

PLANIRANJE IN OPREMLJANJE STAVBNIH ZEMLJIŠČ V POGOJIH URBANEGA RAZVOJA BREZ RASTI

PLANNING AND BUILDING LAND DEVELOPMENT UNDER CONDITIONS OF
URBAN DEVELOPMENT WITHOUT GROWTH

Albin RAKAR

UDK: 332.5:711.4

POVZETEK

Država ne ve ali pa se spreneveda, da ne ve, kakšne demografske, socialne in gospodarske spremembe nas čakajo v obdobju, ki je pred nami. Tako je namreč mogoče sklepati po strateških dokumentih, ki jih je sprejela, in onih, ki so še v razpravi. V njih je namreč še vedno govor o organizirani stanovanjski izgradnji, industrijskih conah, pravih regionalnih središčih, zalogah zazidljivih zemljišč in še o čem, kar spominja na revolucionarna obdobja gradnje domovine iz šestdesetih let prejšnjega stoletja. Ravno tako pogosto kot naštetih izrazi se v teh dokumentih pojavlja tudi pojem aktivna zemljiška politika, s katero naj bi rešili našete razvojne probleme. Zaloga zazidljivih stavbnih zemljišč pa je v zadnjem času predvsem zaradi finančnih razlogov tudi sredstvo in cilj dnevne politike lokalnih skupnosti. Članek skuša s tem v zvezi odgovoriti na vprašanje, kakšne občinske prostorske akte, ki jih morajo lokalne skupnosti sprejeti v naslednjih treh letih, lahko v takih okoliščinah pričakujemo.

KLJUČNE BESEDE

prostorska zakonodaja, prostorski razvoj, strategija prostorskega razvoja, prostorski akti, zaloga stavbnih zemljišč, komunalna infrastruktura.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

The state does not know or pretends ignorance in relation to the demographic, social and economic changes that await us in the future. At least that is what one can establish based upon the adopted strategic documents and other documents that are still in course of preparation. Thus, there is still mention of organized housing, industrial zones, proper regional centres, reserve of building land and similar, reminding us of the revolutionary times of building the country in the 1960s. Similarly, the term active land policy is still used, which should solve the developmental problems mentioned. Reserve of building land has recently become the means and goal of everyday policy of local communities primarily because of financial reasons. Given the current circumstances, the article tries to identify the kind of municipal spatial documents, which have to be adopted within the next three years.

KEY WORDS

spatial planning legislation, spatial development, Spatial Development Strategy, spatial planning documents, reserve of building land, municipal infrastructure.

1 UVOD

Državni zbor R Slovenije je na enem od svojih zadnjih zasedanj v prejšnjem mandatu z enoletno zamudo sprejel odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije in s tem vzpodbudil začetek

postopkov za sprejemanje prostorskih aktov na ravni lokalnih skupnosti. Po določilih 171. člena ZUreP-1 morajo tako lokalne skupnosti do julija 2007 sprejeti strategijo prostorskega razvoja in prostorski red občine. Trenutno je v javni razpravi tudi dokument, ki ga je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj in nosi naslov Strategija razvoja Slovenije. Prostorski akti na lokalni ravni morajo upoštevati usmeritve strateških prostorskih aktov države (12. člen ZUreP-1), temeljiti pa morajo »na analizah in strokovnih dognanjih o lastnosti in zmogljivostih prostora in okolja, na analizah razvojnih možnosti posameznih dejavnosti, ki bodo opredeljene v razvojnih programih ter na analizah medsebojnih učinkov posameznih dejavnosti v prostoru«. Pri izdelavi in sprejemanju prostorskih aktov na lokalni ravni je potrebno upoštevati tudi geodetske, statistične in druge podatke s področja urejanja prostora (7. člen ZUreP-1). Država je sprejela odlok o strategiji prostorskega razvoja, preden je sprejela strategijo razvoja sploh. To dejstvo ima poleg politične tudi svojo strokovno in pravno razsežnost. O prostorskih vidikih razvoja posameznih dejavnosti smo se odločili, preden nam je uspelo ugotoviti, ali se bodo posamezne dejavnosti v novem mednarodnem okolju sploh razvijale. Usmeritve v strategiji prostorskega razvoja države predstavljajo v pravnem smislu obvezno izhodišče pri pripravi prostorskih aktov na lokalni ravni. To pa ni največji problem v tej zgodbi. Določbe so opredeljene resolucijsko, tako da jih bo možno izpolniti s slehernim prostorskim aktom. Poleg tega strategija prostorskega razvoja govori o regijah in regijskih središčih, za njihovo ustanovitev in določitev njihove pravne subjektivitete pa moramo predhodno spremeniti Ustavo. Pri pripravi in sprejemanju prostorskih aktov na lokalni ravni bodo večji problemi kot vprašljive državne usmeritve predstavljale pomanjkljive strokovne podlage. Zadnje analize razvojnih možnosti in zadnji srednjeročni plani so bili izdelani leta 1985, po letu 1991 pa je predstavljal državni (deloma tudi občinski) proračun edini regulacijski mehanizem za razvoj posamezne dejavnosti, torej tudi za njihov razvoj v prostoru. V bližnji prihodnosti naj bi del te alokacijske vloge prevzeli tudi strukturni skladi EU. Tako imajo lokalne skupnosti pred začetkom izdelave prostorskih aktov na voljo nebulozne in vprašljive (predvsem pa nepreverjene) državne strateške usmeritve, digitalizirane geodetske načrte ter množico dokaj zanesljivih statističnih podatkov. Z naštetimi viri naj bi v treh letih, ob sicer prislovično plitkem občinskem proračunu, izdelali in sprejeli prostorske akte, s katerimi bi »določali rabo prostora in prostorske ureditve, tako da bi ob varovanju dobrin splošnega pomena in zagotavljanju trajnostnega razvoja« zadovoljili poleg javnih potreb tudi vse potrebe »razvojnikov« in strukturnih skladov, domačih in tujih.

