematiko učinkovito razreševale, obenem pa aktivneje posegale v usmerjanje razvoja. Povzemimo samo nekaj bistvenih poudarkov iz razpredelnice. Vsaka rubrika predstavlja številna vprašanja in probleme, ki se jih moramo lotiti sistematično.

Rubrika: **Zakonodaja**

Občine se srečujejo s številnimi težavami, ki so posledica togih predpisov.

Rubrika: **Vsebinska izhodišča**

Rubrika se nanaša na konkretna področja (npr. varovanje okolja, razvoj podeželja, kmetijska politika itd.), glede katerih se predstavniki občin soočajo z ovirami, ki onemogočajo učinkovito in hitro razrešitev problema. Vzroke za to je mogoče vsaj delno pripisati navedenemu v prejšnji rubriki (zakonodaja), delno pa objektivnim okoliščinam (gospodarske težave itd.). Presoja obeh sklopov za posamezna vsebinska področja lahko nakaže ustrezno rešitev.

Rubriki: **Merila**

Gre za postavitev temeljnih (načelnih) meril (npr. socialna pravičnost, izboljšanje možnosti za življenje in delo, varstvo okolja itd.), ki bi jih morali upoštevati pri vseh načrtovalskih (torej tudi investicijskih) odločitvah.

Rubrika: **Cilji**

Pomeni konkretizacijo ciljev za konkretne razmere (npr. tip območja) v določeni občini ali na medobčinskem območju.

Zadnje štiri rubrike: **Ravni pristojnosti – republiška, regijska, okrajna in občinska**

Republiška, regijska, okrajna in občinska raven pristojnosti ponazarjajo ukrepe za realizacijo ciljev. Ključni problem je usklajeno delovanje različnih ravni pristojnosti. Na državni ravni je na primer treba usklajevati politike posameznih resorjev (ministrstev) in spreminjati zakonodajo tam, kjer je potrebno. Predlogi za te spremembe pa morajo prihajati tudi s strani občin. Nadaljnji korak so akcijski programi in projekti na državni, regijski in občinski ravni (predzadnja rubrika).

Zadnja rubrika: **Monitoring**

Ponazarja opozarjanje na probleme in nujnost iskanja ustreznih rešitev.

8 Sklep in predlogi za učinkovitejše razreševanje razvojnih problemov

Občine bi morale imeti možnost, da svoje razvojne cilje, če so v skladu s cilji trajnostnega razvoja, čim učinkoviteje uresničijo. To pa bo mogoče le s sistematičnim projektnim vodenjem pospeševanja razvoja na medobčinski ali medregionalni ravni. Treba bi bilo pripraviti seznam najnujnejših dilem ali vprašanj, za katera s strani stroke še ni jasnega odgovora. Ugotoviti je treba, do katere mere so načelna stališča o usmerjanju prostorskega razvoja v posameznih občinah poenotena ali ne. Nujno je torej interdisciplinarno povezovanje razvojnih politik posameznih resorjev. Vsak plan je neučinkovit dokument, dokler ne pride do akcije za njegovo uresničitev. Javnost mora biti pripravljena prepoznati potrebno po stalnem usklajevanju postopkov pri sprejemanju planov (vir: Town planning in Ireland).

Planerji dajejo predloge za razporejanje sredstev za doseganje ciljev v prostoru in času. Ker pa se ukvarjajo z zelo različnimi sredstvi, se mora planiranje izvajati hkrati na različnih ravneh: dežela, regija mesto in vas. Vse te ravni planiranja so vsebinsko med seboj povezane in vplivajo tudi na vse druge ravni. Izoliranega načrtovanja torej ne more biti. Vsako načrtovalsko dejanje mora biti sestavni del celotnega planskega postopka. Če ni tako, je manj pomembno in včasih celo škodljivo, če je v na-

sprotju z upravičenimi cilji kakšne druge ravni. Hierarhija razvrščanja načrtovalskih področij je torej hierarhija planiranja.

Planiranje prav tako ne more biti učinkovito, če prezre sklenjena (ozemeljska) območja. Prostorsko-načrtovalske odločitve že po svoji definiciji vsaj posredno vplivajo tudi na razvoj širših območij. Torej je njihova naloga zasnovati in izvajati politike za ustvarjanje splošne blaginje. Na vsak način pa ostaja naloga državljanov iniciativa in trajni interes za sodelovanje. Če zanemarjamo organizirano družbo, ogrožamo namenski razvoj.

Pod pritiskom globalnih silnic so mnoge podeželske skupnosti utrpeli izjemno zmanjšanje števila delovnih mest, storitev in gospodarske moči, prebivalstva (s selitvijo mladih), posledično pa tudi zmanjšanje zavesti in ponosa. Nekatere skupnosti so se predale otopelosti zaradi centralističnega pristopa vlade in so postale prav od te tudi odvisne, čakajoč na njene ukrepe, namesto da bi same vzele vajeti v svoje roke (Michael Dower).

Perspektive civilne družbe v razvoju evropskega podeželja so bolj kot kadar koli doslej odvisne od programov vodilnih nevladnih organizacij in njihovih sposobnosti, da te programe uresničijo. Pot k trajnostnemu in celostnemu razvoju podeželja vodi prek raznovrstnih iniciativ, katerih skupni imenovalec je delovanje »od spodaj navzgor«. Odnos med mestnim in podeželskim načinom življenja se je izjemno spremenil. Na začetku moderne dobe se je zdelo, da je informacijska družba privilegij urbanih sredin. S prodorom informacijske infrastrukture na podeželje se manjša prepada med urbani in podeželskimi območji.

Razdalja med vladajočo oblastjo in posameznikom je prevelika, da bi ta lahko imel vpogled v njeno delovanje. Močno pa občuti morebitne posledice nesmiselnih birokratskih zahtev oziroma predpisov, zato mora imeti pravico in možnost, da nanje opozori. Zato pa je treba vzpostaviti čim učinkovitejše sodelovanje različnih služb znotraj posameznih ministrstev in tudi med njimi. K temu bi lahko pripomogla že omenjena uvedba službe, ki bi opozarjala (monitoring) na morebitne neustrezne predpise in potrebo po izboljšanju sodelovanja pri razreševanju razvojnih problemov. Verjetno se premalo zavedamo, da odločitve mnogih resorjev državne in lokalne uprave vsaj posredno vplivajo tudi na tista področja življenja in dela, s katerimi na prvi pogled niso povezana. Formalne delitve na različne resorje so lahko torej zelo različne, nujno pa je, da delujejo v korist resnične blaginje vseh slojev prebivalstva. Pregled najnujnejših problemov, s katerimi se srečujejo občinske uprave, lahko na najučinkovitejši način pridobimo s pomočjo delavnic.

Ker je vodilna misel tega prispevka poudariti širši pomen

demografije na usmerjanje poselitvenega razvoja, se lahko ob predstavljeni miselni shemi za razreševanje razvojnih problemov vprašamo, kaj bi to konkretno pomenilo za učinkovitejše sodelovanje štirih glavnih ministrstev oziroma njihovih resorjev. **S pomočjo primerjalne razpredelnice planskih prvin, ki spadajo v njihovo pristojnost, bi ugotovili, da je soodvisnosti, ki bi jih morali upoštevati resorji ministrstev, več, kot bi pričakovali na prvi pogled. To pa zahteva učinkovito sodelovanje med njimi.**

Dr. Lojze Gosar

Pod gradom 21, Lukovica pri Brezovici, 1351 Brezovica pri Ljubljani
E-pošta: lojze.gosar@siol.net

Viri in literatura

Goran Šoster, Vanessa Halhead: Podeželski parlament: približevanje participativni demokraciji; Mreža PREPARE, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: Društvo za razvoj slovenskega podeželja, 2011.

Lojze Gosar: Kakšne regije potrebujemo? V: Pokrajine v Sloveniji. Vlada republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo. Ljubljana, januar 1999.

Lojze Gosar: Za usklajeno usmerjanje razvoja na ravni občin in pokrajin; Geodetski vestnik 2007, letnik 51, številka 2.

Lojze Gosar s sodelavci: Demografska študija za potrebe Stanovanjskega sklada Republike Slovenije. julij 2012.

Lojze Gosar s sodelavci: Prebivalstvo v državnem strateškem prostorskem načrtu – zaključno poročilo. Naročnik RS Ministrstvo za okolje in prostor, november 2007.

Lojze Gosar: Za usklajeno usmerjanje razvoja podeželja. Diskusijski prispevek na posvetu Društva za razvoj slovenskega podeželja v Jabljah pri Mengšu, 7. december 2011

Statistični Urad Republike Slovenije: Podatki o prebivalstvu.

Urbanistični Inštitut Republike Slovenije, 2005: Demografija i sistem naselja za potrebe izrade prostornog plana Kantona Sarajevo za period od 2003 do 2023 godine.

Janez VUK

Financiranje urbanega razvoja

Na eni strani urbani razvoj pripomore k ustvarjanju dodane vrednosti, na drugi strani nova vrednost spodbuja urbani razvoj, pri čemer urbani razvoj ne pomeni le fizičnega širjenja naselij, temveč tudi kakovostni in kvantitativni razvoj funkcij naselij, zlasti bivalne in ekonomske funkcije, v skladu z demografskimi gibanji. Prostorsko načrtovanje, ki je zunaj okvirov relativno ozkega nabora optimalnih odločitev, ki omogočajo učinkovit urbani razvoj, pomeni razvojno disfunkcijo. Financiranje urbanega razvoja na način, ki oplaja finančna sredstva in

s tem blagostanje skupnosti danega naselja, je tako nujen sestavni del urbanega razvoja.

