
Instrumenti uresničevanja občinskih prostorskih dokumentov: primer občine Novo mesto

Author(s): Jože DEKLEVA and Darja PLANTAN

Source: *Urbani Izziv*, No. 30/31, Pogledi na prostor / Views on Space (Maj 1997), pp. 68-74

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44180708>

Accessed: 22-02-2025 11:17 UTC

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

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



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (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*

segom (npr. vloga za prostorsko informacijo, vloga za pripravo lokacijske dokumentacije, priglasitev del) registrirajo poseg s pomočjo elektronskega obrazca;

- Elektronski obrazec bi bil enoten za vso državo in nanj oziroma na enotno številko posega se bi skliceval v okviru izvajanja celotnega lokacijskega postopka (npr. izdaja lokacijskega / gradbenega dovoljenja);
- Elektronski obrazec bi bil zatem posredovan v računalniško omrežje za prenos podatkov, preko katerega bi bili ti podatki dostopni tudi ostalim udeležencem v lokacijskem postopku (npr. sektorjem ob izdaji soglasja, inšpekciji, nadzoru nad občinskimi plani), deloma lahko tudi vsej javnosti.

Predlagamo, da obrazec vsebuje naslednje elemente:

- investitor (ime, naslov, vrsta)
- lokacija posega (naslov, parcela, geokoda)
- opis stanja pred posegom (parcels in grajeni prostor, vrsta uporabe, površina)
- opis posega (vrsta, vrsta uporabe po posegu, površine)
- vrsta registracije

Uporaba sistema za nadzor na državni ravni:

- sproten in sistematičen pregled stanja o nameranih posegih v prostor in s tem uporaba podatkov v analitične namene
- možnost pravočasne intervencije v primeru kršitev
- neposreden nadzor izvajanja občinskih prostorskih planov

Franc J. Zakrajšek, dipl. inž. mat., Urbanistični inštitut, Ljubljana

Opomba

- * Okvir predloga je razviden iz raziskav Urbanističnega inštituta RS, Vsebine urbanističnih dokumentov na izvedbeni ravni (tematski sklop: Predlog postopka in vsebine dokumentov pri izdaji prostorskega dovoljenja); Razvoj sistema nadzora nad občinskimi prostorskimi plani (poglavje Predlog dodatnega sistema nadzora: Neposreden nadzor nad občinskimi prostorskimi plani).

Jože DEKLEVA
Darja PLANTAN

Instrumenti uresničevanja občinskih prostorskih dokumentov: primer občine Novo mesto

Občine s prostorskimi dokumenti uresničujejo javne interese. Uresničevanje javnih interesov je vsekako povezano z omejevanjem lastninskih pravic. Lastništvo nad zemljiščem ne daje lastniku tudi pravice do graditve. Občina je pristojna, da presodi skladnost namena z javnimi interesi, ki so sankcionirani v različnih prostorskih dokumentih. Družbena lastnina na stavbnih zemljiščih v ureditvenem območju naselja je – z vsemi problemi, ki jih poznamo – v preteklosti omogočala uresničevanje javnih interesov in vsega, kar se je za tem skrivalo. V Sloveniji še ni zaključen proces preoblikovanja družbene lastnine. Kaže, da bo še posebej težaven ravno pri določanju lastnikov in njihovih pravic na mestnih oziroma stavbnih zemljiščih.

V želji, da bi čim hitreje presegli družbenolastninski sistem se pogosto absolutizira lastninsko pravico. Zakoni, sprejeti v takšnem družbenem ozračju, ki ga dodatno pregrevajo zahteve po popravljanju krivic, so neuravnoteženi in enostranski. Občine imajo vedno manj možnosti za uresničevanje javnih interesov oziroma prostorskih dokumentov, ker se krčijo osnove za omejevanje lastninskih pravic na zemljiščih. Občine tako sicer lahko sprejemajo prostorske dokumente. Možnosti, da bodo te plane tudi uresničile, pa so majhni.

Marija Krisper Kramberger, sodnica Vrhovnega sodišča, ugotavlja (1997:8) "Lastninska pravica se danes v teoriji in praksi obravnava na dveh nivojih: ¹ kot človekova pravica v povezavi z drugimi človekovimi pravicami in ² kot premoženjska pravica med pravicami, ki urejajo gospodarska in socialna razmerja. Kot človekova pravica zahteva absolutno varstvo, ki je omejeno le s posegom v pravice drugega. Kot premoženjska pravica pa uživa varstvo, ki je omejeno z njeno gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo. Vprašanje je, kako najti ravnotežje med njima." To vprašanje se še posebej zaostri v prostoru, kjer se praviloma različni interesi izključujejo.

Slovenija se danes uvršča v sam evropski in verjetno tudi svetovni vrh po deležu stanovanjskega sklada v zasebni lasti. Mogoče bo to ob zaključku tranzicije lahko ugotovili tudi za druge elemente urbane fizične strukture in bo šele to izhodišče za novo iskanje ravnotežja med zasebno in javno lastnino oziroma zasebnimi in javnimi interesi.