Postavlja se vprašanje, kakšne prostorske akte v takih razmerah sploh lahko pričakujemo.

2 PRIČAKOVANE STRUKTURNE SPREMEMBE

Za razliko od strateških dokumentov v R Sloveniji, ki smo jih že sprejeli ali pa so v javni obravnavi in ki zdušno in brez pridržkov obljublajo vsestranski razvoj v kvantitativnem in kvalitativnem smislu, opozarjajo zlasti v razvitem svetu na pričakovane strukturne spremembe, ki bodo vplivale tudi na spremenjeno vlogo mest in na strukturne vzorce pri uporabi prostora. Ker smo 1. maja leta 2004 postali tudi formalno del širšega mednarodnega okolja, ne samo političnega, ampak tudi ekonomskega, se bodo te spremembe prej ali slej odrazile tudi v naših razmerah. Pri določanju namenske rabe prostora in pri načrtovanju prostorskih ureditev za naslednjih petindvajset let jih je zato nujno treba upoštevati.

2.1 Mednarodno okolje

Predsednica Akademije za urbanizem in prostorsko planiranje ZRN, prof. dr. Christiane Thalgott opozarja (Thalgott, 2004), da bo moralo področje urbanizma in prostorskega planiranja v prihodnosti najti odgovore in rešitve na pričakovane socialno-demografske in gospodarske spremembe ter na spremembe v osebnih preferencah posameznika. Na demografskem področju so v razvitih državah priča stagnaciji in zmanjševanju števila prebivalcev, globalno in še posebej v večjih urbanih aglomeracijah z nepropulzivnimi gospodarskimi panogami.¹ Veča se delež starejšega prebivalstva, spreminja pa se tudi njegova narodnostna in etnična struktura. Vedno več je gospodinjstev z enim članom in tudi sicer so socialni stiki in socialne verige šibke ali celo prekinjene. V prihodnosti je treba torej računati, »da nas bo vedno manj, da bomo vedno starejši in vedno bolj osamljeni in da nas bodo obdajala kulturno in etnično vedno bolj raznovrstna okolja “(geslo: multietničnost, multikulturnost)”. Zmanjševanje števila mestnega prebivalstva bo imelo poleg fizičnih in materialnih tudi finančne posledice. V mestih bo vedno več praznih in nenaseljenih stanovanj², objektom predšolske in osnovnošolske vzgoje bo treba spremeniti namembnost, dodatno bo treba zgraditi primerna stanovanja za starejše osebe s posebnimi potrebami. Na drugi strani se bo z zmanjšanjem števila prebivalcev zmanjšalo tudi število davkoplačevalcev in s tem prihodki mestnih proračunov. Z zmanjšanjem števila prebivalcev bo postala zgrajena mestna infrastruktura, še predvsem komunalna, predimenzionirana, stroški njenega obratovanja in uporabe pa višji. Življenje v mestu bo torej realno dražje (Steinhart, 2004).

Na gospodarskem in ekonomskem področju je tudi v prihodnosti pričakovati zmanjševanje vloge industrije (deindustrializacija) in povečevanje vloge terciarnega in kvartarnega sektorja (terciarizacija) dejavnosti. Preživela bodo mesta, ki bodo investirala v izobraževanje, znanost in tehnološki napredek in si na ta način pridobila novo in razpoznavno blagovno znamko (geslo: univerzitetni kampusi, razvojno-tehniški parki) (Thalgott, 2004). Tega bi se morali zavedati tudi politiki na državni in regionalni ravni. Večanje pomena in gospodarske moči mest bi moralo postati eden od temeljnih ciljev sleherne razvojne politike, ne glede na siceršnjo upravno-teritorialno delitev in delitev pristojnosti. To je tudi cilj razvojne politike znotraj EU³ (Steinhart, 2004).

