

Anton PROSEN

Urejanje podeželskega prostora – naloga integralnega ali sektorskega načrtovanja?

Prostorsko načrtovanje
Sektorsko načrtovanje
Podeželski prostor

Countryside Departmental planning
Physical planning

Prispevek obravnava problematiko načrtovanja podeželskega prostora, tako z vidika prejšnjih in sedanjih normativnih aktov kot zakonodaje in prakse v drugih državah. Še posebno so obdelane usmeritve Evropske unije podeželje in kmetijstvo, ki jih bo moralo upoštevati načrtovanje prostora. Na koncu so podane usmeritve za nastavitve metodologije načrtovanja in izvedbe ukrepov urejanja prostora na podeželju ob upoštevanju integralnega in sektorskega načrtovanja.

The article deals with issues in planning of the countryside, both from the aspect of former and present normative acts and practice in other countries. European Union directives for the countryside and agriculture, which should be respected in physical planning, are emphasised. In conclusion guidelines for the formulation of planning and implementation methodology for the countryside are presented, with respect to integral and departmental planning.

1. Uvod

Strukturne spremembe v družbi, še posebno v posameznih gospodarskih panogah, se močno odražajo v podeželskem prostoru. So vidne in zaznavne, zato bi jih morali z ustreznimi metodami urejanja prostora sproti odpravljati in se prilagajati razvojnim trendom tako v kmetijstvu kot tudi v drugih dejavnostih, ki so navzoče v podeželskem prostoru. Tega se zavedajo vse članice Evropske unije (EU v nadaljevanju), še posebno pa države, v katerih se strukturne spremembe na podeželju kažejo kot izrazito negativni pokazatelji v prostoru. Države, ki svoje naravne lepote in podeželski prostor uspešno tržijo v turistične in rekreacijske namene, se tega problema zavedajo, saj bi neurejen in nenegovan prostor in degradirane vasi lahko pripomogli k stagnaciji turistične in rekreacijske dejavnosti v podeželskem prostoru. Zato da se to ne bi zgodilo, je treba prilagoditi metode urejanja prostora na podeželju in delovati tesno skupaj s kmetijskim in drugimi sektorji, ki so navzoči v podeželskem prostoru.

Strukturne spremembe, še posebno v kmetijstvu kot največjem uporabniku podeželskega prostora, se kažejo predvsem v hitri spremembi agrarne krajine in v vaseh, saj se tu koncentrirajo ob kmetijskih dejavnostih vse

več nekmetijskih. Drobna posestna struktura, ki se je pri nas obdržala še dolgo po drugi svetovni vojni in je bila posledica zemljiškega minimuma, se bo po vstopu Slovenije v EU hitro spreminjala in mnogo malih kmetij bo po mnenju kmetijskih strokovnjakov propadlo ali prešlo v polkmetije (Erjavec in dr., 1997; Kovačič, 1995), to pa se bo odražalo v neizrabljenih in praznih gospodarskih objektih in predvsem v opuščanju prej ekstenzivno obdelanih kmetijskih zemljiščih (zaraščanje).

Pri posegih v podeželski prostor že desetletja opažamo, da prevladujejo predvsem sektorski in individualni pristopi. V prihodnosti bi si morali prizadevati za prehod iz sektorskih pristopov in parcialnih pristopov v integralno načrtovanje, saj metode in pristopi za urejanje podeželskega prostora nastajajo na različnih ministrstvih, kjer jih tudi finančno podpirajo. Prostorsko načrtovanje na podeželju je vse bolj odsotno (nekontrolirana stanovanjska gradnja, agrarne operacije, odsotna zemljiška in komunalna politika itn.). Integralne metode razvoja podeželja poleg kmetijstva postavljajo v ospredje tudi razvoj rekreacije, varstvo narave, razvoj infrastrukture, razvoj poselitve, razvoj novih delovnih mest itn. Vse to pa zahteva uveljavitev povsem novih instrumentov načrtovanja, ob

upoštevanju varstva vseh naravnih virov, ne le za razvoj naselij, temveč tudi za razvoj občin in regij.

V prispevku želimo osvetliti problematiko urejanja podeželskega prostora in na kratko prikazati, kako se tega področja loteva nova zakonodaja o urejanju prostora in kako to problematiko obravnava nekatera sektorska zakonodaja, in sicer še posebno kmetijska, saj se ta sektor po zgledu usmeritev EU razglaša za skrbnika podeželskega prostora.

2. Normativno urejanje podeželskega prostora skozi čas

Če pogledamo v preteklost, lahko ugotovimo, da sta bila razvoj in urejanje podeželskega prostora prepuščena prebivalcem, ki so tam živeli. Skozi stoletja so preurejali ta prostor in ga prilagajali predvsem gospodarski in bivalni rabi. Tu so predniki delali tako, da so ustvarili ekološko raznovrstno in kakovostno okolje (Dubas Rene v Prosen, 1987), ki ga danes imenujemo kulturna krajina (Stritar, 1990), in tako je krajina pravzaprav v prostorskih prvinah izraženo razmerje med človekom in naravo (Ogrin, 1976). Če so bili v preteklosti posegi v naravo opravljeni s čutom, morajo danes ta čut nadomestiti predvsem znanje in ekološka etika (Glikson, 1971) ter kakovostna normativna ureditev.