V nadaljevanju podajamo zaključke študije, ki smo jo pripravili v okviru urbanistične delavnice Novo mesto 15. in 16. 11. 1996. Problemi in rešitve, ki jih predlagamo seveda odražajo razmere na tem teritoriju, vendar se razmere v drugih občinah bistveno ne razlikujejo od novomeških.

Uvodoma povzemamo osnovne ugotovitve o okoliščinah, v katerih se sprejema urbanistična zasnova Novega mesta in ki vplivajo na učinkovitost občine pri uresničevanju prostorske politike.

Po zakonu o lokalni samoupravi so občine pristojne za urejanje prostora skladno s sprejetimi občinskimi prostorskimi plani in ob upoštevanju predhodno usklajenih interesov širše skupnosti. Če na prostorski razvoj občine ne bi vplivali tudi drugi dejavniki, bi bilo uresničevanje urbanistične zasnove izključno predmet občinskih odločitev. Občina sicer ima pomembno vlogo pri uresničevanju občin-

skih planov, vendar – kot to potrjujejo izkušnje – občine na prostorski razvoj vplivajo vzporedno z drugimi, npr. ekonomskimi dejavniki, kot je cena zemljišča, lastninska struktura zemljišč, višina komunalnih in drugih prispevkov.

Po osamosvojitvi sta Državni zbor in Ustavno sodišče sprejela več odločitev, ki zmanjšujejo možnosti občine, da razvoj poselitve usmerja skladno s plani. Problemi, ki omejujejo občino Novo mesto pri uresničevanju prostorskih planov in na katere občina ne more bistveno vplivati, so prisotni tudi v drugih občinah. Čeprav je naša naloga opozoriti na instrumente uresničevanja planov, ki so še vedno v veljavi in torej občini dostopni, bomo definirali tudi probleme, ki jih občine brez sprememb veljavnega zakonodajnega sistema ne morejo učinkovito rešiti. Slednje smo storili tudi zato, da bi odprli razpravo o odprtih vprašanjih prostorskega planiranja v nastajajočih razmerah tržnega gospodarstva in vzpodbudili predstavnike Mestne občine Novo mesto, da predloge o dopolnitvah zakonodaje v sodelovanju z drugimi občinami posredujejo pristojnim republiškim organom.

Nekatere probleme v zvezi z uresničevanjem prostorskih planov pa lahko odpravi ali vsaj omili občina sama in slednjim smo v poročilu posvetili največ pozornosti. Občine se tudi najbolj zanimajo za pospešeno urejanje razmer, ker v zadnji instanci same prevzemajo posledice nenadzorovanega prostorskega razvoja.

Evropska stvarnost in lokalne razmere

Zaradi lažjega razumevanja specifičnosti razmer v občini Novo mesto oziroma v Sloveniji v poročilu navajamo tudi rezultate primerjalne analize o razširjenosti oziroma uveljavljenosti instrumentov za uresničevanje prostorskih planov med Slovenijo in nekaterimi državami Evropske unije. Primerjava s temi državami nas navaja k zaključku,

da so razlike med razmerami v Sloveniji in državami Zahodne Evrope pomembne. Razlike niso zanemarljive tudi na drugih področjih, ki vplivajo na finančno, institucionalno in organizacijsko sposobnost občin za usmerjanje poselitve. Primerjave močno otežuje pomanjkanje sistematičnih podatkov za Slovenijo, zato se moramo omejiti na nekaj primerov, ki vsaj deloma osvetljujejo dejansko stanje:

- Za usmerjanje razvoja poselitve so poleg upravnih instrumentov potrebni tudi ustrezni finančni instrumenti, s katerimi lahko občina stimulira oziroma destimulira nosilce prostorskih posegov pri njihovih lokacijskih odločitvah. Med slednjimi so pomembne tudi finančne spodbude za zmanjševanje regionalnih razlik, ki občinam omogočajo usmerjanje razvoja v načrtovana območja poselitve. Leta 1993 so bile regionalne razvojne spodbude v Sloveniji od 4- do 6-krat manjše kot v Grčiji, na Irskem in Portugalskem. Predpostavljamo, da so zaradi tega občine v Slovenije razpolagale z manjšimi finančnimi sredstvi in torej imele tudi slabše možnosti za uresničevanje občinskih prostorskih strategij. Podobne ugotovitve veljajo za razmere na drugih področjih kot je npr. stanovanjska gradnja, komunalna infrastruktura itd., ki pomembno vplivajo na sposobnost občine za uresničevanje prostorskih planov.

- Razvoj motorizacije je v vseh državah EU omogočil precejšnjemu delu prebivalcev, da živi v enodružinskih hišah v obmestju, kar je seveda povzročilo naglo fizično rast naselij. Podobni procesi so značilni tudi za Novo mesto, kjer se je slabo nadzorovani razvoj suburbanizacije odrazil v disperznem poseljevanju prostora. Gostota prebivalstva v sponatanih naseljih ne presega 30 prebivalcev na hektar, kar je vsaj trikrat nižje od gostote, ki omogoča ekonomičen razvoj infrastrukturnih omrežij (100 prebivalcev na hektar(1)). Države z nadzorovanim razvojem poselitve, v katerih občine razpolagajo

