

simpozij
DRUŽBA

PROSTOR

GRADITEV

OB VSTOPU SLOVENIJE V
EVROPSKO UNIJO



DPG

19. 5. 2004
Grand hotel
Union, Ljubljana

Organizacijski odbor

mag. Črtomir Remec

dr. Viktor Pust

g. Metod Di Batista

Programski odbor

g. Jože Novak

mag. Sanja Traunšek

dr. Janez Reflak

g. Vladimir Krajcar

g. Matija Vilhar

Glavna in odgovorna urednica

mag. Barbara Škraba

Tehnična urednika

dr. Željko Vukelič

Predsednik Komisije za izobraževanje pri IZS

ga. Petra Kavčič

Služba za izobraževanje in informiranje

AD&D

Kraft&Werk

Tisk

Euroadria d.o.o., Ljubljana

Ljubljana, maj 2004

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

69(063)(082)

72(063)(082)

SIMPOZIJ Družba, prostor, graditev (2004 ; Ljubljana)

Ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo / Simpozij Družba, prostor, graditev, 19. 5. 2004, Ljubljana ;
[glavna in odgovorna urednica Barbara Škraba]. - Ljubljana : Inženirska zbornica Slovenije, 2004

ISBN 961-90706-3-1

1. Gl. stv. nasl. 2. Družba, prostor, graditev 3. Škraba, Barbara, 1969-
213585152

simpozij

DRUŽBA – PROSTOR – GRADITEV

OB VSTOPU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO
19. 5. 2004, Grand hotel Union, Ljubljana



Kazalo

Plenarno zasedanje

Prostorsko načrtovanje in graditev ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo **7**

Jože Novak

Prostorski razvoj in graditev ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo **9**
 Spatial development and construction on Slovenia's entry into the European Union

Dr. Viktor Pust

Kakšne so razmere na področju načrtovanja arhitekture oz. prostora v EU in prilagajanje v Sloveniji **17**
 Relations in the field of architectural and spatial planning in the EU and adjustment in Slovenia

Mag. Črtomir Remec

Delovanje pooblaščenih inženirjev v Sloveniji in Evropi **21**
 The work of professional engineers in Slovenia and in Europe

Mag. Igor Strmšnik

Evropske spodbude za skladen regionalni in gospodarski razvoj in investicijske naložbe v Sloveniji **27**
 European initiatives for harmonised regional and economic development and investments in Slovenia

Matej Kovač, Stane Berlec

Investicijska pričakovanja na področju graditve ob vstopu v EU in čezmejne investicije **33**
 Investment expectations in the construction field on entry into the EU and cross-border investments

Sekcija A

Družba – investitor – zemljiška politika **37**

Metod Di Batista

Uvod **38**

Lado Prah

Investitor kot spodbujevalec prostorskega razvoja in njegov položaj v družbi **41**
 Developer as the initiator of spatial development and its position within the society

Saša Skulj

FIDIC pogodbeni pogoji **47**
 FIDIC contractual conditions

Doc. dr. Rajko Knez, Helena Garzarolli

Koncesijsko financiranje gradnje in vzdrževanja infrastrukturnih javnih gospodarskih služb **53**
 Concession financing of construction and infrastructure maintenance of public commercial services

Doc. dr. Maruška Šubic Kovač

Mednarodna primerjalna analiza cen zemljišč in analiza regionalnih trgov zemljišč v Sloveniji **59**
 International comparative analysis of land prices and analysis of regional real estate markets in Slovenia

Franc Zakrajšek

Model analize regionalnega trga zemljišč **63**
 Model of analysis of regional real estate market

| | |
|---|------------|
| Mojca Štritof Brus | |
| Urejanje premoženjsko – pravnih razmerij in drugi instrumenti izvajanja prostorskih načrtov oziroma razmerje zasebno – javno | 67 |
| Managing property law relations and other instruments for spatial planning and public-private relations. | |
| Aleksander Štular, Luka Štravs | |
| Izhodišča za pripravo Uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo | 73 |
| Starting point for the preparation of a decree on the contents of the programme of equipping land with communal infrastructure | |
| Jože Dekleva | |
| Izhodišča za pripravo Programa ukrepov urbane zemljiške politike | 79 |
| Sekcija B | |
| Prostor – kakovost načrtovanja v prostoru – red v prostoru | 85 |
| Valentina Lavrenčič | |
| Uvod | 86 |
| Dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews | |
| Vizija prostorskega razvoja Slovenije: med globalnimi prostorskimi trendi in lokalnimi prostorskimi problemi | 87 |
| The vision of spatial development in slovenia: between global spatial planning trends and local spatial planning problems | |
| Janez Koželj | |
| K trajnostnemu mestu | 93 |
| Towards a sustainable city | |
| Dr. Janez Marušič | |
| Preobrazba krajine in prostorski razvoj slovenskega podeželja | 99 |
| Transformation of the landscape and the development of the slovene countryside | |
| Blanka Bartol | |
| Evropa in strategija (lokalnega) prostorskega razvoja Slovenije | 105 |
| Europe and the strategy of (local) spatial development in Slovenia | |
| Mojmir Prelog | |
| Strategija občinskega in zasnova regionalnega prostorskega razvoja ter urbanistična in krajinska zasnova | 111 |
| Strategy of municipal and plan for regional spatial development and urban and countryside planning | |
| Valentina Lavrenčič | |
| Prostorski red občine – osnovni dokument za izdajo gradbenega dovoljenja | 117 |
| Municipal spatial planning procedure – Basic document for the issuing of building permits | |
| Barbara Radovan | |
| Lokacijski načrt – kaj je, kdaj je potreben, kdaj zaželen, kdaj ni potreben? | 125 |
| Location plans – what are they, when are they needed, when are they wanted and when are they unnecessary? | |

| | |
|---|------------|
| Alenka Kumer Lokacijska informacija - zaključek prostorskega načrtovanja in začetek projektiranja Site information - the conclusion of spatial planning and the beginning of the project | 131 |
| Jelena Hladnik Red v evropskem prostoru in Prostorski red Slovenije v lokalnih skupnostih | 137 |
| Sekcija C Graditev – kakovost oblikovanja in konstruiranja objektov – predpisi | 143 |
| Mag. Sanja Traunšek Uvod | 144 |
| Andrej Hrausky Stanje v evropski arhitekturi Situation in European architecture | 145 |
| Mag. Tadej Glažar, Blaž Križnik, Marko Studen Najpomembnejši evropski urbanistično arhitekturni natečaj »Prihaja Slovenija!« “Slovenia is coming” to important european urban architecture competition | 147 |
| Dr. Vojko Kilar Trendi razvoja in projektiranja sodobnih konstrukcij stavb Development and project planning trends in the modern construction of buildings | 151 |
| Roman Lebar, Danilo Dolinar in dr. Goran Pipuš Uporaba sodobnih metod in konceptov pri načrtovanju in projektiranju inženirskih objektov The use of modern methods and concepts in planning and constructing engineering structures | 159 |
| Prof. mag. Peter Gabrijelčič Oblikovanje inženirskih objektov: inženirska arhitektura Designing engineering structures: engineering architecture | 167 |
| Mag. Sanja Traunšek Sistemski okvir za projektiranje in graditev objektov Systemic framework for project planning and building construction | 173 |
| Dr. Peter Gašperšič Podrobnejša vsebina projektne in tehnične dokumentacije in poročilo o reviziji projektne dokumentacije – Predlog pravilnika Detailed contents of project and technical documentation and report on the auditing of project documentation | 177 |
| Dr. Miroslav Pregl Gradbeni predpisi za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objektov, eurocodi Building regulations for project planning, construction and building maintenance, eurocodes | 181 |
| Doc. dr. Janez Reflak Zagotavljanje kakovosti v procesu gradnje Quality assurance in the construction process | 185 |
| Mag. Barbara Škraba (Ne)Kakovostni projekti, takoj in za vsako ceno | 191 |



Plenarno zasedanje



Prostorsko načrtovanje in graditev ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo

Jože Novak

Prostorski razvoj in graditev ob vstopu Slovenije
v Evropsko unijo

9

**Spatial development and construction on Slovenia's
entry into the European Union**

Dr. Viktor Pust

Kakšne so razmere na področju načrtovanja arhitekture
oz. prostora v EU in prilagajanje v Sloveniji

17

**Relations in the field of architectural and spatial planning
in the EU and adjustment in Slovenia**

Mag. Črtomir Remec

Delovanje pooblaščenih inženirjev v Sloveniji
in Evropi

21

**The work of professional engineers in Slovenia
and in Europe**

Mag. Igor Strmšnik

Evropske spodbude za skladen regionalni in gospodarski
razvoj in investicijske naložbe v Sloveniji

27

**European initiatives for harmonised regional and economic
development and investments in Slovenia**

Matej Kovač, Stane Berlec

Investicijska pričakovanja na področju graditve
ob vstopu v EU in čezmejne investicije

33

**Investment expectations in the construction field on entry
into the EU and cross-border investments**



Jože Novak, univ. dipl. inž. kraj. arh.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Prostorski razvoj in graditev ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo

Spatial development and construction on Slovenia's entry into the European Union

Povzetek

Na prostorski razvoj in graditev v Sloveni so v bližnji preteklosti vplivali globalizacijski procesi in posledice tranzicije slovenske družbe in države. Nastale so nove pojavne oblike objektov ter bolj izraženi konflikti med varstvenimi in investicijskim razvojnimi namerami ter med zasebnimi in javnimi interesi. Slovenija je intenzivno vključena v prizadevanja Evrope za skupen koncept prostorskega razvoja (ESDP) in za vodilna načela vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine ter v programe implementacije predvsem preko INTERREG III B. Pogoji za delovanje evropskih in slovenskih projektantov so izenačeni. Slovenija je vstop v EU pričakala z zaključeno zakonodajno reformo na področju urejanja prostora in graditve. Institucionalna in vsebinska reforma je v teku. Cilj je vzdržen prostorski razvoj in gradnja kakovostnejših objektov, zagotoviti konkurenčnost slovenskega gospodarstva in investitorjev, spodbuditi zasebno – javna partnerstva, izboljšati izgled naselij in objektov, spodbuditi nadaljnji razvoj regionalnih identitet ter arhitekturne in graditeljske kakovosti.

Abstract

Recently, processes of globalisation and the consequences of the transition of Slovenia's society and state have influenced spatial development and construction in Slovenia. New forms of structures have appeared along with more clearly expressed conflicts between environmental protection and investment development interests, as well as between public and private interests. Slovenia is intensively included in European efforts towards a unified concept of spatial development (ESDP) and for a guiding principle of sustainable spatial development of the European continent, as well as in implementation programmes chiefly through INTERREG III B. The conditions for the participation of European and Slovene project planners are identical. Slovenia has prepared for entry into the EU by completing legislative reforms in the field of spatial arrangement and construction. Institutional and content reform are in process. The goal is sustainable spatial development and the construction of high-quality structures, to ensure the competitiveness of the Slovene economy and investors, to stimulate private/public joint ventures, to improve the appearance of settlements and buildings, to encourage further development of regional identities and architectural and construction quality.

Značilnosti in posledice tranzicije v Sloveniji in globalni procesi

Slovenija je v novi skupnosti držav Evropske unije. Prehodno tranzicijsko obdobje dobrega desetletja se zaključuje s spreminjanjem in uveljavljanjem novih vrednot, ki v temeljih spreminjajo okvire delovanja prostorskih načrtovalcev, arhitektov, gradbenikov in ostalih številnih strok, ki sodelujejo v fazi »premisleka pred odločitvijo«, to je planiranja, kasneje pa pri realizaciji odločitev o gradnji. Pomembne so zlasti:

- uvedba sistema zasebne lastnine;
- uvedba sistema tržnega gospodarstva;
- uvedba parlamentarne demokracije;
- uvedba samostojne države.

Posledično to pomeni:

- redefinicijo pojmovanja investitorja, odločilna vloga lastnikov zemljišč in zasebne koristi;
- razslojevanje družbe in prerazporejanje blaginje (denarja);
- strukturiranje vrednot in večja konfrontacija različnih, tudi nasprotujočih si interesov v družbi;
- iskanje in opredeljevanje narodne identitete in javnih interesov.

Nastali so popolnoma novi motivi v prostoru, različni interesi, pa tudi konflikti so sprožili novo dinamiko investicij, gradenj, preurejanja prostora in nekatere popolnoma nove pojave in vzorce v prostoru.

Da smo v tem času koledarsko prešli iz enega v drugo tisočletje, je ob vseh spremembah celo manj pomembno naključje. Za razvoj mesta in podeželja, stavbarstva in inženirstva so pomembnejši drugi premiki, zlasti:

- postindustrijska oz. informacijska doba, ki posledično spreminja družbeno delovanje, spreminja življenjski in delovni prostor, ki je postavila na glavo vse do tedaj trdna oprijemališča planerskega dela;
- globalizacija, ki je še bolj zaostrila vprašanje lokalne in regionalne identitete na eni, in univerzalizma z neomejeno dostopnostjo na drugi strani;
- rastoče svetovne demografske razlike, ki grozijo celo z problemom nove »selitve narodov«; kadar so pomešane z verskim ali nacionalnim fanatizmom, so posledice za prostor, urbane strukture in gospodarsko infrastrukturo neizbežne, lahko celo katastrofalne – v obliki »okupacij teritorijev« ali različnih vrst »terorizma«, ki je v tem trenutku največja grožnja človeškemu habitatu.

Danes verjetno še niti ne moremo dojeti vseh posledic teh novih okoliščin za naš prostorski razvoj in graditev, so in bodo pa gotovo pomembnejše od vseh znotraj posameznih strok

zaznanih opozoril – kot na primer: razvoj tehnologije, novih materialov, metod in tehnik načrtovanja ter gradnje.

V današnji globalizirani dinamični družbi se pojavljajo neizogibne neskladnosti med individualnim dojetjem oblikovanega prostora in socialno potrebo ter neskladnosti med potrebami trga in ljudi, ki pa jih morajo pri načrtovanju in oblikovanju prostora nujno prepoznati vsi sodelujoči pri gradnji, zlasti politiki, javne institucije, investitorji in drugi konzultanti in tudi industrija.

Ljudje se začenjajo zavedati pomena dobre arhitekture ter urbanističnega in krajinskega načrtovanja v njihovem življenju ter odvisnosti njihovega dnevnega počutja od prostorskega oblikovanja šele, ko doživijo pozitivne spremembe v lastni kvaliteti življenja. V visoko razvitih državah z dobro informirano družbo so pričakovanja po kakovostno urejenem okolju vedno večja. Hkrati se v teh državah skladno z visokimi pričakovanji po dobro urejenem prostoru razvija vedno več kreativnih virov, ki bi zadostili tem pričakovanjem. Informirani lastniki nepremičnin so torej prav tako pomembni pri doseganju uspešnih projektov kot dobro usposobljeni arhitekti in gradbeniki.

Slovenija ob vstopu v Evropsko unijo

Evropa je v regionalni plimi. Krepi se evropski »center«, transformirajo se nacionalne države. Namesto njih pridobivajo na pomenu regionalne koalicije in druga gibanja na regionalnih ravneh. Oblikujejo se evropske regije, integrativen je pomen prostorskega načrtovanja. V Evropi narašča pomen posameznih primerov npr.: »princip subsidiarnosti«, »več upravljanja, manj vladanja«, »partnerstvo med posameznimi področji« ipd. Izrazit je tudi boj kdo je oz. bo »najmočnejši igralec« v tej preobrazbi. Normativi v EU prodirajo tudi na področja, kjer bi z demokratičnimi metodami prostorskega načrtovanja lahko bili uspešnejši – npr. pri precejšnjemu delu rabe naravnega prostora.

V Evropi se krepi tudi administrativni regionalizem, enormno zlasti metropolitanski način upravljanja, tudi kot možna oblika reševanja pogoste fragmentacije na lokalnih nivojih. Tovrstni transfer omogočajo racionalnejšo stanovanjsko gradnjo, funkcijsko razporejanje družbene infrastrukture, krepijo konkurenčnost gospodarstva in gospodarskih con, omogočajo učinkovit razvoj javnega prometa in gospodarske infrastrukture. Slovenski prostorski problemi se zaradi manjkajočega regionalnega načrtovanja in upravljanja še stopnjujejo. Nova področja za prostorske načrtovalce in urbaniste so torej evidentne.

Na lokalnem nivoju se vsa ta protislovja pomanjkanja regionalizma in vpliva svetovnih trendov kažejo na zelo različne načine. Določene urbane in krajinske strukture v prostoru ostajajo (še) stabilne in se zadovoljivo obnavljajo in vzdržujejo. Druge so v propadanju, nazadovanju ali stagnaciji, kot da razvojni urbani tokovi tečejo mimo njih. Določena kulturna krajina na težje

dostopnih območjih se celo opuša in »ponaravlja«. Tretja, zlasti suburbana območja prosperirajo, rastejo novogradnje, slednje praviloma nekontrolirano.

V Sloveniji sta izrazito v porastu predvsem dve, po moji oceni, zelo škodljivi skrajnosti: 1) brutalen, brezobziren pritisk finančnih centrov in centrov kapitala za gradnjo in »rast«, tam kjer je kratkoročno največji dobiček, ne glede na dolgoročno škodo v mestih in naravi; 2) prvemu diametralno nasprotno »fundamentalistično«, radikalno ubikvitarno varstvo narave z normativističnimi prepovedmi in brezpogojnimi omejitvami.

Učinki bodo na dolgi rok pri obeh protagonistih ravno obratni od njihovih pričakovanj. Z nepremišljenimi, izsiljenimi investicijami in gradnjami ne dosegamo multiplikacijskega razvojnega učinka, dobički bodo na daljši rok manjši, kot bi lahko bili, posredne koristi pa zanemarljive. In na drugi, namesto malo in tam temeljito varovano, povzroči preobsežno varovanje ravno obratni učinek, to je da ni nič varovano, ker zaradi prevelikih družbenih bremen ni možno vsega subvencionirati, načrtovalci pa ne bodo imeli selektivnega podatka o vrednotah in ker si bodo morale posamezne gradnje v investicijske namene utirale pot na razne neprimerne načine.

Sodobni principi prostorskega in krajinskega načrtovanja so namesto prej naštetih metod bolj učinkovit instrument za uravnotežen trajnostni razvoj. Koncept vzdržnega prostorskega razvoja, ki smo ga opredelili kot osnovni prostorski cilj in načelo, je nova profesionalna in politična mantra na našem področju. Okolje ohranjajoč urbani razvoj in pomeni maksimalno prilagajanje naravi oz. zahtevi, da se, če je le možno, »vzdržimo« posega v naravno in okolje, sicer prilagodimo gradnjo – lokacijsko ali tehnološko tako, da bo to poseg v okolje in naravo čim manjši.

Ni dvoma, da smo si v vseh investicijah enotni v splošnih principih tega načela, vendar so velike razlike v interpretaciji konkretne vsebine. Obstajajo razlike in podobnosti med paradigmi »vzdržnega prostorskega razvoja« in »kvaliteto življenja«. »Ekocentrizem« eksponira ekološko, ekonomsko, socialno in politično, pa tudi prostorsko razvojno vzdržnost, poudarjeni »antropocentrizem« pa izrazito favorizira funkcionalno, udobno, varno, zdravo, razpršeno, lepo ipd.

Prizadevanje Evrope za skupen koncept in vodilna načela vzdržnega prostorskega razvoja

V zadnjih letih se se v Evropi skupne aktivnosti na področju prostorskega načrtovanja intenzivirale, predvsem z namenom, da se oblikujejo skupna načela za zagotavljanje vzdržnega razvoja, ki naj zagotovijo celovitost pristopa pri oblikovanju razvojnih politik in presežejo ozko sektorski pristop.

Leta 1999 so ministri držav članic EU sprejeli ESDP – Evropske prostorsko razvojne perspektive, v katerih so opredelili principe in cilje vzdržnega razvoja Evrope. Za udejanjanje osnovnih ciljev; socialne in ekonomske kohezije, in uravnoteženega razvoja, ki naj zagotovijo konkurenčnost Evrope je bil vzpostavljen finančni instrument – iniciativa INTERREG III.

Na ravni Sveta Evrope so ministri odgovorni za prostorski in regionalni razvoj (CEMAT) leta 2000 sprejeli "Vodilna načela za trajnostni razvoj evropske celine" v katerih so opredelili skupna načela in cilje vzdržnega prostorskega razvoja in se zavezali, da jih bodo po najboljših močeh implementirali na nacionalnih ravneh svojih članic v vseh oblikah sodelovanja, od transevropskih do lokalnih.

Zadnja tri leta je CEMAT-u z vso častjo in odgovornostjo predsedovala Slovenija. Rezultati skupnih aktivnosti za implementacijo vodilnih načel so bili izhodišče za pripravo 13. zasedanja CEMAT-a, 16. in 17. septembra 2003 v Ljubljani. Sprejeta je bila Ljubljanska deklaracija o prostorski dimenziji vzdržnega razvoja, ki poudarja pomen celovitega pristopa, navaja najpomembnejše probleme in izzive za načrtovalce razvoja in kar štejejo za najpomembnejše, poudarja in podrobneje opredeljuje pomen četrte dimenzije vzdržnega razvoja (ob ekonomski, socialni in okoljski), to je kulturne oz. teritorialne prostorske dimenzije.

Sporočilo ministrov, podano v Ljubljanski deklaraciji je, da brez upoštevanja prostorske dimenzije ne bo mogoče uveljaviti načela vzdržnega razvoja in ne bo mogoče preseči polarnosti in razlik v razvoju, ki danes v Evropi obstajajo. Upoštevati prostorsko dimenzijo vzdržnega razvoja pomeni upoštevati lastnosti, bogastvo in razvojne potencialne posameznih regij; ekonomske in socialne cilje harmonizirati s kulturnimi in okoljskimi lastnostmi.

Ljubljanska deklaracija poudarja tudi pomen celovitega pristopa pri načrtovanju razvoja in ponuja prostorske razvojne politike oz. prostorsko načrtovalski pristop kot učinkovito orodje za oblikovanje široko družbenih sprejemljivih rešitev. Njihova priprava je po navadi zaupana prostorskim načrtovalcem, stroki, ki je po definiciji interdisciplinarna, ki ne zmanjšuje vloge sektorjev, administrativnih ravni ali javnosti, ampak išče najbolj sprejemljiv družbeni kompromis.

Ministri držav članic CEMAT-a so se v Ljubljani, obvezali, da bodo po najboljših močeh prispevali k uveljavitvi ustreznega položaja kulturne dimenzije vzdržnega razvoja in prostorskih razvojnih politik v procesu zagotavljanja vzdržnega razvoja Evropske celine, zlasti na regionalni in lokalni ravni.

Evropska unija je tudi v drugih svojih dokumentih v zadnjih desetih letih začela opozarjati na prostorsko problematiko ter njene pozitivne, kot negativne posledice. Njeni cilji so vzgajati in pospeševati kritične in obveščene uporabnike, saj se le oni zavedajo pomembnosti grajenega okolja in so stimulativen do dobre arhitekture in dobrega urbanističnega planiranja, ki vključuje in izpolnjuje njihove potrebe.

Vsak prebivalec EU ima osebnostno mnenje o kvaliteti okolja, v katerem živi in dela, vendar pogosto ljudje tega svojega mnenja ne znajo ubesediti. Za to obstaja več razlogov: mogoče imajo nezadosten dostop do informacij o oblikovanju v gradnji objektov ali pa ne obstaja forum preko katerega bi lahko izrazili svoje mnenje o obličnosti javnega prostora.

Ena najpomembnejših nalog Unije in nacionalnih vlad v prihodnosti bo podpirati privatne in javne investitorje v njihovih odločitvah, da v javnem interesu zagotovijo dobro načrtovanje in visoko – kvalitetne gradnje.

Za povečanje vključitve vseh investorjev v proces graditve ter za komunikacijo o kulturnih in ekonomskih vrednotah dobre arhitekture je že več evropskih držav razvilo ali pa začelo razvijati nacionalne arhitekturne politike.

Možnosti in načini sofinanciranja projektov v okviru Interrega III B

V Evropi obstaja več finančnih načinov posameznih programov in projektov. INTERREG III je pobuda EU, katere poglobilni cilj je spodbujanje skladnega in uravnoveženega razvoja evropskega ozemlja, kjer državne meje ne bi več predstavljale ovire združevanju in razvoju. V okvirih te pobude je na voljo financiranje za projekte in ukrepe, ki ustrezajo pogojem programov. INTERREG III poteka v letih 2000 – 2006, projekti pa naj bi se zaključili do leta 2008. Sredstva za financiranje prihajajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR; v angleščini ERDF) in iz različnih nacionalnih virov.

INTERREG III sestavlja 5 linij aktivnosti (INTERREG III A, INTERREG III B, INTERREG III C, ESPON, INTERACT). V okviru Interrega III B Slovenija sodeluje na dveh regionalnih območjih sodelovanja, in sicer Območje Alp in CADSES (regije od Baltika in Donave ter vzhodnega sredozemlja).

Od 1. januarja 2004 so do sredstev programa INTERREG III B upravičeni tudi slovenski projektni partnerji. V Sloveniji, ki sodi na območje Cilja 1, bo delež sofinanciranja iz ESRR 75%. Slovenska nacionalna udeležba bo znašala 25%.

Za INTERREG III B Območje Alp je za obdobje 2004 – 2006 na razpolago 960.237 EUR iz sredstev ESRR in 320.079 EUR slovenskih nacionalnih sredstev. Za območje CADSES je za sofinanciranje na voljo 2.244.549 EUR iz sredstev ESRR in 748.183 EUR slovenskih nacionalnih sredstev.

Za INTERREG III B Območje Alp kot predvidena povprečna vrednost skupnega proračuna posameznih projektov 500.000-1.000.000 EUR, za INTERREG III B CADSES pa 500.000 – 5.000.000 EUR.

Sredstva, ki so na voljo v okviru Interrega III B, omogočajo izvedbo regionalnorazvojnih ukrepov v transnacionalnih okvirih. Možno je sofinanciranje transnacionalnih študij in planerskih

dejavnosti, upravljanja projektov, oblikovanja in poglobljanja sodelovanja v okviru transnacionalnih omrežij in združenj, pilotnih aktivnosti s transnacionalno dimenzijo, izmenjave izkušenj in podobnih aktivnosti. Sofinanciranje infrastrukture je mogoče le v primeru, če gre za manjše investicije in če gre za pilotno aktivnost, katere učinki bodo koristili celotnemu območju in vsem vključenim projektnim partnerjem. Potemtakem morajo aktivnosti imeti učinek tudi zunaj območja, kjer je prišlo do takšne investicije. V okviru razpisov za pridobitev INTERREG III B sredstev bo možno kriti tudi stroške sodelovanja v že odobrenih projektih (razširitev partnerstev ali vsebine projektov).

ESPON je program posvečen vprašanju razvoja EU, ki je v procesu širitve. Potekal bo do leta 2006. Proračun programa znaša 12 MIO EURO. K temu prispevajo države članice programa 50%, ostalo pa Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR). Slovenija iz svojega proračuna v obdobju 2004-2006 namenja temu programu 26 MIO tolarjev. Njegov nastanek je posledica dejstva, da je do danes ostalo raziskovanje na področju prostorskega razvoja v večini primerov nacionalno usmerjeno. T pomanjkljivost je predvsem posledica odsotnosti sredstev za raziskave, ki bi pokrivalo celotno ozemlje EU. Poleg tega vsestranska presoja prihodnjega evropskega ozemlja ni mogoča brez upoštevanja širšega teritorija, ki zajema tudi države kandidatke in sosednje države (kot npr. države EFTA in Balkan), pa tudi države Južnega in Vzhodnega Sredozemlja.

Prvi razpis programov INTERREG III B CADSES in INTERREG III B Območje Alp za slovenska nacionalna sredstva bo predvidoma še v prvi polovici letošnjega leta. Informacije o vseh razpisih bodo med drugim objavljene tudi na spletni strani <http://interreg.gov.si> ter v različnih medijih.

Pravni pogoji delovanja slovenskih projektantov v državah EU in obratno

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo se odpirajo nove možnosti, pa tudi konkurenca za slovenske arhitekto, inženirje in za druge poklice in dejavnosti s področja graditve objektov in urejanja prostora. Prepoved vsakršne diskriminacije nasproti državljanom novih držav članic Evropske unije pri zaposlovanju, ustanavljanju podjetij in prostemu opravljanju storitev kjerkoli v Evropski uniji bo zagotovila našim državljanom nova delovna mesta, nove izzive in možnost uveljavitve v evropskem prostoru, in obratno. Približevanje in usklajevanje študijskih programov s pomočjo različnih pravnih aktov Evropske unije, Bolonjske deklaracije in drugih instrumentov pa bo nenazadnje omogočilo tudi neovirano prehajanje študentov med različnimi izobraževalnimi institucijami znotraj Evropske unije.

Nekatere svoboščine in možnosti bodo v prehodnem obdobju delno omejene. Evropski uniji se je namreč pridružil relativno veliko število novih držav, zato so obstoječe države članice Evropske unije želele zaščititi zlasti svoje sisteme in sredstva, namenjena socialnemu varstvu

in trgu delovne sile, nekatere pa tudi trg storitev. Sedanje države članice Evropske unije so za obdobje treh let po pristopu novih držav članic pridržale pravico, da glede zaposlovanja ohranijo dosedanja nacionalna pravila za zaposlovanje tujcev in nacionalne ukrepe, zlasti glede delovnih dovoljenj, dovoljenj za bivanje in predpisanih kvot delavcev. Enako kot sedanje države članice Evropske unije lahko tudi Republika Slovenija uveljavlja enake ukrepe po načelu vzajemnosti, po poteku treh let, ko podaljša še za dve leti in nato še za tri leta, vendar samo, če dokaže, da bi lahko utrpela resne motnje na trgu dela. Uresničevanje svoboščine svobodnega zaposlovanja v Evropski uniji se v tem prehodnem obdobju lahko zagotovi le na dogovorni ravni z bilateralno pogodbo ali pa z prostovoljnimi, enostranskim ukrepom liberalizacije trga dela posamezne države članice. Po zadnjih podatkih bodo najmehkejša pravila glede zaposlovanja veljala v Veliki Britaniji in na Irskem, medtem ko germanski del Evropske unije, Avstrija in Nemčija pa že napovedujeta, da se bosta prehodnega obdobja strogo držali. Prehodno obdobje ne velja med pridružitvenimi državami, v primeru resnih motenj na trgu dela pa ima vsaka od novih držav članic kljub temu možnost uveljaviti varnostne ukrepe tudi nasproti državljanom novih držav članic.

Opravljanje storitev v državah članicah Evropske unije je že takoj po pristopu Slovenije k Evropski uniji prosto, razen v Nemčiji in Avstriji, ki sta si posebno za napotene delavce na področju gradbeništva pridržali pravico uveljavljanja varnostnih ukrepov, če bi prišlo zaradi teh napotenih delavcev do resnih motenj na trgu.

Posebej velja omeniti še regulirane poklice. To so tisti poklici, za katere so v nacionalnih predpisih določeni pogoji za njihovo opravljanje. V Sloveniji so to s področja graditve objektov in urejanja prostora poklic odgovornega projektanta, odgovornega revidenta, odgovornega vodje del, odgovornega nadzornika in odgovornega prostorskega načrtovalca. V skladu z evropskimi direktivami mora vsak posameznik, ki se želi bodisi zaposliti ali opravljati regulirani poklic v okviru lastne dejavnosti oziroma kot storitev, pridobiti akt o priznanju njegove poklicne kvalifikacije. Zato imajo vse države članice Evropske unije vzpostavljen sistem medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij. Običajno te postopke vodijo različna ministrstva ali drugi državni organi, včasih pa tudi poklicna združenja. Priznanje poklicne kvalifikacije pomeni priznanje usposobljenosti za določen poklic, od preverjanja ustreznosti diplome, trajanja šolanja, ustreznosti predmetnika, do preverjanja ustreznosti strokovnega izpita in zadostnosti delovnih izkušenj.

Priznavanje poklicnih kvalifikacij v Republiki Sloveniji bo potekalo v skladu s predpisi, ki so v pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Odločbo o priznanju poklicne kvalifikacije bo izdalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve na podlagi mnenja resornih ministrstev o ustreznosti pridobljenih kvalifikacij za poklice iz njihove pristojnosti.

Za poklic »arhitekt« kot ga poznajo v Evropski uniji je postopek priznavanja poklicnih kvalifikacij lažji in hitrejši, kar omogoča tako imenovana arhitektska direktiva, ki jo je v svoj pravni red

prevzela tudi Republika Slovenija. Ta direktiva omogoča priznavanje poklicne kvalifikacije arhitekta kjerkoli znotraj Evropske unije in sicer na podlagi seznamov diplom in drugih dokazil o usposobljenosti za poklic arhitekta, ki jih izdajajo države članice. Tako bo na primer slovenskemu arhitektu, ki bo v Evropski uniji želel opravljati poklic arhitekta, na podlagi diplome fakultete za arhitekturo in strokovnega izpita s področja arhitekture, opravljenega na pristojni poklicni zbornici, poklicna kvalifikacija na podlagi teh dokumentov priznana najkasneje v roku treh mesecev. Arhitektska direktiva omogoča še dodatno ugodnost in sicer, da v primeru opravljanja občasnih storitev (npr. izdelava enega načrta oz. projekta) predhodno preverjanje poklicnih kvalifikacij ni potrebno. Običajno pa je potrebno in to direktiva tudi dopušča, da se arhitekt v tem primeru začasno vpiše v pristojno poklicno združenje.

Trg držav članic Evropske unije je torej priložnost za dokazovanje, preverjanje lastnih sposobnosti in konkurenčna pretnja za naše arhitekte, inženirje in druge osebe, ki opravljajo poklice s področja graditve objektov in urejanja prostora.

Reforma sistema urejanja prostora in graditve – delovanja prostorskih načrtovalcev, projektantov in inženirjev ob vstopu Slovenije v EU

V Sloveniji lahko obdobje 1991-2001 označimo kot desetletje tranzicije, iščoč systemske in strateške prostorske rešitve, vzporedno pa so še bolj zaznavno, slovenska stroka in določene institucije delovale zelo pragmatično, vendar strokovno na visokem nivoju. Med pomembnimi razvojnimi projekti je gotovo na najbolj opazen avtocestni program. Na lokalni ravni so sicer zelo različno in ne povsod enako intenzivno in uspešno določevali prostorski pogoji za nove investicijske namene; zaradi transformacije lastninskih razmerij in drugih razlogov lahko govorimo o zastoji pri gospodarjenju oz. upravljanju z zemljiškimi naselji. Tudi institucionalne spremembe so bile obsežne, žal pogosto ne najbolj premišljene. V različnih evropskih in mednarodnih organizacijah ter projektih je bila Slovenija v tem času relativno velikem obsegu intenzivno vključena.

V Sloveniji je do leta 2001 značilno:

- ostanki ločenosti ravnanja s prostorom na planiranje in projektiranje z redkimi izjemami;
- začetek družbene tranzicije ne vedno s spremljavo prostorskega urejanja, razen projekta avtocest in še nekaterih;
- neurejenost orodij, neznanje, togost postopkov, konzervativna naravnost;
- zgolj urejanje prostora in projektiranje;
- odpovedali so vsi inštrumenti in institucije zemljiške politike;
- ločeno lokacijsko in gradbeno dovoljenje;
- obdobje težke dostopnosti do stavbnih zemljišč, lastninska tranzicija;

- izsiljevanje stranskih udeležencev v postopku dovoljevanja gradnje in investitorjev na drugi strani;
- upravni in sodni postopki so se podaljšali v leta, ipd.

Zaključek – to je bilo dinamično, vendar negotovo obdobje za investitorje in načrtovalce.

Reforma v Sloveniji v obdobju 2002-2004

Vlada RS je decembra 2001 sprejela »Oceno stanja in teženj v prostoru RS« in »Politiko urejanja prostora RS«. Ta dva pomembna dokumenta sta izhodišče reformni področja urejanja prostora, posredno tudi graditve. Evidentira ključne prostorske probleme in neugodne trende razvoja ter na tej podlagi določa osnovne smeri razvoja na področju prostorskega načrtovanja, zemljiške politike in delovanja institucij.

Pomembnejši cilji v prostorski politiki so:

- Uveljaviti primerjalne prednosti in zavarovati nacionalne in regionalne identitete;
- Pospešiti enakovreden razvoj regij;
- Uveljaviti policentrični koncept naselij in razvoj regionalnih središč;
- Prestrukturiranje podeželja in preurejanje krajine;
- Zagotoviti prometno dostopnost;
- Pospešiti prostorsko lokacijsko učinkovitost in preudarno rabo virov;
- Pri prostorskem razvoju in gradnji zagotoviti upoštevanje potrebnih sprememb in drugih naravnih procesov;
- Zagotoviti sanacijo čezmernega onesnaževanja okolja;
- Zagotoviti učinkovito upravljanje prostora.

Kaj prinaša zakonodaja 2002:

- ureditev področja delovanja prostorskih, urbanističnih in krajinskih načrtovalcev, strategov in arhitektov, gradbenikov in ostalih inženirjev;
- Ureditev varovanja javnih koristi in vzpostavitev odprtega sistema investiranja;
- Ureditev osnovnih mehanizmov za prostorski razvoj (ne več le urejanje prostora);
- Ločiti interese v prostoru (naselje / krajina);
- Prve poenostavitve in zavarovanja odločitev o prostorskem razvoju;
- Sprejem nove dolgoročne Strategije prostorskega razvoja države;
- Sprejem Prostorskega reda Slovenije, kot skupnih pravil ravnanja s prostorom in graditve;
- Vzpostavljane osnovnega reda pri ravnanju s prostorom;
- Vzpostavitev povezav z davčnimi mehanizmi;
- Vzpostavitev povezav javnega in zasebnega;
- Ureditev razvrščanja objektov glede na vrsto in zahtevnost in njihovo različno obravnavanje;

- Opredelitev večje pristojnosti in odgovornosti stroke, vse od prostorskega načrtovanja do gradnje;
- Poenostavitve pri dovoljevanju gradnje v korist investitorjev, vendar ne na škodo tretjih udeležencev;
- Uvajanje sistema tehničnih smernic in prevzem evropskih gradbenih predpisov in s tem zagotovitev kvalitetnejšega izpolnjevanja bistvenih lastnosti objektov;
- Prve finančne destimulacije nedovoljene gradnje;
- V posebni zakonodaji regulira nepremičninsko posredovanje, evidentiranje nepremičnin, stanovanjsko področje, kar investitorjem in končnim uporabnikom omogoča transparentnejše in varnejše pravno ter finančno okolje;
- Priprave na drugo etapo zakonodajnih sprememb.

Takojšnji možni in potrebni ukrepi:

- Začetek izvajanja razvojne politike v naseljih; vzpostavitev strategije prostorskega razvoja tudi kot investicijskega dokumenta;
- Oblikovanje prostorskega programa razvoja podeželja in preobrazbe krajine in prostorski prispevek k primernejšim celovitim programom podeželja;
- Koncipiranje zasnov in operativno reševanje ključnih regionalnih razvojnih dilem in protislovij;
- Poenostavitev gradbene dokumentacije in izostritev kvalitete umeščanja objektov v prostor ali preurejanja objektov;
- Vzpodbujanje razvoja trga urbanih zemljišč in drugih nepremičnin;
- Promocija in nagrajevanje primerov dobre prakse, promocija ključnih vrednot stroke;
- Povečati mednarodno sodelovanje tudi za pridobivanje sredstev in izkušenj, predvsem pa zaradi dviga samozavesti in poguma;
- Izpostavljanje pravih odločitev, kakovostnih vzorcev strateškega načrtovanja v kulturo urejanja prostora in graditve;
- Sistematično dopolnilno zbornično izobraževanje in usposabljanje prostorskih načrtovalcev, arhitektov, gradbenih in drugih inženirjev, izpolnitev družbenih pričakovanj, prispevek stroke h kakovostnejšemu in učinkovitejšemu reševanju prostorskih problemov in gradbenih izzivov;
- Temeljita posodobitev študijev s področja prostora in graditve, predvsem pa korenito redefiniranje študija arhitekture na vseh ravneh;
- Fina kalibracija zborničnega delovanja, predvsem ZAPS-a, ker bi v primeru neuspešnega delovanja lahko grozila možnost ukinitve le-teh;
- Ohranitev specifičnosti slovenske kakovosti urejanja prostora in identifikacija nacionalnih vrednot ter priprava posodobljenega slovenskega arhitekturnega in gradbenega ugleda, posledično tudi povečanje kredibilnosti strok.

Druga etapa reforme 2007:

- Zaključek tranzicije prostorske zakonodaje z vzpostavitvijo nove generacije enovitih lokalnih prostorskih strategij in prostorskih redov;
- Zaključek družbene tranzicije: izpostavitve jasnih državnih in lokalnih javnih interesov;
- Zaključek sistema urejanja prostora in vzpostavitve sistema prostorskega razvoja;
- Razcvet programov in projektov prostorskega razvoja, finančne prilžnosti in motivacije postajajo pomembnejše kot restrikcije (prepovedi, omejevanja);
- Večje število primerov kakovostne prakse v razvojnem urbanizmu, tekmovalnost in konkurenčno usposabljanje mest in drugih naselij;
- Spoznanje, da je krajina celovit sistem in ne fevd posameznih sektorjev, prvi primeri dobre prakse načrtovanja kompleksne preobrazbe krajine;
- Unificiranje sistema ravnanja s prostorom (red v prostoru);
- Dopolnitev destimulacije nedovoljenih gradenj – ob neizpolnjevanju inšpekcijskih ukrepov postanejo takšne nepremičnine javna last – lokalna ali državna;
- Dodelava manjkajočih podrobnosti na relaciji javno – zasebno z utečenostjo postopkov usklajevanja interesov;
- Na skupni lastnini bi namesto popolne (100%), zadostovalo absolutna večina (66,66%) za namene investitorstva, soglasij, dovoljevanja, upravljanja, ipd;
- Začetki finančnega fiskalnega spodbujanja razvoja, dopolnitev zakonodaje na tem področju;
- Vzpostavitev razmer za ustanovitev regij (pokrajin) glede na razvojni (in ne politični) potencial in zagon regionalnih prostorskih zasnov in regionalnih razvojnih programov, tudi že pogoji o združevanju dejavnosti regionalnega in prostorskega načrtovanja in regionalnih institucij;
- Priprava strategije razvoja slovenske arhitekture – uveljavljanje kakovosti in kritika nedostojnih arhitekturnih stavb in inženirskih objektov;
- Uveljavljanje in promocija kakovosti v graditvi, uveljaviti vseh šest bistvenih zahtev in opredeliti dodatno sedmo zahtevo, to je trajnostnega pri graditvi;
- Analiza položaja »investitorja« pri načrtovanju prostora, urejanju zemljišč in graditvi, s predlogi ukrepov;
- Analiza učinkov zborničnega delovanja in program ukrepov razvoja stroke.

Tretja etapa reforme 2012:

- Aktiven strateški razvoj prostora prevzame regija;
- Prestrukturiranje pojmovanja javno – zasebno; nove oblike in načini poslovanja;
- Sprememba občinskih upravnih organov urejanja prostora v krajevne in mestne »urade za razvoj« (lahko po združitvi dejavnosti prostorskega in regionalnega razvoja);
- Razkroj pojma »urejanje prostora«, panoga postane le obvezen in osnovni del razvojne politike;

- Korekcija naravovarstvene politike z uravnoteženo prostorsko strategijo; namesto togih form povezovanje in morda celo institucionalna združitve naravovarstvene in prostorske dejavnosti za doseganje uravnoteženega koncepta vzdržnega razvoja;
- Na splošno: namesto prostorske tranzicije – mestni razvoj (development);
- Fina kalibracija interesov: zasebno v novih, javnih vlogah;
- Razvojni potenciali mesta in regij: ponudba, vabilo, obljuba, obveza;
- Vzpostavitev jasnega razvojnega sistema in projekta, ki vključuje segmente upravljanja s prostorom, davčne in finančne mehanizme;
- Prenos dela javnih pristojnosti in odgovornosti pri graditvi na projektante in druge udeležence gradnje;
- Delen odmik od »policijskega« sistema delovanja in kontrole države, in večji poudarek državnih spodbud za red v prostoru; finančno demotiviranje kršitev;
- Delni premik regulacije prostora in graditve iz upravnega na področje obligacijskega prava.

Investitor – družba

In ne nazadnje – investitor, ki je na tem simpoziju izpostavljen udeleženec družbenih in prostorskih procesov. Vse oz. pomemben del našega delovanja je usmerjen k njemu. Ali vemo dovolj objektivnega o njem? Kako se počuti, kako razume oz. ne more razumeti pogosto togega delovanja države in lokalnih skupnosti in javnih institucij nasploh. Zakaj so zanj pogosto le nepotrebno nujno zlo, brez ali s premalo koristi, samo ovira, ki jih je na tak ali drugačen način potrebno preskočiti, pa četudi se mu večasi kaže, da je korupcija uradnikov (bil) še najlažji način za doseganje njegovih zasebnih ciljev?

Prostor, zlasti naselij, je omejena dobrina, zato povsod po svetu regulirajo razvoj naselij in krajine v korist širše državne ali lokalne skupnosti, zasebna iniciativa za gradnjo se ne dovoli ne na škodo prvega. Tu objektivno naletimo na pričakovan načelni konflikt javnih in zasebnih interesov, zaradi različne narave teh interesov. Temu se v večji meri da izogniti ob večjem razumevanju investitorjev, kot gibala prostorskih sprememb in prostorskega razvoja nasploh ter transparentnega vnaprejšnjega definiranja javnega interesa, brez uradniških in drugih špekulacij in pod njihovim naslovom prikrivanja posameznih ozkih sektorskih in drugih zasebnih interesov.

Problematične in nezaželjene so vsaj tri skrajnosti:

1. Togo prepovedovanje in pogosto nepotrebno omejevanje investicijskih namer z različnimi izgovori, namesto da bi snovalci načrtovalskih zasnov v večji meri upoštevali interese lastnikov zemljišč in stavb, saj brez »investitorjev« sploh ni možen urbani razvoj, ne širitev ne prenova naselij in krajine. Zbližanje zasebnih koristi, seveda ne na škodo javnih interesov, je nujno potrebno.

2. Odzivnost pristojnih javnih institucij na investicijske predloge je pogosto odločno predolga in v velikem nesorazmerju s stroški, ki jih investitor zaradi neupravičene kasnitve trpi. Investitorji pričakujejo, da bo odzivni čas občine v primeru neznanja dopolnitve aktov manj kot leto dni, za zahteve pa kak mesec ali leto več. Izdajo gradbenega dovoljenja pričakujejo v mesecu dni, pritožbe po dveh mesecih. Žal pa se časi pogosto neupravičeno množijo z večkratniki. Tu se razmere v zadnjem času zelo izboljšujejo, predvsem zaradi sistemskih sprememb, pa tudi postopnega racionalnejšega delovanja javne uprave. Na področju delovanja institucij, kadrov in organizacije pa moramo še veliko postoriti. Vse to omejuje slovensko konkurenčnost za nove investicije.
3. Na drugi strani pa sta nesprejemljiva agresivnost in izsiljevanje investitorjev za gradnjo na neprimernih lokacijah, ni sicer z neprimernimi objekti, s škodljivimi posledicami za morfologijo ali funkcijo prostora ali škodljivega vpliva na okolje in naravo. Z nezakladnimi rešitvami k problemu pogosto prispevajo tudi nekateri slabi, nenačelni ali nesposobni projektanti oz. inženiringi.

Namesto tovrstnih trendov obnašanja bi bilo bolje uveljaviti:

- Paradigmo, da so »investitorji«
zlasti »razvojni investitorji«
(developerji) zaželeni in za
urbani razvoj in preobrazbo krajine
nujno potrebni in da administracija
temu primerno ravna ter izboljšuje
svojo učinkovitost.
- Javne institucije naj se odzivajo na
njihove pobude in vloge hitro ter
jasno, nedvoumno – pozitivno ali
negativno, vendar vedno z jasno
družbeno verificirano utemeljitvijo
vpliva na javne interese v prostoru.
- Neupravičenim in za prostor
škodljivim izsiljevanjem in
špekulantskim namenom gradnje
mimo družbeno verificiranih
odločitev se je potrebno odločno in
učinkovitejše upreti. Samo s
slednjim si bomo projektanti in
administracija spet povrnili
kredibilnost.
- Uveljaviti in prikazati prednosti
tehničnega svetovanja, svetovalnega
in izvajalskega inženiringa za
vsakega investitorja in še dodatno
profesionalizirati realizacijo
investicijskih idej na najoptimalnejši
način.

Namesto zaključka, povabilo in ena sama preprosta želja: da bi si vsak župan ali županja, lokalni urbanisti in v končni fazi vsak projektant postavil za cilj, da bi v naslednjih letih prenovil ali zgradil del naselja, sosedstvo, skupino ali posamezno stavbo v svojem okolju nadpovprečno kvalitetno, bolje kot vaši predhodniki, tako da jo bo lahko čez čas lahko uvrstil med najpomembnejše stavbarske in nasebinske vrednote, morda celo v kulturno dediščino. Da bo to prenovljeno in novo nastalo prostorsko ureditev lahko vsakdo s ponosom uvrstil tudi na prve strani novih razglednic vašega kraja, kot vašo največjo kakovost in ne obratno, da bo novogradnja slabša kot je pogosto bila v bližnji preteklosti. S tem boste opravičili sloves dobrega »gospodarja«
– župana, ali izvrstnega urbanista, arhitekta, krajinarja oz. drugega razgledanega projektanta, ki je doprinesel k novi kvaliteti urbanega ali krajinskega prostora, ne pa k nje-

govemu razvrednotenju. Veliko novih tovrstnih razglednic naj bo naš in vaš prispevek k lepši podobi jutrišnjega prostora.

Viri

1. Prispevki za Oceno stanja in teženj v prostoru RS in za Politiko urejanja prostora RS (Hladnik J., Kreitmayer – McKenzie J., Vuga T., Zavodnik – Lamovšek A., Črne A., Gulič P., Torbica J., Mušič B., Ogrin D., Drozg V., Dimitrovska – Andrews K., in ostali)
2. Komentar k Zakonu o urejanju prostora (Vladimirov N. in sodelavci)
3. Komentar k Zakonu o graditvi objektov (Jeglič T.M. in sodelavci)
4. Prispevki za Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (Bartol B. in sodelavci)
5. Prispevki za konferenco CEMAT, Ljubljana 2003 (Jančič M. in sodelavci)
6. Koordinacija projekta INTERREG III b (Jančič M. in sodelavci)
7. Pogoji za opravljanje poklicev in dejavnosti s področja graditve objektov in urejanje prostora v EU (Šerko S. in sodelavci)
8. Med kaosom in usmerjanjem stanovanjske gradnje in arhitekture (Struna A.)
9. Med Avstrijsko togostjo in Slovensko plašnostjo – Slovenski prostor marec 2004 (Šmid A.)

Dr. Viktor Pust, univ. dipl. inž. arh.

Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije

Kakšne so razmere na področju načrtovanja arhitekture oz. prostora v EU in prilagajanje v Sloveniji

Relations in the field of architectural and spatial planning in the EU and adjustment in Slovenia

Povzetek

Uvodno vprašanje pri ocenjevanju razmer na področju arhitekturno-urbanističnega načrtovanja v EU in v Sloveniji je naslednje: ali družba obravnava arhitekturno stroko na osnovi celostne – arhitekturno-urbanistične enovitosti načrtovalnega procesa; ali zgolj v okviru gradbeništva oz. objektov – medtem ko umeščanje objektov v prostor obravnava ločeno kot urbanistično načrtovanje – kar je bilo tipično za socialistične države.

Celostna opredelitev arhitekture kot jo navaja npr. francoski zakon o arhitekturi in jo izraža tudi evropska direktiva pravi: Arhitektura je izraz kulture. Arhitekturno ustvarjanje oz. kreacija, kvaliteta gradnje oz. objektov, njihova harmonična vključitev v okolje, spoštovanje naravne in urbane krajine, tako skupne kot individualne dediščine – so v javnem interesu.

Zato države v EU praviloma regulirajo ta poklic tako, da zagotavljajo pogoje za kvaliteto dela in za strokovno neodvisnost.

Slovenija je ob vstopu v EU z novo zakonodajo in ustanovitvijo samostojne Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije sicer naredila prvi korak k prilagajanju Evropi. Vendar se je potrebno zavedati, da so razmere, še zlasti pred uveljavljanjem nove zakonodaje zelo neurejene – celo kritične, in da terjajo urgentno reševanje na vseh področjih, ki vplivajo na kvaliteto arhitekture, krajine oz. prostora.

Abstract

The first question in the assessment of relations in the field of architectural/urban planning in the EU and in Slovenia is the following: does society see the architectural profession on the basis of an overall architectural/urban planning process, or only within the framework of construction, i.e. buildings, while it sees the placing of structures into locations separately from urban planning, as was typical of socialist countries.

The overall definition of architecture as laid out e.g. by French legislation on architecture and which is expressed in the European directive, states that architecture is an expression of culture. Architectural creativity, the quality of construction

of buildings, their harmony with the environment, and respect for natural and urban landscapes, both as a common and an individual heritage, are all in the public interest.

Therefore, EU countries usually regulate this field in such a way that conditions for quality work and professional independence are ensured.

On entry into the EU, Slovenia has taken the first steps to adapting to Europe through enacting new legislation and establishing an independent Chamber of Architecture and Spatial Planning. But we have to be aware that the relations, especially before the coming into force of the new legislation, are poorly arranged or even critical, and that they call for urgent solutions in all areas which affect the quality of architecture, landscapes and spatial planning.

Uvod

Razmere na področju arhitekture in prostora v EU se razlikujejo od razmer v Sloveniji v toliko, v kolikor se tudi družbeno-politični sistem, stopnja razvitosti in sistem vrednot razlikuje od vrednot razvitejših držav. Gre za vprašanje, kako družba zakonsko obravnava arhitekturno stroko – ali jo opredeljuje na osnovi celovitosti arhitekturno-urbanističnega načrtovanja in v okviru javnega interesa za kvaliteto prostora ter ji na tej osnovi omogoča ustrezno okolje za razvoj – ali jo obravnava le parcialno – kot načrtovanje objektov v sklopu gradbeništva – na drugi strani pa urbanizem ločeno, kar je bilo tipično za socialistične države.

Opredelitev arhitekture

Celostno opredelitev arhitekture navaja npr. francoski zakon o arhitekturi iz leta 1977/85, ki jo izraža tudi evropska direktiva 85/384, ki pravi: Arhitektura je izvor kulture.

Arhitekturno ustvarjanje oz. kreacija, kvaliteta gradnje oz. objektov, njihova harmonična vključitev v okolje, spoštovanje naravne in urbane krajine, tako skupne kot individualne dediščine – so v javnem interesu. (1)

Arhitekturno ustvarjanje oz. načrtovanje, ki se izraža v obliki objekta, pejsaža ali urbane kompozicije, je specifična storitev, ki vključuje obenem delo profesionalnosti, intelektualnosti in umetnosti, kakor tudi obvladovanje izvedbe.

Arhitekt ima torej dvojno poslanstvo: ustrezno zasnovano projekta, kakor tudi nadzor nad skladnostjo realizacije z zasnovano.

Francoska Bela knjiga arhitektov – navaja 3 bistvene pogoje, ki so ključnega pomena za trajnejšo kvaliteto v arhitekturi oz. za delo arhitektov: Sposobnost, odgovornost in neodvisnost.

Država in javni interes

Država zagotavlja javni interes na tem področju tako, da:

- določa, da je za graditev objektov in prostorskih zasnov potrebno izdelati dokumentacijo za gradbeno dovoljenje, ki jo izdelata arhitekt ob ustreznem sodelovanju inženirskih strok
- določa način organiziranosti stroke, potrebo po zavarovanju
- določa možne načine poslovanja, zagotavlja neodvisnost arhitektov glede na komercialne interese z namenom, da preprečuje konfliktnost interesov na področju načrtovanja
- določa pravila glede tarifnih pogojev
- določa pravila pri razpisovanju natečajev

Tako je arhitekturna stroka (v širšem pomenu oblikovanja prostora) regulirana v večini držav na način stanovskih redov ali zbornic. Te so organizirane praviloma po regijskem načelu, na nacionalnem nivoju pa jih povezuje Nacionalni svet, ki je zadolžen za sodelovanje s področnim ministrstvom pri zakonodaji, za mednarodne odnose itd. Na ta način je organizirana arhitekturna stroka v Franciji, Nemčiji, Italiji, Španiji, Belgiji, Avstriji, Portugalski. Velika Britanija in Irsko imajo Kraljevi inštitut arhitektov (poleg Nacionalnega registra), nekatere države pa imajo nacionalne zveze arhitektov (Švedska, Finska, Grčija, Danska), s podobno funkcijo.

Arhitekti so z vpisom v imenik oz. register pravni subjekti in delujejo v različnih oblikah gospodarskih družb: kot samozaposleni ali liberalni poklici v okviru birojev oz. gospodarskih družb, vendar s pogojem, da imajo arhitekti večino v upravljanju teh družb z namenom, da se preprečuje konfliktnost interesov. To je bistvena razlika z razmerami v Sloveniji. Vpis v zbornico pa zavezuje člane tudi k spoštovanju pravil dobre prakse in etičnega kodeksa.

Značaj gradbenega dovoljenja

Način dovoljevanja za graditev je za razliko od sedanjega načina dovoljevanja v Sloveniji, ki obsega dve vrsti dovoljenj – bistveno poenostavljen z enim samim dovoljenjem PGD. Vendar pa predstavlja PGD za arhitekta večjo odgovornost, ker se nanaša tako na prostorsko ureditev, smotno izrabo zemljišča, kot na zasnovano in rešitev samega objekta. Pri vsebini PGD se

upošteva predvsem tiste sestavine, ki so predmet javnega interesa za postavitev objekta v prostoru – skupaj z osnovnimi potrebnimi tehničnimi podatki oz. argumentacijo. Ta oblika PGD omogoča investitorjem razmeroma v kratkem času pridobiti dovoljenje za graditev – kar je predpogoj za pridobitev bančnih posojil za investicijo in za nadaljnje podrobnejše oblikovanje programa ter izvedbenih rešitev.

Razmere na področju projektantskih tarif

Znano je, da imajo strokovna združenja oz. zbornice svojo tarifno politiko, ki zagotavlja minimalne tarifne pogoje z namenom, da omogoči ustrezno kvaliteto projektov oz. storitev. Z razvojem pravil Evropske unije pa se uveljavlja usmeritev, da so fiksni tarifni ceniki nesprijemljivi oz. da so možni le v primeru, če jih potrdi vlada ali parlament (kot je to primer v Nemčiji in Italiji). Oblikovanje projektantskih tarif postaja vse bolj predmet pogajanj, na osnovi utemeljevanja vseh potrebnih stroškov, porabe časa itd., za kar je na primer v Franciji izdelan tudi določen model prikazovanja stroškov. Na splošno pa ta način obravnave projektantskih tarif v teh državah ne odstopa bistveno od predhodno uveljavljenega načina, le, da se dokazuje na drugačen način – od primera do primera.

Razmere na področju pridobivanja dela

Večji del projektov arhitekti pridobivajo z različnimi oblikami natečajev v konkurenci na osnovi kvalitete projektov. Politika natečajev pa je v EU znatno bolj razvita in utečena kot pri nas. Pri tem ima stroka ustrezno vlogo pri izboru rešitev, hkrati pa imajo tudi naročniki ustrezno zagotovljene svoje interese. Natečajna politika v EU pa še ni urejena na enotnem nivoju med različnimi državami, zato je problematika natečajev in javnih naročil predmet usklajevanja na nivoju Evropskega združenja arhitekturnih zbornic oz. zvez (ACE) v Bruslju.

Organizacija arhitekturne stroke na nivoju EU

Od leta 1990 Architects' Council of Europe (ACE) s sedežem v Bruslju predstavlja poklicna združenja arhitektov v EU. ACE združuje arhitekturne zbornice oz. stanovske rede in nacionalne zveze pooblaščenih arhitektov (nekateri vključujejo tudi krajske arhitekture in urbaniste – planerje). Skupno šteje preko 350.000 arhitektov.

ACE usklajuje dejavnost stroke s ciljem zaščite kvalitete arhitekture oz. grajenega okolja. Usklajevanje se nanaša na različna področja – od izobraževanja, pogojev delovanja, pravil o natečajih, licenciranja, prostega pretoka storitev do različnih akcij za promocijo arhitekture.

ACE uveljavlja stališča stroke v okviru institucij Evropske Unije.

ACE je organizirana z Izvršnim odborom in vrsto delovnih teles ali komisij za posamezna področja. Sklicuje 2x letno Generalno skupščino.

V delovanju ACE so vključene vse države, članice EU in z letošnjim letom tudi Slovenija, ki jo predstavlja ZAPS.

Navajamo le nekaj področij delovanja ACE:

- priprava Bele knjige o arhitekturi z naslovom: Arhitektura in kvaliteta življenja. (2)
- Knjiga je namenjena politikom in tistim odgovornim, ki neposredno vplivajo na politiko v arhitekturi ali grajenega okolja. Knjiga vsebuje konkretna priporočila na področju izvajanja poklica po poglavjih:
- priprava bodoče direktive o arhitektih
- izobraževanje in raziskovalna dejavnost arhitektov
- usklajevanje zahtev v okviru registracije arhitektov
- okolje in trajnostni razvoj
- profil poklica arhitekt ter kompetence
- zavarovanje kvalitete storitev arhitektov
- regulativa o liberalnih poklicih
- politika zaščite uporabnikov
- priporočila na področju javnih naročil
- oblike natečajev.

Spremembe, glede na prilagajanje lizbonski strategiji

Ekonomski komisija EU je pristopila k študiji, kako omogočiti večjo kompetitivnost in razvoj tudi na področju projektantskih storitev. (3)

V tem okviru je naročila izdelavo poročila o liberalnih poklicih, ki zahtevajo posebna znanja in prakso – kamor spadajo med drugim tudi arhitekti (poleg pravnikov, notarjev itd.). Študija ugotavlja značilnosti teh poklicev, običajno visoko stopnjo regulacije – bodisi v obliki državne regulacije ali v obliki samoregulacije v okviru stanovskih organizacij (zbornic, redov ali zvez). Namen študije je bil, da se ugotovi, kako omogočiti večjo konkurenčnost v okviru reform oz. ustreznega prilagajanja specifičnih stanovskih pravil.

Študija ugotavlja 5 glavnih potencialnih omejitev obstoječe regulacije v EU, ki se nanašajo na:

- fiksne ali priporočljive cene
- pravila o oglaševanju
- pravila o registraciji in privilegiranih pravicah
- pravila o poslovni praksi.

Razprava še poteka. Gre za poročilo 1. faze dela, opravljenega v letu 2003. Poročilo na eni strani ugotavlja, da so možne negativne posledice obstoječe regulative na tržišču – če gre za preveč restriktivna pravila glede kompetitivnosti na področju nižanja cen in kvalitete.

Na drugi strani pa poročilo ugotavlja 3 bistvene razloge, zaradi katerih so lahko nekatera pravila poklicne prakse potrebna:

- asimetričnost informacij med uporabniki in stroko glede značilnosti storitev
- možni vplivi oz. posledice storitev na tretje osebe
- javni interes za kvaliteto določenih storitev.

EU komisija ugotavlja, da so nekatera pravila v sektorju liberalnih poklicev objektivno upravičena, da se ohrani javni interes, nekatera pa bi bilo potrebno prilagoditi za večjo konkurenčnost – kar je v interesu tako uporabnikov kot stroke.

Zato komisija poziva države in poklicna združenja, da na tej osnovi pristopijo k oblikovanju pogojev za opravljanje dejavnosti za doseganje večje konkurenčnosti in kvalitete.

Kako poteka prilagajanje v Sloveniji in prioritete naloge?

Da bi razumeli vsestransko problematiko prilagajanja razmer v Sloveniji evropskim normam, se moramo zavedati, da v prejšnjem družbeno-političnem sistemu arhitekturna stroka na zakonodajnem področju ni bila obravnavana ustrezno – kot enovita arhitekturno urbanistično ustvarjanje oz. dejavnost, temveč je bila ločena na urbanistični del načrtovanja, ki je spadal pod Ministrstvo za urbanizem oz. okolje, ter na gradbeni del – v okviru Ministrstva za gospodarstvo, kjer je bila arhitektura obravnavana le kot vrsta gradbeno inženirskega projektiranja.

Skladno s to delitvijo je bil izdelan tudi sistem dovoljevanja. To se je odražalo v dveh različnih dovoljenjih za vsak objekt – v lokacijskim dovoljenju in gradbenem dovoljenju. Razumljivo, da je ta sistem terjal dolgotrajni administrativni postopek in da je tudi na področju stroke deloval zaviralno, ker ni upošteval enovitosti arhitekturno urbanističnega načrtovalskega procesa.

Tudi na področju uveljavljanja interesov stroke le ta ni imela potrebnih možnosti. Arhitekti so bili organizirani le v okviru prostovoljnih društev, na tej osnovi pa stroka ni mogla ustrezno uveljavljati svojih interesov.

Šele po osamosvojitvi Slovenije je prešlo celotno načrtovanje – arhitekturno in urbanistično v okvir enotnega Ministrstva za okolje in do postopnega uveljavljanja posameznih strok v okviru Zakona o graditvi objektov. Ta je omogočil 1997 ustanovitev Inženirske Zbornice Slovenije. Zakon je sicer obravnaval arhitekturno stroko (vključno s krajinskimi arhitekti in urbanisti) še vedno le kot eno od inženirskih strok – je pa omogočil določeno avtonomnost in odgovornost za razvoj na tem področju.

Zakon je še vedno ohranjal lokacijsko in gradbeno dovoljenje, ni preprečeval konfliktnosti interesov v gospodarskih družbah na področju projektiranja, vendar pa je omogočil tedanji Matični sekciji arhitektov, krajinskih arhitektov in urbanistov, da uveljavi spremembo zakonodaje in ustanovitev samostojne Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije, ki vključuje arhitekto, krajinske arhitekto in prostorske načrtovalce oz. planerje.