Nekatere države Evrope (Belgija, Danska, Švedska, Nemčija idr.) so se v obdobju po drugi svetovni vojni, ko je celoten prostor doživljal obnovo v socialnem, ekonomskem in prostorskem smislu, odločile, da ne bodo delale razlik pri načrtovanju razvoja med urbanim in ruralnim prostorom. Tako so predpisovali tudi takratni normativni akti (Zbirka, 1969). V takratni državi Jugoslaviji so več ali manj podpirali usmeritve v hitro industrializacijo in urbanizacijo prevladujoče agrarne družbe in vsa zakonodaja, ki je obravnavala področje prostorskega in urbanističnega načrtovanja, je težila k temu, da ustvarjajo močna urbana središča ter začnejo graditi nova mesta (glej zakonodajo iz leta 1949, 1956 in 1958). Poskusov posameznih strokovnjakov (Mušič, 1947; Ravnikar, 1950; Sedlar, 1961), da celovito pristopijo k urejanju vsega prostora, niso upoštevali in uvelja-

vili. V času med prisilnimi razlastitvami, arondacijami in kolektivizacijo na vasi (Čepič, 1995) so krojile podobo slovenskih krajin predvsem sektorske politike. Šele za tisto obdobje izjemno napredna in strokovna zakonodaja iz leta 1967 (Zakon o urbanističnem planiranju in Zakon o regionalnem prostorskem planiranju) je predpisovala za podeželski prostor pravno pasivno kategorijo »urbanistični red«. Red je bil dopolnilo urbanističnemu programu ter je bil namenjen urbanističnemu urejanju (vaških) naselij in prostorskih območij, ki niso zajeta z drugimi oblikami podrobnejše urbanistične dokumentacije. Z njim smo določili vrsto urejanja in sanacije naselij, namensko uporabo zemljišč, komunalno opremljanje zemljišč, pogoje za graditev, zlasti o njihovi legi, funkciji, višini in obliki, velikosti stavbnih zemljišč in druge pogoje, ki jih mora investitor izpolniti v zvezi z graditvijo objektov ali drugimi posegi, ki vplivajo na spremembo prostora (Prosen, 1987). Kot kaže, se strokovnjaki niso strinjali, da bi bili urbanistični redi nekakšni posplošeni urbanistični načrti v malem, in že takrat se je kazala potreba, da bi vsako naselje zaslužilo eksplicitne razvojne in ureditvene kriterije (Mušič, 1975). Če se danes oziramo v to obdobje, ugotovimo, da smo morda z urbanističnimi redi sprožili vseobsežno samograditeljstvo, saj je ob splošnem razvoju družbe in življenjskega standarda močno primanjkovalo stanovanj. Morda ne bi bilo nič narobe, če bi urbanističnim redom sledili ustrezna komunalna in zemljiška politika, tako pa je bil velikokrat edini in tudi zadostni pogoj za pridobivanje ustreznih dovoljenj za graditev lastništvo zemljišča in v kartografskem delu reda označitev, da je parcela v območju širitve naselja. Nekateri urbanistični in planerski strokovnjaki ta pojav poimenujejo »točkovni urbanizem« in »linijska naselja« (Krtalič, 2000), ki nastajajo vzdolž prometnic različnih kategorij.

Z uveljavljanjem samoupravnega družbenega planiranja na področju urejanja prostora v drugi polovici sedemdesetih let (1976), odpravo regionalnega prostorskega planiranja in s sprejetjem nove zakonodaje o urejanju prostora, stavbnih zemljiščih in graditve objektov v osemdesetih letih prejšnjega stoletja (Zakon o urejanju prostora, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Zakon o stavbnih zemljiščih in Zakon o graditvi objektov) so se posegi v podeželski prostor nadaljevali ob sprejetih družbenih planih in prostorskih ure-

ditvenih pogojev. Ti pa so glede na dejavno vlogo lokalnih skupnosti (krajevnih skupnosti) pri pripravi prostorskih planov in pozneje prostorskih sestavin družbenih planov povečali predvsem površine za stanovanjsko gradnjo, in sicer ne glede na vse omejitve pri spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč oziroma varstvu kmetijskih zemljišč (prvi Zakon o kmetijskih zemljiščih, 1973).

Kljub legalno sprejetim planskim dokumentom na ravni države in občin danes lahko ugotavljamo, da je prostorsko in urbanistično načrtovanje v smislu strokovne in znanstvene discipline doživelo v dveh desetletjih veljavnega sistema družbenega planiranja popolno stagnacijo, ne le v podeželskem prostoru, temveč tudi in predvsem v urbanih središčih. Kljub dejavni vlogi sektorjev pri pripravi družbenih planov v Sloveniji nikoli nismo razvili prostorske komponente sektorskega načrtovanja, tega niso storili niti največji uporabniki odprtega prostora kot npr. kmetijstvo. Da se to ni zgodilo je morda tudi krivda v veljavni metodologiji prostorskega planiranja pri nas. Še danes namreč menijo, da je ta dejavnost zgolj in samo domena posameznih strok (dveh strok). Ali ni to morda pomanjkanje poznavanja te dejavnosti? V državah z razvitim prostorskim planiranjem velja splošno pravilo, da je kakovostnemu integralnemu načrtovanju temelji dobro sektorsko načrtovanje (Böckermann, 1999), ki pa glede na razvoj posameznih strok razmišlja integralno, predvsem pa trajnostno.