z upravnimi in finančnimi instrumenti, so v desetletju 1961 – 71 za vsak procent rasti prebivalstva zabeležile naslednje procente rasti poselitvenih površin (2): Nizozemska 0,69; Danska 0,99; Francija 1,00; Belgija 1,07. Na osnovi vzorčnih primerov ocenjujemo, da je Slovenija v približno enakem obdobju intenzivne industrializacije za vsak odstotek rasti prebivalstva porabila najmanj 3,73 procenta poselitvenih površin³ oziroma v povprečju približno trikrat več poselitvenih površin od nekaterih držav članic EU kljub temu, da se Slovenija, skupaj z ostalimi alpskimi državami, uvršča med države z najskromnejšim poselitvenim potencialom. Če bi razpolagali z ustreznimi časovnimi serijami podatkov, bi verjetno ugotovili, da Novo mesto prednjači med slovenskimi mesti po obsegu razpršene oziroma nenadzorovane poselitve. Delež stanovanjske graditve v zasebnem sektorju je v Sloveniji leta 1993 dosegel rekordnih 90 odstotkov stanovanjske gradnje in, ker je ta vrsta gradnje najmočnejše zastopana v razpršeni poselitvi, se – kljub zmanjšani dinamični gospodarske rasti – po vsej verjetnosti proces razpršene poselitve nadaljuje. Zaradi pomanjkljivih podatkovnih osnov bomo dejanske razmere lahko ocenili ob naslednjem popisu prebivalstva leta 2001.

- V državah EU občine za uresničevanje prostorskih planov praviloma razpolagajo s 24 instrumenti. Iz pregleda instrumentov, ki je objavljen na koncu prispevka, je razvidno, da v Sloveniji obstajajo ustrezne pravne osnove za 4 instrumente (dovolenje za prostorski poseg, sporazumno spreminjanje lastninskih razmerij, finančne subvencije in zemljiški sklad), za 9 navedenih instrumentov ne obstajajo pravne podlage (parcelacijsko dovoljenje, začasna prepoved gradnje in parcelacije, predkupna pravica, obvezna zložba, posebni davki, medobčinske zveze z davčnimi pristojnostmi, programi sanacije in razvoja po-

sebnih območij, programi gospodarjenja z mestnimi zemljišči in posredna regulacija trga), za preostalih 11 instrumentov pa obstajajo le delne pravne podlage (npr. dopustne rabe zemljišč po območjih, prostorski predpisi, razlastitev, komasacija, hipotekarni krediti itd). Drugi ocenjevalci bi verjetno lahko prišli tudi do drugačnega rezultata, kar pa ne bi bistveno spremenilo našega vtisa, da so razmere v Sloveniji povsem neprimerljive z razmerami v državah članicah EU.

- Razpršena poselitve ni problematična samo zato, ker ekstenzivno koristi – za Slovenijo izredno omejeni – potencialno poselitveni prostor, temveč tudi zato, ker so stroški naknadnega opremljanja s komunalno infrastrukturo previsoki in zato obsežna območja nimajo nadzorovanega odvajanja odpadnih vod. Z izjemo nekaterih mediteranskih držav članic EU, so praviloma v ostalih državah EU vsa stanovanja, ki so priključena na vodovod, priključena tudi na kanalizacijo. Medtem ko so v Sloveniji skoraj vsa stanovanja priključena na vodovod, ocenjujemo, da je na kanalizacijo priključenih le 55 odstotkov stanovanj, kar je primerljivo s Portugalsko, Grčijo in drugimi mediteranskimi državami z neučinkovitim prostorskim nadzorom ⁴

Razkorak med Slovenijo in državami EU je torej glede učinkovitosti koriščenja potencialnega poselitvenega prostora pomemben. Države z desetkrat višjim BDP na prebivalca od Slovenije varčneje gospodarijo s prostorom od Slovenije in dejansko ne poznajo več nenadzorovanega poseljevanja.

Zato avtorji urbanistične zasnove Novega mesta ⁵ pravilno izhajajo iz načela ... "da je potrebno stanovanja, proizvodne in druge objekte, namenjene kulturi, izobraževanju, športu, trgovini ipd., graditi v strnjenih naseljih..." in tako preprečevati nadaljnje disperzno poseljevanje prostora.

Vprašanje, na katerega bomo skušali odgovoriti, je torej: kako v

danih pogojih preseči zakoreninjene težnje po gradnji zunaj območij, predvidenih za strnjeno pozidavo.

Zakonske omejitve in možnosti

Po osamosvojitvi je bilo sprejetih več zakonov, ki niso pozitivno vplivali na možnosti občine za usmerjene poselitve in potrjujejo tezo o neuravnoteženosti interesov, ki vplivajo na tranzicijsko zakonodajo:

