

REGIONALNO NAČRTOVANJE – VČERAJ, DANES, JUTRI

Prof. dr. Milan Naprudnik, upokojen, Direktor Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje (1970–1976) in predsedujoči Stalnemu odboru Alpske konference (1994–1998)

Povzetek

Prispevek govori o začetkih regionalnega načrtovanja v Sloveniji. Posebej opozarja na nekatere ključne dogodke, ki so temelj današnjega položaja regionalnega načrtovanja, kot so:

- določilo o posegih v prostor iz obdobja Avstro-Ogrske, Kraljevine Jugoslavije, Socialistične federativne republike Jugoslavije, Republike Slovenije;
- začetki regionalnega prostorskega načrtovanja v Sloveniji in prikaz gradiv regionalnega prostorskega načrta Slovenije iz obdobja 1973–1976;
- zakonodaja in planski dokumenti s področja regionalnega načrtovanja in prostorskega načrtovanja iz obdobja 1994–2007;
- pobude strokovnih institucij za spremembe na področju prostorskega razvoja iz obdobja 2010–2015;
- pobude in predlogi strokovnih institucij za vzpostavitev samostojnega strokovnega organa na državni ravni za področje regionalnega prostorskega načrtovanja.

Ključne besede: urejanje prostora, regionalno prostorsko načrtovanje, policentrični razvoj, raba zemljišč, infrastruktura

1. VČERAJ

Prva določila o posegih v prostor smo za območje naše države dobili za časa Avstro-Ogrske, ko je bil leta 1875 sprejet Stavbni red za Vojvodino Kranjsko – deželni gradbeni red, ki je vseboval tudi poglavje o graditvi naselij. Po prvi svetovni vojni je posege v prostor urejal Gradbeni zakon Kraljevine Jugoslavije (1931), ki je naselja členil na mesta, trge in vasi ter tudi na industrijska in rudarska naselja, zdraviliške in turistične kraje. Po zamislih Vurnika, Plečnika in Fabianija je v gradbene projekte prodrla urbanistična kultura. Izdelovali so se regulacijski načrti mest in bile so opravljene prve analize prometnih tokov. Po drugi svetovni vojni se je tudi v Sloveniji uveljavilo urbanistično načrtovanje. Ustanovljen je bil urbanistični oddelek na Ministrstvu za gradnje SR Slovenije in leta 1958 sprejet Zakon o urbanističnih projektih, ki je določal, da je treba pri načrtovanju razvoja mest in naselij upoštevati razvoj širših območij.

V državah zahodne Evrope se je v začetku 60. let prejšnjega stoletja urbanistično urejanje mest in naselij razširilo na prostorsko načrtovanje razvoja regij in držav. Leta 1967 je tudi Slovenija sprejela Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, leto pozneje pa sta bila sprejeta Program za izdelavo regionalnega prostorskega plana republike in Odlok o ustanovitvi Biroja za regionalno prostorsko planiranje (Biro RPP) v sestavi Republiškega sekretariata za urbanizem. Biro z dvema zaposlenima je za izdelavo posameznih planskih elementov sklepal pogodbe z zunanjimi izvajalci, regionalni prostorski načrt pa se je posledično oblikoval kot lepljenka. Na pobudo strokovnih krogov je bil sprejet Odlok

o ustanovitvi Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje (1972) kot medsektorski organ pri Izvršnem svetu SR Slovenije. Odobrena je bila kadrovska razširitev Biroja RPP s strokovnjaki z vseh prostorskih področij, tudi družboslovja. Ker je bila za to potrebna široka podpora strokovne javnosti, je novoustanovljeni zavod organiziral mednarodni simpozij, ki so se ga udeležili predstavniki sosednjih držav in strokovnjaki iz Nemčije in Švedske, kjer so že sprejemali regionalne prostorske načrte za območje države. Zavod za regionalno prostorsko planiranje je sklical tudi posvet občin, povabil na razgovore predstavnike posameznih prostorskih sektorjev in bil med pobudniki za vzpostavitev podiplomskega študija prostorskega načrtovanja. Delo na regionalnem prostorskem načrtu SR Slovenije se je začelo uresničevati:

- leta 1973 je Skupščina SR Slovenije sprejela dokument Poglavitni smotri in smernice za urejanje prostora kot osnovo za oblikovanje elementov republiškega prostorskega načrta in kot izhodišče za izdelavo programov na področjih, ki posegajo v prostor;
- leta 1974 je Skupščina SR Slovenije sprejela »Zasnovo policentričnega razvoja SRS – urbani sistemi« s projektom omrežja mest z oskrbnimi funkcijami s področja šolstva, zdravstva, komunale in drugih družbenih podsistemov, Izvršni svet SR Slovenije pa je dokument poslal v javno razpravo (objava v Uradnem listu);
- leta 1975 je zavod predložil Izvršnemu svetu SRS »Zasnovu regionalnega prostorskega razvoja SRS z elementi omrežja razvojnih središč, regij in zasnov prometnega in energetskega omrežja ter vodno-gospodarskih ureditev«;