Ob slabem sektorskem načrtovanju pa se vendar dogajajo veliki posegi v prostor, ki jih izvajajo sektorji v imenu integralnih pristopov. Spremembe in dopolnitve dolgoročnih planskih dokumentov skozi čas nam to trditev potrjujejo. Prostor, ki ga različno imenujemo, kot npr. podeželje, odprti prostor, kulturna krajina, agrarna krajina, pa vse to prenaša s strokovno utemeljitvijo, da gre za razvoj krajine in družbe nasploh. Sanacija tega prostora bo potrebna, če bo dovolj politične volje in znanja.

3. Urejanje podeželskega prostora po letu 2003

Z razvojem pravne znanosti in posameznih strok nastaja v posameznih državah EU normativna ureditev, ki ima za cilj dolgoročno vizijo razvoja posamezne dejavnosti v skladu

z ustavno ureditvijo in usmeritvami mednarodnih združenj in EU. Vsako temeljno spremembo zakonodaje običajno predhodno preverijo v praksi ob posameznih pilotnih projektih (Spatial Planning in Practice, 1994). Mi smo po dobrem desetletju strokovnih priprav, vendar brez preveritve v praksi dobili novo zakonodajo, ki ureja prostorsko načrtovanje in graditev objektov (Zakon o urejanju prostora in Zakon o graditvi objektov, Uradni list RS št.110/2002).

Nova zakonodaja po mnenju pripravljalcev pomeni velik korak naprej k ureditvi in uveljavitvi strokovnega področja prostorskega in urbanističnega načrtovanja, obenem pa upošteva ustavno ureditev, tujo prakso, predvsem pa uveljavlja ukrepe za realizacijo načrtovanih prostorskih posegov, opremljanje zemljišč za gradnjo, reguliranje dejavnosti prostorskega načrtovanja ter vzpostavitev prostorskega informacijskega sistema. Zakon o graditvi objektov ohranja posamezne rešitve stare zakonodaje, ki so se tako v praksi kot v strokovnih krogih pokazale kot dobre, bistvena novost pa je izdaja dovoljenj, ki bo veliko enostavnejša.

Zakon o urejanju prostora znova uveljavlja triravensko planiranje (država, regija, občina) in hierarhijo planskih dokumentov, akti pa so strateški in operativni. Strateški so usmerjevalni akti, operativni ali izvedbeni akti pa določajo pogoje za rabo zemljišč (prostorski red občine) in gradnjo objektov (občinski lokacijski načrt).

Če se vrnemo k temi tega prispevka, je morda pomembno ugotovitev, da smo z novo zakonodajo na župane in občinske svete ter uprave občin prenesli veliko novih pristojnosti (npr. lokacijska informacija, prostorski instrumenti, občinski urbanist, urbanistična pogodba, prostorske konference) v zvezi z urejanjem prostora. Za podeželski prostor bodo poleg strateškega akta (strategija prostorskega razvoja občine in krajinskih zasnov) sprejeli prostorski red občine in morda posamezne lokacijske načrte. Z uveljavitvijo zbirk podatkov (zbirka pravnih režimov, zbirka o upravnih aktih, zbirka o dejanski rabi prostora z gospodarsko javno infrastrukturo) bo spremljanje stanja v prostoru lažje.

Morda je za slovensko podeželje pomembno staro-novo določilo zakona, da se nova poselitve usmerja v poselitvena območja, posegi

so izjemoma dopustni tudi zunaj poselitvenih območij in le izjemoma na najboljših kmetijskih zemljiščih, kar naj bi urejal prostorski red občine. Že površni pregled zakona nam da slutiti, da naj bi novi občinski akti vzpostavili red nad urejanjem prostora, a se kljub temu porajajo pomisleki, ali so občine sposobne v sprejemljivem roku prevzeti in realizirati vse naloge iz zakona in ali obstajajo mehanizmi nadzora nad odločitvami občinskih svetov in županov. Šele čas bo pokazal, ali smo sposobni uveljaviti vse zahteve zakonodaje in ali gre v resnici za napredno in evropsko primerljivo prostorsko načrtovalsko normativno regulacijo, ki omogoča prostorski razvoj.

Nosilci urejanja prostora (sektorji) morajo pri razvoju dejavnosti spoštovati tako mednarodne dogovore (npr. promet) kot tudi posamezne usmeritve in akte EU (npr. kmetijstvo), hkrati pa voditi in usmerjati vizijo razvoja dejavnosti na državni ravni. Metodološko je vprašljivo, kako uveljaviti posamezne zahteve sektorjev v sklopu celostnega ali integralnega načrtovanja razvoja v prostoru in kako omogočiti izvedbo prek sektorjev, ne da bi kršili celovitost. V nadaljevanju pogledimo usmeritve EU za razvoj podeželja in kako se odraža ali se bo odražalo v prostorskem razvoju pri nas.