Ključne besede: konkurenčnost, nacionalni sistem financiranja urbanega razvoja, regionalni skladi za urbani razvoj, hipotekarno bančništvo in hranilništvo, nizkoprofitne stanovanjske družbe, stanovanjske zadruge, prispevek za stanovanjsko prenavo

1 Uvod

Slovenija razvojno zaostaja glede na relevantno mednarodno okolje. Je nekonkurenčna v okviru EU in tudi na globalnem, svetovnem planu. Eden od razlogov je tudi v rigidni prostorski politiki. Kljub obstoječim strategijam, splošnim in prostorskim, se v okviru realnega prostorskega dogajanja ohranjajo slabosti, ki onemogočajo optimalen urbani razvoj v smislu razvoja klasičnih družbenih funkcij, vezanih na prostorsko politiko, zlasti bivalne in ekonomske funkcije. V realni praksi je urbani razvoj stihijski, odločilno besedo pa imajo investitorji oziroma njihovi interesni lobiji. Zaradi tega je urbani razvoj ekstenziven, kar pomeni, da se gradi razpršeno ob veliki porabi zemljišč in visokih stroških opremljanja stavbnih zemljišč, pri čemer investitorji sledijo svoji viziji izrabe prostora, kar ustvarja prostorske disfunkcije ter suboptimalno izrabo omejenega in dragocenega prostora. Javni sektor, zlasti lokalne skupnosti, nima ustreznih finančnih vzvodov, s katerimi bi dejansko odločal o urbanem razvoju na svojem območju v skladu z načeli racionalnega prostorskega razvoja, napisanimi v številnih domačih in mednarodnih dokumentih o urbanem razvoju.

Urbanizacija ni nekaj, kar zahteva le denar, ampak je nekaj, kar prvenstveno ustvarja denar. Če mesta in druga urbana naselja ne ustvarjajo sredstev za svoje delovanje in razvoj, če stagnirajo ali celo nazadujejo, potem je z njimi nekaj narobe. To je urbanistična motnja, ki zahteva sanacijo, tako kot zahtevajo sanacijo urbanistične motnje v fizični infrastrukturi. Pogled na urbanizem, ki vidi samo materialno infrastrukturo, to je golo prostorsko problematiko, ne vidi pa tega, čemur infrastruktura služi, namreč opravljanju družbenih funkcij, bivalne, delovne,

ekonomske itd., je okrnjen, necelovit pogled, ki ne more dati zadovoljivih praktičnih rezultatov.

V Encyclopedii Britannici je na primer navedeno: »Urbanistično načrtovanje spreminja namen. Čeprav ostajajo določeni cilji urbanističnega načrtovanja še vedno pomembni, na primer varovanje okolja, se poudarek urbanističnega načrtovanja spreminja. Zlasti prihaja v ospredje načrtovanje ekonomskega razvoja, posebej v starih mestih, ki so utrpela upad industrije. Načrtovalci, odgovorni za gospodarski razvoj, delujejo zelo podobno kot poslovneži, ki se ukvarjajo z marketingom: promovirajo svoja mesta potencialnim investitorjem in ocenjujejo fizični razvoj, bolj v smislu privlačnosti za kapital in sposobnosti ustvarjanja delovnih mest kot zdravja ali skladnosti z glavnim mestnim načrtom. Tovrstni načrtovalci delujejo zato, da bi dosegali razvojne dogovore z gradbenimi podjetji in s podjetji, ki bodo prispevala k lokalni trgovini.«

Redukcija urbanizma oziroma urbanega razvoja le na njegovo tehnično-oblikovno ali gradbeno-arhitekturno plat je poenostavitev, ki ne upošteva povezave materialne infrastrukture naselja z njegovo družbeno superstrukturno, ki jo predstavljajo družbene funkcije mest oziroma naselij, zlasti bivalna, ekonomska, upravna itd. Družbene funkcije so najpomembnejše, fizična infrastruktura se mora torej razvijati skladno s potrebami družbene nadgradnje. Urbanizacija je tako usklajen razvoj materialne infrastrukture in družbene superstrukture, pri čemer se potenciali družbene superstrukture izrabljajo prek podpore z ustrežno infrastrukturo. Če ta podpora ni ustrezna,

ostajajo družbeni potenciali neizkoriščeni, kar vodi v stagnacijo ter relativno in/ali absolutno nazadovanje urbanega prostora za drugimi konkurenčnimi urbani območji.

Glavni vzvod urbanega razvoja je financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo, to je gradnja infrastrukture, ki je potrebna, da zazidljiva zemljišča postanejo dejansko stavbna zemljišča, na katerih je mogoče graditi objekte. Občine nimajo sistemskih virov za financiranje opremljanja zemljišč, zato v praksi zlasti večji investitorji v veliko primerih sami izvajajo opremljanje zemljišč, pri čemer seveda sledijo predvsem svojim interesom. Občina, ki bi morala slediti javnim interesom in skrbeti za optimalno izrabo prostora, je tako nemočna in mora slediti parcialnim interesom posamičnih investorjev.

Rešitev za opisano stanje bi bila v tem, da bi lokalna skupnost oziroma občina imela na voljo dovolj finančnih sredstev, da bi sama financirala opremljanje zemljišč v skladu z načeli optimalne izrabe prostora, kar pomeni dovolj strnjeno gradnjo, ki bi bila hkrati skladna z demografskimi potrebami. Občina bi morala imeti določeno **zalogo opremljenih stavbnih zemljišč**, na katera bi usmerjala investitorje, to je iskalce parcel za gradnjo družinskih hiš, večstanovanjskih blokov, poslovne in druge investitorje.

Poleg tega bi morala lokalna skupnost imeti finančne vzvode, da bi na svojem območju gradila tudi stanovanja, ki bi jih moral zagotavljati javni sektor. Gre predvsem za t. i. neprofitna (nizkoprofitna) najemna stanovanja, ki bi jih moral javni sektor zagotavljati v veliko večji meri kot doslej, zlasti za potrebe **iskalcev prvega stanovanja**, to je predvsem za mlajšo populacijo, ki si družino šele ustvarja oziroma se osamosvaja od staršev. Čakalna doba na neprofitno stanovanje je še vedno nekaj let in je odločno predolga, saj je število iskalcev neprofitnih najemnih stanovanj, zlasti iskalcev prvega stanovanja, izrazito višje od števila teh stanovanj. Država pa še vedno ni sprejela ustreznih sistemskih ukrepov za povečanje ponudbe takih stanovanj.

Tretja pomembna naloga lokalne skupnosti, za katero ta nima pravih finančnih vzvodov za izvajanje, je **urbana prenova**. Urbana prenova obsega tako prenavo posamičnih objektov kot območij in družbenih funkcij urbanega prostora s ciljno usmerjenimi posegi v urbani prostor. Urbana prenova postaja vse pomembnejša v okviru splošnega urbanega razvoja, in sicer iz več razlogov: na eni strani pomeni urbana prenova odpravljanje splošnih razvojnih disfunkcij, vključno z gospodarsko, ki jih povzročajo urbanistične motnje (pomanjkanje zemljišč, stanovanj, neustrezna infrastruktura, degradirana območja, neustrezna pozidava, okoljske disfunkcije, kot so emisije, hrup ipd.); na drugi strani pa se navezuje na skrb za čim racionalnejšo izrabo že pozidanih zemljišč naselij, zlasti degradiranih območij

v naseljih oziroma suboptimalno izrabljenih območij znotraj naselij. Gre za t. i. notranji razvoj.

Za učinkovito opravljanje vseh treh omenjenih funkcij – opremljanja zemljišč za gradnjo, gradnjo nizkoprofitnih stanovanj, predvsem najemnih, in urbane prenove – bi morala lokalna skupnost imeti na voljo učinkovit sistem financiranja. Ta sistem bi moral poleg lokalne skupnosti vključevati državo, morda tudi finančne institucije EU, in zasebne komercialne investitorje.

2 Regionalni skladi za urbani razvoj

Okostje nacionalnega sistema financiranja urbanega razvoja bi lahko bili nizkoprofitni regionalni skladi za urbani razvoj, ki bi praviloma delovali na teritoriju več geografsko povezanih občin, razen v primeru večjih mestnih občin, ki bi lahko imele samostojen sklad. Ti skladi bi lahko bili ustanovljeni v obliki javno-zasebnega partnerstva po načelu, da mora biti najmanj 50 % lastniškega kapitala javna last, zlasti občinska, ostalo pa bi lahko prispevale predvsem finančne institucije, to je zasebni investitorji, ki ne bi smeli biti gradbena podjetja ne drugi subjekti, ki bi lahko povzročili nasprotje interesov. Javno lastništvo nad regionalnimi skladi za urbani razvoj bi zagotavljalo skrb za javni interes, zasebno lastništvo pa ustrezno poslovno učinkovitost in limitirano donosnost v okviru določenih meja.