Novi zakon o graditvi objektov še ne vsebuje vseh evropskih norm – pomeni pa vsekakor določeno stopnjo prilagajanja, tako na področju dovoljevanj, natečajev, predvideva tudi tarifna pravila itd. Vendar pa vrsta podzakonskih aktov oz. pravilnikov še ni uveljavljena. Zato je situacija v tem prehodnem obdobju kritična in terja nujno reševanje naslednjih prioritet:

- 1. Uveljavitev minimalnih tarifnih pogojev potrebnih za zagotavljanje ustrezne kvalitete projektov.** Današnje razmere preprosto ne omogočajo ustrezne kvalitete, še manj pa preživetje v konkurenci s projektanti iz razvitejših držav.
- 2. Boljšo strukturo arhitekturnih birojev z ustrezno tehnično opremo – pa tudi ustanovitev nekaj večjih operativnih birojev, ki lahko servisirajo arhitekto**
- 3. Kvalitetni pravilnik o razpisovanju Natečajev,** ki bo transparenten, uporaben za investitorja in stroko.
- 4. Evropski model dovoljevanja (PGD) tako, da bo arhitekt – kot nosilec – odgovoren za arhitekturno-urbanistično rešitev imel – pred izdelavo PGD ustrezne sogovornike na lokalnem nivoju z občinskim arhitektom, oz. urbanistom – kajti obstoječi sistem urbanistične informacije nikakor ne zadošča.**
- 5. Prilagoditev študijskih programov na Fakultetah za potrebe prakse in razvoja.**
- 6. In končno – uveljavitev Zbornice – tako na področju dobre prakse, izobraževanja promocije stroke, kot tudi na področju pobud za potrebne spremembe zakonodaje in predpisov.**

Viri

1. LE LIVRE BLANC DES ARCHITECTES: Ordre des Architectes, Unsa-L'Union Architectes, Syndicat de l' Architecture. Paris 2004
2. ARCHITECTURE AND QUALITY OF LIFE: A Policy Book by the Architects' Council of Europe: Bruselj 2004
3. REPORT ON COMPETITION IN PROFESSIONAL SERVICES – Communication from the Commission – Council of Europe, Bruselj 2004

Mag. Črtomir Remec, univ. dipl. inž. grad.

Inženirska zbornica Slovenije

Delovanje pooblaščenih inženirjev v Sloveniji in Evropi

The work of professional engineers in Slovenia and in Europe

Povzetek

V prispevku je konkretno prikazano delovanje Inženirske zbornice Slovenije (IZS), predstavljeni so pogoji za opravljanje različnih osnovnih in dopolnilnih strokovnih izpitov ter pogoji, pod katerimi se inženirji lahko vpišejo v imenik IZS. V nadaljevanju so opisani cilji Evropske zveze inženirskih zbornic in prikazana je problematika medsebojnega priznavanja statusa pooblaščenega inženirja v državah EU. Predstavljene so tudi dejavnosti za poenotenje pogojev vpisa v imenike, med katerimi je izhodiščna t.i. Bolonjska deklaracija v smislu lažje primerljivosti dosežene visokošolske izobrazbe, sledijo pa prizadevanja za skupna pravila dobre prakse in enotne tarifne pogoje na osnovi normativov.

Abstract

The paper gives a concrete presentation of the work of the Slovenian Chamber of Engineers (SCE). It presents the conditions for taking various basic and supplemental professional exams and the conditions under which engineers can be listed in the SCE register. It describes the goals of the European Council of Engineering Chambers and discusses the problems of mutual recognition of the status of professional engineer in EU countries. It also presents activities intended to provide uniform conditions for entry into the register, one of the starting points of which is the Bologna Declaration, which gives guidelines for the easier comparison of higher education, followed by efforts to form common rules of good practice and uniform tariff conditions based on norms.

1. Uvod

Živimo v času intenzivnega znanstvenega in tehnološkega razvoja, velikih družbenih sprememb, procesa globalizacije svetovnega gospodarstva, hkrati pa se soočamo s številnimi problemi na področju zdravja in varnosti našega bivanja. Trajnostni razvoj postaja osrednji dejavnik pozitivnega razvoja našega življenja in pri tem imajo inženirji zelo pomembno vlogo. Lahko rečemo, da so inženirji vseh strok glavni nosilci aktivnosti povezanih z načeli trajnostnega razvoja, da moramo ohraniti svet našim zanamcem takšen, da ga bodo lahko uživali

enako kot mi. Vsi ljudje si namreč želimo čimbolj zdravega, varnega in udobnega življenja, čeprav žal tega niso deležni vsi enako zaradi geografskih, družbenih, gospodarskih in dostikrat tudi političnih razlogov.

V nadaljevanju se bom omejil na delovanje inženirjev na področju urejanja prostora in graditve objektov, pa še to bolj z vidika graditve. In zakaj sploh potrebujemo pooblaščen inženirje?. Osnovni razlog leži v javnem interesu, ki naj bi sledil varni, ekonomični, tehnološko napredni in tudi okolju prijazni gradnji. Temu so zavezani vsi investitorji iz javnega sektorja in hkrati vsi

objekti, ki služijo javni rabi. Za zaščito javnega interesa ima tako zakonodajalec možnost, da predvidi status in vlogo pooblaščenih inženirjev, ki morajo upoštevati pri svojem delu vse veljavne predpise in hkrati izvajati storitve v skladu s pravili dobre inženirske prakse.

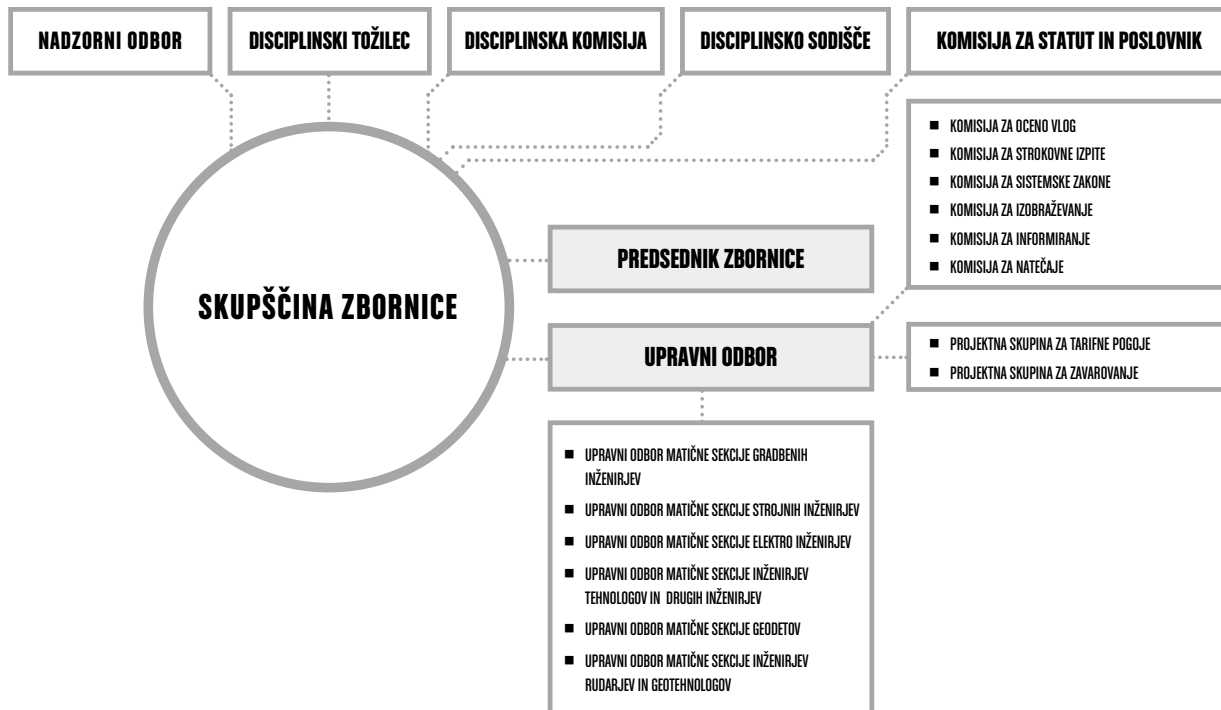
Tako tudi novi slovenski zakon o graditvi objektov (ZGO-1) vsebuje status pooblaščenega inženirja, ki omogoča izdelavo in revidiranje načrtov, vodenje del in nadzor pri graditvi objektov. Zakon predvideva tudi delovanje Inženirske zbornice Slovenije, ki ima javno pooblastilo za vodenje imenika pooblaščenih inženirjev in opravljanje strokovnih izpitov. Pogoji za vpis v poklicno zbornico je namreč poleg zahtevane šolske izobrazbe in predpisanih delovnih izkušenj, tudi opravljen strokovni izpit za odgovorno projektiranje ali vodenje del.

2. Inženirska zbornica Slovenije

Inženirska zbornica Slovenije je samostojna poklicna organizacija, ki združuje preko 5500 pooblaščenih inženirjev in inženirk, ki na območju Republike Slovenije sodelujejo pri graditvi objektov in koordiniranju graditve z urejanjem prostora. Ustanovljena je bila 21. novembra

1996 na podlagi takratnega Zakona o graditvi objektov in sicer z namenom zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa na področju urejanja prostora in graditve objektov. Tako je po dobrih štirih desetletjih premora nadaljevala izročilo svojih predhodnic – številnih zborničnih in društvenih inženirskih organizacij. IZS je organizacijsko razdeljena na šest matičnih sekcij, ki so strokovno popolnoma samostojne. Najvišji organ zbornice je skupščina, ki jo sestavljajo predsednik zbornice, po 11 predstavnikov vsake matične sekcije ter predsedniki upravnih odborov vseh matičnih sekcij. Jedro vsebinskega delovanja so stalne delovne komisije in projektne skupine.

Osnovna dejavnost IZS temelji na javnem pooblastilu za vodenje evidence imenika pooblaščenih inženirjev in javnem pooblastilu za izvajanje strokovnih izpitov po zakonu o graditvi objektov. Skupna prizadevanja IZS in matičnih sekcij so usmerjena v aktivno vključevanje pri pripravi systemske zakonodaje in predpisov, pravil dobre prakse (vsebina projektne dokumentacije, javna naročila in natečaji, tarifni pogoji), izobraževanje in pravočasno ter kakovostno obveščanje članov IZS. Zbornica skrbi tudi za strokovni razvoj, profesionalno delovanje in zastopa interese svojih članov, tako da spremlja in obravnava problematiko njihovega dela, preprečuje



nasprotnost interesov na področju inženirskih storitev, skrbi za strokovno usposabljanje in obveščanje, zagotavlja enakopravno zastopanost vseh tehničnih strok ter sprejema pravila dobre prakse v inženirstvu. IZS je dejavna tudi na področju izobraževanja. Organizira delavnice, seminarje, posvete in simpozije, vsako leto v organizaciji IZS poteka tradicionalni Dan inženirjev in arhitektov, predstavljamo pa se tudi na gradbenem sejmu Megra v Gornji Radgoni. Od leta 1997 izdaja publikacijo NOVO V IZS, glasilo Inženirske zbornice Slovenije.

Proces globalizacije in povezovanja nam narekujejo usklajevanje načina organiziranosti in delovanja, s ciljem konkurenčnega, a hkrati neodvisnega nastopa in zagovarjanja ter uveljavljanja lastnih stališč na mednarodnem tržišču. Vsled navedenega se vključujemo in povežujemo z inženirskimi zbornicami sosednjih držav in držav Evropske unije. Inženirska zbornica Slovenije je tudi stalna članica svetovne zveze inženirskih organizacij (WFEO) in Evropskega sveta inženirskih zbornic (ECEC).

2.1 Imenik pooblaščenih inženirjev IZS

V imenik pooblaščenih inženirjev Inženirske zbornice Slovenije se lahko vpisujejo posamezniki, ki v skladu z zakonom o graditvi objektov izpolnjujejo pogoje za odgovorne projektante pri gradbenem in drugem projektiranju, odgovorne revidente, odgovorne vodje del in odgovorne nadzornike ter posamezniki, ki v skladu z geodetskimi predpisi izpolnjujejo pogoje za odgovorne geodete pri opravljanju geodetskih storitev.

Z dnem vpisa v imenik IZS si posameznik pridobi status pooblaščenega inženirja in postane član Inženirske zbornice Slovenije. Vpis v imenik poteka v skladu z zakonom o graditvi objektov (Ur.l. RS št. 110/2002) in Pravilnikom o obliki in vsebini ter o načinu vodenja imenika Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije ter Inženirsko zbornico Slovenije (Ur.l. RS št. 123/2003).

Pogoji za vpis v imenik IZS so odvisni od državljanstva posameznika, ki se želi vpisati v imenik in sicer zakon obravnava ločeno:

- državljane Republike Slovenije,
- državljane držav članic Evropske unije,
- državljane drugih tujih držav.

Državljan Republike Slovenije se lahko vpiše v imenik, če izpolnjuje naslednje pogoje:

1. da ima v Republiki Sloveniji pridobljeno univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo ali višjo univerzitetno ali višjo strokovno izobrazbo ali da ima v Republiki Sloveniji nostrificirano diplomo o pridobitvi takšne izobrazbe, ki zagotavlja znanja, potrebna za izdelovanje načrtov iz 3. do 10. točke drugega odstavka 36. člena zakona o graditvi objektov, znanja s področja opravljanja geodetskih storitev, odgovornega vodenja del in drugih inženirskih storitev,

2. da ima pri IZS opravljen strokovni izpit za odgovorno gradbeno in drugo projektiranje, opravljanje geodetskih storitev, odgovorno vodenje del oziroma opravljanje drugih inženirskih storitev oziroma opravljen strokovni izpit po zakonu o graditvi objektov po prejšnjih predpisih,
3. da ni bil pravnomočno obsojen na kaznivo dejanje zoper premoženje oziroma gospodarstvo na kazen zapora več kot treh mesecev ali da mu ni bil izrečen varnostni ukrep preprečitve opravljanja poklica, razen če mu je veljavnost tega ukrepa že potekla,
4. da ima ustrezne delovne izkušnje (praviloma nižja stopnja dosežene izobrazbe zahteva več delovnih izkušenj).

Državljan države Evropske unije se lahko vpiše v imenik, če izpolnjuje naslednje pogoje:

1. da je posameznik vpisan v združenje oziroma v organ v matični državi,
2. da ima v matični državi pravico opravljati storitve zaradi katerih se vpisuje v imenik
3. da ima pridobljeno ustrezno poklicno kvalifikacijo,
4. da ima ustrezne delovne izkušnje, ki se zahtevajo za opravljanje storitev v skladu z Zakonom o graditvi objektov, zaradi katerih se vpisuje v imenik,
5. da ni bil pravnomočno obsojen na kaznivo dejanje zoper premoženje oziroma gospodarstvo na kazen zapora več kot treh mesecev ali da mu ni bil izrečen varnostni ukrep preprečitve opravljanja poklica, razen če mu je veljavnost tega ukrepa že potekla.

Za državljane drugih tujih držav veljajo podobni pogoji kot za državljane EU, dodatno pa mora biti izpolnjen pogoj vzajemnosti. Ne glede na navedeno mora posameznik pred začetkom opravljanja storitev izpolnjevati pogoje predpisov s področja delovnega in gospodarskega prava in drugih predpisov, ki določajo pogoje za zaposlovanje oziroma za pričetek opravljanja storitev in dejavnosti v Republiki Sloveniji.

2.2 Strokovni izpiti

Inženirska zbornica Slovenije v skladu z zakonom o graditvi objektov zagotavlja opravljanje strokovnih izpitov po zakonu o graditvi objektov in zakonu o geodetski dejavnosti na podlagi pravilnika o strokovnih izpiti s področja opravljanja inženirskih storitev (Ur.l. RS št. 124/2003) in pravilnika o programu in načinu opravljanja izpita iz geodetske stroke (Ur.l. RS št. 99/2000). Razvrščajo pa se glede na pooblastila, ki jih kandidati pridobijo po uspešno opravljenem strokovnem izpitu in sicer na:

- osnovne izpite:
 - iz odgovornega projektiranja (izpiti iz izdelovanja določenih vrst načrtov),
 - iz odgovornega vodenja del (izpiti iz vodenja določenih vrst del pri gradnjah),
 - iz odgovornega vodenja posameznih del (izpiti iz vodenja določenih vrst posameznih del pri gradnjah)

- dopolnilne izpite, ki se opravljajo iz odgovornega revidiranja določenih vrst načrtov in vseh vrst osnovnega izpita, razen izpita iz vodenja posameznih del pri gradnjah.

2.2.1 Osnovni izpiti

Namen opravljanja osnovnega izpita je, da se preveri, ali je kandidat usposobljen za samostojno opravljanje tiste inženirske storitve, s področja katere opravlja takšen izpit in ali obvlada osnovne zakonitosti metod in tehnik za zagotavljanje izvajanja takšne inženirske storitve tako, da lahko nastopa kot odgovorni projektant določene vrste načrtov, odgovorni vodja določene vrste del oziroma odgovorni vodja določene vrste posameznih del.

Pogoji za pristop k opravljanju osnovnega strokovnega izpita so odvisni od vrste strokovnega izpita in stopnje izobrazbe:

- **iz določene vrste tehničnega projektiranja:**
 - univerzitetna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja tehničnega projektiranja, in najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju tehničnega projektiranja po pridobljeni univerzitetni izobrazbi
 - visoka strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja tehničnega projektiranja, in najmanj pet let delovnih izkušenj na področju tehničnega projektiranja po pridobljeni visoki strokovni izobrazbi
- **iz vodenja del:**
 - univerzitetna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja del, in najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju vodenja del po pridobljeni univerzitetni izobrazbi
 - visoka strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja del, in najmanj pet let delovnih izkušenj na področju vodenja del po pridobljeni visoki strokovni izobrazbi
 - višja strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja del, in najmanj sedem let delovnih izkušenj na področju vodenja del po pridobljeni višji strokovni izobrazbi
 - srednja strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja del, in najmanj deset let delovnih izkušenj na področju vodenja del po pridobljeni srednji strokovni izobrazbi
- **iz vodenja posameznih del:**
 - višja strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja posameznih del, in najmanj dve leti delovnih izkušenj na področju vodenja posameznih del po pridobljeni višji strokovni izobrazbi

- srednja strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja posameznih del, in najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju vodenja posameznih del po pridobljeni srednji strokovni izobrazbi.

2.2.2 Dopolnilni izpiti

Namen opravljanja dopolnilnega izpita pa je, da se preveri, ali je kandidat usposobljen tudi za samostojno opravljanje tiste inženirske storitve, s področja katere opravlja takšen izpit in ali obvlada osnovne zakonitosti metod in tehnik za zagotavljanje izvajanja takšne inženirske storitve tako, da lahko nastopa tudi kot odgovorni revident določene vrste načrtov oziroma, da lahko nastopa tudi kot odgovorni projektant druge vrste načrtov oziroma odgovorni vodja druge vrste del. Pogoji za pristop k opravljanju dopolnilnega izpita so odvisni od vrste strokovnega izpita in izobrazbe:

- **iz določene vrste tehničnega revidiranja:**
 - univerzitetna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja tehničnega projektiranja ali vodenja del, opravljen osnovni izpit iz tehničnega projektiranja oziroma s takšnim izpitom izenačen preizkus znanja ter najmanj pet let delovnih izkušenj na področju projektiranja zahtevnih objektov po opravljenem osnovnem izpitu
 - visoka strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja tehničnega projektiranja ali vodenja del, opravljen izpit iz tehničnega projektiranja oziroma s takšnim izpitom izenačen preizkus znanja ter najmanj osem let delovnih izkušenj na področju projektiranja zahtevnih objektov po opravljenem osnovnem izpitu
- **iz določene vrste tehničnega projektiranja:**
 - univerzitetna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja tehničnega projektiranja, opravljen osnovni izpit iz vodenja del oziroma s takšnim izpitom izenačen preizkus znanja ter najmanj eno leto delovnih izkušenj na področju takšnega projektiranja
 - visoka strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja tehničnega projektiranja, opravljen osnovni izpit iz vodenja del oziroma s takšnim izpitom izenačen preizkus znanja ter najmanj dve leti delovnih izkušenj na področju takšnega projektiranja
- **iz vodenja del:**
 - univerzitetna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja del ter opravljen osnovni izpit iz katerekoli vrste tehničnega projektiranja ter najmanj eno leto delovnih izkušenj na področju vodenja del

- visoka strokovna izobrazba s področja tiste stroke, ki zagotavlja ustrezna znanja s področja vodenja del ter opravljen osnovni izpit iz katerekoli vrste tehničnega projektiranja in najmanj dve leti delovnih izkušenj na področju vodenja del.

Z uspešno opravljenim strokovnim izpitom je posameznik dokazal, da je usposobljen za samostojno opravljanje tiste inženirske storitve, s področja katere je opravljal takšen izpit in si ob izpolnjevanju drugih pogojev določenih z zakonom lahko pridobi status pooblaščenega inženirja in postane član Inženirske zbornice Slovenije.

3. Evropska zveza inženirskih zbornic

Podobno kot pri nas v Sloveniji, imajo tudi druge evropske države in vse pristopnice bolj ali manj urejen status in delovanje inženirjev na področju graditve, čeprav je predvsem pri zahodoevropskih državah kot so V. Britanija in Francija ureditev zgodovinsko pogojeno nekoliko drugačna, pa tudi skandinavske države imajo svoje posebnosti. Države srednje in vzhodne Evrope imajo še najbolj podobne ureditve, ker je na vse direktno ali posredno vplival avstro-ogrski sistem s splošnim zakonom o ustanavljanju inženirskih zbornic iz davnega leta 1913. Tako je septembra lanskega leta 10 držav (Nemčija, Avstrija, Italija, Slovenija, Madžarska, Slovaška, Češka, Poljska, Hrvaška in Črna gora) po večletnih pripravah na Dunaju ustanovilo Evropski svet inženirskih zbornic (European Council of Engineers Chambers – ECEC), katerega osnovni namen je zastopanje interesov inženirjev v evropskih institucijah.

ECEC je krovna organizacija nacionalnih inženirskih zbornic in podobnih združenj, ki imajo javna pooblastila. ECEC je neprofitna, nekomercialna in nevladna organizacija s sledečimi cilji:

- Zastopati poklicne interese akademsko izobraženih inženirjev v Evropski komisiji in Evropskem parlamentu
- Vzpodbujati, predlagati in spremljati proces sprejemanja Evropske zakonodaje in harmoniziranje nacionalnih sistemskih zakonodaj na področju prenosa javnih pooblastil na inženirske zbornice po celotni Evropi
- Vzpodbujati aktivno sodelovanje nacionalnih inženirskih zbornic v procesu harmonizacije nacionalne gradbene zakonodaje z ozirom na skupno evropsko zakonodajo (zakoni, predpisi, direktive in standardi; izobraževanje in stalni poklicni razvoj inženirjev; medsebojno priznavanje poklica in delovna mobilnost pooblaščenih inženirjev)
- Določati standarde poklicnih kvalifikacij in pravila združevanja, kot tudi podpiranje sistema svobodnih inženirskih poklicev
- Podpirati odločitve Evropskega parlamenta, sprejeto 5. aprila 2001 glede statusa svobodnih poklicev v moderni družbi, kot tudi vzpostaviti enoten evropski tarifni sistem in ga uvajati v nacionalne sistemske zakonodaje

- Vzpostaviti skupna načela inženirske etike, kot osnovo za razumevanje in zaupanje med evropskimi pooblaščenimi inženirji
- Vzpostaviti pozitivno vzdušje za sedanje in bodoče sodelovanje z drugimi evropskimi inženirskimi organizacijami

Evropsko zvezo inženirskih zbornic (ECEC) navzven zastopa predsednik, ki tudi vodi izvršni odbor, ki je zadolžen za izvedbo aktivnosti v skladu s politiko in programom dela sprejetim na letni generalni skupščini. Za izvajanje vsebinskih nalog lahko izvršni odbor ustanovi ustrezno delovno skupino. Trenutno že deluje skupina za spremljanje in uvajanje treh za delovanje ECEC najbolj aktualnih evropskih direktiv o javnih naročilih, storitvah in priznavanju poklicev, v pravi pa je že skupina za sprejemanje skupnih pravil dobre inženirske prakse.

Inženirska zbornica Slovenije je s svojimi predstavniki aktivno vključena v vodenje in delovanje ECEC in poskuša po svojih najboljših močeh prispevati k uspešnosti delovanja enotnega evropskega trga inženirskih storitev.

4. Imeniki pooblaščenih inženirjev v državah EU

Vpis v imenike pooblaščenih inženirjev je v vsaki evropski državi nekoliko drugačen, vendar vseeno primerljiv, še posebej po izvedenih korekcijah na osnovi Bolonjske deklaracije. Pogoji za vpis so poleg dosežene šolske izobrazbe, ponekod še delovna praksa in lahko tudi dodatni izpiti ali zagovori.

Dejansko je bila v preteklosti največja razlika v zahtevani akademski izobrazbi, ki je bila predvsem v Veliki Britaniji in Irski samo 3 letna (Bachelor), v večini drugih evropskih državah pa so prevladovali daljši 4-5 letni študij, ki so se zaključili z ustrežno diplomom.

Pomembno prelomnico predstavlja Bolonjska deklaracija, ki naj bi do leta 2010 v glavnem poenotila visokošolske študijske sisteme v vseh evropskih državah na dve stopnji. Za prvo stopnjo (3-4 letni cikel) zadostuje dosežena akademska izobrazba »Bachelor« na Univerzi in Visoki strokovni šoli (VSS) ali »Diplom« na VSS. Drugo stopnjo (dodatni 1-2 letni cikel) pa se nadalje pridobi z »Master« na Univerzi in VSS ali »Diplom« na Univerzi. Študij je torej praviloma stopenjski, lahko pa se posamezna šola odloči tudi za enovit študij, pri čemer so končne stopnje enake (prva ali druga stopnja). Kakorkoli ostaja končna odločitev na posameznih državah in šolah, kako bodo čimbolj učinkovito prilagodile svoje študijske sisteme predvsem s ciljem večje kakovosti in konkurenčnosti študijev.

Problematika medsebojnega priznavanja statusa pooblaščenega inženirja je zelo aktualna zaradi že zgoraj omenjenih razlik med posameznimi državami. Pri tem moram izpostaviti še posebne primere, ko so nekatere države podelile naziv inženirja osebam brez akademske izobrazbe, ki pa so se posebej izkazali z izjemnimi strokovnimi rezultati na področju inženirstva.

Seveda pridobljenih statusnih pravic ni možno zmanjševati, lahko pa se pogoji za vpis novih članov v imenike čimbolj poenotijo. Tako so se Italija, V. Britanija in Francija že dogovorile o medsebojnem priznavanju njihovih imenikov, podobno pa velja tudi za vse članice ECEC, ki imajo večinoma zbornično organiziranost na osnovi zakona z javnim pooblastilom.

Zaključek

Ugotovimo lahko, da so pogoji za delovanje pooblaščenih inženirjev od države do države precej različni. Zato je nujno potrebno, tako kot pri poenotenju evropskega visokošolskega sistema na osnovi Bolonjske deklaracije, podobno storiti tudi pri zahtevanih delovnih izkušnjah in dodatnih preverjanjih strokovne usposobljenosti. Seveda je smiselno tiste zahteve, ki nimajo neposrednega vpliva na kakovost in učinkovitost inženirskih storitev čimprej odpraviti, vendar šele na osnovi temeljite analize, ne pa s splošno deregulacijo, ki bi lahko imela neslutene posledice na škodo javnega interesa pri graditvi in inženirske stroke nasploh.

Predvsem je najprej nujno čimbolj poenotiti pogoje za vpise v imenike posameznih držav, da bodo lahko čimprej medsebojno priznani, hkrati pa moramo v okviru dejavnosti Evropske zveze inženirskih zbornic vzpostaviti skupna pravila dobre prakse in enotne tarifne pogoje na osnovi normativov. Le tako bo lahko v polni meri zaživel skupni evropski trg inženirskih storitev. Za Inženirsko zbornico Slovenije lahko rečemo, da je dobro pripravljena na nove izzive, zato glede obravnavane tematike optimistično gledamo v prihodnost. Širše gledano so inženirji še posebej z vidika trajnostnega razvoja pomembni ustvarjalci globalnega svetovnega gospodarstva, zato si zaslužijo temu primerno vlogo v sodobni družbi.

Mag. Igor Strmšnik

Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj

Evropske spodbude za skladen regionalni in gospodarski razvoj in investicijske naložbe v Sloveniji

European initiatives for harmonised regional and economic development and investments in Slovenia

Povzetek

Evropske razvojne spodbude so priložnost za načrtno vlaganje v poslovne cone in druga rastišča gospodarskih dejavnosti. Poleg vlaganj ter ustreznega umeščanja rastišč gospodarskih dejavnosti v prostor zahteva policentrični razvojni model tudi inovativna podjetja, povezana v grozde, izobraženo in kulturno osveščeno prebivalstvo ter skupne regionalne podporne institucije, ki so sposobne učinkovito povezovati zasebne in javne interese. Potreben je razvoj t.i. regionalnih inovacijskih sistemov kar predvideva tudi nova zakonodaja s področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. V 14 razvojnih regijah naj bi se po načelu endogenega razvoja povezovala gospodarski in javni interes. Regionalne inovacijske sisteme bo potrebno med seboj tudi dobro povezati tako, da bodo lahko tvorili upoštevanja vredno gravitacijsko središče. Slovenija bo razvojna sredstva evropskega kohezijskega sklada usmerjala v projekte za razvoj prometne infrastrukture in varstvo okolja, sredstva strukturnih skladov EU pa v tri ključne prioritete: (i) spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, (ii) znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje ter (iii) prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva. V naslednjih letih bo za te namene na voljo 458 milijonov evrov.

Abstract

European development initiatives are an opportunity for the planning of investments in commercial zones and other sites for commercial activities. In addition to investments and appropriate site location for commercial activities, the polycentric development model also requires innovative companies linked in clusters, education and a culturally enlightened populace, as well as cooperative regional support institutions which are capable of creating effective links between private and public interests. So-called regional innovation systems must be developed, which will also require new legislation in the field of encouraging harmonised regional development. In the 14 development regions, commercial and public interests should be connected according to the principle of endogenous development. Regional innovation systems will also have to be linked such that they will be able to create centres of gravity worthy of respect. Slovenia will

direct the development funds from the European Cohesion Fund into projects for the development of the traffic infrastructure and environmental protection, while it will direct funds from EU structural funds according to three priorities: (i) supporting entrepreneurship and competitiveness, (ii) knowledge, development of human resources and employment and (iii) restructuring agriculture, forestry and fisheries. In the next few years 458 million euros will be available for these purposes.

1. Razvoj regionalnih inovacijskih sistemov

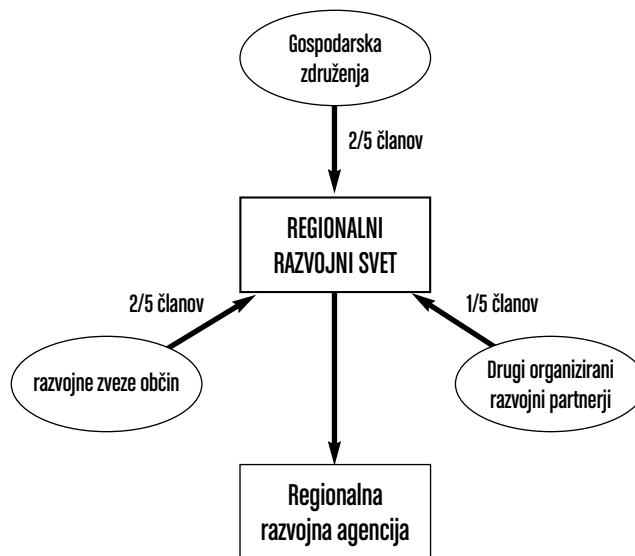
Na globaliziranem evropskem trgu ne tekmujejo samo podjetja ampak tudi mesta, regije in države. Pomembna je vloga lokacije, kot prostora, kjer se odvija gospodarska dejavnost. Pozornost ekonomske politike uspešnih držav je zato usmerjena v rastišča gospodarskih dejavnosti, ki so ključni vir gospodarske rasti in konkurenčnosti nacionalne ekonomije.

Tudi v Sloveniji bo potrebno z bolj načrtnimi vlaganji v poslovne cone in njihovim ustreznim umeščanjem v prostor krepiti rastišča gospodarskih dejavnosti. V policentričnem modelu razvoja se to zagotavlja po načelu ustvarjanja endogenega razvoja v partnerskem odnosu med državo in inovativnimi regijami. Policentrični razvojni model zahteva, poleg urejenih poslovnih con, inovativna podjetja, povezana v grozde, izobraženo in kulturno osveščeno prebivalstvo regije ter skupne regionalne podporne institucije, ki so sposobne učinkovito povezovati zasebne in javne interese. Obstoj regionalnih inovacijskih sistemov je pogoj za razvojno obvladljivost in tržno tekmovalnost države kot celote. Inovativne regije na obmejnih območjih so tudi odločilni dejavnik za preprečevanje procesov depopulacije in uravnavanja gravitacijske privlačnosti velikih mest v sosednjih državah.

Regionalne inovacijske sisteme v Sloveniji je potrebno med seboj tudi povezovati tako, da bodo skupaj tvorili upoštevanja vredno gravitacijsko središče. Na eni strani gre za njihovo infrastrukturno povezanost na slovenski prometni križ, mrežo logističnih centrov in nacionalno informacijsko hrbtenico. Na drugi strani gre za razvoj učinkovitih oskrbnih mrež, še posebej izobraževalnih institucij in krepitev skupnega kulturnega prostora. Okrepiti je potrebno tudi čezmejno sodelovanje in aktivirati človeški kapital, ki ga predstavljajo zamejski Slovenci.

Uvajanje regionalnih inovacijskih sistemov je ključni cilj novega zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki ga je vlada predložila v Parlament kot del programa za učinkovit vstop v Evropsko unijo. Predlog zakona temelji na že doseženem v preteklih letih, ko so v t.i. dvanajstih statističnih regijah občine ustanovile regionalne razvojne agencije in pripravile regionalne razvojne programe. Z novo zakonodajo je opredeljenih 14 razvojnih regij, ki naj bi postale okvir za razvoj regionalnih inovacijskih sistemov. Ključni nosilec odločitev o razvojnih prioritetah je regionalni razvojni svet, ki je partnerski organ občin, združenj gospodarstva, in civilne družbe.

Regionalne razvojne agencije so javne ali zasebne neprofitne institucije. Kadrovsko okrepljene bodo tudi v bodoče opravljale splošne, informativne, svetovalne in pospeševalne naloge pri spodbujanju razvoja in privabljanju novih investicij v razvojno regijo. Upravljale bodo regijske garancijske in mikrokreditne sheme, regijske inkubatorje, stipendijske sheme ter druge regijske instrumente, ki predstavljajo osnovno ekonomsko infrastrukturo za hitrejši razvoj regij. Zagotavljale bodo strokovno in administrativno podporo regionalnemu razvojnemu svetu. V lastniško strukturo agencij bodo vstopili Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v imenu države) ter gospodarska, obrtna in kmetijsko-gozdarska zbornica (v imenu gospodarstva).



Slika: Sestava regionalnega razvojnega sveta

Vir: Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja; Poročevalec Državnega zbora RS, Letnik XXX; št. 18; Ljubljana, 19. 2. 2004

Pritegnitev zasebnega sektorja je tudi sicer temeljno vodilo predloga novega zakona, ki se odraža tako pri institucijah (v regionalnem razvojnem svetu je gospodarstvo enakopraven partner, ki soodloča), kot tudi pri razvojnih projektih, kjer je predvidena udeležba zasebnih sredstev. Zakon vzpostavlja pravni okvir oziroma pogoje za razvoj javno zasebnega partnerstva.

Kot osnovne funkcionalne enote za izvajanje regionalne politike so v zakonu opredeljene razvojne regije: Dolenjska, Gorenjska, Goriška, Koroška, Notranjska, Obalno-kraška, Osrednje-slovenska, Pomurska, Posavska, Savinjska, Savinjsko-šaleška, Spodnje Podravska, Zgornje Podravska in Zasavska. Predlaganih 14 razvojnih regij izhaja iz dejanskega stanja, ki se je vzpostavilo ob pripravi regionalnih razvojnih programov oziroma iz izražene volje vključenih občin.



Slika: Razvojne regije – predlog

Vir: GURS, SVRP
Kartografija: UMAR

2. Rezultati finančnega svežnja pristopnih pogajanj z EU

Na vrhunskem zasedanju Evropskega sveta v Kopenhavnu so se 13. decembra 2002 zaključila pristopna pogajanja Slovenije z EU. Na področju kmetijstva bo kmetom v Sloveniji omogočen dostop do neposrednih plačil v enaki višini, kot so uveljavljena v EU. Izpogajane so bile višine kvot in referenčnih količin, ki so nad ravnijo trenutne proizvodnje. Slovenija je dobila finančni paket za razvoj podeželja v obdobju 2004 – 2006 v višini okoli 250 milijonov evro. Na

področju regionalne politike in strukturnih instrumentov EU je Slovenija za obdobje 2004 – 2006 dobila iz strukturnih skladov (regionalni, socialni, kmetijski in ribiški) 237,5 milijonov euro in iz kohezijskega sklada 191 milijonov euro. Za izvajanje čezmejne in medregionalnega sodelovanja Interreg je na voljo 23,6 mio evro in za izvajanje pobude Equal 6,4 mio evro. Na področju notranjih politik je EU v obdobju 2004 – 2006 prevzela za 107 milijonov evro stroškov vzpostavitve in vzdrževanja schengenske meje, kar predstavlja 45 odstotkov vseh stroškov, ki naj bi jih Slovenija imela s tem projektom. Pri prispevkih Slovenije v proračun EU je Sloveniji v obdobju 2004 – 2006 izpogajala pavšalna povračila plačil v proračun EU v skupnem znesku 224 milijonov evro. S tem je bila dosežena pozitivna bilanca proračunskih tokov z EU na letni ravni v višini okoli 85 milijonov evro.

V obdobju 2004 – 2006 bo torej Slovenija iz strukturnih instrumentov EU prejela skupno 458 milijonov evrov. Zneski po posameznih skladih so navedeni v tabeli.

Tabela:
Izid pogajanj o finančni alokaciji proračunskih sredstev EU Sloveniji iz naslova strukturnih instrumentov (v milijonih EUR)

| | 2004 | 2005 | 2006 | Skupaj | Povprečno letno |
|--------------------------|-------|-------|-------|--------|-----------------|
| Strukturni skladi | 55,5 | 79,3 | 102,7 | 237,5 | 118,7 |
| Kohezijski sklad | 64,5 | 54,1 | 72,3 | 190,9 | 63,6 |
| Interreg | 7,7 | 7,9 | 8,0 | 23,6 | 7,9 |
| Equal | 1,5 | 2,1 | 2,8 | 6,4 | 2,1 |
| Skupaj | 129,3 | 143,4 | 185,8 | 458,4 | 152,8 |

Vir: EPD

Zaradi razlik med vrednostjo programov za določeno leto in dejanskim prilivom sredstev v tem letu (zamik plačil znaša tudi do dve leti) je v nadaljevanju prikazana tudi ocena t.i. neto proračunske pozicije Slovenije s proračunom EU.

Glede prispevkov v proračun EU je bila za obdobje 2004-2006 izpogajana prehodna ureditev. Osnovni cilj te ureditve je v tem, da nobena od držav kandidatke ne bi bila takoj po včlanitvi v EU v finančno slabšem položaju, kot je bila pred včlanitvijo. To dejansko pomeni, da bo vsaka od novih držav članic neposredno po včlanitvi v EU imela vsaj tak neto priliv finančnih sredstev iz EU, kot ga je imela v zadnjem letu pred vstopom. Skladno s tem načelom bo v letih 2004-2006 Slovenija vplačala v proračun EU 771 mio evro. Od tega zneska bo dobila povrnjenih 244 mio evro kot t.i. pavšalna povračila. Slednja so izpogajana le za obdobje 2004-2006. Kasneje bo Slovenija morala plačevati celotni prispevek.

Priliv sredstev iz naslova pristopne pomoči zaradi zamika plačil iz skladov Phare (pomoč za usposabljanje institucij, projekti čezmejnega sodelovanja in investicije v regionalni razvoj), ISPA (projekti na področju prometne infrastrukture in varstva okolja) in SAPARD (prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja) je ocenjen na 121 mio evro. Iz naslova izpogajanih neposrednih plačil in 250 mio evro vrednega programa razvoja podeželja, naj bi v letih 2004 do 2006 dejansko črpali 324 mio evro. Črpanje strukturnih skladov in kohezijskega sklada je ocenjeno na 159 mio evro. Iz naslova notranje politike EU, ki zajema izpogajana plačila za stroške vzpostavljanja Schengenske meje, tehnično pomoč pri prilagajanju institucij ter programe skupnosti (npr. na področju raziskovanja) je finančni tok ocenjen na 175 mio evro. Vse navedeno prinaša Sloveniji pozitivni neto finančni rezultat v skupni višini 244 milijonov evro v naslednjih treh letih.

Tabela:

Finančni tokovi med proračunoma EU in Slovenije v obdobju 2004-2006 (v mio EUR)

| | |
|---|------|
| 1. Prispevek Slovenije v proračun EU: | 771 |
| 2. Pričakovani prilivi iz proračuna EU: | 1015 |
| V tem: | |
| - predpristopna pomoč | 121 |
| - skupna kmetijska politika | 324 |
| - skupna strukturna politika | 159 |
| - notranje politike (Schengen, tehnična pomoč pri usposabljanju institucij in programi Skupnosti) | 175 |
| - pavšalna povračila | 234 |
| 3. Pozitivni rezultat (3=2-1) | 244 |

3. Strukturni skladi EU kot priložnost za razvoj mreže regionalnih inovacijskih sistemov

Evropska sredstva so priložnost za doseganje ključnih ciljev, opredeljenih v Državnem razvojnem programu 2001-2006: (i) dohitevanje EU glede ravni ekonomske in socialne razvitosti ter (ii) odpravljanje notranjih razvojnih nesorazmerij v Sloveniji.

Izhajajoč iz državnega razvojnega programa je Slovenija za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov pripravila Enotni programski dokument 2004-2006 (v nadaljnjem besedilu: EPD). Uskladitev EPD z Evropsko komisijo je bila opravljena konec lanskega leta, do podpisa pogodbe pa bo predvidoma prišlo takoj po formalnem pristopu Slovenije k EU.

Pomoč EU usmerjena na tri prednostna področja:

(1) Spodbujanje proizvodnega sektorja in konkurenčnosti.

Ukrepi bodo usmerjeni v zvišanje konkurenčnosti, izboljšanje ravni inovativne in tehnološke kompleksnosti proizvodov in proizvodnega postopka, večjo fleksibilnost in bolj učinkovito organizacijo podjetij, razvoj podjetništva, in spodbujanje investicij in razvoja sposobnosti za upravljanje. Aktivnosti bodo potekale v okviru štirih ukrepov, ki bodo financirani iz Evropskega sklada za regionalni razvoj:

- inovacijsko okolje,
- spodbujanje razvoja turističnih krajev,
- krepitev podpornega okolja za podjetništvo ter
- gospodarska infrastruktura in z njo povezane javne storitve.

(2) Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje.

Ukrepi bodo usmerjeni v ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, boj proti brezposelnosti, spodbujanje socialnega vključevanja oseb s posebnimi potrebami, vseživljenjsko učenje in razvoj spretnosti ter prilagodljivosti delovne sile in nadaljnje usposabljanje delavcev v perspektivnih sektorjih ter sektorjih, ki se prestrukturirajo. Aktivnosti bodo potekale v okviru štirih ukrepov, ki bodo financirani iz Evropskega socialnega sklada:

- razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela,
- pospeševanje socialnega vključevanja,
- vseživljenjsko učenje in
- spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti.

(3) Prestrukturiranje kmetijstva, gospodarstva in ribištva.

Ukrepi bodo usmerjeni v povečanje konkurenčnosti v agroživilskem sektorju, učinkovito izrabo virov v gozdarstvu in ribištvi ter spodbude za podporo celostnega razvoja podeželja. Aktivnosti bodo potekale v okviru petih ukrepov, ki bodo financirani iz Usmerjevalnega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada in dveh ukrepov, ki bodo financirani iz Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva:

- izboljšave pri predelavi in trženju kmetijskih izdelkov,
- vlaganja v kmetijska gospodarstva,
- diverzifikacija kmetijskih in obkmetijskih dejavnosti,
- vlaganja v gozdove z namenom izboljšanja gospodarske in ekološke vrednosti gozdov,
- trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih izdelkov,
- posodobitev obstoječih plovil in majnsih obalnih ribištiev ter
- razvoj ribogojstva, predelave in trženja.

EPD predvideva, da bo vsaj 60 odstotkov sredstev namenjenih za projekte iz regij A in B (po zakonodaji s področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja), ki najbolj zaostajajo v razvoju. Tudi razvoj poslovnih con je prioriteto področje, ki mu bo namenjenih okoli 20 odstotkov vseh sredstev. Prejemniki slednjih bodo občine in javne institucije, ki so nosilci

naložb v komunalno, prometno, komunikacijsko in drugo javno infrastrukturo v poslovnih conah. Prejemniki teh sredstev bodo tudi podjetja oziroma grozdi, ki bodo v poslovnih conah izvajala poslovne investicije in gradila skupno razvojno infrastrukturo.

Na javno povabilo za predstavitev projektov je lani prispelo 33 projektov razvoja poslovnih con. Nekatere med njimi so zastavljene kot mrežne cone z več lokacijami tako, da znaša skupno število lokacij kar 157, skupna vrednost vseh projektov pa 280 milijard tolarjev. Navedeno pomeni, da ima skoraj vsaka občina razvojne ambicije na tem področju in da le-te z mnogo-kratnikom presegajo razpoložljive prostorske in finančne zmogljivosti. Velika večina teh projektov ni prostorsko opredeljenih, nima zaprte finančne konstrukcije in tudi ne izdelanih študij izvedljivosti.

Povezovanje občin in njihovo interesno sodelovanje z gospodarstvom in drugimi razvojnimi partnerji pri določanju regionalnih razvojnih prioritet se tudi na tem področju kaže kot nujno, če naj v naslednjih nekaj letih pridemo do racionalne mreže poslovnih con v katerih bodo podjetja tudi dejansko poslovala. Sočasno mora potekati umeščanje teh dejavnosti in objektov v prostor s pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja. To je tudi pogoj za uspešno črpanje odobrenih razvojnih sredstev EU.

Viri

1. Zaključena pogajanja o včlanitvi Republike Slovenije v EU – predstavitev in ocena finančne-svežnja; Sporočilo za javnost št. 91 D-3/2002; Ožja pogajalska skupina za pristop Republike Slovenije k EU; Ljubljana, 13.12.2002.
2. Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – prva obravnava; EVA 2003-1536-0001; Poročevalec Državnega zbora RS, Letnik XXX; št. 18; Ljubljana, 19.2.2004
3. Ljubljana, 12.2.2004.
4. Enotni programski dokument 2004-2006; Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj; december 2003.
5. Programsko dopolnilo k Enotnem programskem dokumentu 2004-2006; Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj; december 2003.



Matej Kovač
Stane Berlec

Agencija RS za gospodarsko promocijo in tuje investicije (AGPTI-TIPO)

Investicijska pričakovanja na področju graditve ob vstopu v EU in čezmejne investicije

Investment expectations in the construction field on entry into the EU and cross-border investments

Povzetek

Po širitvi EU večjih sprememb na področju graditve ni pričakovati. Investitorji so v glavnem že upoštevali spremembe na trgu in priložnosti, ki jih širitev ponuja. V Evropi je najbolj živahno področje graditve in investiranja v nepremičnine stanovanjska gradnja, ki ji sledijo investicije v trgovinske centre in hotele. Slovenija je za nepremičnine zrel trg vendar razmeroma zaprt z malo tujimi udeleženci. Največje razlike med Slovenijo in primerljivimi evropskimi državami so na področju industrijskih con in skladiščno transportnih centrov. Za rast investicij in pritegnitev tujih investorjev v Sloveniji je potrebno zmanjšati negotovosti v zvezi z urbanističnim načrtovanjem in izvajanjem podzakonskih aktov na področju graditve. Na področju zemljišč in nepremičnin za predelovalne dejavnosti in pri izgradnji infrastrukture je na ponudbeni strani na trgu še vedno potrebna aktivna vloga države.

Abstract

No major changes in the construction field are expected after the expansion of the EU. Investors have for the most part already taken into account the changes on the market and the opportunities offered by the expansion. In Europe the most dynamic field in construction and real estate investment is the building of apartments, followed by shopping centres and hotels. Slovenia's real estate market is well developed but relatively closed, with few foreign participants. The biggest differences between Slovenia and comparable European countries are found in the field of industrial zones and warehousing and transport centres. In order to secure increased investments and attract foreign investors to Slovenia it is necessary to reduce uncertainties connected with urban planning and the implementation of bylaws in the construction field. In the field of land and real estate for processing activities and for the construction of infrastructure, the active role of the state is still necessary on the supply side of the market.

Uvod

V novih članicah Evropske zveze pričakujejo, da bodo standardi na različnih področjih življenja in poslovanja konvergirali s standardi v razvitih evropskih državah. Na področju zakonodaje, ki opredeljuje delovanje enotnega, notranjega trga, je enotnost standardov lahko zagotoviti. Udejanjanje enotne zakonodaje v praksi je bolj problematično, a postopne konvergence na harmoniziranih področjih zakonodaje ni mogoče zanikati. Zakonodajna področja, ki so izključno v nacionalni pristojnosti, se določenemu poenotenju ne bodo mogla izogniti, če posebej ne na tistih področjih, ki vplivajo na mednarodno konkurenčnost države kot poslovnega okolja (na primer: delovna, prostorska, davčna in zakonodaja). V teh primerih bo to predvsem harmonizacija od spodaj navzgor zaradi konkurence med poslovnimi okolji in ne centralno dirigirana harmonizacija. Standardi v posameznih gospodarskih panogah, ki so bile že dalj časa izpostavljene mednarodni konkurenci so že sedaj enotni. Podjetja, ki delujejo na enotnem trgu si želijo zagotoviti ustrezno ekonomijo obsega in poskušajo obravnavati čim večji del trga na stroškovno učinkovit način. Omejite, ki jih predstavljajo različni, kulturni, zgodovinski in institucionalni okviri v posameznih nacionalnih državah ali celo regijah pa predstavljajo podjetjem poseben izziv, kako spraviti med seboj težnjo po čim večji standardizaciji in s tem povezani učinkovitosti ter lokalne posebnosti, ki so pogoj za uspeh na lokalnem trgu.

Sama širitev Unije je zunanje znamenje procesov, ki v Evropi trajajo že več let. Prostemu pretoku blaga in kapitala in vse bolj prostemu pretoku storitev in ljudi daje širitev politično trdnost in predvidljivost. Politična in administrativna stabilnost pa sta pomemben dejavnik investicijskih odločitev. V investicijski dejavnosti ima področje graditve posebno mesto in je pogosto tesneje povezano z gospodarsko rastjo kot drugi sektorji. Hkrati pa se na tem področju na zanimiv način prepletajo globalni dejavniki (prost pretok kapitala, rast čezmejnih storitvenih dejavnosti, internacionalizacija podjetij) in lokalni dejavniki (država kot regulator in akter na trgu, kulturne navade, uveljavljena lastniška struktura).

Širitev EU je prelomnica, ki spodbuja, k iskanju odgovorov na vprašanje kaj se bo zgodilo v prihodnosti. Prvi maj 2004 je dobil podoben simbolni pomen kot prvi januar 2000 v računalniški industriji. Pogosto se izkaže, da take v naprej znane prelomnice to sploh niso. Akterji na trgu jih prepoznajo, pričakujejo in temu primerno ravnajo. Tako velja prislunhiti opozorilom analitikov, da so tuji investitorji pri svojih investicijskih odločitvah v nepremičnine v zadnjih letih že vračunali pričakovane učinke širitve. Obseg tujih investicij v nepremičnine oziroma dejavnost K je sicer okoli 15% vseh tujih investicij v Sloveniji oziroma okoli 600 milijonov EUR konec leta 2002, vendar pa številke niso posledice aktivne dejavnosti tujih nepremičninskih akterjev, pač pa lastništva holdinških podjetij in družb. Pičel obseg tujih investicij v nepremičninsko dejavnost v Sloveniji ima tako lahko naslednje vzroke:

- tuji investitorji ocenjujejo, da je Slovenija majhen neperspektiven trg, ki se ne bo pomembneje vključil v mednarodne gospodarske tokove in bo zato tu v prihodnje težko dosegati takšne donose kot v nekaterih drugih državah v regiji,
- lokalne administrativne ovire in načini upravljanja s prostorom ter dostopnost infrastrukture, povečujejo tveganja za investicije ali
- tuji investitorji ne poznajo vseh kvalitiet in potencialov Slovenije.

Ker v poslovnem svetu velja pravilo, da se na nevednost drugih ne gre zanašati, je potrebno pozornost usmeriti na prvi in drugi vzrok, ki bi morala biti razlog za zaskrbljenost domačih investitorjev ter državne in lokalnih administracij.

Poslovno okolje po vstopu v EU

Dejavniki, ki pomembno vplivajo na investicijske odločitve so pričakovanja v zvezi s povpraševanjem, administrativni okvir za investicije ter makroekonomska stabilnost.

Makroekonomsko okolje v Sloveniji je za investicije relativno ugodno in se bo srednjeročno še izboljševalo. Zniževanje inflacije in napoved prevzema Evra le še dodatno prispevata k stabilnosti in predvidljivosti. Zniževanje obrestnih mer tako doma kot v tujini je prav tako spodbuden dejavnik za investiranje.

Administrativno okolje za gradnjo in za investicije v nepremičnine je v letu 2003 z Zakonom o graditvi objektov, zakonom o urejanju prostora, stanovanjskim zakonom in zakonom o nepremičninskem posredovanju dobilo nove temelje. Nova zakonodaja vnaša določeno negotovost. Nejasnosti v zvezi z izvajanjem podzakonskih aktov ter negotovost glede odziva trga na zakonodajne rešitve povečuje investicijska tveganja.

Investicijska pričakovanja

Empirične raziskave glede investicijskih pričakovanj po širitvi EU doslej nismo zasledili, zato se bomo osredotočili predvsem na povzetek mnenj posameznih analitikov glede pričakovanj v Evropi in na izkušnje, ki jih imamo s povpraševanjem tujih investitorjev na Agenciji RS za gospodarsko promocijo in tuje investicije. Ločeno bomo obravnavali posamezna področja graditve kot jih ločeno obravnavajo tudi investitorji v nepremičnine (infrastruktura, pisarniški prostori, trgovine in trgovski centri, industrijski parki oz. cone, hoteli in turistična infrastruktura).

Infrastruktura

V Sloveniji kot tudi v drugih državah pristopnicah se bo nadaljevalo intenzivno investiranje v prometno, telekomunikacijsko in okoljsko infrastrukturo. Investicije bodo še dodatno spodbujene z sredstvi iz evropskih strukturnih in kohezijskih skladov. Poleg države in državnih podjetij se bodo kot investitorji vse pogosteje pojavljala zasebna podjetja. Države, ki bodo imele učinkovite načine za izvedbo javno-zasebnih partnerstev bodo lažje absorbirale sredstva iz razvojnih skladov in zagotovile učinkovitejšo izvedbo investicij. Če želi Slovenija pospešiti inve-

sticije v infrastrukturo in izgraditi še kaj več kot le dokončati avtocestni program, mora najti način, da v izgradnjo infrastrukture pritegne tudi zasebne domače in tuje vlagatelje.

Pisarniški prostori

Obseg pričakovanih investicij v pisarniške prostore v evropskih mestih se precej razlikuje. Največje povpraševanje in investicije se pričakujejo metropolah kot so Pariz, Bruselj, Madrid in Milan. V teh mestih so proste kapacitete že sedaj nizke (okrog 5%), povpraševanje pa utegne povečati tudi pričakovana višja gospodarska rast v EU v letu 2004. V glavnih mestih nekaterih pristopnic (Budimpešta, Varšava) proste kapacitete presegajo 15% zato je tam pričakovati padec cen in manjšo investicijsko aktivnost. Večkratna razlika v cenah nakupa in najema med metropolami in mesti v provinci se bo ohranjala tako v Evropi kot v Sloveniji. Po izkušnjah AGPTI je v Ljubljani prostih pisarniških prostorov dovolj, prav tako pa ni zaznati povečane povpraševanja niti domačih, niti tujih kupcev. Pisarniški prostori izven Ljubljane za tuje investitorje ali uporabnike niso zanimivi oziroma lahko postanejo predmet obravnave šele po morebitno uspešno realiziranem projektu v prestolnici. Pomemben premik bi bil, če bi se Ljubljani uspelo uveljaviti v mednarodni poslovni javnosti kot regionalno poslovno središče.

Trgovine in trgovski centri

V večjem delu Evrope je maloprodaja v zadnjih letih najbolj dinamična panoga. Nepremičninski skladi in drugi vlagatelji radi vlagajo v velike trgovske centre. Tudi v novih članicah EU se obeta živahna gradnja trgovskih centrov. Če so glavna mesta z okolico že blizu zasičenja, pa se investicijske priložnosti pojavljajo v manjših mestih. Cene najema v Ljubljani so glede na kupno moč že primerljive z evropskimi (tabela 1).

Tabela 1:

Najboljše lokacije v mestu v prvovrstnih zgradbah – najemnine v EUR/m²/leto**

| Država | Mesto | pisarne | trgovine | ind.- sklad. objekti- |
|------------------|------------|---------|----------|-----------------------|
| Slovenija | Ljubljana* | 204 | 600 | 66 |
| Avstrija | Dunaj | 314 | 2400 | 75 |
| Češka | Praga | 240 | 1200 | 63 |
| Nemčija | München | 354 | 2760 | 76 |
| Madžarska | Budimpešta | 215 | 1200 | 64 |
| Italija | Milano | 465 | 2200 | 62 |
| Velika Britanija | Glasgow | 250 | 1161 | 56 |

Vir: EuroProperty, 2004

* Vir: TIPO, Slonep, 2004

** (najkvalitetnejše pisarne v centru mesta, trgovine na najboljših lokacijah 200m², proizvodno skladišni objekti- višina 8)

Industrija/Skladiščno logistični centri

Trg nepremičnin za predelovalne dejavnosti se v Sloveniji najbolj razlikuje od razmer v EU kot tudi v novih članicah EU. Pravzaprav, bi težko rekli, da v Sloveniji trg sploh deluje, saj je povpraševanje majhno, ponudba neustrezna in transakcij skorajda ni. Sama cena gradnje ni problematična, saj je kot je razvidno iz tabele dva primerljiva z drugimi državami.

Tabela 2:

Gradbeni stroški v nekaterih evropskih državah

| INDUSTRIJSKI OBJEKTI | | | |
|--|--------------------|-------|--------|
| Gradbeni stroški v EUR na m ² | | | |
| Država | Tip | Nizki | Visoki |
| Slovenija* | Skladišče | 250 | 350 |
| | Lažje industrijski | 373 | 450 |
| | Visoko tehnološki | 800 | 900 |
| Avstrija | Skladišče | 291 | 429 |
| | Lažje industrijski | 327 | 727 |
| | Visoko tehnološki | 1,163 | 1,163 |
| Belgija | Skladišče | 372 | 372 |
| | Lažje industrijski | 620 | 620 |
| | Visoko tehnološki | 620 | 620 |
| France | Skladišče | 550 | 550 |
| | Lažje industrijski | 785 | 942 |
| Germany | Skladišče | 583 | 629 |
| | Lažje industrijski | 603 | 854 |
| Irska | Skladišče | 373 | 584 |
| | Lažje industrijski | 489 | 883 |
| | Visoko tehnološki | 1,107 | 1,107 |
| Italija | Skladišče | 320 | 439 |
| | Lažje industrijski | 465 | 682 |
| Nizozemska | Skladišče | 395 | 653 |
| | Lažje industrijski | 504 | 1,302 |
| | Visoko tehnološki | 1,906 | 1,906 |
| Poljska | Skladišče | 589 | 589 |
| | Lažje industrijski | 440 | 440 |
| Španija | Skladišče | 210 | 264 |
| | Lažje industrijski | 210 | 421 |
| | Visoko tehnološki | 583 | |
| Švica | Skladišče | 1,160 | 1,160 |
| | Lažje industrijski | 1,160 | 1,160 |
| | Visoko tehnološki | 1,160 | 1,160 |
| Velika Britanija | Skladišče | 315 | 965 |
| | Lažje industrijski | 442 | 952 |
| | Visoko tehnološki | 2,558 | 2,558 |

Vir: Q1 2003, SPON's European construction Costs Handbook / King Sturge

* TIPO 2004

Večji problem je slaba razpoložljivost kakovostnih objektov, zato so najemnine relativno visoke glede na pisarniške prostore in trgovino. Tu se lahko pojavi priložnost za razmah dejavnosti in investicije. Slovenija lahko izkoristi ugodno geografsko lego za uveljavitev logistično distribucijske odskočne točke za vzhodno in jugo vzhodno Evropo, ob izpolnitvi določenih pogojev. Večini evropskih držav ponudbo stavbnih zemljišč za industrijske in tehnološke parke spodbuja država ali lokalna skupnost (občina, regija). Spodbude so lahko mehke preko urbanističnega načrtovanja, pogosto pa je ponudba zemljišč in izgradnja infrastrukture neposredno subvencionirana. V omejenih prostorskih možnostih predelovalne in razvojno-raziskovalne dejavnosti ne morejo tekmovati na trgu nepremičnin z maloprodajo in stanovanjsko gradnjo.

Brez spodbud države bodo investicije zasebnega sektorja možne, kot smo že navedli, predvsem v izgradnji skladiščnih kapacitet in manjših obrtnih con, ki bodo nastale v sodelovanju med zasebnimi investitorji in občinami. Načrti lokalnih skupnosti, da z izgradnjo industrijskih con kandidirajo za razvojna sredstva EU so spodbudni, vendar obstaja nevarnost, da se bo gradilo preveč razdrobljenih con, z relativno visokimi stroški upravljanja, slabo prometno infrastrukturo in neustrezno povezavo s kadrovskimi potenciali v regijah.

Hoteli in turistična infrastruktura

Tuji analitiki napovedujejo investicijam v nepremičnine v turizmu svetlo prihodnost. Po šoku 11. septembra sedaj celotna panoga oživlja. Stopnja oživljanja turističnega sektorja v Evropi bo predvsem odvisna od okrevanja nemškega gospodarstva. Nepremičninski skladi so vse bolj prisotni tudi v hotelski industriji, tako da turistična podjetja vse pogosteje le upravljajo turistične objekte. Čezmejni investitorji se zanimajo predvsem za hotele v središčih velikih mest in na vrhunske turistične destinacije. Tu so možnosti Slovenije omejene na Ljubljano in glavna turistična središča (Bled, Kranjska gora, Portorož). V manjših krajih bodo investirali predvsem domači investitorji. Glede na naravne danosti bo s padanjem obrestnih mer in povečanim turističnim prilivom vse več možnosti za majhne zasebne investitorje. Investicije v turizmu se izjemno občutljive za ustrezno prostorsko urejanje in to je področje kjer Slovenija trenutno precej zaostaja.

Stanovanja

Stanovanjska gradnja je med najprivlačnejšimi za investitorje v nepremičnine v Evropi. Čeprav se v splošnem število prebivalcev ne povečuje, pa število gospodinjstev še vedno narašča. Investicije v stanovanja v večjih mestih in na vrhunskih turističnih lokacijah imajo zgleden donose (pogosto nad 15%). V Srednji in Vzhodni Evropi postaja ta tržni segment vse bolj zanimiv tudi za tuje investitorje.

Investitorji v Sloveniji se pripravljajo na povečano povpraševanje ob sprostitvi prvega vala sredstev iz nacionalne varčevalne sheme. Razlika v povpraševanju in cenah med Ljubljano in

drugimi mesti se bo še povečevala. Skokovitega povečanja cen pa ni pričakovati, saj se trg in investitorji na povečano povpraševanje že dalj časa pripravljajo.

Viri

1. Emerging Trends in Real Estate Europe 2004, Urban Land Institute, PricewaterhouseCoopers LLP, 2004
2. Rising Urban Stars – Uncovering Future Winners, Rosemary Feenan et al. JonesLang LaSalle, LaSalle Investment management, 2003
3. EuroProperty, Estate Gazete Grup, 2004
4. SPON's European construction Costs Handbook, King Sturge, Q1 2003
5. Konkurenčni položaj nepremičninskih subjektov ob vstopu v EU, mag. Anton Kožar, Poslovanje z nepremičninami- Država, državljani, stanovanja, 2003
6. Slonep, 2004
7. Interna gradiva, Agencije RS za gospodarsko promocijo in tuje investicije AGPTI, 2004

A

Sekcija

Družba – investitor – zemljiška politika

| | |
|--|-----------|
| Metod Di Batista Uvod | 38 |
| Lado Prah Investitor kot spodbujevalec prostorskega razvoja in njegov položaj v družbi Developer as the initiator of spatial development and its position within the society | 41 |
| Saša Skulj FIDIC pogodbeni pogoji FIDIC contractual conditions | 47 |
| Doc. dr. Rajko Knez, Helena Garzaroli Koncesijsko financiranje gradnje in vzdrževanja infrastrukturnih javnih gospodarskih služb Concession financing of construction and infrastructure maintenance of public commercial services | 53 |
| Doc. dr. Maruška Šubic Kovač Mednarodna primerjalna analiza cen zemljišč in analiza regionalnih trgov zemljišč v Sloveniji International comparative analysis of land prices and analysis of regional real estate markets in Slovenia | 59 |
| Franc Zakrajšek Model analize regionalnega trga zemljišč Model of analysis of regional real estate market | 63 |
| Mojca Štritof Brus Urejanje premoženjsko – pravnih razmerij in drugi instrumenti izvajanja prostorskih načrtov oziroma razmerje zasebno – javno Managing property law relations and other instruments for spatial planning and public-private relations. | 67 |
| Aleksander Štular Luka Štravs Izhodišča za pripravo Uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo Starting point for the preparation of a decree on the contents of the programme of equipping land with communal infrastructure | 73 |
| Jože Dekleva Izhodišča za pripravo Programa ukrepov urbane zemljiške politike | 79 |

Metod Di Batista, univ. dipl. inž. grad.

DDC svetovanje inženiring, d. o. o.

Uvod

Investicije v novogradnje so pomemben pokazatelj intenzivnosti razvoja države ali družbe. Že prvi pogled na nek prostor, kjer je veliko gradbenih dvigal, kaže na razcvet in uspešen družbeni razvoj v tej državi.

Slovenija je v zadnjih desetih letih pridobila zelo bogate izkušnje pri izvajanju največjih državnih investicij. Posebno veliki infrastrukturni projekti so pogojevali reševanje zelo zahtevnih prostorskih, ekoloških, projektantskih, tehnoloških, obligacijskih, premoženjsko pravnih in finančnih nalog. Pri vseh teh nalogah so se intenzivno osvajale in uporabljale najnovejše evropske smernice in regulativa. Vsa našeta opravila in vse bolj zahtevna, z Evropo harmonizirana regulativa, povečuje odgovornost investitorjev za optimalno vodenje investicijskih procesov in obvladovanje rizikov. To pa ni vedno lahko, saj morajo investitorji v tem procesu usklajevati množico, včasih zelo nasprotujočih, interesov.