2.2 Razmere v R Sloveniji

Tendence, trendi in stagnacija, ki smo jih opisali v prejšnjem poglavju, so zaznavni tudi v naši državi. Povprečna letna stopnja rasti celotnega prebivalstva R Slovenije se je v obdobju 1981–1991 v primerjavi z obdobjem 1971–1981 razpolovila, v obdobju 1991–2002 pa že izkazuje nazadovanje. Demografi (Malačič) napovedujejo nadaljnje zmanjševanje števila prebivalcev, in sicer umirjeno do leta 2020 (padec na 1,8 mio) in katastrofalno do leta 2050 (padec na 1,0 mio) in naprej. Naj ob tem še omenimo, da je bilo po podatkih popisa prebivalcev iz leta 1991 kar 40

¹ Območje nekdanje Vzhodne Nemčije je po letu 1989 zapustilo (v glavnem zaradi ekonomskih razlogov) kar 1,5 mio prebivalcev. V obdobju 1993–2001 se je v največjih mestih nekdanje Vzhodne Nemčije (Schwerin, Halle, Rostock, Cottbus, Magdeburg) zmanjšalo število prebivalcev od 16 do 20 %. Padec pa beležijo v obdobju 1990–2002 tudi industrijska mesta nekdanje Zahodne Nemčije: Bremerhaven (10 %), Gelsenkirchen Wuppertal, Hagen, Essen, Duisburg, Saarbrücken, Braunschweig pa od 5 % do 6 % (Steinhart, 2004).

² Na območju nekdanje vzhodne Nemčije je trenutno praznih en milijon (!) stanovanj (Steinhart, 2004).

³ V izvirkniku: »Denn ein starkes Land braucht starke Zentren. Städte gehen uns alle an – ihre Stärkung sollte deshalb ressortübergreifend zu einem Wichtigen Politikziel (auch auf EU-Ebene) werden!«

% zakonskih parov brez otrok, pri čemer ni med urbanimi in ruralnimi območji praktično nobenih razlik. Tudi rast mestnega prebivalstva izkazuje trend stagnacije in nazadovanja. Stopnja rasti je v obdobju 81–91 padla v primerjavi z obdobjem 1971–1981 na eno tretjino. Obdobje 1991–2000 pa že zaznamujejo »splošna stagnacija prebivalstva in dramatične prerazporeditve prebivalstva znotraj naseljenih tipov«. Mesta v R Sloveniji so v zadnjem desetletju izgubila v poprečju 3 % svojega prebivalstva, od tega nekatera tudi za več kot 5 %. Pozitivni selitveni saldo izkazuje v zadnjem obdobju poleg Kranja, Domžal (razbremenilni središči Ljubljane) in Velenja še 32 naselij mestnega značaja do 10 000 prebivalcev. To so v glavnem nekdanja občinska središča. Razseljevanje predvsem večjih mest je v prvi vrsti posledica zmanjšanja števila delovnih mest v industriji in disperzija delovnih mest iz nekdanjih industrijskih tudi v ostala središča⁴. Zmanjševanje prebivalcev v večjih mestih je v zadnjih desetih letih v naši državi povzročil proces t. i. »suburbanizacije«, to je večanje števila prebivalcev v obmestjih. Še posebej to velja za ravninska območja, ki razpolagajo z zmogljivo infrastrukturo in z ugodnim radijem dostopnosti do večjih zaposlitvenih središč. Taka območja zavzemajo tretjino slovenskega ozemlja, sicer pa pozitivni migracijski saldo izkazuje (teritorialno vzeto) polovica državnega ozemlja (Ravbar, 2002).

Za naš prispevek so v zvezi s sedanjimi in pričakovanimi strukturnimi spremembami pomembne predvsem naslednje ugotovitve: (1) industrija v bodoče ne bo več gibalo razvoja, zato bodoča mesta ne bodo imela več atributa industrijska, (2) število prebivalcev se bo zmanjševalo, zato bo pozitivni selitveni prirast na tretjini slovenskega ozemlja samo še dodatno praznil demografsko ogrožena območja.

In kaj pravijo s tem v zvezi naši strateški dokumenti in normativni akti?

2.3 Strukturne spremembe v strateških dokumentih in normativnih aktih R Slovenije

STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE

Od junija 2004 je v javni razpravi Osnutek strategije razvoja Slovenije (SRS). Njen cilj je »v desetih letih preseči povprečno raven gospodarske razvitosti razširjene Evrope«, kar bo možno uresničiti s petimi ključnimi razvojnimi programi, med katerimi so tudi »skladnejši regionalni in okoljski razvoj, konkurenčno poslovno okolje ter celovit človekov razvoj in kakovost življenja«. Dokument sicer uvodoma poudarja, da celovita strategija ne more biti osredotočena zgolj na gospodarska vprašanja in gospodarske rezultate, vendar tem problemom vendarle namenja osrednjo vlogo in mesto. V osnutku SRS je tako mogoče prebrati, da sta internacionalizacija in globalizacija poslovanja najpomembnejša tvorca podjetniške rasti in razvoja in da neposredne tuje investicije (NTI) pomembno prispevajo k prestrukturiranju podjetij, gospodarski rasti in izboljšanju podjetniške in narodnogospodarske konkurenčnosti. Zato bo privabljanje NTI in pospeševanje njihove integracije v slovensko gospodarstvo pomemben vzvod prestrukturiranja podjetij in gospodarske rasti v prihodnje. S tem v zvezi so med drugim predvideni naslednji strateški ukrepi: »(I) vzpostavitev industrijskih/tehnoloških con na atraktivnih lokacijah, ki eliminirajo problem zemljišč (razpoložljivosti in cene) in administrativnih omejitev za tuje in