Občine bi lahko v regionalne sklade prispevale kot ustanovitveni vložek zemljišča, država in komercialni investitorji pa denarna sredstva. V sklade bi se s kapitalom lahko vključile tudi evropske finančne institucije. Sistem bi deloval pretežno v obliki povratnih sredstev, kar pomeni, da se zbrani kapital ne bi zmanjševal, temveč bi se ohranjal in oplajal v skladu z načeli nizkoprofitnosti, kar bi zagotovilo dolgoročno kontinuirano delovanje sklada z lastnimi sredstvi. Javni sektor, vključno z institucijami EU, bi za posamične projekte lahko zagotavljal dodatna nepovratna sredstva v skladu s proračunskimi možnostmi. Postopno bi se regionalni sklad kapitaliziral na raven, ki bi ustrezala potrebam regije in bi dolgoročno skrbela za komunalno opremljanje zemljišč, za stanovanjsko gradnjo oziroma za urbano prenavo v splošnem.

Primer tovrstnega sklada je dunajski javni sklad za stanovanjsko gradnjo, ki je bil ustanovljen z enkratno subvencijo mesta Dunaj v obliki zemljišč, zdaj pa že desetletja uspešno izvaja vlogo investitorja opremljanja zemljišč ter investitorja v stanovanjsko gradnjo in prenavo.

Konkretne projekte bi regionalni sklad financiral iz svojih sredstev (ustanovitvenega kapitala), iz morebitnih nepovratnih sredstev EU, države in občine in iz kreditov. Sčasoma bi se skladi lahko dokapitalizirali z dodatnimi sredstvi občine,

države, institucije EU, komercialnih investorjev in iz svoje ustvarjene dodane vrednosti, dokler kapital sklada ne bi dosegel primerne obsega glede na potrebe regije.

Regionalni skladi za urbani razvoj bi lahko ustanavljali svoje podružnice ali samostojne sklade, ki bi delovali na ožjem teritorialnem območju, če bi posamezne občine izkazale interes za to in če bi bilo to ekonomsko upravičeno.

Hipotetičen primer poslovanja sklada je opisan v nadaljevanju. Sklad zazidljivo zemljišče, ki je bilo last občine in ga je ta prenesla nanj kot svoj ustanovitveni vložek, opremi s potrebno infrastrukturo. Sklad nato opremljeno zemljišče proda zainteresiranim investorjem po ceni, ki ne bi bila tržna, temveč nižja, vendar nad stroškovno ceno, tako, ki bi omogočala minimalni dobiček. Investor, ki bi opremljeno zemljišče kupil, na primer, za stanovanjsko gradnjo za nadaljnjo prodajo, bi se moral v nakupni pogodbi zavezati, da bo prejeti bonus vključil v prodajno ceno, ki bi bila določena v pogodbi. Če bi stanovnja prodal po višji ceni, bi moral razliko vrniti skladu.

Sklad bi na opremljenem zemljišču lahko zgradil tudi stanovanja, to je dostopna nizkocenovna stanovanja, ki bi jih lahko deloma prodal na trgu po načelih nizkoprofitnosti, deloma pa bi jih oddajal v najem, spet po načelih nizkoprofitnosti.

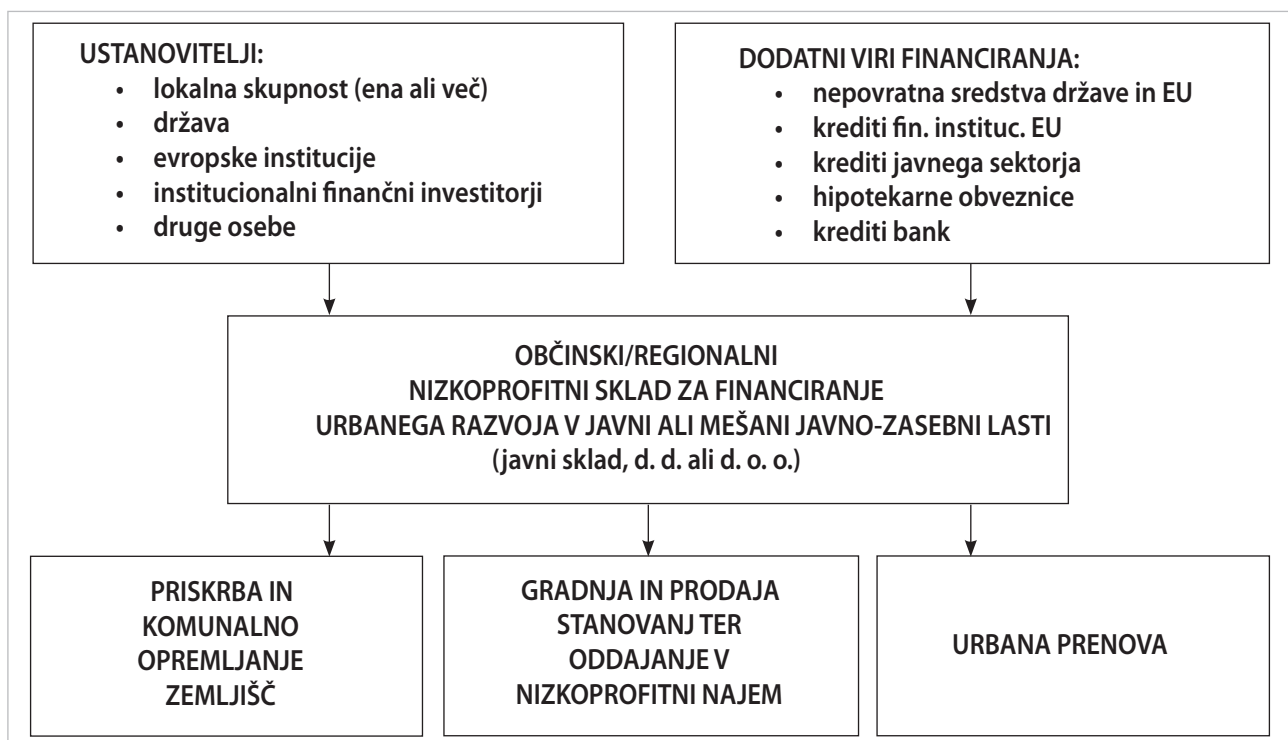
Sklad in občina bi lahko sodelovala tudi tako, da bi sklad kupil določena zemljišča kot kmetijska zemljišča, občina pa bi jim potem spremenila namembnost. Na ta način bi se izognili tudi

dvigu cen zemljišč ob spremembi namembnosti in vsem špekulacijam v zvezi s tem, saj ni razumljivo, da so pri nas zazidljiva zemljišča, ki komunalno niso opremljena, dražja kot drugod v EU na primerljivih lokacijah. Tudi visoke cene zemljišč so eden od dejavnikov, ki odvrnejo tuje investitorje od investicijskih namer pri nas in zmanjšujejo našo mednarodno konkurenčnost.

3 Hipotekarno bančništvo in hranilništvo, neprofitne stanovanjske organizacije, stanovanjske zadruga

Za povečanje virov za stanovanjsko gradnjo in prenovo bi morala država sprejeti zakon o hipotekarnem bančništvu in hranilništvu po zgledu nekaterih drugih evropskih držav. Bistvo hipotekarnega bančništva in hranilništva je spodbujanje stanovanjskega varčevanja in kreditiranja v obliki javno-zasebnega partnerstva, pri čemer država predvidi različne oblike spodbud na strani varčevanja in kreditiranja. Pri tem ni nujno, da so varčevalci v okviru varčevalnih shem tudi sami koristniki stanovanjskih kreditov, čeprav to seveda ni izključeno. Pri spodbujanju varčevanja gre za to, da se ustvarja namenski kreditni potencial za stanovanjsko področje.

Prav tako bi bilo treba v skladu s tujimi zgledi popraviti zakonsko ureditev področja neprofitnih stanovanjskih organizacij. Te bi morale postati nizkoprofitne gospodarske družbe, ki bi poslovale po posebni ureditvi v javno-zasebnem partnerstvu



Slika 1: Občinski/regionalni sklad za urbani razvoj

in javnem interesu. Javni sektor, predvsem občine, bi moral neprofitnim oziroma nizkoprofitnim stanovanjskim družbam zagotavljati poceni zemljišča, zasebniki, predvsem institucionalni finančni investitorji, pa bi zagotavljali finančna sredstva. Ob tem bi morali predpisati tudi standarde za gradnjo nizkoprofitnih stanovanj, ki bi morali upoštevati, da gre za gradnjo nizkocenovnih stanovanj, predvsem za mlade iskalce prvega stanovanja. Sedanja stanovanja so namreč predraga, tako da je tudi t. i. neprofitna najemnina za mnoge še vedno previsoka glede na njihove dohodke.

Dodaten vir sredstev za financiranje stanovanjske gradnje bi lahko bile tudi stanovanjske zadrugе. Ker bi šlo za gradnjo v javnem interesu, bi javni sektor, torej občine, zadrugam zagotavljal poceni zemljišča, združniki pa kapital za izgradnjo stanovanj.

