

---

Prostorsko planiranje v sistemu družbenega planiranja- kam smo zašli in kako naprej

Author(s): Katja Repič-Vogeljik

Source: *Urbani Izziv*, No. 10, Ob 30. letnici! (december 1989), pp. 17-20

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179843>

Accessed: 24-08-2018 11:00 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](mailto: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*

Katja Repič-Vogelnik

## Prostorsko planiranje v sistemu družbenega planiranja-

### kam smo zašli in kako naprej

*Analize stanja na področju urejanja in gospodarjenja s prostorom, ki so bile izdelane v zadnjih letih v različnih okoljih, vodijo do enotnega zaključka: SSedanji sistem (prostorskega) planiranja in načrtovanja ne daje žlžnih rezultatov., kar zastruje problematiko na področju gospodarjenja s prostorom - na eni strani v obliki neprimerne rabe, preobrazbe in degradacije prostora, na drugi pa v obliki dolgotrajnih postopkov pridobivanja, opremljanja in dodajanja zemljišč.*

V vsesplošnih kritikah neučinkovitosti našega planiranja se - poleg pripomb na prezahteven in pretog sistem planiranja, pomanjkanje metodoloških navodil, prostorskih evidenc, nedorečenega sistema financiranja izdelave planov - večkrat kritizira vloga republiških organov in organizacij ter usposobljenost strokovnih delavcev, ki sodelujejo pri pripravi in uresničevanju planov.

Urbanistični inštitut SR Slovenije je ena od strokovnih organizacij, ki že vrsto let sodeluje s posameznimi občinami pri pripravi planskih aktov. Zato je morda zanimivo osvetliti tudi naše poglede na pogoje in možnosti strokovnega dela, kakor tudi ovrednotiti učinkovitost in smiselnost opravljenega dela v procesu družbenega planiranja.

### **Pot, ki smo jo prehodili**

Za prikaz zaokrožene celote se moramo vrniti v "prelomno" leto 1978, ko je Skupščina SR Slovenije sprejela odlok o uvedbi obveznih priprav prostorskih planov, ki naj bi nadomestili urbanistične programe družbenopolitičnih skupnosti. Delo pri teh prvih prostorskih planih, ki je sovpadalo z obdobjem uvajanja novega sistema samoupravnega družbenega planiranja, je prehitelo zakonsko urejenost in dorečenost na tem področju.

Pri pripravi prostorskega plana smo se z delom prilagajali spreminjajočim se

predpisom in ob pomanjkanju ustreznih enotnih navodil dograjevali metodo in vsebino dela glede na dejanske možnosti in potrebe v občinah.

Akcija priprave prostorskih planov se je pričela z veliko vnemo na vseh ravneh, končala pa se je skoraj neopazno:

- marca 1978 je bil sprejet odlok o uvedbi obveznih priprav prostorskih planov, ki je obvezoval DPS v SR Sloveniji, da do decembra 1979 sprejmejo prostorske plane;

- leta 1979 je bila sprejeta odločitev, da se prostorski plani pripravljajo sočasno z družbenimi plani za obdobje 1981-1985 in sprejmejo do decembra 1980;

- januarja 1980 je bil sprejet zakon o sistemu družbenega planiranja in družbenem planu SR Slovenije (Ur.list SRS, št. 1/80), na osnovi katerega prostorski plan ne obstaja več kot samostojni dokument, temveč je sestavni del dolgoročnega plana

(le-te naj bi občine sprejele leta 1983).

Akcija priprave prostorskih planov se je zaključila z informacijo Republiškega komiteja za družbeno planiranje, da je mogoče sprejeti izdelane osnutke prostorskih planov kot prostorski del družbenih planov za obdobje 1981-1985.



Naslednja akcija - po sprejetju družbenih planov za obdobje 1981-1985 - je bila vsesplošna priprava dolgoročnih planov.