4. Usmeritve za razvoj podeželja v EU

Celotna politika in smernice za razvoj posameznih dejavnosti v EU slonijo na temeljnem dokumentu, imenovanem Agenda 2000. Tudi za razvoj kmetijstva in podeželja so podane smernice in usmeritve, ki so bile izdelane po predhodnih analizah stanja na tem področju. Agenda 2000 ima tri ključne usmeritve za razvoj. Te tri opredelitve iz omenjenega dokumenta (Schlagheck, 1999) so: **Krepitev kmetijstva in gozdarstva.** Pomembni ukrepi so podpiranje modernizacije kmetijskih gospodarstev kot tudi pridelovanje in trženje kakovostnih visokovrednih kmetijskih izdelkov. Ob tem se mora povečati rentabilnost kmetijskih gospodarstev s podpiranjem naselitve mladih kmetov in izboljšanjem regulacije predčasnih upokojitev. Ker je gozdarstvo neobhoden in potreben faktor podeželskega prostora, se uvajajo tudi ukrepi za podporo tej dejavnosti, kolikor je ekološko smiselna.

Izboljšanje konkurenčnosti podeželskih območij. Pomembna cilja teh ukrepov sta izboljšanje kakovosti življenja v podeželskih občinah in diverzifikacija novih dejavnosti. Tako se morajo skupaj ustvariti alternativni viri dohodkov in zaposlitvene možnosti za kmete in njihove družine kot tudi za podeželske občine.

Varstvo okolja in vzdrževanje podeželske dediščine. Agrarni okoljski ukrepi morajo podpirati okolju neškodljive pridelovalne postopke. Ti ukrepi predstavljajo edini obvezujoč element nove generacije programov za podeželski razvoj in so odločilni korak na poti za priznanje multifunkcionalne vloge kmetijstva. Po Agendi 2000 so še močnejše usmerjeni okoljski interesi, dosedanja izravnalna plačila, ki so jih doslej plačevali samo kmetom v manj razvitih območjih, bodo v prihodnje plačevali tudi v območjih, v katerih se mora kmetijstvo podrediti okoljsko specifičnim omejitvam.

Nekatere države, članice EU, kot je npr. ZR Nemčija (v nadaljevanju ZRN), so te usmeritve za razvoj podeželja in kmetijstva poimenovali kot nova politika EU za podeželski prostor (Schlagheck, 1999), ki v poenostavljeni interpretaciji vsebuje tri strateške cilje:

- povečanje konkurenčnosti evropskega kmetijstva z racionalizacijo in modernizacijo kmetijskih gospodarstev in predelovalnih obratov;
- celostni razvoj podeželskega prostora s podporo infrastrukturnih ukrepov, komunicacije in prenove vasi kot tudi z diverzifikacijo storitev, npr. turizem ali podeželska obrt;
- podpora večji okoljski sprejemljivosti, npr. opustitev obdelave in ekstenzivno obdelovanje.

Cilji razvoja podeželskega prostora in izvajanja skupne kmetijske politike izvirajo iz načel 39. člena pogodbe in iz direktive EU št. 1257/1999 (Thomas, 2002). Politika razvoja podeželskega prostora se usmerja k obnovi in dvigu konkurenčnosti podeželskih območij s ciljem ohranjanja in ustvarjanja delovnih mest ne le v zvezi s kmetijskim trgov, temveč na sploh v lokalnem gospodarstvu. Pospeševalni ukrepi pri razvoju podeželskega prostora so:

- izboljšanje strukture v kmetijskih obratih in na področju predelave in prodaje kmetijskih pridelkov;

- preusmeritev in nova usmeritev kmetijskih proizvodnih potencialov, uvajanje novih tehnologij in izboljšanje kakovosti proizvodnje;
- podpora neživilski proizvodnji;
- trajnostni razvoj gozda;
- diverzifikacija dejavnosti s ciljem razvoja komplementarnih ali alternativnih dejavnosti;
- ohranitev in krepitev nosilne socialne strukture v podeželskih območjih;
- razvoj gospodarskih dejavnosti ter ohranitev in ustvarjanje delovnih mest glede na boljše izrabo obstoječih lastnih potencialov;
- izboljšanje delovnih in življenjskih razmer;
- podpora visoki naravni vrednosti ter trajnostnemu in okolju prijaznemu kmetijstvu ter njuna ohranitev;
- odpravljanje razlik in podpora enakih možnosti moških in žensk, še posebno podpora akcijam, za katere dajejo pobudo ženske in jih tudi izpeljejo.

Okvirni ukrepi so konkretizirani v 33. členu direktive EU št. 1257 v poglavju IX »Podpora prilagajanju in razvoj podeželskih območij«, izvajajo pa jih na naslednjih področjih:

- melioracija tal;
- komasacija;
- izgradnja glavnih in dopolnilnih dejavnosti za kmetijske obrate;
- prodaja kakovostnih kmetijskih pridelkov;
- oprema s storitvami za temeljno oskrbo podeželskega prebivalstva in gospodarstva;
- prenova in razvoj vasi ter varstvo in ohranjanje podeželske kulturne dediščine;
- diverzifikacija dejavnosti na kmetijskem in obkmetijskem področju, da ustvarijo dodatne dohodkovne možnosti;
- gospodarjenje s kmetijskimi vodnimi viri;
- razvoj in izboljšanje infrastrukture za potrebe razvoja kmetijstva;
- podpora turizmu in obrti;
- varstvo okolja v povezavi s kmetijstvom in gozdarstvom, nega krajine in izboljšanje varstva živali;
- obnova kmetijskega pridelovalnega potenciala, poškodovanega po naravnih nesrečah, ter uvajanje primernih preventivnih instrumentov;
- tehnika financiranja.