⁴ Število zaposlenih v industriji se je v obdobju 1980–2001 zmanjšalo za 42 (!) indeksnih točk (SI, 2001), število naselij z vsaj enim delovnim mestom pa je znašalo leta 2001 že 4286, tj. 70 % vseh naselij. Leta 1986 je bilo takih naselij le 2206, torej polovico manj (Ravbar, 2002).

domače investitorje ter spodbujajo regionalni razvoj, (II) preoblikovanje sistema financiranja občin tako, da bodo zainteresirane za aktivno spodbujanje gospodarskega razvoja in naložb, (III) ustvariti pogoje za avtonomno konkuriranje in prevzemanje greenfield projektov NTI in privabljanje NTI na konkretnih področjih in lokacijah».

V poglavju o regionalnem in prostorskem razvoju navaja Osnutek SRS med drugimi tudi naslednje razvojne probleme: pomanjkanje in previsoke cene zemljišč za gospodarstvo in za stanovanjsko gradnjo, pomanjkljive nepremičninske evidence in statistike ter prešibka regionalna središča in premalo inovativne regije. S tem v zvezi predlaga Osnutek SRS kot strateški cilj, da bi moralo imeti v R Sloveniji vsaj 30 % občin svojo podjetniško in obrtno cono in da bi morali v vsakem regionalnem središču »pripraviti« industrijsko cono v obsegu 50–100 ha.⁵ Navedene cone je treba predvideti »v regionalnih in občinskih planih«. Osnutek SRS resolucijsko ugotavlja, da je treba znižati cene zemljišč ter krepiti »prava regionalna središča«, ne navaja pa, kako.

Med socialnimi vidiki razvoja navaja Osnutek SRS tudi stanovanjske in bivalne pogoje in ugotavlja, da »obstoječe razmere niso prijazne za formiranje novih družin in ne ustvarjajo pogojev, v katerih bi se mladi hitreje odločali za samostojno življenje in za otroke. Stanovanjsko stanje v Sloveniji je za nekatere prebivalstvene skupine še izrazito slabše: primanjkuje stanovanj za skupine s posebnimi potrebami (za bivalne skupnosti), zavetišča za brezdomce in za Rome. Poleg tega ni možnosti za zasilno in začasno namestitvev, ki bi reševala stanovanjski problem ljudi, ki se znajdejo brez strehe nad glavo«. Za reševanje navedene problematike navaja Osnutek SRS, da bo treba »do leta 2013 zgraditi okoli 20 000 novih socialnih – subvencioniranih stanovanj (za reševanje problema barakarskih naselij ali drugih podstandardnih stanovanj) ali pa ponuditi minimalne parcele z nujno komunalno opremo za samogradnjo. Po nacionalnem stanovanjskem programu bomo v letih 2005 in 2006 zgradili 2250 in 2700 neprofitnih stanovanj ter zagotovili tudi vsaj 100 bivalnih enot, za reševanje najnujnejših socialnih problemov na stanovanjskem področju (npr. za reševanje problema brezdomcev, barakarskih naselij, Romov).«

STRATEGIJA PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), ki jo je sprejel Državni zbor z odlokom, »opredeljuje izhodišča, cilje razvoja in globalno zasnovo prostorskega razvoja države, podaja razvojne usmeritve za posamezne prostorske sisteme, poselitve, infrastrukturo in krajino in določa ukrepe za njihovo izvajanje«. Med glavne cilje razvoja poselitve šteje SPRS predvsem »kvalitetnejše in privlačno bivalno in naravno okolje, ustvarjanje možnosti za gospodarski razvoj in družbeno pravičnost, racionalno širjenje naselij in poudarjen notranji razvoj naselij«. SPRS ne omenja Strategije razvoja Slovenije kot strateškega dokumenta, ki bi mu morala zagotavljati prostorsko komponento, vendar v poglavju Območja proizvodnih dejavnosti resolucijsko povzema cilje in ukrepe, ki so sicer v SRS veliko bolj podrobno in natančno razdelani v poglavju »Regionalni in prostorski razvoj«. Glede stanovanjskih območij SPRS navaja, »da je (1) potrebno delež površin organizirane stanovanjske gradnje večati, (2) da je posamična gradnja možna kot zapolnjevanje

⁵ Dobesedno: »V urbanih središčih je treba omogočiti zadostno ponudbo funkcionalno in tehnološko različnih infrastrukturno opremljenih površin za gospodarske dejavnosti, za industrijo, gradbeništvo, proizvodno obrt in druge oblike podjetništva.«

prostih površin in da je potrebno (3) v urbanih središčih posvetiti posebno skrb ustvarjanju pogojev za pospešeno gradnjo najemnih stanovanj, zlasti neprofitnih najemnih stanovanj».