- leta 1976 je bila načrtovana predstavitev »Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije« z elementi načrta in planskimi regijami kot osnovo za izdelavo regionalnih prostorskih načrtov, in predvidena »Družbenoekonomska utemeljitev« z instrumenti za uresničevanje, kar je označevalo oblikovanje politik: zemljiške, prometne, stanovanjsko-komunalne tudi davčne in investicijske. Sledili so razgovori z Gospodarsko zbornico SRS ter zakonodajnimi in finančnimi krogi.

Leta 1975 je začela veljati nova ustava, ki je z uvedbo samoupravnega sistema odločanja na prostorskem področju prenesla na občine – republika je določala le usmeritve. Na ekonomskem področju pa so odločanje prevzele samoupravne interesne skupnosti. Na državni ravni je bil ustanovljen Zavod za družbeno planiranje, po vodstveni zasedbi ekonomsko usmerjen, ob predpostavki, da republika v sistemu samoupravnega načrtovanja le usklajuje interese tako imenovanih subjektov – nosilcev načrtovanja. Ob pritisku »prostorcev«, da še vedno velja zakonska obveznost sprejetja Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije, je Izvršni svet SR Slovenije oblikoval »Operativno-politični štab« za pripravo prostorskega načrta v sistemu družbenega načrtovanja s tolmačenjem, da je treba predhodno sprejeti sektorske načrte na prostorsko pomembnih področjih.

2. DANES

V letih 1976–1993 je regionalno prostorsko načrtovanje ostalo v senci že propadajočega sistema družbenega načrtovanja. Po vzpostavitvi samostojne države Republike Slovenije so se vrstile pobude za ponovno vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja, vendar je načrtovanje zadržalo ekonomsko usmeritev. Tako so odločitve o rabi zemljišč, razvoju mest in drugih prostorskih zasnovah dobile tržni predznak.

Vlada Republike Slovenije je leta 1994 regionalno načrtovanje definirala kot razvojnogospodarsko, prostorsko načrtovanje pa zreducirala na rabo zemljišč. Leta 1995 smo dobili Zakon o regionalnem planiranju, vzpostavljena je bila Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ministrstvo za okolje in prostor pa je bilo odgovorno za urejanje prostora z lokacijskimi postopki za regionalne objekte po tedaj že neveljavnem dolgoročnem načrtu SRS za obdobje 1986–2000. Sledilo je obdobje sprejemanja zakonov in strategij, ki so poglobljali razpoke v sistemu prostorskega načrtovanja z vsemi negativnimi posledicami za razvoj države.

Leta 2001 je Skupščina RS sprejela Strategijo regionalnega razvoja Republike Slovenije, v letu 2002 Zakon o urejanju prostora ter leta 2004 Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, ki je gospodarjenje s prostorom degradirala na območje kmetijskih zemljišč

kot sestavino regionalnega in okoljskega razvoja, prostorski razvoj pa zreducirala na stavbna zemljišča in usmerjanje državnih projektov, ki so jih vodili državni investitorji. Obdobje tovrstnih preigravanj z urejanjem prostora se je izteklo leta 2007 s sprejetjem Zakona o prostorskem načrtovanju. Gospodarstvo in skupnosti prostorskega pomena ter čedalje več občin so sprejeta splošna določila izkoriščali po svojih interesih, država je bila na stranskem tiru, prostorsko načrtovanje pa je še bolj izgubljalo vlogo usmerjevalca prostorskega razvoja države, kar je pripeljalo do odziva nevladnih organizacij. Leta 2010 je bil organiziran posvet Čas je za spremembe v urejanju prostora (Inštitut za politiko prostora ob podpori Državnega sveta RS) in leta 2015 posvet Vizije prostorskega razvoja – urejanje voda (Društvo urbanistov in prostorskih planerjev). V vmesnem času so se odzvala strokovna združenja geografov, geodetov, naravovarstvenikov, v dnevnem tisku pa smo lahko prebiralih stališča raziskovalcev in občanov. In končno se je odzvala tudi oblast. Ministrstvo za okolje in prostor je objavilo predlog nove zakonodaje na področju urejanja prostora, znan pod imenom »normativni trojček«. Na posvetu decembra 2015 smo lahko slišali pripombe in tudi stališča strokovnjakov, da potrebuje Slovenija po vzoru evropskih držav državni zavod za prostorsko načrtovanje kot medresorsko telo. Drage in prostorsko potratne rešitve so doslej prispevale le k temu, da je naša država manj konkurenčna in da so se uveljavile stihijske graditve, razpršena poselitve, ki jo je bilo treba opremiti z drago komunalno infrastrukturo, pomanjkanje organiziranih ljudem prijaznih naselij in graditve »čebelnjakov«, kjer so ljubiji ob podpori bank zgradili več tisoč enot nepotrebnih stavb. Urbanistično nedodelane rešitve povzročajo prometne zamaške in podaljšujejo čas potovanja na delo. Strokovno so vprašljive tudi trase avtocest v severovzhodni Sloveniji kot tudi načrtovana in že izpeljana druga omrežja (tranzicijski elektrovi in plinovodi). Črne gradnje in množica industrijsko-poslovnih con so v številnih primerih v upravnih sporih in bančnih krčih zaradi neprimerne zemljiške politike.