Iz naštetih ukrepov je razvidno, da so nekateri med njimi pravzaprav ukrepi urejanja prostora oziroma urejanja zemljišč, ki imajo splošen pomen za razvoj posamezne sredine.

Ker pri urejanju zemljišč z namenom izboljšanja agrarne strukture in razvoja podeželja ni vedno potreben postopek agrarnih operacij, se je v svetu razvila dejavnost, ki jo lahko v slovenskem prevodu imenujemo »zemljiški menedžment« (ang. land management) (Magel, 2003). Za doseg zastavljenih ciljev v podeželskem prostoru se mora uveljaviti kakovostna zemljiška politika, ki obsega državne (ali občinske) ukrepe, z vplivom na obseg in kakovost rabe zemljišč ter promet z zemljišči, hkrati pa predstavljajo splošne okvirne pogoje ali posamezne intervencije. Cilj zemljiške politike je predvsem, da družba doseže po možnosti visoko raven na socialnem področju.

Praksa je pokazala, da so načrti za razvoj podeželja izvedljivi le, če imamo razvite ustrezne mehanizme za realizacijo, ki obsegajo tudi področje pridobivanja in urejanja zemljišč v podeželskem prostoru. Namen omenjenega zemljiškega menedžmenta za razvoj podeželja in izboljšanje agrarne strukture je (Kötter, 2001):

- namensko oblikovati in opremiti zemljišča;
- na novo urediti pravice in bremena, ki se nanašajo na zemljišča;
- urediti dostopnost do zemljišč privatnim lastnikom in podpreti privatizacijo;
- uresničevati celostne in sektorske načrte, ki se nanašajo na površine;
- rešiti konflikte rabe zemljišč z razrešitvijo in uskladitvijo interesov.

Predvsem ZR Nemčija ima za izboljšanje agrarne strukture in razvoj podeželja razvite instrumente, ki pripomorejo k razvoju zemljiškega menedžmenta, in sicer:

- agrarnostrukturno razvojno planiranje: celovit razvoj kmetijskega sektorja in razvoja podeželja – smernice, strategije in programi ukrepov;
- zakon o komasaciji: postopki urejanja zemljišč za razvoj podeželja;
- prenova in razvoj vasi: vasi kot samostojni bivalni, delovni, socialni in kulturni prostor v decentraliziranem poselitvenem sistemu;
- kmetijski uskladitveni zakon: določanje in preurejanje lastninskih razmerij v novih deželah.

V smislu izboljšanja agrarne strukture so se v državah EU razvili ustrezna zemljiška politika (angl. land policy, real estate policy) v podeželskem prostoru, prenova in razvoj vasi ter

urejanje zemljišč z metodami komasacije in drugimi metodami in pristopi. Različne metode dela in pristopi so se razvijali skozi daljše obdobje, kar pa ne pomeni, da nismo sposobni izvesti nalog, ki jih diktirajo EU in naše usmeritve pri razvoju podeželja in kmetijstva.

V zadnjih letih se je pomen urejanja zemljišč začel še dodatno spreminjati, predvsem zaradi agrarnih in okoljsopolitičnih razmer. Posamezne države so sprejele ustrezne smernice za urejanje in razvoj podeželskega prostora, reorganizirale ustrezne službe ter zagotovile finančna sredstva za realizacijo usmeritev EU in državnih smernic, ki jih moramo nemudoma izdelati. Uveljaviti se mora integralni pristop pri razvoju podeželja, ki zagotavlja na eni strani varovanje zanimivosti podeželskega prostora kot življenjskega in delovnega prostora s samostojnim pomenom ter kot naravnega, kulturnega in rekreacijskega prostora, po drugi strani pa se tako okrepijo medsebojni vplivi med mestom in podeželjem.

Za uresničitev teh usmeritev in uveljavitev trajnostnega razvoja podeželja bo potrebna politična volja na različnih ravneh (regija, občina, vas), treba bo razviti ustrezne instrumente za realizacijo idej idr. Trajnostni razvoj podeželja torej zahteva, da se vsi vključimo v načrtovanje prostora, saj je ta omejena dobrina, celostni razvoj pa pomeni omogočiti razvoj vsem dejavnostim v prostoru s sanacijskimi pristopi in z odpravljanjem nesoglasij. Zakonodaja ne nasprotuje vsem naštetim ciljem in ukrepom, eksplicitno pa tudi ne našteva vseh teh ukrepov, ki so sicer sektorske narave, pomenijo pa družbeni in prostorski razvoj podeželja. Postavlja se vprašanje, kako bomo vse te cilje in ukrepe realizirali po vstopu v EU.

5. Metode prostorskega načrtovanje podeželja

Zgraditi oziroma razviti je treba nove metode prostorskega načrtovanje podeželja ob upoštevanju usmeritev EU (skupna kmetijska politika, ki vključuje tudi razvoj podeželja), programov razvoja Republike Slovenije ter zakonodaje in vloge posameznih sektorjev. Kot je bilo že omenjeno, se v Agendi 2000 in z ustreznimi direktivami pripisujejo kmetijstvu kot gospodarski panogi večfunkcionalnost, trajnost in konkurenčnost. Kmetijstvo dobiva

nove naloge na področju nege, vzdrževanja in razvoja podeželskega prostora, vendar jih samo ni sposobno izvajati, saj naloge prese-gajo en sektor in so širšega družbenega značaja. To pomeni, da si mora kmetijstvo poiskati partnerski odnos z drugimi sektorji in nasprotno. Usmeritev je treba nujno vključiti v ustrezno metodologijo načrtovanja prostora, ki je Slovenija še nima izdelane.