Vse bolj zahtevni investicijski procesi zahtevajo zelo interdisciplinarno in dobro organizirano podporo številnih strokovnjakov. To so tako usposobljeni organizatorji zahtevnih projektnih procesov in tehnologij, kot tudi specialisti za posamezna strokovna področja. Predvsem državnimi investitorji, pa tudi privatni, praviloma nimajo in tudi ni racionalno, da bi imeli oz. organizirali močne, interdisciplinarne, strokovne investicijske skupine. Zato pogodbeno najemajo inženirsko svetovalne organizacije, ki ponujajo svoje storitve na trgu. Te organizacije se prilagajajo tržnemu povpraševanju in tako niso odvisne samo od večje ali manjše intenzivnosti na posameznem investicijskem področju. Pomembno tudi zmanjšujejo pritisk na povečevanje državne uprave. V Sloveniji so nekatere večje inženirsko-svetovalne firme pridobile v preteklih letih izkušnje tudi na zahtevnih tujih trgih.

Velika konkurenca na trgu gradbenih storitev povzroča ostro tekmo med posameznimi ponudniki gradbenih del. Zato postaja izvajanje gradbenih pogodb vse bolj predmet številnih pogajanj med Investitorjem, Inženirjem in Izvajalcem. V Sloveniji se že dolgo uporabljajo FIDIC pogoji, ki s posebnimi pogoji Investitorja urejajo specifične odnose v fazi gradnje. Vse bolj se zaradi številnih sporov uveljavlja v svetu inštitut pomirjevalca, ki nadomešča dolgotrajne sodne spore. Eno glavnih vprašanj v teh odnosih pa je pokrivanje in prevzemanje vseh odgovornosti in rizikov, ki nastajajo med gradnjo.

Velike investicije zahtevajo tudi velika finančna sredstva. Pri iskanju novih modelov financira-

nja, gradnje in upravljanja, se države ozirajo za koncesijskim sistemom partnerstva, med javnim in zasebnim sektorjem. Ideja pomeni angažiranje privatnega kapitala in privatne iniciative pri izvajanju, upravljanju in vzdrževanju. Ker so ta razmerja praviloma dolgoročna je v koncesijski pogodbi eden ključnih elementov definicija in razdelitev rizikov med koncedenta in koncesionarja.

Za vsako novo investicijo je eden od osnovnih pogojev zemljišče za gradnjo. Nakup zemljišča je dostikrat predmet dolgotrajnih pogajanj in tudi izsiljevanj. Zato je načrtovanje te faze in njena finančna vrednost včasih zelo tvegana. Vrednost zemljišč v Sloveniji je relativno visoka v primerjavi z Evropskimi deželami in tudi zelo različna znotraj Slovenije.

Pomembna informacija pri načrtovanju novih investicij v prostoru je podatek o trgu nepremičnin za potrebe priprave prostorskih aktov. Predvsem ocene »razpoložljivih« zemljišč je pomemben podatek pri pripravi novih prostorskih dokumentov. To je tudi pomemben podatek o konkurenčnih možnostih Slovenije v naslednjem obdobju.

Tudi na področju urejanja prostora oz. premoženjsko – pravnih razmerij so vse bolj aktualna razmišljanja o povezovanju javnega in zasebnega sektorja. To partnerstvo pomeni financiranje na posodo, oziroma tveganje, ki ga mora javni sektor nekako poplačati. Na tem področju bo zasebni sektor našel novo tržno nišo, ki bo z vstopom v Evropo še bolj aktualna. Oba sektorja bosta tako iz nujnih razlogov uskladila svoje interese in vzpostavila partnerstva.

Pomemben element omogočanja novih investicij in prostorskega razvoja je tudi opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo. Bodoči program opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo, bo sprožil tudi ustrežnejšo presojo lokalnih skupnosti, v usmerjanje nove poselitve in nezadostno izkoriščene površine, v že obstoječih naseljih. Urejanje prostora in komunalno opremljanje prostora, mora biti z novim sistemom bistveno bolj integrirano. Celoten sistem pa bo povečal fleksibilnost, glede izpolnjevanja evropskih in državnih zahtev, s področja varstva okolja.

Na zaključku lahko ugotovim, da investicijski proces pogojuje veliko pomembnih robnih pogojev, ki nosijo številne tvegane odločitve. Prav delitev in obvladovanje odgovornosti ter rizikov med investitorje, svetovalce, izvajalce in koncesionarje je eden ključnih elementov zahtevnega investicijskega procesa, ki zahteva:

- urejene, preizkušene zakone in regulativo,
- državno upravo, ki skrbi za sistemski del investicijskega procesa,
- kvalitetne in ažurne podatke o prostorskih pogojih,
- dobro organizirane cehovske zbornice, ki skrbijo za verificiranje strokovnih znanj,
- investitorje, ki vsaj generalno obvladujejo zahtevne investicijske procese,
- izkušene inženirsko-svetovalne hiše,
- izkušene projektantske hiše,
- sisteme kontrole kvalitete, ki temeljijo na izkušenih hišah akreditiranih za kontrolne preiskave,
- izkušeno gradbeno operativo in
- pogoje ter vzdušje, ki omogočajo v državi investicijska vlaganja.

Prepričan sem, da v Sloveniji vse to imamo in da pomeni vstop v EU še dodaten izziv za nadaljnjo krepitev kvalitetnega investiranja v družbeni razvoj.

Lado Prah, univ. dipl. inž. geol.

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.

Investitor kot spodbujevalec prostorskega razvoja in njegov položaj v družbi

Developer as the initiator of spatial development and its position within the society

Povzetek

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (v nadaljevanju DARS) je trenutno največji izvajalec investicijskega naročila v Republiki Sloveniji. Organiziramo in vodimo gradnjo avtocest v skladu z naročilom države po posebni mandatni pogodbi, ki je bila podpisana med DARS-om in državo 29. 4. 2004.

Slovenija je od 1. 1. 1994, ko se je začel izvajati avtocestni program, pa vse do konca leta 2003 vložila v avtoceste kar 2,4 milijarde EUR, v zadnjih letih pa je vložila povprečno med 90 in 100 milijard SIT letno.

Ugotovljeno je, da izvajanje avtocestnega programa v zadnjih letih prispeva med 1,5 – 2% letne gospodarske rasti v naši državi. Delež je bistven, saj je celotna gospodarska rast v Sloveniji v letu 2002 znašala le 3,4%, v letu 2003 pa še manj, le 2,3%. Kakšna bi bila slika gospodarske rasti v Sloveniji brez avtocestnega programa, si lahko vsak sam zelo hitro izračuna.

Z gradnjo avtocest in spremljajočimi ureditvami se prostor fizično spreminja, izraziti so pozitivni neposredni učinki, kot je izboljšanje prometne varnosti, varovanje okolja, obenem pa se ustvarja nova kvaliteta in s tem tudi nov potencial za bodoči razvoj.

Kaj torej prostor in družba pridobita posredno, kakšne širše razvojne možnosti se z gradnjo avtoceste odpirajo, in kakšne se bodo, ko bo avtocestni sistem v Sloveniji dokončno zgrajen. Vprašanje je, ali bomo znali in uspeli vse razvojne možnosti tudi izkoristiti.

Menimo, da bi prav to moral biti zelo močan interes države in družbe nasploh, saj davkoplačevalci vlagamo ogromna sredstva v gradnjo avtocest. Sedanje in predvidene učinke izvajanja avtocestnega programa bo treba celovito analizirati, poleg merljivih učinkov opredeliti tudi potenciale za bodoči prostorski, socialni in gospodarski razvoj ter pristopiti k pripravi razvojnih programov ob naših avtocestah.

Abstract

The Motorway Company in the Republic of Slovenia, DARS d.d. (hereinafter, DARS) is currently the largest investment contractor in the Republic of Slovenia. We organise and execute motorway construction in accordance with a special mandate contract between DARS and the Republic of Slovenia that was signed on 29 April 2004.

Since 1 January 1994, when the implementation of the national motorway construction programme commenced, and to the end of 2003, Slovenia invested a total of EUR 2.4 billion; in the last few years, it invested an annual average of SIT 90 to 100 billion.

In recent years the implementation of the motorway construction programme has contributed between 1.5 and 2 per cent of the annual economic growth in Slovenia. This proportion is an important one, as the total economic growth in Slovenia in 2002 amounted to a mere 3.4 per cent, while in 2003 it only reached 2.3 percent. It is not difficult to see what the economic growth would be without the motorway construction programme.

Motorway construction and the accompanying enhancements cause the space to undergo physical changes. The most noticeable are the direct positive effects such as improved road safety and environmental protection; at the same time, new value is being created and, with it, new potential for future development.

What are the immediate benefits for the environment and for society, what are the wider possibilities for development brought on by motorway construction and what will the possibilities be after the completion of the motorway system in Slovenia? The question is, can we, and will we, be able to exploit the development potential to its fullest?

We believe this should be in the greatest interest of the country and the society in general, since taxpayers are contributing large amounts of funds to motorway construction. A comprehensive analysis of the current and envisaged effects of the implementation of the motorway construction programme will therefore have to be made; its measurable effects will have to be defined along with the potential for future spatial, social and economic development, and a new motorway development programme will have to be prepared.

1. Kdo smo in kaj delamo

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., (v nadaljevanju: DARS) je trenutno največji izvajalec investicijskega naročila v Republiki Sloveniji. Organiziramo in vodimo gradnjo avtocest v skladu z naročilom države po posebni mandatni pogodbi, ki je bila podpisana med DARS-om in državo 29. 4. 2004.

V skladu z novim zakonom o DARS-u, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel jeseni leta 2003, je namreč DARS z Republiko Slovenijo 29. 4. 2004 podpisal pogodbo z naslovom "Pogodba o izvajanju naročila o opravljanju nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po NPIA RS", v kateri so naloge DARS-a v zvezi z izvajanjem avtocestnega programa zelo podrobno določene. Istega dne je DARS z državo podpisal tudi pogodbo z naslovom "Koncesijska pogodba za upravljanje in vzdrževanje avtocest v RS", ki pa s spodbujanjem prostorskega razvoja nima neposredne zveze.

Predmet naročila države po prvi, mandatni pogodbi je izvedba programa izgradnje avtocest na podlagi Resolucije o nacionalnem programu izgradnje avtocest, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije sprejel februarja letos. Ta program je dokaj podroben dokument, ki dolo-

ča posamezne avtocestne odseke, njihove investicijske vrednosti in roke izgradnje. Za celoten program je predvidena zaprta finančna konstrukcija. Vsakoletni izvedbeni planski dokument je Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije, soglasje nanj pa da Državni zbor Republike Slovenije.

Naslov mojega referata je splošen, saj ne govori o vlogi določenega investitorja pri spodbujanju prostorskega razvoja. Vendar o problemih in vplivih investitorjev na prostorski razvoj v splošnem smislu ne morem govoriti, ker se DARS ukvarja izključno z avtocestnim programom. Ker pa je obseg investiranja pri avtocestnem programu izredno velik, sem prepričan, da lahko z osvetlitvijo specifičnosti gradnje avtocest in njenih razvojnih učinkov doprinesemo k osvetlitvi splošnega položaja investitorja v družbi. Obseg investiranja v avtoceste v zadnjih desetih letih je bil namreč za naše razmere izredno velik. Država je od 1. 1. 1994, ko se je začel izvajati avtocestni program, pa vse do konca leta 2003 vložila v avtoceste kar 2,4 milijarde EUR, v zadnjih letih pa povprečno med 90 in 100 milijard SIT letno.

DARS ima položaj investitorja v imenu države in je izvajalec avtocestnega programa. Vloga DARS-a pa je bila pogosto in je včasih še danes razumljena drugače, mnogo širše. Določeni

posamezniki in institucije so zaradi takšnih ali drugačnih interesov večkrat poskušali dati DARS-u vlogo, ki je v resnici nima in je tudi nikoli ni imel. K temu pa smo prispevali tudi sami, ker smo večkrat na takšno vlogo pristali in jo tudi prevzeli. Tudi ta referat je neke vrste dokaz za to.

2. Avtocestni program in njegovi razvojni učinki

Načrtovanje in izvedba avtocestnega programa ustvarja razvojne možnosti. Izkoristiti ponujene možnosti, pa je predvsem naloga gospodarstva, če bo na to pripravljeno, če bo znalo ponujene možnosti izkoristiti in če bo država ustvarila za to potrebne pogoje.

DARS v svojih analizah izvajanja avtocestnega programa ugotavlja predvsem tisto, kar je investitorjeva pristojnost oziroma kar je investitorjev interes. Pri tem se ugotavljajo zlasti dejanske investicijske vrednosti, vzroki za povečanje teh vrednosti glede na sprejete finančno planske dokumente, ugotavljajo se realne možnosti za znižanje vrednosti ter možnosti za preprečitev nadaljnjega naraščanja, ugotavlja se časovna realizacija, vzroki za morebitne zamude, ipd. Investitorjeva naloga je torej predvsem ugotoviti finančne in časovne kazalce izvajanja investicije. Tu se naloga investitorja konča, nadaljevati pa bi jo morala država, preko vseh svojih resorjev, da bi ugotovila širše vplive tako obsežne investicije, kot je izgradnje avtocestnega omrežja.

Znano je namreč, da gre za celo vrsto drugih učinkov, ki so izrazito pozitivni in ne bi smeli biti obravnavani kot finančno breme pri izvajanju avtocestnega programa. Gre za učinke, ki jih ni mogoče vedno izmeriti in kvantificirati, možno pa jih je prikazati kot kvalitativno oceno, možno jih je opredeliti, kot potencial za bodoči prostorski, socialni, gospodarski razvoj. Ocena učinkov bi morala biti pripravljena na podlagi ocene doseženih rezultatov in koristi pa tudi tistih, ki jih zaenkrat še ni mogoče oceniti, jih je pa mogoče dolgoročno pričakovati. Celovita analiza vseh učinkov izvajanja avtocestnega programa bi šele pokazala, da realizacije avtocestnega programa ne bi smeli meriti le s številom zgrajenih kilometrov. Ugotovljeno bi bilo, koliko je neposrednih pozitivnih učinkov, in koliko jih je mogoče še doseči, vendar le, če bodo potenciali pravilno uporabljeni.

2.1. Neposredni učinki

Avtocestni program je v naši novi državi stekel v začetku leta 1994. Slovenija je bila ob začetku programa samostojna šele dobri dve leti, jugoslovanski trg je praktično ugasnil, na naših južni meji je divjala vojna, gospodarstvo je bilo v krizi in potrebno ga je bilo reševati. Priprave na začetek izvajanja programa so bile izredno kratke, manj kot leto dni, od spomladi leta 1993 pa do konca leta 1993. Temu je sledila takojšnja intenzivna izvedba programa. Načrtovanje programa in začetek njegove izvedbe, prav tako pa njegovo izvajanje v prvih letih je potekalo v okviru strahovite časovne stiske in lovljenja predvidenih rokov za vsako ceno. Posledično so bili tudi učinki dokaj hitri. Nenadoma je bilo dovolj, ali pa celo preveč dela za načrtovalce, pro-

jektante, za vse vrste različnih strokovnih in raziskovalnih institucij, za univerzi, da o izvajalcih gradbenih del in drugih del ne govorimo, pa tudi banke so prišle na svoj račun, ko so lahko DARSU plasirale posojila z varno garancijo države.

Z današnjimi očmi se zdi načrtovanje v tistem času morda prehitro, nesistematično, stihijsko, včasih premalo premišljeno, vendar je ob vseh teh ocenah potrebno imeti pred očmi čas, ko se je to dogajalo ter razloge, da se je dogajalo tako, kot se je. Na vse to se hote ali pa nehote pozablja, ko se je avtocestnemu programu vsa naslednja leta lepilo etiketo slabega načrtovanja, drage izvedbe in nespoštovanja rokov.

Nekatera dejstva v zvezi s stroški gradnje avtocest pa so se v zadnjih desetih letih le razjasnila. S sprejetjem lokacijskega načrta, ki natančno določi lokacijo avtoceste v prostoru, se v nadaljevanju priprav na gradnjo in med gradnjo samo s se tako dobrimi projektnimi rešitvami, z najboljšo pripravljeno razpisno dokumentacijo, z izbiro najcenejših izvajalcev, s strogim nadzorom med gradnjo, s skrajno nepopustljivostjo pri priznavanju dodatnih in več del, ne da doseči večjih racionalizacij, kot jih dopušča sama narava izbranega poteka avtoceste. Z drugimi besedami povedano, izbrana trasa v pobočju bo vedno bistveno dražja od dolinske trase, prav tako bo dražja vkopana trasa tam, kjer bi po vsej logiki morala potekati po površini terena. Pravi in bistveni vpliv na investicijske stroške torej prinaša izbira poteka trase avtoceste v prostoru, za kar pa je pristojna država. Odločitve o poteku avtocestnih tras so torej njene odločitve. Tako je tudi prav, saj mora država pri umeščanju avtocest v prostor presojati o mnogo širših javnih interesih, kot pa so interesi in pooblastila investitorja. Pa čeprav je le-ta izvajalec državnega naročila.

Tako ali drugače, ne glede na začetne težave pri izvajanju programa in ne glede na to, ali so izbrane trase avtocest malo cenejše ali malo dražje, se je izkazalo, da je neposredni učinek gradnje avtocest izmerljiv in blagodejen. Ugotovljeno je, da izvajanje avtocestnega programa v zadnjih letih prispeva med 1,5-2% letne gospodarske rasti v naši državi – zelo poučno, če pomislimo, da je znašala celotna gospodarska rast v Sloveniji v letu 2002 le 3,4%, v letu 2003 pa še manj, le 2,3%. Kakšna bi bila slika gospodarske rasti v Sloveniji brez avtocestnega programa, si lahko vsak sam zelo hitro izračuna.

Z gradnjo avtocest se prostor fizično spreminja. Sprememba prostora pa za nekatere ni nekaj pozitivnega, zlasti kadar se spreminja zaradi avtocest. Nekatera mnenja gradnjo avtocest kvalificirajo kot nekaj izrazito negativnega, kar ruši naravno ravnovesje in uničuje življenjski prostor. Vendar na prostor lahko gledamo tudi drugače. Ko se dvignete z letalom z brniškega letališča, je po minuti leta gorenjska avtocesta le še ozka črta, vpeta v krajino, ki sega do obzorja. Prepričan sem, da prostor za gradnjo avtocest ne trpi, ravno nasprotno. V primerjavi z obstoječimi cestami se izboljša stanje na področju varstva okolja, saj se z zaščito pred izlivi nevarnih snovi zagotovi varovanje vodnih virov, dosledno se izvajajo protihrupni ukrepi, vodno-

gospodarski ukrepi izboljšujejo poplavno varnost, izvajajo se rešitve, ki omogočajo prehajanje živali, ipd. Prav zaradi tega bi gradnjo avtocest v mnogih primerih lahko opredelili celo kot sanacijski projekt.

Neposredni učinki gradnje avtocest so tudi bistveno povečana prometna varnost, saj se zmanjša število prometnih nesreč, posebno tistih s smrtnim izidom, hitrejši bo pretok blaga in ljudi, izboljšana bo notranja povezanost Slovenije in njena povezanost navzven.

Ob gradnji avtocest se izvede tudi veliko spremljajočih ureditev, uredijo se vodotoki, pogosto širše, kot bi bilo zaradi avtoceste nujno potrebno, zgradijo se vodni zbiralniki, obnovijo in rekonstruirajo se vzporedne ceste, da lahko sprejmejo povečan preusmerjen promet v času gradnje, na teh cestah pa se zagotovi tudi večja prometna varnost z izgradnjo pločnikov, semaforizacijo križišč ipd.. Vse naštetu sodi med tako imenovane multiplikativne učinke avtocestnega programa, ki so, da ne bo nesporazuma, predvideni in določeni v lokacijskih načrtih, ki jih sprejme država za posamezne avtocestne odseke. Še posebej pred spremembo prostorske zakonodaje so ravno ti bili največkrat pogoj lokalnih skupnosti, da so pristali na potek trase avtoceste na njihovem območju.

Celo nekatere stroke so si opomogle, saj se razvijajo vzporedno z avtocestnim programom. Najbolj izrazit primer je varstvo arheološke dediščine. Mirno lahko rečemo, da ob izvajanju avtocestnega programa poteka vzporedni nacionalni program razvoja arheološke stroke, kar je v širšem smislu gotovo pozitivno. Ne gre zgolj za najdbe, ki se odkrijejo ob konkretni gradnji, efekt je širši, saj se izvedejo številne in obsežne raziskave, študije, opravi se znanstveno delo in kar je najbolj pomembno, gre za varstvo kulturne dediščine, ki je bogastvo nacionalnega pomena.

Gre za učinke, ki so nedvomno pozitivni. Ukrepi, s katerimi jih dosežemo pa znatno povečajo običajne investicijske vrednosti posameznih avtocestnih odsekov. In tu se DARS kot investitor sreča s težavo. Sledi namreč neizbežna javna kritika o enormnih in nerazumnih stroških, o razmetavanju davkoplačevalskega denarja, ipd. Prepričani smo, da ti učinki, ki so izrazito pozitivni, ne bi smeli biti obravnavani kot finančno breme pri izvajanju avtocestnega programa, pač pa kot doprinos splošnemu razvoju.

2.2. Posredni učinki

Z gradnjo avtocest se ustvarijo novi elementi in nove kvalitete v prostoru, s tem pa tudi nov razvojni potencial. Vprašanje pa je, kaj prostor in družba pridobita posredno, kakšne širše razvojne možnosti se z gradnjo avtocest odpirajo in kakšne se bodo, ko bo avtocestni sistem dokončno zgrajen. Preprostega odgovora na to vprašanje ni, ponovimo lahko le, da zgrajene avtoceste nudijo potencial za velike razvojne impulze v smislu razvoja posameznih regij in države kot celote.

Vendar se bo za resnične premike treba potruditi, če bodo v resnici sploh potrebe za to.

Vprašanja so namreč naslednja:

- Kakšen razvoj dejavnosti se načrtuje ob avtocestah, zlasti ob priključkih?
- Koliko novih industrijskih con in nakupovalnih središč se načrtuje ob priključkih na naše avtoceste?
- Kako bodo avtoceste vplivale na pritek tujega kapitala?
- Koliko novih stanovanjskih kapacitet bo zgrajenih zaradi ugodne dostopnosti, ki jo nudi avtocesta?
- Kakšno je stanje glede vrednosti zemljišč ob avtocestah? Ali cene padajo, ali rastejo? Ali obstaja zanimanje zanje?
- Ali v resnici drži teza, da se bo nakup zemljišč in stanovanj do 50 km izven Ljubljane povečal?
- Če je tako, zakaj se stanovanja v Ljubljani še vedno dražijo, v zadnjem letu celo za 20%? Ugotovimo lahko, da več kot imamo zgrajenih avtocest v zadnjih letih, bolj se dražijo stanovanja v Ljubljani, dražijo pa se, ker ponudba in povpraševanje nista usklajeni; torej še vedno ni interesa za širšo okolico Ljubljane, pa čeprav so avtoceste zgrajene v vseh smereh izven Ljubljane že tako daleč, da bi se ta vpliv na stanovanjsko izgradnjo že moral poznati itd.

Nanizal sem sicer vrsto vprašanj, čeprav naslov referata terja odgovore nanje. Poudariti pa je treba, da DARS ni kompetenten za odgovore na zgornja vprašanja. Ne glede na to pa tudi nas kot izvajalce programa in upravljavce avtocest zelo zanima, kakšen vpliv na širši razvoj, tudi prostorski, bo v resnici imela izgradnja avtocest. Menimo, da bi ugotavljanje učinkov in uporabe potencialov moral postati zelo močan interes države in družbe nasploh, saj vlagamo davkoplačevalci v gradnjo avtocest veliko sredstev.

Kaj o tem menijo pristojni državni resorji? Nedvomno gre za velike razvojne potenciale, ki pa niso ovrednoteni, prav tako ni programov, ni možnih scenarijev razvoja.

Mogoče pa vse to obstaja in samo nam v DARS-u to ni znano. Če si bomo na tem posvetovanju izmenjali informacije tudi o tem, bo verjetno dosežen eden od njegovih namenov. Če pa to še ni narejeno, bi bil lahko eden od dobrih zaključkov tega posvetovanja, da se izdelajo vse potrebne analize učinkov avtocestnega programa ter da se pristopi k pripravi razvojnih programov ob naših avtocestah.

3. Pa še nekaj o birokraciji

Privotno zamišljeni naslov mojega referata je bil »Investitor kot spodbujevalec prostorskega razvoja, njegov položaj v družbi, ujet med birokracijo in perspektivo tehničnega svetovanja«, kar je preobsežna in preveč kompleksna tema za predviden obseg referata. Poleg tega se je

pojavi vprašanje, v kakšno birokracijo pa je pravzaprav lahko ujet DARS? Le v državno je lahko, torej v izvedbeni nivo države, ki pa je 100% lastnik DARS-a in ga njena birokracija nika-kor ne bi smela na tak ali drugačen način ujeti. Birokracijo je treba razumeti kot pozitivno stvar, saj brez nje ne more delovati nobena država. Drugo vprašanje pa je, ali je birokracija učinkovita in kako je organizirana. Zato DARS pričakuje s strani državne birokracije pomoč in podporo pri realizaciji avtocestnega programa, posebno v tistih točkah, ki so eksplicitno poudarjene, sprejete in potrjene v državnih dokumentih. Žal v praksi ni vedno tako. V mislih imam gradnjo cestninskih postaj Lukovica in Krtina, kjer se izkazalo, da imajo lahko tudi veliki državni investitorji precejšnje težave, ker državni birokratski aparat ne išče rešitev za realiza-cijo sklepov, sprejetih na najvišji državni ravni.

Cestnine na slovenskih avtocestah pobiramo zato, da s temi sredstvi avtoceste vzdržujemo in vračamo najete kredite za njihovo gradnjo. Avtoceste so ceste višjega standarda in ta stan-dard mora uporabnik plačati. Rdeča nit vseh analiz in programskih dokumentov DARS v zad-njih letih je dokazana potreba po čim višjih prilivih cestnin zaradi visokih anuitet najetih kredi-tov za gradnjo avtocest. Z ustreznimi prilivi cestnin bo zagotovljeno ustrezno vzdrževanje avto-cest in zagotovljena možnost DARS-a da bo sam odplačal vse najete kredite in da državi ne bo potrebno nikoli odplačevati DARS-ovih posojil na osnovi unovčenih garancij posojilodajalcev. Izdelana je bila študija o cestninskem sistemu, ki je ugotovila potrebo po dodatnih cestnin-skih postajah na že zgrajenih avtocestah in potrebo po poenotenju cestninskega sistema. Študija je bila z določenimi modifikacijami potrjena na Vladi in Odboru za infrastrukturo in okolje Državnega zbora, njen končni rezultat pa je bil tako imenovani Scenarij 2004. Scenarij 2004 določa izgradnjo petih dodatnih cestninskih postaj na priključkih Krtina, Lukovica, Vodice, Vogrsko in Ivančna gorica, na ostalem avtocestnem omrežju pa naj bi se sistem pobi-ranja cestnine poenotil in optimiziral z elektronskim pobiranjem cestnine v prostem promet-nem toku do leta 2008. Vse to je zelo eksplicitno navedeno (pet cestninskih postaj poimensko!) kot tudi finančno ovrednoteno v nedavno sprejeti Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest. Navedenih pet cestninskih postaj je poimensko navedenih tudi v Letnem planu razvoja in vzdrževanja avtocest za leto 2003, ki ga je prav tako sprejel Državni zbor Republike Slovenije. Gre torej za serijo sklepov, sprejetih na najvišjem nivoju države, z jasnimi ciljem, da se navedene cestninske postaje zgradijo. DARS je skušal nalogo realizirati čim hit-reje, nekje na poti te realizacije pa se je zgodila postopkovna napaka. Izdane inšpekcijske odločbe utemeljujejo zahtevo po rušitvi tako rekoč zgrajenih cestninskih postaj Krtina in Lukovica z neupoštevanjem ene izmed alinej nekega člena nekega podzakonskega predpisa. Iz formalnega vidika argument verjetno zdrži, lahko tudi rečemo, da zdrži v očeh birokrata. Če bi obstajala resnična volja, da se sklepi in usmeritve, ki jih je sprejela država realizirajo, če bi hotele vse njene službe v tem procesu prispevati in konstruktivno delovati, potem bi nas moral nekdo na tisto alinejo opozoriti. Znašli smo se v položaju, ko smo želeli kot investitor uresničevati vsebinske in dokazano utemeljene odločitve Vlade in Državnega zbora, končali pa

smo kot črnograditelji. Takšen je eden najzgovornejših primerov, ko del birokracije (žal) vedno najde razlog, zakaj nekaj ni možno narediti, namesto, da bi iskala rešitev in možnost, da se nekaj lahko naredi.

Odločitev o tem, kakšen bo cestninski sistem in kje bodo cestninske postaje stale, je nedvo-mno stvar države. Okoliščine za tovrstne odločitve se spreminjajo, tako kot se spreminja vse. Če država sedaj meni, da rešitve o gradnji dodatnih cestninskih postaj niso ustrezne, da je treba napore usmeriti v uvedbo elektronskega cestninjenja v prostem prometnem toku, je to njena pravica. V tem primeru se rešitve lahko spremenijo. Država ima vse vzvode za to, le uporabiti jih mora pravočasno. In če je tako, ni razumljivo, zakaj sprememba o cestninskih postajah ni bila izvedena v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtoceste, ki je bil sprejet februarja letos?

4. Kakšen je položaj DARS-a v družbi danes

Iz vsega povedanega je verjetno jasno, da ni enostavno biti v vlogi investitorja kakršen je DARS. Potrebno je imeti ogromno energije, entuziazma in veselja to tega dela, da človek v njem vztraja na dolgi rok. Čeprav so naše avtoceste dobro zgrajene, varne in dobro vzdrževa-ne, bi lahko priznanja DARS-u v vseh teh letih prešteli na prste ene roke. Nasprotno, DARS je velikokrat dobival in še dobiva s strani javnosti in medijev etiketo samovšečne paradržavne organizacije, ki poleg tega da gradi predrage avtoceste, potem te avtoceste še slabo upravlja in pri tem pobira previsoko cestnino na nepravičen način.

K sreči novi pogodbi med DARS-om in državo tudi v tej luči pomenita trdno določitev položaja DARS-a v družbi kot izvajalca naročila države za izvajanje avtocestnega programa, kot tudi nje-govega položaja kot upravljavca in vzdrževalca avtocest. Ureditev razmerij med državo in inve-stitorjem ter upravljalcem infrastrukturnega objekta s tema dvema pogodbama bi lahko služila kot primer, kako urejati položaj velikih investitorjev, ki delajo za državo in so v državni lasti. Trdno verjamemo, da bo s tem tudi naš položaj v družbi v bodoče veliko boljši, saj ne bodo možne več tako imenovane sive cone in njihove samovoljne interpretacije, kaj bi DARS moral narediti in kaj ne in za kaj je odgovoren.

Saša Skulj, univ. dipl. inž. grad.

Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije, d. o. o.

FIDIC pogodbeni pogoji

FIDIC contractual conditions

Povzetek

Federation Internationale des Ingenieurs – Conseils – FIDIC je mednarodno združenje svetovalnih inženirjev s preko 65 člani – Nacionalnimi združenji. Ustanovljen je bil leta 1913. Prvo publikacijo, Rdečo knjigo je izdal leta 1957, ki je z dopolnitvami še danes v uporabi. FIDIC je poznan po številnih publikacijah, ki so v pomoč pri delu svetovalnih inženirjev, naročnikov in izvajalcev. Pomembne so nove štiri FIDIC knjige iz leta 1999 – Splošni pogoji pogodb za izvajanje različnih vrst del pri realizaciji investicij. Slovenci imamo v prevodu vse štiri FIDIC-ove knjige izdane v letu 1999 in sicer: novo Rdečo knjigo, novo Rumeno knjigo, Srebrno knjigo, Zeleno knjigo in v zadnjem času tudi Belo knjigo z vodičem za pogodbe med naročnikom in svetovalcem.

Abstract

The Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils (FIDIC) is an international association of engineering consultants with over 65 member National Associations, founded in 1913. Its first publication, the Red Book, was published in 1957, and its revised editions are still in use today. FIDIC is known for its numerous publications which assist engineering consultants, clients and contractors in their work. Four new FIDIC books from 1999 are important – the General Conditions of Contract for Works of Civil Engineering Construction. There are Slovene translations of all four FIDIC books, i.e. the new Red Book, Yellow Book, Silver Book and Green Book, and recently also the White Book with guidelines for client-consultant agreements.

FIDIC je akronim za mednarodno zvezo inženirjev – konzultantov, ki so jo leta 1913 ustanovila tri nacionalna združenja inženirjev – konzultantov. Danes je v FIDIC včlanjeno preko 65 držav iz vsega sveta. Cilj ustanovitve FIDIC-a je bil vesplošno promoviranje strokovnih interesov članov in širjenje informacij, ki so bile zanimive za njegove člane, nacionalna združenja svetovalnih inženirjev, naročnike in izvajalce. FIDIC organizira seminarje, konference in druge prireditve, z namenom, da uresničuje svoje cilje, to je vzdrževanje visokih etičnih in strokovnih standardov, za izmenjavo mnenj, informacij, razpravljanje o problemih s katerimi se srečujejo člani združenj in predstavniki mednarodnih finančnih ustanov. S svojo profesionalno politiko, stra-

tegijo, aktivnostmi po celem svetu, kooperativnostjo in referencami nudi profesionalne usluge na vseh področjih vlaganj in graditve, v sozvočju z zahtevami tehnike, ekonomike, okolja in družbeno – socialnih pogojev. S tem in predvsem s svojimi publikacijami podpira dejavnost svetovalnega inženirja. FIDIC publikacije poleg znanih knjig – pogojev k pogodbam, vključujejo vrsto drugih dokumentov, poročil, informacij, zapisnikov in obrazcev kot gradivo za pomoč pri delu svetovalnih inženirjev. Publikacije se dobijo pri sekretariatu v Švici. Slovenski prevodi petih knjig se naročijo pri GZS – Združenje inženirsko svetovalnih podjetij Slovenije – ZISPS!

Iz dejavnosti FIDIC-a oziroma od njegovih publikacij so za nas predvsem pomembni in poznani »Splošni pogoji pogodbe«. Prvo knjigo »Splošne pogoje pogodbe za gradbena dela (Rdeča knjiga) je FIDIC izdal že leta 1957 in nekaj zatem še knjigo – Pogodbeni pogoji za elektro-strojna dela vključno z montažo (Rumena knjiga). Obe knjigi se v svetu že uporabljata nekaj desetletij. Tekom časa je FIDIC izdal več dopoljenih izdaj obeh knjig, tako, da je četrta izdaja Rdeče knjige bila objavljena v letu 1987 in tretja izdaja Rumene knjige prav tako v letu 1987. V začetku devetdesetih let je izšel ponatis obeh knjig.

V obdobju treh desetletij se oblika in vsebina FIDIC-ovih splošnih pogojev pogodbe ni bistveno spreminjala, temveč le skladno z izkušnjami dopolnjevala. V zadnjem desetletju pa so strokovnjaki pri FIDIC-u na podlagi zapažanj ter sporočil in kritike iz prakse ugotovili, da je potrebno v večji meri dopolniti ter predvsem prilagoditi splošne pogoje pogodbe novim zahtevam in razvoju poslovnih odnosov v investicijski graditvi.

V gradbeništvu, se je pri nas v praksi prvič uporabila FIDIC-ova knjiga »Splošni pogoji pogodbe« za gradbena dela v letu 1969. Takrat veljavna verzija FIDIC-ove Rdeče knjige je bila v skladu z zahtevami mednarodne banke kot kreditodajalca uporabljena pri razpisu in pogodbi za izvajanje gradbenih del izgradnje avtocestnega odseka Vrhnika – Postojna. Splošne pogodbene pogoje so dopolnjevali posebni pogoji pogodbe, v katerih je takratni naročnik, cestni sklad SRS opredelil specifičnosti te gradnje ter svoje zahteve oziroma navodila naročnika. Poleg teh dveh knjig sta skupek vseh pogodbenih dokumentov – ponudbeno kot pogodbena dokumentacija tvorili še drugi dokumenti in obrazci, splošni ter posebni tehnični pogoji, navodila ponudnikom, ponudba, obrazci k ponudbi, projekti, izvlečki iz projektov itd. Pri pripravi te dokumentacije so sodelovale številne organizacije. Zaradi posojilodajalca mednarodne banke za obnovo in razvoj je bila razpisna dokumentacija izdelana skladno s kriteriji, ki so bili v veljavi pri projektih, ki jih je IBRD kreditirala. Iz tega izhaja tudi zahteva, da so bili splošni pogoji FIDIC-a, takratna Rdeča knjiga, vključeni v pogodbena dokumentacija. S tovrstno dokumentacijo se je takrat prvič srečala gradbena operativa (pa tudi projektiva), kar je prineslo dobre izkušnje in znanja, ki so se uporabila pri izvajanju del v tujini. Vse te in druge z leti akumulirane izkušnje pa so se s pridom uporabljale v zadnjem desetletju pri pospešeni gradnji avtocestnega omrežja v Sloveniji. DARS kot nosilec teh vlaganj je v celoti povzel FIDIC publikacijo – Rdečo knjigo, izdaja 1987. Te splošne pogoje je naročnik dopolnil s posebnimi pogoji pogodbe in drugimi potrebnimi dokumenti. Originalni naslov te pri nas tudi uporabljene FIDIC-ove knjige je: »Condition of Contract for works of civil engineering – Construction« objavljena v letu 1987 z oznako Rdeča knjiga, v prevodu: »Pogoji k pogodbi za gradbena dela«. Za omenjeno publikacijo se je pri nas kot v tujini v praksi uporabljal kar izraz FIDIC-ova knjiga ali FIDIC-ovi splošni pogodbeni pogoji. Te splošne pogoje dopolnjujejo vedno posebni pogoji pogodbe, ki so rangirani višje od splošnih pogojev pogodbe. Tako posebni pogoji pogodbe dopolnjujejo splošne pogoje pogodbe, ki so univerzalni ali splošni ter enaki za različne gradnje oziroma

pogodbe ter tako postanejo skupaj s posebnimi pogoji pogodbe uporabni za konkretni posamezni projekt. Oba dokumenta, tako splošni pogoji pogodbe kot posebni pogoji pogodbe skupaj urejata postopke, pristojnosti in odnose med naročnikom, izvajalcem in inženirjem. Običajno so splošnim pogojem dodani v okviru ponudbene in pogodbene dokumentacije še tehnični pogoji, ki vsebujejo opis dela za posamezne postavke popisa del, zahteve po kakovosti, zagotavljanju in preverjanju kakovosti, navedbe predpisov oziroma standardov, navezave na ustrezne tehnične načrte ali risbe, določila o morebitnih odbitkih za nedoseganje kakovosti oziroma zavrnitev prevzema izvedenih del itd. Obseg celotne pogodbene dokumentacije dopolnjujejo še drugi potrebni dokumenti kot na primer predvsem projekt, načrti, pripadajoče tehnične specifikacije, navodila ponudnikom, obrazec pogodbe, vzorci garancij in drugih potrebnih obrazcev ter predvsem ponudba s ponudbenim popisom del in potrebnimi obrazci za priloge, kot so običajne v okviru ponudbe.

To predavanje ne more mimo omembe in opisa vsebine in značilnosti dosedanjih FIDIC-ovih publikacij – predvsem knjige Splošni pogoji pogodbe, in to zato, ker nove FIDIC-ove publikacije izhajajo iz starih publikacij in na osnovi dela z njimi pridobljenih izkušenj ter nenazadnje tudi iz razloga, ker se še sedaj pri nas v dokajšnjem obsegu uporabljajo splošni pogoji pogodbe – Rdeča knjiga izdana leta 1987. Iz tega razloga je mnogim našim strokovnjakom, ki so zaposleni v investicijski graditvi dobro poznana vsebina, oblika in naravnost obstoječih FIDIC-ovih knjig. Tudi FIDIC-ovi strokovnjaki – razlagalci novih dokumentov, v svojih uvodih k predavanjem omenijo možnost, da se vsled utečenosti in dobrega poznavanja starejših dokumentov ti lahko še združijo v uporabi. Naj bo že kar na tem mestu poudarjeno, da so novi FIDIC-ovi pogoji bistveno primernejši za uporabo v praksi pri nas, ker so skladnejši z zahtevami in našo prakso, običaji in zakonskimi določbami. Tudi prevod oziroma besedilo prevoda je preglednejše, dobro in razumljivo.

Strokovnjaki, ki so sodelovali pri ocenjevanju potrebnih dopolnil, so spoznali, da ni mogoče v eni ali dveh knjigah zajeti vse potrebne možnosti, ki nastopajo v različnih primerih in v različnih pogodbennih odnosih med naročnikom in izvajalcem ter morebitnim konzultantom ali inženirjem. To spoznanje in takšen razvoj ter nove zahteve so vodile snovalce FIDIC-a v to, da so v letu 1995 izdali publikacijo – Pogodbeni pogoji za dobavo inženirske in gradbene storitve – projekti na ključ (Oranžna knjiga). Ta publikacija se v nekaterih primerih pri katerih sodeluje kot sofinancer tuja institucija, tudi uporablja sedaj pri nas. Ta knjiga je rezultat spoznanj razvoja in širjenja tovrstnih projektov v raznih delih sveta. Ta knjiga, njen razpored vsebine ter nova in dopolnjena načela so bila osnova za pripravo naslednjih v letu 1999 izdanih FIDIC-ovih knjig. Pri svojih publikacijah si FIDIC prizadeva obdržati ustrezno enotno obliko ter enotno izrazoslovje oziroma enake pojme v vseh svojih edicijah.

Pri svojem delu in oblikovanju splošnih pogojev v preteklih šestdesetih do devetdesetih letih prejšnjega stoletja je FIDIC izhajal iz svojih osnovnih načel. Ta so bila predvsem načelo enako-

pravnosti pogodbenih partnerjev, ustreza delitev rizikov in odgovornosti, spoznanje, da so v projektih vedno možne napake ali neuskladenosti, da prihaja med izvajanjem del ali storitev do odstopanj od prvotnih načrtov, zamisli, naravnih danosti itd. FIDIC je kot združenje svetovalnih inženirjev in to predvsem neodvisnih inženirjev, videl pri reševanju tovrstne problematike veliko priložnost in možno veliko pozitivno vlogo tretjega (svetovalnega inženirja) na gradbišču. Iz tega razloga so splošni pogoji pogodbe vseh nekaj deset let uporabe predvidevale v svojih določilih veliko ter odgovorno vlogo neodvisnega inženirja. V splošnih pogojih pogodbe je bilo v osnovi določeno, da ima inženir zelo velika pooblastila za upravljanje s projektom in v okviru tega tudi odločanje, naročanje več in dodatnih del, spremembe ali določitev cene, spremembe roka itd. Vse te kompetence inženirja so bile urejene z določbami splošnih pogojev pogodbe v skladu z osnovnimi izhodišči in v primerni povezanosti ter odvisnosti od naročnika. Tovrstna velika pooblastila inženirja je seveda lahko naročnik v skladu s svojo voljo in potrebami omejil in določil posebnih pogojev pogodbe, ki vedno morajo dopolnjevati splošne pogoje pogodbe po FIDIC-u. Naročniki so praviloma omejili kompetence inženirja in s tem uveljavili pri ključnih dogajanjih in okviru pogodbe svojo voljo oziroma odločitve.

Naj bo že takoj tu poudarjeno, da splošne pogoje pogodbe, tako starejših izdaj kot najnovejše, vedno morajo dopolnjevati od naročnika sestavljeni posebni pogoji pogodbe, ki so prevladujoč dokument nad splošnimi pogoji pogodbe.

Vse širša uporaba dokumentov FIDIC-a in razvoj prakse v zadnjih desetih letih je narekoval FIDIC-u v devetdesetih letih spoznanje, da obstoječe knjige ne ustrezajo več v celoti zahtevam. Predvsem se je predvidena vloga nepristranskega inženirja – konzultanta vse bolj izgubljala v realnem odnosu inženirja z naročnikom, ki ga je najel in tudi plačal. Tudi raznovrstnost projektov, različni pristopi k realizaciji projektov in različne navade vodenje projektov različnih zahtevnosti je pripeljalo do ugotovitve, da je potrebno skladno s časom pripraviti nove, bistveno modificirane in dopoljene oblike splošnih pogojev pogodbe in njim pripadajoče ali potrebne dokumente. Tako je FIDIC konec devetdesetih let pristopil k izdelavi štirih novih knjig, ki so bile prvič publicirane v letu 1999. Nekaj podatkov o vsebini in značilnosti omenjenih štirih novih FIDIC-ovih knjig je sestavni del tega sestavka.

Strokovnjaki FIDIC-a so tako sredi devetdesetih let dobili nalogo, da ponovno, glede na izkušnje in pripombe dopolnijo oziroma posodobijo FIDIC-ove pogodbene pogoje. Da bi se to lahko strokovno izvedlo, so izvršili obširne poizvedbe ter na osnovi vprašalnikov pridobili strokovna mnenja strokovnjakov, ki se ukvarjajo s tovrstnimi vprašanji. FIDIC je na osnovi tega spoznal, da ni več primerno spreminjati in dopolnjevati obstoječi Rdečo in Rumeno knjigo, temveč izdati popolnoma novo Rdečo in Rumeno knjigo. Naravno je, da je del vsebine novih knjig v mnogočem ostal enak. Vsebina je po poglavjih drugače in bolj smoterneje razdeljena, ter dopolnjena za potrebe, ki jih prinesel razvoj na tem področju. Del vsebine pa je popolnoma nov in sledi zahtevam iz prakse. Temelj vseh FIDIC-ovih knjig pa je še vedno enakopravnost

pogodbenih partnerjev in ostro sankcioniranje neizvrševanja sprejetih obvez. Že na pogled se nova Rdeča knjiga (1999) močno razlikuje od dosedanje. Stara – obstoječa Rdeča knjiga ima 72 členov, nova Rdeča knjiga pa le 20. Vsebina je preglednejša dokaj določil je jasnejših in prilagojenih razvoju in aktualnim zahtevam prakse.

Eno ključnih novih spoznanje je tudi, da vloga nevtralnega, neodvisnega konzultanta – inženirja običajno ni mogla biti ustrezno realizirana. Dejavnost inženirja, kot ga predvidevajo FIDIC-ovi stari dokumenti, plačuje vedno naročnik in tako ja normalno možno sklepati, da je (neodvisni) inženir odvisen od naročnika in vsled tega pristranski. Poleg tega pa se ugotavlja, da večina, predvsem večjih naročnikov skuša tudi neposredno vplivati na potek izvajanja projekta, predvsem pa štiti svoje interese z odvzemanjem pooblastil predvidenih po FIDIC-u inženirju ter prenašanje teh neposredno na naročnika. Tovrstno ureditev sicer FIDIC predvideva in se lahko v praksi s FIDIC-ovimi splošnimi pogoji predvidena široka pooblastila inženirju, zožijo ali praktično popolnoma odvzamejo z ustreznim določilom v posebnih pogojih pogodbe. Tovrstna ureditev je dokaj običajna v svetu in tudi pri nas. Zahteva pa opredelitev pooblastil inženirju in organizacijo potrebnih strokovnosti pri naročniku, da lahko sledi izvajanju del in zavzemanju stališč do odločitev v zahtevanih primerih.

Tak razvoj, ki traja že desetletja, je narekoval FIDIC-u, da je v novih knjigah – pogodbenih pogojev k pogodb – vključil novo posebno poglavje o nevtralnem stalnem pomirjevalcu. Določila v pogodbenih pogojih podrobneje določajo načela, pogoje in pooblastila takega nevtralnega arbitra – komisije za reševanje sporov, – ki se lahko določi po postopku že v času začetka izvajanja projekta. Morda je pomembno, da se že na tem mestu omeni, da FIDIC pogoji predvidevajo, da arbitra – pomirjevalca – plačuje izvajalec, ki zaračuna polovico stroškov naročniku. Torej plačilo pomirjevalca prevzame obe pogodbeni stranki. Očitno pri tej novelaciji pogodbenih pogojev skuša FIDIC ponovno vzpostaviti mehanizem, ki bi podpiral ali uresničeval zamisel o enakopravnosti obeh pogodbenih partnerjev. Podrobnosti o arbitru določa posebni dodatek, ki se imenuje »Splošni pogoji sporazuma o reševanju sporov«. FIDIC predvideva, da posle arbitra opravlja lahko posameznik ali običajno »komisija za reševanje sporov«, ki ima praviloma tri člane. Ker so navedena določila prvič uporabljena v novih FIDIC-ovih knjigah, ki so izšle pred tremi leti, bo možno smotnost in učinkovitost teh določil oceniti po uporabi teh v praksi. (FIDIC navaja, da je tovrstna praksa pomirjevalca običajna v ZDA).

V novi Rdeči knjigi prevzame vlogo inženirja sam naročnik ali točneje: od naročnika postavljeni plačani inženir, ki deluje za naročnika (člen 3.1). Taka ureditev je bližja običajni praksi pri nas in drugod.

Splošni pogoji in posebni pogoji pogodb skupaj sestavljajo pogodbene pogoje, ki določajo pravice in obveznosti posameznih pogodbenih strank. Za vsako pogodbo posebej bo treba določiti posebne pogoje in upoštevati tista določila splošnih pogojev, ki omenjajo posebne pogoje.

Prevodu Rdeče knjige so dodana tudi navodila za pripravo posebnih pogojev. Te pogodbene dokumente naj sestavijo primerno kvalificirani inženirji, ki so seznanjeni s tehničnimi vidiki potrebnih del, dokument pa je priporočljivo revidirati s strani primerno kvalificiranih pravnikov.

Veliko določil v splošnih pogojih se sklicuje tudi na podatke, ki naj jih vsebuje dodatek k ponudbi.

V posameznih, od dvajsetih poglavij, so določbe, ki opredeljujejo pravice in dolžnosti naročnika, inženirja ter izvajalca. Določbe splošnih pogojev pogodbe skladno z osnovnimi načeli in izhodišči FIDIC-a določajo definicije, postopke, dokumente in potrebna dejanja v posebnih poglavjih, ki obravnavajo: imenovane podizvajalce, kadre in delavce izvajalca, obratno opremo, materiale in izdelavo, kakovost in preizkuse, ugotavljanje kakovosti del ter dobavljenih materialov, možnosti zavrnitev, začetek del, zamude, ustavitve del, podaljšanje roka, preskuse ob dokončanju, prevzem del s strani naročnika, odgovornost za napake, merjenje in oceno izvedenih količin del in plačila. Pomembno je poglavje, ki govori o spremembah in prilagoditvah projekta nastalim zahtevam. Opredeljen je postopek sprememb, opravičenost do plačila in plačilo stroškov podražitev izvedenih del. Obširno je poglavje, ki določa pogodbeno ceno ter plačila. Člena 15. in 16. določata odstop od pogodbe s strani naročnika oziroma izvajalca. Vprašanja tveganja in odgovornosti, zavarovanj in višje sile določajo členi 17., 18. in 19. Zelo pomemben je člen 20.: zahtevki, spori in arbitraža, ki predvsem v podčlenu 20.1. določa postopek, pravice in obveznosti izvajalca, ter pravice in dolžnosti inženirja- naročnika v primerih, ko izvajalec meni, da je opravičen do podaljšanje roka za dokončanje ali da je opravičen do dodatnega plačila v okviru kateregakoli člena splošnih pogojev ali drugih določil pogodb. Podčleni 20.2 – 20.8 urejajo določila v zvezi s komisijo za reševanje sporov (KRS).

Za razumevanje vsebine in spoznanje možnosti, ki jih vsebuje oziroma nudi Rdeča knjiga – Splošni pogoji pogodbe – 1999, je potrebno poleg same seznanitve z knjigo oziroma vsebino tudi seznanjanje v obliki predavanj po možnosti s prikazom ali vajo na osnovi primera iz prakse ter predvsem znanje in izkušnje, ki si jih strokovnjak pridobi pri daljšem delu pri vodenju ali nadziranju gradbenih del, ki se izvajajo po pogodbeni dokumentaciji v katero je vključena Rdeča knjiga.

Strokovnjaki FIDIC-a so ugotovili, da ni mogoče v eni knjigi zajeti vse zahteve različnih projektov in pristopov k izvajanju del. Iz tega razloga je v letu 1999 FIDIC poleg Rdeče knjige izdal še tri svoje knjige (FIDIC-ova mavrica) torej skupno štiri knjige in sicer:

1. Pogoji gradbenih pogodb – Rdeča knjiga – Construction
2. Pogoji pogodb za obratno opremo, projektiranje in graditev – Rumena knjiga – Plant and Design – Build
3. Pogoji pogodb za projekte »na ključ« – EPC – Srebrna knjiga – TURNKEY Projects
4. Kratka oblika pogodbe – Zelena knjiga – Short form of Contract

Vsebina določil Rdeče in Rumene knjige predvsem sledi filozofiji tradicionalnega oddajanja in prevzemanja del, pri čemer predvsem naročnik poskrbi za potrebne projekte, dovoljenja, itd. FIDIC je ugotovil, da je koristno pripraviti pogodbene pogoje, ki so prilagojeni potrebam pogodbe za izvajanje del »Na ključ«. Filozofija tovrstne pogodbe izhaja iz tega, da ima nespremenljivost končne cene, pogosto tudi datuma dokončanja izredno velik pomen. Naročniki takih projektov »Na ključ« so pripravljene plačati tudi nekaj več za svoj projekt, če so lahko sigurni, da dogovorjena cena ne bo prekoračena. Pri tovrstnem projektu se drugače porazdeli tveganj. Pogosto je gradbeni projekt samo del zapletenega komercialnega posla in tako lahko eventualne napake, spremembe ali večje podražitve močno spremenijo celotni posel. Filozofija tovrstnih pogodb predvideva, da mora izvajalec prevzeti več tveganj, kot pa pri tradicionalnih pogodbah v skladu z Rdečo ali Rumeno knjigo. Seveda pa je običajno pričakovati (v kolikor ni ostre konkurence), da bo izvajalec moral v svoji postavljeni ceni pokriti saj del tveganj, ki se jih lahko pričakuje. Pri tem se seveda mora naročnik zavedati, da so lahko stroški za njega tudi višji, kot bi bili pri uporabi običajne pogodbe. Seveda velja to tudi obratno. FIDIC pri pripravi svojih dokumentov izhaja iz načela enakopravnosti partnerjev ter temu primerno formulira določbe v Srebrni knjigi, ki je namenjena pogodbam za prevzem del »NA ključ«. FIDIC pri tem meni, da je bolje in pravično za obe pogodbeni stranki, da se potreba po ključu javno prizna in temu ustrezno pripravi pogodbo oziroma pogoje k pogodbi. Tako je FIDIC že v letu 1995 pripravil Oranžno knjigo – Pogoji za pogodbo za projektiranje in gradnjo privzeto »na ključ«. Na osnovi te knjige pa je FIDIC v zbirki štirih novih knjig pripravil novo knjigo – Srebrno knjigo (1999).

V letu 2003 je ZIPS oskrbel tudi prevod »Bele knjige« – vzorec pogodbe za storitve – Naročnik – svetovalec s pripadajočim »Vodičem«. Prevedena tretja izdaja Bele knjige (1998) vsebinsko ni omejena le na svetovanje v tehnično – investicijskem področju, temveč je vsebina Bele knjige uporabna širše na poslovnem področju storitev svetovanja. Belo knjigo tvori več dokumentov:

- vzorec pogodbe
- Splošni pogoji,
- Posebni pogoji
- Dodatki A, B, C.

Tako kot v zgornjem tekstu navedenim FIDIC-ovim knjigam je tudi prevodu Bele knjige dodan glosar uporabljenih strokovnih izrazov.

GZS je za potrebe naše prakse prevedla vse štiri FIDIC-ove knjige iz izdaje leta 1999. Poleg tega pa je bilo v okviru GZS – Združenja za inženiring organizirana izdelava kratkih določil gradbene pogodbe kot prva prilagoditev smernic FIDIC-a – Zelene knjige.

Naslov FIDICA je:

Federation Internationale des Ingenieurs – Conseils
(FIDIC)

P.O. BOX 86

CH – 1000 LAUSANE 12

Švica

E – pošta: fidic@pobox.com

Viri

1. Pogoji gradbenih pogodb (Conditions of Contract of Civil Engineering Construction), 4. izdaja, FIDIC
2. Pogoji pogodb za električna in strojna dela vključno z montažo na gradbišču (Conditions of Contract for Electrical and Mechanical Works including Erection on Site), 3. izdaja, FIDIC
3. Pogoji gradbenih pogodb za gradbena in inženirska dela, ki jih načrtuje naročnik (Conditions of Contract for Construction, for Building and Engineering Works Designed by the Employer), 1. izdaja, FIDIC
4. Pogoji pogodb za dobavo, inženirske in gradbene storitve (DIGS), Projekti na ključ (Conditions of Contract for EPC/Turnkey Projects), FIDIC
5. Pogoji pogodb za obratno opremo, projektiranje in izgradnjo, za elektrotehnično in strojno opremo in za gradbena in inženirska dela, ki jih načrtuje izvajalec (Conditions of Contract for Plant and Design-Build, for Electrical and Mechanical Plant, and for Building and Engineering Works, designed by the Contractor), 1. izdaja, FIDIC
6. Kratka oblika pogodbe (The Short Form of Contract), 1. izdaja, FIDIC
7. FIDIC-ov vzorec pogodbe za storitve med Naročnikom in Svetovalcem (FIDIC Client/Consultant Model Services Agreement), 3. Izdaja

Doc. dr. Rajko Knez

Inštitut za pravo Evropske unije pri Pravni fakulteti Univerze v Mariboru

Helena Garzarolli

DDC svetovanje inženiring, d. o. o.

Koncesijsko financiranje gradnje in vzdrževanja infrastrukturnih javnih gospodarskih služb

Concession financing of construction and infrastructure maintenance of public commercial services

Povzetek

Prispevek poskuša uvrstiti koncesijsko financiranje izgradnje infrastrukturnih objektov za potrebe gospodarskih javnih služb v okvir koncesije za storitev oziroma koncesije za gradnje, prvenstvo pa prikaže ločnice do razmerij javnega naročanja. Koncesijo prikaže z zornega kota različnih interesov med akterji takšnega razmerja in tudi z vidika interesov tistih, ki so vir prihodkov koncesionarja in uporabniki njegovih storitev ter kot primer predstavi zamisel o koncesijski obnovi in vzdrževanju glavnih in regionalnih cest v Sloveniji. Prispevek prinaša sporočilo, da koncesija ni univerzalna oblika gospodarske javne službe, ki bi bila primerna za vse okoliščine, niti to ni koncesijsko financiranje.

Abstract

The paper attempts to place concession financing of the construction of infrastructure for the needs of commercial public services in the framework of concessions for services or concessions for construction, but mainly shows the points at which it borders with public procurement. It shows concessions from the points of view of various interests among the actors in such relations and also from the point of view of the interests of the sources of income for concessionaires and users of their services, and as an example presents the idea of the renovation and maintenance of main and regional roads in Slovenia using concessions. The paper reports that concessions are not a universal form for commercial public services which would be appropriate for all circumstances, and neither is concessionary financing.

1. Uvod

Koncesije so bile, z mednarodnega zornega kota, v zgodovini uporabljane za mnoge projekte izvrševanja javnih služb – torej tisti v domeni države ali lokalnih skupnosti. Pri tem ni šlo zgolj za izvrševanje teh služb in s tem opravljanje določenih storitev, ampak tudi za izgradnje infrastrukturnih objektov za potrebe opravljanja posameznih storitev. Začetek razvoja koncesij beležimo pri izgradnji železnic in cest.¹ V 20. stoletju, ko je porastel državni intervencionizem je tovrstni trend koncesij iz 19. stoletja upadel.² Vendar pa so omejitve sposobnosti državnih proračunov in želja po omejevanju oblasti pri vpeljevanju izkušenj in znanj zasebnega sektorja, koncesije znova približale in jih ponovno vpeljale v vsakdanjo prakso zagotavljanja storitev gospodarskih javnih služb.³ Tako so se pričeli združevati interesi – na eni strani državnih in lokalnih oblasti, da določeno dejavnost iz svoje pristojnosti, ki jo morajo opravljati v javnem interesu »prenesejo« na nekoga drugega, ki ima znanje, izkušnje, potrebno delovno silo in po možnosti seveda tudi kapital, da lahko začne opravljati dejavnost. To je še posebej pomembno, ko gre za takšno dejavnost, ki potrebuje, da se sploh lahko začne izvajati, določene infrastrukturne objekte – npr. sežigalnico za dejavnost sežiganja odpadkov, čistilno napravo za dejavnost ravnanja z odpadno vodo, železnico za opravljanje dejavnosti železniških prevozov. Na drugi strani so interesi zasebnega sektorja, da takšno dejavnost opravlja in pri tem pridobiva dobiček, po potrebi ali celo primarno pa, da tudi izgradi potrebno infrastrukturo.

2. Koncesijsko financiranje gradnje – vprašanje pravil, ki se uporabijo

Koncesija ni namenjena gradnji. Bistvo koncesije je opravljanje dejavnosti – npr. gospodarske javne službe. To je osnovna značilnost koncesije. Z njo se podeli (izključna) pravica opravljanja določene storitve. Vendar pa, kot omenjeno v uvodu, same dejavnosti včasih ni mogoče izva-

jati – niti ne javnim oblastem, kot tudi ne koncesionarju – če ni potrebne infrastrukture. V takšnih primerih je seveda interes oblasti, da ta, ki želi opravljati dejavnost tudi zgradi takšen objekt ali več njih. Seveda v praksi največkrat pride do situacije, ko določen gospodarski subjekt zna opravljati dejavnost in ima pri tem morda tudi bogate izkušnje, a ni usposobljen za gradnjo potrebnega objekta. Zato je koncesija, ki združuje tudi gradnjo, običajno skupen podjem različnih subjektov (*joint venture*). Koncesionar tako velikokrat nastopa kot oseba z družbeniki različnih znanj in dejavnosti. Gradbena podjetja specializirana za gradnjo določenih infrastrukturnih objektov so zato velikokrat družbeniki ali delničarji koncesionarja, pa čeravno so aktivni zgolj v dobi izgradnje, nato pa so bolj udeleženi na dobičku koncesionarja.

Bolj kot vprašanje, kakšna je družbeniška struktura koncesionarja pa je zanimivo in pomembno vprašanje, ali je tudi gradnja del koncesije in kakšna pravila veljajo v primeru, ko ne gre torej zgolj za koncesijo, ampak tudi za gradnjo znotraj koncesijskega razmerja.

Sama gradnja, če odmislimo koncesijo in s tem opravljanje dejavnosti, je namreč, v primerih, ko gre za potrošnje sredstev iz proračunov, podvržena pravilom o javnem naročanju. Če bi torej gradnja tvorila sestavni del koncesije, pravil o javnem naročanju ne bi bilo potrebno spoštovati. Temu seveda ni tako. Kolikor bi bilo, bi šlo za izogib pravilom o javnem naročanju. Zato pravila ločijo med koncesijami gradenj in koncesijami storitev. Ta delitev je bila v naš pravni sistem uvedena na podlagi pravil prava Evropske skupnosti (odslej Skupnosti).⁴ In ne le to, potrebno je ločevati tudi med koncesijami gradenj in javnim naročilom. Tudi to delitev poznamo iz prava Skupnosti. Zaradi primarnosti prava Skupnosti in ker gre za koncept ločevanja po pravu Skupnosti, je potrebno slediti tej delitvi ne glede na to, kaj določa slovensko pravo in ZJN-1A.

1. Razlikovanje med koncesijami gradenj in javnim naročanjem

Razlika med javnim naročanjem neke gradnje infrastrukturnega objekta in koncesijo, kjer je se ta isti objekt prav tako izgradil, izhaja iz pravice do izkoriščanja objekta (right to

¹ Na kratko o razvoju koncesij prim. Adrijana Viler Kovačič, *Koncesije, koncesije..., v: Pravna praksa, priloga, št.7/2004, str. VII.*

² Prim. Mirko Ilesič, *Javne koncesije in pogodbe »BOT« (Built-Operate-Transfer), v: Zbornik prispevkov Sestega posvetovanja »Gospodarsko pravo«: Ob 5. obletnici Zakona o gospodarskih družbah, Inštitut za gospodarsko pravo, Maribor 1998, str. 179-180.*

³ Prim. Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law, (Bruselj, 12. april 2000), točka 1. odst. 2 – odslej Interpretacijsko sporočilo.

⁴ Pravo Skupnosti zelo natančno ureja **materialno in procesno pravo javnega naročanja (javna naročila)**, glede urejanja oddajanja koncesij pa je pravni red Skupnosti bolj skop. Za razliko od slovenskega prava materialno pravo javnih naročil ni urejeno v enem predpisu, ampak se nahaja v več direktivah. Med temi je treba omeniti tri direktive, ki zaključno urejajo tradicionalna in klasična področja javnega naročanja, kot so oddaja gradenj, nabava blaga in naročanje storitev, ki so:

1. direktiva Sveta št. 93/36/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga, UL L 199 z dne 9. 8. 1993 str. 1;
2. direktiva Sveta št. 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje, UL L 199 z dne 9. 8. 1993 str. 54;
3. direktiva Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev; UL L 209 z dne 24. 7. 1992 str. 1;

Vse te direktive sedaj veljajo v obliki direktive Evropskega parlamenta in Sveta št. 97/52/ES z dne 13. oktobra 1997 o spremembah direktiv 92/50/EGS, 93/36/EGS in 93/37/EGS o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev, blaga in gradenj, UL L 328 z dne 28. 11. 1998 str. 1. Materialno pravo oddaje javnih naročil na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju pa ureja Direktiva Sveta št. 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o

exploitation). Tako ima pri koncesiji koncesionar pravico zaračunati uporabo objekta, tistemu, ki ga uporablja v določenem časovnem obdobju. Zato je obdobje za katerega je koncesija podeljena izredno pomembno. Koncesionar praviloma ne dobi plačila neposredno iz proračuna naročnika, ampak od uporabnikov. Koncesionar je prav tako odgovoren za pravilno izvajanje javne službe s pomočjo izgrajene infrastrukture. Ta odgovornost zajema tako tehnično, finančno in upravljaljsko tveganje. Koncesionar torej prevzema tveganje – le to ni pri naročniku, ampak vsaj v pretežnem delu ostaja pri koncesionarju in plačilo od uporabnikov bo odvisno od tega, kako dobro koncesionar obvlada omenjena tveganja. Koncesionar ne prevzema samo rizika same izgradnje in z njo povezane rizike (kot je to primer izvajalca pri javnih naročilih), ampak prevzema tudi vsako tveganje povezano z upravljanjem infrastrukture in izvrševanjem koncesionirane dejavnosti. Za javno naročilo bo torej značilno, da bodo stroški izgradnje infrastrukture na strani proračuna naročnika,⁵ izvajalec pa ne bo dobil plačila neposredno od uporabnikov preko zaračunavanja cene za opravljanje storitev v kateri bi bil del namenjen tudi povrnitvi stroškov izgradnje infrastrukture.⁶ Delovanje zgrajene infrastrukture mora biti sredstvo za povrnitev koncesionarjevih stroškov z izgradnjo.

