
Nekaj vprašanj o učinkovitosti sistema urejanja prostora

Author(s): Jože DEKLEVA

Source: *Urbani Izziv*, No. 16/17, PRENOVA (oktober 1991 / October 1991), pp. 106-109

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44180584>

Accessed: 24-10-2018 11:21 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

s parkom, stoji na terasi, ki se zaključuje s kamnito škarko. Malo verjetno je, da bi bilo posestvo kdaj obdano z obrambnim zidom, saj je nastalo kot lovska postojanka goriškega deželnega glavarja Lantierija ob koncu 17. stoletja. Torej je kamniti venec okoli gradišča zgolj dekorativne narave, saj še bolj poudarja belino stavbe sredi vinogradov in gozdov. Brez arkadnega hodnika, ki oklepa zgradbo, bi bila le-ta preprosta nadstropna stavba s položno štirikapnico le malo večja od okoliških. Arkade in sama lega pa izpričujejo, da je to kvalitetna arhitektura s posebnim namenom.

Tega se je v polni meri zavedal tudi arhitekt, ko se je sredi 70. let lotil zahtevne prenove. Izvedel je adaptacijo stavbe z dozidavo notranje betonske kupole, ki je prej ni bilo in je bila izvedena zgolj po hipotetični predpostavki, da je nad osrednjim delom moral biti že prvotno predviden neki popolnejši zaključek, ne pa le preprosto leseno ostrešje. Lesena balustrada, s katero je obdal notranjo galerijo pod kupolo, nosi v sebi nekaj Plečnikovih potez.

Florisna zasnova kaže vplive Palladijevih vil, ki so v približno istem času rastle v okolici Vicenze, ne tako daleč stran. Osnovni motiv je osrednje, s kupolo poudarjeno stičišče hodnikov, ki med svojimi kraki oblikujejo kvadratne sobane. Seveda je

vse skupaj preprost odmev na mnogo močnejše beneške vzore.

Novi programi na posrečen način naglašajo nekdanjo funkcijo Zemona. Tako je razstavljeno Lipino pohištvo napolnilo sobane, v osrednji dvorani občasno prirejajo kulturne večere in koncerte, nekdanji vinski kleti pa sploh ni bilo potrebno spreminjati namena.

Prav takšno pozornost kot notranjosti je arhitekt Bitenc namenil tudi zunanji podobi in neposredni okolici Zemona. Belvederskemu dvorcu je z odstranitvijo pregostega zelenja vrnil razgled, po okolici pa speljal sprehajalne poti. In prav tukaj se spet kaže ena tistih kvalitete arhitekta, ki je znal s preprostim, najdrobnejšim detajlom, ki neverjetno "sedi" na svojem mestu, narediti ta "aristokratski" ambient tako privlačen in domač.

Na podoben način, z bolj ali manj opaznim prilagajanjem historičnega ambianta sodobnim funkcijam, s hkratnim poudarkom na tistih arhitekturnih in prostorskih kvalitetah, ki so neko arhitekturo dvignile nad povprečje, je arhitekt Bitenc na številnih primerih prikazal sodoben pristop k reševanju vprašanja arhitekturne dediščine.

Damijan Uranker, dipl. inž. arh.

* Vir fotografij: arhiv družine Bitenc

Jože DEKLEVA

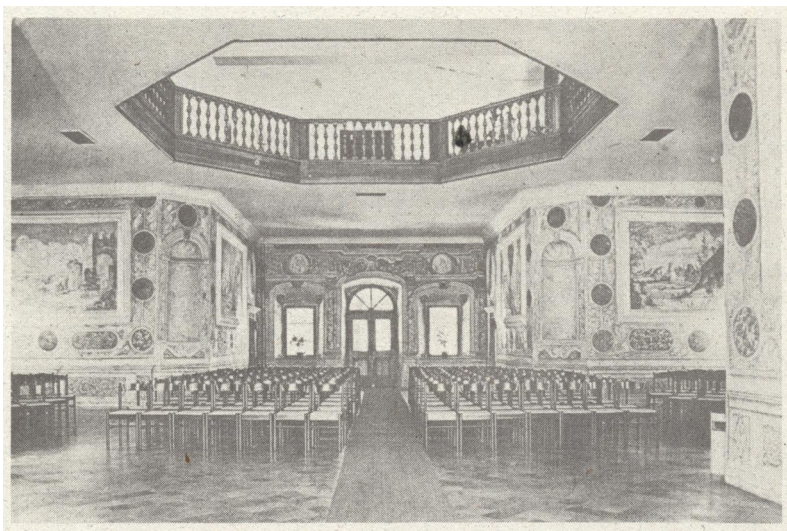
Nekaj vprašanj o učinkovitosti sistema urejanja prostora