Bivalne enote za brezdomce, Rome, stanovalce barakarskih naselij ter substandardne parcele za samogradnjo stanovanj gotovo niso problemi, s katerimi bi se ukvarjali prostorski strateški dokumenti na državni ravni. Pač pa se SPRS vehementno »opredeljuje za tako aktivno zemljiško politiko ..., ki bo prispevala k skladnemu regionalnemu razvoju in spodbujanju mednarodne konkurenčnosti«⁶.

Država torej ne ve ali pa se spreneveda, da ne ve, kakšne spremembe nas čakajo v prihodnje. Tako je mogoče vsaj sklepati na podlagi že sprejetih strateških dokumentov in onih, ki so še v razpravi. Število prebivalcev se zmanjšuje, globalno in v največjih mestih, posamezna podjetja in cele industrijske panoge propadajo ali pa se selijo na Daljni vzhod, razprava o novem (ustavnem) položaju regij trenutno miruje, opuščeni industrijski kompleksi niso več samo estetski, ampak že ekološki problem, država pa v strateških dokumentih še vedno govori o »organizirani stanovanjski gradnji«, o »industrijskih conah«, o »privlačnosti za neto tuje investicije« in vse to v zvezi z urbanih središči, »pravnimi regionalnimi sodišči, regijami in »funkcijskimi regijami«. Ravno tolikokrat, kot prej naštetih izrazi, je uporabljen tudi pojem »aktivna zemljiška politika«, ki naj bi v zadnji konsekvenci rešila vse razvojne probleme in končno prispevala tudi k povečanju števila rojstev.

Obsedenost »z aktivno zemljiško politiko«, ki se praviloma prevaja kar v »land management«, je poleg državne zajela tudi lokalno in poleg politične tudi strokovno raven. O tem več v nadaljevanju.

3 STAVBNA ZEMLJIŠČA KOT SREDSTVO IN CILJ DNEVNE POLITIKE LOKALNIH SKUPNOSTI

Zahteva po zagotavljanju zadostne količine zazidljivih, tj. nezazidanih stavbnih zemljišč, ki je navedena v SPRS, čeprav formalno ne spada tja, bo služila lokalnim skupnostim predvsem kot referenčni alibi za uresničevanje drugih ciljev, ne pa za usmerjanje pričakovanega razvoja dejavnosti v prostoru. V mislih imamo seveda obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) kot enega pomembnejših izvirnih prihodkov lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti so morale v zadnjem času svoje odloke dopolniti in spremeniti glede na nova določila 218. člena Zakona o graditvi objektov. Bistvena novost je (če na kratko povzamemo) v tem, da so morale lokalne skupnosti v svojih odlokih razširiti (vsebinsko in teritorialno) obveznost plačevanja NUSZ tudi na nezazidana stavbna zemljišča. Po 3. odstavku 218. člena ZGO-1 pa se za nezazidana stavbna zemljišča šteje tista zemljišča, za katere je z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja stanovanjskih in poslovnih stavb (razen upravnih stavb in stavb za potrebe izvajanja družbenih dejavnosti) ter gradbenih inženirskih objektov (razen objektov gospodarske javne infrastrukture).

⁶ Dobešedno: »Država in lokalne skupnosti morajo v skladu s svojimi pristojnostmi omogočiti pogoje za aktivno sodelovanje lastnikov zemljišč in investitorjev na področju urejanja in opremljanja zemljišč v obliki javno zasebnega partnerstva. Država in lokalne skupnosti morajo skrbeti za pridobivanje zadostne količine zazidljivih zemljišč, zlasti za neprofitno stanovanjsko gradnjo in delovanje javnih služb. Finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobivajo iz naslova gospodarjenja z zemljišči, se morajo prioritarno nameniti za aktiviranje zemljiške politike, prednostno pa je treba zagotoviti izdelavo prostorskih izvedbenih aktov in na njihovi osnovi ustrezno opremljanje zemljišč.«

Lokalne skupnosti so ob prilagajanju svojih odlokov novim zahtevam odkrile, da so njihove zaloge zazidljivih stavbnih zemljišč dosti večje, kot so predvidevali, verjetno pa tudi dosti večje, kot jih bodo v spremenjenih okoliščinah rabile. Toda, ker je znesek NUSZ tudi pri nezazidanih (zazidljivih) stavbnih zemljiščih premosorazmeren z njihovo površino, lokalne skupnosti teh zalog gotovo ne bodo želele zmanjšati. In »aktivna zemljiška politika« na politični ter »land management« na (pogojno rečeno) strokovni ravni bosta lokalnim skupnostim vselej pri roki kot alibi za ohranjanje zaloge zazidljivih zemljišč v izvedbenih prostorskih aktih.