Odlok o pripravi dolgoročnih planov je Skupščina SR Slovenije sprejela že leta 1978, vendar ga je leta 1980 dopolnila s tem, da vključuje plan tudi prostorski vidik planiranja.

Ponovila se je situacija iz leta 1978: delo pri pripravi planov je ponovno prehitelo zakone in predpise. Podrobnejša določila v zvezi s pripravo prostorskih sestavin dolgoročnih planov so bila predmet zakona o urejanju prostora, ki je bil takrat šele v pripravi. Prav tako niso bili pravočasno izdelani metodološki pripomočki.\*

Tudi planerska mrzlica je pod vplivom predhodnih izkušenj z nesojenimi prostorskimi plani močno popustila. Večina nosilcev planiranja ni imela primernih strokovnih služb za pripravo strokovnih podlag in tudi ne sredstev za njihovo izdelavo.

Prav, ko je strokovno delo zaživelo in, ko smo nekako uspeli uskladiti kaj in kdaj se od koga pričakuje v procesu priprave plana, je leta 1982 prišlo do Zakona o varovanju kmetijskih zemljišč pred spremembo namembnosti. Vse planske aktivnosti so zastale; kmetijske zemljiške skupnosti so mrzlično preverjale I. območja kmetijskih zemljišč, ostali uporabniki prostora pa so pretežno brez uspeha dokazovali, da nimajo alternativnih možnosti razvoja na zemljiščih slabše kakovosti. O kvaliteti rezultatov tega dela ni potrebno izgubljati besed.

Maja 1984 je bil sprejet zakon o urejanju prostora, aprila 1985 pa še Navodila o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih

sestavin planskih aktov občin. Občine, ki so pripravljale dolgoročne plane skladno s sprejetimi odloki, so imele v tem času že osnutke planov, ki smo jih seveda morali uskladiti z novimi zakonskimi navodili in določili.

Zaradi vseh navedenih okoliščin se je priprava dolgoročnih planov močno podaljšala. Zaključevanje srednjeročnega obdobja 1981-1985, je pogojevalo pospešeno sočasno pripravo in sprejetje dolgoročnih planov in družbenih planov za obdobje 1986-1990.

Ponovni val razburjenja je povzročilo ugotavljanje usklajenosti dolgoročnih planov občin z obveznimi izhodišči za pripravo srednjeročnih planov iz republiškega dolgoročnega plana.

Temu, da so bili plani kar po vrsti neuskklajeni, se pravzaprav sploh ne smemo močno čuditi če pomislimo, da je bila podlaga za ugotavljanje usklajenosti kartografski del republiškega plana sestavljenka planov, ki niso bili usklajeni niti med seboj niti - razen izjem - niso bili usklajevani interesi v območjih prizadetih občin. Občine pa pretežno niso bile seznanjene z vsemi obveznimi izhodišči na svojem območju.

Veliko "neuskklajenosti" je bilo ugotovljenih na račun preveč podrobno izdelanih občinskih planov. To je veljalo za področja, kjer so nosilci planiranja kot svoj "plan" predložili le obstoječe stanje, občina pa je načrtovala določen razvoj, kar je (po "tolmačih" sistema planiranja) nedopusten preudic za nosilce planiranja. Najbolj pogosti problemi so nastali v zvezi z obveznim izhodiščem - I. območjem kmetijskih zemljišč. Izkazalo se je namreč, da številne kmetijske zemljiške skupnosti niso izpeljale na republiški ravni formalnih postopkov uveljavljanja na svojih skupščinah

---

\*Prvo tovrstno gradivo je za prostorske sestavine plana pripravil Zavod SR Slovenije za družbeno planiranje - sektor za prostorski razvoj in sicer "Strokovno priporočilo za metodološko poenotenje dolgoročnih planov za obdobje 1986-2000". Predlog gradiva je bil dostavljen občinam 16.7.1987 kot priporočilo za dopolnjevanje dolgoročnih planov. Sledilo je še nekaj dopolnjenih delovnih gradiv (spreminjala so se obvezna izhodišča, terminologija, planski elementi), končno gradivo pa je dostavil Republiški komite za družbeno planiranje občinam 25.10.1988 s priporočilom, da ga smiselno uporabljajo pri spremembah dolgoročnega in srednjeročnega plana.