Iz zaključkov raziskave Sistem planiranja in urejanja prostora (1990) povzemamo osnovne ugotovitve. Cilj raziskave je opredeliti vzroke za neučinkovitost sistema planiranja, kot jih lahko povzamemo po izkušnjah sodelavcev inštituta. Osem sodelavcev* je analiziralo delo na pripravi specifičnih dokumentov in ga ovrednotilo na osnovi enotnega vprašalnika. Rezultati so razvidni iz poročila. Tu se omejujemo na zaključke, ki jih je verjetno smiselno upoštevati ob pripravi novih sistemskih rešitev za urejanje prostora.

Ne razpolagamo s podrobnimi analizami o družbenih okoliščinah, ki spremljajo nastajanje in uresničevanje planskega ali urbanističnega dokumenta. Dejstvo, da je strokovna pozornost usmerjena predvsem na pripravljane vedno novih dokumentov in da ni motivirana za spremljanje izvajanja posameznega dokumenta, je simptomatično tudi za druga okolja.

Premajhen interes za analizo uresničevanja prostorskih planov v celoti zamegli strokovno odgovornost in tudi omejuje razvoj znanstvenih osnov za urejanje prostora. Za razliko od urbanizma in prostorskega planiranja mora zdravstvo dokazovati svojo učinkovitost statistično, in to s podatki, ki naj bi bili mednarodno primerljivi. Spremljanje rezultatov lastnega dela je osnova za razvoj vsakega poklica.

Planerji gradijo svoja spoznanja na predpostavkah o delovanju posameznikov in skupnosti v prostoru. Dejstvo, da ne preverjajo uresničevanja planov, pomeni, da ne testirajo, kako



Predstavitve

se realnost odziva na njihove hipoteze oz. ukrepe in s tem ne vedo, v kolikšni meri so njihove hipoteze ustrezne. Tako ostanejo tudi brez osnov za razvoj znanstvenih osnov. Skratka, planerji so v večini primerov podobni zdravniku, ki ugotovi boležen, predpiše zdravilo in potem ne spremlja poteka zdravljenja.

Na osnovi uvodoma omenjenih analiz smo vzroke za neučinkovitost sistema strnili v naslednje širše problemske sklope:

- (1) nefunkcionalnost institucionalnega sistema urejanja prostora,
- (2) nedorečen sistem regulacije fizičnega razvoja naselij,
- (3) prostorski determinizem pri varovanju kmetijskih zemljišč,
- (4) neučinkovita zemljiška politika,
- (5) prevladujoči vpliv investitorja na oblikovanje izvedbenih načrtov in
- (6) omejena vloga participacije prebivalstva.

V nadaljevanju bomo navedena problemska področja uresničevanja sistema urejanja prostora argumentirali na osnovi vprašanj in zaključkov, ki se pojavljajo v analizah posameznega primera.

Nefunkcionalnost institucionalnega sistema urejanja prostora

Verjetno ne preseneča, da se najpogosteje pojavljajo ugotovitve o neustreznosti veljavnega institucionalnega sistema urejanja prostora. Če upoštevamo, da je sistem urejanja prostora nastal kot podsistem samoupravnega (družbenega) planiranja z vsemi znanimi implikacijami glede uresničljivosti sistema. K temu problemu je potrebno dodati še dejstvo, da so podzakonske akte oblikovali brez predhodnega preverjanja rešitev, kar je zaradi nujnih naknadnih dopolnitev povzročilo mnogo dodatnih problemov.

Ob diskusiji o institucionalnih vidikih urejanja prostora velja opozoriti na razlike v vzrokih za razvoj posameznega problema, in sicer:

- nekateri problemi so formalne narave in jih je možno rešiti s postopno optimizacijo sistema, tako kot povsod po svetu,

- drugi problemi pa so strukturalne narave in se pojavljajo kot odraz strukturalnih značilnosti družbenega sistema, ki se s seveda plani ne morejo spreminjati.