Koncesije gradenj torej lahko opredelimo kot pravno razmerje, pri katerem izvajalec – koncesionar pridobi pravico izkoriščanja infrastrukturnega objekta in je to hkrati »izvršitev nasprotne dajatve«, ki jo je dolžan naročnik. Naročnik torej ne plača izgradnje infrastrukturnega objekta, ampak koncesionarju namesto tega da pravico, da uporabnikom zaračuna uporabo tega objekta in se tako poplača – pri tem pa nosi poslovni rizik, ali mu bo to tudi res uspelo.

2. Razlikovanje med koncesijami gradenj in koncesijami storitev

Zgoraj smo že omenili, da se izkoriščanje zgrajene infrastrukture običajno izvršuje tako, da koncesionar upravlja z objektom ko izvršuje gospodarsko javno službo. Npr. zgradil je sežigalnico za odpadke in jo sedaj upravlja ter izvršuje gospodarsko javno službo ravnanja z odpadki.

Pri tem uporabnikom (občanom) zaračunava svojo storitev. V primerih kot je ta, kjer torej tudi storitev predstavlja element koncesije, je potrebno opredeliti tudi, kdaj gre za koncesijo storitev in kdaj za koncesijo gradenj. Pravila namreč, ki urejajo eno in drugo koncesijo niso enaka. V sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti (odslej Sodišče ES) je ta dilema rešena z definicijo po kateri je odvisno, ali je gradnja infrastrukture poglavitni ratio (namen) koncesijskega razmerja ali gre le za stransko obveznost (...where the works ... are merely incidental to the main object of the award, the award, taken in its entirety, cannot be characterised as a public works contract.⁷ Če se bo koncesija, skladno s tem kriterijem opredelila kot koncesija gradnje in bo vrednost koncesije 5 mil Evrov, bo potrebno upoštevati pravila o koncesijah gradenj, pa čeprav se bo hkrati opravljala kot koncesija tudi določena dejavnost. In obratno, če bo glavni namen koncesije opravljanje storitve oziroma dejavnosti in bo gradnja stranska obveznost koncesijskega razmerja, se bo razmerje kvalificiralo kot koncesija storitev.

Razlikovanje med razmerji javnega naročanja in koncesijskimi razmerji je pomembno, kajti pravila niso enaka. V Sloveniji se že dlje časa pripravlja zakon o koncesijah in takrat bo to razlikovanje bolj formalno kot je sedaj, kot ZJN-1A napotuje na uporabo pravil o javnih naročilih tudi za koncesionarja. Pravila za koncesijska razmerja v načelu ne urejajo razmerja tako strogo v primerjavi s pravili o javnem naročanju. Razlog je v tem, da pri koncesijskem razmerju še vedno ostane pretežni rizik na strani koncesionarja.

3. Koncesijsko financiranje gradnje – vprašanje interesov

Ne povsem ločeno od vprašanj pravil, ki se pojavijo lahko obravnavamo interese, ki se prepletajo v takšnem razmerju. V literaturi se navajajo predvsem interesi, ki jih je zaslediti pri naroči-

usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju, UL L 199 z dne 9. 8. 1993 str. 84; kakor jo je sprejela direktiva Evropskega parlamenta in Sveta št. 98/4/ES z dne 16. februarja 1998, ki spreminja Direktivo 93/38/EGS o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (tkzv. sektorska direktiva), UL L 101 z dne 1. 4. 1998 str. 1. Za razliko od prava Skupnosti je slovenski zakonodajalec uporabil pristop kodifikacije prepisov o javnem naročanju. Tako v Sloveniji ne glede na tip javnega naročila (nakup blaga, oddaja gradnje ali oddaja storitev) ureja materialno pravo javnega naročanja Zakon o javnih naročilih (v besedilu ZJN-1, UL RS, št. 39/00 in 2/04). Ta pa oddajo koncesije gradenj, v 133. členu podreja določenim predpisom o javnem naročanju.

⁵ Potrebno pa je opozoriti, da zgolj dejstvo, da je koncesinina plačana iz proračuna še ne pomeni, da ne gre za koncesijo. Poglavitni kriterij je rizik, ki ga nosi če večino tveganja, piše Pirnat, »v zvezi s povračilom investicije nosi izvajalec del, gre za koncesijo, če tveganje pretežno nosi naročnik (država ali lokalna skupnost) pa gre za javno naročilo.« Podjetje in delo, št. 6-7/2003/XXIX, str. 1610. Pri tem, tako menimo, lahko obstaja pretežno tveganje na strani koncesionarja, kljub temu, če je ta za svoje storitve plačan iz proračuna, pa je lahko pretežni del rizika na njegovi strani. Npr. dogovor, da koncesionar dobi neko nesprejemljivo plačilo za vsak kubični meter očiščene odpadne vode, pri čemer nosi koncesionar sam tveganje, koliko kubičnih metrov odplak bo sploh sprejel v čiščenje (kako se bo npr. povečevalo ali zmanjšalo število priključkov na sistem kanalizacije, ali bo katera od industrijskih odplak dobila posebno čistilno napravo s strani samega onesnaževalca, sušna obdobja ko ni meteornih vod itd).

⁶ Interpretacijsko sporočilo navaja (točka 2.1.2), da kolikor naročnik krije del stroškov in del uporabniki (npr. da se zagotavljajo socialne cene), še ne pomeni, da se razmerje ne bo štelo za javno naročilo. Prav tako, če naročnik zagotavlja plačilo z garancijami, to pomeni, da prenosa tveganja kot je opisan zgoraj ni na koncesionarja in Komisija ES smatra, da v takšnih primerih ni mogoče govoriti o koncesiji pač pa o javnem naročilu. Točka 2.1.2. – zadnji odstavek – interpretacijskega sporočila.

⁷ Primer C-331/92, Gestión Hotelera Internacional SA v Comunidad Autónoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria and Grand Casino de Las Palmas SA, 20dl 1994, str. I-1329. Prim. 26. odstavek sodbe.

niku oziroma koncedentu in koncesionarju.⁸ Medtem ko koncedent želi prenesti na koncesionarja tveganja kot smo jih opredelili zgoraj – kar pomeni, da bo slednji priskrbel potrebna finančna sredstva, izgradil infrastrukturni objekt in z njim opravljal ter hkrati izvrševal koncesijsko dejavnost, pa bo koncesionar želel pridobiti posel, kjer bo zgradil infrastrukturo (sam, še bolj običajno pa s partnerjem iz *joint venture* za katero sta ali so ustanovili družbo – koncesionarja – *single purpose company*), upravljal z njo in opravljal koncesijsko dejavnost ter pridobil ustrezen (načrtovan) dobiček. Prav slednje je pglavitni namen njegovega podjema.

V teh interesih se zrcalijo štiri osnovne karakteristike vseh javnih projektov, ki se financirajo iz privatnega kapitala (*public private partnership* – PPP), kamor spadajo tudi razne oblike koncesij:

- zagotovitev dodatnega (zasebnega) kapitala;
- zagotovitev alternativnega managementa in know-how-a;
- zagotovitev javne službe javnosti oziroma uporabnikom;
- zagotoviti boljšo identifikacijo potreb javne službe in optimalno uporabo javnih sredstev.⁹

Da bi se vse to zagotovilo, mora razmerje med koncedentom in koncesionarjem biti urejeno kompleksno in podrobno. Ta prispevek nima namena podrobno posegati v to vprašanje,¹⁰ pač pa želi v obrisih identificirati zgoraj omenjene interese v povezavi z interesi uporabnikov.

4. Primer zamisli o koncesijski obnovi in vzdrževanju cest

V zadnjih letih se o koncesiji, kot obliki izvajanja javne gospodarske službe, razmišlja v povezavi z obnovo in vzdrževanje omrežja slovenskih glavnih in regionalnih cest (v nadaljevanju: državnih cest).

Ob ugotovitvah, da obstoječa vsakoletna proračunska sredstva, namenjena vzdrževanju državnih cest ne zadoščajo za vzdrževanje obstoječega stanja teh cest – nasprotno, opazen je trend poslabševanja – se je ministrstvo, pristojno za promet, odločilo preveriti zamisel o koncesijski obnovi in vzdrževanju državnih cest.

Zamisel v grobem na eni strani vključuje koncesionarja, izbranega na javnem razpisu, ki bi zagotovil finančna sredstva in izvedel razmeroma hitro obnovo cest (5 let), s katero bi znotraj

koncesijskega območja vzpostavil zahtevano stanje omrežja državnih cest, ter to omrežje do zaključka koncesijskega obdobja v takem stanju tudi vzdrževal. Na drugi strani bi mu koncedent (vlada) v celotnem koncesijskem obdobju plačeval koncesnino – razmeroma enake letne zneske – ki bi pomenila enakomerne obremenitve državnega proračuna.

S tem bi z angažiranjem zasebnega kapitala bile uporabnikom cest na voljo ceste v boljšem stanju, za kar ne bi bilo potrebno dodatno javno zadolževanje, koncesionarju pa bi koncesijska pogodba omogočala uresničevanje njegovega poslovnega interesa. Pričakovati je, da bi se v taki koncesiji pomembno odrazila optimizacija izvajanja javne gospodarske službe, kar bi zagotavljal koncesionar z racionalizacijo stroškov, uvajanjem sodobnih tehnologij, PMS oz. RMS (*Pavement/Road Management System*) in drugimi ukrepi.

Zamisel še ni v celoti preverjena, v kolikor pa se bo izkazala za izvedljivo, bo njena implementacija zahtevala širši politični in družbeni konsenz.

5. Namesto zaključka

Interesi uporabnikov so omenjeni v zgornjem besedilu, a gre pripomniti, da se pri koncesijah neredko zgodi, da kljub omenjenim interesom uporabniki niso zadovoljni. Osnovno pravilo vsake koncesije je, da s privatnimi sredstvi nujno v koraku prihaja tudi želja po pridobivanju dobička, ki načelno ni prisotna dokler za javno službo skrbi pristojna oblast (npr. v obliki javnega podjetja). S tega vidiki bo »koncesijska gradnja« vedno »dražja« za uporabnika, kot bi bila sicer. Optimalna uporaba javnih sredstev je morda zato ključ do obojestranskega oziroma trojnega zadovoljstva, kolikor ga je sploh mogoče doseči. Koncedent zato, da ne bi koncesionar preveč obremenil uporabnike, pazi na njegove cene in pritrđiti je potrebno teoriji in praksi, ki trdi, da je koncesnina (ali storitvena pristojbina ali pa kar cena za koncesijsko storitev) hrbtenica razmerja. Koncesionar pa bo, da bo ob tem pritisku koncedenta še vedno lahko ustvarjal dobiček, moral zelo racionalno (a še vedno kakovostno!) poslovati. Teh interesov se koncesionar zaveda, saj sicer ne bo tvegal prijave na razpis. Mora pa se je zavedati tudi koncedent. Zgrešen je namreč misliti, da bo koncesijska gradnja finančno enakovreden zalogaj tistemu, ki bi se ga lotila pristojna oblast sama. In zgrešeno je misliti, da koncesionar, zato ker opravlja javno službo, nima pravice do dobička. Ko se bodo koncedenti tega zavedali, pa bo potrebno presoditi, ali se koncesija in koncesijska gradnja »izplača«. Seveda je pri tem

⁸ Prim. Mirko Ilesič, nav. delo, str. 180 in nasl.

⁹ Prim. primere našete v *European Commission: Guidelines for Successful Public-Private Partnership, March 2003, str. 4.*

¹⁰ Prim. za ta namen Konrad Plauštajner, *Praktični aspekti koncesijskih razmerij na področju gospodarskih javnih služb, Podjetje in delo, št. 6-7/2003/XXIX, str. 1619.*

¹¹ Če koncedent ne bo ustrezno nadziral tudi njegovo izvrševanje javne službe in ravnanje z infrastrukturo, pa se utegne zgoditi, da bo sicer lahko koncesionarja »držal« pri ceni, a bo zaradi tega po izteku koncesijske dobe dobil iztrošeno in ne vzdrževano infrastrukturo.

potrebno upoštevati več okoliščin (npr. ali ima oblast dovolj sredstev za lasten podjem oziroma ali jih lahko dobi sama in ali ima sama znanje ali javno podjetje, ki lahko izvede gradnjo infrastrukture in kasneje poskrbi za upravljanje le te itd. V vsakem primeru, brez natančnega razmisleka in tehtanja interesov ter okoliščin, se ni smiselno podati v koncesijo. Odgovor na vprašanje, kdaj se odločiti za koncesijo ne more in ne sme biti enoznačen. Pretehtati je potrebno omenjene interese in predvsem ugotoviti ali so na strani koncedenta izpolnjeni pogoji za izvrševanje gospodarske javne službe v obliki koncesije. Koncesija namreč ni univerzalna oblika gospodarske javne službe, ki bi bila primerna za vse okoliščine, niti to ni koncesijsko financiranje.

Čeprav koncesionar lahko doseže velik standard opravljanja storitve, pa se vendarle lahko ustavi pri denarju, če uporabniki nočejo plačati. V zgodovini PPP se je namreč že zgodilo, da uporabniki niso plačevali koncesionarju ali pa niso izkoristili njegovih storitev (npr. vožnje po avtocesti).¹² Tudi v Sloveniji se že kažejo tovrstne izkušnje, ko je javna služba, ki se opravlja s strani koncesionarja dražja za uporabnike kot tista (v drugih slovenskih krajih), ki se opravlja v kakšni drugi obliki gospodarske javne službe.¹³ Na koncedentu je, če se odloči za koncesijo, da podrobno in z občutkom uredi razmerje s koncesionarjem, da bodo uporabniki res imeli tisti koristi, ki bi jih koncesija naj prinesla.

Viri

1. European Commission: Guidelines for Successful Public-Private Partnership, March 2003, dosegljiv na: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgen-ner/guides/PPPguide.htm;
2. Mirko Ilešič, Javne koncesije in pogodbe »BOT« (Built-Operate-Transfer), v: Zbornik prispevkov Šestega posvetovanja »Gospodarsko pravo«: Ob 5. obletnici Zakona o gospodarskih družbah, Inštitut za gospodarsko pravo, Maribor 1998;
3. Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law, (Bruselj, 12. april 2000);
4. Konrad Plauštajner, Praktični aspekti koncesijskih razmerij na področju gospodarskih javnih služb, Podjetje in delo, št. 6-7/2003/XXIX, str. 1619.
5. Adrijana Viler Kovačič, Koncesije, koncesije..., v: Pravna praksa, priloga, št.7/2004, str. VII.
6. Rajko Pirnat, Koncesijska pogodba, Podjetje in delo, št. 6-7/2003/XXIX, str. 1607.

¹² Prim. primere našete v *European Commission: Guidelines for Successful Public-Private Partnership, March 2003, str. 54.*

¹³ Prim. *Zakon o gospodarskih javnih službah.*

Doc. dr. Maruška Šubic Kovač, univ. dipl. inž. grad.

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani
Institut za komunalno gospodarstvo

Mednarodna primerjalna analiza cen zemljišč in analiza regionalnih trgov zemljišč v Sloveniji

International comparative analysis of land prices and analysis of regional real estate markets in Slovenia

Povzetek

V članku na podlagi različnih virov analiziramo cene zemljišč po statističnih regijah v Sloveniji ter razlike v cenah nezazidanih stavbnih zemljišč med razvojno konkurenčnimi državami oziroma regijami EU in Slovenijo. Na podlagi povprečnih stroškov dela na zaposlenega in uro oziroma mesec smo izvedli primerjalno analizo cen nezazidanih stavbnih zemljišč in v zaključku predlagali morebitne potrebne ukrepe, ki bi lahko posredno vplivali na oblikovanje cen zemljišč v Sloveniji.

Abstract

In the paper we analyse land prices on the basis of various sources by statistical region in Slovenia and price differences among undeveloped building land parcels among countries or region with a similar level of development in the EU and Slovenia. On the basis of average labour costs per employee and per hour or month we made a comparative analysis of prices of undeveloped building land parcels and in the conclusion propose some possible measures which could affect the structure of land prices in Slovenia.

1. Uvod

Z evropskimi integracijskimi procesi postaja poznavanje delovanje slovenskega trga zemljišč v primerjavi z delovanjem trgov zemljišč v drugih državah, še predvsem v sosednjih državah, vse pomembnejše. Znanе prednosti in slabosti delovanja trga zemljišč v Sloveniji predstavljajo izhodišče za izvajanje zemljiške politike na ravni države in lokalnih skupnosti ter siceršnje delovanje vseh akterjev na tem trgu.

Prvi del članka predstavlja nekatere rezultate projekta »Mednarodna primerjalna analiza cen stavbnih zemljišč«¹, katerega cilj je bil na podlagi mednarodne primerjalne analize cen zemljišč ugotoviti:

- morebitne razlike v delovanju trga, točneje v cenah zemljišč v razvojno konkurenčnih državah oziroma regijah EU, še predvsem nekatere specifičnosti, ki bistveno vplivajo na oblikovanje cen zemljišč na obravnavanih območjih,

¹ Ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2001 - 2006", naročnik: Ministrstvo za znanost, Solstvo in šport Republike Slovenije in Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, izvajalec: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Institut za komunalno gospodarstvo.

- ali so relativno visoke cene zemljišč v Sloveniji rezultat delovanja ponudbe in povpraševanja na običajnem trgu in predlagati morebitne potrebne ukrepe za izboljšanje stanja.

2. Obravnavano območje, vrsta podatkov, viri, čas obravnave in omejitve uporabe rezultatov

V primerjalni analizi cen zemljišč smo upoštevali tele razvojno konkurenčne države oziroma regije v EU² in v Sloveniji:

- države, ki mejijo na Republiko Slovenijo (Italija, Avstrija, Madžarska, Hrvaška),
- države članice EU in pristopnice, ki so glede na bruto domači proizvod po kupni moči na prebivalca na približno enaki razvojni stopnji kot Republika Slovenija (Grčija, Španija, Portugalska, Češka republika in Slovaška),
- druge države EU oziroma regije, ki so na višji razvojni stopnji, vendar imajo podoben sistem stvarnih pravic na nepremičninah (Nemčija) in
- Slovenijo na ravni 12. statističnih regij (Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE, UL RS, št. 28/2000).

Podatke, potrebne za analizo cen zemljišč, smo pri zbiranju v splošnem teritorialno strukturirali na: mestno območje, predmestje in podeželje, ter strukturirali glede na možne razvojne stopnje zemljišč (kmetijsko zemljišče, nezazidano stavbno zemljišče (v nadaljevanju: NSZ) brez urejene dokumentacije oziroma komunalno neopremljeno, NSZ z urejeno dokumentacijo oziroma komunalno opremljeno zemljišče) in namensko rabo (stanovanjska in nestanovanjska raba). V vseh primerih nismo imeli na razpolago zelenih podatkov, kar še posebej velja za razvojno stopnjo zemljišč in namensko rabo.

Za Slovenijo smo za namen tega projekta v obdobju od 1.4.2003 do 24.4.2003 posebej zbirali podatke o cenah NSZ. Poleg tega smo uporabili podatke Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) v letih 2001-2002. Ta zbira podatke o nepremičninskih transakcijah v obliki napovedi za odmero davka na promet nepremičnin (Odredba o obrazcu napovedi za odmero davka na promet nepremičnin (UL RS, št. 26/1999)). Za obravnavane druge države smo podatke zbirali preko spletnih strani nepremičninskih družb v času od 15. junija do 15. septembra 2003.

Cena zemljišč na prostem trgu je odvisna od ponudbe in povpraševanja ter drugih vsakokratnih razmer na tem trgu. Trga zemljišč ne moremo primerjati z idealno delujočimi trgi. Vsako zemljišče je samo po sebi enkratno že v svoji pojavnosti. Zato je tako analiza kot tudi primerjalna analiza trga zemljišč v izbranih državah ali regijah lahko le pavšalna.

3. Nekateri rezultati analize cen zemljišč v Sloveniji

Nekatere rezultate analize cen zemljišč po statističnih regijah v Sloveniji prikazujemo v naslednji preglednici.

| Zbrani podatki 1. 3. 2003-24. 4. 2003 | Kmetijska zemljišča | NSZ brez urejene dokumentacije | NSZ z urejeno dokumentacijo |
|---|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Slovenija | | | |
| - struktura podatkov (število in deleži v%) ³ | 137 (11%) | 963 (77%) | 101 (8%) |
| - povprečna cena na m ² (SIT/m ²) | 2290 | 15.183 | 22.244 |
| 1. statistične regije: | | | |
| <i>z najvišjimi povprečnimi cenami (SIT/m²) in (rang)</i> | | | |
| Osrednjeslovenska | | 21.290 (1) | 29.715 (1) |
| Obalno-kraška | 4.221 (1) ⁴ | 12.807 (3) | 19.564 (2) |
| Gorenjska | | 15.251 (2) | 13.993 (3) |
| <i>z najnižjimi povprečnimi cenami (SIT/m²) in (rang)</i> | | | |
| Jugovzhodna | | | 4.304 (11) |
| Notranjsko-kraška | 116 (11) | | 2.443 (12) |
| Pomurska | | 2.840 (12) | |
| Savinjska | | 3.022 (11) | |
| Spodnjeposavska | 88 (12) | | |
| 2. večja oziroma manjša naselja⁵ (SIT/m²) | | | |
| Slovenija | | | |
| - večja naselja | 4.619 | 23.004 | 40.527 |
| - manjša naselja | 1.681 | 10.274 | 13.371 |
| Podatki DURS za leti 2001 in 2002 | | | |
| Slovenija | | | |
| - struktura podatkov (število podatkov in deleži v %) | 9544 (55%) | 5322 (31%) | 2330 (14%) |
| - povprečna cena na m ² (SIT/m ²) v letu 2001/2002 in indeksi | 1.177 / 1.379 | 16/14 | 7.391 / 9.927 |
| | 100/100 | 11.247 / 12.433 | 152/125 |
| 1. statistične regije: | | | |
| <i>z najvišjimi povprečnimi cenami (SIT/m²) v letu 2001 / 2002 in (rang)</i> | | | |
| Osrednjeslovenska | 1.968 (4) / 2.249 (4) | 12.628 / 14.255 (1) | 16.771 / 20.116 (1) |
| Gorenjska | 1.994 (3) | 9.940 / 10.536 (2) | 12.797 / 15.435 (2) |
| Obalno-kraška | 2.289 / 4.215 (1) | 7.983 / 18.166 (3) | |
| Goriška | 2.056 (2) / 2.494 (3) | | |
| Koroška | / 2.864 (2) | | |
| <i>z najnižjimi povprečnimi cenami (SIT/m²) v letu 2001 / 2002 in (rang)</i> | | | |
| Notranjsko-kraška | 388 (12) / | | |
| Pomurska | / 311 (12) | | |

² V analizo so vključene samo države, ki ležijo v Evropi. Določili smo jih na podlagi primerjave bruto domačega proizvoda po kupni moči na prebivalca.

Pri interpretaciji rezultatov iz preglednice moramo upoštevati, da predstavljajo zbrani podatki (cene) iz oglasov tudi od 5% do 20% višje vrednosti od dejansko realiziranih oziroma transakcijskih cen zemljišč. Za podatke DURS pa lahko trdimo, da predstavljajo vrednosti iz obrazca spodnjo mejo dejansko realiziranih oziroma transakcijskih cen zemljišč.

Podrobnejša analiza je pokazala, da:

- obstaja korelacija med naraščanjem števila prebivalstva v regiji in povprečnimi cenami NSZ brez dokumentacije,
- so v gospodarsko bolj razvitih regijah (Osrednjeslovenski, Obalno-kraški, Goriški, Gorenjski regiji) cene NSZ brez dokumentacije v povprečju višje,
- so območja s posebnimi razvojnimi problemi manj zanimiva za kupce nepremičnin in NSZ brez dokumentacije dosegajo v povprečju nižje cene (Pomurska, Savinjska, Notranjsko-kraška regija),
- so v regijah z višjo stopnjo brezposelnosti povprečne cene NSZ brez dokumentacije v povprečju nižje (Pomurska, Savinjska, Podravska, Koroška regija).

Z izračunom števila ur dela za m² NSZ, količine m² NSZ na stroške dela na mesec (m²/EUR) ter indeksa količine med posameznimi državami smo v mednarodni primerjalni analizi cen želeli ugotoviti:

- koliko ur »dela« povprečni zaposleni prebivalec posamezne države za nakup m² NSZ v svoji državi,
- koliko m² NSZ v posamezni državi odpade na strošek dela na mesec v tej državi,
- kolikšno je razmerje (indeks) količine zemlje, ki jo na podlagi stroškov dela na mesec lahko kupijo povprečni zaposleni prebivalci posamezne države v svoji državi glede na Ljubljano, mestno območje.

Rezultati mednarodne primerjalne analize kažejo, da so povprečne cene NSZ v Ljubljani (mesto) relativno visoke. Tako je bila na primer povprečna cena NSZ (zbrani podatki):

le na območju mesta v:

- | | |
|------------------------|--------------------|
| ■ Kölnu za | 109 indeksnih točk |
| ■ Aachnu za | 94 indeksnih točk |
| ■ Salzburgu za | 80 indeksnih točk |
| ■ Bonnu, Dunaju za | 65 indeksnih točk |
| ■ Palmi de Mallorci za | 58 indeksnih točk |

- | | |
|-----------------|-------------------|
| ■ Budimpešti za | 50 indeksnih točk |
| ■ Atenah za | 35 indeksnih točk |
| ■ Splitu za | 23 indeksnih točk |
| ■ Leverkusnu za | 11 indeksnih točk |
| ■ Zagrebu za | 8 indeksnih točk |

višja kot v Ljubljani, in v vseh ostalih obravnavnih primerih nižja kot v Ljubljani (to so: Graz, Beljak, Zadar, Pula, Malaga, Praga, Brno, Ostrava)

Upoštevajoč povprečne stroške dela na uro v posamezni državi je moral zaposleni prebivalec posamezne države delati več kot povprečen zaposleni prebivalec Slovenije za m² NSZ v Ljubljani/mesto (26,06 ur) le na tehle območjih:

- | | |
|-------------------------|-----------|
| ■ Budimpešta/mesto | 91,64 ur |
| ■ Bratislava/mesto | 51,31 ur |
| ■ Budimpešta/predmestje | 35,25 ur |
| ■ Lagos/predmestje | 33,70 ur |
| ■ Atene/mesto | 30,38 ur |
| ■ Praga/mesto | 26,67 ur. |

V vseh ostalih državah in območjih (to so Dunaj, Salzburg, Graz, Beljak, Vilamour, Lagos, Brno, Aachen, Bonn, Koeln, Leverkusen) je delal manj ur. V ospredju so predvsem mesta držav pristopnic oziroma držav v tranziciji, v katerih povprečne cene NSZ v glavnih mestih praviloma dosegajo najvišje vrednosti.

Na vprašanje, koliko m² NSZ lahko kupi povprečni zaposleni prebivalec posamezne države v Sloveniji, smo dobili takle rezultat: Če opredelimo povprečnega zaposlenega prebivalca Slovenije, ki kupuje NSZ v Ljubljani za osnovo primerjave, torej lahko kupi 100 m² zemljišča, potem bi lahko kupil na območju mesta Ljubljana:

povprečen zaposleni države:

- | | |
|------------|--------------------|
| ■ Nemčija | 275 m ² |
| ■ Avstrija | 267 m ² |
| ■ Italija | 214 m ² |
| ■ Španija | 157 m ² |
| ■ Grčija | 122 m ² |

³ 4% znašajo tako imenovana »delno zazidljiva zemljišča«.

⁴ V zvezi s cenami kmetijskih zemljišč moramo poudariti, da so visoke tako po zbranih podatkih kot po podatkih DURS. Upoštevati moramo, da je v teh cenah anticipiran bodoči donos, ki ga sicer prinaša NSZ. Cen teh »kmetijskih zemljišč« nismo mogli izločiti iz analize.

⁵ Večja naselja so naselja z več kot 2000 prebivalci, vsa ostala so manjša naselja.

| | |
|-------------------|------------------------|
| ■ Portugalska | 92 m ² |
| ■ Češka republika | 46 m ² |
| ■ Madžarska | 44 m ² |
| ■ Slovaška | 34 m ² NSZ. |

Povprečne cene NSZ v Sloveniji so v primerjavi z ostalimi obravnavanimi državami relativno visoke. Vzrokov za to je seveda več. Glede na število zbranih oziroma analiziranih podatkov in dejstvo, da v nekaterih lokalnih skupnostih v obravnavanih dveh letih ni bilo nobene transakcije z zemljišči, ugotavljamo tudi, da je ponudba zemljišč relativno nizka, kar v razmerah relativno velikega povpraševanja po zemljiščih vodi k visokim cenam zemljišč.

4. Predlogi ukrepov

Za normalizacijo delovanja trga zemljišč in s tem tudi njihovih cen je v Sloveniji potrebno:

1. zaključiti proces privatizacije stavbnih zemljišč in denacionalizacijo (kriteriji razmejitve na javna in zasebna zemljišča),
2. vzpostaviti ustrezen sistem obdavčenja (stavbnih) zemljišč (na primer: sistem obdavčenja vrednosti zemljišč),
3. spremljati in analizirati razmere na tem trgu na podlagi uradnih evidenc (predlog ustreznih in jasno definiranih podatkov transakcijah z zemljišči),
4. omogočiti večjo transparentnost trga zemljišč (karta »smernih vrednosti« zemljišč),
5. povečati ponudbo NSZ (predpisovanje najnižjih možnih faktorjev izrabe zemljišč, časovno omejene namenska rabe zemljišč), tudi z oblikovanjem ustrezne zaloge zemljišč na ravni države in lokalne skupnosti (zaloga zemljišč za gradnjo v javnem interesu, zaloga zemljišč za spodbujanje druge gradnje).

Država ima torej tudi v demokratični družbi na voljo več posrednih instrumentov, s katerimi lahko vpliva na cene zemljišč. Nujno pa je, da še pred njihovo uvedbo preučijo tako vpliv posameznega kot tudi skupen vpliv teh instrumentov na delovanje trga zemljišč.

Viri

1. Ave, G., 1996, Urban land & property markets in Italy, UCL Press.
2. Dietrich, H., Dransfeld, E. Voß, W., 1993. Urban land & property markets in Germany, UCL Press.
3. Koch, K.-R., 1995. Statistische Methoden in der Grundstückswertermittlung. Deutscher Verein für Vermessungswesen e.V., Wittwer, Stuttgart, s. 7-12.
4. Locsmandi, G., et al, 2000, Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.
5. Mikec, U., 2003, Analiza cen stavbnih zemljišč v Sloveniji, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana.
6. Schmalgemeier, H., 1978. Bodenpreisanalyse für den Innenstadtbereich einer Großstadt. Vermessungswesen und Raumordnung, Bonn, s. 422-437.
7. Schmalgemeier, H., 1995. Statistische Grundlagen zur Untersuchung von Immobilienwerten. V: Statistische Methoden in der Grundstückswertermittlung. Deutscher Verein für Vermessungswesen e.V., Wittwer, Stuttgart, s. 13-51
8. Sykora, L., Regional Policy and Planning in Transition States of East Central Europe, v Balchin, P. et al, Regional Policy and Planning in Europe, Routledge, London.
9. Šubic Kovač, M., 2000, Real estate transparency as the basis of land policy, v: Kraus, W., Trappe, P., Nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, Lang, Bern.
10. Šubic Kovač, M., et al, 2004, Mednarodna primerjalna analiza cen stavbnih zemljišč, Ciljni raziskovalni program "Konkurenčnost Slovenije 2001 – 2006", naročnik: Ministrstvo za znanost, šolstvo in šport Republike Slovenije in Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, izvajalec: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana.
11. Thissen, M., 2002, Potential European Union Membership Creates Dynamic Central-European Property Market, ERES 2002, Glasgow.

Model analize regionalnega trga zemljišč

Model of analysis of regional real estate market

Povzetek

V referatu predstavljamo kratek povzetek delovne zasnove priporočil za analizo regionalnega trga zemljišč, ki jih bo sprejelo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo Republike Slovenije. Cilj priporočil je vzpodbuditi in poenotiti pripravo analiz trga nepremičnin na regionalni ravni za potrebe priprave prostorskih aktov in ukrepov aktivne zemljiške politike na eni strani ter za celovito seznanitev vseh zainteresiranih s problematiko trga nepremičnin v določeni regiji na drugi strani. Predlagana analiza se prototipno testira na primeru Mestne občine Koper.

Abstract

In the paper we present a brief summary of the working plans for reports for an analysis of the regional real estate market, which will be adopted by the Ministry of Environment, Spatial Planning and Energy of the Republic of Slovenia. The goal of the reports is to stimulate and standardize the preparation of analyses of the real estate market on the regional level in order to prepare spatial planning legislation and active land-use policy measures on the one hand, and for the complete familiarisation of all interested parties on the problems of the real estate market in certain regions on the other. The proposed analysis is tested as a prototype using the example of the City Municipality of Koper.

1. Cilj analize regionalnega trga zemljišč

V okviru Ciljnega raziskovalnega programa "Konkurenčnost Slovenije 2001 - 2006", Analiza in model spremljanja trga stavbnih zemljišč¹, se pripravljata strokovna podlaga priporočil za analizo regionalnega trga zemljišč. Pristop se testira na območju Mestne občine Koper.

Cilj priporočil je vzpodbuditi in poenotiti pripravo analiz trga nepremičnin na regionalni ravni za potrebe priprave prostorskih aktov in ukrepov aktivne zemljiške politike na eni strani, ter za celovito seznanitev vseh zainteresiranih s problematiko trga nepremičnin v določeni regiji na drugi strani. Popolna in enaka informiranost vseh je eden ključnih elementov zemljiške

politike. Tako so uporabniki analize nosilci urejanja prostora, pripravljalci prostorskih aktov, prostorski načrtovalci in drugi izvajalci na področju urejanja prostora, investitorji javnega in privatnega sektorja, posredniki nepremičnin, cenilci nepremičnin ter drugi.

Regionalna analiza trga zemljišč in nepremičnin mora odgovoriti predvsem na naslednja osnovna vprašanja:

- kakšno je stanje in predvideni razvoj okolja trga nepremičnin, predvsem ekonomsko in demografsko okolje?
- kakšni so osnovni kazalci trga nepremičnin, npr. cene, donosnost, nezasedenost?

¹ Urbanistični inštitut Republike Slovenije

- kako so se v preteklosti spreminjale rabe zemljišč in kakšna je bila intenziteta gradnje v preteklem obdobju?
- kakšne so razlike trga zemljišč (cene, ponudba, povpraševanje) po posameznih območjih regije?
- kateri prostorski projekti (npr. lokacijski načrti) so v izvajanju oziroma v pripravi?
- kakšna je zaloga zemljišč glede na njeno operativnost (samo strateška opredelitev, pripravljen izvedbeni akt, zemljišče že minimalno komunalno opremljeno)?
- kakšne so ocene predvidevanj povpraševanja po posameznih vrstah nepremičnin: stanovanja, poslovne nepremičnine, industrijska zemljišča?
- katere ukrepe narekuje stanje trga nepremičnin na obravnavani regiji, tako v smislu prostorskih aktov, oblikovanja zemljiške politike, kot tudi drugih ukrepov na ravni občine oziroma države?

2. Vsebina analize regionalnega trga zemljišč

Predlagamo, da analiza regionalnega trga nepremičnin za potrebe urejanja prostora vsebuje naslednje vsebinske sklope:

1. Namen in območja analize

V prvem poglavju analize trga nepremičnin se najprej določi podroben namen uporabe poročila, natanko opredelijo meje obravnavanega prostorskega območja in določijo prostorska podobmočja analize.

2. Ocena trga nepremičnin

Cilj tega poglavja je kratek opis demografskega, socialnega in ekonomskega okvira obravnavanega trga nepremičnin in ocena osnovnih kazalcev trga nepremičnin, zlasti:

- povprečne cene in/ali mediana cen posameznih vrst nepremičnin (stanovanja, poslovni prostori, zemljišča),
- ocena števila transakcij posameznih vrst nepremičnin v zadnjem obdobju (npr. 1 leto),
- ocena nezasedenosti (delež nezasedenih nepremičnin glede na število vseh nepremičnin v obravnavanem območju), ločeno stanovanjske in nestanovanjske nepremičnine in zapuščena območja,
- ocena donosnosti (delež letnega dobička od investirane vrednosti),

3. Razlike trga nepremičnin po posameznih območjih

Glede na to, da se cene zemljišč, in posledično vseh nepremičnin, lahko znatno razlikujejo po posameznih območjih regije, je potrebno osnovni oceni trga zemljišč dodati tudi analizo cen nepremičnin po posameznih podobmočjih.

4. Spremembe rab zemljišč v preteklem obdobju

Za oceno trenutnih in bodočih dogajanj na trgu zemljišč, ponudbi in povpraševanju, je potrebno vsaj grobo oceniti pretekla stanja in dogajanja na tem področju, predvsem:

- ocena pozidave zemljišč v izbranem preteklem obdobju,
- analiza časovne vrste (za zadnje obdobje) izdanih gradbenih dovoljenj po vrsti gradbenega objekta in kapaciteti.

5. Stanje izkoriščenosti zemljišč

Cilj tega poglavja je ocena stopnje izkoriščenosti pozidanih zemljišč po podrobno določenih območjih s pomočjo naslednjih urbanističnih indikatorjev: izraba, prostornost, gostota, zazidanost.

6. Ocena zaloge zemljišč

Ocena zaloge zemljišč se pripravi za naslednje skupine zemljišč:

- zemljišča predvidena za graditev le na osnovi planskih oziroma strateških prostorskih aktov,
- zemljišča predvidena za graditev z izvedbenimi prostorskimi akti,
- zemljišča predvidena za graditev z izvedbenimi prostorskimi akti, ki so že minimalno komunalno opremljena,
- zemljišča glede na vrsto lastništva (pretežno javno, »enovito« lastništvo, razdrobljeno lastništvo).

7. Pregled prostorskih projektov

Pri regionalni analizi trga nepremičnin je natančen pregled prostorskih projektov potreben zaradi:

- dopolnitve opisa stanja, npr. stanovanjski projekti, ki so že v fazi gradnje, bodo v kratkem povečali ponudbo na trgu nepremičnin,
- dinamika načrtovanja in izvedba gospodarske infrastrukture so informacije ključnega pomena za vse udeležence na trgu nepremičnin,
- projekti oziroma investicijske namere javnega in privatnega sektorja, tudi tisti, ki še nimajo natančne prostorske lokacije so bistvenega pomena za čim bolj realno oceno potreb po primernih zemljiščih.

8. Ocena potreb po zemljiščih

Predlaga se uporaba metode izračuna potreb po stanovanjskih in nestanovanjskih nepremičninah na osnovi predpostavljenih rasti oziroma sprememb strukture gospodinjstev in zaposlenih, z upoštevanjem predpostavljenih bodočih parametrov potreb po prostoru na enoto uporabe. Ti parametri se določijo primerjalno glede na obstoječe stanje v obravnavani regiji in glede na ostala mesta v Evropi (npr. kazalci "UrbanAudit").

Glede na potrebe in možnosti se takšen izračun potreb po zemljiščih dopolni z modelom povpraševanja po posameznih vrstah nepremičnin (npr. počitniške hiše) v naslednjem obdobju.

9. Predlogi ukrepov

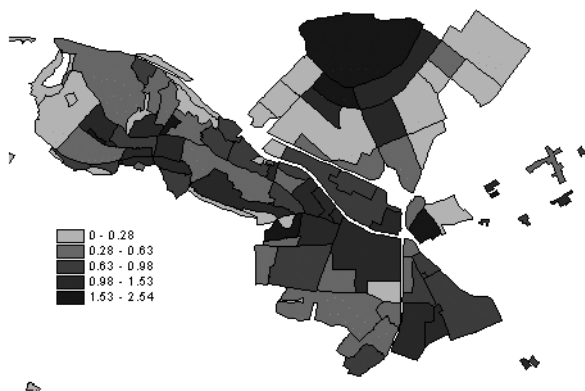
Analiza se zaključí s pregledom problemov na trgu zemljišč in predlogom ukrepov za njihovo reševanje predvsem na področju prostorskega načrtovanja na ravni občine in države.

3. Primeri testiranja analize na območju Mestne občine Koper

V nadaljevanju dodajamo nekaj primerov iz prototipnega testiranja predlagane analize zemljišč na primeru Mestne občine Koper.

Stopnja izkoriščenosti zemljišč za gradnjo se določi s faktorjem izrabe gradbene parcele kot razmerje med bruto tlorisno površino objekta in celotno površino gradbene parcele.

Približek stanja izkoriščenosti zemljišč po podrobnih prostorskih enotah (t.i. morfoloških enotah) smo ocenili s pomočjo metod geografskih informacijskih sistemov na osnovi podatkov registra stavb in podatkovne baze dejanske rabe prostora.

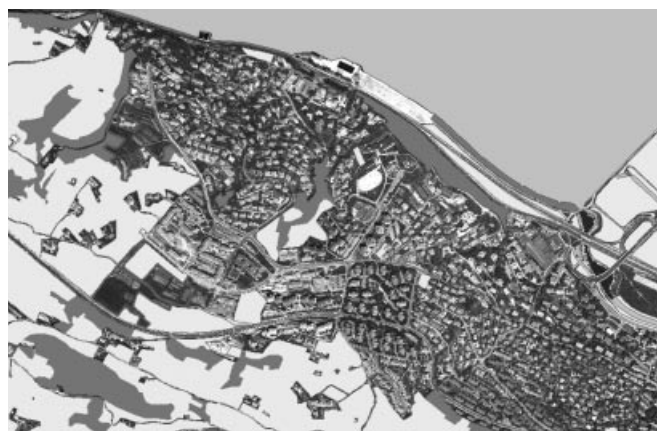


Prikaz: Faktor izrabe zemljišč po morfoloških enotah

Viri podatkov: Mestna občina Koper, Geodetska uprava Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

V okviru projekta smo uporabili posebno metodo za oceno pozidave zemljišč v obdobju 1992-2002. Ponavadi se računa pozidava zemljišč tako, da se oceni raba zemljišč v prvem časovnem prerezu, zatem raba zemljišč v drugem časovnem prerezu in potem izračuna razlika. Pri uporabljeni metodi pa se digitalizira samo razlika, to je na novo pozidane površine v obdobju 1992-2002. Tako kot je razvidno iz priloženega prikaza, se uporabi ortofoto posnetek prejšnjega časovnega prereza (1992) in podatkovna baza dejanske rabe prostora (2002). Izvedba te metode je relativno poceni, metodološko korektna in minimizira možnosti slučajnih in sistemskih napak.

Ocena "razpoložljivih" zemljišč je bila izdelana na osnovi primerjave med načrtovano in dejansko rabo prostora. V tabeli prikazujemo primer, v katerem smo oceno zaloge potencialno zazidljivih zemljišč izračunali samo po kriteriju namenske rabe iz prostorskega plana občine. Mestna občina Koper obsega skupaj okoli 32.000 hektarov. Od tega je po dolgoročnem prostorskem planu za poselitve v ožjem pomenu besede (območja stanovanj, območja proizvodnih dejavnosti in mešana območja) namenjenih okoli 2.151 ha (6,7%). Obstoječa poselitve zavzema 1.064 ha (3,3%). Torej je "razpoložljivih" za poselitve, v ožjem pomenu besede, še 1.078 ha. V obdobju 1992-2002 je bilo pozidanih 13,7 ha, ki so bili izračunani po zgoraj navedeni metodi.



Prikaz: Identifikacija pozidave zemljišč v določenem obdobju

Viri podatkov: Mestna občina Koper, Geodetska uprava Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Tabela:

Ocena "razpoložljivih" površin po prostorskem planu in ocena pozidanih površin v obdobju 1992-2002 na primeru Mestne občine Koper

| Načrtovana raba | Oznaka rabe | Skupaj površina v ha | Pozidane površine v letu 2002 v ha | Delež pozidanih površin v letu 2002 v % | Sprememba pozidanih površin 1992-2002 v ha | Delež spremembe pozidanih površin 1992-2002 v % | Razpoložljive površine v letu 2002 v ha | Delež razpoložljivih površin v letu 2002 v % |
|--|-------------|----------------------|------------------------------------|---|--|---|---|--|
| Območja stanovanj | S | 409,4 | 253,8 | 62,0 | 7,2 | 1,76 | 155,6 | 38,0 |
| Območja proizvodnih dejavnosti | P | 166,0 | 76,0 | 45,8 | 0,5 | 0,32 | 90,0 | 54,2 |
| Mešana območja | M | 1575,9 | 734,1 | 46,6 | 6,1 | 0,39 | 841,7 | 53,4 |
| Območja športno rekreacijskih in zelenih površin | Z | 82,7 | 25,1 | 30,4 | 0,0 | 0,00 | 57,5 | 69,6 |
| Območja prometne infrastrukture | I | 717,3 | 24,0 | 3,3 | 3,9 | 0,55 | 693,3 | 96,7 |
| Območja energetske infrastrukture | E | 53,9 | 22,2 | 41,3 | 43,5 | 0,01 | 31,7 | 58,7 |
| Območja komunalne in okoljske infrastrukture | O | 8,5 | 1,4 | 16,3 | 8,1 | 0,01 | | |
| Območja površinskih voda | V | 863,4 | 2,3 | 0,3 | 0,6 | 0,07 | | |
| Območja mineralnih surovin | L | 77,1 | 53,1 | 68,9 | 0,0 | 0,00 | | |
| Območja kmetijskih zemljišč | K | 17.700,0 | 205,7 | 1,2 | 3,1 | 0,02 | | |
| Območja gozdov | G | 10.200,0 | 18,3 | 0,2 | 0,7 | 0,01 | | |
| Skupaj | | 31.800,0 | 1416,1 | 4,5 | 22,2 | 0,07 | | |

Viri podatkov: Mestna občina Koper, Geodetska uprava Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Viri

1. UNDP/UNCHS/World Bank Urban Management Programme. V: David E. Dowall: The Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management. Washington, D.C.: The World Bank, 1995.
2. Gelbtuch Howard C., Mackmin David, Milgrim Michael R. (eds.): Real estate valuation in global markets. Chicago: Appraisal Institute, 1997.
3. Jones Gareth, Ward Peter M. (eds.): Methodology for land and housing market analysis. London: UCL Press, 1994.
4. Lane, Stuart N., Richards, Keith S., Chandler, Jim H.: Landform monitoring, modelling and analysis. Chichester: John Wiley & Sons, 1998.

Mojca Štritof – Brus, univ. dipl. prav.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Urejanje premoženjsko – pravnih razmerij in drugi instrumenti izvajanja prostorskih načrtov oziroma razmerje zasebno – javno

Managing property law relations and other instruments for spatial planning and public-private relations.

Povzetek

V zadnjih letih se je sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem na področju razvoja in upravljanja infrastrukture zelo povečalo, vendar pa na področju urbanega okolja javno zasebna partnerstva še niso dosegla svojega vrhunca. Večinoma so taka partnerstva posledica omejenih javnih sredstev za pokrivanje potreb ter naporov za povečanje kvalitete in učinkovitosti javnih storitev. Vendar pa ostaja nesporno, da morajo snovalci javnih politik promovirati take oblike sodelovanja tudi na področju urbanega prostora in urejanja prostora kot celote. Javno zasebna partnerstva so v nekaterih članicah Evropske unije že dolgo prisotna oblika sodelovanja, medtem ko so v nekaterih članicah še vedno redkost, ki jo morajo odkriti in izkoristiti. Vseeno pa je potrebno poudariti, da imajo take oblike sodelovanja prednosti in slabosti ter da so to zahtevni projekti, ki jih je težko zasnovati in uresničiti ter upravljati in predvsem pravilno uporabiti. Seveda pa so javno zasebna partnerstva le ena od mnogih oblik sodelovanja, ki je mogoča med zasebnim in javnim sektorjem. Ta prispevek analizira možnosti oblikovanja javno zasebnih partnerstev v Sloveniji na področju urbanega okolja in urejanja prostora ter bistvene značilnosti, vrste, prednosti in pomanjkljivosti teh sodelovanj.

Ključne besede: **javno – zasebna partnerstva, urbano okolje, urejanje prostora**

Abstract

Recent years have seen a market increase in cooperation between the public and private sectors for the development and operation of infrastructure for a wide range of economic activities, but in urban environment field they have not reached the full potential yet. Such Public- Private Partnerships (PPPs) arrangements were driven by limitations in public funds to cover needs, but also by efforts to increase the quality and efficiency of public services. But it is up to policy makers to promote this kind of cooperation also in urban environment field and spatial planning field. PPPs have a long history in some Member States of the European Union while being a more recent development in others, but mostly the

new Member States of the European Union must still discover the advantages of this cooperation and take a use of it. However, while PPPs can present a number of advantages, it must be remembered that these schemes are also complex to design, implement and manage, and are only one of the options of possible cooperation between the public and private sectors.

This paper analyses the prospects of a PPP in the urban environment and spatial planning sector in Slovenia and characteristics, types, advantages and risks involved in PPPs.

Key words: public – private partnerships, urban environment, spatial planning

Uvod

Urejanje premoženjsko - pravnih razmerij in drugi instrumenti izvajanja prostorskih načrtov

Urejanje premoženjsko pravnih razmerij je problematika in tematika, ki pokriva zelo široko pravno področje in ga je težko omejiti le na določen sklop oziroma komponento urejanja. Če se omejimo le urejanje prostora znotraj te široke teme ugotovimo, da prav vsi subjekti pri urejanju prostora vstopajo v pravna razmerja s premoženjskim elementom, ki so sicer krovno urejena pod obligacijskimi razmerji, prav tako pa se povezuje to urejanje premoženjski razmerij na več področjih urejanja, na stanovanjsko zakonodajo ter druga področja, ki jih urejajo materialni zakoni. Ta razmerja lahko delimo pri urejanju prostora na podlagi več ključnih elementov v več faz, lahko jih delimo glede na subjekte, ki vstopajo v določena razmerja, glede na namen, ki ga želijo subjekti doseči in druge delitve, pri čemer pa bi lahko vsako od teh posameznih delitev razdelali do podrobnosti, a bi vseeno izpustili kakšno zelo pomembno podrobnost, saj je potrebno nesporno ugotoviti, da urejanje premoženjsko pravnih razmerij živi in se razvija z razvojem urejanja prostora kot področja in z razvojem posameznih institutov urejanja prostora. Predvsem na tem področju pa je bilo v letu 2003 narejeno veliko, saj je pričel veljati nov Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, Ur. l. št. 110/2002 in 8/2003), ki se močno povezuje z Zakonom o graditvi objektov (ZGO-1, Ur. l. št. 110/2002 in spremembe).

Oba zakona sta bila podlaga prenovljeni ureditvi na tem področju ter sta s svojimi podzakonskimi akti spremenila način in dosedanja globalni ustroj ter pojem urejanja prostora. Nova zakonodaja je v ta sistem prinesla veliko novega in odkrila šibkosti starega urejanja prostora, predvsem pa je državnim in lokalnim oblastem ter zasebnemu sektorju podala nove možnosti sodelovanja in nove pravne podlage za ustvarjanje javno zasebnih partnerstev. Vendar pa je potrebno ugotoviti, da se predvsem lokalne oblasti, katerim je nova zakonodaja dala veliko prostorskih ukrepov (med katerimi je nekaj novih) in institutov, kot so: začasni ukrepi, komasacija, ukrepi pri obnovi, predkupna pravica, razlastitev, urbanistična pogodba, pogodba o medsebojnih razmerjih pri komunalnem opremljanju in drugih možnosti povezovanja z zaseb-

nim sektorjem, te svoje moči in novih razsežnosti sodelovanja ne zavedajo povsem. Tako država kot lokalne oblasti pa se premalo zavedajo svojih boljših pogajalskih pozicij v teh razmerjih in premalo izkoriščajo znanje, kapital, produkcijo, povezave in želje zasebnega sektorja, ki jih je prinesel trg. Vseeno je potrebno ugotoviti, da bodo morali biti vzpostavljeni prav vsi formalni pogoji za pravilno delovanje teh partnerstev, pri čemer pa se lahko na tem področju uporabijo mednarodne in domače izkušnje iz drugih področij, kjer so taka partnerstva že uspešno uveljavljena.

Razmerje med javnim in zasebnim sektorjem

Tradicija partnerstva med zasebnim in javnim sektorjem ima že dolgo zgodovino v mnogih industrijskih državah. Bila so del Nove pogodbe v ZDA v letu 1932, bila so vzpostavljena v Kanadi in na Nizozemskem v poznih šestdesetih, v osemdesetih pa so se uveljavila tudi v Veliki Britaniji. V veliko državah pa je prepad med javnim in zasebnim sektorjem še vedno širok in globok ter odraža tako kulturne kot praktične razlike. Kljub omejitvam projektov v javnem sektorju, nekateri akterji javnega sektorja še vedno menijo, da bi morali zasebnemu sektorju preprečevati vstop v sfero javnega sektorja. Developerji zasebnega sektorja pa javni sektor vidijo kot nesposoben, neprilagodljiv in koruptiven. V večini držav je tako urejanje prostora še vedno omejeno z vplivom javnega sektorja, saj so uradni postopki in standardi velikokrat tako neživiljenjski in dragi ter časovno in postopkovno zapleteni, da developerji iz zasebnega sektorja ne morejo ustreči socialnim potrebam in zadovoljiti uradne zahteve in se povezovati z javnim sektorjem. Zamude v postopkih, visoki stroški urejanja dovoljenj ter splošni finančni stroški, vplivajo na visoke cene na trgu ponudbe zagotavljanja določenih storitev, ki jo oblikuje zasebni sektor, da lahko še naprej deluje. Vse to povzroči začarani krog neuspešnega urejanja prostora, s poudarkom na nezadovoljevanju potreb prebivalstva.

Kaj so javno - zasebna partnerstva?

So oblika privatizacije, v katerih oblast in privatna podjetja prevzamejo soodgovornost in solastništvo oziroma soinicijavo za zagotovitev mestnih in primestnih storitev. Skozi ta partnerstva se prednosti zasebnega sektorja – dinamičnost, dostop do finančnih virov, poznavanje

tehnologij, menedžerska uspešnost, podjetniški duh – združujejo s socialno odgovornostjo, okoljsko osveščenostjo, lokalnim znanjem in ustvarjanjem novih delovnih mest, ki so lastnosti javnih sektorjev. Prav tako je pomembna ugotovitev, da lahko javno zasebna partnerstva omilijo primarno nezaupanje, ki velikokrat obstaja med javnim in zasebnim sektorjem. Javni sektor namreč velikokrat meni, da ima pogodbenik v mislih zgolj komercialne cilje in da bo javni sektor verjetno v razmerju ali sodelovanju le oškodovan. Zasebni sektor na drugi strani pa meni, da ga hoče javni sektor zgolj izkoristiti, da bi bolj ekonomično zagotavljal svoje naloge in pokrival stroške. Rezultat takega razmišljanja je velikokrat zelo močna povezava, ki pa je lahko ob skupnih naporih minimalizirana v zelo dobro strukturirano partnerstvo, ki dopušča transparentnost in doseganje skupnih ciljev (Cowan, 1998: 5). Vseeno pa je potrebno opozoriti, da ima vsaka vrsta javno – zasebnega partnerstva svojo strukturo, prednosti, slabosti in da ga je potrebno uporabljati selektivno, glede na potrebe in sektorje, saj popolnega modela ni. Vsaka vrsta ima namreč prednosti in slabosti, ki jih je potrebno ugotoviti in jih vgraditi v projekt. Vsak partner pa ima svoje odgovornosti. Javni sektor mora prestopiti iz vloge izvajalca v vlogo nadzornika, saj bo predvsem od uspešnega vodenja in nadzora odvisna uspešnost javno – zasebnih partnerstev (European Commission, 2003: 13-14).

Značilnosti javno - zasebnih partnerstev

Po študiji Jeneleniewskega v letu 1997, so značilnosti javno zasebnih partnerstev naslednje: povezujejo eno ali več javnih oblasti ter enega ali več zasebnih investitorjev, ki sodelujeta, da bi skupno dosegla cilje; partnerji delujejo po dogovorjenih organizacijskih shemah, ki jih določita pogodbenika, obdržita svoje pristojnosti in vložita svoja sredstva ter skupno nosita tveganja in dobičke, skladno s svojimi vložki.

- Javni organi (angleško: public authorities) so: oblastna telesa na državnem ali lokalnem nivoju, na nivoju regij in naselij ali paradržavni organi (angleško: guangos), organi z javnimi pooblastili.
- Zasebni partnerji (angleško: public partners) so: komercialni developerji, investitorji, lastniki zemljišč ali neformalni akterji, katerih pravice niso uradno priznane v konvencionalnih razmerjih urejanja prostora. Slednji so običajno: lastniki zemljišč, neformalni oziroma nepooblaščen investitorji, organizacije, ki imajo sedež v določenem okolju ter nevladne organizacije, ki delujejo na lokalnem ali državnem nivoju.

Javno – zasebna partnerstva v Sloveniji

Privatne investicije skozi javno zasebna partnerstva (Public Private Partnerships – PPP) so zadnja leta v Sloveniji pridobila na pomenu in njihovo število se je povečalo predvsem v socialnih, zdravstvenih in ekonomskih sektorjih, vseeno pa se še niso uveljavila na področju ureja-

nja prostora, pridobivanja zemljišč, oziroma v okviru prostorskih ukrepov, ki jih je prinesla nova prostorska zakonodaja 1. januarja 2003. Čeprav jih načrtovalci politik in planerji vzpodbujajo in priporočajo, so privatni investitorji še vse premalo stimulirani s strani javnega sektorja in osveščenost o možnih oblikah sodelovanja je še vedno zelo nizka. Pri tem je mogoče in zaželeno vzpodbujanje takih partnerstev na državnem in lokalnem nivoju, čeprav je poudarek predvsem na lokalnih oblasteh kot osnovnih nosilcih urejanja prostora, pri katerih pa je vse premalo interesa, da bi se prenesla pooblastila oziroma določene naloge na privatne osebe oziroma, da bi se jim omogočilo, da bi le-te bolj aktivno sodelovale pri urejanju prostora. Tako se javno zasebno partnerstvo zelo počasi uveljavlja tudi v Sloveniji in se počasi pojavlja tudi v razvojnih politikah lokalnih oblasti, predvsem v tistih lokalnih skupnostih, ki so večje in morajo zadostiti potrebam večjega števila občanov pa tega samostojno skorajda ne zmorejo več, oziroma v tistih občinah, ki so po analizah ugotovile, da bi bila oblika partnerstva ugodnejša oziroma bolj ekonomična rešitev za zagotavljanje in izvajanje občinskih nalog. Taka partnerstva so sedaj najbolj pogosta na področju oskrbe z vodo, urejanja odplak oziroma komunalnega urejanja, predvsem pa se v zadnjem času razvijata nova nivoja urejanja prostora na področju zagotovitve stanovanj in urejanja industrijskih površin ter seveda na področju opremljanja zemljišč za gradnjo. Princip partnerstva spodbuja tudi Pakt Stabilnosti, predvsem na področjih ponovne vzpostavitve, oživitve in modernizacije infrastrukture ter v ekonomskem smislu (Stability Pact priorities).

Javno zasebna partnerstva bi morala biti bolj vzpodbujana predvsem v sklopu urbanih razvojnih storitev. Partnerstva morajo uporabiti močne točke in elemente obeh partnerjev. Da bi spodbudili zasebne investicije in enoten razvoj infrastrukture v urbanih okoljih, morajo biti sprejete politike graditve, lastništva in prenosa ter sprejeti zakoni, pravila, smernice in splošni akti, ki bodo to omogočali. Delujejo lahko po različnih formulah, od gradnje, upravljanja in prenosa (build, operate and transfer – BOTs) do menedžerskih pogodb ter od storitvenih pogodb do manjših oblik sodelovanja v oblastnih organih (UNESCO-IHE, 2003:1). Definirane morajo biti funkcije, naloge in odgovornosti institucij, ki bodo vstopale v zasebno javna partnerstva (Peter Morgan, 7-8). V sklopu javno zasebnih partnerstev pogodbeniki izhajajoči iz zasebnega sektorja postanejo dolgoročni izvajalci storitev in presežejo osnovno vlogo imetnikov sredstev in graditeljev, saj se združijo obveznosti in odgovornosti načrtovanja, oblikovanja, graditve, delovanja in financiranja nepremičnin oziroma lastnine, da bi zagotovili dostopnost storitev, ki jih potrebuje javni sektor. Tako se državne, regionalne in lokalne oblasti bolj osredotočijo na zakonodajno funkcijo in se osredotočijo na načrtovanje storitev, izvajanje nadzora in pogodbeno – posredno upravljanje in ne več na neposredno upravljanje ter zagotavljanje izva-

¹ Evropska komisija je v svojih smernicah v marcu 2003 (European Commission, Guidelines for successful public-private partnerships) podrobno opredelila tipe in vlogo javno zasebnih partnerstev.

janja storitev. Posledično je zasebni sektor tisti, ki opravlja javno funkcijo (European Commission, 2003:17)¹.

Vrste javno - zasebnega partnerstva

Trenutno obstaja široka paleta partnerskih ureditev na področju financ in kreditov ter urejanja infrastrukture. Presenetljivo pa je bilo manj pozornosti posvečeno iniciativam na področju razvoja urbanih območij, čeprav je zemljišče osnovni predpogoj za stanovanjski razvoj. Po Študiji, ki jo je v Indiji naredil PADCO leta 1991 (PADCO, 1991:32), obstaja sedem vrst partnerstva, ki bi se jih dalo prenesti tudi na ta področja.

- Eden izmed njih je poznan kot »Township Scheme« in omogoča, da so dovoljenja dana developerjem pod pogojem, da prispevajo k zmanjšanju stroškov izgradnje infrastrukture ali zato, da rezervirajo del zemljišč za izgradnjo, ki jo bo zagotovil pristojni organ.
- V drugem primeru, ki se imenuje »Guided Urban Development model« je bilo v skupnem sodelovanju pristojnih organov in zasebnih investitorjev – developerjev vzpostavljeno zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo socialnih neprofitnih stanovanj (Payne, 1998: 2).
- npr. lizing pogodbe – lizingodajalci priskrbijo sredstva zasebnim podjetjem, da kupijo finančne tokove, ki izhajajo iz javnih nepremičnin, v zameno za pavšalni lizing znesek in obveznost upravljanja in vzdrževanja premoženja. Lizing pogodbe so v takih primerih dolge od 5 do 15 let. Primerne so le za infrastrukturne sisteme, ki omogočajo pridobivanje lastnih dohodkov, zato so pogosto uporabljene na področju javnega prometa in v vodnem sektorju, vseeno pa bi se lahko uporabljale tudi na področju urejanja prostora, predvsem v smislu aplikacije novih prostorskih ukrepov.
- »gradnja na ključ« (angleško: turnkey approach).
- sistem »izgradi, upravljay in prenesi« (angleško: built – operate – transfer (BOT) sistem, ki funkcionira preko sistema javnih naročil oziroma javnih ponudb.
- Sistem koncesij (angleško: design- build – finance – operate system ali DBFO system) dopušča, da je koncesija dodeljena za izgradnjo nove nepremičnine/objekta ali za modernizacijo, razširitev obstoječega objekta).
- Prodaja javnega premoženja v delu ali v celoti (angleško: private divestiture). Primeri popolnih soudeležb so privatizacija družb za avtoceste na Portugalskem in v Italiji, v Sloveniji in v Estoniji pa je to že prisotno na področju vodnih virov.

Splošno delimo partnerstva na formalna in neformalna. Formalna partnerstva so še vedno manj pogosta in manj številna, saj zahtevajo urejenost s pogodbo in dovoljujejo manjšemu številu partnerjev, da se vključijo v sodelovanje, medtem ko neformalna partnerstva dopuščajo široko vključitev akterjev, vendar pa niso tako uokvirjena in transparenta ter lahko vodijo k slabi porabi sredstev in splošno vključujejo veliko raznovrstnih rizikov. Predvsem je potrebno

poudariti, da je veliko tihih partnerstev že na meji koruptivnosti, saj so javni organi dolžni ravnati v skladu z enotnimi pravili, ki pa jih taka partnerstva ne spodbujajo. Vseeno njihov delež in pomen ni zanemarljiv, saj velikokrat prerastejo v formalna »de-facto« partnerstva. Taka partnerstva vzpodbuja tudi Agenda Habitat (Payne, 1998: 4).

Prednosti javno - zasebnih partnerstev

so naslednje²:

- poveča se količina finančnih sredstev, ki so na voljo za zagotavljanje izgradnje infrastrukture (projekti oziroma investicije na teh področjih niso več odvisni od priliva financ le iz javnih virov ter niso vezani le na proračunske postavke in cikle),
- hitrejša implementacija (prenos odgovornosti na zasebni sektor, omogoča svobodno določanje plačevanja obveznosti, krajši časovni termini izgradnje in zagotavljanja storitev),
- zmanjšajo se skupni življenjski stroški, kar je odvisno od strukture in delovanja zasebnega sektorja, ki ni toliko podvržen formalnim zahtevam, kot javni sektor.
- boljši nadzor tveganja (čimveč in čim boljše, s čim manjšimi stroški),
- boljše vzpodbude in pogoji za izvedbo (zasebni sektor je bolj inovativen in manj rigiden),
- izboljšana kvaliteta storitev (boljši in novejši pristopi so navadno pobuda zasebnega sektorja, ki ima na voljo večje resurse znanja),
- nastanek novih dohodkov (zasebni sektor z aktiviranjem neizkoriščenih kapacitet in nepremičnin poveča dohodek in zmanjša potrebo po javnem financiranju ali subvencioniranju storitev),
- povečano javno sodelovanje (javni delavci z vstopom zasebnega sektorja ne bodo več izvajali toliko funkcij hkrati ter se bodo lahko bolj kvalitetno osredotočili na zakonodajno funkcijo, načrtovanje in nadzor, izvedba pa bo prepuščena zasebnemu sektorju. Z uvedbo konkurenčnosti pa bodo tudi javne storitve regulirane po tržnih standardih, ki omogočajo, da je dosežena najboljša denarna vrednost določene storitve).