Lokalne skupnosti so sicer že pred sprejetjem Strategije prostorskega razvoja Slovenije pri spremembah svojih prostorskih aktov upoštevale njeno »razvojno naravnost« glede planiranja potrebnih zazidljivih zemljišč. Samo nekaj primerov:

Občina Dobrepolje je kljub ugotovljenemu negativnemu trendu in zmanjševanju števila prebivalcev sprejela zazidalni načrt za stanovanjsko cono v obsegu 20,86 ha. Rezultat: nobenega zanimanja za nakup in gradnjo (Cugelj - Simončič, 2003)! Enako optimistično pričakujejo v občini Škofja Loka v naslednjem obdobju prirast 150–250 prebivalcev letno, čeprav se število prebivalcev v zadnjih letih zmanjšuje. V ta namen so pri spremembah prostorskih planov predvideli 97,7 ha zazidljivih zemljišč za potrebe stanovanjske gradnje, do leta 2030 pa bi jih za ta namen potrebovali le 9,8 ha, to je 10 % (Onufrija, 2004). V občini Sežana pa imajo na ureditvenih območjih štirih največjih naselij (Sežana, Lokev, Križ, Dutovlje) na razpolago kar 408,58 ha nezazidanih stavbnih zemljišč. Od tega samo v Sežani 320,25 ha, 67 ha od tega za proizvodno-poslovne namene (Filipčič, 2004).

Več kot očitno je, da navedene zaloge zazidljivih zemljišč niso v nikakršni korespondenci z dejanskimi potrebami po njih. Ne nazadnje so to pokazale predhodno opravljene analize gibanja števila zaposlenih in migracijskih procesov. Pri planiranju in opredeljevanju potrebnih površin je torej zatajila planerska stroka. Lahko, da je šlo zgolj za neznanje, bolj verjetno pa je šlo za servilnost dnevni politiki lokalnih skupnosti. Verjetno pa gre za kombinacijo obojega. Samo za ilustracijo: po opravljeni predhodni analizi bi v letu 2001 v R Sloveniji potrebovali za 2710 tovornih vozil, ki so kandidirala za pridobitev licence za prevoze v mednarodnem cestnem prometu, skupaj 27 ha zemljišč (Rakar, 2000).

Prave razsežnosti in podobo pa opisana zgodba o nerazumnih zalogah nezazidanih stavbnih zemljišč pridobi, če vključimo vanjo še problem komunalne opreme.

4 GRADNJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE IN NJENE FINANČNE RAZSEŽNOSTI

Zakon o graditvi objektov med pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja ne navaja več zahteve, da mora biti zemljišče predhodno komunalno opremljeno, čeprav ta pojem sicer pravno sankcionira 2. odstavek 135. člena ZUreP-1. Po njem se namreč šteje, da je zemljišče komunalno opremljeno, »ko je komunalna infrastruktura, ki zagotavlja najmanj oskrbo z vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto, zgrajena in predana v upravljanje izvajalcu javne službe«. Katere objekte oziroma omrežja je treba s tem v zvezi na posameznih ureditvenih območjih zgraditi, določi občina s prostorskim redom in z lokacijskim načrtom (43., 65. in 136. člen ZUreP-1). Pri predpisovanju tehničnih pogojev opremljanja pa lokalne skupnosti niso popolnoma samostojne, saj morajo upoštevati predpise, ki jih je s tem v zvezi sprejela država.

Eden od takih je prav gotovo tudi Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode, ki je bil sprejet tik pred koncem leta 2002 (Ur. l. RS, št. 105/2002). Pravilnik je bil sprejet kot podzakonski akt zakona o varstvu okolja, v posebnih in prehodnih določbah pa v 2. odstavku 25. člena navaja, da se zahteve v zvezi z odvajanjem komunalne odpadne vode v javno kanalizacijo, ki morajo biti v celoti izpolnjene najkasneje do 31. decembra 2017, na občutljivih območjih pa že pet let prej, podrobneje uredijo v programu opremljanja zemljišč po predpisih o urejanju prostora. Na tem mestu ne bi podrobneje analizirali umeščenosti pravilnika v zakonodajo s področja urejanja prostora in/ali varstva okolja kakor tudi ne pravne korektnosti nekaterih njegovih navedb⁷. Bolj nas zanimajo finančne posledice uresničitve njegovih zahtev.

Izven slehernega dvoma je, da bi uresničitev zahtev navedenega pravilnika realno veliko prispevala k trajnostnemu razvoju, saj bi bile zaloge pitne vode in vode v vodotokih obvarovane pred onesnaženjem s komunalnimi odpadnimi vodami. Toda, koliko bi nas takšen standard varovanja ene od naravnih dobrin v finančnem smislu stal in ali si ga v danih gospodarskih razmerah sploh lahko privoščimo?

Poglejmo primer občine Škofja Loka (Žumer, 2003):

V občini Škofja Loka je bilo leta 2003 s kanalizacijo opremljenih 12 od skupno 54 naselij (tj. 22 % naselij). Na kanalizacijske sisteme je bilo priključenih 13 607 ali skupno 64 % celotnega prebivalstva občine, od tega v samem občinskem središču kar 80 %. Kljub temu, da je občina Škofja Loka glede deleža priključenih prebivalcev na javno kanalizacijo daleč nad slovenskim povprečjem, ki znaša 44 %, bi morala za izvedbo zahtev Pravilnika investirati v izgradnjo objektov in naprav za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne in padavinske vode do leta 2017 kar 3,42 mlrd tolarjev ali v povprečju 245 mio tolarjev letno. Od skupno 3,42 mlrd tolarjev odpade kar 38 % sredstev za izgradnjo omrežij in objektov na naselja in območja, ki ne izkazujejo nobenega razvojnega potenciala, ne glede delovnih mest in ne glede poselitve.

Vendar pa investicijski stroški niso edini problem v tej zgodbi. Ruralna naselja, ki naj bi jih po navedenem Pravilniku dodatno opremili s kanalizacijo, izkazujejo nizko gostoto odjema, kar posledično pomeni visok strošek amortizacije in s tem visoko ceno za m³ odvedene in prečiščene odpadne vode. Na ruralnem območju Ševlje v občini Škofja Loka bi tako znašali stroški za m³ odvedene in prečiščene odpadne vode 405,87 SIT/m³, obremenitev 3,5 članskega gospodinjstva s temi stroški pa kar 7.103,00 SIT mesečno⁸. Stroški preskrbe s pitno vodo in ravnanja s komunalnimi odpadki v tem znesku niso všteti.

Zanimivo, da navedenega razvojnega problema ne navaja nobena od strategij. Še več, iz navedb v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije v poglavju 2.4.2 je mogoče razbrati, da se je zakonodajalec odrekel Pravilniku iz leta 2002 saj pravi dobesedno:

»Na območjih strnjene pozidave je treba zagotoviti odvajanje odpadne in padavinske vode, ki se

⁷ Samo na kratko: Pravilnik presega okvire, ki so določeni v zakonu o varstvu okolja, saj predvideva roke, v katerem morajo lokalne skupnosti izpolniti njegove zahteve. Pri tem pa ne zakon in ne pravilnik ne navajata finančnih virov za izvajanje teh zahtev. Pravilnik v prehodnih določbah šteje, da je vsaka gradnja komunalne infrastrukture že tudi opremljanje zemljišč za gradnjo (v skladu s 135. členom ZUreP-1).

⁸ Če pretvorimo v blagovne ekvivalente, so stroški zagotavljanja trajnostnega razvoja štiričlanski družini na tem območju enakovredni potrošnji 0,85 kg (sicer navadnega) kruha dnevno. In to na območju, kjer najkasneje leta 2030 ne bo nobenega razvoja več. Torej tudi trajnostnega ne.

zaključiti z ustrežno čistilno napravo, povsod drugod pa je treba urediti individualno čiščenje odpadne vode. Odvajanje in čiščenje odpadne in padavinske vode je treba prednostno urediti na območjih središč nacionalnega, regionalnega in medobčinskega pomena ter turističnih naselij, še posebej pa v tistih, ki so s področnimi predpisi opredeljena kot občutljiva in vodovarstvena območja».

Nikjer nobenih konkretnih zahtev in nikjer nobenih kriterialnih vrednosti v smislu 20 PE/ha, 50 PE/ha itd. Skratka: minister eno, Državni zbor drugo, življenje pa po svoje. In samo največji optimisti lahko pričakujejo, da se bodo načrtovalci pri izdelavi predlogov prostorskega reda občine in urbanističnih zasnov naselij spraševali, kaj naj upoštevajo kot obvezno izhodišče: Odlok Državnega zbora (ki ima resolucijske in ohlapne zahteve) ali predpis resornega ministra (ki je v določilih natančen, v praksi pa praktično neuresničljiv). Resorno ministrstvo pa se skupaj s Skupnostjo občin Slovenije in nekaterimi dvornimi institucijami s področja zasebnega sektorja trenutno ukvarja s problemom, kako se meri »priključna moč« in kako investitorju v znesku komunalnega prispevka naprtiti poleg tekočih tudi »nadomestitvene stroške«. Vsi pa seveda čakajo na finančna sredstva strukturnih skladov EU.

5 SKLEP

Država je časovno zavezala lokalne skupnosti za pripravo in sprejem strateških in izvedbenih prostorskih aktov, preden je ponudila v razpravo osnutek strategije razvoja Slovenije in preden je ustanovila (če jih sploh bo) regije in sprejela skupaj z lokalnimi skupnostmi regionalne zasnove prostorskega razvoja. V treh letih, kolikor imajo na voljo lokalne skupnosti, bodo s strateškimi dokumenti, ki bodo nabiti s trajnostnim razvojem, vpetostjo v mednarodno okolje, biotsko raznovrstnostjo, varstvom naravne in kulturne dediščine in še čim, premostile odsotnost jasnih strateških usmeritev države in pomanjkanje idejnih in strokovnih podlag za strateško razmišljanje na lokalni ravni. Ostane torej še izvedbena raven. Nič lažjega! V nekdanjih prostorskih sestavinah družbenih planov je predvidena zadostna zaloga zazidljivih zemljišč (Šubic - Kovač, 2004). Torej jih je treba le ustrezno vektorsko obdelati ter na ustrezen način omožiti z digitalnimi katastrskimi načrti in izdelek bo tu. Geodeziji se v naslednjih letih vsekakor obeta konjunktorno obdobje.

