

SPONTANI ALI USMERJENI PROSTORSKI RAZVOJ SLOVENIJE V REGIONALNI – POKRAJINSKI ORGANIZIRANOSTI

SPONTANEOUS OR DIRECTED SPATIAL DEVELOPMENT OF SLOVENIA IN
REGIONAL - COUNTRY ORGANIZATION

Vilibald Premzl

UDK: 711(497.4)

IZVLEČEK

Prispevek obravnava razmere na področju urejanja prostora v Sloveniji in pričakovanja ob uvedbi nove administrativne in prostorske organizacije – pokrajine. Nova administrativna organiziranost bo neposredno vplivala na nadaljnji prostorski razvoj Slovenije. Kako bo potekal dolgoročni prostorski razvoj, ni odvisno zgolj od zakonskih predpisov o pristojnostih pokrajinskih teles oziroma pokrajinskih skupnosti. Podrobnejši ekonomski in prostorski cilji so nejasni, zaradi česar ni oblikovanih razvojnih politik, še manj so oblikovani ukrepi, ki morajo podpirati razvojne cilje. Da je nova prostorska in administrativna organiziranost priložnost za odpravo razvojnih razlik v Sloveniji, dokazujejo podobni ukrepi, sprejeti in uspešno uvedeni pred desetletji v mnogih državah sveta. Administrativno teritorialno reorganizacijo držav so izvedli z vnaprej znanimi glavnimi in sektorskimi cilji, smotri, ki opravičujejo cilje, s strategijami in ukrepi za posamezne sektorske namere. Spremembe negativnega urbanega in prostorskega razvoja Slovenije ne bo mogoče doseči brez ustreznih ukrepov, politik in meril, saj gre ob disperziji upravnih pristojnosti brez njih pričakovati nadaljnje slabšanje razmer v prostoru.

KLJUČNE BESEDE

urejanje prostora, prostorska organizacija, razpršena poselitev, urbana infrastruktura, urbanistično načrtovanje, regionalni

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

The article describes the circumstances in the field of regional planning in Slovenia where new administrative and spacial organization-regions will be introduced. The new administrative organization will have a great impact on further spatial development of Slovenia. How the long term spatial development will go on depends not only on law, but also on the development strategy and development policy based on clear development targets. A new spatial and administrative organization is a good occasion for further development, wich was proved on several good examples introduced several decades before in various parts of the world. New administrative territorial improvements have been done on the base of known main and sectorial aims, strategies and measures. Changes toward better urban and spatial long term development in Slovenia are not possible without adequate measures, policies and strategies. On the contrary, the dispersion of administrative competence without these measures could deteriorate the spatial circumstances.

KEY WORDS

spatial arrangement, spatial organization, dispersed colonization, urban infrastructure, urban planning, regional

1 UVOD

Današnja prostorsko podobo Slovenije so oblikovala desetletja spontanega, sicer legalno

načrtovanega razvoja ob obilnem deležu črne gradnje, ki pa je bila kasneje pravno izenačena z gradnjo, ki je bila izvedena v skladu s predpisi. Posledice se odražajo v neracionalni prostorski organizaciji (Drozg, 1995), v omrežju naselij, ki so daleč od velikostnih ekonomskih pragov za prometno, družbeno in komunalno infrastrukturo, ter z okoljskimi bremenami. Neracionalno poselitev sta spremljala nizek urbani standard in opuščanje okoljskih ukrepov, ki so tudi danes pretežno nerešeni (prometna varnost, odpadki, odpadne vode itd.), financiranje osnovne naselbinske infrastrukture pa se je izvajalo s pretežno referendumskimi političnimi odločitvami o samoprispevku. Z uvedbo tržnega gospodarstva zmanjkuje denarja tudi za dejavnosti, ki smo jih svoj čas imenovali »družbene«, se pravi vseh in nobenega, oziroma lokalne skupnosti sredstva iščejo na različnih naslovih. Toda dejstvo je, da pretežno mala naselja, nizka naselbinska gostota in razpršena poselitev ne omogočajo racionalnega finančnega gospodarjenja z naselbinsko organizacijo države in njeno infrastrukturo, ki jo je treba marsikje uskladiti z normativi Evropske unije. Ko bodo zanjo izstavljeni stvarni računi, bodo znani tudi cena in stroški dosedanjega prostorskega razvoja v Sloveniji. Zaradi neracionalne pozidave in širjenja naselij ob glavnih prometnicah se ob povečanem prometu z vstopom v EU zaostrejuje odnosi z lokalnim prebivalstvom, kar je bilo vse predvidljivo, vendar zanemarjeno. Dopolnitev vsega opuščenega in zanemarnega bo nedvomno močno bremenila državo, pokrajine, lokalne skupnosti in predvsem občane same, ki bodo plačniki dosedanjega napačnega in nepremišljenega prostorskega ter urbanega razvoja.