sprejetih sprememb 1.območja kmetijskih zemljišč. Tako so bile v občinske plane vključene, sicer sprejete spremembe, ki niso bile predhodno verificirane tudi na ravni republike in zato neveljavne, dolgoročni plani pa neusklajeni z obveznimi izhodišči iz republiškega plana.

Za te in druge primere neusklajenosti, kjer je bilo nesporno, da so prikazi v občinskih planih sicer pravilni, vendar različni od republiških, so občine dobile navodilo, da do nadaljnjega dopolnijo svoje plane s podatki iz republiškega plana (tudi ko je šlo za napake v tem planu), ob prvem postopku spremembe republiškega plana pa lahko uveljavljajo potrebne spremembe. Po sprejetju sprememb republiškega plana bodo lahko z njim uskladile tudi svoje plane oziroma delegatom predložile ponovno v potrditev enkrat že sprejete planske elemente.

Ob izdelavi sprememb republiškega dolgoročnega plana in družbenega plana za obdobje 1986-1990, ki jih je Skupščina SR Slovenije sprejela februarja oziroma maja 1989, moramo priznati kot bistven napredek pridobitev kartografskega dela planov vseh nosilcev planiranja na ravni republike. Po sprejetju sprememb republiškega dolgoročnega plana so občine dobile obvestilo Republiškega komiteja za družbeno planiranje, da so vsa obvezna izhodišča v kartografski obliki dostopna pri nosilcih planiranja na ravni SRS, s priporočilom, da občine le-te čim prej prevzamejo v svoje plane. Za usklajevanje planiranih posegov v prostor na ravni občine (razen častnih izjem) nosilci planiranja na ravni republike očitno ne čutijo potreb.

In tako smo prispeli do ponovnega preverjanja usklajenosti spremenjenih in dopoljenih dolgoročnih planov občin z republiškim planom.

Tokrat smo že bolj obvladali sistem našega usklajevanja planov: prerisati prikaze iz republiškega plana, tudi če ne ustrezajo stanju v občini, pozabiti na strokovno ugotovljene in usklajene rešitve, o katerih ne razmišljajo republiški

nosilci planiranja in jih črtati iz plana, poenotiti legende (kar naj bi načeloma bil pozitiven premik v naši planerski praksi, vendar poenoteno z vsebino pripadajoče karte že v fazi priprave plana ...) itd. In vse samo zato, da bo občina končno imela veljavni dolgoročni plan kot podlago za sprejetje srednjeročnega plana in prostorskih izvedbenih aktov.

Zaradi vsega navedenega je popolnoma razumljivo in upravičeno negotovanje predstavnikov občinskih skupščin, ki morajo vlagati nova in nova sredstva v pretežno formalne spremembe planov, ki ne prispevajo kvaliteti planskih rešitev (prej jo siromašijo), voditi razprave in pojasnjevati delegatom probleme, ki jih le-ti ne morejo več dojemati.

Kljub večletnemu več ali manj kontinuiranemu procesu strokovnega dela ter pripravi dolgoročnih in srednjeročnih planov vlada v celotni republiki praktično brezpravno stanje, saj je medresorska komisija ugotovila usklajenost z obveznimi izhodišči republiškega dolgoročnega plana, dopoljenega februarja 1989 le za nekaj dolgoročnih planov občin, ugotovitve o usklajenosti družbenega plana z republiškim družbenim planom za obdobje 1986-1990 pa - kolikor mi je znano - nima trenutno nobena občina.