- zaradi zakona o denacionalizaciji, ki v nekaterih primerih vrača upravičencem zemljišča v naravi, so do zaključka procesa denacionalizacije ustavljeni tudi številni javni projekti na navedenih zemljiščih;
- zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov odvzema občinam številna zemljišča, ki so jih občine pridobile za načrtan razvoj ali zamenjave kmetijskih zemljišč. Zakon tudi pomanjkljivo predpisuje delitev javne lastnine med državo in občine. Iz dosedanjih izkušenj sklepamo, da razmejevanje ne bo zaključeno v naslednjih letih. Do takrat pa bodo vsa ta območja ostajala neizkoriščena oziroma zunaj prometa;
- zakon o lokalni samoupravi odpira dodatne probleme, ker ne vsebuje zadostnih kriterijev za delitev premoženja nekdanje občine med njene pravne naslednice. Dokler zemljišča niso razdeljena, na njih niso možni posegi;
- stanovanjski zakon določa, da občine zagotavljajo zemljišča za gradnjo neprofitnih in socialnih stanovanj. Hkrati pa so občine morale zaloge zemljišč prenesti na Republiški sklad kmetijskih zemljišč;
- zakon o kmetijskih zemljiščih dopušča, da občina pridobiva na zalogo kmetijska zemljišča, vendar je občina šele na šestem mestu od sedmih upravičencev do predkupne pravice. Zemljišča, ki so že opredeljena kot stavbna, pa občina težko pridobi, ker imajo na prostem trgu zemljišč prednost zasebni prekupčevalci, ki lahko ponudijo boljše pogoje;

- Ustavno sodišče je takoj po sprejetju nove ustave razveljavilo vse člene zakona o stavbnih zemljiščih, ki so občinam zagotavljali predkupno pravico in posebne pravice pri pridobivanju zemljišč za kompleksno gradnjo. V veljavi ostaja zakon o prisilnem prenosu nepremičnin v družbeno lastnino, s katerim bi teoretično občina lahko pridobivala zemljišča za javne potrebe. Zakon ostaja v veljavi, ker se že vrsto let ne uporablja, če pa bi ga uporabili, bi ga Ustavno sodišče – po analogiji z zakonom o stavbnih zemljiščih – moralo razveljaviti iz formalnih razlogov.

Rešitve v navedenih zakonih verjetno ustrezajo posameznemu resorju, med seboj pa so lahko v konfliktu ali se celo izključujejo. Na primer, z zakonom o republiškem kmetijskem skladu se občinam zemljišča odvzema s ciljem ohranjanja zemljišč za kmetijsko proizvodnjo, v sistemu neprofitne stanovanjske gradnje pa se kot pogoj za dodeljevanje republiških kreditov od občin zahteva opremljena stavbna zemljišča. Navedena in druga navzkrižja bi morale občine v ustreznem okviru – novomeški delavnici – analizirati in predloge rešitev posredovati pristojnim organom.

Problemi in predlogi rešitev

V nadaljevanju bomo posebej opredelili probleme in predloge rešitev, ki – po naši oceni – lahko povečajo učinkovitost občine pri uredničenju urbanistične zasnove. Za vse predloge, ki jih navajamo, je v celoti pristojna občina in obstajajo tudi ustrezne institucionalne podlage oziroma jih lahko občina samostojno razvija.

1. Problem Ponudba opremljenih stavbnih zemljišč tako po obsegu kot po ceni ne ustreza povpraševanju

Za potrebe enodružinske stanovanjske gradnje, ki je v zadnjih letih tudi v Novem mestu poglavitna

oblika stanovanjske oskrbe, je na voljo 37 parcel. Razpoložljive lokacije komaj dosegajo letni obseg tovrstne stanovanjske gradnje. Za učinkovito delovanje trga bi se morala ponudba opremljenih stavbnih zemljišč povečati do obsega, ki zadošča npr. petletnim potrebam.

Za potrebe razvoja proizvodnih dejavnosti je trenutno na voljo 10 parcel, kar po obsegu tudi ne presega letnega povpraševanja. Cene zemljišč so praviloma nedostopne in le-ta se oddajajo samo tako, da občina posredno ali neposredno zagotovi dolgoročno kreditiranje, kar slabi finančno usposobljenost občine za odpiranje novih lokacij. Glede cenovne dostopnosti zemljišč velja tudi opozorilo ekspertov OECD, ki je bilo objavljeno v Delu, da so cene zemljišč za proizvodne dejavnosti v Sloveniji trikrat višje od cen za podobna zemljišča v Zahodni Evropi.

Če upoštevamo, da je pridobivanje, priprava in opremljanje zemljišč nekajletna aktivnost, je tudi ponudba zemljišč za neprofitno stanovanjsko gradnjo – v velikosti enega stanovanjskega bloka s 36 stanovanji – neustrezna. Velja še dodati, da je to zemljišče zadnje, s katerim lahko razpolaga občina za potrebe neprofitne gradnje.

Če se ponudba zemljišč predvsem za potrebe enodružinskih gradenj v zasebni režiji – kar pogosto vključuje tudi površine za poslovne dejavnosti – ne bo bistveno povečala tako po obsegu kot glede razpona cen, moramo pričakovati nadaljnje posege na zemljiščih, ki so z urbanistično zasnovano namenjena drugim dejavnostim oziroma nadaljnjo disperzno poseljevanje.

Rešitev

Predlogi ukrepov za povečanje ponudbe zemljišč

V okviru veljavne zakonodaje obstajajo 3 možni ukrepi, s katerimi lahko občina vpliva na obseg ponudbe stavbnih zemljišč:

- Na osnovi še veljavnega zakona o stavbnih zemljiščih lahko

občina obremeni nepozidana stavbna zemljišča z ustrezno odmerjenim nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in tako stimulira lastnike oziroma uporabnike nezazidanih zemljišč, da jih ponudijo na trgu zemljišč.