Zlasti za financiranje stanovanjske prenovе bi bilo treba sprejeti zakon o urbani prenovi, ki bi po zgledu komunalnega prispevka uvedel **prispevek za prenovu**, ki bi postal glavni vir financiranja stanovanjske prenovе v javnem interesu. Ob tem bi moral zakon občinam poveriti pooblastila za vodenje projektov stanovanjskih prenov ter urediti medsebojne pravice in obveznosti udeležencev v projektih prenovе.

4 Sklep

Ustrezno oblikovan nacionalni sistem financiranja urbanega razvoja, ki bo občinam/regijam omogočil, da same skrbijo za svoj urbani razvoj prek občinskih oziroma regionalnih skladov za urbani razvoj, bo lahko vzpostavil pogoje za kontinuiran urbani razvoj v skladu z demografskimi potrebami in načeli racionalne rabe prostora. Za financiranje stanovanjske gradnje in prenovе bi bilo treba vzpostaviti sistem hipotekarnega bančništva in hranilništva, popraviti zakonsko ureditev neprofitnih stanovanjskih organizacij, omogočiti vzpostavljanje stanovanjskih zadrug in sprejeti zakon o urbani prenovi, ki bi uredil predvsem financiranje projektov prenov.

.....
Janez Vuk, podsekretar

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, Sektor za prostorsko načrtovanje na lokalni ravni, Ljubljana
E-pošta: janez.vuk@gov.si

Viri in literatura

Andrej Polič, Nepremičninski skladi, Univerza v Mariboru, 2007, diplomsko delo.

Encyclopedia Britannica, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/619445/urban-planning>.

Internet 1: <http://www.wien.gv.at/english/housing/promotion/>

Internet 2: http://bestpractices.at/main.php?page=vienna/best_practices/administration/property_developers_competition&lang=en

Internet 3: http://www.knollconsult.at/zt/pub/45_2011_Knoll_IFLA-World-Congress_session9.pdf

Ivica Drakšič, Vloga zavarovalnice na finančnem trgu, Univerza v Mariboru, 2008, diplomsko delo.

Jure Zdravec, Nepremičninski investicijski skladi; EF, Ljubljana, 2009, diplomsko delo; http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/zdravec3988.pdf.

Nika Tinta, Analiza konkurenčnosti Slovenije po Porterjevem modelu, EF, Ljubljana, 2006, diplomsko delo.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS), Ur. l. RS, št. 76/2004.

Projektna naloga: Financiranje nakupa in/ali izgradnje lastniških stanovanj v Sloveniji, Ljubljana, 2005, Izvajalec: Inštitut za denar in finance, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Projektna skupina: prof. dr. Ivan Ribnikar (nosilec), doc. dr. Andreja Cirman, doc. dr. Mitja Čok, dr. Peter Groznik, doc. dr. Marko Košak.

Projektna naloga: Modeli in finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče, izvajalec: dr. Andreja Cirman, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, naročnik: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Dunajska 48, Ljubljana.

Vesna Penko, Vpliv zakonskih omejitev na strukturo naložb pokojninskih skladov, Ljubljana 2005, magistrsko delo, <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/penko560.pdf>.

Andrej CIUHA

Bratovševa ploščad – urbani izziv za Ljubljano

V enem najlepših mest na svetu – Ljubljani – je Bratovševa ploščad (BP). V Ljubljani je še nekaj podobnih objektov, ki so dvoetažni in večnamenski, take vrste objekti pa prinašajo precej težav za doseganje nemotenega obstoja in gotovo pomenijo urbani izziv. Če se omejimo na BP, lahko ugotovimo, da ploščad propada, ne znamo pa zbrati potrebnih sredstev za njeno nemoteno funkcioniranje.

Ocenil sem, da razpis za članke v posebni številki publikacije Urbani izziv zajema tudi tematiko delovanja objektov, kot je BP. Osebnost nisem urbanist niti gradbenik, sem energetik, imam pa nekaj izkušenj, ki zadevajo BP. Na BP živim več kot 35 let. Približno toliko časa sem na Gradbeni fakulteti Univerze v Ljubljani predaval o energetske-komunalnih napravah. Zadnjih nekaj let sem prek četrtne skupnosti Posavje, v katero spada BP, sodeloval z MU MOL pri reševanju zapletov, ki spremljajo delovanje objekta BP.

BP meri nekaj več kot 16.000 m² in je dvoetažni objekt, ki je bil izgrajen v prvi polovici sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Investitor objekta je bilo podjetje IMOS, ki je stroške izgradnje ploščadi vračunalo v cene stanovanj in poslovnih objektov, ki so ob ploščadi, in v ceno garažnih boksov v spodnji etaži ploščadi. Prodalo je stanovanja, poslovne prostore in garaže, ploščadi pa ni bilo mogoče prodati in ostala je last podjetja IMOS, ki čeprav je bilo lastnik ploščadi, ni čutilo dolžnosti, da bi skrbelo za BP, prav tako pa te skrbi niso dojele niti uporabniki ploščadi, ki so se ob dograditvi BP vselili v objekte.

Uporabnost BP lahko razdelimo na štiri področja. Predstavlja javne pešpote in v omejenem obsegu prevozne poti, dalje je namenjena za dvorišča objektov, ki so okoli ploščadi, služi kot streha garažnim boksom, ki se nahajajo spodaj (teh je 446), in je kolektor vseh komunalnih napeljav. Zamišljena pa je bila širše in projekti so to tudi zajemali. Dokončna izvedba ploščadi naj bi okoličanom prinesla nekaj novega. Omogočila naj bi dejavnosti za poživljanje velikih urbanih okolij. Med nastajanjem BP se je namreč na področju arhitekture urbanih naselij začelo take rešitve iskati tudi v svetu. Eden od snovalcev sicer nedokončane izvedbe BP je bil tudi prof. Braco Mušič. V zvezi z nakazano arhitekturno zasnovo je bil projekt zaradi izvirnih zamisli deležen priznanj. Tako prof. Mušič meni, da bi za izvedbo predvidenega dokončanja morda lahko pridobili tudi evropska sredstva.

Poglejmo zdaj, zakaj ta večnamenski objekt BP ne deluje, kot bi moral. Nevzdrževanje, neustrezno čiščenje in nedovoljen promet so glavne težave.

Prva faza objekta BP je bila zgrajena pred skoraj 40 leti, vendar je objekt praktično nevzdrževan. Posledice tega so najbolj vidne v spodnji etaži. Na več mestih odpada beton ter izstopa in rjavi kovinska armatura, predvsem na nosilnih stebrih in stropu. Vse bolj propada tudi izolacijska plast v stropu in v velikem delu zamaka spodnje prostore, to je garažne bokse. Propadajo jaški in odtoki za odvod atmosferske vode s ploščadi. Zgornja etaža, ki je strop garažnih boksov, je dejansko asfaltirana ravna streha, ki zahteva kontrolo in popravila

vsaj na nekaj let. BP tega ni deležna in zato vse bolj prepušča vodo. Zelo problematični so stiki ploščadi s stavbami, ki obdajajo ploščad. Objekt BP je tudi kolektor komunalnih napeljav, kar pomeni, da stene, stebri in stropi pomenijo gradbeni del vseh teh napeljav.

Komunalne naprave imajo poleg svojih običajno kovinskih napeljav tudi gradbeni del. Če pri cestnih napeljavah komunalni delavci bolj ali manj skrbno vzdržujejo oba dela svojih naprav, pri gradbenem delu komunalnih naprav v BP ni tako. Nekatera komunalna podjetja se celo pritožujejo na račun slabega vzdrževanja BP, kar naj bi povzročalo škodo njihovim kovinskim napeljavam. Še spornejši so primeri, v katerih pri montaži nosilnih konzol za komunalne cevovode pride do poškodb izolacijskih plasti BP, zaradi česar dodatno zamaka.

Poleg pomanjkanja vzdrževanja so dodaten problem tudi zatečene in nepozno ugotovljene pomanjkljivosti oz. napake pri gradnji objekta BP. Sčasoma se je začel del površine ploščadi posedati. Ugotovljeno je bilo, da se v nosilni plošči oz. stropu spodnje etaže nahaja z betonom nezapolnjen prazen prostor, v katerem se ob deževju nabere voda. Do napake je prišlo pri betoniranju zgornje plasti plošče. Ker je bila vmesna kovinska mrežasta armatura za izbrano granulacijo betona pregosta in beton ni prodril skozi, se je sčasoma na tem mestu zgornja plast posedla za približno 10 centimetrov. Za uveljavljanje reklamacije pa je bilo prepozno.

Vse to se dogaja, ker se nekdanji lastnik (IMOS), sedanji lastnik (MOL) – tudi

uporabnik – in ostali uporabniki ploščadi niso mogli in se ne morejo dogovoriti o posameznih deležih, potrebnih za pokrivanje stroškov vzdrževanja.

Neustrezno čiščenje ploščadi je lažji, čeprav tudi pereč problem. Čeprav gre za bistveno manjša potrebna sredstva, pa se uporabniki zgornje etaže ploščadi ne morejo dogovoriti o potrebnem sodelovanju. Medtem ko celotno spodnjo etažo, v kateri so garažni boksi, upravlja upravnik in hišnik, ki zadovoljivo opravlja svojo zadolžitev. Zgornjo etažo objekta BP, javne poti in dvorišča pa upravlja šest različnih upravnikov in toliko hišnikov. V čiščenje je vključeno tudi javno podjetje, žal pa koordinacija zelo šepa.