Na primer: ob zelo neenaki razporeditvi družbene moči ni možno pričakovati, da se bodo prizadeti subjekti lahko uskladili po poti dogovarjanja. V pogojih družbene lastnine nad zemljišči se do pridobivanja in rabe zemljišč razvije specifičen odnos. Dokler se zemljiškoposestna struktura ne spremeni, lahko tudi v bodoče, kljub formalnim spremembam v institucionalnem sistemu, pričakujemo iste ali podobne reakcije uporabnikov zemljišč v družbeni lastnini na poskuse urejanja prostora. Še posebej med planerji je prisotna težnja, da bi strukturne probleme reševali s plani oziroma formalnimi inštitucijami. Za naše razmere so značilni naslednji strukturalni problemi, ki vplivajo na možnosti izvajanja urbanističnih in prostorskih planov s področja urejanja prostora, in sicer:

- Kako določiti **javni interes** v pogojih prevlade družbene lastnine ali z drugimi besedami kako konfrontirati javne in zasebne interese, če pretežni del zasebnikov deluje preko neformalnega trga zemljišč in s tem mimo prostorskih planov.
- Kako razviti **sistem regulacije namenske rabe površin**, če ni formalnega trga stavbnih zemljišč, na katerem bi se določala cena zemljišča v posameznih predelih mesta. Kako naj država uspešno regulira namensko rabo površin, če ni možno identificirati interesov zasebnikov kot jih lahko posreduje trg stavbnih zemljišč?
- Kdo je v obstoječih razmerah **so-govornik države** pri reševanju problemov, ki zahtevajo partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, če se zasebni sektor komaj pojavlja, javnega pa nadomešča družbeni? V tržni ekonomiji se vprašanja urejanja prostora, ki se nato uzakonijo v formalnih planih, razrešujejo med državo (politiko) in t.i. razvojnim sektorjem (development industry), ki vključuje zemljiške posestnike pokojninske in zavarovalniške sklade gradbeništvo in sorodne

dejavnosti. V naših razmerah cela vrsta institucij, ki usmerjajo in oblikujejo sistem urejanja prostora ne obstaja in je zato urejanje prostora prepuščeno političnemu in upravnemu voluntarizmu.

Nedorečen sistem regulacije fizičnega razvoja naselij

Kvaliteta naselij, njihova opremljenost in razporeditev so temeljnega pomena za razvoj vsake družbe. Manjša odvisnost od naravnih surovin in spremembe v prometni in telekomunikacijski tehnologiji razširjajo možnosti razvoja širšega kroga naselij. Naselja tudi s svojim gospodarskim, političnim in kulturnim vplivom oblikujejo preostali prostor in se tako tradicionalni antagonizem med urbano in ruralno sfero transformira v urbano-ruralni kontinuum, ki je značilen za urbane oziroma metropolitanske regije. Pričakovali bi torej lahko, da se vloga naselij kot razvojnih žarišč ustrežno reflektira v sistemu regulacije razvoja.

Vendar je videti, da so pri oblikovanju sistema družbenega planiranja prevladovali drugačni pogledi na urbanizem in urbanistično urejanje naselij. Narejen je bil preprost sklep: fizična rast naselij, kar se enači z urbanisti oziroma stroko, je vzrok za neracionalno gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči.

Tako smo prišli do drugega ekstrema. Če je v preteklosti bilo možno pozidati katero koli zemljišče - ne glede na njegovo pedološko kvaliteto -, je sedaj fizični razvoj naselij odvisen od naravne razporeditve kvalitetnih zemljišč, kar smo označili za prostorski determinizem varovanja kmetijskih zemljišč.

Druga pomembna ugotovitev, ki nas opozorja, da je potrebno doreči obstoječo normativno osnovo za regulacijo razvoja naselij, je vprašanje komunalne in prometne infrastrukture v naseljih. Javne naložbe v prometno in komunalno infrastrukturo so, poleg zemljiške politike, osnovni mehanizem države za aktivno usmerjanje razvoja. Znano je tudi, da so naložbe v infrastrukturo dol-



goročne in zato terjajo pravočasno rezervacijo prostora. V nasprotju s temi ugotovitvami pa veljavni sistem določa, da se infrastruktura in prometna omrežja določa samo kot funkcijske povezave. Slednje pomeni, da se npr. mejo ureditvenega območja določa po parcelnih mejah, medtem ko se smeri razvoja omrežja načrtuje samo kot idealne povezave med dvema točkama in ne določa prostora, ki ga je potrebno rezervirati za realizacijo posameznega odseka.