3. JUTRI

Evropska skupnost je leta 2004 sprejela Deklaracijo o teritorialni koheziji (Rotterdam, november 2004), v kateri je poudarjena vloga prostorskega regionalnega vidika. Na to temo je bilo organizirano tudi srečanje resornih ministrov (Luxembourg, maj 2005), na katerem so udeleženci obravnavali vključevanje prostorskih vidikov v razvojne programe pokrajin/dežel in sprejeli obvezo držav, članic EU, da do konca leta 2007 usmeritve deklaracije uresničijo. Večina držav članic je takoj pristopila k reformi zakonodaje s poudarjenim povezovanjem regionalnega razvoja s prostorskim načrtovanjem kot podlage za posege v prostor. Izvedle so tudi spremembe na upravni ravni: združevanje dveh področij v eno ministrstvo ali vladno službo oz. vzpostavitev koordinacijskega telesa na vladni ravni.

Pri tem nam v Sloveniji ni treba »odkrivati Amerike«. Treba je le spremljati načine uresničevanja izhodišč EU v njenih najbolj razvitih članicah, na primer Avstriji (pa Irski, Danski, Nemčiji), ki je za usklajevanje sektorskih programov z elementi prostorskega razvoja vzpostavila poseben organ, ki ga vodi zvezni kancler, njegovi člani pa so resorni ministri, deželni glavarji, sodelujejo predstavniki združenj lokalnih skupnosti in socialni partnerji. Zato ni treba naročati posebnih raziskav in ne organizirati namenskih konferenc. Le skrbno je treba brati predloge v prispevkih strokovnjakov, objavljenih v publikaciji simpozija Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso v izvedbi Oddelka za geografijo Filozofske fakultete univerze v Ljubljani (2005) in prispevke s simpozija Prostor za prihodnost Slovenije v organizaciji Fakultete za gradbeništvo in geodezijo, Oddelka za geodezijo in Zveze geodetov Slovenije, ki so objavljeni v tematski številki Geodetskega vestnika (letnik 51, št. 2, 2007).

4. KAKO NAPREJ?

Pred sprejetjem nove, ustrežnejše zakonodaje se velja poglobiti v sprejeta mednarodna izhodišča o prostorskem razvoju (CEMAT 2000, Svet Evrope 2003) in obveze iz protokolov Sporazuma o varstvu Alp – Alpske konvencije. V že sprejetem Protokolu o urejanju prostora in trajnostnem razvoju so opredeljeni tudi ukrepi družbenoekonomskega pomena. Zelo nedvoumne so obveze za države podpisnice, da izrabo prostorskih danosti ne moremo obravnavati ločeno po prostorskih panogah.

Nemudoma je treba vzpostaviti strokovno telo na državni ravni z nalogo, da pripravi celovito zasnovo regionalnega prostorskega razvoja Slovenije kot obvezne usmeritve za načrtovanje urbanih središč in programov sektorjev prostorskega pomena. Naj kot dober primer pristopa k urejanju prostora na regionalni ravni omenim Regionalno zasnovo prostorskega razvoja JV Slovenije (ACER-Fabianijeva nagrada 2015). Samo prostorske zasnove na državni ravni lahko pomenijo ustrezna izhodišča za vzpostavitev regij – pokrajin in utemeljene odločitve o številu občin. Osnove prostorskega razvoja na državni ravni potrebujemo zaradi smotrne rabe naših dveh milijonov hektarjev zemljišč, da bi naša dva milijona prebivalcev imela dobre pogoje za delo in bivanje.

Literatura in viri

Gradiva Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje

Zakonodaja Slovenije o regionalnem in urbanističnem načrtovanju

Mednarodna izhodišča o prostorskem razvoju