Nadaljnja naloga je v podeželski prostor čim manj konfliktno umestiti nove funkcije in dejavnosti. To pa zahteva celovit oz. integralni pristop pri njegovem razvoju ob upoštevanju usmerjenega načrtovanja, dogovarjanje pri načrtovanju razvoja ter uvajanje planerskega in projektnege menedžmenta ter iskanje zveze med lokalnim in regionalnim.

Razvoj podeželja in razvoj kmetijstva, kot že omenjeno, dobiva v Evropi in pri nas vse več pomembnih družbenih ciljev, ki jih moramo upoštevati v prostorskem načrtovanju razvoja podeželja. Kmetijstvo je ob svoji produkcijski funkciji dobilo predvsem pomembno ekološko in družbeno funkcijo. K produkcijski funkciji štejemo danes med drugim tudi pridobivanje energije, surovin in zdravih živilskih izdelkov, ki se odražajo kot regionalne ustvarjene vrednosti, podpora investicijam na podeželju, zaposlovanju idr. Ekološka funkcija pa se kaže v negi kulturne krajine, v varovanju posameznih kulturnih znamenitosti, integralnem varstvu narave, zagotavljanju ekološkega prihodka, podpori regionalnim proizvodom itn. Družbena funkcija se kaže v zagotavljanju socialne kulture, ki se izraža v tradiciji in vaškem življenju, varstvu regionalne identitete in kot krepitev spoštovanja do vaške skupnosti itn. (Grabski-Kieron, 2002). Našteti so pomembni cilji in usmeritve, ki jih moramo vključiti v razvoj metod načrtovanja podeželskega prostora.

Ker se konkurenčnost evropskega kmetijstva odraža predvsem v povečani rasti posameznih kmetij, ki potrebujejo za razvoj ustrezne lokacijske razmere, ne da bi ob tem ovirale drugo vaško prebivalstvo, je nujno potrebno izdelati kriterije za lokacijo perspektivnih kmetij. Na ta problem opozarjata tako kmetijska kot tudi prostorsko-načrtovalska stroka. Izdelati bo treba ustrezna pravila za podrobnejše načrtovanje lokacij kmetij ter urejanje kmetijskih zemljišč perspektivnih in tudi drugih kmetij.

Čistih kmetij kakor tudi interesa za kmetovanje je vse manj. Podeželski prostor pridobiva na bivalni funkciji, zato je čedalje bolj zaznavna špekulacija s kmetijskimi zemljišči za nekmetske namene (predvsem za pozidavo) kakor tudi v smislu uveljavitve cilja diverzifikacije novih dejavnosti z odpiranjem novih delovnih mest. Nekontrolirani posegi v prostor in prevelika uporaba kmetijskih površin za nekmetske namene lahko pomenijo degradacijo kulturne krajine. Koncentracija in urbanizacija podeželja, propad stavbne dediščine in prazni objekti, ekstenziviranje površin idr. zahtevajo od oblasti in strokovnjakov povsem nove načrtovalske pristope v povezavi s trgov nepremičnin in z ustreznimi politiki poselitve. To je pomembna naloga v smislu ohranjanja in razvoja narodove identitete.

Problematisčne regije, ki kažejo neugodno starostno in poklicno strukturo prebivalstva, so praviloma posledica odpiranja delovnih mest v pretežno urbanih središčih, zato se mora spremeniti politika na področju urejanja prostora. Ta se lahko spremeni ob razvoju zanimivih in privlačnih projektov za regionalni razvoj v povezavi z razvojem podeželja. Parcialni in sektorski razvoj je že preživel, zato so nujni integralni pristopi na regionalni ravni ob spoštovanju lastnine in družinskega imetja, ki je temelj za razvoj v podeželskem prostoru. Iz tega izhaja cilj, da je treba iskati rešitve za razvoj in usmeritve politike formiranja lokalnih podeželskih središč ob ustrezni zemljiški in komunalni politiki in uvajanju kontrolirane gradnje pri podpori komasacijskih ter drugih metod za urejanje zemljišč.

Za uresničevanje zastavljene politike integralnega razvoja podeželskega prostora je tako treba razvijati instrumente zemljiške politike. Temeljijo naj na hkratnem izboljševanju lastninskoposestne strukture v kmetijskem pridelovalnem prostoru v povezavi z razvojem in preoblikovanjem vaških naselij, pridobivanju potrebnih površin za rekreacijo, ekoloških tamponskih con ipd.