- Zakon o kmetijskih zemljiščih (Ur. list RS, št. 59/96) določa postopek prostovoljne komasacije, s katero morajo soglašati lastniki 80 % površin. Postopek se sicer nanaša na komasacijo kmetijskih zemljišč, vendar zakon ne izključuje možnosti komasacije tudi nepozidanih stavbnih zemljišč. V pomanjkanju tovrstnega ustreznega instrumenta za stavbna zemljišča, predlagamo, da se preučijo in preskusijo možnosti za pridobivanje stavbnih zemljišč s komasacijami. Interese lastnikov bi morali preveriti s posebno analizo. Načeloma pa so komasacije stavbnih zemljišč za občine zanimive, ker se z ustrezno parcelacijo lahko doseže gostote, ki omogočajo pokrivanje stroškov komunalne infrastrukture. Za udeležence komasacije pa so zanimive, ker lahko pridobijo stavbno zemljišče v opremljenem okolju za lastne potrebe ali za promet. Za obe skupini udeležencev sta zanimivi, ker lahko občina pokrije določene stroške opremljanja z zemljišči, ki jih v zamenjavo pridobi od komasacijskih udeležencev.

- Ponudbo stavbnih zemljišč je mogoče povečati tudi z uvajanjem t.i. lokalnega trga komunalne infrastrukture. V nadaljevanju bomo povzeli osnovna načela modela, ki ga je pred aplikacijo potrebno preveriti na testnem primeru. Občina oceni stroške komunalnega opremljanja na nekaj različnih območjih, ki so z urbanistično zasnovano predvidena npr. za stanovanjsko rabo. Praviloma razpoložljiva sredstva ne zadoščajo za sočasno opremljanje vseh območij, zato z javnim razpisom pozove lastnike zemljišč na posameznem območju, da opredelijo svojo pripravljenost za vlaganje v

opremljanje območja in tako poveča razpoložljivi kapital. Verjetno bi bilo potrebno ugotavljati "povpraševanje lastnikov zemljišč po komunalni infrastrukturi" v več zaporednih ciklih, kar bi vsakemu lastniku zagotovilo informacije o odločitvah lastnikov na drugih območjih. Po zaključitvi pogajanj med občino in lastniki zemljišč bi se občina lahko odločila, da prične opremljati tisto območje, ki ob danem vložku javnih sredstev zagotovi največjo ponudbo stavbnih zemljišč. Država bi lahko z naknadno zakonsko regulacijo tega pristopa občinam dala, po vzoru nekaterih zahodnih držav, pristojnosti na tistem "manjšinskem" delu zemljišč, ki so v lasti "pasivnih lastnikov" in zavirajo racionalni razvoj območja. Predpostavljamo, da je ta pristop uresničljiv v veljavnem okviru, ker lahko občina lastnike zemljišč dodatno stimulira z obročnim odplačilom različnih občinskih pristojbin, če tako odloči občinski svet.

2. Problem

Zmanjšati delež stroškov komunalne infrastrukture v ceni opremljenega stavbnega zemljišča

Za naložbe v komunalno infrastrukturo je značilna njihova nedeljivost – nemogoče je zgraditi samo tisti del primarnega voda, ki ga potrebuje določen uporabnik – in njihova dolgoročnost – vsaka generacija uporablja infrastrukturo predhodne in ustvarja osnove za naslednjo. Iz znanih razlogov so v Sloveniji stroški kreditiranja visoki, s kratkimi roki odplačil, medtem ko so cene komunalnih storitev nadzorovane. Dodatno moramo tudi upoštevati dejstvo, da so v Sloveniji hipotekarni krediti oziroma hipotekarne obveznice še vedno nerazvit instrument zbiranja kapitala za infrastrukturne naložbe. Iz navedenega zaključujemo, da problem financiranja komunalnih omrežij, ki so temeljnega pomena za strnjen razvoj poselitve na ustreznih lokacijah, ostaja še vedno nerešen. Vsak novi investitor je na samem začetku obre-

menjen z visokimi stroški za komunalno infrastrukturo, kar med drugimi odraža tudi navedene razmere na trgu kapitala. V Novem mestu stroški komunalne opreme v strukturi cen opremljenega stavbnega zemljišča dosega od 40 % do 70 %. Če želimo zmanjšati pritisk razpršene poselitve, morajo postati opremljena zemljišča v območjih strnjene pozidave po urbanistični zasnovi tudi cenovno dostopna.