Poleg finančnega vidika se posledica dosedanjega liberalnega spontanega prostorskega razvoja odraža v izgubi krajinske in urbane identitete ter urbane kakovosti bivanja. Skladišča, tipski trgovski objekti, servisi, skladišča rabljenih avtomobilov in bencinske črpalke so nova nacionalna krajinska in urbana znamenja ter identiteta slovenskih naselij in pokrajin.

2 RAZLOGI ZA STANJE V PROSTORU

Vzrokov za takšno stanje je veliko. Nedvomno izhajajo iz političnih razmer, predvsem iz načela in prakse samoupravljanja, kjer so lahko na lokalni ravni vsi odločali o vsem, tudi o prostorskem razvoju, kjer so se zasebni interesi »podružabili« v krajevni skupnosti in prenesli v planske dokumente kot legitimni interesi krajanov. Precej desetletij so se sprejemali izvedbeni-zazidalni načrti brez tehničnega dela in finančne ocene. Poskus usklajevanja različnih prostorskih interesov med državo in občino/nami je bil uveden z obveznimi izhodišči države, ki so jih občine morale sprejeti (Zakon o urejanju prostora, Uradni list SRS, št.18-930/84). Toda merilo, v katerem so bila prikazana, je dovoljevalo poljubno interpretacijo na izvedbeni ravni.

Sprememba političnih razmer na področju prostorskega načrtovanja in torej tudi prostorskega razvoja ni prinesla pozitivnih sprememb. Nasprotno. Zasebno-podjetniški interesi so razmere v prostorskem razvoju »opolniliti« z zemljiškimi špekulacijami, ki s pomočjo lobistov (korupcije?) dobijo »demokratično« namesto »samoupravne« verifikacije v obliki zelenih sprememb občinskih prostorskih dokumentov, pa naj se z vsakokratno spremembo prostorske dokumentacije imenujejo tako ali drugače.

Med razloge za sedanje razmere lahko uvrščamo tudi pomanjkanje vmesne upravne organiziranosti

med državo in občino nasploh, predvsem inštitut regionalnega-pokrajinskega prostorskega načrtovanja in regionalne-pokrajinske organiziranosti strokovnih in upravnih organizacij, ki bi zagotavljale zadostni strokovni potencial za sicer zahtevno interdisciplinarno prostorsko in urbanistično načrtovanje. Značilno je, da za stroko prostorskega in urbanističnega načrtovanja na dodiplomski ravni v Sloveniji še danes ne premoremo ustrezne fakultete.

V naboru razlogov za razmere v prostorskem načrtovanju ni mogoče spregledati erozije stroke oziroma dejanske odsotnosti stroke in pomena prostorskega ter urbanističnega načrtovanja v družbi. In to kljub večletnemu obstoju cehovske zbornice. V desetletjih sta se strokovni in upravni vidik obeh dejavnosti prelevila v pravno-upravni ritual brez metodologije, brez orodij za načrtovanje in izvajanje. Odsotnost izvedbenih vsebinskih, zemljiških in finančnih ukrepov za spodbudo k realizaciji načrtovanih prostorskih rešitev je občine navajala k nenehnim spremembam planskih odločitev, čeravno imajo prostorske odločitve dolgoročni vpliv. Kratkoročni interesi so prevladali nad srednjeročnimi in dolgoročnimi rešitvami, stvarnih finančnih virov pa občine za prostorske namene niso imele ali so jih ob pomanjkanju zakonskih možnosti za namenska sredstva namenili drugim potrebam. Spomnimo se le prvotnega namena prispevka za uporabo stavbnega zemljišča, ki je končal kot sestavni del občinskega proračuna.