## ***Kam smo zašli***

Kratek pogled na naše delo v tem predstavljenem preteklem obdobju

lahko zaključimo z naslednjimi ugotovitvami:

- sistem planiranja je prezahteven, preveč se osredotoča na postopke priprave, usklajevanja in sprejemanja planov, nezmožen je hitrega prilagajanja spremenjenim družbenim, gospodarskim in drugim razmeram;

- v okviru tega vseobsežnega in detajlnega planiranja, usklajevanja in prilagajanja planskih elementov različnim zahtevam zvedenijo ključna razvojna vprašanja in interesi, ki so lahko odločilni za uresničevanje planskih ciljev družbe; še posebej pa zvedenijo rezultati



strokovnega dela in dolgoročne usmeritve, ki so temeljile na njih;

- usklajevanje razvoja v prostoru je še vedno podrejeno sektorskim interesom in zaradi njenemu obravnavanju prostorske problematike in mnogokrat ne vodi do ustreznih rešitev.

"Tolmači" sistema samoupravnega planiranja vse preveč poudarjajo vlogo odločanja nosilcev planiranja, medtem ko so rezultati širših strokovnih presoj neobvezni in kot taki lahko tudi neupoštevani v primeru argumentov določenega sektorja, ki temeljijo običajno na ožjih ekonomskih interesih ali pa na političnih odločitvah;

V naši planerski praksi je še vse preveč prisotna miselnost, da temelji prostorsko planiranje na usklajevanju interesov enakopravnih uporabnikov prostora in da je cilj tega planiranja omogočiti tem uporabnikom oblast nad njim pripadajočim delčkom prostora.

- Prav gotovo pa se uveljavljen sistem planiranja ni izkazal kot učinkovito sredstvo za uresničevanje politike izgradnje mest in naselij; kontinuiteta izgradnje in kreativno prispevanje stroke v procesu graditeljstva se je razblinilo v postopkih usklajevanja parcialnih interesov.

### ***In kako naprej***

Pred nami je priprava srednjeročnega plana za obdobje 1991-1995 in istočasno ponovna situacija prehitevanja zakonske urejenosti - priprave novega zakona o sistemu planiranja ter istočasno prizadevanj za celovito vsebinsko in s tem povezano tudi normativno preureditvijo sistema družbenega planiranja.

Ni pričakovati, da bi v kratkem času, ki je na razpolago, lahko sprejeli vse nove zakone in dopolnitve sedanjih, zato se strinjam s predlogom Republiškega komiteja za varstvo okolja in urejanje prostora o možnih začasnih spremembah na področju planiranja za racionalnejšo pripravo srednjeročnih planov in z razmišljanji o celoviti preureditvi sistema prostorskega planiranja.

V skupnem interesu je, da bodočasna določila pravočasno pripravljena in, da

bodo upoštevala vse ali pa vsaj čim več slabih izkušenj dosedanje priprave in sprejemanja planov ter tudi vprašanje smiselnosti sedanjega načina dela medresorske komisije oziroma formalnega usklajevanja planov.

Ob nujnosti bistveno krajših postopkov in možnosti učinkovitega prilagajanja plana dejanskim potrebam pa ne smemo pozabiti na dejstvo, da je uspešno usmerjanje prostorskega razvoja lahko le rezultat sinteze znanja o celoviti problematiki razvoja v prostoru. Zagotovitev pogojev za kvalitetno usklajevanje in sprejemanje odločitev o razvoju v prostoru pa zahteva permanentno, sistematično raziskovalno in strokovno delo, izobraževanje strokovnih kadrov in najširše javnosti.

Potrebno je jasno opredeliti pristojnosti in odgovornosti strokovnih organizacij ter odnos najširše družbe do strokovnih rešitev. Ne nazadnje želimo poudariti nujnost večjega upoštevanja rezultatov interdisciplinarnega strokovnega dela v procesih usklajevanja in odločanja o posegih v prostor - na vseh ravneh.