Rešitev

Predlogi ukrepov za zmanjšanje deleža stroškov komunalnega opremljanja v ceni zemljišča

Občina ima omejene možnosti vpliva na delež stroškov komunalnega opremljanja. Zato je pomembno, da uporabi vse možnosti, ki jih veljavni zakoni občinam dopuščajo, in sicer:

- Z dokončno usposobitvijo geoinformacijskega sistema bo lahko občina učinkovitejša pri zajemanju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Povečan priliv je lahko dodaten vir, če ga bo občina s proračunom namenila tem potrebam.
- Po 7. členu zakona o stavbnih zemljiščih občina lahko odmerja povečano vrednost zemljišč, ki nastaja zaradi naložb javnega sektorja, in jo zajema občasno ali ob prometu z zemljiščem. Učinkovito zajemanje povečane vrednosti bi tudi vplivalo na spekulativni promet z zemljišči, ki draži zemljišča, če bi občina pred začetkom odmere povečane vrednosti ustvarila tudi ustrezno zalogo zemljišč za intervencijo na trgu.
- Občina danes – ne glede na že omenjene neustrezne kreditne pogoje – nima možnosti najemanja kreditov. Predlagamo, da se preuči pravne in finančne možnosti, da za potrebe komunalnega opremljanja najame kredit namesto občine gospodarska organizacija Zarja, v kateri je občina večinski lastnik. S tem ukrepom ne bi neposredno vplivali

na delež stroška komunalne infrastrukture v ceni zemljišča, vendar bi povečali ponudbo zemljišč, kar bi ugodno vplivalo na tržne cene.

- Občina bi morala preučiti vse možnosti, da se zaključí delitev občinskega premoženja med pravne naslednice nekdanje občine Novo mesto in tako pridobi pristojnosti za neposredno sodelovanje na kapitalskih trgih. S tem bi se lahko bistveno povečale možnosti občine za uresničevanje urbanistične zasnove.

Kljub težavam, ki jih imajo občine z zagotavljanjem opremljenih zemljišč po dostopnih cenah, moramo opozoriti, da se končna cena stavbnih zemljišč po novem zakonu o kmetijskih zemljiščih lahko poveča odvisno od katastrske bonitete posameznega zemljišča od 50 % do 200 %.

3. Problem

Zmanjšati vpliv razpršene zemljiške lastninske strukture

Opravljen analiza lastninske in posestne strukture zemljišč na vseh pomembnejših razvojnih območjih iz urbanistične zasnove je potrdila pričakovanja, da je velika večina zemljišč (od 80 % do 90 %) v zasebni lasti fizičnih subjektov. V vseh primerih gre za kmetijsko parcelacijo zemljišč, ki jih brez ustreznih posegov ni mogoče racionalno koristiti. Če bi občina uspele učinkovito uporabiti predlog komasacije stavbnih zemljišč na osnovi zakona o kmetijskih zemljiščih in povečati javne finančne vire za opremljanje zemljišč, se ta območja lahko razvijejo v skladu z urbanistično zasnovo. Občina lahko deloma zmanjša pritisk na razpršeno poselitv teh območij z naslednjim dodatnim ukrepom:

Danes občina v nasprotju s cilji urbanistične zasnove, ki temelji na strategiji prostorskega zaokroževanja in zgoščevanja, investitorjem zunaj območij urejanja s prostorskimi izvedbenimi načrti ne zaračunava sorazmernega dela stroš-

kov za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča. Investitor, ki gradi v skladu z navedenimi načeli zasnove, plača na račun predhodnih vlaganj 2.500.000 SIT, ki se jim "razpršeni graditelj" lahko izogne. Podobno nagrajujemo posameznike, ki gradijo v nasprotju z javno sprejetimi načeli, pri odmeri nadomestila za spremembo namembnosti, ki je za zemljišče iste katastrske bonitete višja v strnjem naselju od zaledja.

Rešitev:

Predlagamo, da občina prične odmerjati sorazmerni delež tudi na zemljiščih zunaj območij urejanja s prostorsko izvedbenimi načrti in posebej upošteva prispevke posameznikov oz. krajevnih skupnosti pri razvoju komunalne infrastrukture.

4. Problem

Usmerjanje procesov prostorskega prestrukturiranja mesta

Iz mednarodnega pregleda instrumentov za uresničevanja prostorskih planov je mogoče zaslužit, da se najtežji problemi pojavljajo na območjih mesta, ki so zaradi prestrukturiranja gospodarstva ali tehnoloških sprememb izgubila prvotno vlogo. Na primer, "obvezna zložba", "programi sanacije in razvoja posebnih območij", "programi gospodarjenja z mestnimi zemljišči v javni lasti" so primeri instrumentov, s katerimi razpolagajo občine Zahodne Evrope za reševanje problemov, ki jih v Novem mestu predstavlja razvoj poslovnega središča v Bršljinu.

Rešitev:

Predlagamo, da – po vzoru tujih izkušenj – občina ustanovi mešano gospodarsko družbo, v kateri ima večinski delež občina. Preostali delež ustanoviteljskega kapitala pa se skuša zagotoviti s sodelovanjem lastnikov zemljišč in nepremičnin oziroma bodočih investitorjev.