Naslednja težava je prepovedan promet po ploščadi. Vedeti je treba, da imajo vsi objekti, ki obkrožajo BP, poleg dostopa s ploščadi, dostop tudi z zunanje strani.

Na celotno ploščad je urejen le en dostop za nujne primere. Tam je postavljena rampa in prometna tabla za prepoved vožnje, razen za posebne primere. Mesto dovoza je locirano tako, da bi omogočalo primeren dostop tudi v primeru izvedbe ploščadi v skladu z nerealizirano zamisljo projektanta. Žal je danes položaj tak, da nediscipliniranim voznikom kadarkoli omogoča dostop in vožnjo po ploščadi, tudi ne glede na nosilnost. Evropska usmeritev »naredimo iz cest parke« se v primeru BP obrne, saj iz zamišljenega parka delamo ceste. Čeprav je, razen v izjemnih primerih, promet po ploščadi prepovedan, pa dokaj pogosto tam dirkajo razni dostavljavci.

Kje je razlog, da pri precejšnji starosti in poškodbah objekta te osnovne zadeve, potrebne za nemoteno delovanje takega objekta, niso dorečene? Del odgovora na to vprašanje se lahko najde v zanimivih predavanjih, ki jih mesečno

organizira Urbanistični inštitut RS. V zadnjih nekaj mesecih smo tako poslušali tri predavanja, ki zadevajo tudi BP.

Prof. Mušič je na predavanju 6. decembra 2011 govoril o urbanih naseljih, predvsem o svojem sodelovanju pri nastajanju enega najuspešnejših urbanih naselij v nekdanji Jugoslaviji, imenovanem Split 3. Projekt je bil nekakšen predhodnik pri nastajanju zasnove za BP.

»Območja z visoko gostoto poselitve« je bil naslov predavanja dr. Luka Mladenoviča 7. januarja 2012. Zajeta tematika po moji oceni globoko zadeva problematiko BP. Predstavljena sta bila nastajanje in sprejemanje predpisov s področja goste naseljenih območij, ki so bili ob nastajanju BP zelo pomankljivi. Zaradi tega so se pojavile težave na področju vzdrževanja, prometa in tudi energetike.



Področje energetike v predavanju dr. Mladenoviča ni bilo direktno obravnavano. Gosto poseljena območja pa tudi na področju energetike potrebujejo primerna navodila oz. predpise. V Sloveniji je leta 2011 pričel veljati pravilnik o obveznem merjenju in obračunu toplote po stanovanjih. Ker pa ni dodelan, hkrati prinaša veliko nezadovoljstvo med prebivalstvom, zlasti na gosto naseljenih območjih. Na teh območjih se, v nasprotju z atrijskimi objekti, velike količine toplote prelivajo med stanovanji. Meritve in obračun zahtevajo v tem primeru potrebne korekcije, ki v pravilniku niso primerno dorečene oz. so celo prepuščene v odločanje laičnim posameznikom v hišah.

»Javni in za javnost odprti prostori« je bil naslov predavanja dr. Lilijane

Jankovič Grobelšek. Pri usklajevanju vlog posameznih uporabnikov in seveda lastnika BP se večkrat srečamo s tem vprašanjem. Ali je BP javni ali zasebni prostor oziroma ali je morda za javnost odprt zasebni prostor ali pa celotni javnosti dostopen prostor? V te štiri kategorije je dr. Lilijana Jankovič Grobelšek razdelila prostor.

Pri BP smo se z dilemo o vlogi prostora soočili v zadnjem času, ko snovalci novega občinskega prostorskega načrta (OPN) BP niso kategorizirali kot javno površino. BP je bila od nastanka ves čas javna površina ter po vseh kvalifikacijah in dokumentih spada med javne površine, vendar snovalci zadnjega OPN tudi po posredovanju ČS Posavje tega niso upoštevali.

Do danes niso razrešeni glavni problemi, ki onemogočajo normalno delovanje BP. Ker objekt propada, se govori o potrebni sanaciji, ki bi po grobih ocenah stala precej več kot en milijon evrov. Premalo pa se je govorilo in storilo za vzdrževanje. Če ne bo vzdrževanja, tudi sanacija ne bo potrebna.

Objekt BP je bil večino svojega obstoja v lasti podjetja IMOS, ki ni bilo uporabnik ploščadi in ni skrbelo za objekt. Objekt je bil do novega OPN v prejšnjem prostorskem načrtu opredeljen kot javna površina. Posledično se je BP obravnavala kot občinski objekt. O vsaki zahtevi za pokrivanje stroškov pa so pri MOL odgovarjali, da ne morejo vlagati svojih sredstev v tuja osnovna sredstva. Zaradi pritiska uporabnikov ploščadi je podjetje IMOS 35 let po izgradnji objekt BP v zatečenem stanju preneslo v last MOL.

BP se je ob nastanku imenovala Ploščad Franca Bratovža po narodnem heroju. Zakaj se je preimenovala in po kom se zdaj imenuje, ni znano. Domnevam, da gre za površnost nekoga.

Za Bratovševo ploščad ni ugodno, da spada v dve katastrski občini – v KO Stožice in KO Ježica. Medtem ko je v KO Stožice izvršena celotna parcelacija območja, to za KO Ježica ni narejeno.

Naj za konec uporabim v današnjem času moderno frazo trajnostni razvoj. V našem primeru lahko ta pojem razložimo, da bomo za BP trajnostni razvoj dosegli, če jo bomo v uporabnem stanju ohranili prihodnjim rodovom. V ta namen pa bo treba objekt vzdrževati ter uskladiti potrebe in obveznosti njegovih posameznih uporabnikov.

.....
 Andrej Ciuha, u. d. inž. elektr.
 Bratovševa ploščad 20, Ljubljana
 E-pošta: andi.ciuha@telemach.net



Damjana ZAVIRŠEK HUDNIK
Špela NARDONI KOVAČ

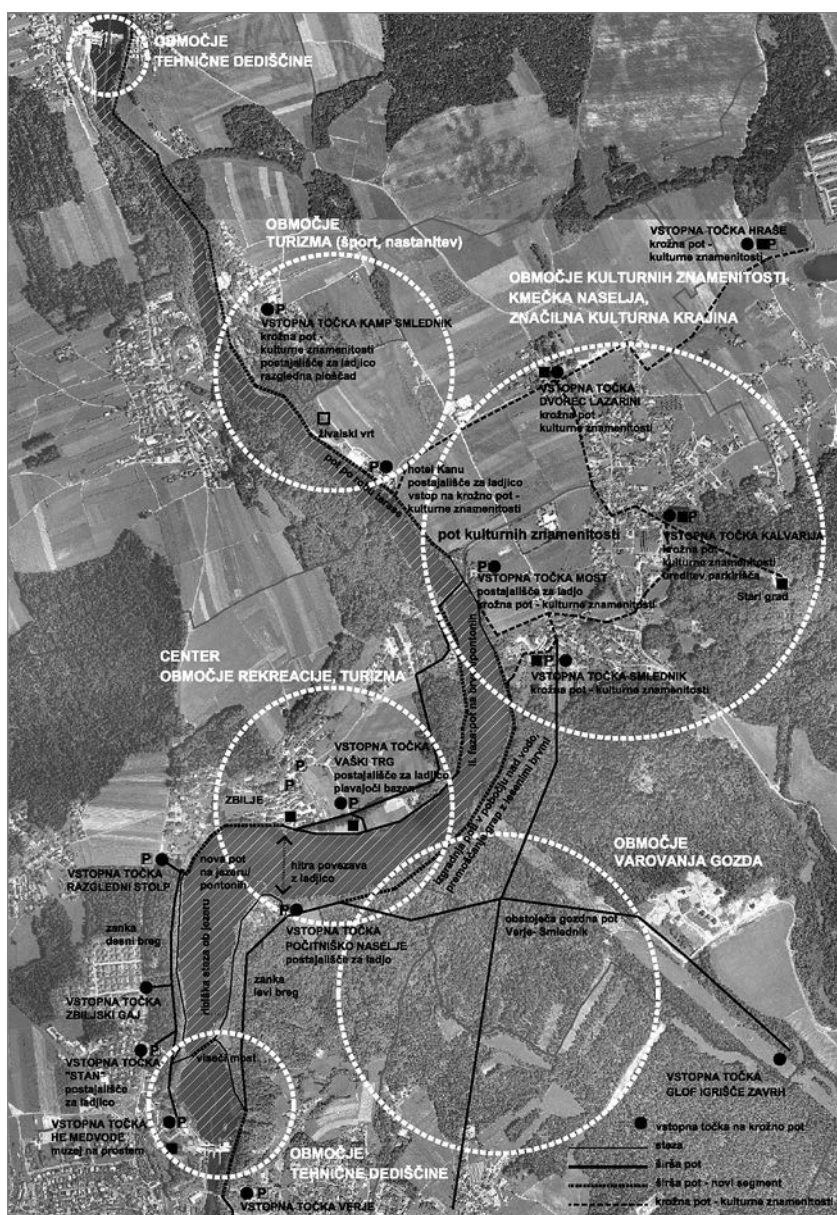
Zbiljsko jezero – programsko idejna zasnova pešpoti in rekreacijskih poti okrog jezera z umestitvijo novih vsebin

Zbiljsko jezero je nastalo v petdesetih letih prejšnjega stoletja z mogočnim umetnim posegom človeka v prostor ob zajezitvi reke Save za izgradnjo hidroelektrarn Medvode in Mavčiče. Čeprav je poseg pomenil degradacijo naravnega okolja, se je v desetletjih oblikovalo območje s prepoznavnimi lastnostmi, s krhkim ravnovesjem med obstoječim in novonastalim.