Nerazumna je tudi cepitev in množenje občin na čedalje manjše občine, ki ne premorejo strokovne službe za prostorsko urejanje, občinske prostorske planske in izvedbene načrte pa naročajo na prostem trgu po najnižji ceni. Če bi bilo mogoče, bi to nedvomno storile pri pregovorno poceni kitajskih izvajalcih. Delitev občin pri nas ne temelji na strokovnih podlagah, kot je to drugod, temveč na zasebnih ambicijah posameznikov ali skupin, na zamerah med krajevnimi skupnostmi ali, kot v zadnjem predlogu na Gorenjskem, zaradi nestrinjanja dela občanov s predvideno lokacijo odlagališča odpadkov v prostoru občine. Ker strokovni razlogi za oblikovanje občin ne veljajo, jih zamenjujejo politični. Stroka prostorskega načrtovanja je postala le izgovor za izpolnjevanje trenutnih občinskih (županovih) interesov.

Časovna in organizacijska ločenost – dvojnost regionalnega razvojnega načrtovanja in občinskega prostorskega načrtovanja (po novem občinskega strateškega prostorskega načrta) – je kljub deklarativnemu načelu o sodelovanju dodaten vir razhajanja interesov in pogojev za njihovo neuskkljenost.

Podobno kot z delitvijo občin je z oblikovanjem pokrajin, kjer prevladujejo politični razlogi namesto geografsko-prostorskih in gospodarskih argumentov. Resno se razpravlja o delitvi ene od predlaganih pokrajin zaradi njenega neprimerne poimenovanja. Stroka se stalno zavzema za šest do osem pokrajin, medtem ko jih politika ponuja štirinajst (www.svir.gov.si). Po mnenju stroke bi pokrajina morala imeti najmanj 100.000 prebivalcev, upoštevati bi morali geografsko zaokroženost, gospodarske tokove in globalizacijo, saj potrebujemo močne pokrajine, da bodo sposobne opravljati naloge, ki bi jih nanje prenesli z državne ravni. Zaradi velikega števila pokrajin obstaja bojazen, da se bodo množile, predvsem predvidena finančna izravnava pa omogoča nadaljnjo delitev pokrajin.

3 PRIČAKOVANI CILJI IN SMOTRI NOVE PROSTORSKE ORGANIZIRANOSTI - MOŽNE METODE USMERJANJA RAZVOJA

Uvodoma opisane razmere bodo imele odločujoč vpliv na vlogo in pomen nadaljnega prostorskega razvoja Slovenije. Nikakor ni pričakovati kratkoročnih sprememb v dosedanem dojemanju pomena dolgoročnega prostorskega razvoja, ki temelji na interdisciplinarnosti in strokovnih podlagah ter na dognanjih iz praks sodelujočih strok v procesu priprave in sprejemanja planskih razvojnih odločitev pokrajin in države. Samo administrativno oblikovanje pokrajin ni jamstvo za ustrezen in zelen dolgoročni prostorski razvoj. Lahko pa vzpodbudi pozitivno ozračje in aktivnosti, ki vodijo do kakovostnega in racionalnega prostorskega razvoja, če se bodo sedanji razpršeni ozki lokalni interesi združili v skupne pokrajinske razvojne cilje. Tega seveda samo z zakonom ali podzakonskim predpisom ni mogoče doseči. Treba bo zagotoviti potrebne organizacijske oblike sodelovanja različnih upravnih in strokovnih ravni pri pripravi in sprejemanju prostorskih in razvojnih načrtov. Ta vprašanja so bila v preteklosti pogosto obravnavana v povezavi z izravnavo gospodarske nerazvitosti republik v nekdanji Jugoslaviji (Pjanič, 1980; Krešič, 1977, in drugi). Ločenost obeh postopkov regionalnega razvojnega in prostorskega načrtovanja in njih ravnici nista jamstvo za oblikovanje skupnih rešitev. Zato kaže razmisliti o spremembi ali dopolnitvi predpisov, ki urejajo pripravo regionalnih razvojnih dokumentov, da bi se izognili pregovorni tematski obravnavi v več predpisih.

Kot primerna oblika enotnega pristopa in vodenja priprave in procesa prostorskih in razvojnih dokumentov se je izkazalo delovanje regijskih *planskih sosvetov* v Nemčiji, npr. na Bavarskem (Bayerisches Landesplanungsgesetz BayRS 230-1-U, 16.9.1997). Njihove odločitve so obvezujoče in jih na nižji upravni ravni ni mogoče spreminjati samovoljno, še manj pa podati pobudo za izločitev morebitne prizadete občine iz regije zaradi nestrinjanja s sprejeto plansko odločitvijo.