Svojstven problem so ob strukturnih spremembah podeželja izpraznjeni objekti nekdanjih kmetij, ki predstavljajo vrednost ne le za lastnika, temveč tudi za družbo. Nadalje se postavlja vse več vprašanj, ali locirati nove kmetije na robu vasi ali alocirati zgolj gospodarska poslopja? Kaj potem s praznimi ob-

jekti v vasi? Ob to dilemo trčimo vsakokrat, ko se srečamo s propadom kmetije, ob trendu prehoda čistih kmetij v polkmetije, intenziviranja posameznih kmetij, dohodkovnih kombinacij na kmetijah in ob spremenjeni strukturi gospodarjenja na posamezni kmetiji. V državah EU poskušajo različno reševati te prostorske, socialne in ekonomske probleme. Ena od možnosti je, da območje kmetije spremenijo v stavbno zemljišče za novogradnje ali podrejo kmetijo in jo spremenijo v vaške zelene površine. Druga možnost je, da ostane v istih objektih, na isti lokaciji ali v dislociranih objektih polkmetija, lahko postane bivalna enota za nekmečko družino, lahko je namenjena za obrtno dejavnost, ali pa kombinacija bivanja in obrti v dislociranih gospodarskih objektih. Te možnosti na žalost prinašajo tudi številne probleme, kot so npr. motenje in onesnaženje iz obrti, omejitve pri širitvi, neprimerni ali preveliki objekti za bivanje nekmečkih družin (Weber, 2002). Ti problemi so stvarni in zahtevajo svojstven pristop pri prenovi in razvoju vasi. Prenova pa je možna zgolj v povezavi z instrumenti zemljiške politike.

6. Sklep

Po našem mnenju gre v Sloveniji za dokaj neuveljavljeno vrsto dela na področju prostorskega načrtovanja in razvoja podeželja. Niti dosedanja in ne nova prostorska zakonodaja ni posebej obdelala tega področja, v obdobju devetdesetih let prejšnjega stoletja pa so se uveljavljali tako nekateri proračunski viri sredstev kot viri sredstev iz posameznih skladov EU (npr. SAPARD) za razvoj in urejanje podeželja. Temu nista sledili ne sektorska in ne krovna zakonodaja o urejanju prostora, razvili nismo metodologije dela, čeprav so tuji eksperti ponudili pomoč. Zato nas na tem področju čaka še veliko dela.

Za države nekdanjega socializma je sploh znano, da je bilo planiranje sicer razvito, ni pa bilo instrumentov za realizacijo planov. V tem prispevku smo nakazovali problematiko in metodološke pristope pri urejanju podeželskega prostora, na vprašanje, ali naj obravnava podeželje integralno ali sektorsko načrtovanje, pa le nismo odgovorili. Odgovor bi moral biti kratek, oba. Treba je načrtovati razvoj in realizirati te razvojne usmeritve prek sektorjev.

Ob razvoju kmetijstva na podeželju moramo enakovredno obravnavati nekatere dejavnosti ter upoštevati ugotovitev, da brez dobrega kmetijstva ne bo razvoja turizma in drugih dejavnosti na podeželju. Torej je treba ob razvoju podeželja le prioriteten upoštevati zahteve in potrebe kmetijstva, hkrati pa ne zanemarjati drugih pomembnih funkcij (naselitev, rekreacija, ekologija, kakovostna krajina itn.). Metode načrtovanja podeželskega prostora, ki morajo izhajati iz kakovostnih sektorskih planov, vključujejo tudi prostorsko komponento.

Po opravljenih analizah, proučitvi posameznih sektorskih usmeritev ter predvsem usmeritev EU, nove zakonodaje in rešitev v razvitih evropskih državah bo treba razviti povsem novo metodologijo prostorskega načrtovanja oziroma planiranja podeželskega prostora v Sloveniji, ki se bo umestila v vsebinsko opredelitev aktov na občinski ravni. Ob tem moramo posodobiti posamezne sektorske zakone, ki obravnavajo posege v prostor, ne upoštevajo pa integralnega urejanja prostora in ne trajnostnega vidika urejanja (npr. zakon o kemijskih zemljiščih). Tudi nova prostorska zakonodaja ni posebej upoštevala specifičnosti urejanja podeželskega prostora, kot da dvomilijonski narod živi v velemestu in ne v približno 6.000 naseljih. Iz preteklosti in sosednjih držav bi se le morali česa naučiti. Krepitev demokracije se zazna v razvitih demokracijah zgolj in samo na lokalni ravni, torej pri oblikovanju svojega bivalnega okolja, to je pa možno takrat, ko je prostorska enota urejanja naselje (vas) in njegov funkcionalni prostor. Tega zakonodaja, dosedanja prostorska, ne nova in ne sektorska ne upošteva, je pa to ena izmed najbolj uveljavljenih metod načrtovanja razvoja podeželja v prostoru Evrope.

Če predstavlja naselje in njen funkcionalni prostor prostorsko enoto (npr. vaško skupnost), pomeni, da je pri tem treba upoštevati hierarhijo planskih dokumentov, vse lokalne in privatne interese v tem prostoru ter ustavno varovano pravico lastnine na nepremičninah. Potem vidimo, da ne gre zgolj za izvedbene akte na lokalni ravni, temveč se nam začnejo prepletati planska (strateška) in izvedbena raven. Nekatera zakonodaja evropskih držav je to začela obravnavati kot četrto raven načrtovanja prostora (poleg državnega, regionalnega in občinskega) ter ga prepustila sektorski zakonodaji oziroma za-

konodaji o urejanju zemljišč ob upoštevanju vseh potreb po zemljiščih (lokacijah) ne glede na raven načrtovanja. Večina držav izpelje naštetu v sklopu tako imenovanih integralnih komasacij in danes je komasacija pravzaprav skupek prostorsko-planskih, pravnih, organizacijskih, ekonomskih in tehničnih ukrepov. Izvaja jih država s ciljem izboljšanja naravnih, gospodarskih in ekoloških razmer za življenje in delo na podeželju z vključitvijo urejanja in preнове vaških naselij (Miladinović, 1997). Ukrep komasacije je v nekaterih državah skrajni ukrep za izvedbo ustreznih ciljev zemljiške in razvojne politike, zato ta dela vodijo skrajno pazljivo in demokratično. Zato da bomo to dosegli tudi sami, bomo morali spremeniti stvari v zakonodajnem, finančnem, organizacijskem, tehničnem in pravnem smislu.