Zbilje so se iz majhne vasi razvile v lokalno turistično rekreacijsko središče. Na širšem območju jezera so se razvile turistične dejavnosti, ki zaradi razdrobljenosti in nepovezanosti ne izkoriščajo vseh potencialov, ki jih ponuja prostor. Velikokrat je z neusklajenimi posegi ogroženo vzpostavljeno ravnovesje v prostoru.

Namen programsko idejne zasnove je bilo obstoječe dejavnosti na območju dopolniti z novimi potenciali ter jih z ureditvijo krožne poti okoli jezera povezati v celostno mrežo ponudbe ožjega in širšega območja Zbiljskega jezera, kjer so v prostoru določene zanimivosti, posebni pogledi, zanimivi ambianti in kulturne znamenitosti.

Širše območje Zbiljskega jezera ima potencial za dnevni in izletniški turizem, kratkotrajno zadrževanje turistov ter vsakodnevne aktivnosti lokalnega prebivalstva. Poudarek pri razvoju obstoječih in novih dejavnosti je na t. i. ekolo-



Slika 1: Povezava programskih območij s krožno potjo

ških turistih, ki območja ob obiskovanju tudi varujejo pred večjo degradacijo, ter na šolskih otrocih, mladini, ki bi ji bilo jezero in njegova okolica »učilnica v naravi«.

Glavna zanimivost območja, kljub umetno ustvarjenemu jezeru, so naravne danosti (jezero je gostitelj mnogih vrst ptic, zdrav gozd v zaledju jezera ...) v povezavi s kulturno krajino (savska ravnica z gorsko verigo na severu) in z grajenimi naselji (vaška naselja, dvorec Lazzarini, objekt jezca).

Ponudbo in potenciale območja jezera lahko razdelimo na več programskih območij.

1. Zbilje kot turistično in športno-rekreativno središče območja

Idejna programska zasnova predvideva celostno urejanje kraja, ki je središče območja, s poudarkom na urejanju krajevnega središča (tlakovanje, zasaditev dreves, ureditev javnih površin), v povezavi z razvojem in urejanjem rekreacijskega območja, in umeščanju dejavnosti v prostor na način, ki bo omogočal prostorski razvoj kraja. Ker voda v jezeru še ni primerna za kopanje, je v zasnovi v rekreacijskem območju predvidena umestitev plavajočega bazena.



Slika 2: Plavajoči bazen umeščen v rekreacijskem območju Zbiljskega jezera

2. Območje gozda

Na vzhodni strani jezera nasproti kraja Zbilje sega gozd do jezerske površine. Pomanjkanje strategije za celostno urejanje območja jezera je omogočilo, da je v gozdu ob jezeru zraslo naselje počitniških hiš. Predlagana idejna zasnova predvideva, da se naselje ne širi. Predvideva se umeščanje dejavnosti, ki pomenijo majhne posege v prostor: tematske učne poti, urejene opazovalnice ptic, ureditev sprehajalne in kolesarske poti.

3. Smlednik, Valburga – kmečka naselja – območje kulturnih znamenitosti

Smlednik in Valburga sta na ravnini, ki je strmo dvignjena nad jezerom. Stari grad z ruševino dominira nad širšim prostorom in je skupaj s sklopom kapel ob vznožju vzpetine najpomembnejša kulturna znamenitost območja. V idejni zasnovi je predvidena ureditev kolesarske poti in pešpoti, ki bi na krožni poti okrog jezera tematsko povezala Smlednik, Stari grad, renesančni dvorec v Valburgi in mokrišče v Hrašah.

4. Dragočajna – turistično območje

Dragočajna ima v območju (poleg Zbilj) edina razvite nastanitvene kapacitete, zato je na tem območju aktualna razširitev športne in gostinske ponudbe. Na območju jezera pred HE Mavčiče so kot naravna znamenitost pomembni bregovi Save/kanjon »račje pečine«. Ta

znamenitost je vidna le z vodne površine oz. iz plovila. Zaradi bližine jezca dostop s plovila v tem delu jezera ni dovoljen. V idejni zasnovi je predlagana umestitev razgledne ploščadi nad vodo z dostopom s pešpoti nad pečinami.

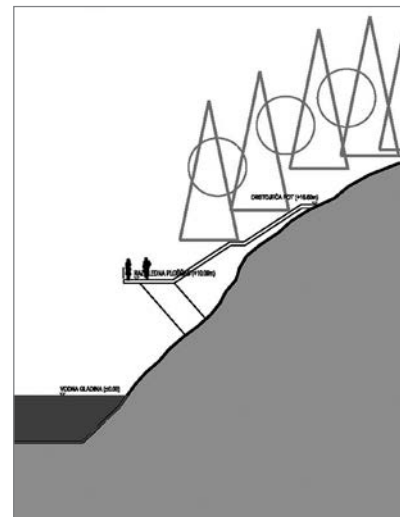
5. Območje tehnične dediščine – jezero med elektrarnama

Hidroelektrarni Medvode in Mavčiče sta skrajni točki umetnega jezera. Kompleks ob HE Medvode je oblikovan kot park in primeren za umestitev muzeja na prostem z vodenimi ogledi. Na južnem delu jezera, blizu kompleksa HE Medvode, kjer je razdalja med obema bregoma najkrajša, je v idejni zasnovi predlagana umestitev visečega mostu, ki bi postal del krožne pešpoti in kolesarske poti ob jezeru.

Poleg urejanja posameznih programskih območij je nujno treba celostno urediti dostope/vstopne točke, označitev in ureditev obstoječih pešpoti in kole-



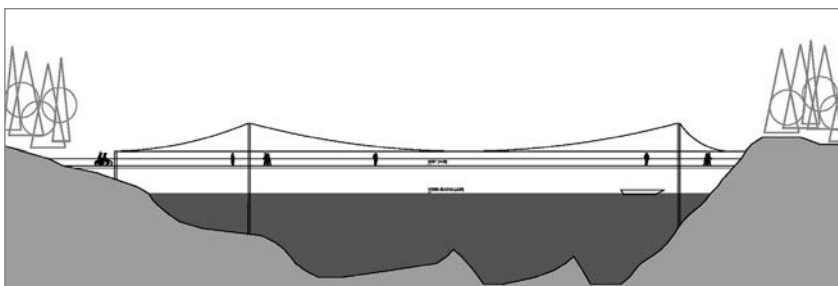
Slika 3: Razgledna ploščad nad jezerom pri Dragočajni



Slika 4: Shema prereza razgledne ploščadi



Slika 5: Viseči most na južnem delu jezera nad HE Medvode



Slika 6: Shema prereza visečega mostu



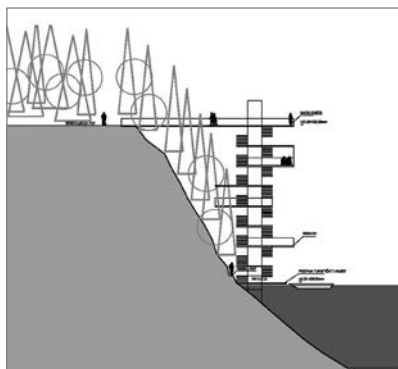
Slika 7: Razgledni stolp na zahodnem delu Zbiljskega jezera

sarskih poti, povezanih v celoto. Večina dostopov na krožno pot in do jezera že obstaja. Vstopne točke je treba opremiti z enotnimi informacijskimi tablam, ob njih urediti obstoječa ali nova parkirišča. Obstoječa kolesarska pot poteka po lokalnih cestah Medvode–Zbilje–Dragočajna–Moše–Valburga–Smednik–Vikrče–Medvode in je navezana na kolesarske poti do Ljubljane. V idejni zasnovi je predlagana ureditev kolesarske poti na vzhodnem bregu jezera, ki bi se povezala z obstoječo kolesarsko potjo proti Hrašam. Gozdna kolesarska pot bi pomenila raznoliko doživljanje jezera in značilne gozdne pokrajine s kolesa.

Ob jezeru obstaja trenutno nekaj odsekov pešpoti, ki niso povezani med seboj. Cilj je ureditev krožne poti okrog jezera. V idejni zasnovi je predlagana ureditev in označitev že obstoječih poti, manjkajoče odseke pa je treba urediti na novo – kjer je to mogoče, na obali, na nekaterih segmentih pa na jezeru kot pot na kolih ali pontonsko pot. Predvidena sta ureditev in vzdrževanje obstoječih ribiških poti na zahodnem in vzhodnem delu jezera. Obstoječe pešpoti je treba nadgraditi z ureditvijo točk za posedanje, s katerih bi bil omogočen razgled na jezero. Vsa počivališča in razgledišča bi bila opremljena s klopmi, z informacijsko tablo in s smetnjakom, nekatera tudi z rekviziti za razgibanje (trimsteza).