Slabosti in tveganja javno - zasebnih partnerstev

Strokovnjaki na podlagi preučitve posameznih primerov javno zasebnih partnerstev opozarjajo na pasti teh partnerstev, ki so predvsem vezane na prehitro in premalo oziroma preslabo načrtovana sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Opozarjajo, da je javno - zasebno partnerstvo politika za ves javni sektor in ima velik vpliv na javno življenje in globoke državotvorne ter demokratične posledice, kajti ne gre le za nevtralni mehanizem financiranja, kakor tudi ne le za nov vir financiranja ali denarja. Gre za financiranje na posodo, oziroma tveganje, ki ga mora javni sektor nekako poplačati. Ob nespretnem predvidevanju pa se lahko zgodi, da so stroški večji in obremenitev državljanov posledično večja, kot je bila v začetku, večja je tudi

² (European Commission, 2003:15)

stopnja tveganja, saj so ocene tveganja narejene ex ante in niso predvidene ex post evaluacije. Tveganje je torej deloma nepredvidljivo (Dr. Allyson Pollock, 2002:2-6). Mnogi strokovnjaki opozarjajo tudi na konflikt interesov, ki nastane sčasoma med partnerjema.

Kljub vsem omenjenim in drugim slabostim pa je vseeno potrebno poudariti, da gre še vedno za zelo uporabno obliko povezovanja zasebnega in javnega sektorja, ki pa seveda zahteva veliko mero natančnega načrtovanja, dobre regulative in nadzora na strani javnega sektorja in med drugim tudi predanost zasebnega sektorja skupnim interesom, pred zgoj ekonomskimi interesi. Vendar pa vsak od partnerjev novi del tveganja, ki je konec koncev tudi neizogibna posledica vsakega sodelovanja, saj popolnih razmerij in partnerstev še v naravi ni (Nektaria Marava, Prof. Panagiotis Getimis, April 2002: 16-18).

Zaključek

Na področju urejanja prostora javno zasebna partnerstva še niso popolnoma zaživela, kljub novi prostorski, gradbeni, okoljski, stanovanjski in nepremičninski zakonodaji, saj država in lokalne oblasti še niso ugotovile vseh prednosti vpeljave partnerstva zasebnega in javnega v Slovenski prostor. Vendar pa je potrebno ugotoviti, da bo potreba po takih partnerstvih rasla predvsem s spoznanjem zasebnega sektorja, da se na tem področju pojavlja tržna niša, ki bo predvsem v času, ko bo morala Slovenija funkcionirati kot mala, a popolnoma enakopravna članica Evropske unije, postala očitna. Oba sektorja bosta tako sčasoma iz nujnih razlogov uskladila svoje interese in partnerstva bodo zaživela. Ob tem je pomembno predvsem, da vstopajo vsi subjekti v razmerja zavedoma in poznavajoč prednosti ter tveganja takih sodelovanj in da na strani javnega sektorja popolnoma zaživijo vse funkcije, ki jih mora ta partner opravljati, predvsem gre tu za zakonodajno funkcijo, administrativno in nadzorno funkcijo.

Viri

1. Bonn Conference, Germany, November 1999, The Role of Public – Private Partnerships in Expanding Urban Environment.
2. Department of the Environment and Local government, Ireland, 2000, Public Private Partnerships Guidance Note,
3. Department of the Environment, Heritage and Local Government, Infrastructure and PPP Section, November 2003, Policy Framework for Public Private Partnership (PPP) in Ireland,
4. Dr. Allyson Pollock, John Loxley, Steven Shrybman, Canada, May 2002, Experts Tell Romanow Commission that Public Private Partnerships are not the Answer,
5. Elizabeth Bennet, Peter Grohmann in Brad Gentry, New York 1999, Public –Private Partnerships for the Urban Environment, Options and Issues.
6. European Commission, Directorate General Regional policy, March 2003, Guidelines for successful public –private partnerships,
7. Geoffrey Payne, 2000, The Contribution of Partnerships to Urban Development and Housing,
8. Geoffrey Payne, Berlin, 1998, Research on public/private partnerships,
9. Jeleniewski, M., Rotterdam, 1997, Public/private partnerships, Who is afraid of public private partnerships?
10. John Cowan, Seattle, WA, USA, Perya Short, Wellington, NZ, Martin O’Neal, Bali, Indonesia, 2000, Innovative Public Private Partnerships for a People-centered approach to Sustainable Development,
11. Miao Chang, Mushtaq Ahmed Memon, Hidefumi Imura, Institute for Global Environmental Strategies, 2002, International experience of Public –Private Partnerships (PPP) for Urban Environmental Infrastructure and its Application to China,
12. Ministry of Municipal Affairs, British Columbia, Canada, 1999, Public Private Partnerships – A Local Government Guide,
13. Nektaria Marava, Prof. Panagiotis Getimis, April 2002, Institute of Urban Environment and Human resources, Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure,
14. PADCO India, 1991, Public/private partnerships in land development, Washington DC Mimeo,
15. Peter Morgan, UNDP consultant, Capacity Development and Public Private partnerships, <http://www.gdrc.org/uem/undp-capacity.html>,
16. UNECE, 2001, Stability Pact Gives High Priority to Public-Private Partnerships (PPPs) at UNECE Session.
17. UNESCO-IHE, Institute for Water Education, 2003, Capacity building for public-private partnerships in the water and sanitation sector: What are the needs and issues?

Aleksander Štular, univ. dipl. inž. arh.

Luka Štravs, univ. dipl. inž. grad.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Izhodišča za pripravo Uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo

Starting point for the preparation of a decree on the contents of the programme of equipping land with communal infrastructure

Povzetek

Program opremljanja zemljišč za gradnjo je pomemben operativni dokument, v katerem se glede zagotavljanja komunalne opremljenosti posameznega območja sintezno opredeli in uskladi aspekte načrtovanja gradnje infrastrukture ter v zvezi s tem predpisane zahteve, hkrati pa tudi zagotavljanje finančnih sredstev v natančno določenih časovnih okvirih. Tako celovit dokument predstavlja tudi nujno podlago za odmero komunalnega prispevka, ki je eden od pomembnih virov financiranja izgradnje predvidene infrastrukture. Osnovna izhodišča pri pripravi Uredbe o vsebini programa opremljanja so bila ugotovljena na podlagi analize sprememb normativne ureditve in analize stanja na področju priprave programov opremljanja in odmere komunalnega prispevka. Ob upoštevanju ugotovljenih dejstev naj Uredba o vsebini programa opremljanja in Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka predvidita rešitve, ki bodo občinam omogočale transparenten izračun komunalnega prispevka za posameznega zavezanca na podlagi realnih stroškov opremljanja zemljišč za gradnjo. Tako finančno in rokovno natančnejši program opremljanja zemljišč za gradnjo kot tudi komunalni prispevek, odmerjen na podlagi realnih stroškov opremljanja na določenem območju, bosta po pričakovanjih sprožila tudi ustrezno temeljitejšo presojo dejanskih možnosti lokalne skupnosti glede zagotavljanja opremljenosti zemljišč za gradnjo, kar bo v možni posledici sprožilo nujne procese usmerjanja nove poselitve v proste in nezadostno izkoriščene površine v že obstoječih naseljih. Celoten sistem pa mora tudi povečevati fleksibilnost glede izpolnjevanja evropskih in državnih zahtev s področja varstva okolja ter hkrati omogočati pokrivanje dela finančnih obveznosti, ki jih take zahteve prinašajo.

Abstract

The programme of equipping of land parcels for construction is an important operational document which endeavours to ensure the integral provision of communal equipment for individual regions and to harmonise the planning aspects of infrastructure construction and the related regulations, and at the same time to ensure financial means in precisely

determined time frames. Such an all-encompassing document also represents an urgently needed basis for the allotment of public funding, which is one of the most important sources of financing the construction of the infrastructure in question. The basic starting points for the preparation of the Decree on the Contents of the Equipment Programme were determined on the basis of an analysis of the changes in the normative regulations and an analysis of the situation in the field of the preparation of equipment programmes and the allotment of public funding. Taking into account the determined facts, the Decree on the Contents of the Equipment Programme and the Regulations on the criteria for the allotment of public funding should provide solutions which will enable residents to have a transparent account of the public funding of individual contractors based on the actual costs of equipping the land for construction. This type of financially and in terms of time frame more precise programme for equipping land for construction, as well as public funding allotted on the basis of the actual costs of the equipping in a given area, are also expected to be triggered by an appropriate and more thorough judgement of the actual possibilities of the local communities with regard to ensuring the equipment of land for construction, which will to a great extent triggered by urgently needed processes of directing new settlement onto available and insufficiently utilized surfaces in already existing settlements. The entire system must also increase flexibility with regard to fulfilling European and state requirements in the area of environmental safety and at the same time enable the coverage of the financial obligations which such requirements entail.

1. Uvod

Za razliko od pretekle ureditve, ko je bilo področje komunalnega urejanja v veliki meri integralno vključeno v sistem urejanja prostora, je po uveljavitvi predpisov s področja varstva okolja postalo del slednjega sistema v obsegu urejanja lokalnih infrastrukturnih sistemov, pri čemer pa so posamezni sistemi, kot npr. energetika oziroma telekomunikacije tudi v obsegu opremljanja zemljišč za gradnjo specifično urejeni s posebnimi zakoni, hkrati pa se povečuje obseg koncesioniranega zagotavljanja osnovnega javnega servisa. Splošna organiziranost gospodarskih javnih služb ostaja domena posebnega zakona. V tej luči je določbe ZUreP-1 (Uradni list RS, št. 110/02 in naslednji) sistemsko razumeti kot obseg komunalnega urejanja, ki zagotavlja opremljenost zemljišč za gradnjo in ne posega v regulacijo posameznih infrastrukturnih sistemov kot celote. Področje kogentnih zakonskih določb je tako dodatno skričeno predvsem na zagotavljanje možnosti opremljanja zemljišč za gradnjo v zakonsko določenem minimalnem obsegu, prinaša pa tudi nove načine pogodbenega zagotavljanja komunalne opremljenosti zemljišč.

S tem se povečuje pomen programa opremljanja zemljišč za gradnjo, ki postaja pomemben operativni dokument, v katerem se glede zagotavljanja komunalne opremljenosti posameznega območja sintezno opredeli in uskladi aspekte načrtovanja gradnje infrastrukture ter v zvezi s tem predpisane zahteve, hkrati pa tudi zagotavljanje finančnih sredstev v natančno določenih časovnih okvirih. Tako celovit dokument predstavlja tudi nujno podlago za odmero komunalnega prispevka, ki je eden od pomembnih virov financiranja izgradnje predvidene infrastrukture.

2. Pomembnejše predpostavke

Osnovne predpostavke oziroma podrobnejša opredelitev problemov in obsega njihovega urejanja izhajajo iz:

- analize sprememb normative ureditve in
- analize stanja pri pripravi programov opremljanja in odmeri komunalnega prispevka.

2.1 Izvleček iz analize sprememb normative ureditve

Izhajajoč iz že uvodoma poudarjene normative razpršenosti tega področja so bistvene osnovne poteze spremenjene zakonske ureditve naslednje:

■ možnost zasebne lastnine na javni infrastrukturi

Izrecno je dopuščena zasebna lastnina na lokalni gospodarski javni infrastrukturi, torej na objektih in napravah, namenjenih izvajanju lokalnih gospodarskih javnih služb. S tem je omogočen bolj prilagodljiv sistem opremljanja zemljišč in večja raznolikost dovoljenih dejanskih situacij, predvsem v zvezi z zasebnim izvajanjem in financiranjem komunalnega opremljanja. Poudariti pa je tudi potrebno, da mora biti upravljalec osnovne gospodarske javne infrastrukture organiziran kot gospodarska javna služba, s čimer se zagotavlja dolgoročno opravljanje javnega servisa in nediskriminatoren dostop do javnih dobrin, kar osnovna komunalna opremljenost nedvomno predstavlja.

■ pogodba o opremljanju in urbanistična pogodba

Občina, kot javnopravni subjekt lahko s pravno ali fizično osebo sklene pogodbo o oprem-

ljanju, s katero odda gradnjo potrebne komunalne infrastrukture ter opredeli pogoje, ki zagotavljajo njeno kasnejšo javno rabo, če je ta predvidena. Vežano na območje občinskega lokacijskega načrta pa je občini omogočeno, da izgradnjo potrebne komunalne infrastrukture kot tudi izgradnjo objektov v javno korist na tem območju omogoči tudi z urbanistično pogodbo.

■ pogodba o zagotavljanju priključitve

Zelo velik vpliv na določbe novih programov opremljanja je pričakovati v zvezi s pravico investitorja, ki ima pravico zahtevati od občine, da sklene z njim posebno pogodbo. V taki pogodbi so opredeljene medsebojne obveznosti, zlasti tehnične in rokovne, kar investitorju, v skladu z njegovo poravnano obveznostjo plačila komunalnega prispevka, tudi dejansko zagotavlja, da se bo na predvideno komunalno infrastrukturo lahko tudi priključil.

■ program opremljanja zemljišč za gradnjo

Občina je še vedno dolžna skrbeti za opremljanje zemljišč na osnovi programa opremljanja zemljišč za gradnjo. Program opremljanja je tesno povezan z rešitvami prostorskih ureditev v prostorskih aktih, saj je komunalno opremljeno zemljišče pogoj za izvedbo in delovanje načrtovanih prostorskih ureditev. Podroben program opremljanja je tako sestavni del občinskega lokacijskega načrta, določneje pa pokriva tudi ostala območja, kjer je gradnja sicer dovoljena na podlagi občinskega prostorskega reda. Bistvena vsebina programa opremljanja je zaradi večje obveznosti zagotavljanja dejanske opremljenosti zemljišča za gradnjo, njegova natančna finančna in rokovna opredelitev izgradnje komunalne ter ostale infrastrukture, ki zagotavlja predpisani nivo opremljenosti. Komunalnega prispevka zunaj območja, ki bo pokrito s programom opremljanja, po izteku dveletnega prehodnega obdobja ne bo več mogoče zaračunavati.

■ večplastno financiranje komunalnega opremljanja

Sedanji sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo po zakonu o stavbnih zemljiščih je, bolj v principu kot v praksi, zelo enostaven: občina zagotavlja opremo na svoje stroške, zato lahko lastnikom objektov zaračunava porabljena sredstva, seveda vsakemu sorazmerno s stroški, ki odpadejo na njegovo zemljišče. Z dopustitvijo prenosa opremljanja zemljišč za gradnjo v zasebno sfero ter vse bolj uporabljane možnosti koncesionirane izgradnje komunalne infrastrukture, se obseg zasebnih vlaganj na tem področju bistveno povečuje, kar pa je urejeno s posebnimi pogodbami. Poudariti pa velja temeljno zahtevo, to je transparentno ločevanje javnih in zasebnih vlaganj. Občina je v obsegu svojih vloženih sredstev upravičena zaračunavati komunalni prispevek, pri čemer lahko sorazmerni del plačila takega prispevka predstavlja investitorjev dejanski vložek v izgradnjo komunalne infrastrukture. Kontrola nad stroški opremljanja, ki ga izvajajo zasebniki, je omogočena s

programom opremljanja: izvajalec po pogodbi o opremljanju mora pred začetkom opremljanja pripraviti program opremljanja, ki ga potrdi občina, ki pri tem presodi, ali so stroški opremljanja v njem prikazani realno.

2.2 Analiza stanja pri pripravi programov opremljanja in odmeri komunalnega prispevka

V mesecih januarju in februarju 2004 je bila izvedena anketa o komunalnem prispevku in programih opremljanja s ciljem ugotoviti sistemsko stanje na področju izračuna in odmere komunalnega prispevka ter izdelave programov opremljanja.

■ vzorec analiziranih občin

Anketni vprašalnik je bil poslan vsem 193 slovenskim občinam. Odziv je bil naslednji:

- odgovore smo prejeli od 102 občin [53% slovenskih občin, 53.7% površine RS, 66.3% prebivalcev RS];
- od 11 mestnih občin smo prejeli izpolnjen vprašalnik s strani Celja, Kopra, Kranja, Ljubljane, Maribora, Slovenj Gradca in Velenja [7 oziroma 64% slovenskih mestnih občin, 62.6% površin slovenskih mestnih občin];
- od večjih občin (po površini pripadajočega ozemlja) na vprašalnik niso odgovorile občine Kočevje, Ilirska Bistrica, Bohinj, Nova Gorica, Novo Mesto, Sevnica, Brežice, Kamnik, Kranjska Gora, Cerknica;
- od večjih občin (po številu prebivalcev) na vprašalnik niso odgovorile občine Novo Mesto, Nova Gorica, Domžale, Kamnik, Brežice, Ptuj, Jesenice, Murska Sobota, Sevnica, Kočevje, Tržič;

■ urejenost s splošnimi pravnimi akti lokalnih skupnosti

Iz analize zgoraj opisanega vzorca ugotavljamo, da kar 26 občin (25% vzorca) nima sprejetega odloka o komunalnem prispevku, ena izmed njih pa odločbe o komunalnem prispevku izdaja na podlagi 143.člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02). Večina občin na opazko o zgoraj ugotovljeni sistemski neurejenosti odgovarja, da komunalnega prispevka sploh ne pobirajo in zato ne potrebujejo odloka. Komunalnega prispevka kot takega pa ne pobirajo, ker bi s tem odgnali še tistih nekaj investitorjev, ki so pripravljeni graditi na ozemlju njihove občine. Kar nekaj občin se tako odpoveduje zbiranju sredstev zbranih s komunalnim prispevkom, ker želijo spodbujati razvoj na svojem območju, stroške opremljanja zemljišča za gradnjo pa pokrivajo iz drugih virov, predvsem proračuna.

■ priprava programov opremljanja

Zakon o urejanju prostora v 139. členu določa, da se zemljišča s komunalno infrastrukturo opremljajo na podlagi programa opremljanja, ki se pripravi na podlagi prostorskega reda občine oziroma občinskega lokacijskega načrta. Za pripravo programa opremljanja oziroma njegove dopolnitve je odgovoren pristojni organ občinske uprave. Drugi odstavek 143.

člena Zakona o urejanju prostora pa določa, da se komunalni prispevek določi na podlagi programa opremljanja glede na stopnjo opremljenosti zemljišč s komunalno infrastrukturo in drugo infrastrukturo ter glede na priključno moč in zmogljivost komunalne infrastrukture v poselitvenih območjih. V prehodnih in končnih določbah Zakona o urejanju prostora pa je v 179. členu določeno, da po preteku dveh let od sprejema Uredbe o vsebini programa opremljanja osnovo za odmero komunalnega prispevka predstavlja program opremljanja, pripravljen v skladu s tem predpisom. Zato nas je tudi zanimalo kakšne izkušnje imajo slovenske občine s pripravo programov opremljanja in v kakšni meri se poseljena območja na ozemlju posameznih občin opremljajo na podlagi sprejetih programov opremljanja. Kar 43 občin (42,2% vzorca) nima niti najmanjših izkušenj s pripravo programov opremljanja oziroma se niti kvadratni meter njihovega ozemlja s komunalno infrastrukturo ne opremlja na podlagi sprejetih programov opremljanja, 34 (33,3% vzorca) občin pa ima le manjše izkušnje s pripravo programov opremljanja, na podlagi katerih se na njihovem ozemlju opremlja le 1-5% poseljenih površin. Lahko torej ugotovimo, da kar 75% v analizo vključenih slovenskih občin nima oziroma ima zelo majhne izkušnje na področju priprave programov opremljanja. Manjše občine pa so opozorile tudi na po njihovem mnenju visok strošek, ki bi jim ga povzročila priprava programa opremljanja (vsaj 2-3 milijone SIT).

■ zaračunavanje stroškov izgradnje različnih komunalnih omrežij v obliki komunalnega prispevka

Preverili smo tudi stroške katerih komunalnih omrežij oziroma objektov in naprav slovenske občine vključujejo v komunalni prispevek. Stroški izgradnje vodovodnega, kanalizacijskega in cestnega omrežja so pri vseh občinah vključeni v komunalni prispevek, pri vklju-

čevanju ostalih komunalnih omrežij v strukturo vrednosti komunalnega prispevka pa je stanje zelo različno. Tako opažamo, da nekatere občine s komunalnim prispevkom zaračunavajo tudi npr. stroške gradnje telefonskega, kabelskega (kabelska televizija) in električnega omrežja, stroške gradnje parkirnih mest, izvedbe javne razsvetljave ter urejanja zelenih in rekreacijskih površin ter tudi čistilnih naprav.

■ način določanja vrednosti povprečnin

Občine problem določanja izhodiščne vrednosti povprečnine rešujejo na različne načine. Večina jih izhodiščno vrednost povprečnine določa na podlagi bilance stroškov opremljanja zemljišč v občini v zadnjem letu ali daljšem časovnem obdobju, ki jih preračunajo na m² opremljenih zemljišč. Nekaj pa je tudi občin, ki izhodiščno vrednost povprečnine določajo na podlagi primerjave stroškov opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo s sosednjimi občinami.

■ razpoložljivost podatkov o vrednosti obstoječe komunalne infrastrukture

Glede vrednosti obstoječe komunalne infrastrukture pa ugotavljamo, da slovenske občine v večji meri razpolagajo s podatki o fizičnem obsegu in tehničnih karakteristikah posameznih vrst komunalne infrastrukture, majhno število občin pa tudi s podatki o vrednosti obstoječe komunalne infrastrukture. S podatki o fizičnem obsegu in tehničnih karakteristikah razpolagajo predvsem izvajalci lokalnih gospodarskih javnih služb.

■ obseg letnih sredstev zbranih s komunalnim prispevkom

Slovenske občine s komunalnim prispevkom letno zberejo približno 9 milijard SIT (v letu 2003 približno 11 milijard SIT), vendar pa obseg sredstev, ki jih posamezne občine v posa-

Tabela 1:

Število metrov kanalizacijskega omrežja, ki bi jih bilo možno zgraditi, glede na višino letno zbranih sredstev s komunalnim prispevkom in glede na delež teh sredstev, ki se jih nameni za gradnjo kanalizacijskega omrežja (npr. če občina s komunalnim prispevkom letno zbere 100 milijonov SIT in 40% teh sredstev nameni za gradnjo kanalizacije, lahko zgradi približno kilometer kanalizacijskega omrežja)

| Število metrov kanalizacijskega omrežja, ki se ga lahko letno zgradi, glede na višino sredstev zbranih s komunalnim prispevkom in odstotni delež le-teh namenjenih izvedbi kanalizacije predpostavka: | | | | | | |
|---|---------------|---|------|------|-------|-------|
| Predpostavka: cena izvedbe dolžinskega metra kanalizacije 40.000 SIT | | Delež sredstev, zbranih s komunalnim prispevkom, ki se nameni za gradnjo kanalizacije [%] | | | | |
| | | 10 | 20 | 30 | 40 | 50 |
| Višina sredstev zbranih s komunalnim prispevkom | 10,000,000 | 25 | 50 | 75 | 100 | 125 |
| | 50,000,000 | 125 | 250 | 375 | 500 | 625 |
| | 100,000,000 | 250 | 500 | 750 | 1000 | 1250 |
| | 500,000,000 | 1250 | 2500 | 3750 | 5000 | 6250 |
| | 1,000,000,000 | 2500 | 5000 | 7500 | 10000 | 12500 |

mezni letih zberejo s komunalnim prispevkom, zelo niha, kar občinam, ki bi želele podrobneje načrtovati vlaganje sredstev v gradnjo komunalne infrastrukture, povzroča težave predvsem na področju realizacije predvidenih prihodkov v finančni konstrukciji načrtovane investicije. Tako je mogoče ugotoviti, da medtem ko je ena izmed večjih slovenskih občin s komunalnim prispevkom v letu 2000 zbrala približno 100 milijonov SIT, pa je bilo tega denarja v letu 2003 kar trikrat več in obratno. Nekatere izmed slovenskih občin s komunalnim prispevkom letno zberejo tudi preko milijarde SIT, kar bi ob ocenjeni ceni izvedbe dolžinskega metra kanalizacije približno 40000 SIT in predpostavki, da se 30% sredstev, zbranih s komunalnim prispevkom, nameni gradnji kanalizacijskega omrežja pomenilo, da občina samo iz tega vira lahko letno izgradi približno 7.5 kilometrov (tabela 1) kanalizacijskega omrežja za opremljanje zemljišč za gradnjo, pri tem pa ji ostajajo na razpolago seveda še ostali viri za financiranje komunalne infrastrukture kot so občinski proračun, državne pomoči, sredstva EU, taksa za obremenjevanje voda. Ob tem velja tudi opozoriti, da so v obsegu priključnin pogosto vsebovane dajatve, ki po svoji pravni naravi nimajo zadostne podlage v Zakonu o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993) in Zakonu o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/1993), ki sta v preambulah zadevnih odlokov največkrat navedena.

3. Izpostavljeni problemi in predlogi njihovih rešitev

Na podlagi ugotovljenih dejstev iz analize sprememb normativne ureditve in stanja pri pripravi programov opremljanja ter odmere komunalnega prispevka naj Uredba o vsebini programa opremljanja in Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka predvidita rešitve, ki bodo občinam omogočale transparenten izračun komunalnega prispevka za posameznega zavezanca na podlagi realnih stroškov opremljanja zemljišč za gradnjo in ne povprečnih stroškov na območju celotne občine. Tako finančno in rokovo natančnejši program opremljanja zemljišč za gradnjo kot tudi komunalni prispevek, odmerjen na podlagi realnih stroškov opremljanja na določenem območju, bosta po pričakovanih sprožila tudi ustrezno temeljitejšo presojo dejanskih možnosti lokalne skupnosti glede zagotavljanja opremljenosti zemljišč za gradnjo, kar bo v možni posledici sprožilo nujne procese omejevanja razpršene gradnje usmerjanja ter nove poselitve v proste in nezadostno izkoriščene površine v že obstoječih naseljih.

■ vsebina programa opremljanja

Glede na izhodišči, da se komunalni prispevek lahko določi le na podlagi sprejetega programa opremljanja in da občine, čeprav naj bi to praviloma storile, niso izdelovale programov opremljanja, je za območja, ki se urejajo oziroma se bodo urejala s prostorskim redom občine, nujno določiti racionalni obseg potrebnih vsebin, ki jih mora vsebovati program opremljanja, hkrati pa občinam v čim večji meri pomagati pri pripravi ocen vre-

dnosti obstoječe komunalne infrastrukture. Glede na ugotovljeno dejstvo, da občine bolj ali manj razpolagajo le s podatki o fizičnem obsegu komunalne infrastrukture, je treba povezati podatke o fizičnem obsegu s podatki o vrednosti obstoječe komunalne infrastrukture.

■ stroški opremljanja zemljišč za gradnjo

Stroški opremljanja zemljišč so predvsem posledica objektivnih okoliščin na območju opremljanja, ki vplivajo na gradnjo komunalne infrastrukture, tehničnih karakteristik komunalnih vodov in seveda tudi razmer na trgu. Stroški opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo, ki se porazdelijo med zavezance torej ne smejo ostati nekaj, o čemer bi se določilo na podlagi primerjave s sosednjimi občinami ali na podlagi stroškov opremljanja na območju celotne občine, saj so gradbene razmere v okviru administrativno določenih mej občin lahko zelo različne.

■ porazdelitev stroškov opremljanja med zavezance - izračun komunalnega prispevka

Predvsem zaradi izvedljivosti oziroma razpoložljivosti podatkov je v tem trenutku možno zavezancem za plačilo komunalnega prispevka le-tega odmeriti predvsem na podlagi podatka o velikosti zemljiške parcele in uporabne površine predvidenega objekta. Z upoštevanjem velikosti zemljiške parcele v metodi izračuna komunalnega prispevka se omeji neracionalna gradnja na velikih parcelah, upoštevanje uporabne površine pa je trenutno edini izvedljivi približek priključne moči objekta in omogoča zaračunavanje komunalnega prispevka tudi ob nadzidavah. Zato gre sedanjí sistem dopolniti v smislu, da se stroški opremljanja zemljišč s posamezno vrsto infrastrukture (vodovod, kanalizacija, cesta) na posameznem območju v izbranem razmerju (če občina ne določi drugače, se uporabi razrez 50%/50%) razdelijo na skupno površino vseh zemljiških parcel, ki se jih opremlja s komunalno infrastrukturo, in skupno površino bruto uporabnih površin, ki se jih določi na podlagi pregleda stanja in ocene predvidenih bruto uporabnih površin na podlagi podatkov o zemljiških parcelah in dovoljeni stopnji izrabe zemljišč iz prostorskega akta. Tako določeni ceni za kvadratni meter na zemljiško parcelo C_{PI} in ceni za kvadratni meter uporabne površine C_{UI} se za izračun komunalnega prispevka za posamezno vrsto infrastrukture KPI uporabita na naslednji način:

$$KP_i = APARCELA \times C_{PI} + KDEJAVNOST \times AUPORABNA \times C_{UI}$$

kjer je:

| | | |
|------------------------|-----|--|
| A_{PARCELA} | ... | površina gradbene/zemljiške parcele predvidenega objekta; |
| A_{UPORABNA} | ... | bruto uporabna površina predvidenega objekta; |
| C_{PI} | ... | cena na m ² zemljiške parcele za posamezno vrsto komunalne infrastrukture na območju opremljanja; |
| C_{UI} | ... | cena na m ² bruto uporabne površine za posamezno vrsto komunalne infrastrukture na območju opremljanja; |
| $K_{\text{DEJAVNOST}}$ | ... | korekcijski faktor glede na pretežni namen uporabe predvidenega objekta. |

Komunalni prispevek se glede na predvideno stopnjo opremljenosti zemljišča odmeri kot vsota stroškov opremljanja za posamezne vrste infrastrukture:

$$KP = \sum KP_i$$

Zaključek

Glede na prikazana izhodišča in sistemske zahteve gre preobrazbo obstoječe ureditve usmeriti predvsem v čim večjo operacionalizacijo programov opremljanja zemljišč za gradnjo, predvsem njihovo praktično izvedljivost ter premik s tehnično formalnega težišča v smeri dejanske preveritve finančnih in rokovnih zahtev ter možnosti občine, da v praksi zagotovi njihovo izvedbo. Občinam je tudi ponujena možnost bistveno večjega angažiranja zasebnih sredstev v vlaganja v infrastrukturna omrežja in objekte, hkrati pa naložena potreba po zagotavljanju osnovne infrastrukture, ki se ne izvaja kot lokalna gospodarska javna služba ampak bo takšno zagotavljanje potrebno opredeliti že v okviru sektorskih razvojnih dokumentov oziroma z ustreznimi pogodbami o opremljanju. Bistveno se povečuje tudi potreba po pravnem zavarovanju zavezanca za plačilo komunalnega prispevka, k temu cilju lahko občutno prispeva preprost in transparenten način izračuna preteklih vlaganj ter pravica sklenitve pogodbe o zagotavljanju priključitve v primerih, da se komunalni prispevek zaračuna tudi za komunalno infrastrukturo v gradnji oziroma je taka gradnja predvidena v že določenih rokih. Način izračuna obremenitve na zavezanca pa se korigira na način, ki bistveno večji meri upošteva tudi dejansko obremenitev, ki jo investitor z nameravano gradnjo povzroča.

S temi sistemskimi spremembami je pričakovati, da bo urejanje prostora in komunalno opremljanje posameznih območij bistveno bolj integrirano, hkrati pa bo sistem lažje reagiral na vse ostrejšše zahteve, ki jih zlasti na področju varstva okolja prinašajo evropski predpisi.

Jože Dekleva

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Izhodišča za pripravo Programa ukrepov urbane zemljiške politike

1. Uvod

V prispevku bomo na kratko predstavili izhodišča in usmeritve dokumenta »Programa ukrepov urbane zemljiške politike«, ki naj bi ga sprejela Vlada RS in z njim začrtala nadaljnje aktivnosti Ministrstva za okolje, prostor in energijo in drugih pristojnih ministrstev na področju urbane zemljiške politike. Program izhaja iz analize stanja, upošteva cilje, ki so eksplicitno določeni v nacionalnih strategijah in se zaključuje s predlogom ukrepov in projektov. Z ukrepom definiramo aktivnosti, ki naj bi postale trajne, s projektom pa definiramo aktivnosti, ki so usmerjene v uresničitev ožje opredeljenega cilja.

Cilje zemljiške politike lahko strnemo v tri skupine in sicer:

- podpirati uresničevanje strateških in izvedbenih aktov urejanja prostora in preko tega zagotavljati pogoje za uresničevanje ciljev gospodarskega in socialnega razvoja,
- vplivati na cene zemljišč in na »pravično« delitev prirastka vrednosti zemljišča med lastniki zemljišč in javnim sektorjem in
- zagotavljati enakopravnost lastnikov in dostop do zemljišč tudi dohodkovno šibkejšim skupinam.

Najtežje vprašanje zemljiške politike je skrito v navidezno lahko rešljivem vprašanju »pravične« delitve prirastka vrednosti zemljišč med javnim sektorjem in lastnikom zemljišča oz. developerjem. Tudi o tem vprašanju obstajajo razprave, ki trdijo, da je javni sektor upravičen do 100% prirastka vrednosti (npr. znameniti ameriški ekonomist iz 19. stoletja Henry George) do razprav, ki trdijo, da je prirastek vrednosti v celoti nagrada za podjetniški rizik (končno vrednosti zemljišč rastejo pa tudi padajo torej lahko govorimo o pozitivnem in negativnem prirastku). Za nekatere so nakupi zemljišč v pričakovanju porasta njihove vrednosti le ena od oblik svobodnega delovanja gospodarskih subjektov v tržnem gospodarstvu. Končno, ali niso vse tržne

transakcije povezane z določenimi špekulacijami in zakaj bi odklanjali samo zemljiške špekulacije, če ostale sprejemamo? Za druge zemljišče ni samo gospodarska dobrina, v katero se lahko naloži premoženje (kot to počno zavarovalnice, pokojninski skladi, developerji in gradbeniki ter državljani, ki tako zmanjšujejo tveganja povezana s staranjem), ampak je tudi oz. predvsem družbena kategorija, ki mora biti dostopno vsem uporabnikom v različne namene. Vsaka družba mora torej posebej, glede na svoje kulturno, socialno in gospodarsko okolje, definirati pojem »zemljiške špekulacije«, če se želi dogovoriti kako bo »pravično« razdelila prirastek vrednosti urbanega zemljišča med javno in zasebno sfero.

Z namenom, da bi lažje razumeli visoko stopnjo konfliktnosti »pravične« delitve prirastka vrednosti, lahko navedemo grobo oceno, da v Sloveniji znaša prirastek vrednosti zemljišč, do katerega pride ob spremembi kmetijskega zemljišča v zazidljivo, približno 41,2 milijardi SIT letno.¹

Raba zemljišč v tržnem gospodarstvu je tako rezultat planskih opredelitev kot tržnih transakcij. Za razliko od nekaterih drugih trgov, so za trg zemljišč značilne številna neravnovesja (*market failures*). Mestna zemljišča so omejena, ponudba se na povečano povpraševanje odzove z značilno večletno zamudo, možnosti za vstop na posamezen trg so lahko podvržene posebnim oblikam diskriminacije, pogosto nekaj lastnikov (državnih ali zasebnih) razpolaga s takimi količinami zemljišč, da lahko dosega monopolno ceno, dostop do zemljišč je potrebno iz socialnih razlogov zagotoviti tudi tistim skupinam prebivalstva, ki tega same ne zmorejo (npr. nepridobitna stanovanja) in končno - trg mestnih zemljišč je prostorsko segmentiran in zato kupci in prodajalci težko pridobijo objektivne informacije o tržni vrednosti posamezne lokacije. Vse to zahteva instrumente regulacije trga (upravne in ekonomske), ki državi omogočajo, da preprečuje monopole, s povečano ponudbo preprečuje previsoke cene, zagotavlja

¹ Ocena letnega prirastka vrednosti zemljišč temelji na naslednjih predpostavkah: letni porast posejelih površin v Sloveniji znaša 320 ha, povprečna cena kmetijskega zemljišča za leto 2003 je 2.290 SIT/kvm, povprečna cena neopremljenega zazidljivega zemljišča za leto 2003 je 15.183 SIT/kvm.

zemljišča na različnih lokacijah za različne družbene sloje in zajema del mestne rente. V tržnih gospodarstvih so instrumenti regulacije trga tisti, ki omogočajo javnemu sektorju uresničevanje javnih projektov. Vendar tudi za državne intervencije na trgu zemljišč velja, da lahko privedejo do različnih izkrivljanj, ki jih je včasih zelo težko odpraviti, ker jih povzročajo določene interesne skupine, ki obvladujejo državni aparat (*government failures*). Iz bližnje preteklosti poznamo deformacije, ki so nastale zaradi administrativne alokacije zemljišč ob vzporednem delovanju neformalnega trga zemljišč, in sicer: rastoči gradient gostote prebivalstva z oddaljevanjem od središča mesta in številne ekstenzivne proizvodne in skladiščne dejavnosti v mestnem središču. Tak vzorec rabe tal ima za posledico neučinkovito rabo energije, neracionalna omrežja komunalne infrastrukture in omrežja javnega prevoza ter številne posledice na kvaliteto okolja. Danes pa v prostoru že zaznavamo tudi deformacije, ki jih povzroča delovanje trga brez ustreznih regulatornih okvirjev.

V nadaljevanju bomo na kratko predstavili oceno stanja in predloge ukrepov, ki jih bomo vključili v že omenjeni »Program ukrepov urbane zemljiške politike«.

2. Analiza stanja

Ponudba zemljišč

Ločevati moramo med »potencialno« ponudbo zazidljivih zemljišč in »dejansko«. Potencialno so zazidljiva vsa zemljišča, ki so kot taka opredeljena v prostorskih aktih. Na osnovi razpoložljivih podatkov lahko zaključimo, da so rezervirane v povprečju velike površine za razvoj poselitve. Vendar pa je, kljub temu, dejanska ponudba zemljišč nezadostna za normalno delovanje trga. Predvsem je občutno pomanjkanje zadovoljivo velikih in zaokroženih zemljiških kompleksov, ki imajo možnost enostavnega povezovanja na že zgrajene primarne komunalne vode. Vzrokov je seveda več: nerazčiščena lastninska razmerja (npr. nezaključeni postopki dedovanja denacionaliziranega premoženja, zaostanki pri vpisu v zemljiško knjigo), nezaključena privatizacija družbene lastnine, nerealna pričakovanja novih lastnikov zemljišč, ki pričakujejo nadaljnjo rast cen zemljišč, prostorski akti iz preteklega režima, ki se ne ozirajo na tržno vrednost zemljišč, tog sistem varovanja kmetijskih zemljišč, ki ga sicer na poselitvenem območju novi Zakon o urejanju prostora odpravlja, vendar v praksi še ni, zaživel in drugi. Skratka, dejanska ponudba je zelo skromna in cene primerno visoke.

Zazidana (ZSZ) in nezazidana stavbna zemljišča (NSZ) v nekaterih občinah v m²

| Občina | ZSZ + NSZ | NSZ | % |
|--------------------|------------|------------|----|
| Ajdovščina | 11,960.000 | 4,393.564 | 37 |
| Celje | 24,766.366 | 9,433.273 | 38 |
| Domžale | 14,901.000 | 5,545.086 | 37 |
| Koper | 71,500.000 | 43,843.456 | 61 |
| Kranj | 22,800.000 | 8,484.208 | 37 |
| Maribor | 42,130.000 | 14,808.928 | 35 |
| Murska Sobota | 11,260.000 | 4,399.345 | 39 |
| Ormož | 18,335.952 | 7,506.027 | 40 |
| Postojna | 10,860.000 | 4,949.713 | 45 |
| Slovenska Bistrica | 20,705.700 | 6,384.902 | 31 |
| Slovenske Konjice | 9,227.993 | 3,042.639 | 33 |
| Velenje | 13,670.100 | 5,882.775 | 43 |
| Vipava | 7,500.000 | 4,318.511 | 57 |

Vir: Neuradne ocene GURS

Iz tabele je razvidno, da nezazidana stavbna zemljišč v povprečju predstavljajo od 30 do 60 odstotkov površin, ki so poseljene in v veljavnih planskih aktih predvidene za razvoj poselitve. »Potencialna ponudba zemljišč« po občinah je zadovoljiva, toda kljub temu izredno visoke cene zemljišč, kot bomo ugotovili v naslednjem poglavju, kažejo na dejstvo, da je zelo malo zemljišč dostopnih potencialnim investitorjem.

Cene zemljišč po regijah in v primerjavi z evropskimi mesti

O gibanju cen zemljišč ne razpolagamo z daljšimi časovnimi serijami, ker se komaj uvajajo sistemi, ki bodo ugotavljali tržno vrednost nepremičnin.²

Povprečne cene zemljišč za m² v SIT za leto 2003 po statističnih regijah in indeks

| | | |
|-----------------------|-------|-----|
| Osrednjeslovenska | 21290 | 140 |
| Gorenjska | 15251 | 100 |
| Obalno-kraška | 12807 | 84 |
| Zasavska | 7860 | 52 |
| Spodnjeposavska | 6064 | 40 |
| Podravska | 5965 | 39 |
| Goriška | 5820 | 38 |
| Koroška | 5427 | 36 |
| Jugovzhodna Slovenija | 5364 | 35 |
| Notranjsko-kraška | 5189 | 34 |
| Savinjska | 3022 | 20 |
| Pomurska | 2840 | 19 |
| Slovenija | 15183 | 100 |

² Vsi navedeni podatki o povprečnih cenah so povzeti iz zaključnega poročila raziskovalne naloge CRP »Mednarodna primerjalna analiza cen«, doc. dr. Maruška #Subic-Kovač, Inštitut za komunalno gospodarstvo pri Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo, Univerza Ljubljana, 2003

Na osnovi zgoraj navedenih podatkov lahko ugotovimo, da povprečne cene neopremljenih zazidljivih zemljišč močno odstopajo od povprečja Slovenije v Osrednjeslovenski, Gorenjski in Obalno-kraški regiji. Cene zemljišč so najnižje v Pomurju in Savinjski regiji. V preostalih statističnih regijah pa cene zemljišč dosegajo od 34 do 52 indeksnih točk republiškega povprečja, ki znaša 15.183 SIT na m².

V nadaljevanju prikazujemo rezultate primerjav povprečnih cen zemljišč med Ljubljano in nekaterimi evropskimi mesti.

| Povprečne cene za m ² zemljišča v nekaterih mestih EU za leto 2003 v EUR | |
|---|------------|
| 1. Dunaj | 380 |
| 2. Lizbona | 360 |
| 3. Madrid | 360 |
| 4. Koeln | 326 |
| 5. Atene | 320 |
| 6. Aachen | 298 |
| 7. Bonn | 292 |
| 8. Budimpešta | 268 |
| 9. Zagreb | 250 |
| 10. Ljubljana | 231 |
| 11. Leverkusen | 221 |
| 12. Reka | 200 |
| 13. Bratislava | 160 |
| 14. Gradec | 130 |
| 15. Praga | 100 |
| 16. Celovec | 100 |

V povprečju so cene zemljišč v Ljubljani višje od regionalnih središč v soseščini (npr. Celovec, Gradec) in višje od nekaterih glavnih mest držav v tranziciji (npr. Bratislava) ter nižje od povprečnih cen v mestih evropskega pomena (npr. Dunaj, Madrid, Koeln, Bonn itd.). Lahko torej zaključimo, da cene zemljišč v glavnem mestu Sloveniji praviloma niso konkurenčne s cenami v regijah, s katerimi bo Slovenija tekmovala za gospodarsko zanimive projekte. Povprečne cene zemljišč v Ljubljani so višje od Celovca, Prage, Gradca, Bratislave in Reke.

Učinkovitost veljavnih ekonomskih instrumentov zemljiške politike

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Slovenija je ena od redkih držav v tranziciji, ki še ni uvedla davka na nepremičnine. Davek na nepremičnine ima kot vsi davki predvsem fiskalno funkcijo, vendar je pod določenimi pogoji

lahko tudi instrument zemljiške politike. Danes občine razpolagajo z dvema ekonomskima instrumentoma (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalnim prispevkom), ki bi pod določenimi pogoji lahko tudi uravnavala prostorske odločitve investorjev v smeri bolj zgoščenega razvoja poselitve oziroma k zmanjšanju razpršene poselitve, ki zaradi visokih stroškov komunalnega opremljanja predstavlja veliko breme za javne vire.

Iz razpoložljivih podatkov³ je razvidno, da nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ) za fizične osebe preračunan na prebivalca predstavlja v Sloveniji v povprečju 1.888 SIT leta 2001. NUSZ za pravne osebe, preračunan na prebivalca, znaša 6.621 SIT leta 2001. Značilna so zelo velika odstopanja med regijami, ki bi bila še večja, če bi predstavili iste podatke po občinah. Ker naj bi NUSZ predstavljal predvsem nadomestilo glede na opremljenost zemljišč z infrastrukturo, bi upravičeno pričakovali regionalne razpone, ki ustrezajo stopnji razvitosti posamezne regije (pod predpostavko, da so razvitejše regije bolje opremljene z infrastrukturo od manj razvitih regij). Vendar podatki močno odstopajo od naše predpostavke. Tako za fizične osebe največ NUSZ zberejo v Zasavju in je najbogatejša Osrednjeslovenska regija šele na četrtem mestu. Pri NUSZ za pravne osebe pa je najbogatejša regija še nižje, kar je seveda v nasprotju s pričakovanji.

Na osnovi navedenega lahko zaključimo, da je NUSZ predvsem pomemben proračunski vir (na leto se v Sloveniji z NUSZ zbere približno 30 milijard SIT) in ni nikoli zaživel kot ekonomski instrument usmerjanja poselitve.

Komunalni prispevek

Pri odmerjanju komunalnega prispevka so razlike med regijami oz. občinami še večje kot pri NUSZ. Razlike med občinami v odmerah komunalnih prispevkov so od 600 do 12.000 SIT na kvadratni meter parcele za iste vrste objekta na enako veliki gradbeni parceli. Glede na razpon v odmerjenih stroških komunalnega opremljanja je jasno, da nikakor ne odražajo razlik v gradbenih stroških oz. stopnje opremljenosti s komunalno infrastrukturo, kot bi pričakovali glede na definicijo komunalnega prispevka, ampak prej odražajo sposobnost posamezne občine, da s komunalnim prispevkom poveča javno finančne prihodke.

Na osnovi pregleda velike večine občinskih odlokov o komunalnem prispevku ugotavljamo, da za dobršen del določb v odlokih ni ustrezne zakonske podlage. Na vzorcu 102-ih občin smo ugotovili, da 25% občin nima odlokov, 40% občin ni nikoli sprejelo programa opremljanja in 30% občin ureja s programi opremljanja samo od 1 do 5% poselitvenih površin. Odmerjanje komunalnih prispevkov na osnovi programov opremljanja je torej izjema in ne pravilo, kot bi lahko pričakovali na osnovi veljavne pravne ureditve.

³ Ministrstvo za finance: podatki o odmerah NUSZ

Komunalni prispevek je lahko pomemben ekonomski instrument prostorske politike zgoščevanja, kar pa danes ni. Na primer, če gradite v Ljubljani na strnjemem območju je komunalni prispevek za standardni stanovanjski objekt (enodružinska hiša na povprečni gradbeni parceli) 9,000.000 SIT in 2,500.000 SIT v razpršeni poselitvi, v Celju enak objekt 6,000.000 SIT in 1,000.000 SIT izven območja, ki se ureja s programom opremljanja in v Kranju 7,000.000 SIT in 3,000.000 SIT v razpršeni poselitvi oz. izven območja, ki se ureja s programom opremljanja. Če bi bil komunalni prispevek v funkciji deklarirane prostorske politike in v funkciji dejanskih stroškov gradnje linijskih objektov infrastrukture, bi z oddaljevanjem od primarnih vodov torej v razpršeni poselitvi komunalni prispevek moral rasti in ne padati. Investitorji soočeni z realnimi stroški komunalnega opremljanja bi se verjetno odločili za sprejemljivejšo lokacijo. Z navedeno politiko odmere komunalnih prispevkov so nagrajeni investitorji, ki se odločijo za lokacijo izven strnjene poselitve, ker za nižjo ceno pridobijo zemljišče in plačajo tudi nižji komunalni prispevek. Z negativnimi eksternimi stroški svoje odločitve pa bremenijo druge davkoplačevalce.

Občine so v letu 2003 s komunalnimi prispevki zbrale približno 11 milijard SIT⁴. Na osnovi drugih virov (anketa MOPE) sklepamo, da občine komunalnih prispevkov ne uporabljajo namenjsko tj. izključno za naložbe v komunalno infrastrukturo, kar je v nasprotju s pravnim pomenom prispevka in jih torej de facto spreminjajo v splošni proračunski vir, za kar pa nimajo pravne podlage.

Kaj bi se lahko naredilo z zbranimi komunalnimi prispevki?

Večja ponudba zazidljivih zemljišč bi lahko doprinesla k umirjanju nadaljnje rasti cen zemljišč. Vendar pri tem ne mislimo na že opredeljeno »potencialno ponudbo«, ampak na dejansko ponudbo opremljenih zemljišč. Slednje zahteva bistvene spremembe v obstoječem načinu prostorskega in infrastrukturnega načrtovanja ter aktivnejšo vlogo javnega sektorja pri pridobivanju in opremljanju zemljišč.

Letno se v Sloveniji, na oceni preteklega trenda, poseli 320 ha zemljišč. Pod predpostavko, da bi se navedeno območje poselilo v enakem razmerju z visoko, srednjo in nizko gostoto⁵, bi za

osnovno komunalno opremo, in sicer sekundarne vode⁶, letno porabili 13,5 milijard SIT⁷. To ne odstopa bistveno od sredstev, ki so jih v letu 2003 zbrale občine, in sicer 11 milijard SIT⁸.

Iz navedenega je razvidno, da je za povečanje ponudbe komunalno opremljenih zemljišč potrebno predvsem poskrbeti, da se bodo sredstva zbrana s komunalnim prispevki uporabila za razvoj komunalne infrastrukture, kar bi zadoščalo za opremljanje zemljišč s sekundarnimi infrastrukturnimi vodi približno v obsegu, ki se letno poseli.

Ocene zemljiške politike Slovenije s strani mednarodnih svetovalnih institucij

Oceno stanja bomo zaključili z ugotovitvami inštituta FIAS⁹, ki je po naročilu Ministrstva za finance preučil vzroke za majhen obseg neposrednih tujih investicij (v nadaljevanju NTI) v Sloveniji. Te ugotovitve so pomembne, ker ocenjujejo razmere z zunanje perspektive in ker končno ovire za NTI v enaki meri veljajo tudi za domače naložbe. Ugotovitve lahko strnemo v naslednje točke:

- med različnimi ovirami, ki vplivajo na obseg NTI, so na najpomembnejše mesto postavili nerešena vprašanja na področju zemljišč in neracionalen postopek prostorskega nadzora,
- ker so nezazidana stavbna zemljišča praviloma neobdavčena (Slovenija še ni uveljavila davka na nepremičnine), lastniki niso zainteresirani za prodajo zemljišč oz. za njihovo aktiviranje, kar zmanjšuje ponudbo zemljišč,
- zaradi neažurnih evidenc in še nezaključenega procesa denacionalizacije, so transakcije z zemljišči rizične in zamudne,
- rigidna politika varstva kmetijskih zemljišč zahteva dolgotrajne postopke pri spreminjanju kmetijskih zemljišč v stavbna in
- skromna ponudba zazidljivih opremljenih zemljišč je povzročila skokovito rast cen zemljišč, kar zmanjšuje mednarodno konkurenčnost Slovenije s primerljivimi regijami.

Skupina tujih strokovnjakov je v zaključnem poročilu¹⁰ projekta Phare o možnostih razvoja poslovnih con v Sloveniji, ki ga je naročilo Ministrstvo za gospodarstvo, opozorila na naslednje probleme:

- glavna ovira za večji obseg tujih neposrednih investicij je birokratski pristop k načrtovanju

⁴ Po evidencah Službe za lokalno samoupravo v Ministrstvu za finance

⁵ Za visoko gostoto smo predpostavili parcelo velikosti 400 m², za srednjo 800 m² in nizko 1200 m².

⁶ Za osnovno komunalno infrastrukturo upoštevamo: cesto, vodovod in kanalizacijo.

⁷ Dolžina posameznega voda je izračunana iz kvadratnega korena velikost parcele pomnožen s faktorjem, ki za visoko gostoto znaša 0,7 za srednjo gostoto 1 in za nizko gostoto 1,5. Upoštevali smo naslednje enotne stroške na 1m: vodovod 30.000 SIT, kanalizacija 35.000 SIT in cesta 50.000 SIT.

⁸ Ocena Urada za lokalno samoupravo pri Ministrstvu za finance.

⁹ Foreign Investment Advisory Service (FIAS), Slovenia: Administrative Barriers to Investment, april 2000.

¹⁰ »Strategic possibilities for the development of Business Zones in Slovenia«, Phare, 2002

- neažurna evidenca lastninskih pravic na zemljiščih in visoke cene zemljišč (cene zazidljiva zemljišča v Ljubljani so po njihovi oceni od dva do trikrat višje od primerljivih mest v regiji Alpe-Jadran).

V že navedenem poročilu priporočajo naslednje ukrepe na področju zemljiške politike:

- povečati skladnost zemljiških politik različnih sektorjev, vzpostaviti regionalno planiranje, poenostaviti izvedbeno načrtovanje in povečati nadzor nad zakonitostjo,
- z davki destimulirati špekulativne nakupe zemljišč na mestnem robu,
- z davčnimi instrumenti (npr. z davkom na nepremičnine) vzpodbujati pozidavo komunalno opremljenih nezazidanih zemljišč v naseljih,
- povečati ponudbo zemljišč za neprofitno stanovanjsko gradnjo (nujna je manj toga politika varovanja kmetijskih zemljišč in državne podpore za pridobivanje in opremljanje zemljišč npr. ustanovitev Državnega zemljiškega sklada),
- podpirati javno-zasebno partnerstvo pri komasaciji kmetijskih zemljišč v stavbna s ciljem, da se povečajo gostote in prilagodijo kmetijske parcelacij potrebam samograditeljev,
- pripraviti posebno zakonodajo za prenovu mest,
- zmanjšati transakcijske stroške s posodobitvijo in večjo ažurnostjo zemljiške knjige.

3. Predlogi ukrepov

V »Programu ukrepov urbane zemljiške politike« bomo podrobneje opredelili ukrepe in projekte, ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo.

Finančni sklad

V skladu z določili 12. člena Zakona o urejanju prostora se pri Stanovanjskem skladu RS oblikuje finančni sklad, ki bo zagotavljal dolgoročne vire za pridobivanje in predvsem opremljanje zemljišč s primarno infrastrukturo. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo predlaga, da prihodki od davka na nepremičnine pripadajo občinskim proračunom, vendar se 15% od skupnih prihodkov združuje na računu Stanovanjskega sklada za vodenje aktivne zemljiške politike države, in sicer za finančno pomoč občinam. Opozoriti moramo, da navedenega predloga Državni zbor še ni odobral. Pospešiti je potrebno tudi pripravo zakona o hipotekarnem bančništvu, ki bo med drugim omogočal ugodno in dolgoročno financiranje komunalne infrastrukture s komunalnimi hipotekarnimi obveznicami.

Davčni instrumenti

Davek na nepremični bo omogočal, da občine, glede na razmere na lokalnih trgih zemljišč, samostojno določijo davčno stopnjo (znotraj zakonsko določenega intervala) za vsa zazidljiva

zemljišča v poselitvenih območjih in tako z davčno obremenitvijo povečujejo ponudbo zazidljivih zemljišč. Do sprejema novega prostorskega reda občine se za zemljišče v poselitvenem območju štejejo tista zemljišča, ki so v veljavnih prostorskih aktih opredeljena kot nezazidana stavbna zemljišča, s tem zagotavljamo kontinuiteto z ukrepi, ki so jih občine lahko dosegle z obremenitvijo nezazidanih stavbnih zemljišč z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča na osnovi Zakona o graditvi objektov.

Občina bo v predvidenem zakonu o davku na nepremičnine razpolagala še z drugimi davčnimi instrumenti za vzpodbujanje ponudbe zemljišč, in sicer nepozidana zemljišča za gradnjo, ki so z izvedbenimi prostorskimi aktom določena kot zemljišča za gradnjo, se lahko obremenijo s trikratno davčno stopnjo.

Pričakujemo, da bo davek na nepremičnine, poleg povečanja stroškov lastnikov za zadrževanje nepozidanih zemljišč, vplival tudi na razvoj ekonomsko bolj učinkovitega vzorca rabe tal, s katerimi bi zmanjšali naložbe v infrastrukturo, javni promet in zmanjšali obremenitve okolja.

Komunalni prispevki

Posredno s komunalnim prispevkom želimo doseči z vidika zemljiške politike dvojje temeljnih ciljev: (1) Destimulirati razpršene oblike razvoja poselitve, ki ne dopuščajo ekonomičnega in učinkovitega razvoja komunalnih omrežij in (2) Z odmero, dela ali celotnega komunalnega prispevka, ob zaključitvi komunalnega opremljanja in ne tik pred izdajo gradbenega dovoljenja lahko, v pogojih konkurenčnih cen nepremičnin, dosežemo povečan pritisk na višino cen neopremljenih zemljišč in porast ponudbe opremljenih zemljišč zaradi dodatne obremenitve lastnikov, ki zadržujejo nepozidana opremljena zemljišča. Istočasno bi tako tudi dosegli, da se občinam hitreje vračajo sredstva, ki jih vlagajo v komunalno opremljanje zemljišč.

Izračun in odmera komunalnega prispevka bosta temeljila na naslednjih načelih¹¹:

- Prispevek mora odražati dejanske cene razvoja infrastrukturnega omrežja. V primeru, da ne razpolagamo z relevantnimi lokalnimi cenami, se uporabijo normirane oz. cene s primerljivega območja.
- Prispevek se obračuna tako za sorazmerni del razpoložljive zmogljivosti v obstoječih vodih kot za sorazmerni del zmogljivosti v predvidenih naložbah.
- Komunalni prispevek ne more vključevati tistega dela stroška, ki se ga je financiralo z nepovratnimi sredstvi npr. državnimi pomočmi ali donacijami in ne more vključevati odplačila kreditov, ki se odplačujejo npr. z obveznicami ali z viri iz predvidenega davka na nepremičnine.

¹¹ Načela so povzeto po Final Impact Fee Study: Wastewater, Water, and Roads, Fayetteville, Arkansas, Duncan Associates, April, 2002 in so skladna z izhodišči iz »A Practitioner's Guide to Development Impact Fees«, J.C.Nicholas, A.C.Nelson, J.C.Juergensmeyer, American Planning Association.

- V nobenem primeru višina komunalnega prispevka ne sme presežati stroška, ki ga predstavlja razvoj infrastrukture za potrebe konkretnega investitorja.
- V nobenem primeru se ne sme del prispevka uporabljati za odpravljanje pomanjkljivosti na obstoječem omrežju ali celo za vzdrževanje.
- Komunalni prispevki se obvezno vodijo v posebnih proračunskih skladih in na osnovi občinske odločitve se lahko vodijo in uporabljajo samo za omrežje, za katero se je odmerilo in/ali za območje, na katerem se prispevek zbira.
- V primeru, da se v razumnem oz. predvidenem roku ne zgradi s prispevkom predvidena infrastruktura je zbrana sredstva potrebno investitorjem vrniti na osnovi predvidene pogodbe o komunalnem prispevku.

Analiza regionalnega trga zemljišč

V nekaterih regijah je, glede na višino cen zemljišč, potrebno bistveno povečati ponudbo komunalno opremljenih zemljišč. Za uresničitev navedenega cilja, bo potrebno sprejeti več ukrepov: doseči bistveno višjo stopnjo skladnosti med prostorskim in razvojnim načrtovanjem na regionalni ravni ter povečati povezanost med danes pogosto ločenimi aktivnostmi, in sicer med načrtovanjem prostora, načrtovanjem komunalne infrastrukture in pripravo ukrepov zemljiške politike na lokalni ravni.

V skladu z navedenimi cilji Ministrstvo pripravlja priporočila za pripravo analiz regionalnih trgov zemljišč, ki bodo podlaga za pripravo novih planskih aktov. Analiza trga zajema analizo ponudbe zemljišč po stopnjah opremljenosti, analizo povpraševanja na osnovi projekcij razvoja in analizo cen zemljišč. Prostorski plan, glede na predvidene tržne razmere zagotavlja ustrezno ponudbo zemljišč. Za pripravo navedenih analiz bo potrebno zagotoviti tudi ustrezno usposabljanje občinskih strokovnjakov za področje prostora in razvoja komunalne infrastrukture.

Dodatni instrumenti zemljiške politike

V primeru, da se bodo potrdile predpostavke, da določene pomanjkljivosti veljavnih upravnih instrumentov zemljiške politike¹² ovirajo uresničevanje nekaterih nacionalnih razvojnih prednostnih nalog kot sta neprofitna stanovanjska gradnja in poslovne cone regionalnega pomena in da je poglaviti vzrok težava pri zagotavljanju zaokroženih zemljiški kompleksov ustrezne velikosti, bo Ministrstvo, ob spreminjanju ZUreP-1, pripravilo predloge dodatnih instrumentov zemljiške politike na osnovi pozitivnih izkušenj držav članic EU.

¹² Veljavni Zakon o urejanju prostora predvideva naslednje upravne instrumente zemljiške politike: začasni ukrepi za zavarovanje prostora, zakonita predkupna pravica občine, razlastitev in omejitev lastniinske pravice, komasacija in ukrepi pri prenovi.



Prostor – kakovost načrtovanja v prostoru – red v prostoru

| | |
|--|------------|
| Valentina Lavrenčič Uvod | 86 |
| Dr. Kallopa Dimitrovska Andrews Vizija prostorskega razvoja Slovenije: med globalnimi prostorskimi trendi in lokalnimi prostorskimi problemi The vision of spatial development in slovenia: between global spatial planning trends and local spatial planning problems | 87 |
| Janez Koželj K trajnostnemu mestu Towards a sustainable city | 93 |
| Dr. Janez Marušič Preobrazba krajine in prostorski razvoj slovenskega podeželja Transformation of the landscape and the development of the slovene countryside | 99 |
| Blanka Bartol Evropa in strategija (lokalnega) prostorskega razvoja Slovenije Europe and the strategy of (local) spatial development in Slovenia | 105 |
| Mojmir Prelog Strategija občinskega in zasnova regionalnega prostorskega razvoja ter urbanistična in krajinska zasnova Strategy of municipal and plan for regional spatial development and urban and countryside planning | 111 |
| Valentina Lavrenčič Prostorski red občine – osnovni dokument za izdajo gradbenega dovoljenja Municipal spatial planning procedure – Basic document for the issuing of building permits | 117 |
| Barbara Radovan Lokacijski načrt – kaj je, kdaj je potreben, kdaj zaželen, kdaj ni potreben? Location plans – what are they, when are they needed, when are they wanted and when are they unnecessary? | 125 |
| Alenka Kumer Lokacijska informacija – zaključek prostorskega načrtovanja in začetek projektiranja Site information – the conclusion of spatial planning and the beginning of the project | 131 |
| Jelena Hladnik Red v evropskem prostoru in Prostorski red Slovenije v lokalnih skupnostih | 137 |

Valentina Lavrenčič, univ. dipl. inž. arh.
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Uvod

Evropa v mednarodnih dokumentih, kot so Agenda habitat, Evropske prostorske razvojne perspektive, Vodilna načela za vzdržni prostorski razvoj evropske celine in Ljubljanska deklaracija, poudarja paradigmo vzdržnega razvoja. Vzdržen oziroma trajnostni razvoj, kot se v Sloveniji pogosto prevaja angleški izraz »sustainable development«, ni le stvar okolja. Vzdržnost oziroma trajnost je namreč kompleksen fenomen, ki vključuje tako ekonomske, okoljske kot tudi družbene vidike razvoja družbe v prostoru. Poleg teh treh sestavin so Vodilna načela za vzdržni prostorski razvoj evropske celine (CEMAT, 2000) uvedla še četrto razsežnost vzdržnosti, to je kulturna vzdržnost. Ob doslednem upoštevanju osnovnih treh načel vzdržnega razvoja namreč brez upoštevanja »kulture« ni mogoče zagotoviti ohranitve obstoječe ali ustvarjanja nove prostorske identitete, ki je pomembna za narodno ali posameznikovo identiteto. Obstoječa regionalna razvojna neskladja in ponekod še vedno protislovni prostorski učinki politik Evropske unije (EU), kažejo na to, da bi morali vsi tisti, ki so odgovorni za prostorski razvoj, upoštevati prednostni prostorsko-razvojni cilj, to je uravnotežen in vzdržen oziroma trajnostni razvoj, zlasti z okrepitevijo gospodarsko-družbene kohezije. Vzdržen oziroma trajnostni razvoj zahteva vsestransko/vsesplošno urbano razvojno politiko. Sodobni trendi v razvoju podeželja še pomembneje nakazujejo potrebo po celovitem načrtovanju. Gre za vse večjo prepletenost različnih dejavnosti v podeželskem prostoru, ki ne dopuščajo sektorskega pristopa, hkrati pa ni mogoče načrtovanja podeželskega prostora skriti samo na načrtovanje poselitve.

Glede na dolgoročno usmeritev Slovenije k sodelovanju v širšem evropskem prostoru ter željo postati polnopravna članica EU, je Slovenija že v času pridruženja EU, kot članica Organizacije združenih narodov (OZN), Sveta Evrope (SE) in država pristopnica k EU, sprejela veljavne dokumente, ki spodbujajo uresničevanje vzdržnega prostorskega razvoja evropske celine. Konec leta 2002 je bila sprejeta nova prostorska zakonodaja, ki je v skladu s temi dokumenti v ospredje postavila politiko vzdržnega prostorskega razvoja, preseganje sektorskega planiranja, integralno urejanje prostora, javno udeležbo in demokratično odločanje. Nov Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr. in 58/03 – ZZK-1; v nadaljnjem besedilu ZUreP-1), ki je začel veljati 1. 1. 2003, je vzdržni prostorski razvoj uzakonil in opredelil kot zagotavljanje take rabe prostora in prostorskih ureditev, ki ob varovanju okolja, ohranjanju narave in trajnostni rabi naravnih dobrin, varstvu kulturne dediščine in drugih

kakovosti naravnega in bivalnega okolja omogoča zagotavljanje potreb sedanje generacije brez ogrožanja prihodnjih generacij. Cilji in načela vzdržnega prostorskega razvoja so opredeljeni v splošnih določbah ZUreP-1. Zakon določa, da je namen urejanja prostora omogočati skladen prostorski razvoj z usklajevanjem gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov razvoja. Vzdržni prostorski razvoj se izvaja skozi dejavnost prostorskega načrtovanja. Pri prostorskem načrtovanju je treba upoštevati temeljne cilje urejanja prostora, usklajevati razvojne potrebe z varstvenimi zahtevami na zakonsko predpisan način ter upoštevati strokovne podlage. Država in lokalne skupnosti ter lokalne skupnosti med seboj morajo sodelovati. Zagotoviti je treba tudi uveljavljanje javne koristi in ustrezno vključevanje javnosti.