Posledice takih določb in tolmačenj je, da smo naselja, ki so po svoji gospodarski, socialni in kulturni vlogi odločilnega pomena, sicer zelo natančno razmejili od agrarnega prostora in zelo poenostavili opredelitve samega območja naselja. Verjetno je zakonodajalec pričakoval, da bo večji del naselja pod regulacijo izvedbenih načrtov. Vendar, kot smo že omenili, ima do sedaj samo polovico občine usklajene dolgoročne plane z republiko in le nekaj tudi srednjeročne. V vseh ostalih primerih pa niso vzpostavljene niti formalne osnove za pripravo izvedbenih načrtov, ki lahko vzdržijo preizkus ustavnega sodišča. Zato se lokacije določajo na osnovi zastarelih urbanističnih redov, katerih veljavnost je bila pred kratkim tudi podaljšana. Če pa občina kljub temu, da nima srednjeročnega in dolgoročnega plana usklajenega z obveznimi izhodišči republike, sprejme izvedbeni načrt in na tej osnovi pridobiva zemljišča, jo lahko kdor koli uspešno spodbija v pritožbenem postopku.

Prostorski determinizem varovanja kmetijskih zemljišč

Uvodoma si moramo pojasniti, zakaj je vprašanje varovanja kmetijskih zemljišč postalo tako pomembno v 70. letih. Dejstvo je, da ima Slovenija iz geografskih razlogov majhen delež ravninskega sveta, v katerem se poleg kmetijstva pojavljajo tudi vsa pomembnejša naselja, infrastrukturni koridorji in različni rezervati. Zato bi morali na teh nenadomestljivih območjih rigorozno načrtovati namensko rabo površin in ob tem varovati kmetijska zemljišča. Vendar so v preteklosti imele vsa

podporo urbane in industrijske rabe, kar je večkrat pripeljalo do pretirane porabe kmetijskih zemljišč.

Ob tem je potrebno navesti, da so se zemljišča pridobivala po cenah, ki so bile določene z odloki občine in niso omogočale nadomeščanja izgubljenih zemljišč.

Obstoječe rigorozno varovanje kmetijskih zemljišč po vsej verjetnosti ne dosega zastavljenega cilja. Tako se v analiziranem primeru dogaja, da se nedovoljene gradnje pojavljajo na samem robu zavarovanega območja. Rezervatsko varstvo kmetijskih zemljišč na samem robu mesta Ljubljane je povzročilo, da so se nedovoljeni posegi samo premaknili iz enega območja v drugo. Varstvo kmetijskih zemljišč samo po sebi ne more biti uspešno, ker zelo ostra kontrola na nekaterih območjih ob istočasni nesposobnosti države, da poveča ponudbo stavbnih zemljišč na drugih lokacijah, povzroča samo selitev disperzne poselitve na druga območja. Vse kaže, da se v okolici Ljubljane, ki je sicer izločila iz pozidave mnoga komunalno opremljena kmetijska zemljišča, proces nedovoljene gradnje nadaljuje na robovih varovanih zemljišč in ne znotraj ureditvenih območij naselij, kot predvideva zakonodaja.

Takšen pristop k urejanju prostora seveda ne more dati pozitivnih rezultatov, še posebej, če so v prvo območje bila avtomatično razvrščena vsa kvalitetnejša kmetijska zemljišča, in to ne glede na potrebe drugih sektorjev v prostoru. Tak pristop spominja na prostorski determinizem, ki poskuša anticipirati razvoj določenega območja izključno iz fizičnih značilnosti tega prostora.