Za zahodni del jezera je v idejni zasnovi predlagana umestitev razglednega stolpa, ki bi omogočal premostitev višinske razlike med pešpotjo nad zahodnim delom jezera in novim delom pontonske poti ob obali/na jezeru.

V programski idejni zasnovi je predvideno ohranjanje obstoječe uporabe čolnov na vesla, hkrati pa naj bi se uvedla turistična ladjica, ki bi bila primerne dolžine in bi imela ustrezen pogon ter bi prevažala potnike nekajkrat dnevno vzdolž jezera na ogled nekaterih točk. V ta namen je treba urediti nekaj manjših pristajališč in privezov za lastnike čol-



Slika 8: Shema prereza razglednega stolpa nov. V idejni zasnovi je predvidena predstavitev čolnarne na območje ob obali, ki je namenjeno rekreaciji.

Razvoj območja bi z izboljšano in bolj povezano ponudbo lahko prispeval h kakovosti bivanja v okoliških mestih

(Medvode, Kranj, Škofja Loka, Ljubljana). Razvojna ambicija je preseči okvire lokalnega in oblikovati regijsko pomembno rekreacijsko turistično območje. Krepitev zavesti o pomenu povezanosti dejavnosti na širšem območju Zbiljskega jezera pomeni krepitev zavedanja o splošnem pomenu povezanega delovanja v prostoru, ki je nujno za vzpostavitev ekološkega ravnovesja v jezeru – njegova onesnaženost je problem širše regije.

Naročnik:
Občina Medvode

Avtorji:
Špela Nardoni Kovač (Hišeriše arhitektura), Damjana Zaviršek Hudnik (Hi-

šeriše arhitektura), Milan Rađenović (Arhi-3k)

.....
Damjana Zaviršek Hudnik,
univ. dipl. inž. arh.
Rožna dolina, Cesta XV/14, Ljubljana
E-pošta: damjana.zavirsek@hiserise.si

Špela Nardoni Kovač, univ. dipl. inž. arh.
Rožna dolina, Cesta XV/14, Ljubljana
E-pošta: spela.nardoni@hiserise.si

Katalog koroških hiš

Avtorji: Živa Deu, Kaja Kotnik, Jaroš Oceppek

Založba: LAS MDD Radlje ob Dravi in Fakulteta za arhitekturo Univerze v Ljubljani

Kraj in leto izdaje: Ljubljana, 2011

Število strani: 77 str.

[ISBN 978-961-6823-21-0]



Pred kratkim nas je razveselila publikacija Katalog koroških hiš avtorjev Žive Deu, Kaje Kotnik in Jaroša Ocepka, ki je izšla v založbi LAS MDD Radlje ob Dravi in Fakultete za arhitekturo Univerze v Ljubljani (leto izdaje 2011, naklada 500 izvodov). Delo je nastalo iz prepričanja, da je mogoče iz kakovostnih tradicij koroške kmečke hiše razviti sodobnim potrebam primerno enodružinsko hišo. Ta bolj izraža krajinsko tipiko, bolj se prilagaja terenu, bolj uporablja značilne lokalne materiale kot »uvoženi« tipični hiš, ki kot gobe po dežju rastejo na našem podežlju. Ti niso povezani s tradicijo, spogledujejo se s tirolskimi, z bavarskimi, mediteranskimi arhitekturnimi vzori, posnemajo francoske podeželske dvorce, viktorijanske kolonialne hiše, skandinavске brunarice itd. Če k temu »pušeljcu« prištejemo še kričec kolorit, lokacije, ki

so zavestno odmaknjene od strnjene morfološkega vzorca, žive meje iz niza majhnih cipres, nasilne oporne zidove – dobimo nekaj, kar najlaže označimo kot amerikanizacijo naše krajine.

Po kratkem spominu in opominu na nekdanje vrednote koroškega kmečkega doma avtorji razvijejo različne tlorisne tipe ter njihove konstrukcijske in oblikovne zasnove – od počitniških objektov, enodružinskih hiš do dvojčkov in apartmajskih stavb. Zasledujejo načela fleksibilnosti, rastoče hiše, energetske varčnosti, trajnosti in oblikovnih izročil slovenske Koroške. Še posebej pozdravljamo zamisli o hiši na nagnjenem terenu – pri kateri so domiselno izkoriščene različne višinske ravni –, ki so daleč pred danes prevladujočim »planiranjem« stavbišča. Poudarjena je uporaba lesa in nekoliko pogrešamo le oblikovanje z

ometanimi stenami, ki bi v kombinacijah z lesom dalo še slikovitejši in bolj domač videz.

In še nekaj: predlagani projekti hiš imajo dvokapne strehe, včasih tudi s čopi, kar je skladno s »tretjim pročeljem« in silhueto koroških vaških naselij ali gorskih kmetij. Vse preveč pogosto arhitekti promovirajo in nagrajujejo projekte z ravnimi strehami in s kockastimi stavbnimi korpusi, ki na podežlju vedno znova povzročajo konflikte znotraj naselij ali na njihovem robu.

Monografija je bila sofinancirana iz projekta LEADER in občin slovenske Koroške.

Prof. dr. Andrej Pogacnik

Podoba mesta

Avtor: Kevin Lynch

Prevod: Mija Peklenik

Predgovor: prof. Vladimir Braco Mušič

Založba: Goga

Kraj in leto izdaje: Novo mesto, 2010

Število strani: 227 strani

[ISBN: 978-961-2770-00-6]



Izvirnik epohalne Lyncheve knjige je izšel leta 1960, knjiga pa je še vedno na seznamih obvezne študijske literature na številnih pomembnejših šolah za arhitekturo, urbanistično načrtovanje in urbanistično oblikovanje v svetu.

Iz vsebine:

Pogled na neko mesto, naj bo še tako nevznemljivo, je lahko prav poseben užitek. Tako kot vsaka arhitekturna stvaritev je mesto zgradba v prostoru, vendar velikih razsežnosti, dojamemo jo lahko le v daljših časovnih obdobjih. Oblikovanje mest je tedaj umetnost, ki poteka v času, toda časa se navadno ne da razdeliti na krajše, natančno opredeljene sekvence kot v drugih umetnostnih zvrsteh, katerih učinek ni trenuten, kot na primer v glasbi. Pri mestu, ki ga doživljajo različni ljudje na različne načine, je zaporedje sekvenc poljubno, nepovezano, nepopolno, spakedrano. Gledamo ga v vsakršni osvetljavi, ob vsakem vremenu.

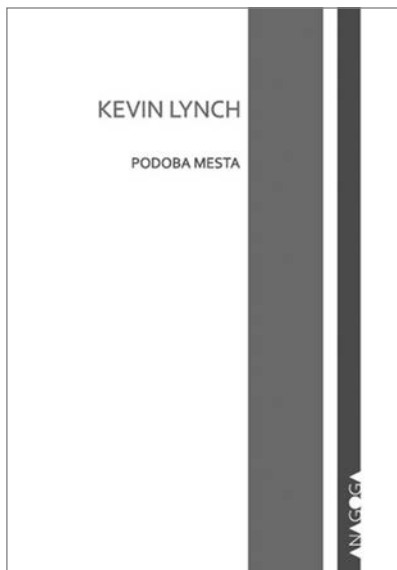
Iz predgovora k slovenski izdaji knjige:

Bistvo Lyncheve podobe mesta je osrednja metodološka novost, ki v urbanistično analitiko vnaša vidno čutno zaznavanje (perceptijo) mestne podobe kot korak k njenemu dojetju in uživanju. S terenskimi raziskavami so bile njegove metode in tehnike naravnane na tako imenovane mentalne karte kot eno od možnosti vzpostavljanja čitljivosti mestne podobe in jasnosti diskurza o njej. Smisel raziskovalnega podviga je bil v tem, da so mentalne karte risali anketirani laiki, seveda s pomočjo vnaprej izbranega sistema notacije oz. dogovora o izboru relevantnih strukturnih prvin mestne podobe. S tem je Lynch že pred pol stoletja »detroniziral« funkcionalistični in idealistični urbanizem, podobno kot ga je detronizirala socialna in kulturna aktivistka Jane Jacobs, le nekaj let prej in v imenu »anonimnih« uporabnikov mesta. Prof. mag. Vladimir Braco Mušič

O avtorju:

Kevin Lynch je bil ameriški urbanistični načrtovalec in avtor. Rodil se je leta 1918 v Čikagu, umrl pa je v kraju Martha's Vineyard v Massachusettsu leta 1984. Izobraževal se je na Yalu. Najprej se je zaposlil v Taliesinu, in sicer pod vodstvom Franka Lloyd Wrighta, nato pa na Rensselaerovem politehničnem inštitutu. Leta 1948 je postal predavatelj na M. I. T., leto za tem asistent, leta 1955 docent in leta 1963 redni profesor. Hiter vzpon v zahtevnem akademskem svetu gre pripisati njegovemu uspešnemu raziskovalnemu delu, ki je predstavljeno v knjigi Podoba mesta (The Image of the City).

Če želite knjigo naročiti, pišite na elektronski naslov: nastja.mohorko@goga.si ali pokličite na številko (07) 393 08 01.