Nihče v sedanjih razpravah ne govori argumentirano o pričakovanih ciljnih in smotrih oblikovanja pokrajin. Prevladujoča razprava pove več o številu in sedežu pokrajin. Oblikovanje pokrajin - regij v Evropi ni bilo samo upravna delitev dežele ali države, temveč tudi prostorski in ekonomski razvojni instrument ali pa korektiv pred neželenim prostorskim razvojem (Francija, Anglija, Švedska in še kje). O smotrih, ki bi pogojevali ali opravičevali eno ali drugo odločitev pri nas o velikosti pokrajin ali o njihovem številu, prav tako ni besede, kar zgovorno priča o politični naravi ustanavljanja pokrajin. Merila so se omenjala zgolj na izhodišču pobude za njihovo oblikovanje.

Nedvomno je strokovna javnost pričakovala jasno opredeljene cilje, iz katerih bi bilo mogoče razbrati učinke v obliki racionalnejše, torej cenejše upravne in prostorske organizacije, racionalno omrežje naselij, njih ekonomsko optimalno velikost, cenejšo prometno, komunalno in drugo javno infrastrukturo (šolstvo, zdravstvo, kultura itd.) in s tem v primerjavi s sosednjimi državami nižje stroške bivanja in dela ob višji kakovosti urbanega standarda.

In kar ni nepomembno, cilj mora biti trajnosten, okolju prijazen razvoj. Samo smotrna, tudi s tega vidika sprejemljiva prostorska razvojna politika je dolgoročno opravičljiva. Pri tem pa ne

gre zgolj za racionalen in okolju primeren razvoj regije kot prostora, temveč tudi za smotrno in racionalno rabo razpoložljivega urbanega prostora.

Obe skrajnosti, ki ju opazamo v slovenski urbani praksi v obliki intenzivne pozidave v večjih slovenskih naseljih, brez minimalnega bivalnega standarda in s preobremenjenostjo z osebnim motornim prometom ter dostavo vozil na eni strani in z ekstenzivno pozidavo pretežno individualnih hiš in razpršeno gradnjo na drugi strani, nista sprejemljivi. Iz raziskave o razmerah v naših urbanih okoljih (Drozg, V.) je razvidno, da je povprečna dolžina komunalnih infrastrukturnih vodov 2- do 3-krat daljša kot primerljivih naseljih v Nemčiji. To se bo vse bolj odražalo na stroških dela in bivanja ter sposobnosti Slovenije, da uredi s tem povezana ekološka vprašanja in ostane cenovno ugodna za naložbe gospodarskih dejavnosti.

4 STRATEGIJE, POLITIKE, INSTRUMENTI IN UKREPI ZA USMERJANJE PROSTORSKEGA RAZVOJA

Brez ustreznih politik, ki zagotavljajo izvedbo ciljev kratkoročnega in dolgoročnega prostorskega razvoja, ni pričakovati uspeha z oblikovanjem pokrajin. Politika prostorskega in ekonomskega razvoja za Slovenijo ne more biti zgolj ena sama. Prevelike so razvojne razlike iz preteklega obdobja in prevelike so razvojne danosti. Zato bo treba storiti kaj več kot predvideti le izplačevanje finančne izravnave, dela prihodkov od davka pravnih oseb, dohodnine in trošarine. To ni politika. Tak sistem financiranja je le potuha za nadaljevanje dosedanjega poglobljanja razvojnih razlik. Kritiki predlaganega sistema financiranja pokrajin govorijo o »potuhi finančno šibkejšim pokrajinam, da se ne angažirajo v lastni prizadevanjih za razvoj, kar naj bi pravzaprav krepilo dominantni položaj države«.

Ker politike razvoja niso bile objavljene, o njih ni mogoče soditi, so pa nujno potrebne. Ob prvih ocenah uspešnosti ekonomskih politik bo mogoče soditi tudi o primernosti števila in velikosti pokrajin.

Zgolj z ekonomskimi politikami brez ustreznih ukrepov in instrumentov prav tako ni pričakovati gospodarskega in s tem zelenega ciljnega prostorskega razvoja. Kot že nekajkrat omenjeno, je smotrno le prostorsko racionalen razvoj, ki zagotavlja okoljsko sprejemljivost, ima ustrezno naselbinsko omrežje, bo stroškovno sprejemljiv za občane in stroškovno konkurenčen sosednjim gospodarstvom zunaj Slovenije.