Nekateri strokovnjaki trdijo, da nas na poti v Evropo čaka še veliko nalog. Tudi naloge, predstavljene v tem prispevku, niso enostavne in lahko bi jih hitreje realizirali, če bi bilo več posluha po strokovnem in znanstvenem pristopu in več dialoga med snovalci posameznih sektorskih in integralnih politik. Vrtičkarstvo je sicer dobra zadeva za posameznika, a slaba za skupnost.

Doc. dr. Anton Prosen, univ. dipl. geod. kom. inž.,
Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in
geodezijo, Katedra za prostorsko planiranje
E-pošta: aprosen@fgg.uni-lj.si

Viri in literatura

- Böckerman, D. (1999): *Theorie der Raumplanung*. R. Oldenburg Verlag München Wien.
- Čepič, Z. (1995): *Agrarna reforma in kolonizacija v Sloveniji (1945-1948)*. Založba Obzorja Maribor.
- Erjavec, E., Rednak, M., Volk, T. in dr. (1997): *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. Ljubljana. ČZP Kmečki glas.
- Grabski-Kieron, U. (2002): *Funktionswandel der Landwirtschaft – Neue Impulse für die ländliche Raumentwicklung? Raumordnung und landwirtschaftlicher Strukturwandel* (Hrsg. Gerlind Weber), IRUB, Wien.
- Kovačič, M. (1995): *Socio-ekonomska in velikostna struktura kmetij v Sloveniji v obdobju 1981-1991*. Ljubljana, Biotehniška fakulteta.
- Kötter, T. (2001): *Bodenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion*. Referat na 3. Münchenskih dnevih urejanja zemljišč in razvoja podeželja (zbornik posveta), München 19-20.3.2001.
- Krtalić, V. (2000): *Uređenje građevnog zemljišta*. Biblioteka *Uređenje prostora*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, Zagreb.

- Magel, H. (2003): Landmanagement – Die neue Herausforderung an Bodenordnung und Landentwicklung. *Flächmanagement und Bodenordnung*, 1/2003.
- Mušič, M. (1947): Obnova slovenske vasi. Mohorjeva družba, Celje.
- Mušič, V. B. (1975): Članek v reviji *Prostor*, št. 2/1975 (Odgovori na vprašanja v zvezi z novim družbenim planiranjem). Ljubljana.
- Ravnikar, E. (1950): Problemi arhitekture in urbanizma v LR Sloveniji. Prvo posvetovanje arhitektov FLRJ, Dubrovnik.
- Ogrin, D. (1976): Razpotja naše krajine, Slovenija – naše okolje. MK, Ljubljana (več avtorjev).
- Prosen, A. (1987): Planiranje podeželskega prostora. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana.
- Schlagheck, H. (1999): Integrierte Konzepte für ein nachhaltige Entwicklung ländlicher Raum und ihrer Dörfer in Deutschland. *Zukunft in ländlichen Raum gemeinsam gestalten* (1999). Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B – Flurbereinigung, Landwirtschaftsverlag GmbH, Muenster-Hiltrup.
- Sedlar, S. (1961): Urbanizem na podeželju. Arhitekt št. 1, Ljubljana.
- Spatial Planning in Practice* (1994). Ministry of Environment and Energy, Denmark.
- Stritar, A. (1990): Krajina, krajinski sistemi; Raba in varstvo tal. Partizanska knjiga, Ljubljana.
- Thomas, J. (2002): Ländliche Entwicklung – nationale Strukturförderung in europäischen Kontext. *ZFV*, št. 2/2002, str. 71-81.
- Weber, G. (2002): Die Steuerung der Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude – eine Herausforderung für die Raumplanung. *Raumordnung und landwirtschaftlicher Strukturwandel* (Hrsg. Gerlind Weber), IRUB, Wien.
- Zakon o temeljnih sistema družbenega planiranja in o družbenem planu Jugoslavije (Uradni list SFRJ, št. 6/76).
- Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št.110/2002).
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 59/1996 z dne 25.10.1996).
- Zakon o uporabi zemljišč za gradbene namene (Uradni list LRS, št. 13/56).
- Zakon o urbanističnih projektih (Uradni list LRS, št. 22/58).
- Zakon o urbanističnem planiranju (Uradni list SRS, št. 16/74).
- Zakon o regionalnem prostorskem planiranju (Uradni list SRS, št. 16/74).
- Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št.110/2002).
- Zbirka stranih zakona o urbanizmu i prostornom uređenju (1969). Službeni list SFRJ, Beograd.
- Zvezna temeljna uredba o generalnem urbanističnem planu (Uradni list SFRJ, št. 78/49).