Kompleksna družba: Sredinsko razmišljanje o neenovitih zadevah

Avtorji: Bojan Radej, Mojca Golobič, Mirna Macur

Spremna beseda: Srečo Dragoš

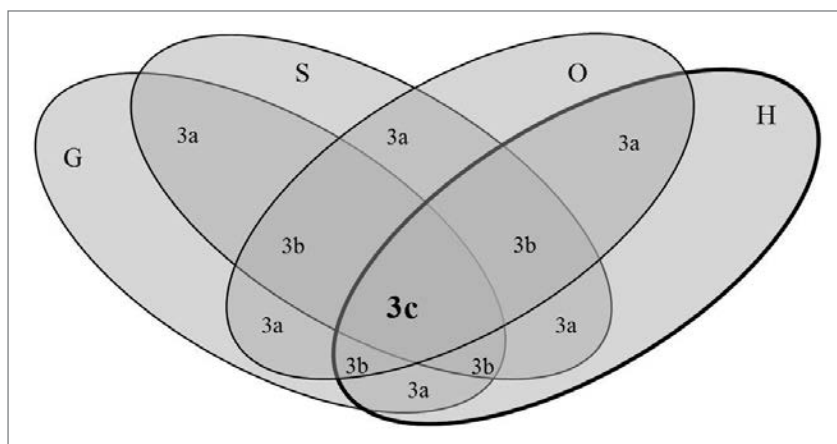
Založnik: Oddelek za krajinsko arhitekturo Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani

Kraj in leto izdaje: Ljubljana, oktober/november 2012

Kaj je družbena kompleksnost? Avtorji odgovarjajo, da bomo v družbi lahko presegli sedanjo nemoč in občutek brezizhodnosti šele, ko bomo uspeli njene nove izzive opredeliti na nov način. V njihovem primeru kompleksno družbo na kompleksen način. Trdijo, da so družbeni izzivi samo zdijo nerešljivi, ker so napačno zastavljeni. Predlagajo drugačen pristop, ki ga imenujejo »sredinski«.

Svojo zastavitev začnejo z opustitvijo koncepta somernosti, po katerem obstaja družbeni skupni imenovalec, na katerega lahko vedno prevedemo medsebojne razlike, ki se izražajo na posamični ravni – na primer z denarjem. Namesto tega uvedejo predpostavko nesomernosti, iz katere izhaja, da takrat, ko gre za družbene pojave, ne smemo seštevati jabolk in hrušk. A to takoj sproži vprašanje, ali je potem družbena integracija sploh še mogoča?

Svoj predmet obdelajo v petih praktičnih primerih: vrednotenju trajnostnih vplivov regionalnega programa Pomurja, vpliva nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije, ocenjevanje odličnosti organizacij v javni upravi po CAF, prioritizacijo



Slika: 4-delni Vennov diagram trajnostnega razvoja s tremi presečno sredinskimi ravnmi

predlogov projektov socialne ekonomije in nazadnje o možnostih oblikovanja alternativne, protisistemske skupnosti.

Na koncu avtorji ponujajo spoznanje, da je v sredinski perspektivi prizadevanje za družbeno celovitost lahko le necelovito, ker obstajajo različni načini integriranja družbenih zadev, ki ustrezajo različnim načinom, na katere razumemo svojo vpetost v družbene procese, in poleg tega tudi ideološkim razlikam pri reinterpretaciji njenih pomenov. Integracija, ravnovesje, kohezija, prioritizacija in

zagotavljanje odličnosti so le značilno različni pristopi, ki imajo v osnovi isti holistični cilj, vendar pa svoj problem popolnoma drugače razumejo in se ga izvorno lotevajo. Celostno v družbi tako ni rezultat nobenega od teh celostnih prizadevanj posebej, ampak se razvije šele kot sad nasprotujočih si prizadevanj nekje na sredini med njimi.

Prvo poglavje knjige je dostopno na spletnem naslovu: <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Kompleksna-druzba.html>



Evropski projekt ISEMOA nudi podporo občinam, mestom in regijam pri njihovih prizadevanjih za odstranitev ovir na javnih prostorih in v javnem prevozu ter pri izboljšanju dostopnosti do vsakodnevnih storitev s trajnostnimi načini prevoza.

V okviru projekta je bil razvit sistem upravljanja kakovosti (ISEMOA QMS), ki nudi strukturiran okvir za ocenjevanje in izboljšanje dela na dostopnosti v lokalni skupnosti. Sistem ima naslednje lastnosti:

- pomaga lokalnim skupnostim identificirati njihove prednosti in slabosti pri delu na dostopnosti,
- daje smernice, na katere segmente dela se je smiselno osredotočiti,
- pomaga vzpostaviti strukturo za sistematičen in učinkovit pristop k načrtovanju, izvajanju in vrednotenju učinkovitosti ukrepov
- daje navdih za učinkovite ukrepe za stalno izboljševanje dostopnosti.

Napovedujemo izobraževalno delavnico za ocenjevalce ISEMOA

Zainteresirani strokovnjaki, ki so že vključene v svetovalne aktivnosti za lokalne oblasti ter tisti, ki so zainteresirani za povečanje energetske učinkovitosti, trajnosti in dostopnosti, so vabljeni na izobraževalno delavnico za pridobitev certifikata ocenjevalca ISEMOA.

Januarja 2013 bodo delavnice potekale v naslednjih državah: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Češka, Francija, Nemčija, Irska, Italija, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Velika Britanija.

Za več informacij in prijavo se obrnite na lokalne partnerje ISEMOA:

Razvojna agencija Sinergija
Kranjčeva 3
9226 Moravske Toplice
tel.: (0)2 538 13 56
email: barbara@ra-sinergija.si

Urbanistični inštitut Republike Slovenije
Trnovski pristan 2, p.p.4717
1127 Ljubljana
tel.: (0)1 420 13 43
email: luka.mladenovic@uirsi.si

Več o projektu na spletni strani www.isemoa.eu



PRIPRAVA OGLASOV za posebno izdajo revije *Urbani izziv*

Osnovni tehnični podatki

Oblikovani oglasi morajo biti pripravljene v enem od naslednjih formatov:

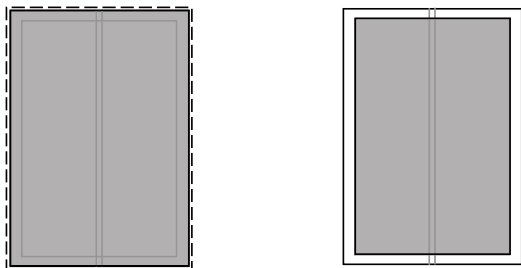
- TIFF,
- PDF/AI (fonti besedil morajo biti pretvorjeni v krivulje).

Resolucija gradiva mora biti visoka, najmanj 300 dpi. Gradivo mora biti pripravljeno v črno-beli tehniki.

Velikosti in cene oglasov

Oglasi so lahko pripravljene za objavo v živi rob ali znotraj paginacije. Pri pripravi oglasa za objavo v živi rob je treba na vseh straneh dodati 3 mm za porezavo, upoštevati pa je treba tudi vezavo revije, zato mora biti odmik besedila vsaj 10 mm od levega roba. Vse objavljene cene oglasov vključujejo DDV in veljajo za objavo znotraj revije, v rubriki, namenjeni za oglaševanje. Cena objave oglasa med prispevki, torej zunaj posebne rubrike za oglaševanje, je višja za 100 %.

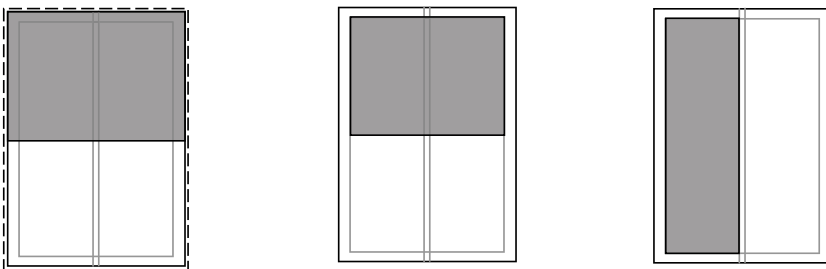
CELOSTRANSKI OGLAS



Velikost:
210 x 297 mm *ali* 170 x 240 mm

Cena: 150 €

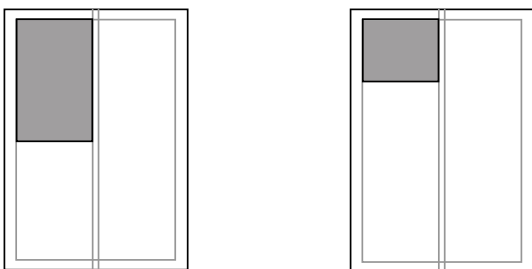
POLSTRANSKI OGLAS



Velikost:
210 x 148 mm *ali* 170 x 120 mm
ali 81 x 240 mm

Cena: 100 €

MANJŠI OGLAS



Velikost:
81 x 120 mm *ali* 81 x 60 mm

Cena: 50 €

Ustrezno pripravljene oglasi morajo biti poslani najkasneje do **1. julija** na elektronski naslov urbani.izziv@uirs.si Naročilnice za objavo oglasov morajo biti poslane po elektronski ali navadni pošti na naslov uredništva: Urbanistični inštitut Republike Slovenije, *Urbani izziv* – uredništvo, Trnovski pristan 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenija.