

Izr. prof. dr. Anton Prosen s katedre za prostorsko planiranje na ljubljanski fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

Zadnje tedne smo priče prave vojne med prebivalci dveh vasi na Primorskem (Tomaj na Krasu, Planina pri Ajdovščini) in novodobnimi nepremičninskimi investitorji. Te zgodbe so postale tako zelo aktualne, da so jih povzeli vsi mediji in celo gostilniška omizja. Zadeve, ki so vezane na načrtovanje prostora, so redko kdaj deležne tako velike pozornosti kot ta dva primera. Ljudem je prekipelo, posameznikom iz prostorsko-planerske stroke pa tudi. Oboji postajamo nemočni, oblast pa nas tolaži, češ, vse je zakonito in legalno. Torej je resnično nekaj narobe z zakonodajo in iz nje razvito strokovno prakso.

V nadaljevanju bom poskušal razčleniti to problematiko, ki naj bi bila nerešljiva – pa vendar primeri drugod po Evropi kažejo, da se da stihiji pri posegih v prostor narediti konec.

Slovenski kulturni krajini daje svojevrsten pečat prav edinstvena poselitev. Po zadnjih statističnih podatkih imamo v Sloveniji 5997 naselij. Če bi gledali le z ekonomskega stališča oziroma stroškov, je slovenska razpršena poselitev draga, a je dediščina, vredna ohranitve. Večji del naselij je v velikostnem razredu od 50 do 500 prebivalcev. Po nekaterih raziskavah imamo le približno 90 naselij, ki bi jih lahko šteli kot mestna ali urbana naselja. V njih živi slaba polovica slovenskega prebivalstva, dobra polovica prebivalcev pa živi v ruralnih naseljih. To pomeni, da imamo v Sloveniji nizko stopnjo urbanizacije. Podatki pa kažejo, da je večji delež podeželskega prebivalstva vendarle urbaniziran, saj je že manj kot pet odstotkov prebivalcev, ki se ukvarjajo s kmetijstvom. Tako danes na vasi prevladujejo prebivalci, ki niso eksistenčno odvisni od kmetijstva, zato se velikokrat pojavljajo konflikti med kmetijstvom in bivanjem.

Urbanistični red

V obdobju po drugi svetovni vojni se je tudi bil boj med planersko stroko in politiko. Politika je predvidevala izboljšanje stopnje urbanizacije ob pospešeni gradnji mestnih naselij in dveh novih mest (Nova Gorica, Velenje), kar bi povzročilo premeščanje prebivalcev s podeželja v mesta. Stroka je menila, da v Sloveniji ne gre za tipično nizko stopnjo urbanizacije, saj je slovensko podeželje povsem kultivirano, in da je nepotrebno tako nasilno preseljevanje prebivalcev s podeželja v mesta. Za slovenskega človeka bi bilo bolje, če se mu možnost zaposlitve ponudi blizu doma in če bi šli v načrtne širitve naselij s formiranjem lokalnih centrov. V tem obdobju ni bila dovoljena stanovanjska gradnja na vasi, izjema so bile obnove in stanovanja za delavce, zaposlene v kmetijstvu in gozdarstvu. Da so se mestna naselja lahko gradila, je pripomogla takratna razlastitev (nacionalizacija) mestnih območij (ožji gradbeni okoliši). Večji del potreb po stanovanjih se je pokrival v okviru organizirane stanovanjske graditve (soseske), saj oblast ni bila najbolj naklonjena individualni gradnji.

Vse potrebe po stanovanjih se ob hitri deagrarizaciji niso mogle kriti z blokovsko mestno gradnjo, zato so se postopoma začele reševati z individualno gradnjo ob podpori stanovanjskega kreditiranja. Tako se je stanovanjska gradnja tudi na podeželju počasi sproščala. K temu je pripomogla tudi urbanistična zakonodaja iz leta 1967, ki je uveljavila za podeželska naselja tako imenovani urbanistični red. Ti dokumenti žal niso bili urbanistični načrti v malem, temveč le pravilniki o komunalni opreми, obarvani z usmeritvami in pogoji za domačijsko etnološko graditev objektov. Tudi vsa poznejša zakonodaja je povzemala bistvo že uveljavljenih urbanističnih redov. Od takrat dalje smo priče zelo razvejanemu samograditeljstvu na vasi, ki je sicer v večini primerov legalno, vse skupaj pa vendarle diši po preveč liberalni in samosvoji gradnji ob odsotnosti predvsem arhitekturne stroke.

Regionalno prostorsko planiranje

Nekatere evropske države (npr. Danska), ki so nam lahko vzgled na področju prostorskega planiranja in urbanizma (tudi rurizma), še danes ne dovoljujejo nenadzorovane graditve stanovanjskih objektov na vasi; izjema je graditev za dejavnosti, vezane na kmetijstvo oziroma druge dejavnosti, ki se izvajajo v povezavi s kmetijstvom. V podeželskih centrih pa je taka gradnja dovoljena, saj je zaželeno povečanje števila prebivalcev in s tem ustvarjanje razmer za razvoj posameznih dejavnosti, ki so namenjene tudi širšemu vplivnemu območju.

Da ne prihaja do prevelike liberalizacije pri prostorskem razvoju na območju države, mora ta poskrbeti za ustrezno normativno ureditev in na tej podlagi za uveljavitev hierarhije planskih dokumentov. V splošnem poznamo tri ravni načrtovanja: državno, regionalno in lokalno. Države članice Evropske unije morajo prevzeti še četrto raven, saj imajo posamezne sektorske politike tudi prostorske zahteve. Nekatere države pa so menile, da je z razvojem demokracije nujno omogočiti tudi lokalnim okoljem (vasem, krajevnim skupnostim in mestom) več možnosti izražanja želja pri urejanju prostora in oblikovanju bivalnega in delavnega okolja po že uveljavljenem principu subsidiarnosti. Če povzamemo, se tako danes ponekod uveljavljajo petstopenjske ravni načrtovanja, kar je ob paradigmi trajnostnega razvoja za podeželje nujna.

Za razvoj nekega okolja ima poleg državnega planiranja še poseben pomen regionalno prostorsko planiranje. Pri planiranju razvoja regije gre za tesno povezavo med naravnimi in ustvarjenimi danostmi ter socialnimi in ekonomskimi možnostmi razvoja; to planiranje predstavlja neke vrste most med državno regulativo in potrebami posameznih občin, ki tvorijo regijo (pokrajino). Rezultati tega načrtovanja naj bi bili izhodišče za občinsko planiranje in posamezni župani in občinski sveti vedo, kaj smejo in česa ne razvijati na svojem območju. Sam prostor in naravne razmere ter ustvarjene danosti določajo oblikovanje prednostnih območij v regiji in ustrezno omrežje poselitve. Morda zveni tako načrtovanje preveč centralistično, žal drugače v državi ni mogoče vzpostaviti reda na tem področju. Prevelika pooblastila pri urejanju prostora, ki smo jih zaupali tako županom kot občinskim svetom, kažejo na to, da je treba nujno in hitro ukrepati, sicer bo Slovenija v nekaj letih eno samo gradbišče. Nekatere države Evropske unije (npr. Danska) dovoljujejo občinskim svetom in županu odločanje o prostorskem razvoju zgolj na območjih naselij, torej gre le za notranji razvoj (dopolnilna gradnja, prenova itn.), če gre za širitve naselij na kmetijska zemljišča, o tem odloča in presoja regionalni parlament in s tem je izpostavljen odličen nadzor nad prostorskim razvojem občine in njenimi organi. Tega pri nas ne poznamo, saj lahko občine ob odsotnosti regionalnega prostorskega načrtovanja delajo s svojim prostorom, kar hočejo. Vsi župani in občinski sveti pa vidijo razvoj le v gradnji novih obrtnih, industrijskih in stanovanjskih con. O prenovi in razvoju ter sanaciji naselij se veliko ne pogovarjamo, in kot kaže, to ni spodbudno za napredek občine.



Tomaj na Krasu

Razvoj vasi ob spoštovanju urbanističnih predpisov

Še eno posebnost je zaslediti v nekaterih državah Evropske unije (npr. Nemčija), kjer je načrtovanje prostora in prostorskega razvoja na zavidljivi ravni – to je razvoj sektorskega planiranja. Še posebej dejavnosti, ki so izrazito odvisne od prostora oziroma zemljišč, morajo razviti svoje sektorsko planiranje; rezultati tega predstavljajo strokovne podlage za celovito oz. integralno planiranje. Podatki uskladitev na različnih ravneh med sektorji in javnimi potrebami po prostoru so tako temelj za sprejem integralnih planov in izdelavo sektorskih razvojnih planov. Posamezni sektorji se tega zavedajo, da bo njihov razvoj okrnjen, če se ne bodo borili za prostorski razvoj dejavnosti. Nekatere dejavnosti – med njimi zagotovo izstopa kmetijstvo – so izrazito odvisne od naravnih danosti, predvsem od kvalitete in velikosti tal. Teh je v Sloveniji zelo malo in urbanizacija jih bo s takšnim tempom enostavno zmanjšala na minimum. Prostorske komponente načrtovanja te dejavnosti nismo uveljavili, saj smo varovali kmetijska zemljišča že od sedemdesetih let

preteklega stoletja, pa smo vseskozi imeli toliko izjem, da dobi vsakdo vtis, da v Sloveniji lahko gradiš, kjerkoli hočeš, edini in zadostni pogoj je le, da si lastnik zemljišča! Pred nekaj leti dana sugestija skupine strokovnjakov, da ministrstvo za kmetijstvo uveljavi prostorsko načrtovanje razvoja kmetijstva in podeželja, ni padla na plodna tla. Kmetijstvo je v zadnjem stoletju, zlasti pa v obdobju po drugi svetovni vojni, doživelo velike strukturne spremembe in modernizacijo. Prostor je zato nujno prilagoditi za razvoj kmetijstva in druge dejavnosti, ki imajo svoje mesto v podeželju. Našteto je pripeljalo do že omenjene stopnje lokalnega načrtovanja, kjer je vas ali nekaj vasi s svojim funkcionalnim zemljiščem zelo primerna prostorska enota za načrtovanje prostorskega razvoja.

V sedemdesetih letih preteklega stoletja je za uveljavitev svojih prostorskih zahtev v vaseh kmetijstvo v nekaterih državah EU (npr. Nemčija, Avstrija, Švica) dalo pobudo, da so začeli načrtovati prenavo in razvoj vasi ob spoštovanju urbanističnih predpisov in norm. Njihova cilja sta bila izboljšanje lokacijskih razmer kmetij in ureditev drugih dejavnosti v vasi (promet, zaščita pred visokimi vodami, komunalna oskrba, obrt, javni program, šport, obnova spomenikov itn.). S temi načrti se določijo zemljišča za novogradnje v skladu z dokumenti višjih ravni in potrebami za organsko rast oz. širitev vasi. Z načrtnim pristopom se rešujejo nekateri konflikti med uporabami, še posebej zaradi večanja kmetij oz. njihovega propada. Mnogim neuporabnim objektom nekdanjih kmetij je treba določiti novo namembnost ali celo več kmetij združiti v eno, preseliti kmetije itn. S tem se omogoči razvoj vsem dejavnostim, ki sodijo v vas.

Stanovanjska funkcija na vasi postaja vse pomembnejša; zaželeno je, da ostajajo prebivalci v vasi, saj ima obstoječi stavbni fond vrednost in ga je treba ohranjati ter obnavljati – tako se omejijo potrebe po novih površinah za gradnjo. Da se lahko spelje taka politika urejanja podeželja in vasi, je nujno potrebna tudi ustrezna zemljiška politika ali t. i. zemljiški menedžment. Občina mora načrtno kupovati zemljišča in ustvarjati sklad, iz katerega se krijejo lokacijske potrebe po prostoru (zamenjave, komasacije). Tu prosti trg nepremičnin ne more veljati, saj si občine same preprečijo uresničitev načrtov. Tudi usmeritve EU za razvoj podeželja se ne dajo v celoti prenašati, ne da bi jih prej ocenili in prilagodili našim prostorskim in krajinskim razmeram. Ena takih je diverzifikacija storitev, torej razvoj nekmetijskih delovnih mest na podeželju, ki pa jih spremljajo ustrezne investicijske aktivnosti; kolegi iz tujine nas opozarjajo, da gre mnogokrat za poceni lokacije za graditev objektov, ki bi po vsej logiki morali biti v urbanih, ne v podeželskih okoljih.

Pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo je ena izmed vladnih strank dala pobudo, da se morajo izdelati kriteriji o zaščiti javnega interesa ob vstopu Slovenije v to skupnost. Eden izmed rezultatov skupine, ki je izdelala te kriterije, je bil, da moramo v državi poskrbeti za kakovostno načrtovanje v prostoru in da zgolj tako lahko usmerjamo gradnjo ter druge posege v prostor ob vsesplošni liberalizaciji trga in kapitala. Seveda smo med drugim poudarili, da morajo ob usmerjanju prostorskega razvoja nujno slediti tudi ustrezni instrumenti zemljiške politike (omejen trg nepremičnin).