Vzdržni prostorski razvoj je tako izhodišče in temeljno vodilo Strategije prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), ki je trenutno v obravnavi v Državnem zboru Republike Slovenije, mora pa biti tudi izhodišče in temeljno vodilo pri pripravi drugih prostorskih aktov po ZUreP-1.

Dr. Kaliopa Dimitrovska Andrews

Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Vizija prostorskega razvoja Slovenije: med globalnimi prostorskimi trendi in lokalnimi prostorskimi problemi

The vision of spatial development in slovenia: between global spatial planning trends and local spatial planning problems

Povzetek

Globalizacija, evropeizacija, razvoj liberalne ekonomije, hiter razvoj komunikacijske in informacijske tehnologije, naraščanje servisnega sektorja, mednarodna konkurenčnost med regijami in mesti, demokratizacija družbe, naraščajoča ekološka osveščenost ter nove strokovne paradigme so značilni globalni trendi novega tisočletja, ki narekujejo funkcionalne in strukturne transformacije prostorskih sistemov in urbanih vzorcev. Hkrati zahtevajo učinkovito, koordinirano planiranje in upravljanje na različnih ravneh prostorske organiziranosti, od evropske prek državne in regionalne do lokalne.

Prispevek obravnava posamezne vidike povezav med globalnimi trendi razvoja in lokalnimi prostorskimi problemi ter poskuša opredeliti vlogo vizije prostorskega razvoja Slovenije pri usmerjanju lokalne preobrazbe, predvsem urbanega prostora. V prvem delu prispevka obravnavamo vpliv evropeizacije oz. vpliv EU na preobrazbo prostora držav članic in posledično Slovenije. V drugem predstavljamo zeleno vizijo prostorskega razvoja Slovenije, ki je bila izhodišče pri snovanju politike in strategije prostorskega razvoja Slovenije. V tretjem delu je kratek pregled prostorskih trendov in problemov na lokalni ravni ter možnih pristopov in politik reševanja na izbranih primerih iz tujine in v luči zelene vizije prostorskega razvoja Slovenije, enakopravne članice EU.

Abstract

Globalisation, Europeisation, the development of liberal economies, the rapid development of communications and information technologies, the growth of the service sector, the international competitiveness of regions and cities, the democratisation of society, increasing ecological awareness and new cost paradigms are the characteristic global trends of the new millennium, which dictate the functional and structural transformation of spatial planning programmes and urban models. At the same time they dictate effective, well-coordinated planning and implementation on various levels of the organization of spatial planning, from European through state and regional down to the local level.

The paper deals with individual aspects of the connections between global spatial planning trends and local spatial planning problems, and attempts to define the role of the vision of spatial development in Slovenia in orienting local transformations, especially of urban areas. In the first part of the paper we discuss the influence of Europeisation, i.e. the influence of the EU on the transformation of land in member states and consequently Slovenia. In the second part we present the desired spatial development in Slovenia, which was the starting point for forming the policies and strategies for spatial development in Slovenia. The third part includes a brief overview of spatial planning trends and problems at the local level and possible approaches to and policies for solving them in selected cases from abroad with regard to the desired spatial development in Slovenia, an equal member of the EU.

Prostorski vplivi EU

Vpliv EU na prostorsko planiranje in razvoj nacionalnih držav članic je lahko neposreden in/ali posreden (Dimitrovska Andrews, K. 2002a).

Neposreden je predvsem pri:

(i) harmonizaciji *prostorske zakonodaje (direktive) in standardov*, okoljska problematika postaja vedno bolj pomembna pri določanju razvojnih možnosti v EU, in sicer z vplivom na politiko in sistem prostorskega planiranja ter preko politik in instrumentov za zaščito okolja (npr. okoljska in okoljevarstvena politika, Natura 2000; skupna kmetijska politika);

(ii) *uveležavljanju politik z izrazito prostorsko dimenzijo*, politika konkurenčnosti je ključni generator pri vključevanju posameznih nacionalnih trgov v skupnega, evropskega. Liberalizacija trga lahko vpliva na prostorski razvoj, ker povečuje konkurenčnost med mesti in regijami v korist območij, ki imajo boljše lokacijske pogoje. Razvoj transevropskih omrežij (TEN) v EU – razvoj infrastrukture za potrebe transporta, telekomunikacij in oskrbe z energijo – neposredno vpliva na razvoj nacionalnih infrastrukturnih sistemov in posredno na prostorski razvoj predvsem vzdolž prometnih koridorjev in pomembnih prometnih vozlišč (npr. prometni križ v Sloveniji);

(iii) *financiranju, formuliranju in implementaciji kohezijske politike, ki jo podpirajo kohezijski in strukturni skladi*; programi financiranja imajo neposreden prostorski učinek pri regionalizaciji, pripravi regionalnih razvojnih programov in projektov ter ustanavljanju regionalnih razvojnih agencij, ki so pristojne tudi za organizacijo in revizijo porabe sredstev iz strukturnih skladov.

Posreden vpliv EU in drugih mednarodnih politik in institucij je predvsem pri:

(i) uveljavljanju ciljev, usmeritev in meril trajnostnega razvoja pri pripravi nacionalnih prostorskih dokumentov in politik (npr. ESDP, Green paper on the Urban Environment, Habitat Agenda, Agenda 22, Aalborg Charter);

(ii) promociji novih metod in izmenjavi izkušenj (*know-how*) pri planiranju in urejanju prostora z delovanjem v omrežjih oz. s sodelovanjem raziskovalnih institucij, mestnih planerskih in

upravnih služb ter drugih pomembnih akterjev v procesu planiranja, upravljanja, urbanem trženju in gradnji (npr. raziskave in tehnološki razvoj);

(iii) mednarodnih investicijah (npr. posojilna dejavnost mednarodnih bank), ki so v nekaterih mestih (npr. Praga, Budimpešta, Varšava) nosilke prestrukturiranja urbanega prostora.

Kritika omejenosti oz. neučinkovitosti prostorske politike EU, kot ugotavlja večina članic (EC, 1997) in strokovnjakov, se nanaša predvsem na:

- I. pomanjkanje primernih politik, planskih dokumentov in drugih instrumentov za obravnavanje širših transevropskih prostorskih problematik;
- II. probleme pri obravnavi prekomejnih projektov zaradi različnih planskih sistemov;
- III. pomanjkanje instrumentov za koordinacijo prostorske planske politike in regulacije namenske rabe znotraj evropskih programov financiranja; npr. zamude pri pripravi politik in planskih dokumentov, ki nastajajo zaradi pomanjkanja uporabnih navodil in usmeritev, večkrat zavirajo implementacijo regionalnih politik in učinkovitejše črpanje sredstev iz strukturnih skladov (EC, 1997:40);
- IV. nedefinirano urbano razvojno politiko po načelih trajnosti in nezadostno/nepriumno obravnavanje stanovanjske problematike, ki je izredno pomembna za doseganje trajnostnega razvoja v prostoru (Tosics, 2003).

Kritika in dejstvo, da 80% prebivalcev EU živi v urbaniziranih območjih, kjer se pogoji kakovosti življenja poslabšujejo, je spodbudila pripravo Tematske strategije urbanega okolja. Ta dokument, ki je še v pripravi, obravnava prioritete problematike trajnostnega razvoja mest, kot so: urbani management, urbani transport, konstrukcijske sisteme in urbanistično oblikovanje ter implementacijo. Definira vzpostavitev integralnega pristopa, opredeljuje indikatorjev za spremljanje izvajanja strategije na lokalni ravni ter promocijo dobre urbanistične prakse. Usklajevanje urbane politike na različnih ravneh (od EU do lokalnega) pomeni predvsem to, da bodo morale države članice sprejeti "nacionalno urbano okoljsko strategijo" in ustanoviti "žariščne točke", središča za implementacijo strategije.

Vizija prostorskega razvoja Slovenije

Temeljna dela, ki zadevajo “medmilenijska” razvojna vprašanja urbanizirane družbe (Castells 1997, Hall 1998), kažejo, da sta v poznih 80-ih “razvojno prostorsko” in “okoljsko planiranje” kot integrirana holistična pristopa s ciljem zagotavljanja trajnostnega razvoja vplivala na koncipiranje nacionalnih in regionalnih strategij prostorskega razvoja v državah EU (npr. Velika Britanija, Danska, Baltske države). Vizije prostorskega razvoja kot temeljne sestavine predvsem razvojnega planiranja so predstave o prostorskih odnosih, ki so nenehno podvrženi procesom spreminjanja. Kot referenčna ogrodja prostorskih dokumentov članic EU, ki naj navdajnejo regije, občine in zasebni sektor k visoko kakovostnemu prostorskemu razvoju, so usmerjene k obravnavanju predvsem strateških vsebin, pomembnih z vidika EU.

Tako so bili pri koncipiranju vizije prostorskega razvoja Slovenije (Mušič, V. B. et al 2002) upoštevana in nadgrajena izhodišča politike EU. Slovenijo vidimo na začetku 21. stoletja kot prostor sodobne, socialno pravične, odprte in ustvarjalne družbe, ki je kot država – enakovredna članica Evropske zveze – integrirana v vse mednarodne in svetovne tokove razvoja. Vidimo jo kot državo, ki v skladu s sodobnimi civilizacijskimi standardi in pravnim redom zagotavlja uravnotežen gospodarski, prostorski in splošni družbeni razvoj ter hkrati ustrezno skrbi za svojo naravno in kulturno dediščino. Prostorski razvoj bo v prihodnjih desetletjih moral odraziti močnejšo ozaveščenost o enkratnem pomenu te dediščine za narodovo samobitnost. V tej viziji bodo imele zelo vidno vlogo napovedane evropske regije, ki se bodo izoblikovale na stičiščih nacionalnih ozemelj in kultur ter sorodnih razvojnih razmer. Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da se regije oblikujejo okrog uspešnih urbanih središč in ne glede na državne meje. Najboljše možnosti za tak razvoj ima v Sloveniji obalna regija s Koprom in somestjem slovenske Istre v vse tesnejši povezavi s Trstom in njegovim zaledjem ter s severnoprimorsko regijo oz. novogoriškim somestjem, spet v tesni povezavi z Gorico in Vidmom ter njunimi soselšči. Podobne možnosti ima mariborska regija v povezavi z Gradcem in urbaniziranim prostorom avstrijske Štajerske ter spodnje Posavje z vedno bolj povezanimi urbanima centroma Krško in Brežice ob močnem vplivu milijonskega Zagreba. Vendar vizije Evrope regij ne smemo obravnavati brez poudarjenega in pospešenega prostorskega razvoja vzdolž glavnih evropskih prometnih osi, ki še bodo ali že potekajo preko Slovenije z glavnim križiščem v Ljubljani oz. v osrednji slovenski urbani regiji ter drugimi pomembnimi prometnimi križišči, kot sta Celje in Novo mesto. Vplivna območja gospodarsko proizvodnih, storitvenih in drugih dejavnosti v vseh teh mestnih središčih se bodo močno razširila in okrepila ter tako omogočala regionalni razvoj drugih območij v državi (Mušič, V. B. et al 2002:25-26).

Opazna globalizacija gospodarskih sistemov in napovedano zmanjševanje pomena nacionalnih ekonomij in nacionalnih sistemov političnega odločanja pomeni, da postajajo prostorsko dobro integrirana somestja in visoko razviti informacijsko-komunikacijski sistemi osnova vizije bodočega prostorskega razvoja. Tako postavljamo v ospredje sliko pospešenega razvoja slo-

venskih ali obmejnih somestij v **urbano naravnan regionalni razvoj**, ki presega državne meje in lahko vstopa v veliko tekmo bližnjih evropskih urbanih centrov. To pomeni:

- **aktivno vloge države v pospeševanju regionalnega razvoja**; ta bi se od sedanjega ruralno-periferne naravnosti selektivno preobrazila v urbano naravnost in s tem v dokončno uveljavitev spoznanja, da so mesta središča in vozlišča inovacij, nosilci in motorji razvoja ter sodobni habitati večine prebivalstva;
- **konsolidacijo somestij**; intenzifikacija rabe tal, učinkovita povezanost vseh prostorskih členov somestij (osrednjega mesta, predmestij, obmestnih naselij in vasi) z zmogljivimi in vabljivimi sredstvi javnega prevoza, urejeno okolje, sistemsko povezana prostorska različnitev zaradi razpoznavnosti krajinske in urbane podobe;
- **upoštevanje obstojnosti podedovanih prostorskih struktur, prostorsko družbenih odnosov in vedenja prebivalstva**, ki je gospodarno in hkrati družbeno sprejemljivo;
- **prostorsko integracijo države oz. regij**; izboljšanje prometne dostopnosti **med vsemi somestji** in vsemi nastavki prometnih povezav s sosednjimi državami. Izboljšanje prometnih povezav in dostopnosti pomeni nove možnosti za neposredno gospodarsko interakcijo, ki izhaja iz potniških in blagovnih tokov v državi;
- **ohranitev in razvijanje kakovosti naše naravne in kulturne krajine**, ki bo ob pričakovanih vplivih evropske integracije, novih tehnologij in zaradi drugih razlogov izrazito ogrožena; ohranitev sedanje izjemne pestrosti naših krajin, specifičnih potez njihove likovne podobe in krajinsko-arhitekturnega izraza;
- **vzpostavitev učinkovite implementacijske politike urejanja prostora**: institucionalno-pravni, ekonomsko-finančni, tehnološko-tehnični in promocijsko-participativni instrumenti ter monitoring izvajanja.

Strateški cilji vizije prostorskega razvoja Slovenije, kot sta “konsolidacija obstoječega urbanege omrežja in zaščita podeželja pred razraščanjem razpršene gradnje” ter “spodbujanje razvoja vitalnih in urejenih mest in naselij”, so podrobneje opredeljeni v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2003). Vprašanje, ki se postavlja, je, kakšno je dejansko stanje v prostoru na lokalni ravni in ali je uresničitev teh ciljev sploh možna in pod kakšnimi pogoji.

Prostorski trendi in problemi na lokalni ravni

Kot je razvidno iz Ocene stanja in teženj v prostoru Slovenije (2001) in vrste raziskav procesi urbanizacije naraščajo in so večinoma slabo usmerjeni, kar povzroča onesnaženje in degradacija naravnega in grajenega okolja ter povečanje socialnih problemov in konfliktov.

Kot smo že omenili, so novejši trendi suburbanizacije in reurbanizacije predvsem posledica procesov globalizacije in evropeizacije ter političnogospodarskih sprememb, ujanja liberal-

ne ekonomije, naraščanja servisnega sektorja in komunikacijske tehnologije ter demokratizacije družbe. Značilni so za večino zahodnoevropskih in tudi postsocialističnih mest ter se kažejo predvsem kot: rast urbanega roba, komercializacija centralnih mestnih območij, rast infrastrukture (posebno prometa) in rast ali nazadovanje posameznih nukleusov (urbanih jeder), kot so npr. relokacija industrije, rast trgovskih in rekreacijskih centrov v predmestjih (*edge cities*).

Več avtorjev ugotavlja, da so te spremembe urbane rabe in posledično urbanih vzorcev (Kivell, 1993, Dimitrovska Andrews et al., 1996, Frey, 1999) bolj produkt prestrukturiranja urbanih aktivnosti in socialnih sprememb kot same demografske rasti, kar je tudi značilno za novejši razvoj slovenskih mest, še posebej po letu 1991. Funkcionalna in strukturna transformacija fizične zgradbe je razvidna na vsem območju mesta: v *funkcionalni urbani regiji*, v *kompaktnem mestu (strnjeno naselje)* in v *zgodovinskem jedru* (Dimitrovska Andrews, K., 2002b).

Procese stanovanjske suburbanizacije v *funkcionalni urbani regiji* v zadnjih letih spremljajo še procesi suburbanizacije servisnih in proizvodnih dejavnosti, kar povzroča transformacijo tradicionalnih poselitvenih vzorcev v brezoblične aglomeracije, izgubo identitete kulturne krajine in onesnaževanje okolja zaradi pomanjkanja primerne tehnično-komunalne infrastrukture ter povečanja predvsem individualnega motornega prometa. Za ta območja so značilna tudi pomanjkljiva javna preskrba, neustrezna struktura centralnih dejavnosti in odsotnost ustrezno urejenih zelenih površin ter odprtih prostorov, kar občutno zmanjšuje kakovost bivanja. Pogosta je tudi konfliktnost z obstoječimi primarnimi rabami v prostoru.

V zadnjih desetih letih se sicer vzporedno s procesi suburbanizacije ali urbane rasti "navzven" (na novih površinah v širši mestni aglomeraciji) pojavljajo tudi procesi reurbanizacije že pozidanih mestnih območij ali urbane rasti "navznoter" – rekonstrukcija opuščenih industrijskih con in nekdanjih vojašnic (npr. Bežigradski dvor, Mostec, Grba, Poljane v Ljubljani) ali nadomestna in dopolnilna gradnja predvsem na zemljiščih manjših gostot naseljenosti. Zgoščevanje zazidave v obstoječih, redkeje zazidanih mestnih predelih (npr. četrti vil, območja organizirane stanovanjske gradnje), je še posebej problematično, kadar ni pravilno usmerjeno, saj pogosto povzroča resno poslabšanje kakovosti bivanja v posameznih mestnih območjih in izgubo njihove identitete.

Značilni trendi v območju *kompaktnega mesta* so predvsem: zmanjševanje industrijske rabe in s tem povezan pojav degradiranih urbanih območij; *ad-hoc* razvoj posameznih lokacij, ki ogrožajo vzpostavitev pomembnih, širše zasnovanih sistemov mesta, kot so npr. sistem javnih prostorov, zeleni sistem mesta; razvoj nakupovalnih in poslovnih središč v predmestjih (*edge cities*), ki ogrožajo vitalnost mestnih jeder, ter nadomestne gradnje in zgoščevanje, ki ne upoštevajo konteksta in identitete karakterističnih mestnih območij. Sem lahko uvrstimo še

procese socialne segregacije stanovanjskih območij, še posebej velikih stanovanjskih sosek, in posledično probleme njihovega vzdrževanja, revitalizacije in upravljanja.

Procesi komercializacije centralnih mestnih območij, razvoj trgovskih, poslovnih in turizmu podrejenih programov povzročajo zmanjševanje stanovanjske funkcije v *zgodovinskih jedrih*, povečanje prometa in v večini primerov gradnjo in/ali prenovo, ki ne upošteva kontekstualnega mota prostora in ogroža ohranjanje kulturne dediščine. Značilni so tudi veliki pritiski na pozidavo vitalnih zelenih površin in odprtih prostorov.

Reševanje teh problemov je kompleksno in zahteva primerne administrativne, pravne in finančne mehanizme na različnih ravneh prostorske organiziranosti, vključno s konstruktivno participacijo javnosti. Zato bomo v nadaljevanju predstavili primere uspešne prakse reševanja trajnostnega urbanega razvoja, sprejemljive za slovensko prakso planiranja in urejanja prostora.

Politike in ukrepi trajnostnega urbanega razvoja

Vseobsežne politike

Trajnost je kompleksen fenomen, ki vključuje ekonomske, okoljske in družbene/socialne vidike razvoja družbe v prostoru. Koncept trajnostnega urbanega razvoja mora vključevati in harmonizirati sektorske koncepte in mora biti integralni del urbane, regionalne, nacionalne in evropske politike.

Udejanjenje trajnostnega razvoja zahteva ustanavljanje močne regionalne ravni upravljanja.

Dober primer tega pristopa je Lyonsko združenje mest, administrativno telo, ki pokriva problematiko družbenih dejavnosti, planiranja in ekonomskega razvoja za območje 55 naselij z 1,2 milijona prebivalcev v lyonski urbani aglomeraciji.

Politično organizacijski obstoj regionalne ravni sam zase še ne pomeni uspešnega reševanja razvojnih problemov. Tako regionalna raven upravljanja madridske urbane aglomeracije zaradi nasprotovanja lokalnih interesov ni uspela sprejeti regionalnega strateškega plana; edina vsebina, ki je bila delno usklajena, je planiranje naravnih resursov. V isti državi imamo izredno uspešno upravljanje (in urbano trženje) v urbanih aglomeracijah Barcelone (vzoren model urbanega managementa Agencije za regionalni razvoj Barcelone), in Bilbao (Strategic plan for the revitalisation of Greater Bilbao, 1989, Bilbao as a Global City, 2001).

Trajnostni razvoj zahteva vsestransko/vsesplošno urbano razvojno politiko.

Dober primer je razvoj urbane politike na Nizozemskem in njeno prilagajanje splošnim razvojnim trendom v času in prostoru (Tosics 2003:6). V 60. letih je država imela cilj zmanjšati nenačrtno povečevanje predmestij in suburbanizacije, spodbujala je gradnjo novih mest; v 70. in 80. je bil poudarek na razvoju znotraj urbaniziranih območij; v 90. je država z regionalizacijo

urbanih dejavnosti spodbujala model koncentrirane decentralizacije, da bi razvila dober javni promet in povečala kompetitivnost urbanih vozlišč.

Primere kompleksne, integrirane urbane nacionalne politike zasledimo v več državah članicah EU. Na žalost večina novih članic EU nima primernih urbano razvojnih politik na nacionalni in na lokalni ravni (Tosics, 2003:5).

Integrirane sektorske politike

V nadaljevanju navajamo izbrane primere trajnostnega urbanega razvoja, kjer so posamezne sektorske politike dobro integrirane.

Integralna politika stanovanjske gradnje, namenske rabe prostora in razvoja javnega transporta je najbolj pomembna pri preprečevanju urbanega razraščanja in razpršene poselitve v urbani aglomeraciji. Ključne vsebine pri definiranju te politike so obstoj javnih skladov zemljišč, dostopne cene stanovanj, zagotavljanje socialno in programsko mešanih območij (ustvarjalne lokalne skupnosti). Ker se mora ta politika izvajati v mestu in tudi v širši funkcionalni urbani regiji, je za njeno implementacijo nujen obstoj regionalnih agencij.

Dober primer centralne/državne intervencije velikega merila je danska nacionalna iniciativa, ki je v 90. letih definirala 26 lokacij znotraj urbaniziranih območij ali v bližini obstoječih naselij, kjer naj bi se do leta 2015 zgradilo 1 milijon novih stanovanj.

Podobno je politiko trajnostnega urbanega razvoja implementiral Stockholm z definiranjem mešanih con razvoja znotraj obstoječega kompaktnega mesta, in sicer kot nadomestilo gradnji monofunkcionalnih predmestij.

Dunaj in večina skandinavskih mest, ki imajo obsežne banke zemljišč v lasti mesta, neposredno vplivajo na trg stavbnih zemljišč ter določanje cene, gostote in oblike novogradenj. Lahko tudi spodbujajo integralen razvoj poselitve večjih gostot in učinkovitega javnega prometa.

Nemška mesta so zelo dejavna pri izvajanju integralne urbane politike po načelih Lokalne agende 21 in Aalborške listine. Ena prvih uspešnih vzorčnih trajnostnih skupnosti 21. stoletja je vsekakor Kronsberg, Hannover, kjer so enakopravno upoštevani okoljski, urbanistični in socialni vidiki planiranja, gradnje in upravljanja soseske.

Z vidika trajnostnega razvoja mest je *politika prenove, upravljanja in vzdrževanja obstoječega stanovanjskega fonda* izredno pomembna, ker je od nje odvisna kompetitivnost tega fonda na stanovanjskem trgu, predvsem v odnosu do nove suburbane gradnje.

Dunaj je vodilni primer dobre politike urbane prenove, saj je uspel s sofinanciranjem kakovostne prenove ponuditi privlačna stanovanja v mestu, in sicer kot alternativo suburbanim.

V Nemčiji, predvsem v Berlinu, so s kompleksno prenovo velikih stanovanjskih sosesk uspeli omiliti trende upadanja mestnega prebivalstva. Žal se to ni obneslo v mestih nekdanje

Vzhodne Nemčije, kjer prenovo stanovanj ni spremljal tudi gospodarski razvoj oz. stanovanjska politika ni spremljala zaposlitvene. Tako je npr. v Leipzigu več kot 40.000 praznih stanovanj, med njimi tudi pomemben delež sveže prenovljenih.

S primerno *socialno politiko* je možno preprečevati socialno segregacijo in posledično getoizacijo posameznih urbanih območij. *Okoljska politika* je pomembna pri zaščiti in vzpostavljanju zelenih sistemov mest ter oblikovanju urbanega zelenja in tudi pri usmerjanju razvoja na degradiranih območjih. *Politika razvoja družbene infrastrukture* je izredno pomembna pri vzpostavljanju dobre dostopnosti in vzdrževanju kakovosti obstoječih servisov v nasprotju z razvojem novih servisov na nepozidanih zelenih površinah. Izrednega pomena za revitalizacijo urbanih središč je tudi *politika razvoja trgovskega in poslovnega sektorja*, predvsem v smislu preprečevanja nastajanja trgovsko poslovnih središč zunaj urbaniziranih območij (npr. moratorij na gradnjo novih nakupovalnih središč na Nizozemskem in v Angliji) in usmerjanje teh programov v središča mest (npr. pobude za "programsko revitalizacijo glavnih nakupovalnih ulic" v večini zahodnoevropskih mest).

Trajnostno urbanistično oblikovanje je ključni element Evropske tematske strategije urbanega okolja – v pripravi (CEC,2004:27).

Pregled izkušenj uspešnih evropskih mest (npr. Barcelona, Berlin, Lyon, Rotterdam, Montpellier, Birmingham, Bilbao) kaže, da so ta uspela razviti *kvalitetno urbanistično oblikovanje in učinkovit urbani transport ter management*, ker so se zavedali, da sta uspešnost ekonomije in vitalnost postindustrijskega mesta odvisna predvsem od kakovosti okolja, dostopnosti, varnosti, podobe mesta in kulturne ponudbe. Izredno je tudi število priročnikov in vodnikov za trajnostno uravnotežen razvoj mest in mestnih regij ter kvalitetnejše oblikovanje urbanega prostora. Pripravili so jih različni avtorji, ministrstva in mestne uprave. Ti slonijo predvsem na primerih dobre urbanistične prakse. Najbolj sistematično so k temu pristopili v Veliki Britaniji. V zadnjih desetih letih so izdali vrsto priročnikov in neformalnih planskih dokumentov za usmerjanje in kontrolo kakovosti urbanističnega oblikovanja (npr. Quality in Town and Country, 1994, Sustainable Development, the UK Strategy, 1994, Planning for Sustainable Development: Towards Better Practice, 1998, Our towns and cities: the future, Delivering an urban renaissance, 2000, Working Together, A guide for planners and housing providers, 2001) in hkrati razvili primerne administrativno-finančne mehanizme ter pobude javno-zasebnega partnerstva za učinkovito izvajanje. Skladno z osnutkom Tematske strategije urbanega okolja bo Skupnost podpirala promocijo dobre urbanistične prakse na lokalni ravni. V okviru iniciative Aalborg+10 bo v naslednjem desetletju nudila pomoč mestom in naseljem pri spremljanju in doseganju kvantificiranih ciljev trajnostnega razvoja v urbaniziranih območjih (npr. programi ESPON, INTERREG, URBAN II, URBACT, CEC:28-29).

Sklep

Določila za razvoj mest in drugih naselij, ki usmerjajo novo poselitev v urbana središča in s tem krepijo policentrični urbani sistem, opredeljena v Viziji prostorskega razvoja Slovenije, dajejo v skladu s paradigmo trajnostnega razvoja in usmeritvami prostorskih dokumentov EU prednost notranjemu razvoju naselij in prenovi. Zlasti pri ukrepih za izvajanje prenove je potrebno poudariti, da gre za kompleksen pristop, ki vsebuje konstrukcijsko-tehnične, urbanistično-oblikovalske in socioekonomske ukrepe. Prenova mestnih območij (npr. zgodovinska jedra, velike stanovanjske soseske) ne pomeni samo prenove stavb in revitalizacije lokalnega gospodarstva, temveč zajema tudi prenovu lokalne skupnosti (Dimitrovska Andres, K, Sendi, R, 2001). Socioekonomska polarizacija prebivalcev vpliva na polarizacijo urbanega prostora, zato je potrebno preprečiti socialno in fizično propadanje določenih območij in posledično njihovo getoizacijo (npr. stanovanjske soseske s slabo podobo/ugledom na neprivačnih lokacijah).

Prestrukturiranje urbanih območij oziroma posegi reurbanizacije so tudi priložnost za vzpostavitev posameznih prostorskih sistemov (npr. zeleni sistem mesta, sistem javnih prostorov) in ustvarjanje novih identitet – prepoznavnih arhitekturno-urbanističnih celot, ki izboljšujejo orientacijo in čitljivost mesta kot celote. Pri preoblikovanju mest in mestnih regij in odločanju, kdaj prenavljati oziroma kdaj graditi na novo, se moramo zavedati, da so zaradi čedalje večje podobnosti med sodobnimi mesti zgodovinska mesta vedno bolj privlačna in da imajo velike gospodarske potencialne. Posegi v že urbanizirana območja so izredno občutljivi in težko izvedljivi. Prebivalci jih dostikrat zavračajo, celo takrat, ko so vključeni v proces planiranja že od samega začetka. Zato je nujno, da država ustvari pogoje in instrumente za izvajanje kompleksne urbane politike skladno z usmeritvami skupnosti, ki bodo vključevali promocijo dobre planerske in urbanistične prakse ter omogoči dvig prostorske kulture prebivalcev Slovenije. Tudi med širšo javnostjo bo treba doseči konsenz o 'obnašanju' v prostoru, če želimo prostorske trende suburbanizacije preusmeriti v reurbanizacijo. Prioritete vizije prostorskega razvoja Slovenije morajo biti jasne in splošno prepoznavne kot vrednote, ki jih želimo ohranjati in razvijati. Nove planske dokumente, ki upoštevajo izhodišča paradigme trajnostnega urbanega razvoja in najnovejših strokovnih dognanj, že izdelujemo na vseh ravneh, od državne, regijske do lokalne. Po vsebini in kakovosti so primerljivi s podobnimi dokumenti v tujini, vendar v nasprotju z njimi premalo determinirani v času in prostoru ter predvsem v operativnosti, tj. opredelitvi ukrepov in njihovih nosilcev. Če Slovenija želi postati enakovreden partner v prej omenjenih evropskih programih, bo morala prav temu področju nameniti mnogo več pozornosti kot smo ji priča danes.

Viri

1. Castells, M (1997): *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Massachusetts: Blackwell Publishers
2. CEC, Commission of the European Communities (2004): *Towards a thematic strategy on the urban environment*, delovno gradivo
3. Dimitrovska Andrews, K. (2002a): *Mastering the post-socialist city: impacts on planning and the built environment*, Planum
4. Dimitrovska Andrews, K. (2002b): *Planning in flux: changes in the spatial structure of Central and Eastern European cities: the case of Ljubljana*, *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 11/12
5. Dimitrovska Andrews, K., Sendi, R. (2001): *Large housing estates in Slovenia: a framework for renewal*, *European journal of housing policy*, vol.1, No.2
6. Dimitrovska Andrews, K., Ploštajner, Z. (2000): *Local effects of transformation processes in Slovenia*, *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 7/8
7. European Commission (EC) (1997): *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, *Regional policy and cohesion*
8. *Evropske prostorske razvojne perspektive (EPRS/ESDP) (2000): V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije*, Ljubljana, MOP/JPP
9. Frey, H. (1999): *Designing the City, Towards a more sustainable urban form*, London: E & FN Spon
10. Hall, P. (1998): *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Oxford: Basil Blackwell
11. Kivel, Ph. (1993): *Land and the City, Patterns and Processes of Urban Change*, London: Rutledge
12. Mušič, V.B., Ogrin, D. Dimitrovska Andrews, K. (2002): *Globalna vizija prostorskega razvoja Slovenije*, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana
13. Tosics, I. (2003): *European Urban Development: Sustainability and the Role of Housing*, ENHR Conference, *Making Cities Work*, Tirana, 27-29 May 2003

Janez Koželj

Fakulteta za arhitekturo Univerze v Ljubljani

K trajnostnemu mestu

Towards a sustainable city

Povzetek

Trajnostno mesto predstavlja dolgoročno razvojno perspektivo, ki povezuje različne načrtovalske strategije. V uveljavljanju trajnostnega razvoja se povezuje strategija varovanja z učinkovitostjo urbanega sistema pri gospodarjenju z viri in zagotavljanju enakopravnega dostopa do njih. Pogoje za trajnostni razvoj je mogoče zagotoviti tako v mestnih središčih kot v predmestjih, tako v pogojih strnjene kot razpršene urbanizacije, ki imata vsaka svoje prednosti. Tudi pravica do izbora in socialna sprejemljivost terja pri uveljavljanju trajnostnih pogojev prožen in prilagodljiv pristop, ki naj ponuja raznovrstne rešitve in različne oblike izbora urbanizacije. Trajnostno mesto je torej lahko le kombinacija strnjene in razpršene mesta v sistemu večpolnega, regionalnega mesta. To naj ne bi bila neka nova oblika mesta, ampak je dejansko le nova oblika sistemske povezanosti sodobnega mesta v omrežje specializiranih vozlišč.

Osnovni cilji trajnostnega razvoja so:

1. zmanjšanje prometa: prihranek energije in zmanjšanje emisij
2. zmanjšanje obremenitev okolja: samooskrba in reciklaža
3. povečanje uporabnosti prostora: fleksibilna in hibridna urbana struktura.

Te cilje je mogoče dosežati s prestrukturiranjem različnih oblik urbanizacije z mešano rabo in razpršeno koncentracijo.

Abstract

The sustainable city is a long-term development perspective which links various planning strategies. In introducing sustainable development, the strategy of obtaining security through the efficiency of the urban system is linked with the effective management of resources and the ensuring of equal access to them. The conditions for sustainable development can thus be ensured both in city centres and suburbs, in conditions of both dense and more dispersed urbanization, each of which has its advantages. The right to choose and social acceptability also demand a flexible and adaptable approach to the introduction of sustainable conditions which should offer various solutions and different forms of choosing urbanization. The sustainable city can therefore only be a combination of dense and dispersed settlement in a multi-polar, regional city system. This would not be a new type of city, but actually just a new form of systemic connectedness of the modern city within a network of specialized nodes.

The fundamental goals of sustainable development are:

1. reducing traffic: energy savings and reduced emissions
2. reducing the strain on the environment: self-care and recycling
3. increasing the utility of the space: flexible and hybrid urban structure

These goals can only be reached through the restructuring of various forms of urbanization with mixed use and dispersed concentration.

Uvod

Trajnostni razvoj temelji prvenstveno na varovanju in ohranjanju obstoječih pogojev za vzdrževanje skozi daljši čas predvidljivega razvoja, ki naj bi potekal čim bolj uravnoteženo in brez prevelikih nihanj. Na drugi strani pa vsak razvoj implicira spreminjanje in preobražanje obstoječega, kar ustvarja negotovost, nenadne prehode in nihanja.¹ Tej dvojnosti trajnostnega razvoja odgovarja na splošno strategija delnih izboljšav in postopno preurejanje prostorskih struktur, pri čemer se dolgoročno ohranjajo pogoji, ki dovoljujejo stalno izpopolnjevanje urbane sistema.

Iz te usmeritve izhajajo naslednje strategije urejanja mest:

1. **revitalizacija** kot strategija mestne prenovе s preurejanjem staromestnih jeder in ohranjanjem kvalitetnih mestnih četrti,
2. **utrjevanje** mesta kot strategija vzdrževanja uporabne grajene strukture in gradnje mesta navznoter s prestrukturiranjem območij, kjer je utemeljena bolj intenzivna raba ali gostejša struktura,
3. **sanacija** kot strategija vzpostavitve nove rabe degradiranih območij, prvenstveno za gradnjo stanovanj,
4. **zgoštitve** kot strategija sanacije območij razpršene gradnje za omejevanje razprševanja in samodejne sredobežne poselitve,
5. **povezovanje** kot strategija širitve omrežij javne infrastrukture, ki povečuje razpredenost omrežja in omogoča bolj razvejano dostopnost, povezovanje grajenih in krajskih struktur v obliki urbane krajine, povezane s prehodi v zeleni sistem trajno odprtega prostora,
6. **policentriem** kot strategija decentralizacija dejavnosti v vsem omrežju, ki ustvarja polarizirano strukturo povezanih zgoštitvenih točk v obliki razpršene koncentracije.

Trajnostna mestna oblika

Najpomembnejša je ugotovitev, da dejansko ne obstaja ena sama, izključna urbana oblika, ki bi omogočala trajnostni razvoj. O tem, kakšna je oblika trajnostnega mesta, torej ni splošno veljavnega modela. Namesto tega obstajajo samo različni pogledi: centralistični, decentrali-

stični in kompromisni.² Iz tega sledi, da naj trajnostno mesto ne bo teoretska predpostavka, ampak stvarno dosegljiv uresničljiv cilj splošnega prizadevanja, ki naj ne omejuje pravic do svobodnega izbora različnih opcij. Uveljavljanje trajnostnih načel v mestu torej zahteva prožen in prilagodljiv pristop, ki naj ponuja raznovrstne specifične rešitve za različne oblike urbanizacije tako, da bodo lahko med seboj součinkovale. Pričakovane učinke trajnostne reurbanizacije lahko dosežemo z različnimi razvojnimi taktikami, kot so:

1. zviševanje gostote in intenziviranje rabe, ki poraja preplet dejavnosti in spodbuja tokove
2. razvijanje urbane pestrosti z mešanjem funkcij in rabe, kar ustvarja osnovne pogoje za sinergijo dejavnosti in dogodkov
3. spletnje mreže povezav med različnimi deli mesta, ki širijo možnosti za združevanje in dopolnjevanje dejavnosti in dogodkov
4. podpiranje razvojnih težišč, ki vzpodbujajo tokove in širijo razvojni vpliv v svoje zaledje
5. razvijanje in opremljanje infrastrukture, ki dviguje kvaliteto in gostoto omrežij
6. podpiranje inovacij, ki omogočajo vgrajevanje novih razvojnih zamisli in projektov v obstoječo strukturo raznoterih lokalnih kontekstov

Z razpršeno koncentracijo dvigujemo raven samooskrbe naselij, povezanih z medkrajevnim javnim potniškim prometom. Z mešano rabo se zmanjšujejo število in razdalje nujnih voženj, ki poleg prihranka energije zmanjšujejo obremenitve okolja z emisijami. Mešana raba zagotavlja tudi pogoje za boljše prilagoditve, prerazporeditve in hitrejše zamenjave rabe. Načrtovanje mešane rabe oziroma pretežne rabe v mešanih območjih omogoča bolj stalen tok odvijanja dejavnosti in dogodkov po vsem mestu. Predpisovanje primerne sestavljenosti različnih rab je še posebej pomembno v stanovanjskih območjih. Vzpodbujanje gradnje večnamenskih, kombiniranih stavb oziroma četrti se ohranja stopnja urbanosti in delež prebivalstva višje socialne ravni v mestnih središčih. Po drugi strani je potrebno omejevati gradnjo tistih izvenmestnih trgovskih centrov, ki bi lahko osiromašili enakovredno strukturo ponudbe znotraj mest in še posebej v mestnih središčih. Z ohranjanjem odprtih, zelenih in rekreacijskih površin v mestnem središču, povezanih v prehodni zeleni sistem, se lahko zmanjšajo razlike v kvaliteti okolja v primerjavi z bivanjem v predmestju in na podeželju.

Med različnimi vzorci urbanizacije (polarna, linearna, mrežna, razpršena), strukturo rab prostora in porabo energije obstaja vrsta sovisnosti glede nato, da določen sistem porabi več energije od drugih bodisi za transport bodisi proizvodnjo bodisi za servise bodisi za ogrevanje itd. in tako ustvarja določene okoljske stroške. Pogoji za samovzdrževanje trajnostnega razvoja torej zavisijo od tipa urbanega sistema, od izboljšav sistema ravnanja z odpadki, sistema transporta, učinkovite rabe energije, uporabe obnovljivih virov, upravljanja javnega dobra ipd. Pri tem ima vsekakor prednost strnjeni vzorci, ki prinašajo nižje stroške ogrevanja in zmanjšano porabo energije, nižje stroške prometa in manj raztrosa onesnaževanja.

Za uravnavanje systemske reorganizacije oziroma reurbanizacije mesta ima največjo težo strategija decentralizirane koncentracije, ki zagotavlja soobstoj dveh, interaktivnih usmeritev preurejanja:

1. prestrukturiranje strnjenege mesta z mestno prenovno, reaktiviranjem degradiranih območij in gentrifikacijo,
2. zgoščevanje razpršenega mesta z zgostitvami razpršene gradnje, nizko gosto pozidavo, s prometnim in infrastrukturnim povezovanjem, z razvijanjem lokalne ekonomije.

Trajnostno strnjeno mesto

Glavni namen prestrukturiranja strnjenege (zgodovinskega) mesta je vzpodbuditi gospodarsko dinamiko, ki naj pritegne nove vlagatelje, in obenem izboljšati obstoječo socialno strukturo z novimi stanovalci. Iz tako postavljenega strateškega cilja izhajajo različne razvojne usmeritve mestne prenovne:

1. **razvijati povezave mestnega središča z mestnim in regionalnim omrežjem,**
2. **razvijati specifične programe, ki odgovarjajo zgodovinski strukturi mesta, njenim potencialom in omejitvam ter zagotavljati njihovo raznolikost in komplementarnost,**
3. **razvijati enakovredne pogoje za bivanje in delo v mestnem središču, ki bi bili primerljivi z razmerami v novih delih mesta glede na prometno dostopnost, komunalno opremo, možnosti novogradnje in lokalno oskrbo.**

Programiranje procesa mestne prenovne naj bo usmerjeno prvenstveno na pretvorbo najbolj šibkih točk zgodovinske strukture (s tako imenovano urbano akupunkturo) v spodbujevalne pole, ki lahko porajajo in zaganjajo nadaljnji proces preobrazbe. Posamezni, vendar strateško povezani projekti se morajo usmerjati prvenstveno na najbolj razvrednotene situacije in na tiste problemske točke, ki najbolj ovirajo revitalizacijo oziroma reaktiviranje pasivnih območij v mestnem središču. Ob določenih predpogojih so pri tem učinkoviti lahko le stvarni projekti sprememb obstoječih pogojev v majhnem in srednjem merilu, ki jih je mogoče izvesti z znanimi vlagatelji in v predvidljivih rokih. Izkušnje so pokazale, da je pri vodenju mestne prenovne



odločilnega pomena za njeno uresničitev pristop, ki povezuje realne potrebe z realnimi možnostmi in razpoložljivimi potenciali v mestu.

Model mestne prenovne so manjše, strnjene enote v obliki hibridnih, samooskrbnih četrti, kjer je mogoče razviti učinkovit nadzor upravljanja virov ter razvijati lokalno identiteto in socialno povezanost.

Oblike prestrukturiranja strnjenege mesta:

- dodajanje,
- aditivna transformacija,
- urbana akupunktura,
- rehabilitacija,
- regeneriranje,
- posodobljenje,
- prestrukturiranje,
- preureditev,
- preoblikovanje,
- okrepitev,
- strnjevanje,
- pomlajevanje,
- revitalizacija,
- osredinjanje,
- zgoščevanje,

- reaktiviranje,
- prenova,
- sanacija,
- rekonstrukcija,
- gentrifikacija,
- reokupacija,
- recikliranje,
- utrjevanje.

Ohranjanje rasti mesta znotraj obstoječih meja je lahko le prehodna faza, med katero se vzpostavi proces notranjega razvoja in uravnavasi povpraševanje po gradnji na novo opremljenih stavbnih zemljiščih na obrobju mesta.



Osnovne usmeritve za notranji mestni razvoj zahtevajo sistemski pristop in koordinirano projektno vodenje. To je prilagodljiv, pragmatični pristop, ki ne izključuje nobene stvarne situacije in pri tem uporablja vse instrumente za izboljšanje stanja oziroma preobrazbo obstoječega.

Taktične predpostavke takšnega pristopa so naslednje:

1. ne se zoperstavljati razvojnim težnjam, ampak delovati skupaj z njimi in znotraj njih,
2. usmerjati razvoj s sproščanjem potencialov določene stvarne situacije,
3. uveljavljati projektni pristop, ki iz prepoznanih stvarnih omejitev in možnosti vzpodbuja spremembe obstoječega stanja,
4. razvijati urbanost, povezano z izmenjavo, bližino in prepredenostjo odnosov, kakršno lahko zagotavlja polarizacija fizičnih, funkcionalnih, socialnih in kulturnih plasti mesta,
5. razvijati urbanost, ki izhaja iz pestrosti in premešanih dejavnosti ter socialne strukture,
6. trajnostno vzdrževati delovanje obstoječih sistemov in ohraniti razvojne potencialne z načini in intenzivnostjo porabe, ki ne presegajo možnosti samoobnavljanja.

Trajnostno razpršeno mesto

Trajnostni razvoj vključuje predpostavko o neposrednem dostopu do odprtega prostora in povezanosti krajinskega sistema, čemur bolj odgovarjajo vzorci razpršene urbanizacije kot model strnjenegega mesta. Prav tako ustvarijo dobre prometne povezave in posledično zmanjšanje prometa v regiji več prihranka energije kot zviševanje gostote po modelu strnjenegega mesta. V razpršenem mestu so mnogo bolj pomembni prihranki pri bolj racionalni rabi zemljišč in dolžini infrastrukture. Na tej ugotovitvi temeljita model zgoščevanja razpršenega mesta v obliki grozdov in model zgoščevanja razpršenega mesta v obliki zidave vzdolž komunikacij tako, da se linearno, trakasto mesto lahko v nadaljnjih razvojnih fazah s prepletanjem zgosti v omrežje. Večje zgostitve razpršene gradnje omogočajo gospodarno izvedbo komunalnega opremljanja in s tem postopno zmanjšujejo obstoječo obremenitev okolja.

Oblike prestrukturiranja razpršenega mesta so:

1. polarizacija in mreženje,
2. zgostitve razpršenega predmestja,
3. zaokrožanje robov zazidanih območij,
4. priključevanje območij razpršene pozidave k naseljem,
5. zapolnjevanje vrzeli v območjih razpršene gradnje,
6. združevanje prostoječe zidave v grozde.

Glavna predpostavka pri urejanju razpršenega mesta je zavarovanje presledkov praznega oziroma odprtega prostora v omrežju urbanizacije. Konceptualno gledano so presledki enote, ki omogočajo povezanost mozaika odprtega prostora in pasov urbanizacije med njimi, s čimer se izoblikuje veččelična organizacija prostora. S to predpostavko se sklada strategija mreže-

nja, po kateri se usmerja linearna urbanizacija v omrežje z zankami praznega prostora. Na ta način se vzdržuje povezanost in zveznost obeh sistemov: krajinskega in urbanega. Mreženje postavlja v ospredje odprte prostore in gibljivost, kar ustvarja pogoje za samoorganizacijo urbanega sistema.

Z nalaganjem oziroma prelaganjem različnih omrežij enega preko drugega ali drugega ob drugega v posameznih programskih oziroma funkcionalnih plasteh se vzdržujejo pogoji za rast kompleksnosti sistema. Z dvigovanjem kompleksnosti kot oblike razvojne dinamike teži urbani sistem k samournavanju, s čemer se dejansko dviguje njegova obstojnost. Pestrost, ki se poraja iz zloženosti različnih plasti, zagotavlja neposreden dostop do različnih omrežij in njihovih ravni ter ponuja širok izbor kombinacij uporabe omrežij. V tem smislu se n.pr. mrežno organizacijo grajenega prostora navezuje širjenje omrežja javnega prometa ali združujejo infrastrukturni koridorji. Kompleksnost torej ne narašča z vnašanjem novih funkcij v obstoječ urbani sistem, ampak z vzpostavljanjem novih odnosov med obstoječimi elementi oziroma med obstoječimi sistemi in novimi posegi.

Kompleksnost je torej rezultat stopnje soodvisnosti, ki se na nov način vzpostavlja med obstoječimi elementi sistema.

Z zgostitvami fizične strukture in dejavnosti na vozliščih omrežja, se povečuje učinkovitost in preglednost urbanega sistema. S polarizacijo lahko sprožimo ali pospešimo razvoj na strateških točkah na dosegljivih razdaljah in v zaželenih razvojnih smereh v regiji, med tem ko razpršena koncentracija zagotavlja specializacijo posameznih centrov.

Trajnostno regionalno mesto

Trajnostno mesto je kombinacija strnjene in razpršene mesta v sistemu večpolnega, regionalnega mesta. To je oblika sistemske povezanosti razpršene mesta, ki nastaja s prehodom iz hierarhičnega sistema naselij v bolj izenačeno omrežje regionalnih vozlišč. Bistvena značilnost mestne regije je policentričnost: v večpolni regiji se posamezni centri specializirajo glede na lokalne prednosti in potencialne, vendar med njimi ne obstaja jasno odrejena hierarhija. Tako se pomen oziroma vloga posameznega centra v regiji menjata skozi čas. Odnosi in povezave med centri sorodnih funkcij in s primerljivim razvojnim potencialom dejavnosti se vzpostavljajo v regiji neposredno, tako da se ustvarjajo koristi iz vzajemnosti in sinergijskih učinkov med njimi. Čim večji je njihov raztros znotraj regije, tem bolj neodvisne postajajo posamezne dejavnosti, pri čemer nastajajo potencialno manjše izgube pri tistih, ki so prostorsko povezane kot pri dejavnostih, ki so povezane funkcionalno.

Uvajanje trajnostnega razvoja torej postavlja v ospredje politiko regionalnega razvoja, ki temelji na naslednjih splošnih ciljih:

1. povezava mest in podeželja v regionalni urbani sistem,
2. oblikovanje omrežij skladno z naraščajočo specializacijo in delitvijo dela, ki ustvarjajo pogoje za izenačevanje prevelikih strukturnih razlik v regiji in med regijami,
3. povezovanje omrežij različnih ravni, kombinacija lokalne in regionalne
4. strnjivosti, ki jo zagotavljajo učinkovite prometne povezave med
5. avtonomnimi enotami in zagotavljajo enakovreden dostop do infrastrukture in informacij.
6. zmanjševanje odvisnosti od osebne avta, spodbujanje drugih prometnih sredstev javni, kolesarski in pešaški promet, integrirano lokacijsko in prometno izboljšanje okoljskih razmer z zmanjševanjem prometnih tokov,
7. vzpodbujanje inter-modalnih sistemov vseh vrst in koordinirana izgradnja tehnične infrastrukture.

Viri

1. Breheny M., Centrists, Decentrist and Compromisers: Views on the future of urban form, The Compact City, A sustainable urban form, Oxford Brookes University, E&FN SPON, London, 1996
2. ibidem

Dr. Janez Marušič

Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani

Preobrazba krajine in prostorski razvoj slovenskega podeželja

Transformation of the landscape and the development of the slovene countryside

Povzetek

Razprav o razvoju in načrtovanju podeželju ter krajine neogibno terja njuno povezovanje, čeprav se institucionalno večinoma obravnavata ločeno. Medtem ko naj bi krajino urejali in načrtovali v skladu z Evropsko krajinsko konvencijo, ki jo je Svet Evrope poslal svojim članicam v ratifikacijo, pa je podeželje postalo osnova za vodenje kmetijskih politik v državah Evropske unije. Problemi razvoja krajine in podeželja izhajajo iz sprememb, ki jih zunaj mestni prostor doživlja zelo intenzivno v desetletjih po II. svetovni vojni, toda tudi v posebnostih splošnega razvoja, ki vodi k vse večji integraciji človekovega življenjskega prostora. Prostor vse bolj postaja celota in klasična delitev med mestom in podeželjem izginja, krajina pa vse bolj izstopa kot nosilka številnih funkcij in pomenov. Slovenija ima v tem pogledu nekaj posebnosti, kot so: izredna razdrobljenost pridelovalnega prostora, sorazmerno majhne možnosti za urejanje večjih pridelovalnih območij, številni omejitveni dejavniki za sodobne pridelovalne postopke in bogata kulturno krajinska dediščina.

Abstract

The debate on the development and planning of the countryside and the landscape urgently calls for the formation of connections, even though they are usually dealt with separately on the institutional level. While the landscape should be arranged and planned according to the European Landscape Convention, which the Council of Europe sent to member states for ratification, the countryside has become the basis for guiding agricultural policies in the countries of the European Union. The problems of development of the landscape and the countryside result from changes which areas outside of cities have experienced very intensively in the period since World War II, but also in the features of general development which lead to all major integrations of human living space. Land use is increasingly becoming integral, and the classical division of the country and the city is disappearing, while the landscape is increasingly standing out as the bearer of numerous functions and meanings. Slovenia has some special features from this point of view, such as: exceptionally fragmented productive areas, relatively small possibilities for arranging large productive areas, numerous limiting factors for modern production processes and a rich cultural landscape heritage.

Uvod

Krajino in podeželje velikokrat enačimo, ko razpravljamo o prostoru, čeprav oba pojma označujeta dva različna razvojna in načrtovalna problema. S krajino opredeljujemo stanje prostora okrog nas. Mislimo, da so pri tem naravne sestavine ključnega pomena za opredelitev krajine. Krajina je torej prostor, kot ga doživljamo, in pri tem naj bi bilo pravzaprav ključno doživljanje naravnosti ne glede na dejanski obseg naravnih sestavin. Seveda pa je možnih opredelitev krajine še veliko več, pač odvisno od interesa, s katerim pristopamo k prostoru, ali od zornega kota, nenazadnje tudi osebnega nagnjenja, predhodnih izkušenj ipd.

Podeželje je običajno oznaka za zunaj mestni prostor. Za razliko od krajine je podeželje v večji meri socialno geografska opredelitev. Podeželje so območja, ki jih opredeljuje poseben način človekovega življenja ter posebne gospodarske dejavnosti. Te so bile v preteklosti pretežno vezane za rabo naravnih virov – kmetijstvo, gozdarstvo, toda tudi rabo vodnih in mineralnih virov. Kmetijstvo je bilo prevladujoča in najbolj pomembna gospodarska dejavnost na podeželju. Kmetijstvo je tudi v največji meri vplivalo na stanje prostora in ga zato upravičeno imamo za najbolj pomembnega ustvarjalca krajine. Ta povezanost kmetijstva kot načina življenja in kmetijstva kot spreminjevalca fizičnega stanja prostora je vzrok za povezovanja dveh pojmov – podeželja in krajine.

Podeželje bi danes lahko imeli za neke vrste objekt razvojnega načrtovanja. Dosedanja neposredna pomoč, ki je je bilo deležno kmetijstvo v Evropi, se postopno preusmerja na podporo podeželju najbrž v veliki meri zaradi dejstva, da postaja razvojni problem podeželje kot celota in ne več samo kmetijstvo, po drugi strani pa tudi dejstvo, da sodobne evropske družbe zaznavajo krajino kot prostorsko ureditveni problem. Povečana skrb za evropske krajine se je pokazala tudi v sprejemu Evropske krajinske konvencije, ki jo je Svet Evrope predložil v ratifikacijo domala vsem državam Evrope. Izhodišče je, da je krajina kolektivni civilizacijski spomin Evrope, ki ga je treba ustrezno obravnavati, pri tem Svet Evrope oziroma Evropska krajinska konvencija poudarja pomen treh politik: neposrednega varstva, upravljanja krajin in krajinskega planiranja.

Problemsko prepletanje podeželja in krajine je vsaj za prostorsko načrtovanje neizbežno. Kakšno je lahko družbeno življenje na podeželju, v znatni meri determinira fizični prostor, toda sam fizični prostor oblikuje človekovo delovanje v njem. Običajno poudarjamo, da je krajina rezultat vzajemnega delovanja naravnih dejavnikov in procesov in človekovih naporov, da naravne dejavnike preoblikuje v sebi sprejemljivejše oblike in da naravne procese usmerja v smer, ki ustreza njegovim interesom.

Spreminjanje slovenskega podeželja

Spremembe na slovenskem podeželju se v največji meri kažejo kot spremembe demografske slike, toda nič manj usodne niso spremembe v gospodarskih osnovah podeželskega življenja. Primer vasi na Banjski planoti je zgolj eden od nešteti, ki potrjujejo take demografske premike (Preglednica 1). Hribovito podeželje se je praznilo tudi na račun dolinskega naselja, ki bi ga še vedno lahko imeli za podeželsko.

Preglednica 1:

Gibanje števila prebivalcev v letih 1948 – 2001

| Kraj | 1948 | 1953 | 1961 | 1971 | 1981 | 1991 | 2001* |
|--------------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| | | | | | | | samo državljani RS |
| Banjsice | 607 | 548 | 479 | 402 | 315 | 293 | 270 |
| Bate | 346 | 312 | 286 | 220 | 202 | 182 | 174 |
| Kanalski Vrh | 176 | 151 | 109 | 93 | 83 | 74 | 64 |
| Kanal | 551 | 636 | 818 | 1132 | 1558 | 1542 | 1372 |

Demografska gibanja na podeželju so v veliki meri rezultat razmer v kmetijstvu. Nekdaj prevladujoča gospodarska panoga slovenskega podeželja postaja celo v ruralnih območjih manj pomembna ekonomska panoga. Še leta 1970 ustvarilo kmetijstvo v Sloveniji 13% družbenega bruto proizvoda. Danes prispeva okrog 3% bruto družbenega proizvoda ter 5,3% zaposlitev aktivnega prebivalstva (Slovenski pristopi k razvoju podeželja, BF, Ljubljana 2003).

Naslednja pomembna sprememba je spreminjanje oblik življenja, prodor urbanih oblik življenja na podeželje. Po delitvi krajevnih skupnosti Slovenije na kmetijska in urbana območja sta A. Jakoš in L. Gosar opredelila 26 skupin različne stopnje ruralnosti oziroma urbanosti na podlagi oblike zaposlitve prebivalstva v posamezni krajevni skupnosti.¹ Kar 37,7% vseh kmečkih prebivalcev živi v območjih, ki bi jih lahko imeli za urbanizirana, 14,6% v prehodnih območjih. V čistih ruralnih območjih naj bi po tej oceni bilo samo 47,7% kmečkega. »Tudi ko primerjamo čista kmečka gospodarstva,« ugotavlja avtorja, »je slika podobna...«. Podobno kot prebivalcev je tudi pravih kmečkih gospodarstev v ruralnih območjih samo dobra polovica. (Kovačič et al., 1997, str. 101)

Mešana gospodarstva so pravzaprav zaslužna za ohranjanje drobne členjenosti in pestrosti slovenskih krajin. Preživijo namreč lahko ob znatno manjših posestih, hkrati pa tudi zadržujejo procese koncentracije, ki so tako značilni za razvoj kmetijstva v prostoru – koncentracije

¹ Jakoš A., Gosar L., Območja s podobnimi razvojnimi problemi, v Kovačič et al., 1997, str. 90-102. Temeljno merilo členitve Slovenije na posamezne tipe območij je bila »aktivnost in dejavnost, ki jo ... prebivalstvo opravlja v kraju, kjer živi.« (Kovačič, 1997, str. 91)

posesti in koncentracije zemljišč. V Sloveniji več kot polovica kmetij (52,9%), ki so manjše od 2 ha in imajo skupaj 12,7% vseh kmetijskih zemljišč. Toda več kot 40% vse kmetijske zemlje v Sloveniji je v lasti kmetij, ki imajo do 5 ha zemljišč. 'Arhaičnost' kmetijskega pridelovalnega prostora še najbolj potrjuje primerjava z lastniško strukturo v deželah Evropske unije. V Sloveniji je 75,6% vse kmetijske zemlje v lasti kmetij, ki so manjše od 10 ha, v deželah Evropske unije pa je v lasti kmetij z 10 ha ali manj pridelovalnih zemljišč samo še 13,7% vse kmetijske zemlje. Medtem ko je v Sloveniji kmetij z 20 ha ali več samo 0,6% od vseh kmetij in imajo v lasti 5,2% vse slovenske kmetijske zemlje, je v Evropski uniji takih kmetij 16,9%, v lasti pa imajo 75,9% vse kmetijske zemlje.²

Razlike znotraj slovenskega podeželja

Raziskovalci slovenskega podeželja poskušajo prepoznati razlike znotraj slovenskega podeželja. Procesi spreminjanja podeželja namreč niso povsod enaki in pravila, ki se pri tem kažejo omogočajo sklepanja o smereh razvoja in o možnostih, da se razvoj usmerja v zelene smeri. Raziskovalci z Biotehniške fakultete v Ljubljani (Slovenski pristopi k razvoju podeželja, BF, Ljubljana 2003) ugotavljajo, da slovensko podeželje lahko členimo v tri po razvojnih procesih različna območja:

- obmestna območja,
- značilna podeželska območja in
- območja praznjenja.

Obmestna območja so danes morda najbolj dinamičen del slovenskega prostora, v katerem število prebivalstva narašča, celo ob tem, ko, kot je pokazalo zadnje štetje prebivalstva v Sloveniji, število prebivalstva v mestih upada.

V obdobju od leta 1869 se je število prebivalcev v obmestnih območjih povečalo za 2,5 krat, samo v zadnjih desetih letih pa za dobrih 8%. Nasploh obmestna območja vse bolj kažejo sliko pomestnjenja in hitrega spreminjanja kmetijstva. Tu je kmečkega prebivalstva samo še 3% in njegova starostna struktura je neugodna, kar pomeni, da se to prebivalstvo hitro stara. Hkrati je v obmestnih podeželskih območjih večje povpraševanje po kmetijskih zemljiščih, pojavljajo pa se nove kmetijske panoge, kot je vrtnarstvo, cvetličarstvo in podobno.

Značilna podeželska območja ne kažejo tako intenzivne rasti prebivalstva, vendar še vedno rast. V zadnjih 10 letih se je povečalo število prebivalstva za 3%. Pri tem je bila rast prebivalstva največja v ravninskih območjih, tudi dolgoročno. Od leta 1869 do 2002 je število prebival-

stva poraslo za 44%. V zadnjem desetletju pa je največji porast prebivalstva opaziti v gričevnatih območjih – za 5,6%. V značilnih podeželskih območjih je delež kmečkega prebivalstva pomembno višji, kot v primestnih območjih – 12,3%, njegova starostna struktura pa izrazito ugodnejša

Očitno je nakazan trend porasta prebivalstva v območjih zmernega praznjenja prej posledica sprememb v nekmečki populaciji, ker je sicer starostna struktura kmečkega prebivalstva v teh podeželskih območjih zelo slaba.

Spreminjanje krajine

Posledice dosedanjega razvoja v agrarnem prostoru pomenijo, najprej, fizično spreminjanje velikega dela državnega ozemlja. Ker je gozd kot kontrast odprtemu kmetijskemu prostoru zelo opazna prvina v krajini, je prav širjenje gozda tisto, ki na zunaj najbolj očitno kaže notranje strukturne spremembe krajine. Spreminjanje gozdnih površin v slovenskem prostoru je izredno naglo. Od leta 1953, ko je gozd poraščal 42% ozemlja države, je že v letu 1980 znašal delež gozda 51,6%, leta 1990 52,9% in leta 1995 54,2%. (Vir: Statistični letopis za leto 1996). Primerjava za leto 1990 uvršča Slovenijo po gozdnatosti ob bok Švedski, kjer so gozdovi pokrivali 53% državnega ozemlja ter više kot Avstrijo s 44% gozdnatostjo, Nemčijo s 30%, Švice s 26% in Norveške z 22% gozdnatostjo. (Kovačič et al., 1997) Še bolj obsežne spremembe so značilne za stoletno obdobje.

Raziskava, ki je bila opravljena na območju Pivške kotline, je pokazala, da je bil delež gozda v času, ko je nastajal Franciscejski kataster okrog leta 1820 samo 6,8%, leta 1957 že 29,1%, skupaj s površinami v zaraščanju 35%, in leta 1994 45,9%, skupaj s površinami v zaraščanju 51,1%. (Zafran, 1998, str. 55 in 56) Primer iz Pivške kotline je sicer model za dogajanje na Krasu, vendar ga je mogoče ob določenih premislekih posplošiti na celoten podeželski prostor Slovenije.

Po drugi strani tradicionalno intenzivneje obdelani kmetijski prostor izgublja naravno rastje zaradi načrtnih melioracij ali zaradi postopnega spreminjanja. Pirnat (1991), ki je proučeval posamezna drevesa na Sorškem polju, je ugotovil, da se je število dreves v obdobju med letom 1962 in 1990 zmanjšalo od 194 na 75, kar pomeni, da se je več kot prepolovilo, in to v sorazmerno kratkem obdobju. Kot vzrok za posek dreves so anketirani lastniki največkrat navajali, da jih je drevo oviralo in imelo preveliko senco oziroma zaradi arondacije – 65% vseh razlogov. Sečnja dreves je preprosto posledica tega, da so drevesa izgubila nekdanjo funkci-

² Ob tem kaže še poudariti, da je v Evropski uniji več kot polovica vse kmetijske zemlje v lasti kmetij, ki imajo 50 in več hektarjev. Vsi podatki so povzeti iz: Erjavec, E. et al., Slovensko kmetijstvo in evropske integracije, Delovno gradivo za panelno razpravo, Ljubljana 1996

onalnost in so zato na polju postala motnja obdelavi. Ta primer je mogoče posplošiti na vsa kmetijska območja. Podobno je tudi s spreminjanjem krajine ob melioracijah. Ob melioracijskih delih v Vipavski dolini se je v območju melioracijskega polja Log – Zemono znatno zmanjšal fond naravnega rasti (glej preglednico 2), deloma zaradi melioracijskih del, deloma zaradi zamenjave lastništva na zemljiščih, kar je privedlo do tega, da so prvotni lastniki pač pobrali les z zemljišč (Metodološke osnove, Regionalna razdelitev krajinskih tipov v Sloveniji, Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana 1998, s. 25).

Preglednica 2:

Zmanjšanje drevnine na Hubeljskem polju in polju Log-Zemono po kmetijskih melioracijah v Vipavski dolini

| Površine poraščene z drevnino v m ² | 1975 | 1985 | zmanjšanje |
|--|----------------------|-------------------|------------|
| | (pred melioracijami) | (po melioracijah) | |
| manjši gozdčiči | 60190 | 21870 | 64% |
| topolovi nasadi | 223120 | 140870 | 31% |
| drevesne živice | 37130 | 5330 | 86% |
| grmovne živice | 12930 | 6920 | 47% |
| posamezna drevesa | 372 | 145 | 61% |

Ta vzorec, ki kaže na eni strani vračanje narave na zemljišča, po drugi strani pa raznaravljjanje zemljišč bi lahko opisali kot splošen vzorec spreminjanja krajine. K temu kaže dodati še spreminjanje pridelovalnih oblik, predvsem preusmeritve na različne tržne in s tem tudi pridelovalne niše. Večino slovenskega pridelovalnega prostora danes zasedajo travniki in pašniki – 61,6%, sledijo njive – 32,9% z enostavno setveno strukturo: pšenica, koruza za zrnje in silažo. Usmeritev v iskanje tržnih niš se že nakazuje v usmeritvi kmetij na ekološko kmetovanje. Z njim se v Sloveniji trenutno ukvarja 333 kmetij – s certifikatom, v različnih fazah preusmerjanja pa je še 7206 kmetij, kar pomeni 8,3% vseh. (Slovenski pristopi k razvoju podeželja, BF, Ljubljana 2003) To še zdaleč ni vse, kar bi lahko ob taki usmeritvi lahko razvijali. Deleža vinogradov in sadovnjakov med kmetijskimi pridelovalnimi zemljišči je majhen, vsega 3%. Čeprav bo tu priključitev k Evropski uniji prinesla mnoge omejitve, bodo za iskanje tržnih niš gotovo še ostajale možnosti.