Neučinkovita zemljiška politika

Vrsto let je država oziroma občina razpolagala z fondom nacionaliziranih stavbnih zemljišč - vsa zemljišča v območju gradbenih okolišev so bila leta 1958 nacionalizirana - in se zato vprašanje stavbnih zemljišč ni niti pojavljalo. Pod vtisom neomejene ponudbe zemljišč v družbeni lastnini je tudi vprašanje gospodarjenja s

stavbnimi zemljišči, tj. prisvajanja zemljiške rente bilo nepotrebno. Vse je nekako ostajalo znotraj družbenega sektorja, ki je za razpolagalno pravico nad zemljišči odvajal samo prispevek za uporabo mestnega zemljišča, ki ni odražal dejanske vrednosti zemljišča. Renta, ki so jo prisvajala podjetja ali prebivalci na izjemnih lokacijah, je bila torej del dohodka, ki ni bil posebej obdavčen. Tak odnos do stavbnih zemljišč je privedel do vzorca poselitve z značilnimi otoki nizkih gostot z obsežnimi nezazidanimi površinami v mestih, kar vse dodatno obremenjuje skupnost z naložbami v prometno in komunalno infrastrukturo.

Ko je bil sklad zemljišč v družbeni lastnini izčrpan, je država uvedla možnost, da se na osnovi izvedbenega načrta razlasti zemljišča v zasebni lasti in tako pridobi nova območja za razvoj naselij. Pri tem je, za razumevanje neučinkovitosti zemljiške politike, potrebno opozoriti, da so bile odkupne cene določene z odloki v razmerju do cen stanovanjskih površin. Lastniki zemljišč so bili zainteresirani, da se izvedbeni načrti, ki "ogrožajo" zemljišča v njihovi lasti, ne sprejmejo, da bi zemljišča prodali na sivem trgu, ki je zagotavljal tudi desetkrat višje cene, čeprav tako pridobljenih zemljišč ni bilo možno uveljaviti pred sodiščem.

Poudariti velja, da država lahko aktivno usmerja razvoj, če razpolaga s prednostno pravico do nakupa oziroma lahko z drugimi ukrepi pridobiva in opremlja zemljišča za razvoj. Mnogokrat ostane ta pravica neuresničena, ker so občine odvisne od monetarne in fiskalne politike centra, ki naj bi jim zagotavljal potrebna sredstva. Zato je potrebno, da tudi najnižja raven lokalne samouprave ima možnosti za ustvarjanje lastnih virov, ki jih lahko investira v pridobivanje in opremljanje prostora.

Prevladujoči vpliv investitorja na oblikovanje izvedbenih načrtov

Motiv vsakega investitorja je, da maksimizira učinke vloženih sredstev. Da bi uresničil svoj projekt, je

Predstavitve

nujno potrebno tudi zemljišče, spremembe na eni lokaciji se prenašajo na ostale lokacije in slednje so za ostale lastnike ali skupnost lahko pozitivne kot tudi negativne. Tako se interes investitorja nujno sooča z javnimi interesi, ki jih oblikuje zavest posameznikov in skupin o pripadnosti določeni lokalni skupnosti. Javni interesi lokalne skupnosti pa so lahko tudi v konfliktu z zasebnim interesom posameznega investitorja. V teh primerih se investitor poskuša izogniti planu, ki sankcionira javne interese. Vendar se tudi javni interesi spreminjajo z razvojem lokalne skupnosti in je zato možno samo nekatere javne interese opredeliti na daljši rok. V mnogih drugih primerih pa je potrebna določena umetnost možnega, da se interese javne in zasebne sfere uskladi.

Znano je, da investitor lahko financira vse stroške priprave izvedbenih načrtov. V takih primerih pridobi investitor možnost, da ureditev celotnega območja podredi svojim interesom, kar lahko privede do rešitev, ki za ostale investitorje ali skupnost ne bodo sprejemljive. Verjetno je možnost, da investitor sam financira izvedbeni načrt tudi za širše območje, tj. tudi za zemljišča, ki ne bodo predmet investicije, problematična oziroma nesprejemljiva, če to privede do prevlade parcialnih interesov nad javnimi.

Omejena participacija

Participacija prebivalstva pri pripravi in izvajanju izvedbenih načrtov je pomembna iz dveh razlogov:

- (1) zaradi informiranja in ugotavljanja odziva na predloge in
- (2) zaradi oblikovanja javnega mnenja.

Participacija ima smisel, če je vsem udeležencem zagotovljena možnost, da vplivajo na končno rešitev. Vendar je to možno le, ko gre za javne naložbe. V primerih, ko se javnost sooča z zasebnim investitorjem, pa so možnosti za spreminjanje prvotne rešitve omejene.