Nova prostorska zakonodaja

Sprejemanju nove prostorske zakonodaje lani v spomladanskem času so se družno uprle vse vidne strokovne in znanstvene institucije s področja urejanja prostora in v pismu med drugim opozorile, da poenostavljanje in prevelika liberalizacija na tem področju nista dobra. Strokovnjaki ves čas opozarjamo, da bi morali podeželska naselja enako obravnavati kot mestna (oboja so človekova bivališča) in bi bili tudi tu posegi v prostor dovoljeni le ob načrtni graditvi in širitvi teh naselij na podlagi izvedbene urbanistične dokumentacije in za kraj primerne arhitekture ter komunalne opreme; seveda mora biti taka širitev v skladu z omenjenimi regionalnimi in občinskimi planskimi akti. Odgovor pristojnih je bil, da smo strokovnjaki na tem področju razvili prezahtevne metode za posege v prostor in se z zavlačevanjem postopkov investicije dražijo. No, k rezultatom liberalizacije lahko prištejemo tudi omenjena dva primera. Če bodo imele občine še naprej politiko urejanja prostora v svojih rokah, je nujno ustanoviti službe, ki bodo obvladale to strokovno področje. Vsaka občina ne more imeti vseh služb, zato bo treba ustanavljati strokovne medobčinske službe. Kadri bi morali obvladati strokovno področje iz urejanja prostora; primeri žal kažejo na to, da povsod ni tako in da velikokrat prevlada strankarska pripadnost. Za razvoj podeželskega prostora se namenjajo znatna sredstva, pa za to ni ustrezne strokovne službe niti na ravni vlade, ki bi bila v pomoč občinam in bi hkrati koordinirala delo med ministrstvi.

Omenjena primera (Tomaj, Planina) nista osamljena, saj smo v času samoupravnega planiranja vasem določili prevelike površine za pozidavo; ta zemljišča kupujejo nepremičninske agencije namesto občin. Predlagam, da se ob novi

generaciji prostorskih načrtov vendarle izdela revizija površin za širitev naselij, ob tem pa tudi sanacijski izvedbeni načrti. Tako bomo morda le omogočili nekoliko načrten pristop in sanirali rane v prostoru. V zadnjem času se govori, da imamo v Sloveniji na tisoče praznih stanovanj in stanovanjskih objektov (uradnih podatkov popisa še ni). V Švici prebivalci posamezne vasi na referendumu odločajo, kakšno funkcijo nameniti praznim objektom in kdo je lahko kupec takega objekta, če je naprodaj. Po tem zgledu imajo verjetno tudi stanovalci omenjenih vasi pravico odločati, če jim grozi podvojitve velikosti vasi, saj se zavedajo, da živijo v demokratični državi, ki pa tej dejavnosti žal ne daje prave pozornosti, ne strokovne ne politične. Strokovnjaki iz pedagoških in raziskovalnih institucij k reševanju teh problemov običajno nismo povabljeni; posamezniki smo celo ignorirani ali pa si morda ne upamo na glas povedati, da se delajo nepopravljive napake. Strokovnjaki, ki delajo v zasebnih podjetjih in svobodnih poklicih, pa se morajo podrežati željam županov ter investorjev. Civilnih združenj na tem področju skorajda ni, obstaja iniciativa, da se po zgledu nekaterih držav ustanovi Akademija za podeželski prostor, ki bi združevala različne strokovnjake in bi dajala usmeritve vladnim in drugim institucijam. Zdi se, da tudi za tovrstno združenje v Sloveniji ni prave podpore.

Vlada bi se morala zavedati, da je odgovorna za razvoj vseh področij v državi, in ne prepuščati posameznih odločitev občinam, predvsem pa ne trgu. Urejanje prostora je zagotovo tako področje. Ustvariti bi morala tudi kontrolne mehanizme; po mojem mnenju ne župani ne občinski sveti niso usposobljeni, da bi lahko sami brez nadzora odločali o tako pomembnih stvareh, kot je umeščanje različnih objektov v njihov prostor. To trditev lahko podkrepim s podatkom, da v tujini obstajajo šole za župane in za strokovnjake, na katerih predavajo eksperti in opozarjajo na napake, ki se lahko dogajajo v prostoru. Običajno se teh napak ne da več popravljati.

Prebivalcem obeh vasi z veseljem sporočam, da vas v tej bitki v celoti podpiram. Stranke pa bi se morale zavedati, da imajo na podeželju kar veliko volilno bazo. Zanimivo bo slediti, katera izmed vladnih strank si upa trenutno podpreti razburjene in užaljene prebivalce in državnemu zboru predlagati moratorij za tako velike posege v kraško območje, kot so predvideni. Posamezniki dobivamo vtis, da politika vidi v podeželju le rezervni prostor za pospešeno urbanizacijo. Morda pa se na tem področju pojavljajo tudi tajkuni, ki jih podpirajo tisti, ki jim lastnina zemlje nič ne pomeni. Treba bo ukrepati, da ne bo prepozno – ali pa je že.