Krajinski vzorec, ki označuje slovenske krajine, je drobna členjenost, ki je v znatni meri posledica razgibanega reliefa, toda tudi sicer razdrobljenega lastništva. Družinske kmetije obdelujejo kar 600.000 kosov ali povprečno 7,2 kosa/gospodarstvo. Povprečna velikost kosa znaša manj kot 1,4 ha. (Slovenski pristopi k razvoju podeželja, BF, Ljubljana 2003) Ne glede na tip

kmetijstva, ki se bo v bodoče razvijal v slovenskem krajinskem prostoru, bo razdrobljenost nedvomno pomenila eno glavnih ovir za učinkovito pridelovanje in pričakujemo lahko, da bo postopno izginjala.

Kaj nam prinaša prihodnost?

Napovedovanja so vedno nevhvalno početje. Mogoče je vendarle sprejeti razvojne smeri, ki jih nakazujejo pokazani procesi spreminjanja slovenskega podeželja, kot zelo verjetne. Te je mogoče sprejeti tudi kot spremembe, na katerih kaže graditi načrtovanje prostora.

Raziskovalci z Biotehniške fakultete razmišljajo o prihodnosti slovenskega podeželja kot o možnem prepletu več ekonomskih in družbenih procesov, ki jih imenujejo scenariji in ki bi morali biti osnova politiki za razvoj podeželja (Slovenski pristopi k razvoju podeželja, BF, Ljubljana 2003):

- Scenarij preboja večje konkurenčne miselnosti in sploh rasti podjetništva.
- Scenarij razvoja človeških virov in večjega samozaposlovanja.
- Scenarij vse večjega razvoja ekonomskega infrastrukturnega omrežja.
- Scenarij skladnejšega regionalnega razvoja.
- Scenarij kmetijskega prestrukturiranja in sprememb na podeželju.

To niso samo alternative za razvoj podeželja, temveč so scenariji, ki bodo v veliki meri potekali vzporedno in se medsebojno prepletali. Spreminjanje krajine v veliki meri zadeva zadnji scenarijih. Kaj tu lahko pričakujemo? Ena od možnih in verjetnih prihodnosti bi lahko bila, da se bo prostor bolj očitno razmejeval.

- **Območja konkurenčnega tržnega kmetijstva.** To se bo intenziviralo, sledilo bo smerem razvoja, kot so koncentracije posesti in zemljišč, povečanje naložb v tehnološke izboljšave ipd. V Sloveniji je bil ta proces doslej dokaj počasen. Odvisen pa je vendarle od kmetijske politike, ki se bo morala vklopiti v evropsko in s tem omogočiti in pospešiti ta proces. Liberalizacija cen, ki naj bi pomenila prvi steber reforme kmetijske politike,³ bo pospeševala ta proces. Intenzifikacija naj bi dosegala, tako pravi ESDP, ravni produktivnosti, ki bi lahko bile konkurenčne drugim urbanim dejavnostim (str. 20). Nekatere veje kmetijstva se dokaj opazno razvijajo v to smer, na primer vrtnarstvo, vinogradništvo, sadjarstvo ipd. tudi v Sloveniji. Takih območij pa je v Sloveniji sorazmerno malo. Že omenjena liberalizacija cen nakazuje razvoj v tej smeri, čeprav se bo to v Sloveniji dogajala na sorazmerno omejenem prostoru, predvsem zaradi naravnih razmer. Slovenija ima pač sorazmerno malo ravninskega sveta.

³ Program reforme kmetijske politike 1992-2002, Zasnova in utemeljitev, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana 1998

- **Območja diverzifikacije dejavnosti v ruralnem prostoru.** To naj bi bila tista vmesna območja, kjer kmetijstvo potrebuje podporo iz drugih gospodarskih dejavnosti predvsem zaradi razlogov ohranjanja poselitve, premagovanja preneglih socialnih sprememb – socialnih stresov, varstva kulturne krajine in podpore drugim gospodarskim dejavnostim, na primer turizmu. Hkrati so to lahko tudi območja, kjer je mogoče uveljaviti tudi gospodarsko donosne oblike kmetijske pridelave, kot lokalno značilne proizvode, kot posebne pridelke, ki zaradi svoje posebnosti, na primer zdravstvene neoporečnosti, posebnih organoleptičnih lastnosti ipd. dosegajo na trgu višje cene. V resnici se bodo ta območja v največji meri ohranjala z drugim stebrom reforme kmetijske politike, to je z neposrednimi plačili po hektarju. Obseg teh plačil bo nedvomno usmerjal dogajanje v tem delu prostora, zato lahko pričakujemo členitev tega območja zopet na tista, ki bodo težila k konkurenčnemu kmetijstvu in na druga, v katerih se bo uveljavljalo ekstenzivno kmetijstvo oziroma se bo kmetijstvo opuščalo. Proces bo domala enak kot v drugi zahodnoevropskih deželah.
- **Območje ekstenzifikacije.** To so območja, kjer je mogoče uveljaviti tudi oblike ekstenzivnega kmetovanja ob nizkih stroških, na primer posebne oblike paše in podobno. To so predvsem območja, ki se danes že zaraščajo in je ekstenzivna raba lahko možna kot oblika zaustavljanja zaraščanja. V tem primeru pa je pomemben premislek o upravičenosti tovrstnih prizadevanj zaradi varstvenih razlogov, predvsem varstva naravnosti in biotske raznovrstnosti. Možnost izrabe travinja ni neogibno istovetna s tako opredeljenim prostorom, čeprav se za ohranjanje živinoreje v slovenskem prostoru prav ekstenzifikacija kaže kot pomembna alternativa sicer urbanim funkcijam podobnim intenzivnim živinorejskim obratom. Območij, kjer je možno uveljavljati izrabo travinja, je ob sedanji stopnji poraščenosti Slovenije tudi vse manj. Dogajanje v tem prostoru je tudi močno odvisno od kmetijske politike, ki bo oživela samo ob ustreznih proračunskih sredstvih. Ker pa teh, po pravilu, ne bo nikoli dovolj, je obstoj tega kmetijskega prostora odvisen zgolj od ustreznih tehnologij in organizacije. Tudi med strokovnjaki, ki se zavzemajo za take ekstenzivne oblike in jih znajo tudi tehnološko opredeliti, velja, da je osnovna ovira uveljavljanju tovrstnih tehnologij drobna členjenost kmetijskih zemljišč. Ekstenzivno kmetijstvo je lahko uspešno samo ob obsežnih površinah, na katerih je mogoče enotno gospodariti. Pri tem pa je lastništvo lahko resna ovira.
- **Marginalna območja.** To so območja, na katerih kmetijstvo ni smiselno podpirati v danih družbenih in ekonomskih razmerah. To so tista območja, na katerih je edino smiselno prepustiti zemljišča zaraščanju oziroma načrtnemu usmerjanju zaraščanja v ustrezne gozdne sestaje.

V duhu ene od politik, ki jih uvaja Evropska krajinska konvencija, je treba poskrbeti še za nekaj dejavnosti v prostoru.

1. **Varstvo naravne ohranjenosti in (biotske) raznolikosti krajin** ni neodvisno od dogajanje v območjih členjene politike razvoja kmetijske pridelave in opredeljevanja razmerja med urbanimi in ruralnimi funkcijami prostora. V tem pogledu tako imenovani programi okoliju prijaznega kmetijstva ne pomenijo veliko. Največ k temu prispeva umik kmetijstva in zaraščanje kmetijskih zemljišč. V tem pogledu poteka pozitiven proces v slovenskem prostoru vse od časov, ko so se povečale zaposlitvene možnosti zunaj kmetijstva, to je vsaj od zadnjih desetletij prejšnjega stoletja naprej. Ohranjanje kmetijske pridelave sicer prispeva k raznolikosti krajine, vendar samo tradicionalne oblike kmetijske pridelave. Intenzifikacija kmetijstva pomeni namreč vrsto procesov poenostavljanja pridelovalnega prostora in s tem hkrati tudi naravnega ekosistema, ki »sobiva«
s kmetijstvom v prostoru. Neposredna plačila po hektarju, kar se napoveduje kot eden od stebrov nove kmetijske politike, ki naj bi bila skladna z bodočo politiko v Evropski uniji, imajo še neznane učinke na razvoj v kmetijskem prostoru. Lahko pa domnevamo, da ne bodo izničile spontanega teženja k intenzifikaciji in večanju produktivnosti, kar bo vodilo, kot že rečeno, k ponovni členitvi subvencioniranega prostora na tistega, v katerem se bo večala stopnja raznaravljanja in tistega, v katerem se bo narava »vračala«
v večjem obsegu. Tu bo treba aktivno poseči v kmetijski pridelovalni prostor z vnašanjem krajinskemu ekosistemu prijaznih struktur, kot so živice, otoki naravnega rasti in podobno.
2. **Varstvo pred obremenitvami in onesnaževanjem okolja na podeželju** je pomembno vprašanje, o katerem imamo tudi na Slovenskem že pomembne izkušnje. Razpršitev industrije in poselitve, ki je bila posledica decentraliziranega policentričnega razvoja, je imela ob nedvomno pozitivnih učinkih ohranjanja poselitve prostora tudi negativne. Na podeželje je prinesla, kot je bilo s številkami že pokazano, mestni način življenja, s tem pa tudi povečanje porabe energije, vode in nasploh materialnih dobrin. Posledice tega so: povečan obseg odpadkov in nasploh vseh oblik onesnaževanja. Intenzifikacija kmetijstva, ki se je najbolj pokazala v nekaterih območjih, na primer v Savinjski dolini, pomeni veliko obremenitev za okolje, predvsem vodne vire. Glede na pokazane razvojne smeri v našem podeželskem prostoru lahko pričakujemo, prostorsko sicer zoženo, večje obremenjevanje okolja v obmestnih območjih, to je v območjih mestno-podeželske soodvisnosti ter v območjih intenzifikacije kmetijstva.
3. **Varstvo kulturne krajine je tematika**, ki je, kot smo že uvodoma poudarili, v ospredju razprav o sodobnih razvojnih smereh evropskega prostora. Varstvo kulturne krajine lahko izhaja iz pristne zaskrbljenosti zaradi spreminjanja krajinskega prostora, lahko je tudi priročen izgovor za pridobivanje proračunskih sredstev za posamezne sektorje v družbi. Zato je tu temeljno vprašanje intenzitete in obsega varstva kulturne krajine. To lahko sega od doslednega varstva zatečenih oblik, kakršne opredeljujemo kot tiste, ki jih je treba varovati, do premissljenega varstva samo nekaterih posameznosti v krajini, oblik in artefaktov.

Omejenost območij, ki naj se striktno varujejo, ne pogojujejo samo materialne možnosti, temveč vrsta drugih premislekov, kot so okoljski, predvsem premisleki varstva narave, in družbeni. Raziskovalci na tem področju opozarjajo na nevarnost, na ne bi dosledno varstvo kulturne krajine pripeljalo do neke vrste etnografskih ali družbenih rezervatov, kar bi bilo tudi etično nevzdržno.

Sklep

V besedilu smo se le bežno dotaknili vloge načrtovanja podeželskega prostora. V tem pogledu je slovenska zakonodaja že od osemdesetih let, morda še prej, nakazovala ustrezen pristop k podeželskemu prostoru, namreč celovitost načrtovanja tega prostora. Sodobni trendi v razvoju podeželja še pomembneje nakazujejo potrebo po celovitem načrtovanju. Gre za vse večjo prepletenost različnih dejavnosti v podeželskem prostoru, ki ne dopuščajo sektorskega pristopa. Hkrati pa ni mogoče načrtovanja podeželskega prostora skrbeti samo na načrtovanje poselitve, ker ta preprosto ni več edina stvar, ki jo je treba usmerjati in ki je predmet javnega zanimanja.

Viri

1. Erjavec, E. et al., Slovensko kmetijstvo in evropske integracije, Delovno gradivo za pannelo razpravo, Ljubljana 1996
2. Marušič, I. Regionalna razdelitev krajinskih tipov. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, 1998.
3. Urad RS za prostorsko planiranje, 1998.
4. Metodološke osnove, Regionalna razdelitev krajinskih tipov v Sloveniji, Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana 1998
5. Pirnat J., Vidiki nege dreves v agrarni krajini, Specialistična naloga, Biotehniška fakulteta, Ljubljana, 1991
6. Program reforme kmetijske politike 1992-2002, Zasnova in utemeljitev, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana 1998
7. Slovenski pristopi k podeželju, Zaključno poročilo, Biotehniška fakulteta, Ljubljana, 2003
8. Statistični letopis za leto 1996, Zavod za statistiko RS, Ljubljana., 1997
9. Kovačič et al., Zasnova strategije in metodološke osnove celovitega razvoja in urejanja podeželja, Zaključno poročilo, Biotehniška fakulteta, Ljubljana 1997

Blanka Bartol, univ. dipl. inž. kraj. arh.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Evropa in strategija (lokalnega) prostorskega razvoja Slovenije

Europe and the strategy of (local) spatial development in Slovenia

Povzetek

Pripravek predstavi Strategijo prostorskega razvoja Slovenije kot ključni strateški prostorski dokument države. Skozi dokument, ki je v obravnavi v Državnem zboru Republike Slovenije so predstavljena ključna prostorska izhodišča in usmeritve za prostorski razvoj, ki sledijo evropskim prostorsko razvojnim izhodiščem, podani so ključni vsebinski poudarki po posameznih poglavjih prostorske strategije, na koncu pa je predstavljen še pogled na to, kako implementirati prostorsko strategijo na lokalni ravni.

Ključne besede: **prostorski razvoj, strategija, strateški prostorski akt**

Abstract

The paper presents the Strategy of Spatial Development of Slovenia as a key strategic spatial planning document of the state. The document, which is in procedure in the National Assembly of the Republic of Slovenia, presents the key starting points for land-use policy and guidelines for spatial development, which follow the European starting points for spatial development, the key content emphases are given in individual chapters of land-use strategy, and at the end a view of how to implement the land-use strategy at the local level is presented.

Key words: **spatial development, strategy, Strategic Land-Use Act**

Uvod

Prostor je nosilna podlaga in nujni okvir človekovega bivanja in dejavnosti ter je zato osnova vzdržnega razvoja. Celovitega prostorskega razvoja si ne moremo zamišljati brez upoštevanja vseh komponent, ki vplivajo na prostorski razvoj, zato se v prostorski razvoj vključuje tako razvojne dejavnosti kot tudi zahteve za varstvo posameznih sestavin okolja in virov, ohranjanja narave ter varstva kulturne dediščine. Temeljno izhodišče načrtovanja prostora je zagotavlja-

nje oziroma doseganje vzdržnega prostorskega razvoja. V Ljubljanski deklaraciji je zapisano, da "za doseganje tega nismo dovolj razvili prostorsko razvojnega pristopa", s katerim bi zagotovili močnejšo čezsektorsko razsežnost". V Sloveniji imamo z vključevanjem sektorjev v pravo prostorskega akta zelo velike izkušnje, saj so sektorji vključeni v nastajanje prostorskega akta od samega začetka. Na ta del smo lahko upravičeno ponosni, saj Evropska unija v kontekstu vzdržnega razvoja šele odkriva prednosti takega načina dela.

Evropa poudarja vzdržen (trajnostni) razvoj. Vzdržen razvoj ni samo stvar okolja. Obstaja soglasje o treh vidikih vzdržnega razvoja. To so gospodarska rast in razvoj, okoljska vzdržnost in družbena vzdržnost. Prva vključuje gospodarsko rast in razvoj, druga celovitost ekosistema in pozornost do nosilne zmogljivosti in biotske raznovrstnosti, medtem ko tretja obsega vrednote, kot so pravičnost, možnost odločanja, dostopnost in participacija. Poleg teh treh sestavin so Vodilna načela za vzdržen prostorski razvoj evropske celine² uvedla še četrto razsežnost, namreč kulturno vzdržnost. Ta pomeni upoštevanje sestavin, ki jih oblikujejo prostorska struktura in prostorska razmerja, prostorske značilnosti in prostorski potenciali ter prostorski pogoji. Tudi če dosledno upoštevamo osnovna tri načela vzdržnega razvoja, pa brez upoštevanja "kulture" ni mogoče zagotoviti ohranitve obstoječe ali ustvarjanja nove prostorske identitete, ki je pomembna za narodno ali posameznikovo identiteto.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije²

V duhu prenovljene paradigme vzdržnega razvoja, ki jo podaja Ljubljanska deklaracija smo zasnovali Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljnjem besedilu: prostorska strategija). Upoštevali smo značilnosti slovenskega prostora, probleme prostorskega razvoja, ki jih želimo rešiti, težnje prostorskega razvoja, ki jih poskušamo preseči, možnosti za vzpostavitev prostorske konkurenčnosti v okviru mednarodnega prostora, kulturno, krajinsko in naravno identiteto ter okoljske vidike.

Po Zakonu o urejanju prostora je prostorska strategija državni strateški dokument za usmerjanje razvoja v prostoru. V povezavi s temeljnimi državnimi razvojnimi dokumenti določa strateške usmeritve razvoja dejavnosti v prostoru za koordinacijo razvojnih politik v prostoru. Razvojni dokumenti posameznih dejavnosti in območij morajo biti z njo usklajeni.

Predlog prostorske strategije³ temelji na več kot 30 strokovnih podlagah, ki vsebujejo temeljne opredelitve prostorskega razvoja Slovenije. Zagotovili jih je Urad RS za prostorsko planiranje ter so dostopne na spletni strani Ministrstva. Nosilci urejanja prostora so pripravili več kot 20 strokovnih podlag, v katerih so opredelili analizo razvojnih možnosti razvoja sektorja v prostoru.

V pripravo dokumenta so bile vključene različne javnosti. Strokovna javnost je sodelovala na številnih strokovnih konferencah, posebej pa je bila v septembru 2003 organizirana prostor-

ska konferenca, ki se je udeležilo okrog 150 predstavnikov različnih združenj in organizacij, nosilcev urejanja prostora in drugih posameznikov. Priporočila prostorske konference so bila smiselno upoštevana pri oblikovanju dokončnega predloga prostorske strategije.

Prostorska strategija vsebuje poglavja:

- Izhodišča in cilji prostorskega razvoja
- Zasnova prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritvami za doseganje ciljev prostorskega razvoja
- Razvoj prostorskih sistemov, ki obsegajo razvoj poselitve, razvoj gospodarske javne infrastrukture in razvoj krajine, z usmeritvami za razvoj na regionalni in lokalni ravni
- Ukrepi za izvajanje prostorske strategije

Oslovnim poglavjem smo dodali še poglavje Razlaga pojmov, kjer so razloženi strokovni pojmi, ki smo jih uporabili v prostorski strategiji.

Izhodišča in cilji

Kot odgovoren član mednarodne skupnosti Slovenija na področju prostora aktivno sodeluje predvsem na sledeče načine:

- s posredovanjem pogledov na prostorski razvoj celotnega evropskega prostora, predvsem z vidika oblikovanja novega evropskega prostora ob vključevanju novih članic;
- z uveljavljanje prostorskih izhodišč, ki so ključna za njen prostorski razvoj.

Načela in usmeritve mednarodnih dokumentov, navedena v alineah, smo v posameznih poglavjih na vsebinski način vgradili v prostorsko strategijo:

- Agenda Habitat (Carigrad 1996) – Prostorska strategija nagraduje predvsem načela izboljšanja kakovosti bivališč, mest in drugih naselij v smeri njihove humanosti, gospodarske učinkovitosti in okoljske primernosti, in sicer predvsem z ustvarjanjem pogojev za razvoj trajnostnih človekovih naselij.
- Evropske prostorske razvojne perspektive (European Spatial Development Perspective – ESDP, European Commission, Potsdam 1999) – Prostorska strategija nagraduje predvsem evropske usmeritve za razvoj uravnoteženega in policentričnega sistema mest, za vzpostavitev novega odnosa med urbani in podeželskimi območji, zagotavljanje enakopravnosti

¹ Ljubljanska deklaracija o prostorski razsežnosti vzdržnega razvoja

² Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj Evropske celine

² Pravne podlage za pripravo prostorske strategije: Zakon o urejanju prostora (U. L. RS, št. 110/02, 8/03 – popr. in 58/03 – ZZK – 1, 36. člen), Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije (U. L. RS, št. 38/03), Program priprave Strategije prostorskega razvoja Slovenije (U. L. RS, št. 50/03)

³ dokumenti in gradiva o pripravi Strategije prostorskega razvoja Slovenije so dostopni na spletni strani MOPE, Urada za prostorski razvoj – www.gov.si/upp

nega dostopa do infrastrukture in znanja ter za preudarno upravljanje in ohranjanje narave in kulturne dediščine.

- Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine (Guiding principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, Conference Europeenne des Ministres Responsables de l'Amenagement du Territoire, Hannover 2000) – Prostorska strategija v duhu vzdržnega prostorskega razvoja nadgrajuje predloge prostorsko razvojnih ukrepov za območja kulturnih krajin, urbanih in kmetijskih območij, gorskih in obalnih območij, evropskih koridorjev, območij poplavnih ravnin in obmejnih regij.
- Ljubljanska deklaracija o prostorski dimenziji vzdržnega razvoja (Ljubljana, 2003) – Prostorska strategija nadgrajuje predvsem kulturno razsežnost vzdržnega razvoja ter z vključevanjem sektorjev implementira prostorsko razvojni pristop.

Gospodarski in družbeni razvoj se načrtuje skladno s prostorskimi možnostmi (potenciali in omejitvami). Te so glede na razporejenost naravnih virov in drugih lokacijsko zanimivih dobrin v prostoru različne. V kontekstu spontanega razraščanja poselitve in množičnih pojavov razpršene gradnje govorimo o prostoru kot o omejeni dobrini, s katero je treba, podobno kot z vodo ali drugimi naravnimi dobrinami, ravnati gospodarno, racionalno in preudarno. Zato je temeljno vodilo prostorske strategije s prostorskim razvojem zagotoviti in omogočiti vzdržen in skladen prostorski razvoj, ki temelji na racionalni rabi prostora.

Slovenija ima na področju prostorskega razvoja določena neskladja⁴, ki se kažejo na različnih ravneh, predvsem so to: razlike v prostorskem razvoju regij, neenakomerni urbani razvoj, ki je povezan s pomanjkljivo razvitim instrumentarijem zemljiške in stanovanjske politike, pritiski suburbanizacije na avtocestni križ, razpršena gradnja, črne gradnje, propadanje industrijskih območij, nenačrtna prenova mestnih jeder, prestrukturiranje podeželja zaradi spremenjene vloge kmetijstva, prekomerno zaraščanje kmetijskih zemljišč, slaba dostopnost z javnim potniškim prometom. Slovenija ima določene primerjalne prednosti, predvsem prometno lego in vozlišča, ohranjeno naravo in kulturno krajino, pomembno za turistični razvoj, vodno bogastvo, ki pa jih mora izkoristiti v širšem mednarodnem prostoru. Prostorsko razvojne možnosti, ki jih nudi povezovanje v mednarodni skupnosti namreč daje Sloveniji veliko večje razvojne priložnosti, kot bi jih uspela zagotoviti v okviru svoje samozadostnosti.

S prostorsko strategijo oziroma izhodišči in usmeritvami za prostorski razvoj, z njeno implementacijo na regionalni in lokalni ravni ter ob upoštevanju pravil iz Prostorskega reda Slovenije, ki bo pripravljen skladno s prostorsko strategijo, naj bi zagotavljali sledeče cilje prostorskega razvoja:

- Racionalen in učinkovit prostorski razvoj
- Razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij
- Večjo konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru
- Kvaliteten razvoj in privlačnost mest in drugih naselij
- Skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi
- Medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij
- Povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi
- Preudarno rabo naravnih virov
- Prostorski razvoj usklajen s prostorskimi omejitvami
- Kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prostorske prepoznavnosti
- Ohranjanje narave
- Varstvo okolja

Zasnova prostorskega razvoja Slovenije s prioriteta in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja ter vsebina iz razvoja posameznih prostorskih sistemov

Vključenost v mednarodni prostor

Eno od pomembnih izhodišč in prioriteta prostorske strategije je enakovredna vključenost Slovenije v mednarodni prostor, kjer pa si z aktivno vlogo prizadevamo uveljaviti svoje strateške in druge primerjalne prednosti ter večjo konkurenčnost slovenskega prostora. Na eni strani to zagotavljamo s pomočjo infrastrukturnih omrežij, s katerimi se povezujemo v evropska infrastrukturna omrežja, na drugi strani pa z aktivno vlogo mest, posebej še v obmejnem prostoru.

Razvoj poselitve

V okviru zasnove poselitve izpostavljamo tri prioritete:

- policentrični urbani sistem in regionalni prostorski razvoj,
- vitalna in urejena mesta ter
- usklajen razvoj širših mestnih območij.

V okviru policentričnega sistema postavljamo dvostopenjsko strukturirano omrežje središč in sicer nacionalnega in regionalnega pomena, na katera se navezuje omrežje drugih središč ter omrežje družbene infrastrukture ter javni potniški promet. Nacionalna središča mednarodnega pomena so Ljubljana, Maribor in Koper, pri čemer ima Ljubljana najpomembnejšo upravno

⁴ Iz Ocene stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije, ki jo je Vlada Republike Slovenije sprejela na svoji 55. redni seji dne 20. 12. 2001.

vlogo kot prestolnica države. V okviru mednarodnih povezav bo Ljubljana morala močneje razviti svoje prednosti, da bo lahko konkurirala z drugimi mesti podobnega ranga v mednarodnem prostoru. Mesta so motor razvoja, zato jih je treba prioritarno razvijati, ter skrbeti za njihovo privlačnost, ki jo oblikujejo konkurenčno okolje ter možnost za kvalitetno bivanje. Celovite vizije razvoja Ljubljane v mednarodnem prostoru ne bi smele zamegliti posamezne razpršene razvojne pobude. Koper predstavlja naše "vstopno mesto", ki naj kot eno od najsevernejših pristanišč severnega Jadrana izkoristi svojo lokacijsko prednost z ustreznimi infrastrukturnimi navezavami proti severu. Vsa tri imenovana mesta skupaj z enajstimi drugimi mesti tvorijo omrežje nacionalni središč, kjer pa bodo pomembnejšo vlogo glede na svoje gravitacijsko zaledje imela tista, ki bodo nudila več in bolj kvalitetnih družbenih, storitvenih in upravnih dejavnosti.

Poselitve se usmerja v urbana naselja, bodisi obstoječa, ali taka, ki imajo potencial, da se razvijajo v urbana naselja. Prednost ima notranji razvoj naselij, ob upoštevanju zahtev za varstvo kulturne dediščine in njene pričevalnosti. Širitev naselij se načrtuje, ko so izkoriščene notranje možnosti razvoja naselij. Notranji razvoj uresničujemo s prenovo bodisi na območjih kulturne dediščine in druge stavbne dediščine v naseljih, na degradiranih urbanih območjih, na industrijskih območjih. Območja razpršene gradnje se na ustrezen način sanira.

Posebno pozornost namenjamo prenovi kulturne dediščine, ki je bila v prostorskem urejanju do sedaj nezadovoljivo vključena v prostorski razvoj. V prostorski strategiji je posebej izpostavljena arhitekturna prepoznavnost kot eden od elementov pričevalnosti stavbne in naselbinske dediščine ter prostorske identitete.

Razvoj gospodarske javne infrastrukture

Gospodarsko javno infrastrukturo se načrtuje v povezavi s poselitvenim omrežjem.

Promet in telekomunikacije

Prometna infrastruktura naj zagotavlja podporo poselitvi ter povezanost posameznih območij države med seboj. Osnovno prometno omrežje se dograjuje v smeri V. in X. prometnega koridorja, na katerega pa se po kriteriju učinkovitosti in povezanosti navezuje vse druge prometne podsisteme. Poudarjen je razvoj javnega potniškega prometa v okviru posameznih mest, v širših mestnih območjih in v povezavi med mesti in podeželjem. Posebej je poudarjena vloga razvoja železniške infrastrukture in načrtovanje prostorskega razvoja mest in urbanih naselij glede na možnosti razvoja železniškega prometnega podsistema.

Telekomunikacijska infrastruktura je pomembne dejavnik bodočega razvoja in kvalitetnih storitev, ne le v mestih, temveč tudi na podeželju. Zato se spodbuja dograditev omrežja v vseh območjih, posebno tam, kjer se spodbuja ohranjanje kulturne krajine in poselitve.

Energetska infrastruktura

V okviru prostorskega razvoja energetske infrastrukture se zagotavljanja kvalitetno, zanesljivo, ekonomično in zadostno oskrbo z energijo, pri čemer je poudarek na uporabi obnovljivih virov energije. To so predvsem vodni potencial, biomasa, energija vetra, geotermalna energija, sončna energija, toplota okolja, odpadna toplota in energija iz sežiganja odpadkov. Poudarjeno je usmerjanje k zmanjševanju porabe energije, ki pa se jo zagotavlja tudi z urbanističnim in arhitekturnim načrtovanjem z varčno, energetsko malo potratno gradnjo oziroma gradnjo, ki izkorišča naravne danosti. Proizvodnja električne energije se prioritarno odvija na obstoječih lokacijah v okviru obnove, sanacije ali dogradnje obstoječih in gradnjo novih objektov na reki Savi, Dravi in Soči. V obratovanju ostaja Jedrska elektrarna Krško.

Komunalna infrastruktura

Oskrba z vodo se prvenstveno zagotavlja na območjih, kjer je zagotavljanja oskrbe z vodo še ni ali pa ni ustrezno. Po drugi strani pa se v okviru prostorskega razvoja zagotavlja prostorsko varstvo vodnih virov in njihove kvalitete ter skrbi za ustrezno obliko odvajanja odpadne vode.

Ravnanje z odpadki

Z objekti in napravami za ravnanje z odpadki se zagotavlja 100% pokritost Slovenije. Zagotavlja se tudi okoljsko neoporečno, varno in družbeno sprejemljivo lokacijo za odlaganje nizko in srednjeradioaktivnih odpadkov. Številna neustrezno urejena odlagališča odpadkov se sanira.

Razvoj krajine

V okviru zasnove razvoja krajine izpostavljamo tri prioritete:

- vitalnost in privlačnost podeželja,
- krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine in
- prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi.

Slovenska krajina se bo razvijala na odmaknjenih predelih, kjer je neposredni vpliv človeka na naravo majhen, kot naravna krajina, na območjih tradicionalnega in ekstenzivnega kmetijstva kot kulturna krajina in na ravninah in v širših rečnih dolinah kot preplet pretežno urbane in kmetijske intenzivne krajine.

Slovensko krajino določajo klimatski, geološki, reliefni in zgodovinski vplivi. Skupaj oblikujejo prepoznavna krajinska območja, alpsko, predalpsko, subpanonsko, kraško, primorsko. Ker harmonična krajina predstavlja primerjalno prednost Slovenije, je pomembno, da se v okviru načrtovanja prostorskega razvoja zagotavlja ohranitev vseh pomembnih krajinskih značilnosti. Krajinska območja s prepoznavnimi značilnostmi, ki jim krajinski pečat dajejo izjemne krajine ter številna in prostorsko pomembna (pričevalna) kulturna dediščina in odprtem prostoru, opredeljujemo kot nacionalno pomembna območja. Ta območja imajo velik in še ne dovolj

odkriti razvojni potencial, ki pa ga je treba "izkoriščati" preudarno, prilagojeno vrednostim območij.

Slovenija ima velik delež naravno ohranjenih območij, ki so pomembna v evropskem merilu. Njihovo celovitost, ohranjenost in naravnost se zagotavlja na eni strani z varstvenimi dejavnostmi, na drugi strani z ustreznim načrtovanjem prostorskega razvoja, v okviru katerega se išče primerne razvojne oblike dejavnosti.

Kmetijstvo je prevladujoča dejavnost na podeželju. Največ kvalitetnega pridelovalnega potenciala tal za kmetijstvo je na ravninskih območjih in v dolinah, kjer je tudi pritisk poselitve na nova zemljišča največji. Prenova kmetijskega prostora se izvaja ob upoštevanju pridelovalnega potenciala tal in omejitev zaradi varstva vodnih virov ali varstva krajinskih kakovosti. Zaradi vloge kmetijstva pri ohranjanju kvalitet kulturne krajine in na področju podeželskega turizma pa se spodbuja kmetijske dejavnosti tam, kjer se ohranja kulturno krajino ali se omejuje zaraščanje.

Slovenija je bogata z gozdovi, ki jih je že preko 57%. V nekaterih predelih, na primer, na Kočevskem, ta odstotek presega 90%. Zaraščanje z gozdom, ni problem gozdarstva, temveč problem opuščanja kmetijstva. Širjenja gozdov se načrtno ne spodbuja. V prostorski strukturi posebno kvaliteto predstavljajo sklenjeni gozdovi, ki so na južnem, jugovzhodnem in zahodnem delu Slovenije. V bližini naselij imajo gozdovi velik rekreacijski potencial, zato se jih vključuje v zasnove zelenih sistemov mest in naselij. Možnosti za poselitve se išče tudi v gozdovih.

Slovenija je bogata z vodami in vodnimi viri. Glede na preobremenjenost voda morja usmerjamo rekreacijsko in turistično rabo voda v notranjost, na reke, naravna in umetna jezera. Na Obali je potencial morske obale in morja mogoče izkoristiti bolj kvalitetno z oblikovanjem kopalniških mest vzdolž naše obale ter vključitvijo zaledja ter oblikovanjem prepoznavne ponudbe, ki temelji na prostorski identiteti.

Slovenija ima malo pomembnih mineralnih surovin, zagotavljanja pa samooskrbo z surovinami za gradbeništvo. To predstavlja svojevrsten prostorski problem, saj je pritisk na odpiranje kamnolomov in gramoznic velik, veliko pa je tudi črnih odzegov. Posebna skrb je namenjena lokalnim mineralnim surovinam, katerih uporaba je pomembna za oblikovanje prepoznavnosti posameznih območij in za prenovo stavbne dediščine.

Naravne in kulturne značilnosti predstavljajo primerjalne prednosti za razvoj turizma in pristočasnih dejavnosti. Prostorski razvoj turizma naj bi v vključitvijo čim večjega števila območij v turistične produkte promoviral raznolikost naše države in prispeval k preživetju v hribovitih in odmaknjenih območjih, hkrati pa ščitil kvalitete, na katerih gradi.

Lokacije za obrambne dejavnosti pretežno ostajajo na obstoječih lokacijah v poselitvenih območjih in v krajini, zmanjšujejo se predvsem na območjih poselitve ter namenjajo za urbane dejavnosti.

Eno najpomembnejših izhodišč in usmeritev za prostorski razvoj je nedvomno omejevanje prostorskega razvoja v tistih območjih, kjer je nevarnost nastanka naravnih ali drugih nesreč. Dosedanje poseganje v poplavna območja, erozijska ali plazljiva območja, ki so imela za posledico materialno škodo ob naravnih nesrečah ali zahteve za vlaganje v zaščitno infrastrukturo pomenijo ne-vzdržan prostorski razvoj in se v bodoče ne bodo tolerirala.

Lokalno strateško načrtovanje ali kako oblikovati lokalno prostorsko strategijo

Strategija prostorskega razvoja Slovenije skupaj s Prostorskim redom Slovenije predstavlja vsebinsko izhodišče za pripravo drugih prostorskih aktov. Dosedanja obvezna izhodišča dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije bodo nadomeščena s celotno vsebino prostorske strategije. Prenos državnih vsebinskih izhodišč bo v marsičem zahteven. Preseči bo treba dosedanje osredotočenost na posamezne razvojne pobude ter uveljavljati temeljna vodila prostorskega razvoja, kot so: racionalna raba prostora, krepitev prepoznavnosti in identitete prostora, integracija v širši prostor z izkoriščanjem primerjalnih prednosti ter zagotavljanje kakovostno življenjsko in delovno okolje.

Vsebinski poudarki v tem prispevku nakazujejo sledeče:

- načrtovanje prostorskega razvoja občine mora biti dolgoročno naravnano, z opredeljeno vizijo prostorskega razvoja posamezne občine ali več občin;
- načrtovanje prostorskega razvoja naj temelji na dobrih strokovnih podlagah, s katerimi se na podlagi analiz razvojnih možnosti in ranljivosti prostora opredeli temeljne opredelilne prostorskega razvoja, predvsem pa primerjalne prednosti in probleme, ki jih je treba s prostorskim razvojem preseči;
- bodoči prostorski razvoj mora biti družbeno sprejemljiv;
- osnovo za spreminjanje prostorske strategije občine mora biti utemeljeno, na primer, s poročilom o stanju na področju urejanja prostora; morebitne razvojne pobude je smiselno vezati na pripravo takega poročila;
- pregled skladnosti prostorske strategije občine s prostorsko strategijo države bo vsebinski in bo moral odgovoriti med drugim tudi na vprašanja: ali občinski prostorski razvoj temelji na primerjalnih prednostih, ki izhajajo iz naravnih značilnosti in stanja prostorske strukture? koliko so pri tem upoštewane naravne kakovosti, zahteve za varstvo virov, krajinskih značilnosti in prostorske omejitve? ali je načrtovani prostorski razvoj vzdržan ali ne? ipd.

- občine se bodo za določena vprašanja prostorskega razvoja morala bolj kot doslej povezovati z drugimi občinami ali državo (sektorji), predvsem pri oblikovanju tistih vsebin, ki jih je smiselno reševati v širših prostorskih okvirih oziroma vsebin, ki se jih ne da reševati drugače, kot v širšem prostorskem okviru (odpadki, izkoriščanje mineralnih surovin, javni potniški promet, delitev funkcij med naselji, prepoznavnost prostora, turistična in rekreacijska infrastruktura ...).

Viri

1. predlog Odloga o sprejemu Strategije prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS) – EPA 1112 – III, Poročevalec DZ RS, št. 8 in 8/1, 4. februar 2004

Mojmir Prelog, univ. dipl. inž. kraj. arh.
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Strategija občinskega in zasnova regionalnega prostorskega razvoja ter urbanistična in krajinska zasnova

Strategy of municipal and plan for regional spatial development and urban and countryside planning

Povzetek

Spremenjene družbenoekonomske razmere terjajo ponovno uveljavitev strateškega prostorskega načrtovanja. Ne le strategija prostorskega razvoja Slovenije, pač pa tudi strategija prostorskega razvoja občine in v določenih primerih tudi regionalna zasnova prostorskega razvoja, sta bili z novim zakonom o urejanju prostora določeni kot tiste vrste prostorski akt, ki je pretežno usmerjevalnega in dolgoročnega značaja. Njun pomen bo predvsem v opredelitvi jasno določenih ciljev prostorskega razvoja, ki jih ne bo mogoče spreminjati glede na trenutne politične razmere v lokalni skupnosti niti prilagajati trenutnim investicijskim nameram. Po drugi strani bodo morali biti zagotovljeni pogoji za realizacijo razvojnih interesov ob hkratnem upoštevanju načel vzdržnega prostorskega razvoja. Pomembni sestavini strategije prostorskega razvoja, ki podrobneje razčlenjujeta njene usmeritve, sta urbanistična in krajinska zasnova. Prva bo podrobneje določala usmeritve za razvoj mest in naselij, s krajinsko zasnovo pa se bodo razreševala protislovja med razvojnimi potrebami in varstvenimi zahtevami v krajini.

Abstract

Changing socio-economic conditions require a new approach to strategic spatial planning. In the new Law on Spatial Planning, not just a strategy for spatial development in Slovenia, but municipal spatial development strategies and in some cases regional plans for spatial development were established as types of spatial planning acts which have a directive and long-term character. Their importance would lie mainly in the setting of clearly defined goals for spatial development which will not be subject to change irrespective of current political relations in the local community, nor would they have to be adjusted to current investment preferences. On the other hand, conditions for the realization of development interests will have to be established while taking into account the principle of sustainable development. The important contents of the spatial development strategy, which will determine its orientations in further detail, refer to urban and countryside planning. The former will determine the guidelines for the development of towns and settlements, while the latter will deal with solving the opposition between development needs and environmental protection requirements in the countryside.

Strategija prostorskega razvoja občine

Namen strateškega načrtovanja v občini

Družbene in ekonomske razmere v Slovenji so se v zadnjem desetletju in pol bistveno spremenile. Zahteva po fleksibilnih in čimprej izvedljivih prostorskih aktih je postajala vedno bolj dominantna. Ta zahteva je bila pogojena zlasti s potrebami po hitrem odzivu prostorskega urejanja na interese kapitalskih vlaganj ob hkratnem smotrnem ravnanju z naravnimi dobrinami ter varovanju okolja. Uveljavljena praksa preveč podrobnih prostorskih aktov, ko so dejavnosti le načelno opredeljene, njihovi prostorski pogoji pa zelo podrobno definirani, razen če teh podrobnosti izrecno ne narekuje sama narava načrtovane prostorske ureditve oziroma okolja, v katerem se načrtuje, je potencialne investitorje pogosto odvrnilo od njihovih investicijskih namer. Zato je bilo treba v novem zakonu postaviti jasno ločnico med *strateškimi* prostorskimi akti – prostorskimi plani – in prostorskimi instrumenti, ki planom sledijo. Ne le državni, pač pa tudi občinski strateški prostorski akti naj bi postali t.i. strukturni, usmerjevalni dokumenti, z jasno določenimi cilji prostorskega razvoja in nedvoumnimi zahtevami v zvezi z varovanjem naravnih dobrin in okolja. Strategija prostorskega razvoja občine bi morala predvsem določiti območja, kamor se bo usmerjala poselitve in ostale z njo povezane dejavnosti in sicer ne le po principu določanja »belih lis«, kot posameznih območij na ozemlju občine, kjer ni sektorkega varovanja oziroma omejitev zaradi razvoja drugih dejavnosti, temveč naj bi načrtovalska pravila upoštevala tudi zakonitosti skladnega in racionalnega razvoja naselij oziroma poselitve.

V ta namen je novi Zakon o urejanju prostora definiral strategijo prostorskega razvoja občine kot temeljni strateški prostorski akt občine. Ta skupaj z urbanističnimi in krajinskimi zasnovami, ob upoštevanju usmeritev strategije prostorskega razvoja Slovenije in prostorskega reda Slovenije, določa temeljne cilje in usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in njegove rabe tako, da so zagotovljeni pogoji za vzdržen in usklajen prostorski razvoj na območju občine. Podobno kot strategija prostorskega razvoja države je tudi strategija tisti temeljni prostorski akt, ki določa vizijo prostorskega razvoja občine tako, da je omogočeno smotno usmerjanje prostorskih razvojnih procesov in z njimi povezanih prostorskih ureditev ter uveljavljanje prostorskih ukrepov za njeno izvajanje. Vizija prostorskega razvoja je seveda že po svoji naravi dolgoročen akt in kot tak ne more biti predmet prepogostih sprememb oziroma prilagajanj trenutni politični volji v občini. Le zelo tehtni razlogi in spremenjene družbenoekonomske razmere bi lahko vplivale na začrtanje drugačne, nove vizije prostorskega razvoja.

Strategija prostorskega razvoja občine ne vsebuje določb, ki bi bile neposredno zavezujoče za posameznike (lastnike zemljišč, investitorje), upoštevati pa ga morajo prostorski načrtovalci in drugi organi pri nadaljnjem načrtovanju občinskega prostora. Po vsebini in namenu je strategijo možno vzporejati standardnim tujim primerom (Structural plan, Raumentwicklungskonzept, ipd.).

Sedanja praksa

Občine so že doslej razpolagale s prostorskimi planskimi akti, ki so vsebovali t.i. »strateške odločitve« o prostorskem razvoju. To so t.i. prostorske sestavine dolgoročnega plana, ki so še vedno v veljavi. V 31. členu prejšnjega zakona o urejanju prostora iz leta 1984 je bilo določeno, da dolgoročni plan v prostorskih sestavinah oblikuje, ob upoštevanju varovanja in smotne rabe dobrin splošnega pomena, usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in zasnovo namenske rabe prostora z usmeritvami glede načina urejanja posameznih območij s prostorskimi izvedbenimi akti. Poleg tega je zakon v 34. in 35. členu določal, da se za ureditvena območja posameznih prostorsko in funkcionalno med seboj povezanih mest ali naselij mestnega značaja ter drugih pomembnejših središč izdelajo urbanistične zasnove, za območja izven ureditvenih območij naselij, kjer je izražen poseben družbeni interes zaradi krajinskih in drugih vrednot človekovega okolja ter različnih interesov pri rabi prostora pa krajinske zasnove. Obe zasnovi, tako urbanistična kot tudi krajinska, sta vsebovali pretežno usmeritve glede urejanja prostora, torej je šteti, da so bile prostorske sestavine dolgoročnega plana že takrat zamišljene kot strateški prostorski dokument za usmerjanje prostorskega razvoja v dolgoročnem obdobju do 15 let. Drugače zasnovana je bila le implementacija tega dokumenta in sicer skozi srednjeročne družbene plane občin, ki naj bi si periodično sledili vsakih 5 let.

Z odpravo prejšnjega sistema družbenega planiranja, dokončno pa z nastankom novih občin, se je zavest o sprejetih »dolgoročnih« usmeritvah prostorskega razvoja porazgubila. V občinah so sicer prevzeli planske akte prejšnjih občin, vendar se praviloma niso lotevali novelacij strateških usmeritev. Ukvarjali so se v glavnem le še s spremembami namenske rabe prostora, ki so praktično takoj rezultirale v izdanih dovoljenjih za gradnjo. V letu 1990 sprejeti interventni zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju je uvedel prakso spreminjanja in dopolnjevanja prostorskih planskih aktov po postopku, ki je veljal za prostorske izvedbene akte, s čimer se je zmanjšala možnost celovitosti prostorskega načrtovanja. Omogočen je bil razmah prej skrajno omejevane parcialnosti oziroma pojav številnih sprememb in dopolnitev namenske rabe prostora brez upoštevanja posledic, ki v prostoru nastajajo ali ostajajo prezrte. Le redke nove občine so opravile revizijo sprejetih dolgoročnih usmeritev prejšnje občine in v svojih aktih začrtale nove usmeritve. Še redkeje se je to dogajalo z urbanističnimi in krajinskimi zasnovami.

Pravilnik o vsebini strategije prostorskega razvoja občine

V skladu z zakonom o urejanju prostora je bil sprejet Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave strategije prostorskega razvoja občine ter vrstah njenih strokovnih podlag. V uvodnem poglavju o vsebini strategije prostorskega razvoja občine je posebej poudarjeno, da bi morala občina s tem aktom določiti vizijo svojega prostorskega razvoja. S tem je dana osnova za opredelitev ciljev prostorskega razvoja občine in na podlagi tega naj bi bilo mogoče

ustrezno usmerjati prostorsko razvojne procese ter z njimi povezane prostorske ureditve in uveljavljati ustrezne ukrepe.

Strategija prostorskega razvoja občine vsebuje v svojem t.i. splošnem delu 3 glavne vsebinske sklope:

- izhodišča in cilje prostorskega razvoja občine,
- zasnovo razmestitve dejavnosti v prostoru s prioriteta in usmeritvami za doseg ciljev prostorskega razvoja ter
- zasnove posameznih sistemov lokalnega pomena v prostoru.

Pri določanju izhodišč prostorskega razvoja občine je treba upoštevati stanje, probleme in težnje prostorskega razvoja, načela in strateške vsebine iz hierarhično nadrejenih prostorskih aktov, razvojne dokumente posameznih nosilcev urejanja prostora ter predpise, ki se pretežno nanašajo na omejitve in varovanja v prostoru. Ob upoštevanju izhodišč se opredelijo cilji prostorskega razvoja občine. Če izhodišča in cilji prostorskega razvoja niso opredeljeni na podlagi temeljitih analiz o stanju v prostoru, problemih in težnjah prostorskega razvoja ob hkratnem upoštevanju zahtev varstva, ni mogoče izdelati realne vizije prostorskega razvoja občine.

V zasnovi razmestitve dejavnosti v prostoru se določijo *vizija* prostorskega razvoja občine predvsem glede vloge, funkcij in razvoja naselij, razporeditve stanovanj, proizvodnih dejavnosti, oskrbnih in storitvenih dejavnosti, dejavnosti družbene javne infrastrukture, opredelitve območij za razvoj dejavnosti, ki so vezane na naravne vire ter območij, ki so pomembna za vidika varstva okolja, kulturne dediščine in ohranjanja narave. Pri tem je smiselno in potrebno opredeliti prioritete za doseg ciljev ter predvideti smotno zaporedje uresničevanja prostorskih ureditev. Ta del strategije je zagotovo najpomembnejši in za nadaljnje načrtovanje prostorskega razvoja občine tudi ključen. Z njim je postavljen temelj nadaljnjega prostorskega razvoja v občini.

V strategiji se na podlagi vizije prostorskega razvoja, povezano s posameznimi prostorskimi sistemi državnega pomena, posebej določijo zasnove prostorskega razvoja poselitve, komunalne infrastrukture in krajine. V teh zasnovah se za razliko od zasnove razmestitve dejavnosti v prostoru, ki je izrazito konceptualne narave, usmeritve glede rabe prostora ali glede aktivnosti povezanih s to rabo že nekoliko konkretnje določijo. V tem delu se že določijo območja prenove oziroma sanacije naselij, območja širitve, omrežja in načine navezovanja posameznih sistemov na gospodarsko javno infrastrukturo ter območja pretežne rabe prostora, zlasti kmetijskih, gozdnih, turističnih in rekreacijskih območij ter območij mineralnih surovin in voda. Če pri določitvi vizije prostorskega razvoja občine še niso ključne posamezne sektorske omejitve v prostoru, pa je pri zasnovah že razvidno, da gre za različne razvojne potrebe in varstvene zahteve, ki jih je potrebno medsebojno uskladiti.

Regionalna zasnova prostorskega razvoja

Namen regionalne zasnove prostorskega razvoja

Prav na področju prostorskega načrtovanja se najbolj izrazito čuti pomanjkanje institucionalnega vmesnega nivoja med državo in relativno malimi občinami. V državah razvite Evrope, razen redkih izjem, je načrtovanje prostorskega razvoja v pristojnost dežele oziroma regije. Na tem nivoju upravne organiziranosti se najlaže usklajujejo interesi manjših lokalnih skupnosti in oblikujejo usklajeni skupni, regijski interesi, ki se kot taki lahko usklajeno soočajo z državnimi interesi. Novi zakon to pomanjkljivost v upravni ureditvi Slovenije skuša premostiti z novo obliko prostorskega načrtovanja, z regionalno zasnovo prostorskega razvoja.

Regionalna zasnova prostorskega razvoja temelji na partnerskem odnosu med lokalnimi skupnostmi in državo pri načrtovanju prostorskih ureditev državnega pomena, ki zadevajo tudi interese več občin oziroma tako ali drugače definiranih regij ter pri načrtovanju drugih prostorskih ureditev, za katere se država in občine dogovorijo, da jih bodo načrtovale skupaj. Prav tako je regionalna zasnova prostorskega razvoja tisti prostorski akt, ki se v primeru, kadar se določene občine dogovorijo za pripravo regionalnega razvojnega programa, kot ga določajo predpisi o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, pripravlja v skladu s tem dokumentom. V takem primeru naj bi se oba dokumenta pripravljala sočasno in usklajeno, pri čemer se z regionalno zasnovo v prostor prenaša zadevno vsebino regionalnih razvojnih programov.

Z regionalno zasnovo prostorskega razvoja se načrtujejo z državo in občinami usklajene prostorske ureditve do take stopnje, da je rešitve in zahteve za nadaljnje prostorsko načrtovanje mogoče nedvoumno prevzeti v občinske prostorske akte, oziroma da so lahko neposredna osnova za pripravo državnih lokacijskih načrtov. V tem primeru odpadejo pri kasnejši pripravi državnega lokacijskega načrta vsa usklajevanja z občinami glede konceptualnih rešitev predvidenih prostorskih ureditev in s tem povezanih njihovih zahtev, kar bo občutno poenostavilo pripravo državnega lokacijskega načrta, hkrati pa se ob skupnem iskanju optimalnih rešitev pri pripravi regionalnih zasnov ne bodo obravnavala čisto tehnična vprašanja izvedbe, ki sedaj ob pripravi lokacijskih načrtov za državno infrastrukturo obremenjujejo dogovarjanja o generalnih rešitvah (npr. širše umestitve obravnavanega posega v prostor). Namen take regionalne zasnove je tudi, da država in občine skupaj načrtujejo tiste prostorske ureditve, na katere prostorska ureditev državnega pomena sicer nima neposrednega vpliva, so pa posledica pričakovanih sprememb, pogojenih s tako ureditvijo v širšem občinskem prostoru. Občine, vključene v regionalno zasnovo se lahko tudi dogovorijo, da se bo regionalna zasnova pripravila s tako vsebino in natančnostjo, kot jo zakon predpisuje za občinsko strategijo prostorskega razvoja. V takih primerih lahko regionalna zasnova v posameznih delih nadomesti občinsko strategijo prostorskega razvoja, pri čemer ni potrebno po posebnem postopku spreminjati občinske strategije, temveč to dejstvo z odlokom ugotovi občinski svet hkrati s sprejetjem

regionalne zasnove. Seveda pa to pomeni, da bodo občine v primerih morebitnih sprememb oziroma dopolnitev zavezane k hkratni obravnavi takega akta, torej ga same brez soglasja vseh vključenih občin ne bodo mogle spreminjati.

Pravilnik o vsebini regionalne zasnove prostorskega razvoja

V skladu z zakonom o urejanju prostora je bil sprejet Pravilnik o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja ter vrstah njenih strokovnih podlag. V uvodnem poglavju glede vrst regionalnih zasnov je posebej poudarjeno, da se s tem aktom načrtujejo zasnove prostorskih ureditev in z njimi prostorsko in funkcionalno povezanih območij, za katere se država in občine dogovorijo, da jih bodo načrtovala skupaj. Med te prioriteto spadajo prostorske ureditve državnega pomena ter z njimi povezane ureditve komunalne infrastrukture, prostorske ureditve, ki jih predpisi določajo kot ureditve regionalnega pomena ter prostorske ureditve na območjih naravnih vrednot državnega pomena, kot osnova za zavarovanje v skladu s predpisi o ohranjanju narave.

Po vsebini je glede na problematiko regionalna zasnova lahko zasnovana konceptualno ali kot podrobnejši prostorski akt. V prvem primeru vsebuje strateške usmeritve za prostorski razvoj na obravnavanem območju z zasnovo razmestitve dejavnosti v prostoru in zasnovo njegove rabe. V drugem primeru pa je regionalna zasnova lahko že dokaj podrobna in so njene rešitve že zelo jasna usmeritev za pripravo lokacijskih načrtov. Kadar je priprava regionalne zasnove vezana na pripravo regionalnega razvojnega programa, morata biti oba akta med seboj usklajena.

Za pripravo regionalne zasnove so odgovorni ministrstvo za prostor in občine, ki so vključene v njeno pripravo. Pobudo za pripravo regionalne zasnove lahko dajo zainteresirane občine, ministrstva, v katerih pristojnosti so predvidene prostorske ureditve državnega pomena, v povezavi s pripravo regionalnega razvojnega programa pa tudi regionalne razvojne agencije. Predlog regionalne zasnove sprejmejo sveti občin, ki so vključeni v njeno pripravo po predhodni potrditvi regionalne zasnove s strani vlade. Regionalna zasnova je sprejeta, ko jo sprejmejo sveti vseh občin, vključenih v njeno pripravo. To pomeni, da regionalna zasnova ni sprejeta oziroma se ne more izvajati, če določena občina, ki je pristopila k njeni pripravi zaradi določenih razlogov take zasnove ne sprejme. Taka ureditev je pogojena z ustavno pravico občin, po kateri je njihovo povezovanje pri opravljanju določenih zadev iz njihove pristojnosti, kamor spada tudi skupno načrtovanje, prostovoljno. V tem primeru bo država realizirala prostorske ureditve državnega pomena, ki jih bo zajela taka regionalna zasnova preko državnega lokacijskega načrta, občine, ki so sicer sprejele regionalno zasnovo pa bodo tako regionalno zasnovo uporabile kot podlago za tiste spremembe njihovih prostorskih aktov, ki se ne nanašajo na prostorske ureditve, zaradi katerih določena občina ni sprejela regionalne zasnove.

Podrobneje je obravnavana pobuda za pripravo regionalne zasnove prostorskega razvoja, ki mora vsebovati opis prostorskih problemov in ciljev, ki naj bi jih z regionalno zasnovo dosegli s kratko utemeljitvijo, okvirno območje regionalne zasnove prostorskega razvoja in predvidene nosilce urejanja prostora ter druge udeležence, v katerih delovno področje spadajo načrtovane prostorske ureditve. Glede na to, da je posebnost regionalne zasnove prostorskega razvoja skupno načrtovanje prostorskih ureditev s strani države in lokalne skupnosti, se postopek priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja začne na podlagi podpisanega dogovora o skupnem načrtovanju prostorskih ureditev regionalnega pomena. Podpis tega dogovora predlaga občinam – udeleženkam in ministrstvom, v katerih delovno področje spadajo načrtovane prostorske ureditve, minister za prostor. V pravilniku so opredeljene naloge posameznih udeležencev v postopku priprave regionalne zasnove prostorskega razvoja, določena je vsebina programa priprave in način pridobivanja smernic.

Urbanistična in krajinska zasnova

Pomembni sestavini strategije prostorskega razvoja občine sta urbanistična in krajinska zasnova.

Urbanistične zasnove se prioriteto izdelajo za mesta in naselja mestnega značaja, pomembnejša lokalna in lokalna središča, torej povsod tam, kjer je možno ugotoviti intenzivnejši razvoj. Občini je prepuščeno, da izdela urbanistično zasnovo tudi za druga naselja, ki sicer niso središča, vendar je tudi tam pričakovati razvojne težnje. Urbanistična zasnova podrobneje določa rešitve funkcionalne in oblikovne skladnosti v pomembnejših naseljih ter utemeljuje določitev razvojnega območja naselja. Večinoma bo določala območja širitve naselij kot rezervatov za dolgoročno načrtovanje razvoja naselij. Uvedba območij širitve naselij je nujna za zagotavljanje kontinuiranega in vzdržnega razvoja v prostoru, prav tako pa omogoča dolgoročno in načrtovano razporeditev dejavnosti in njihovo prometno ter komunalno povezanost. Z vzpostavitvijo območij širitve naselij je mogoče smotno usmerjati investicije, ki predstavljajo veliko finančno in prostorsko obremenitev (kompleksne rešitve prometa in javnega prevoza, čiščenje komunalnih odpadkov ipd.) in ki bi le ob upoštevanju kratkoročnih ciljev razvoja ne zagotavljale racionalnih rešitev.

Tudi urbanistična zasnova mora vsebovati vizijo razvoja naselja, s katero se na konceptualni način določi osnovno razporeditev dejavnosti na območju naselja in vsebuje usmeritve za določitev namenske rabe površin v naselju. Posebej in podrobneje pa se v urbanistični zasnovi določijo območja in koncept prenove ter območja in koncept širitve. Prednost je glede na strateške usmeritve dana prenovi pred širitvijo naselja. Ta je možna le, če smotnega razvoja naselja ni možno uresničiti z aktiviranjem neracionalno izrabljenih površin oziroma s prenovo ali sanacijo degradiranih območij v naselju.

Pomembna sestavina urbanistične zasnove je zasnova namenske rabe prostora, s katero se določijo okvirna območja pretežne rabe površin v naselju. To je že neposredna usmeritev za opredelitev območij namenske rabe prostora v prostorskem redu občine. Posebej se opredelijo zasnove infrastrukturnih sistemov, zelenih in športno rekreativnih površin ter območij v zvezi z varstvom pred naravnimi in drugimi nesrečami. Pomembne za podrobnejše načrtovanje so usmeritve za urbanistično, arhitekturno in krajinsko oblikovanje. Z njimi se določijo usmeritve za določanje meril in pogojev glede oblikovanja objektov v prostorskem redu občine. Za prostorski red občine je pomembna tudi členitev območja urbanistične zasnove na posamezne funkcionalne enote.

Drug pomemben element strategije, ki se nanaša predvsem na krajinska območja, je krajinska zasnova. S krajinsko zasnovo se uskladijo in podrobneje določijo razvojne potrebe in varovalne zahteve za odprti prostor, to je za območja, kjer bodo take prostorske ureditve, za katere je pričakovati znaten vpliv na krajino ter tam, kjer so degradirana krajinska območja zunaj poselitvenih območij in so možnosti za rabo prostora zaradi obremenitev okolja omejene.

Zelo pomembno je, kako je določeno območje krajinske zasnove. Vanj so lahko vključena tudi naselja, za katera ni predvidena izdelava urbanistične zasnove. Obvezna je priprava krajinske zasnove v primerih, ko je predmet obravnave območje, ki je predvideno kot širše zavarovano območje oziroma je kot tako že ustanovljeno. Z usmeritvami za razvoj dejavnosti v krajini se določi vizija prostorskega razvoja krajinskega območja kot celote ter funkcijske povezave in soodvisnost med dejavnostmi predvsem glede njihove razporeditve ter okvirne opredelitve območij predvidenih prostorskih ureditev oziroma območij preurejanja, obnavljanja in sanacije krajine.

Z zasnovo namenske rabe prostora na območju krajinske zasnove se med drugim lahko določi tudi zasnova poselitve, ki je lahko okvirno že strukturirana glede na glavne kategorije namenske rabe prostora iz urbanistične zasnove. Natančnost teh usmeritev je odvisna od velikosti območja in kompleksnosti problematike.

Krajinska zasnova in urbanistična zasnova se med seboj ne smeta prekrivati. V primerih večjih območij krajinskih zasnov, zlasti je to pričakovati v primerih obstoječih oziroma predvidenih širših zavarovanih območij, bodo morale občine skupaj organizirati njihovo pripravo.

Način priprave strategije prostorskega razvoja občine ter regionalne zasnove prostorskega razvoja in vrste strokovnih podlag

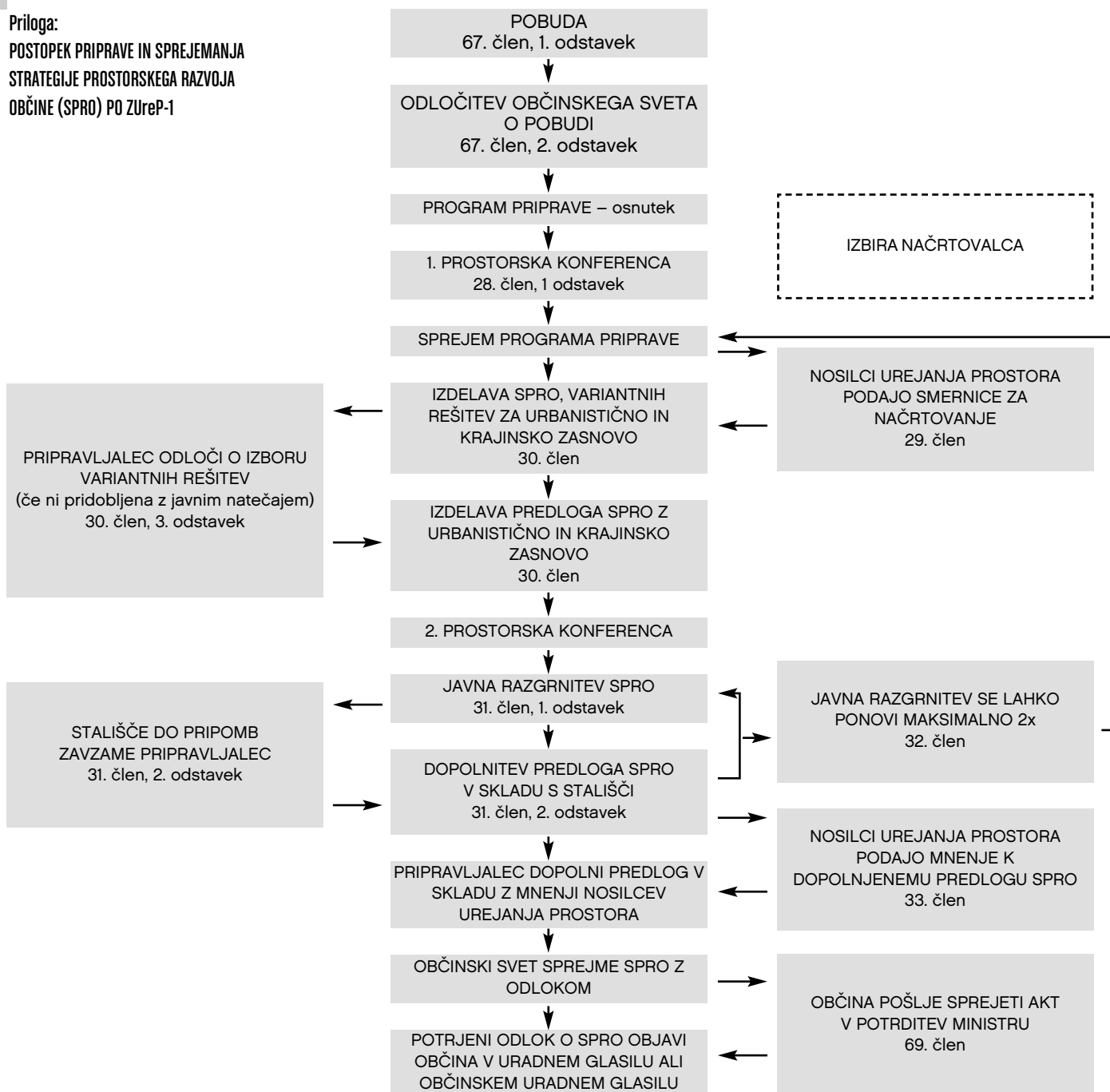
S pravilnikom je določen način priprave strategije prostorskega razvoja občine in regionalne zasnove prostorskega razvoja ter vrste strokovnih podlag, ki so potrebne za njuno pripravo. Pri tem je opredeljeno, kdo je pripravljavec akta in kakšne so njegove naloge. Poseben poudarek je dan strokovnim podlagam. Določeno je, katere so vrste strokovnih podlag, kaj morajo strokovne podlage vsebovati, za katera področja se pripravljajo in kdo jih pripravi.