Participacija je običajno omejena na skupine, ki so si že izborile pravico do glasovanja. Praviloma pa razni

prostorski posegi najmočneje prizadenejo tisto skupino, ki ima najmanj možnosti, da blokira sprejemanje izvedbenega načrta, ker nima niti osnovnih informacij. Prosvetljene države, ki skrbijo za politično stabilnost, zagotovijo, da se v razpravo vključijo tudi neformalne skupine in tako širijo koalicijo za uresničevanje javnih interesov.

Težko je odgovoriti na vprašanje, ali bi bilo urejanje prostora v pogojih, ki jih na kratko označuje pojem družbene lastnine nad zemljišči kot oblike lastnine na prehodu od državne in zasebne, lahko učinkovitejše? Samo praksa, če bi bili družbeni procesi reverzibilni, bi lahko odgovorila na to vprašanje. Nam preostane ugibanje. Vendar je upravičeno vprašanje, kako je pri izvajanju sistema urejanja prostora lahko prišlo do stanja, da ima po skoraj desetih letih samo polovica občine usklajene dolgoročne plane z republiko in samo nekaj tudi srednjeročne plane. Predpostavljamo, da je političnim elitam v republici ustrezalo, da občine nimajo formalno veljavnih planov, ker so tako nekatere zahteve občin po finančnih in drugih virih lahko reševali "po formalni poti". In končno tudi občinskim elitam je ustrezalo tako stanje, ker je opravičevalo morebitne nedoslednosti pri alokaciji zemljišč različnim uporabnikom, ki so del "lokalne politične igre". Dejansko se nam postavlja vprašanje, katera koalicija interesov je v Sloveniji zainteresirana, da prekine obstoječe stanje in vzpostavi politične, strokovne in socialne osnove za rekonstrukcijo sistema urejanja prostora.

Jožec Dckleva, dipl. inž. arh.

* Pavle Mihevc: Prostorsko planiranje na ravni občine, Katja Repič: Planiranje razvoja mest in naselij, Ilka Čerpes: Prostorski izvedbeni načrti, Ivan Stanič: Prostorski ureditveni pogoji za primestno vas, Marjan Belce: Ureditveni načrt, Breda Ogorelec in Saša Dalla Valle: Ocena zakona in prakse na področju prostorskih ureditvenih pogojev s predlogi in Mojmir Slaček: Lokacijska dokumentacija.

Breda OGORELEC

Predpisi o oblikovanju naselij (1)

Nekaj značilnih pomanjkljivosti veljavnih predpisov

"Izkušnje kažejo, da je zelo težko določiti arhitekturne norme kakega mesta. Še zlasti, ker vsak predpis lahko naredi več škode kot koristi," pravi Maks Fabiani v Poročilu o splošnem regulacijskem načrtu za Bielsko. Peter Fister pa: "Tudi vsi predpisi, ki naj bi izboljševali gradnjo, to le ovirajo, ker predpisujejo okus in znanje; to pa je zastarelo že, ko predpis začne veljati".

Osnovna dilema - predpis o oblikovanju da ali ne - ostaja odprta in vsaka stran ima svoje zagovornike.

V tej in nekaj prihodnjih številkah Urbanega izziva bomo predstavili nekatera spoznanja o predpisih, ki določajo urbanistično in arhitekturno oblikovanje. V člankih objavljamo del gradiva, ki bo vključeno v priročnik Predpisi o oblikovanju naselij (Urbanistični inštitut RS ga bo izdal predvidoma v tem letu*).

Da bi spoznali sedanje stanje in ugotovili, katere so značilne pomanjkljivosti in napake v predpisih o oblikovanju naselij, smo analizirali vsebino in nomotehnično plat** večine veljavnih odlokov o prostorskih ureditvenih pogojih (pribl. 120), in sicer tistih določb, ki se nanašajo na urbanistično in arhitekturno oblikovanje. Ko smo analizirali vsebino, smo ugotavljali pomanjkljivosti z vidika urbanizma, torej kakšne bi utegnile biti nezaželene posledice v prostoru. Analiza z vidika **nomotehnik** pa ugotavlja zlasti, ali so določbe v odlokih pravilno oblikovane (enopomenske, logične, stilno in jezikovno neoporečne itd.). Kot