Kaj pa specifične potrebe: verske skupnosti, azilanti, Romi, odvisniki vseh vrst? In na področju infrastrukture: centri za ravnanje z odpadki, pretovorne postaje, odlagališča inertnih odpadkov, odlagališča radioaktivnih odpadkov, centralne čistilne naprave? Odgovor: to so državni oziroma regijski problemi. Res je, toda objekti bodo locirani v konkretni občini in konkretnem naselju!

Ob vsem (upamo, da zgolj) sprenevedanju in odlaganju resničnih problemov lokacije zelo občutljivih objektov na regionalno raven in v prihodnost pa bi se morali zamisliti še nad temle: prostorsko-planerska stroka je imela v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja poleg mednarodno primerljivega znanja tudi civilni pogum, da je politiki predlagala v sprejem prvi koncept urbanega sistema tedanje SR Slovenije. Civilni pogum zategadelj, ker je bilo redefiniranje vloge nekaterih mest (Kranja, Velenja, Ptuja, Postojne) takrat veliko bolj tvegano (v dobesednem smislu) dejanje, kot je danes sporočiti županu, da njegova občina nima razvojnih potencialov, ki bi pritegnili tuje investitorje, je pa sicer lokacijsko zanimiva za izgradnjo centra za ravnanje z odpadki.

Za izdelavo »prostorskih dokumentov« v katerih bo zgolj dovoljšna zaloga (nekaj sto hektarov) z azidljivih zemljišč, pa seveda ne rabimo ne znanja in ne poguma. Samo rutino. Pa še bolj udobno je!

Literatura in viri

Cugelj - Simončič, H. (2003). *Komunalna infrastruktura kot kriterij za širitev poselitvenih območij. Seminarska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (nepublicirano).*

Filipčič, M. (2004). *Analiza zalog stavbnih zemljišč, njihove komunalne opremljenosti in cen v občini Sežana. Diplomatska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo*

Kohlbrener, U. (2004). *Veränderung der Stadtentwicklung. V: Stadtbau, zbirka referatov. Berlin: Institut für Städtebau.*

Onufrija, K. (2004). *Izhodišča stanovanjskega programa občine Škofja Loka. Seminarska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo (nepublicirano).*

Piano, B. (2004). *Denarju podložno urbano politikantstvo. Delo, 12. avgusta, str. 6.*

Rakar, A. (1998). *Instrumenti zemljiške politike v pogojih tržnega gospodarstva in enakopravnosti lastnin = The land policy instruments in conditions of market economy and in pluralism of properties. Gradbeni vestnik, let. 47, št. 5/6/7, str. 128–136, tabela.*

Rakar, A. (2000). *Zagotavljanje parkirišč za tovorna vozila. V: Geršak Podbreznik, Aleksandra (ur.), Novak, Matej (ur.). Vmesni prostor regije – vmesni prostor mesta: mednarodni seminar: Zbornik referatov (str. 97–107). Ljubljana: Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije.*

Rakar, A., Krof, M. (2004). *Dovoljenje za gradnjo v Republiki Sloveniji od vojvodine Kranjske do članstva v Evropski uniji. V: Prosen, Anton (ur.), Prostorske znanosti za 21. stoletje (str. 183–192). Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.*

Ravbar, M. (2002). *Sodobne težnje v razvoju prebivalstva in delovnih mest. IB revija, št. 1/2002, str. 12–41.*

Ravbar, M. (2004). *Prihodnost omrežja mest v Sloveniji. V: Prosen, Anton (ur.), Prostorske znanosti za 21. stoletje (str. 93–101). Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.*

Steinhart, A. (2004). *Infrastrukturrückbau und Wirtschaftlichkeit der Stadt im Schrumpfungprozess. V: Stadtbau, zbirka referatov. Berlin: Institut für Städtebau.*

Strategija prostorskega razvoja Slovenije – Predlog (2004). Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo.

Strategija razvoja Slovenije – Osnutek za javno razpravo (2004). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Šubic - Kovač, M. (2004). *Nekateri vidiki reševanja zemljiškega vprašanja v Republiki Sloveniji. V: Prosen, Anton (ur.), Prostorske znanosti za 21. stoletje (str.173–182). Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPŠPUP.*

Thalgott, C. (2004). *Stadtbau als innovativer Impuls der Stadtentwicklung. V: Stadtbau, zbirka referatov, Berlin: Institut für Städtebau.*

Tolar, A. (2004). *Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v občini Jesenice v prehodnem obdobju. Diplomatska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.*

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, 18. 12. 2002, št. 110, str. 13057–13083.

Zakon o graditvi objektov. Uradni list RS, 18. 12. 2002, št. 110, str. 13084–13132.

Žumer, M. (2003). *Program izgradnje omrežja, objektov in naprav za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne in padavinske vode v občini Škofja Loka. Diplomatska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.*

izr. prof. dr. Albin Rakar

UL Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Jamova 2, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: arakar@fgg.uni-lj.si

Prispelo v objavo: 10. november 2004