Preglednica: Pregled uveljavljenosti instrumentov za uresničevanje planov iz držav EU v Sloveniji

Vrsta instrumenta	Pravna podlaga	Uveljavljenost oziroma učinkovitost
1. INSTRUMENTI ZA URESNIČEVANJE PLANOV		
1.1 Upravni instrumenti		
1.1.1 Dopustne rabe zemljišč po območjih (coning)	deloma obstaja	ni enotnih definicij
1.1.2 Prostorski predpisi	deloma obstaja	ni enotnih predpisov na državni ravni
1.1.3 Dovoljenje za prostorski poseg	obstaja	približno ena polovica posegov nelegalnih
1.1.4 Parcelacijsko dovoljenje	ne obstaja	
1.1.5 Začasna prepoved gradnje in parcelacije	ne obstaja	
1.2 Lastninski instrumenti		
1.2.1 Razlastitev	deloma obstaja	ni v skladu z ustavo in se ne uporablja
1.2.2 Predkupna pravica	ne obstaja	razveljavilo ustavno sodišče, obstaja samo v omejenem obsegu
1.2.3 Komiasacija	deloma obstaja	prilagojena kmetijskim zemljiščem, za stavbna se ne uporablja
1.2.4 Obvezna zložba	ne ostaja	
1.2.5 Sporazumno spreminjanje lastninskih razmerij in zamenjave zemljišč	obstaja	zamenjave so omejene, ker občine nimajo zalog
1.3 Prostorski projekti javnega sektorja		
1.3.1 Projekti gospodarske in družbene infrastrukture	deloma obstaja	vertikalna koordinacija otežena zaradi neobstoja regionalne ravni
1.3.2 Neprofitna stanovanjska gradnja	deloma obstaja	po obsegu ne dosega 20 % načrtovanega obsega
1.3.3 Nova mesta in stanovanjske soseske	deloma obstaja	90 % stanovanjske gradnje v zasebni režiji
2. INSTRUMENTI ZA REGULACIJO TRGA		
2.1 Finančni instrumenti		
2.1.1 Splošni davki	deloma obstaja	učinek premoženjskih davkov je minimalen
2.1.2 Posebni davki	ne obstaja	nimamo davkov na zemljišča v funkciji
2.1.3 Medobčinske zveze z davčnimi pristojnostmi	ne obstaja	
2.1.4 Prispevki	deloma obstaja	občine ne odmerjajo povečane vrednosti in nadomestila za nepozidana zemljišča
2.1.5 Finančne subvencije	obstajajo	po obsegu skromnejše od držav EU, pogosto niso v funkciji prostorskega plana
2.1.6 Hipotekarni krediti	deloma obstaja	Banke omejujejo, ker je težko sankcionirati neizpolnjevanje pogodb
2.2 Institucionalni instrumenti		
2.2.1 Zemljiški skladi	obstaja	v večini primerov ne izvajajo prvotnih nalog in obstajajo samo formalno
2.2.2 Programi sanacije in razvoja posebnih območij	ne obstaja	praviloma ne izvajamo tovrstnih posegov v večjem obsegu
2.2.3 Programi gospodarjenja z mestnimi zemljišči v javni lasti	ne obstaja	predpostavljamo, da država, občine in javna podjetja nimajo urejene evidence
2.3 Pogoji za razvoj trga zemljišč		
2.3.1 Splošni pogoji	deloma obstaja	praviloma zemljiške knjige niso ažurne, javno dobro pogosto ni opredeljeno itd.
2.3.2 Posredna regulacija trga zemljišč	ne obstaja	zemljiške transakcije se ne spremljajo sistematično

5. Problem

Nerazvitost trga mestnih zemljišč

Do zdaj smo obravnavali neustreznost ponudbe stavbnih zemljišč za tiste dejavnosti, ki v razvitih tržnih gospodarstvih ne morejo pridobiti zemljišč neposredno na trgu. A fortiori ta ugotovitev velja za države v tranziciji, ki ne izpolnjujejo osnovnih predpogojev: transparentnost upravičenj na zemljiščih in nepremičninah. V naših razmerah nerazvitosti trga se s problemi pridobivanja opremljenih in zazi-

dljivih zemljišč – še posebej v regionalnih centrih, kot je Novo mesto – srečujejo tudi developerji (nepremičninski podjetniki).

Rešitev:

Pri razvoju trga ima seveda pomembno vlogo država, vendar tudi občina lahko deluje pospeševalno na različnih ravneh in sicer:

- na osnovi geo-informacijskega sistema je mogoče doseči večjo preglednost nad lastništvom, cenami in dopustnostjo

graditve, kar lahko pomembno zmanjša transakcijske stroške;

- izboljšana koordinacija med oddelki mestne uprave in javnimi podjetji lahko skrajša pripravljalne postopke investitorjev;
- občina lahko za trženje posameznega mestnega območja oziroma projekta oblikuje interdisciplinarne delovne skupine, v katerih poleg strokovnjakov iz uprave sodelujejo tudi zunanji strokovnjaki. Z nagrajevanjem po učinku je mogoče povečati motiviranost upravnih delavcev;

- nove prostorske izvedbene akte naj se pripravi na osnovi posebnega navodila, ki bo zagotavljal večjo uporabnost dokumentov v nastajajočih tržnih razmerah.

Opombe:

- 1 Barton, H., Davis, G., Guise, R.: Sustainable Settlements A Guide for Planners, Designers and Developers, LGMB, 1995.
- 2 Kivell, P.: Land and the city - Patterns and Processes of Urban Change, Routledge (London-New York), 1993.
- 3 Dekleva, Jože: Dejavniki razvoja mesta Ljubljane, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana 1992.
- 4 Progress Report From the Commission, On the Implementation of the European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, Com (95) 624 final.
- 5 Prof. mag. Vladimir Braco Mušič, Urbanistična zasnova Novo mesto - osnutek, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana 1996.