Pokrajinam samim takšne usmeritve ni mogoče zaupati brez ukrepov (vzpodbud in olajšav), instrumentov finančne in zemljiške politike in spremljanja njihovega uresničevanja. Njihov nabor je treba pripraviti ob samem snovanju pokrajin. Sem se prištejajo tudi ukrepi, ki predvidevajo disperzijo državnih funkcij v najprimernejše pokrajine.

V strokovni literaturi je znana vrsta teoretičnih izhodišč za vzpostavljanje navedenih vidikov gospodarskega in prostorskega razvoja, obstaja pa tudi bogata praksa in primeri iz preteklega stoletja, ki so bili uporabljeni v podobnih odločitvah, kakršne se sprejemajo zdaj v Sloveniji.

Za oblikovanje ustreznega racionalnega omrežja naselij in na njih vezano energetska, prometna

in komunalno omrežje ter druge pomembne funkcije in dejavnosti bo treba sprejeti konkretne usmeritve o optimalni izrabi stavbnih zemljišč za gradnjo, za strukturo potrebnih urbanih zemljišč v naseljih, kot jih poznajo drugod (npr. kot sta Baunutzungsverordnung in Mass der baulichen Nutzung v Nemčiji ali predpis o gradnji trgovskih centrov, dtv Verlag), s katerimi zagotavljajo racionalno rabo stavbnih zemljišč, preprečujejo ekcese pri rabi zemljišč in omogočajo sprejemljive bivalne razmere v naseljih ter kakovostno zasnovo urbanih okolij. Končno bo treba sprejeti ustrezno zakonodajo, ki bo vzpostavila primerno stavbnozemljiško politiko, omogočila primeren nakup stavbnih zemljišč za bivalne in razvojne potrebe, vendar ne zgolj na račun skromnega deleža še preostalih najboljših kmetijskih zemljišč v Sloveniji in nesprejemljivih posegov v okolje.

5 ZAKLJUČEK

Nova predlagana administrativna razdelitev na pokrajine strokovno ni najbolj ustrezna. Je pa priložnost za razmislek o spremembi načrtovanja in izvajanja prostorskega razvoja Slovenije. Toda to se ne bo zgodilo zgolj s pisanjem zakonskih in podzakonski predpisov, ki le nalagajo neuresničljive obveznosti. Brez uporabe znanj prostorskega načrtovanja, brez jasno opredeljenih glavnih in sektorskih ciljev, brez ustreznih razvojnih politik, ukrepov in orodij ter spremljanja izvajanja prostorskega razvoja sedanjega negativnega trenda prostorskega razvoja ne bo mogoče ustaviti. Pisanje novih in novih predpisov s področja prostorskega načrtovanja samo ne more prispevati k spremembam. Tudi nenehne spremembe poimenovanja že zdavnaj poznanih pojmov ne. Res se je stroka prostorskega načrtovanja umaknila bolj atraktivnim dejavnostim v družbi, ki zahtevajo hitre rezultate, pa naj bodo kakršnikoli že. Toda prostor naše države je le eden. Ta pa si vsaj zaradi prihodnjih generacij zasluži utemeljeno strokovno obravnavo in kakovosten razvoj. Podobno kot velja za znan rek, da si je naša generacija okolje zgolj izposodila in ga mora prihodnjim izročiti neobremenjenega z našimi zablodami.

Literatura in viri:

- Bayerisches Landesplanungsgesetz BayRS 230-1-U, 16.9. (1997). C. F. Heidelberg: Mueller Verlag.*
- Drozg, V. (1995). Morfologija vaških naselij v Sloveniji. Geographica Slovenica 27. Ljubljana: Inštitut za geografijo.*
- Krešič, I. (1977). Prostorna ekonomija. Zagreb: Informator.*
- Pjanić, L. (1980). Politička ekonomija prostora. Beograd: Savremena administracija.*
- Zakon o urejanju prostora (1984). Ur. list SRS, št. 18-930/84. Ljubljana: Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije.*
- Hotzan, J. (1994). Von den ersten Gruendungen bis zur modernen Stadtplanung. dtv-Atlas zur Stadt. Muenchen: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH&Co.KG.*

Prispelo v objavo: 24. maj 2007

Sprejeto: 28. maj 2007