Jože Dekleva, dipl. inž. arh., Urbanistični inštitut RS, Darja Plantan, dipl. inž. grad., Mestna Občina Novo mesto

Viri

Barton, H., Davis, G., Guise, R.: Sustainable Settlements A Guide for Planners, Designers and Developers, LGMB, 1995.
 Dekleva, Jože, et al., Zemljiška politika kot instrument izvajanja prostorskih planov:
 Faza 1: Lastninjenje zemljišč,
 Faza 2: Upravni instrumenti zemljiške politike,
 Faza 3: Ekonomski instrumenti zemljiške politike,
 Faza 4: Institucije za izvajanje zemljiške politike, UI RS, 1993.
 Dekleva, Jože, et al., Instrumenti zemljiške politike v tržnih gospodarstvih : primerjalni pregled, UI RS, 1993.
 Dekleva, Jože: Predlog reforme sistema regulacije rabe zemljišč, UI RS, 1996.
 Dekleva, Jože: Dejavniki razvoja mesta Ljubljane, UI RS, 1992.
 Kivell, P.: Land and the city - Patterns and Processes of Urban Change, Routledge (London-New York), 1993.
 Krisper, Kramberger, M.: Omejitve lastninske pravice v javnem interesu, posvet Pravne fakultete, "Nekateri odprti problemi lastninskega prava", 1997
 Mušič, Vladimir: Urbanistična zasnova Novega mesta (osnutek), Urbanistični inštitut RS, Ljubljana 1996.

Mitja PAVLIHA

Arhitekturni vidik načrtovanja razvoja turizma v zavarovanih območjih

1. Uvod

Podeželski prostor je zelo občutljiv na ekološko problematične posege in dejavnosti. Tu se prideluje hrana in akumulira pitna voda, izvira jo torej dobrine, ki so nujne za življenje in so neposredno uporabne.

Tudi druge kvalitete (rekreacija, šport, izobraževanje itd.), zaradi katerih je podeželje zanimivo za sodobnega človeka, so z onesnaženjem okolja močno prizadete, marsikje že degradirane.

Vsakršen poseg v podeželje, v zavarovano območje, mora predvidevati njegovo podobo in rabo, prijetnost in možnost obnavljanja. Takšna območja je potrebno skrbno ovrednotiti in vsak poseg vanje tehtno premisliti.

Pri načrtovanju turizma v zavarovanih območjih predstavlja arhitekturna stroka (v degradaciji ali ohranjanju okolja) na ravni odprte krajine, naselij ali posamičnih objektov nedvomno enega najmočnejših dejavnikov.

Zaradi njenih vplivov je lahko okrnjena in razvrednotena duhovna in materialna kultura, regionalna tipika in identiteta pa sta lahko oskrunjeni. Človekova kultura bivanja in potrebe se s časom spreminjajo. Te spremembe pogojujejo razvoj, ki mora biti premišljen v smislu ohranjanja regionalnega kulturnega bogastva.

2. Razmere v Sloveniji

2.1 Opredelitev problema

Arhitekturni vidik problemov, ki se pojavljajo pri načrtovanju razvoja turizma, je izpostavljen v nezaželenih prostorskih procesih, ki vodijo v poslabšanje podobe krajine in objektov ter so posledica premajhne odzivnosti družbe na ta dogajanja.

Prvi vidijo krajino kot fizično, objektivno in samo po sebi dejansko resničnost, drugi pa zajemajo predstavnost svet, ki ga o krajini oblikuje človek. Vloga arhitekturnega oblikovanja je pri tvorjenju ali ohranjanju celostne krajinske - podeželske podobe pomembna, vendar skoraj zanemarjena.

Kot najpomembnejše je potrebno najmanj izpostaviti proces pomestenja, urbanizacije podeželja, kot nasproten proces t.i. "praznjenja podeželja".

V 80. letih se je v preseljevanju pojavila povsem nova težnja, ki prenaša prvine podeželskega življenja v mesto, kar v simbolnem smislu pomeni obogatitev življenja v mestu z vsemi doživljajskimi kvalitetai podeželja, ki ga mestno okolje ne premore.

Iztekajoče stoletje bo v razvoju poselitve zaznamovano s pravim množičnim izseljevanjem mestnega prebivalstva na podeželje. Ta proces ima zanimivo gospodarsko, socialno-psihološko ozadje. Po neki anketi iz leta 1994 želi v Veliki Britaniji 75 odstotkov mestnih prebivalcev živeti na deželi in ne v mestih. Po napovedih se bo na britanskih otokih preselilo iz mest na podeželje 10 milijonov ljudi (Parks for Life, 1994).

Velik generator strukturnih sprememb agrarne krajine je vsekakor urbanizacija podeželja. Ta pojav naj bi bil posledica novega gospodarskega zagona, ki sloni na velikem številu majhnih podjetniških pobud, ki pomenijo kombinacijo bivanja in delovnih mest (turizem). Zaradi razpršenega delovanja in znane prodornosti novega