Strokovne podlage za pripravo strategije prostorskega razvoja občine so: strokovne podlage pripravljavca oziroma v primeru regionalne zasnove izdelovalca in strokovne podlage nosilcev urejanja prostora. Predlog se pripravi na podlagi analize stanja in teženj prostorskega razvoja občine, analize potreb in razvojnih možnosti posameznih dejavnosti v prostoru in analize ranljivosti prostora. Na podlagi različnih razvojnih možnosti in analize ranljivosti se opravi vrednotenje in predlog izbire najustrežnejših strokovnih rešitev. Posebej so navedene strokovne podlage za urbanistične in krajinske zasnove, ki so glede na nivo podrobnosti obdelave tudi podrobnejše. Opisan je način in vsebina izdelave variantnih rešitev, ki jih je treba pridobiti v postopku priprave urbanistične in krajinske zasnove, za določene prostorske ureditve pa tudi v postopku priprave regionalne zasnove.

Priprava strategije prostorskega razvoja občine ter urbanističnih in krajinskih zasnov kot njenih sestavnih delov je v pristojnosti občine. Občine morajo občinske prostorske akte sprejeti najkasneje tri leta po sprejemu strategije prostorskega razvoja Slovenije, to je, predvidoma, najkasneje v začetku leta 2007. Za njihovo pripravo morajo zagotoviti strokovne podlage, določene v programu priprave v skladu s tem pravilnikom. Potrebna finančna sredstva bodo občine morale zagotoviti v okviru svojih občinskih proračunov. Občine so morale tudi doslej zagotavljati določena finančna sredstva, vendar ocenjujemo, da bo zaradi večjega obsega del potrebno v okviru občinskih proračunov zagotoviti njihov večji obseg. V prilogi je prikazan postopek priprave in sprejemanja strategije prostorskega razvoja občine.

Za pripravo in sprejem regionalnih zasnov prostorskega razvoja zakon ne določa posebnih rokov.

Priloga:
POSTOPEK PRIPRAVE IN SPREJEMANJA
STRATEGIJE PROSTORSKEGA RAZVOJA
OBČINE (SPRO) PO ZURP-1



Valentina Lavrenčič, univ. dipl. inž. arh.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Prostorski red občine – osnovni dokument za izdajo gradbenega dovoljenja

Municipal spatial planning procedure – Basic document for the issuing of building permits

Povzetek

Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr. in 58/03-ZZK-1; v nadaljnjem besedilu: ZUreP-1) je določil, da je t.i. strateško planski del iz prejšnje ureditve v celoti zbran v strategiji prostorskega razvoja občine, vsi normativni pogoji za rabo zemljišč in poseganje v prostor pa so v prostorskem redu občine. Prostorski red občine je prostorski akt, ki z vidika urejanja prostora določa dovoljeno rabo prostora in pogoje za poseganje v prostor, razen za območja, kjer veljajo lokacijski načrti. ZUreP-1 je tako z doslednejšo razdelitvijo vsebine prostorskega načrtovanja na nivoju občine, in sicer na strateški prostorski akt – strategijo prostorskega razvoja občine in izvedbeni prostorski akt – prostorski red občine, odpravil pomanjkljivosti dosedanje ureditve. ZUreP-1 je jasno določil tudi njuno vsebino, ki bo podrobneje določena s Pravilnikom o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave prostorski red občine ter vrstah njegovih strokovnih podlag, ki ga sprejme minister, pristojen za prostor (v nadaljnjem besedilu: pravilnik). Pravilnik podrobneje določa tudi obliko prostorskega reda občine. Prostorski red občine naj bi bil tako sestavljen iz besedila in kartografskega dela. Glede na to, da se grafični načrti za prikazovanje območij funkcionalnih enot, območij namenske rabe in prostorskih enot z merili in pogoji za urejanje prostora izdelajo na podlagi digitalnih prostorskih podatkov iz uradnih zemljiških evidenc, in z natančnostjo, da je možna določitev mej območij oziroma objektov v naravi ter parcel ali dela parcele, ki so znotraj posameznega območja, lahko prostorski red občine predstavlja podlago za izdajo gradbenega dovoljenja.

Abstract

The Law on Spatial Planning (Official Gazette of the RS, no. 110/02, 8/03 – rev. and 58/03-ZZK-1) determined that the so-called spatial planning part of the former regulations shall be entirely contained in the municipal spatial planning procedure. The municipal spatial planning procedure is a spatial planning act which determines, from the spatial planning perspective, the permitted use of land and the conditions for its development, except for areas where local plans apply. Through the consistent dissemination of the contents of spatial planning to the municipal level, in the form of the strategic planning act – municipal spatial planning strategy and the spatial planning act – municipal spatial planning procedure, the Law on Spatial Planning has eliminated the flaws in previous regulations. The Law on Spatial Planning also clearly determines their contents, which will be defined in greater detail in the Regulations on the Detailed Contents, Forms and

Methods of Preparing the Municipal Spatial Planning Procedure and Types of Professional Bases which shall be adopted by the Minister competent for the Environment (hereinafter the "Regulations"). The Regulations also define in greater detail the form of the municipal spatial planning procedure. The municipal spatial planning procedure will therefore be composed of a text and a map section. With regard to the fact that graphic plans for showing areas of functional units, areas designated for a particular use and spatial units with measurements and conditions for land development are based on digital spatial data from official cartographic maps, with a level of precision which allows the determination of borders of areas or structures in nature, as well as parcels or parts of parcels within individual areas, the municipal spatial planning procedure could be used as a basis for the issuing of building permits.

1. Pravna podlaga za pripravo prostorskega reda občine

ZUreP-1 v 17. členu določa, da so občinski prostorski akti strategija prostorskega razvoja občine z urbanističnimi in krajinskimi zasnovami, prostorski red občine in občinski lokacijski načrt. ZUreP-1 je določil, da je t.i. strateško planski del iz prejšnje ureditve v celoti zbran v Strategiji prostorskega razvoja občine, vsi normativni pogoji za rabo zemljišč in poseganje v prostor pa so v prostorskem redu občine. Prostorski red občine je tako akt, ki z vidika urejanja prostora določa dovoljeno rabo prostora in pogoje za poseganje v prostor, razen za območja, kjer veljajo lokacijski načrti. Z delitvijo strateške in operativne vsebine prostorskega načrtovanja na strategijo prostorskega razvoja občine in na prostorski red občine odpade potreba po hkratnem spreminjanju dveh prostorskih aktov, kot je sedaj praksa pri spreminjanju PUP, ki praviloma pogojuje tudi spreminjanje prostorskega plana občine. Glede na naravo prostorskega reda občine je namreč pričakovati, da se bo ta pogosteje spreminjal in dopolnjeval kot strategija prostorskega razvoja občine, saj se sedanje pobude za spreminjanje prostorskega plana občine najpogosteje nanašajo na zazidljivost posameznih zemljišč. Če bodo te pobude še skladne s strateškimi in konceptualnimi odločitvami iz strategije prostorskega razvoja občine, bo postopek sprememb zajel le prostorski red občine.

V 18. členu ZUreP-1 je določeno, da minister pristojen za prostor predpiše podrobnejšo vsebino, obliko in način priprave prostorskih aktov iz 17. člena zakona ter vrste njegovih strokovnih podlag. V 17. členu ZUreP-1, podrobneje pa v 62., 63., 64., 65. in 66. členu ZUreP-1 je prostorski red občine opredeljen kot izvedbeni prostorski akt občine, ki določa območja namenske rabe, območja funkcionalnih in prostorskih enot, merila in pogoje za urejanje prostora in ukrepe za izvajanje prostorskega reda. Na podlagi 67. člena ZUreP-1 je za pripravo prostorskega reda občine odgovoren župan. Pobudo za njegovo pripravo pa lahko da vsakdo.

2. Namen prostorskega reda občine

ZUreP-1 v 62. členu določa, da je prostorski red občine temeljni izvedbeni prostorski akt občine, ki v skladu s strategijo prostorskega razvoja občine ter ob upoštevanju pravil iz prostorskega reda občine določa:

- območja namenske rabe prostora,
- pogoje in merila ter ukrepe za načrtovanje v prostoru in za pripravo lokacijskih načrtov občine ter
- pogoje za pripravo projektov po določbah zakona, ki ureja graditev objektov.

Prostorski red občine je po svoji naravi temeljni izvedbeni prostorski akt, ki v navezavi s strategijo prostorskega razvoja občine vzpostavlja obvezni pravni režim rabe prostora ter poseganja vanj. Prostorski red velja za vsakogar in je tudi pravna podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov na območjih, ki se ne urejajo z lokacijskimi načrti. V prostorskem redu občine so spoštovane vse zahteve, ki jih v zvezi z urejanjem prostora določajo veljavni sektorski predpisi o varovanju okolja, ohranjanju narave in trajnostni rabi naravnih dobrin, ohranjanju kulturne dediščine ter varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (npr. državni akti o narodnih parkih, občinski odloki o zaščiti pitne vode, ipd.) tako, da je za vsako zemljišče jasen pravni režim poseganja v prostor oziroma prostorskega urejanja nasploh. Taka ureditev, ki jo poznajo vse evropske države pa zahteva, da morajo biti ti pogoji in zahteve najkasneje v prostorskem redu občine usklajeni, ne le glede poselitve in razvoja dejavnosti v prostoru ter varovanja, temveč tudi »varovalni« med seboj (npr. različni med seboj nasprotujoči si varstveni režimi na istem območju).

3. Vsebina prostorskega reda občine

V prostorskem redu občine se za celotno območje občine določijo:

- območja namenske rabe prostora;
- merila in pogoji za urejanje prostora in graditev vključno s pogoji za zagotavljanje opremljenosti zemljišč za gradnjo ter
- ukrepi za izvajanje prostorskega reda (prvi odstavek 63. člena ZUreP-1 ter 2. člen pravilnika).

Prostorski red občine je torej operativni dokument, ki z uvedbo prostorskih režimov zagotavlja izvedbo načrtovanih prostorskih ureditev s tem, ko določa namensko rabo prostora in pravila njegove rabe za celotno območje občine. V prostorskem redu občine se lahko za posamezna območja občine določi tudi podrobnejša namenska raba prostora ter s tem posledično tudi podrobnejša merila in pogoji za urejanje prostora in graditev. Posebej pa je določeno, da se v prostorskem redu občine prikažejo tudi varovana območja in varovalni pasovi.

Namenska raba prostora

Namenska raba prostora je s prostorskimi akti določena raba zemljišč in objektov. V prostorskem redu občine se za celotno območje občine določi in prikaže območja osnovne namenske rabe prostora. Območja osnovne namenske rabe se ob upoštevanju predpisov za posamezne dejavnosti oziroma področja določijo glede na fizične lastnosti prostora ter predvidene dejavnosti in vrste objektov na tem območju (3. člen pravilnika).

Temeljni pravni režim, ki ga vsebuje občinski prostorski red je namenska raba prostora. To je predpisana raba zemljišč, ki določa namen, za katerega se zemljišče lahko uporablja¹. Območja osnovne namenske rabe prostora povečini sledijo opredelitvam že določene rabe zemljišč v predpisih (o vodah, gozdovih, kmetijskih zemljiščih, ipd.), kjer so dovoljene rabe na teh zemljiščih tudi natančno opredeljene. Prostorski red občine mora torej določiti območja osnovne namenske rabe prostora za celotno območje občine, pri čemer se območja različnih vrst osnovne namenske rabe ne smejo prekrivati. Poimenovanje območij osnovne namenske rabe prostora opisuje le njihovo predpisano pretežno rabo.

Območja osnovne namenske rabe prostora se lahko delijo na površine podrobnejše namenske rabe prostora po načelih pretežnosti, združljivosti in dopolnjevanja posameznih dejavnosti, pri čemer mora biti podrobnejša namenska raba prostora v okvirih osnovne namenske rabe (drugi odstavek 64. člena ZUreP-1). Območja osnovne namenske rabe prostora se podrobneje delijo na površine podrobnejše

rabe prostora. V območja osnovne rabe prostora pa se lahko kot površine podrobnejše namenske rabe vključujejo tudi površine za komplementarne dejavnosti (npr. na območju osnovne namenske rabe za kmetijstvo površine za rekreacijo na prostem). **Območja osnovne namenske rabe prostora se lahko delijo na površine podrobnejše namenske rabe, ki vključujejo tudi površine namenjene javnemu dobru (tretji odstavek 3. člena pravilnika).** Površine podrobnejše namenske rabe prostora se lahko v prostorskem redu občine določijo oziroma prikažejo tudi podrobneje, pri čemer pa je treba upoštevati morfološke značilnosti prostora in značilnosti grajenih struktur, **enotno klasifikacijo dejavnosti in vrst objektov ter druge razvrstitve objektov določene s predpisi (4. člen pravilnika).** **Območja osnovne namenske rabe oziroma površine podrobnejše namenske rabe prostora morajo biti v prostorskem redu občine prikazane tako natančno, da je njihove meje možno določiti v naravi in prikazati v zemljiškem katastru (tretji odstavek 64. člena ZUreP-1).** Vrste območij osnovne namenske rabe prostora in površin podrobnejše namenske rabe prostora se v skladu s priložo 1 pravilnika tudi grafično določa in prikazuje ter označuje z enotnimi grafičnimi znaki, za območja namenske rabe prostora pa se za namene spremljanja stanja v prostoru izdela in vodi bilanca površin.

Merila in pogoji za urejanje prostora

Z merili in pogoji za urejanje prostora prostorski red občine za posamezna območja namenske rabe prostora določa možno prepletanje dejavnosti glede na namensko rabo prostora; predvideno stopnjo izkoriščenosti zemljišč za stavbe oziroma druge gradnje; merila in pogoje za urejanje prostora na območjih, na katerih so lokacijski načrti izvedeni; merila za določanje gradbenih parcel; merila in pogoje za varstvo okolja, ohranjanje narave, varstvo kulturne dediščine in trajnostno rabo naravnih dobrin v zvezi z načrtovanjem prostorskih ureditev in gradnjo objektov; ukrepe za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter določa območja komunalnega opremljanja zemljišč s splošnimi pogoji in standardi njihovega opremljanja, vključno z obveznostmi priključevanja na objekte in omrežja javne infrastrukture. Merila in pogoji določijo lokacijske pogoje za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja zlasti glede namena, lege, funkcije, velikosti in oblikovanja objektov ter pogoje v zvezi z njihovo gradnjo, kakor tudi lokacijske pogoje za postavitev enostavnih objektov, za katere po predpisih o graditvi objektov ni potrebno gradbeno dovoljenje (65. člen ZUreP-1).

¹ Sicer bo v večini primerov namenska raba prostora v resnici dejanska raba: npr. njiva, ki je dejansko v naravi, bo v Prostorskem redu občine v območju kmetijskih zemljišč, torej v območju predpisane osnovne namenske rabe prostora.

Občinski prostorski red mora za celotno območje občine določiti tudi pravila za urejanje prostora s pogoji za graditev na tistih območjih, za katera niso sprejeti lokacijski načrti oziroma na katerih v prehodnem obdobju ne veljajo prostorski izvedbeni načrti, sprejeti po zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Po prej veljavni zakonodaji so ti pogoji bili določeni s posebnim prostorskim izvedbenim aktom – s prostorskimi ureditvenimi pogoji (PUP), z uveljavitvijo in implementacijo ZUreP-1 pa se bo taka ureditev racionalizirala, saj se bodo lahko ob pripravi prostorskih redov občin pogoji iz občinskih PUP prenesli v prostorski red občine in po potrebi dopolnili v skladu z novimi predpisi. **Za določitev meril in pogojev za urejanje prostora in graditev se na celotnem območju občine določijo in prikažejo funkcionalne in prostorske enote** (7. člen pravilnika). Pri čemer so funkcionalne enote območja z enotnimi funkcionalnimi značilnostmi, s prevladujočimi enovitimi naravnimi sestavinami in prevladujočimi grajenimi značilnostmi, lahko pa tudi s prevladujočo namensko rabo prostora, medtem ko so prostorske enote območja z enotnimi morfološkimi, lahko pa tudi s funkcionalnimi značilnostmi in se lahko določijo v okviru območja osnovne namenske rabe prostora oziroma površin podrobnejše namenske rabe prostora. Za območja funkcionalnih enot se določijo skupna izhodišča za podrobnejše urejanje prostora, znotraj prostorskih enot pa se določijo enotna merila in pogoji za urejanje prostora in graditev. Območja funkcionalnih in prostorskih enot se grafično določa in prikazuje ter označuje z enotnimi grafičnimi znaki, določenimi v prilogi 3 pravilnika ter se zanje izdelava in vodi bilanca površin. **S prostorskim redom občine se na območjih prostorskih enot v skladu z namensko rabo prostora določijo merila in pogoji za urejanje prostora in graditev vključno s pogoji za komunalno opremljanje zemljišč ter lokacijski pogoji za postavitve enostavnih objektov po predpisih o graditvi objektov** (6. člen pravilnika).

Merila in pogoji za urejanje prostora in graditev se določijo kot:

1. Funkcionalna merila in pogoji:

- **možno prepletanje dejavnosti glede na namensko rabo prostora** v skladu s pravili iz Prostorskega reda Slovenije, lahko pa tudi podrobneje;
- **stopnja izkoriščenosti zemljišč za gradnjo**, ki se določi s faktorjem izrabe gradbene parcele kot razmerje med bruto tlorisno površino objekta (seštevek vseh etaž nad tere-
nom) in celotno površino gradbene parcele²;
- **namen, funkcionalna in tehnična zasnova objektov z ureditvijo njihove okolice**³.

2. Oblikovna merila in pogoji:

- **tipologija zazidave**: prsto stoječa, kjer se objekti med seboj ne dotikajo; linearna, kjer se objekti sklenjeno nizajo v eni smeri ter obodna, kjer sklenjeni objekti tvorijo obodno povezavo;
- **velikost in oblikovanje objektov ter ureditev njihove okolice**⁴;
- **lega objektov na zemljišču** se določi z odmikom od mej sosednjih zemljišč ter z regulacijskimi elementi⁵.

3. Merila za določanje gradbenih parcel:

- **načrt gradbenih parcel**;
- **minimalna oziroma maksimalna površina v kvadratnih metrih**;
- **dolžina posamezne stranice oziroma razmerje med stranicami parcele**;
- **okvirni grafični prikaz gradbenih parcel s kriteriji za njihovo dokončno določitev v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja**

² Dodatno se lahko stopnja izkoriščenosti zemljišč za gradnjo določi tudi s faktorjem prostornosti na gradbeno parcelo, s faktorjem zazidanosti gradbene parcele ter z deležem odprtih bivalnih površin.

³ Namen se določi z vrsto dopustnih gradenj oziroma drugih del (gradnja novega objekta, rekonstrukcija, nadomestna gradnja, sprememba namembnosti objekta in drugih del v skladu s predpisi o graditvi objektov). Funkcionalna in tehnična zasnova objektov pa se določita glede na higienske in zdravstvene zahteve (osončenje, osvetlitve, varnost pri delu, ipd.), seizmološke in druge geotehnične značilnosti zemljišč, zahteve glede na varnost pred požari, pogoje za varstvo pred hrupom, pogoje za neoviran dostop do objektov funkcionalno oviranim osebam, pogoje za varčevanje z energijo ter druge zahteve določene s predpisi.

⁴ Velikost objektov se določi s prostornino objektov (zmožek tlorisne površine in višine objekta), s tlorisnim gabaritom (razmerje med širino in dolžino objekta) ter z višino objektov – z višinskim gabaritom (višina objekta od nivoja terena do kapi ali do slemena objekta ali do fasadnih vencev v metrih). Oblikovanje objektov pa se določi s pogoji za oblikovanje zunanje podobe objektov (glede oblikovanja fasad s balkoni, okni, nadstreški ipd. ter z barvnim ali drugim videzom fasade), s pogoji za oblikovanje streh (naklon strešin v stopinjah, smeri poteka slemena, oblikovanje strešnih arhitekturnih elementov: čopi, zatrepi, napušči ipd. ter barvi oziroma drugi videz strešine) ter z drugimi pogoji glede uporabe materialov ipd.. Pogoji za ureditev okolice objektov določajo prerezporeditve in izravnave zemeljskih mas, potrebne zasaditve ter izvedbe drugih zunanjih ureditev (dopustne višine naspavanja, odkopavanja in izravnave terena, relativna višina objekta glede na preoblikovani teren, pogoji za zasaditve, ipd.).

⁵ Odmiki od meja sosednjih zemljišč se določijo ob upoštevanju naravnih in grajenih značilnosti prostora. Regulacijski elementi pa se določijo kot pogoji glede lege načrtovanih objektov na zemljišču z gradbeno linijo (črta, na katero morajo biti objekti postavljeni), gradbeno mejo (črta, ki je objekti ne smejo presegati) ter regulacijsko linijo (loči javne površine od ostalih zemljišč). Pri določanju lege objekta na zemljišču se upoštevajo tudi predpisani odmiki od infrastrukturnih objektov.

Pri določanju meril glede velikosti in oblike gradbenih parcel se upošteva lastništvo in parcelna struktura zemljišč, pri čemer se mora omogočiti nemotena raba sosednjih zemljišč. Z določitvijo gradbenih parcel se na območju prostorske enote oziroma na območju podrobnejše namenske rabe prostora ne sme preprečiti načrtovana raba zemljišč in objektov ter škodovati javnim koristim.

Pri določanju meril in pogojev za določitev velikosti in oblike gradbenih parcel pa se upošteva jo zlasti:

- namen, velikost in zmogljivost načrtovanih objektov tako, da se zagotovi pogoje za normalno uporabo in vzdrževanje objektov;
- primerna tlorisna zasnova ter tipologija zazidave;
- naravne razmere in značilnosti grajene strukture;
- možnost priključevanja na infrastrukturne objekte in naprave;
- možnost zagotavljanja dostopa do gradbene parcele;
- možnost zagotavljanja ustreznega števila parkirnih mest ter
- omejitve uporabe zemljišča v skladu z drugimi predpisi.

4. Merila in pogoji za zagotavljanje opremljenosti zemljišč za gradnjo:

- **na katera omrežja, objekte in naprave gospodarske javne infrastrukture se morajo posamezna območja obvezno priključiti;**
- **okvirni potek in potrebe zmogljivosti omrežij, objektov in naprav gospodarske javne infrastrukture;**
- **rešitve v zvezi s sanacijo komunalno neurejenih razmer ter**
- **program ukrepov za izvedbo z oceno finančnih virov.**

Območja opremljenosti zemljišč se opredelijo s stopnjo opremljenosti zemljišč. Merila in pogoji za zagotavljanje opremljenosti zemljišč za gradnjo pa se določijo tako, da se na posameznih območjih zagotavlja priključitev najmanj na omrežja in objekte za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, za oskrbo z vodo, za oskrbo z energijo ter na ceste in druge prometne površine; lahko pa tudi na telekomunikacijsko omrežje in objekte, na omrežja in objekte javne razsvetljave vključno z omrežjem za usmerjanje prometa ter na druga omrežja gospodarske javne infrastrukture.

5. Druga merila in pogoji za urejanje prostora:

- **merila in pogoji za varstvo okolja, ohranjanje narave in varstvo kulturne dediščine⁶;**

- **merila in pogoji za trajnostno rabo naravnih dobrin;** ki se določijo za urejanje in varstvo voda, za izkoriščanje mineralnih surovin in za prostorske ureditve na teh območjih, za prostorske ureditve na kmetijskih površinah ter za prostorske ureditve na gozdnih površinah;
- **ukrepi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter obrambo,** in sicer se določijo pogoji za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, za zagotavljanje varnosti na potresno in požarno ogroženih območjih, za zagotavljanje varnosti na drugih ogroženih območjih ter ukrepi za zagotavljanje izvajanja dejavnosti obrambe;
- **lokacijski pogoji za postavitev enostavnih objektov,** zlasti glede namena, funkcije, lege, velikosti in oblikovanja teh objektov v skladu s pravilnikom;
- merila in pogoji glede dopustne gradnje objektov zunaj poselitvenih območij skupaj s pogoji njihovega opremljanja se določijo v okviru posamezne prostorske enote s kriteriji za dokončno določitev lokacije v projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja;
- **merila in pogoji za urejanje prostora na območjih,** na katerih so lokacijski načrti izvedeni in sicer se za območja izvedenih državnih lokacijskih načrtov, na katerih niso zgrajeni trajni objekti, določijo merila in pogoji v skladu s smernicami iz lokacijskega načrta; na območjih izvedenih občinskih lokacijskih načrtov pa se v prostorski red občine povzamejo lokacijski pogoji iz občinskega lokacijskega načrta.

6. Merila in pogoji za urejanje prostor a in graditev na varovanih območjih in v varovalnih pasovih:

Varovana območja in varovalni pasovi so območja, ki so z veljavnimi predpisi in drugimi pravnimi akti opredeljena kot zavarovana ali ogrožena oziroma kot druga območja, na katerih veljavo varstveni režimi – vrste varovanih območij in varovalnih pasov ter notni grafični znaki za njihovo prikazovanje so določeni v prilogi 2 pravilnika, zanje pa se izdelava in vodi bilanca površin.

Varovana območja in varovalni pasovi se delijo na osnovna in podrobnejša varovana območja in varovalne pasove, pri čemer se podrobnejša varovana območja in varovalni pasovi, ki so kot taka opredeljena z zakonom oziroma z izvršilnim predpisom, opredelijo s stopnjo ali z vrsto varovanj in omejitvev.

Prostorski red občine lahko za območje posamezne prostorske enote ali na njenem delu določi tudi podrobnejša merila in pogoje za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja (66. člen ZUreP-1 in 27. člen pravilnika).

⁶ Pri njihovem oblikovanju se upoštevajo predpisi s področij varstva voda, varstva zraka in varstva tal, ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varstva gozdov, varstva kmetijskih zemljišč, varstva pred hrupom, elektromagnetnim sevanjem in drugim onesnaženjem, varstva na ekološko onesnaženih in degradiranih območjih ter drugi predpisi.

3. Ukrepi za izvajanje prostorskega reda občine

Prostorski red občine določa tudi ukrepe za njegovo izvajanje, zlasti pa:

- prostorske ukrepe, določene z ZUreP-1,
- programe in projekte v zvezi s sanacijo degradiranih območij,
- programe in projekte v zvezi s pridobivanjem in opremljanjem zemljišč za gradnjo,
- finančne ukrepe,
- ukrepe v zvezi s spremljanjem stanja,
- določanje prioritet in terminskega plana dopolnjevanja prostorskega reda s podrobnejšimi merili in pogoji za projektiranje ter
- ostale ukrepe aktivne zemljiške politike.

4. Oblika prostorskega reda občine

Oblika prostorskega reda občine je določena v 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34. in 35. členu pravilnika. V pravilniku je posebej opredeljena oblika besednega dela in kartografskega dela z opredelitvijo geodetskih podlag v digitalni obliki in strukture digitalnih prostorskih podatkov za pripravo Prostorskega reda občine v digitalni obliki, v treh prilogah pravilnika pa so določeni tudi notni grafični znaki. Z namenom spremljanja stanja na področju urejanja prostora je posebej poudarjen pomen bilanc površin, ki so sestavni del besedila in se vodijo v obliki tabel na podlagi podatkov iz prostorskega reda občine. S pravilnikom pa je podrobneje določena tudi struktura digitalnih prostorskih podatkov, potrebnih za prikazovanje vsebin prostorskega reda občine.

Prostorski red občine je sestavljen iz besedila in kartografskega dela, pri čemer je besedilo urejeno v poglavja, kartografski del prostorskega reda občine pa sestavljajo naslovni listi in grafični načrti.

1. Besedilo prostorskega reda občine vsebuje naslednja poglavja:

- uvodne določbe,
- členitev območja občine na območja namenske rabe prostora,
- merila in pogoje za urejanje prostora vključno z merili in pogoji za opremljanje zemljišč za gradnjo,
- ukrepe za izvajanje prostorskega reda ter
- podrobnejša merila in pogoje za projektiranje.

Sestavni del besedila so tudi bilance površin in se vodijo v obliki tabel na podlagi digitalnih podatkov iz prostorskega reda za območja funkcionalnih enot, namenske rabe prostora, prostorskih enot ter za območja varovanih območij in varovalnih pasov. V bilancah površin se posebej prikazujejo tudi območja, ki se jim spremeni namenska raba prostora.

2. Kartografski del prostorskega reda občine vsebuje naslovne liste in grafične načrte.

Naslovni listi vsebujejo:

- naslove vsebin grafičnih načrtov,
- pregledni list, kjer je prikazana razdelitev grafičnih načrtov na liste v merilu najmanj 1:50.000 z zaporedno tekočo številko skladno z uradno razdelitvijo teh listov in njihovo uradno označbo z zaporednimi številkami.
- legendni list, ki vsebuje naslov vsebine grafičnih načrtov, merilo načrta v grafični in tekstualni obliki,
- Pojasnilo uporabljenih grafičnih znakov v grafičnih načrtih – legendo grafičnih znakov,
- Datum pridobitve in datum stanja, ki ga izkazujejo geodetski podatki, uporabljeni kot podlaga za grafične načrte. Na preglednem listu se namreč uporabljajo geodetski podatki iz uradnih geodetskih evidenc.

Na grafičnih načrtih, ki ustrezajo najmanj natančnosti merila 1:5.000, se prikažejo:

- Funkcionalne enote, območja namenske rabe prostora in prostorske enote, ki se grafično označijo s tekočo številko. Pri tem se upošteva, da je lahko v okviru območja namenske rabe določena ena ali več prostorskih enot. V površinah podrobnejše namenske rabe pa se posebej grafično prikažejo tudi površine s statusom javnega dobra.
- Območja in objekti gospodarske javne infrastrukture ter
- varovana območja in varovalni pasovi.

Vse navedene vsebine se lahko prikažejo tudi združeno, odvisno od števila elementov oziroma njihove medsebojne grafične ločljivosti.

Grafični načrti za prikazovanje območij funkcionalnih enot, območij namenske rabe in prostorskih enot z merili in pogoji za urejanje prostora oziroma lokacijskimi pogoji se izdelajo na podlagi digitalnih prostorskih podatkov iz uradno uveljavljenega digitalnega katastrskega načrta v državnem koordinatnem sistemu, najmanj z natančnostjo, ki ustreza merilu 1:5.000 tako, da je možna določitev mej območij oziroma objektov v naravi ter, da je možna določitev parcel ali dela parcele, ki so znotraj posameznega območja.

Na grafičnih načrtih, ki ustrezajo najmanj natančnosti merila 1:1.000 pa se lahko prikažejo tudi vsebine, ki izhajajo iz podrobnejših meril in pogojev za projektiranje.

Grafični načrti se izdelajo na podlagi digitalnih prostorskih podatkov iz uradno uveljavljenega digitalnega katastrskega načrta in topografskih podatkov v državnem koordinatnem sistemu najmanj z natančnostjo, ki ustreza merilu 1:1.000.

3. Digitalna in analogna oblika Prostorskega reda občine

Prostorski red občine se izdelava v digitalni obliki, vendar se arhiviranje in vpogled v prostorski akt zagotavljata v digitalni in analogni obliki, ki morata biti med seboj skladni. **V**

primeru neskladnosti velja analogna oblika Prostorskega reda občine (28. člen pravilnika).

Občina mora Prostorski red občine hraniti v analogni in digitalni obliki kot arhivski izvod in na vpogled. Po en analogni ali digitalni izvod Prostorskega reda občine mora hraniti tudi krajevno pristojna upravna enota, inšpekcijska služba ter ministrstvo pristojno za prostor (36. člen pravilnika). Slednji digitalno obliko Prostorskega reda občine vključiti v zbirko pravnih režimov.

Digitalna oblika Prostorskega reda občine

Besedilo Prostorskega reda občine v digitalni obliki mora biti zapisano v datotekah na ustreznih nosilcih digitalnih podatkov.

Kartografski del prostorskega reda občine v digitalni obliki pa vsebuje:

- naslovne liste v standardnih rastrskih formatih,
- grafične načrte z vsebinami na digitalnih katastrskih načrtih in topografsko-katastrskih načrtih v standardnih rastrskih formatih ter
- digitalne prostorske podatke, ki so podlaga za izrise na grafičnih načrtih, v standardnih formatih za prostorske informacijske sisteme. Struktura digitalnih prostorskih podatkov je podrobneje določena v 35. členu pravilnika.

Ministrstvo, pristojno za prostor bo na svoji spletni strani objavilo za potrebe besedila v digitalni obliki formate in oblike datotek za izmenjavo podatkov med nosilci urejanja prostora in sistemom zbirk podatkov in drugimi evidencami ter formate izpisa za izrise na grafičnih načrtih in formate digitalnih podatkov vključno z določitvijo hierarhične strukture zapisa podatkov za potrebe kartografskega dela v digitalni obliki.

Analogna oblika prostorskega reda občine

Analogna oblika prostorskega reda občine mora biti pripravljena tako, da sta besedilo in kartografski del skupaj vložena v ustrezno mapo, opremljeno z:

- naslovnico, ki vsebuje: naziv akta, podatke o datumu sprejema Prostorskega reda na občinskem svetu, podatke o objavi Prostorskega reda občine v uradnem glasilu, žig občine in podpis županje/župana, številko in datum odločbe o potrditvi Prostorskega reda občine s strani ministra za prostor ter podatke in žig o izdelovalcu Prostorskega reda občine;
- notranjimi naslovnimi listi, ki vsebujejo kazalo vsebin: besedila, kartografskega dela z grafičnimi načrti, priloge k prostorskemu redu občine ter skupno število strani;
- besedilom in
- kartografskim delom z grafičnimi načrti.

Barbara Radovan, univ. dipl. inž. arh.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Lokacijski načrt – kaj je, kdaj je potreben, kdaj zaželen, kdaj ni potreben?

Location plans – what are they, when are they needed, when are they wanted and when are they unnecessary?

Povzetek

Lokacijski načrti so izvedbeni prostorski akti, ki določajo rešitve konkretne prostorske ureditve, so neposredna podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja ter za graditev tistih enostavnih objektov, za gradnjo katerih gradbeno dovoljenje ni potrebno.

Lokacijski načrti so državni in občinski. Z državnimi lokacijskimi načrti se načrtujejo prostorske ureditve državnega pomena, z občinskimi pa prostorske ureditve občinskega pomena. Katere so prostorske ureditve državnega pomena določata ZUreP-1 in Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena. Ker pa je tudi ob načrtovanju prostorskih ureditev državnega pomena zelo pomembno, da se ta ureditev načrtuje ob upoštevanju in v sozvočju z prostorskimi ureditvami občinskega pomena, ZUreP-1 omogoča izdelavo občinskega lokacijskega načrta za prostorsko ureditev skupnega pomena. Pripravo takšnega lokacijskega načrta vodi občina ob sodelovanju ministrstva za prostor in ministrstva, v čigar pristojnost sodi načrtovana državna prostorska ureditev.

Smiselno je, da se z lokacijskimi načrti načrtujejo novogradnje, prenove ali sanacije vseh prostorskih ureditev, kjer je primerno in potrebno, da se prostorska ureditve načrtuje urbanistični, okoljsko in tehnološko celovito in kjer je koristno, da je javnosti čimprej seznanjena z investicijsko namero. Tako bo investitor pridobil odziv javnosti in prostorsko ureditev načrtoval tudi ob upoštevanju tega, zelo pomembnega kriterija, javnost bo imela celovit vpogled in možnost vplivanja na rešitve, občina pa bo načrtovala in sprejela celovito prostorsko ureditev.

Abstract

Location plans are spatial planning acts which determine the solutions to concrete spatial arrangements, and are the direct basis for the preparation of projects for the acquisition of building permits and for the construction of simple structures which do not require building permits.

Location plans can be state or municipal. State location plans are used to plan spatial planning of national significance, while municipal location plans are used for spatial planning of municipal significance. Which spatial planning is of national

significance is determined by the Law on Spatial Planning and the Decree on the Types of Spatial Planning of National Significance. Since it is very important that spatial planning of national significance take into account and be harmonised with spatial planning of municipal significance, the Law on Spatial Planning enables the preparation of municipal local plans for spatial planning of joint significance. The preparation of such location plans is led by the municipality in cooperation with the Ministry of Environment, Spatial Planning and Energy and the ministry competent for state spatial planning.

Location plans should be used to plan new construction, renovations or rehabilitation of all spatial arrangements, whereby it is appropriate and necessary that the spatial arrangements are planned as an urban, environmental and technical totality, and whereby it is useful for the public to be informed of the purpose of the investment as soon as possible. In this way the investor would obtain the public response and plan the spatial arrangement taking this very important criterion into account; the public will have a complete overview and the possibility to influence the solutions, while the municipality will plan and adopt the overall spatial arrangement.

1. Kaj določa o lokacijskih načrtih Zakon o urejanju prostora

1.1 Lokacijski načrt - izvedbeni prostorski akt

Zakon o urejanju prostora (v nadaljnjem besedilu: ZUreP-1) deli, glede na namen, prostorske akte na strateške in na izvedbene. Lokacijski načrt spada, skupaj s prostorskim redom občine, med izvedbene akte. Bistvena lastnost izvedbenih prostorskih aktov je ta, da so prostorske rešitve ter merila, pogoji, usmeritve ipd. določeni na takšen način, da se neposredno na njihovi podlagi izdelajo projekti za pridobitev gradbenega dovoljenja in da se gradijo enostavni objekti, za katere ni potrebno pridobiti gradbenega dovoljenja (z ali brez lokacijske informacije).

Bistvena razlika med prostorskim redom občine in lokacijskim načrtom je ta, da je lokacijski načrt izdelan za konkretno prostorsko ureditev z znanim investitorjem, znanim rokom izvedbe, z znano finančno konstrukcijo, medtem ko je prostorski red občine splošni regulativni izvedbeni akt.

Ključni del lokacijskega načrta je vedno rešitev konkretne prostorske ureditve. Ta mora biti izdelana kot urbanistično – arhitekturna idejna zasnova, vključno z idejno zasnovo prometne ureditve, ureditev druge gospodarske javne infrastrukture, ureditev za varstvo kulturne dediščine, ohranjanje narave, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ipd. Prostorski red občine pa določa merila in pogoje za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja, za gradnjo enostavnih objektov, ločeno po posameznih prostorskih oziroma funkcionalnih notah.

1.2 Državni in občinski lokacijski načrti

ZUreP-1 deli, glede na pristojnost, prostorske akte na državne, skupne in občinske. Tako tudi lokacijske načrte deli na državne in občinske, z nekaj dodatnimi posebnostmi kot so: medobčinski lokacijski načrt, pogojni lokacijski načrt ter občinski lokacijski načrt za prostorsko ureditev skupnega pomena.

Občinski in državni lokacijski načrti si bosta bila v primeru, da se bo z njima načrtovala podobna prostorska ureditev, po vsebini in obliki zelo podobna. Prav tako je praktično enak tudi postopek njune priprave z vsemi ključnimi fazami od organizacije prostorskih konferenc, določitve programa priprave, pridobitve smernic in mnenj, javne razgrnitve in javne obravnave.

Z državnimi lokacijskimi načrti se v skladu z ZureP-1 lahko načrtujejo le prostorske ureditve državnega pomena, z občinskim lokacijskim načrtom pa prostorske ureditve občinskega pomena. Ker pa so prostorske ureditve državnega pomena praviloma vedno povezane tudi z občinskimi prostorskimi ureditvami, ker načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena lahko bistveno posega v urejanje prostora občine, ker je največkrat smiselno vzporedno in povezano načrtovati tako državne kot občinske prostorske ureditve, ZUreP-1 omogoča, da se država in občina dogovorita, da bo občina načrtovala in sprejela lokacijski načrt za prostorsko ureditev skupnega pomena.

1.3 Bistvene značilnosti lokacijskih načrtov

Lokacijski načrt je **“akcijski projekt”**. Izdelava se ga praviloma takrat, ko je znana investicijska namera in časovni okvir njene izvedbe, ko je znan investitor in ko je znana tudi okvirna

zasnova prostorske ureditve. Tako ZureP-1 določa, da izdelavo lokacijskega načrta financira pobudnik njegove izdelave. Ta pravilom financira tudi izdelavo potrebnih strokovnih podlag.

Lokacijski načrt **ne sme spreminjati odločitev strateških prostorskih aktov**, kadar pa spreminja ureditve določene s prostorskim redom občine, se priprava in sprejem občinskega lokacijskega načrta in sprememb prostorskega reda občine vodita v enotnem postopku.

Ko so načrtovani objekti izvedeni lokacijski načrt **preneha veljati**, območje pa se nadalje ureja s prostorskim redom Slovenije oziroma prostorskim redom občine (20. člen ZUreP-1)

Državni lokacijski načrt lahko spremeni v občinskih prostorskih aktih **načrtovan prostorski razvoj občine**, ker ZUreP-1 določa, da se šteje da so s sprejemom državnega lokacijskega načrta spremenjeni in dopolnjeni občinski prostorski akti v delu in za območje, ki ga določa državni lokacijski načrt. Ureditveno območje državnega lokacijskega načrta se določi tako, da se prikažejo površine, na katerih so načrtovani trajni objekti in površine (na teh območjih se namenska raba običajno spremeni), na katerih so načrtovani objekti potrebni za izvedbo lokacijskega načrta in se na teh površinah po izvedbi načrta vzpostavi prejšnje stanje (na tem območju se namenska raba ne spreminja)

Program priprave (ki ga sprejme minister za prostor v soglasju z ministrom – pobudnikom oziroma župan) je tisti dokument, v katerem se razdela natančna vsebina, natančne strokovne podlage, določijo nosilci urejanja prostora, določijo obveze glede financiranja lokacijskega načrta in strokovnih podlag ter roki njegove priprave. Priloga programa priprave je lahko tudi terminski plan.

Lokacijski načrt določa:

- rešitev prostorske ureditve,
- pogoje in usmeritve za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja,
- pogoje in usmeritve za tiste enostavne objekte, za katere ni potrebno gradbeno dovoljenje,
- prostorske ukrepe, ki se bodo oziroma se lahko izvedejo na območju, ki se ureja s sprejetimi lokacijskim načrtom.
- Državni lokacijski načrt določa tudi:
- vrste objektov in drugih del ter lokacijske pogoje za njihovo izvedbo, ki morajo biti upoštevani v prostorskem redu občine oziroma prostorskem redu Slovenije in se jih upošteva po prenehanju veljavnosti lokacijskega načrta;
- smernice za prostorski red občine, ki morajo biti upoštevane v prostorskem redu občine, preden preneha veljati državni lokacijski načrt.
- Občinski lokacijski načrt lahko določa:
- obveznost sklenitve urbanistične pogodbe med investitorjem načrtovane prostorske ureditve in občino.

2. Kdaj se izdelajo in sprejmejo lokacijski načrti in kdaj njihova priprava in sprejem nista potrebna

Smiselno in primerno je, da se z lokacijskimi načrti načrtujejo novogradnje, prenove ali sanacije vseh prostorskih ureditev, kjer je primerno in potrebno, da se prostorska ureditve načrtujejo urbanistični, okoljsko in tehnološko celovito in kjer je koristno, da je javnosti čimprej seznanjena z investicijsko namero.

Ob upoštevanju teh dejstev je lahko priprava in sprejem lokacijskega načrta koristna za vse ključne udeležence:

- za investitorja, ker je dobil odziv javnosti in prostorsko ureditev načrtoval tudi ob upoštevanju tega, zelo pomembnega kriterija;
- za javnost, ker je imela celovit vpogled in možnost vplivanja na rešitve;
- za občino, ker je načrtovala in sprejela celovito prostorsko ureditev.

Nepotrebna pa je priprava lokacijskih načrtov v tistih primerih, kjer je treba rekonstruirati ali obnoviti neko že obstoječo prostorsko ureditev. V preteklosti se je večkrat pripravil in sprejel lokacijski načrti tudi za rekonstrukcije gospodarske javne infrastrukture, kadar je bilo zanj potrebno pridobiti zemljišča, ki niso bila v lasti upravljavca in kjer je obstajala »nevarnost« da teh zemljišč ne bo mogoče pridobiti sporazumno in bo potrebno izpeljati postopek razlastitve. Ker je to s stališča prostorskega načrtovanja nerelevanten razlog za pripravo prostorskega akta, je ZUreP-1 dopustil, da se v primerih rekonstrukcij in rušitev na objektih gospodarske javne infrastrukture, na objektih za potrebe obrambe države, državnih rezerv, varnosti državljanov, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami šteje, da je javna korist izkazana tudi kadar je načrtovana rekonstrukcija ali rušitev v skladu s prostorskim redom občine (do njihovega sprejema pa s prostorskimi ureditvenimi pogoji)

2.1 Državni lokacijski načrti

Kot ena od pravic oziroma obveznosti, ki jih ZUreP-1 določa za zadevo iz državne pristojnosti, je načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena. ZUreP-1 v povezavi z podzakonskim predpisom, vladno Uredbo o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS št. 54/03), za razliko od prejšnjega zakona o urejanju prostora in zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, eksplicitno določa, katere so tiste prostorske ureditve, ki jih država lahko oziroma mora, tudi na nivoju izvedbenih prostorskih aktov, načrtovati sama, v skrajnem primeru tudi v nasprotju s stališči lokalne skupnosti, na območju katere se bo načrtovana prostorska ureditev izvedla.

Novogradnje, večje rekonstrukcije in večje preureditve posameznih (ali nekaj med sabo povezanih) prostorskih ureditev državnega pomena se tako načrtujejo z državnimi lokacijskim načrtom.

Načrtovanje prostorske ureditve državnega pomena je v pristojnosti dveh ministrov oziroma ministrstev – ministra za prostor, kot tistega v čigar pristojnost sodi urejanje prostora na državni ravni in ministra, v čigar pristojnost sodi načrtovana prostorska ureditev oziroma dejavnost, ki se bo v njej izvajala (npr.: minister za promet, minister za obrambo ipd.). Poleg obeh ministrstev v postopku priprave lokacijskega načrta aktivno sodeluje tudi investitor prostorske ureditve, nosilci urejanja prostora ter občina, na območju katere bo načrtovana prostorska ureditev locirana.

2.2 Občinski lokacijski načrti

Z občinskim lokacijskim načrtom se načrtuje novogradnja gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena, prenova ali sanacija degradiranih območij, širitev naselij. Občinski lokacijski načrt se pripravi tudi v primerih, ko je za njegovo ureditveno območje potrebno uvesti prostorske ukrepe (začasni ukrep zavarovanja prostora, komasacija, ukrepi pri prenovi, razlastitve in omejitve lastninske pravice). Priporočljivo je, da se lokacijski načrt pripravi tudi za druge prostorske ureditve zlasti za graditev objektov družbene infrastrukture, za tista območja, kjer se bo gradilo več zahtevnih objektov, za večja nepozidana ali delno pozidana območja v naseljih, za graditev v turističnih in rekreacijskih območjih. Usmeritve v zvezi z izdelavo lokacijskih načrtov pa so lahko določene tudi v strategiji prostorskega razvoja občine in v prostorskem redu občine.

Ker ZUreP-1 določa (72.člen), da občinski lokacijski načrt ne sme biti v nasprotju z prostorskim redom občine, se bo v praksi velikokrat primerilo, da bo potrebno zaradi lokacijskega načrta spreminjati in dopolnjevati prostorski red občine. To nikakor ne bi smel biti zadržek pri odločitvi o pripravi in sprejemu lokacijskega načrta, kadar obstajajo vsi drugi razlogi za njegovo pripravo in sprejem. Postopka priprave lokacijskega načrta ter z njim povezanih sprememb oziroma dopolnitev prostorskega reda občine, se bosta združila in bosta vodena na podlagi skupnega programa priprave, opravljena bo skupna javna razgrnitev, skupne prostorske konference ipd., tako kot to nedvoumno določa ZUreP-1 v 22. in 78.členu. Seveda pa niti prostorski red občine niti občinski lokacijski načrt ne smeta spreminjati odločitev strategije prostorskega razvoja občine.

2.2.1 Pogojni lokacijski načrt

Kadar je potrebno za realizacijo načrtovane prostorske ureditve še pridobiti zemljišča oziroma spremeniti parcelno strukturo (prostorska ureditev pa je takšna, da ne dopušča uporabe prostorskega ukrepa razlastitve), se lahko sprejme pogojni lokacijski načrt. Ta se po vsebini in obliki v ničemer ne razlikuje od »običajnega« lokacijskega načrta, odložen je le pričetek njegove veljavnosti. Pričetek veljavnosti je vezan na izpolnitev pogojev glede pridobitve zemljišč, spremembe parcelne strukture oziroma morebitnih drugih pogojev. Ta rok ne more biti daljši od štirih let.

2.2.2 Medobčinski lokacijski načrt

Priporočljivo je, da se za prostorske ureditve, ki segajo na območje več občin, zlasti pa za načrtovanje rabe skupnih naravnih virov, prometnih, energetskih, komunalnih in drugih omrežij, objektov za obrambo pred naravnimi in drugimi nesrečami, skupnih objektov družbene javne infrastrukture pripravi medobčinski lokacijski načrt. Ta lokacijski načrt se pripravi kot enoten akt, iz katerega pa mora biti jasno razvidna prostorska ureditev na območju posamezne občine.

2.2.3 Občinski lokacijski načrt in komasacija

Komasacija se uvede z namenom, da se z novim lastniškim stanjem omogoči racionalno načrtovanje in izvedba z lokacijskim načrtom načrtovane prostorske ureditve. Ker je komasacija vezana na dogovore med lastniki zemljišč morata priprava lokacijskega načrta in postopek komasacije potekati sočasno in ves čas usklajevano.

2.2.4 Občinski lokacijski načrt za prostorske ureditve skupnega pomena

ZUreP-1 predvideva in dopušča možnost, da se občina in država dogovorita, da občina v občinskem lokacijskem načrtu, ob svojih prostorskih ureditvah načrtuje tudi prostorsko ureditev državnega pomena (16.člen). V takšnih primerih se občina, ministrstvo za prostor ter ministrstvo, v čigar pristojnost sodi načrtovana državna prostorska ureditev, dogovorijo o vseh pomembnih elementih postopka priprave lokacijskega načrta, finančnih in drugih obveznostih, zagotavljanju oziroma pridobivanju strokovnih podlag ipd.

Tak občinski lokacijski načrt je po vsebini in obliki enak običajnemu lokacijskemu načrtu, ZUreP-1 pa določa nekaj kontrolnih točk ministra za prostor in ministra – pobudnika: minister za prostor in minister – pobudnik morata potrditi program priprave lokacijskega načrta, preden ga sprejeme župan, pred sprejemom na občinskem svetu pa mora tak občinski lokacijski načrt, potrditi minister za prostor. Resorno ministrstvo vsebinsko spremlja pripravo strokovnih podlag in samega lokacijskega načrta, medtem, ko ministrstvo za prostor spremlja predvsem strokovnost in zakonitost priprave prostorskega akta.

Načrtovanje prostorske ureditve državnega pomena z občinskim lokacijskim načrtom ima nedvomno več prednosti, tako za investitorja kot za občino.

Ker se v državnem lokacijskem načrtu lahko načrtuje samo prostorska ureditev državnega pomena, lahko občina z občinskim lokacijskim načrtom, za prostorsko ureditev skupnega pomena, ki ga v ustreznem delu seveda financira resorno ministrstvo oziroma investitor prostorske ureditve državnega pomena, veliko celoviteje ureja svoj prostor, ki je povezan z načrtovano prostorsko ureditvijo državnega pomena. Občina lahko (oziroma mora!) v povezavi s prostorskimi ureditvami državnega pomena načrtuje svoje prostorske ureditve in ker strokovno delo teče vzporedno in v prepletu, so rešitve prostorskega urejanja širšega območja lahko kvalitetnejše in medsebojno usklajene. Občina ima zaradi takšnega načrtovanja lahko bistve-

no več vpliva na načrtovanje prostorske ureditve državnega pomena, saj lahko s prečiščenimi argumenti stopi nasproti investitorju prostorske ureditve državnega pomena in lažje doseže morebitno drugačno prostorsko umestitev. (Občina lahko ob načrtovanju nove državne ceste ali njene prestavitve načrtuje primerne nove dejavnosti ob tej cesti, primerne prečne povezave, uvoze, načrtuje kolesarske in pešpoti, ki jih bo lahko razvijala tudi sama ipd.)

Prednosti, ki jih ima takšno načrtovanje za investitorja so zlasti v neposrednem stiku z lokalno skupnostjo, hitrem prepoznavanju vseh stališč, zadreg, neusklajenosti in skupno iskanje ter načrtovanje rešitev, ustreznih tako za državo kot za lokalno skupnost.

Slabosti načrtovanja prostorske ureditve državnega pomena z občinskimi lokacijskimi načrti praviloma ne bi smelo biti, toda v realnosti so pomisleki investitorjev oziroma resornega ministrstva, kot pobudnika izdelave lokacijskega načrta, zlasti strah pred neizkušenostjo in neustrezno kadrovske zasedbo v oddelkih za urejanje prostora v nekaterih občinah, ter največkrat zmotno mišljenje investitorjev, da bo postopek priprave državnega lokacijskega načrta krajši zaradi "palice", ki visi nad občinami v obliki določbe 46. člena ZureP-1, ki določa, da se šteje, da so s sprejemom državnega lokacijskega načrta spremenjeni oziroma dopolnjeni občinski prostorski akti v delu in za območje, ki ga določa državni lokacijski načrt.

Pomisleki občin pa temeljijo zlasti na lagodnosti (v smislu: "ah, dovolj dela imamo že svojimi stvarmi, zakaj bi se ukvarjali še s tistim s čimer se lahko ukvarja država") in zavedanju lastne strokovne šibkosti na področju prostorskega načrtovanja.

Zadrega, ki se nakazuje v "prehodnem obdobju" t.j. do sprejema strategije prostorskega razvoja občine, pa se kaže v tem, da je zakon o urejanju prostora določal, da morajo biti za območja, kjer se bodo izdelali (občinski) lokacijski načrti, v srednjeročnem planu sprejete tudi programske zasnove. Ker tega praviloma v občinskih srednjeročnih planih ni, tudi ni podlage za izdelavo občinskih lokacijskih načrtov za ureditve skupnega pomena.

Ker je potrebno prostorsko načrtovanje v čim večji meri ohranjati in razvijati na občinskem (in regionalnem) nivoju, seveda ob ustreznih strokovno-kadrovskih in finančnih rešitvah, pričakujem, da bodo občine, zlasti pa mestne občine, bile pripravljene na pripravo občinskih lokacijskih načrtov za prostorske ureditve skupnega pomena in prepoznale prednosti, ki jih ta priprava ponuja.

3. Prednosti in slabosti lokacijskih načrtov

3.1 Prednosti lokacijskih načrtov, ki se pokažejo v fazi izdelave PGD projektov

V fazi izdelave PGD projektov se pokaže več prednosti, ki jih ima izdelava samih PGD projektov kakor tudi sam postopek do pridobitve gradbenega dovoljenja in pričetka same gradnje v pripravi s pripravo PGD projektov na podlagi prostorskega reda občine.

Te prednosti, ki lahko v fazi izdelave PGD projektov vrnejo investitorju tudi vse mesece ter sredstva, ki so bila potrebna za pripravo lokacijskega načrta in za njegov sprejem so zlasti:

- javnost je seznanjena z namero investitorja, s čimer se zmanjša riziko naložbenika glede izvedljivosti investicije;
- ker morajo biti rešitve usklajene z nosilci urejanja prostora, je prostorska ureditev v prostoru nekonfliktna;
- ni potrebno pridobivati projektnih pogojev in soglasij (50.člen ZGO);
- v času priprave lokacijskega načrta in še eno leto po njegovem sprejemu oziroma uveljavitvi lahko na ureditvenem območju lokacijskega načrta velja začasni ukrep zavarovanja prostora (81.člen ZureP-1);
- za namene določene z zakonom je lokacijski načrt podlaga za razlastitev (93.člen ZureP-1);
- stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja je samo investitor (ki mora biti lastnik zemljišča oziroma imetnik druge stvarne pravice na tem zemljišču).

3.2 Slabosti lokacijskih načrtov

Slabosti priprave in sprejema lokacijskih načrtov kot izvedbenih prostorskih aktov skorajda ni, razen tega da je potrebno nekaj časa in finančnih sredstev za njihovo pripravo, pri čemer pa se na račun sprejetega lokacijskega načrta zmanjšajo stroški pri izdelavi projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja in čas do pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD projekt ne potrebuje "lokacijskega" dela, ni stroška projektnih pogojev, čas od naročila projektov do izdaje gradbenega dovoljenja mora biti bistveno krajši).

Slabost, ki se bo morda pokazala pri pripravi lokacijskih načrtov za manjša območja, na katerih se bodo načrtovala prostorsko in okoljsko nekonfliktne prostorske ureditve, je organizacija dveh prostorskih konferenc (poleg obvezne javne razgrnitve) z njuno obvezno najavo v dveh sredstvih javnega obveščanja. Če lahko predpostavimo, da se stroški in čas izdelave strokovnih podlag in samega lokacijskega načrta investitorju povrnejo v fazi PGD projektov, pa ostaja strošek dvakratnega objavljanja v dveh sredstvih javnega obveščanja izključno dodaten strošek.

Obstaja še potencialna nevarnost, da se bodo investitorji izogibali pripravi in sprejemanju lokacijskih načrtov, kadar bo pripravljavec prostorskega akta zahteval od investitorja pretiran obseg strokovnih podlag. Obseg strokovnih podlag, ki se določi v programu priprave, je treba vedno prilagoditi načrtovani prostorski ureditvi in prostorskim danostim v katerih je načrtovana ter upoštevati strokovne podlage, ki so bile izdelane ob pripravi strategije prostorskega razvoja občine oziroma prostorskega reda občine in preveriti ali so uporabne tudi za pripravo lokacijskega načrta.

Zaključek

Ob vseh zapisanih dejstvih in razmislekih ter večletnem delu pri pripravi oziroma vodenju priprave državnih lokacijskih načrtov, lahko zaključim s temi mislimi:

lokacijski načrt je tisti prostorski akt, s katerim se zaključí prostorsko načrtovanje in je tisti prostorski akti, ki mora določiti usklajeno in v prostor primerno umeščeno prostorsko ureditev, zaradi česar je izjemnega pomena za dejansko (ne le načrtovano) urejanje prostora. Dilema, ki ostaja odprta pa je – kje postaviti mejo med natančnostjo določitve prostorske ureditve in dopustnostjo odmikov od načrtovanih ureditev ob pripravi projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Viri

1. Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr. in 58/03-ZZK-1)
2. Predlog pravilnika o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave lokacijskih načrtov (MOPE, januar 2004),
3. Strokovne podlage za pripravo pravilnika o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave lokacijskih načrtov (FGG, januar 2003)
4. Predlog pravilnika o podrobnejši vsebini, obliki in načinu priprave prostorskega reda občine (MOPE, april 2004),
5. Pravilnik o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (Uradni list RS, št. 54/03)
6. Strokovne podlage za uredbo o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (Urbanistični inštitut, februar 2003),
7. Testni primer državnega lokacijskega načrta (Panprostor d.o.o., junij 2003),
8. Tesni primer občinskega lokacijskega načrta (Acer d.o.o., junij 2003).

Alenka Kumer, univ. dipl. inž. arh.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Lokacijska informacija – zaključek prostorskega načrtovanja in začetek projektiranja

Site information – the conclusion of spatial planning and the beginning of the project

Povzetek

Institut lokacijske informacije je bil uveden z novo prostorsko in gradbeno zakonodajo z namenom, da se čimbolj zmanjšajo tveganja investorjev pri pripravi in realizaciji investicijske namere ter poenostavijo postopki v zvezi z dovoljevanjem gradenj.

Lokacijska informacija predstavlja potrdilo o namenski rabi prostora, o pogojih gradnje oziroma o pogojih izvajanja drugih del, kot jih določajo občinski izvedbeni prostorski akti ter o prostorskih ukrepih, ki veljajo na določenem območju.

Značaj, vsebina in način izdaje lokacijske informacije je določen v Zakonu o urejanju prostora, na to ureditev pa se je v svojih določbah navezal tudi novi Zakon o graditvi objektov tako, da je lokacijsko informacijo vključil v sistem dovoljevanja gradnje objektov in izvedbe del kot pomemben člen ter predpisal njeno obvezno pridobitev.

Lokacijska informacija daje investorju možnost, da se na njeni podlagi odloči o svoji investicijski nameri ter da sam pravočasno preveri uresničljivost te namere v prostoru, hkrati pa služi za preverjanje skladnosti objektov s prostorskimi akti pri projektiranju, v postopku izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj ter pri gradnji in uporabi objektov.

Abstract

The Site Information Institute was founded through new spatial and construction legislation in order to reduce investor risk as much as possible in the preparation and realisation of investments and to simplify the procedure for obtaining building permits.

Site information represents a confirmation of the intended use of the land, on the conditions for construction or the conditions for performing other work as determined by the municipal spatial planning acts and spatial planning measures valid in a given area.

The character, content and method of preparing the site information are determined in the Law on Spatial Planning, and the provisions of the new Law on Building Construction are also tied to this law, such that site information is included in

the system of issuing permits for building construction and performing work as an important article, and its mandatory acquisition is also required.

Site information gives the investor the possibility to make decisions on the investment the basis of the site information and to check the possibility for realization of the investment at the site, and at the same time serves for checking the conformance of the buildings with land-use laws during project planning, the procedure of issuing construction and land-use permits and the construction and use of the buildings.

1. Namen, značaj in vsebina lokacijske informacije:

Z namenom, da se čimbolj zmanjšajo tveganja investitorjev pri pripravi in realizaciji investicijske namere ter z namenom, da se poenostavijo postopki v zvezi z dovoljevanjem gradnje objektov, je bil z novo prostorsko in gradbeno zakonodajo uveden institut lokacijske informacije.

Značaj, vsebina in način izdaje lokacijske informacije je določen v Zakonu o urejanju prostora (ZUreP-1, Ur. list RS, št. 110/2002 in 8/2003 – popravek in 58/03-ZZK). ZUreP-1 v 80. členu, ki predstavlja zaključek poglavja o prostorskem načrtovanju, določa, da je občinski upravni organ pristojen za urejanje prostora dolžan vsakomur na zahtevo izdati lokacijsko informacijo. Lokacijska informacija predstavlja potrdilo o dopustni rabi prostora, o pogojih gradnje oziroma o pogojih izvajanja drugih del, kot jih določajo občinski izvedbeni prostorski akti ter o prostorskih ukrepih, ki veljajo na določenem območju. V lokacijski informaciji je potrebno navesti tudi podatek o morebitnih spremembah prostorskega akta, ki se pripravljajo, saj je na uveljavitev teh sprememb vezana tudi njena veljavnost. Lokacijski informaciji se na zahtevo vlagatelja priloži tudi ustrezno kopijo kartografskega dela prostorskega akta.

Osnovni namen lokacijske informacije, kot je določen z ZUreP-1 je predvsem v tem, da z njo potencialni investitor nameravane graditve, še pred uvedbo postopka za izdajo gradbenega dovoljenja oziroma pred izdelavo ustrezne projektne dokumentacije, pridobi ustrezne podatke o pogojih za nadaljnje načrtovanje njegove investicijske namere ter podatke o lokacijskih in drugih pogojih za izvedbo nameravane gradnje ter da potencialni kupec določenega zemljišča še pred izvedbo pravnega posla pridobi nedvoumne podatke o namenski rabi zemljišča, ki ga namerava kupiti ter podatke o morebitnih prepovedih in omejitvah, ki jih določajo začasni ukrepi za zavarovanje prostora ter drugi prostorski ukrepi, ki veljajo na določenem območju. Lokacijska informacija torej daje investitorju možnost, da se na njeni podlagi lahko odloči o svoji nameri zgraditi določeno vrsto objekta na določenem zemljišču, ali pa ostoječi objekt rekonstruirati oziroma mu spremeniti namembnost, ipd. ter da sam pravočasno preveri uresničljivost svoje investicijske namere v prostoru, s čimer se občutno zmanjšuje njegovo tveganje v zvezi z realizacijo te namere.

Lokacijska informacija z vsebino in z značajem, kakršnega ji je določil ZUreP-1, je novost v prostorski zakonodaji, čeprav so občine informacije v zvezi z možnimi lokacijami za graditev in druge posege v prostor ter druge informacije v zvezi z urejanjem prostora dajale občanom že na podlagi prej veljavnega zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN, Uradni list SRS, št. 18/84 in spremembe – 67. člen). Občine so izdajale tudi t.i. prostorske, urbanistične oziroma lokacijske informacije s pogoji in usmeritvami ter kopijami kartografskih delov prostorskih aktov zainteresiranim gospodarskim družbam ali podjetnikom posameznikom, ki so na njihovi podlagi izdelovali lokacijsko dokumentacijo. Poleg tega so občine zaradi predkupne pravice občine in države na nezazidanih stavbnih zemljiščih na podlagi Zakona o stavbnih zemljiščih (Ur. list RS, št. 44/97), ki je prenehal veljati z uveljavitvijo ZUreP-1, izdajale potrdila o namenski rabi zemljišč ter o prostorskih izvedbenih aktih.

Lokacijske informacije so torej občine izdajale že pred uveljavitvijo ZUreP-1. Razlika med informacijami po prejšnji in sedanji prostorski zakonodaji je predvsem ta, da prejšnja zakonodaja ni predpisovala niti vsebine, niti načina izdaje lokacijske informacije, temveč je bilo to prepuščeno posameznim občinam. ZUreP-1 je izdajanje lokacijskih informacij uredil tako, da je predpisal njihovo obvezno vsebino in jim dal status potrdila o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca ter s tem predpisal tudi postopek njihove izdaje.

Lokacijska informacija po ZUreP-1 ni obvezna za nikogar in se izda vsakomur, ki to zahteva. Je torej potrdilo o prostorskih dejstvih in ima značaj javne listine, kar predstavlja bistveno razliko od informacij, ki so jih občine izdajale pred uveljavitvijo ZUreP-1. V prejšnjih informacijah občine običajno niso navajale le dejstev, torej določb veljavnih prostorskih izvedbenih aktov, temveč največkrat tudi svoje subjektivno mnenje o tem, kaj in kako se na določenem zemljišču sme graditi. Pri tem so mnogokrat postavljale investitorjem neupravičene zahteve, ki jih prostorski akti sploh niso vsebovali in si s tem prisvajale pravico odločanja o stvareh, za katere dejansko niso bile pristojne. »Nova« lokacijska informacija predstavlja torej le natančno navedbo tistih podatkov iz prostorskega akta, ki se nanašajo na določeno zemljišče in na določen namen njene uporabe.

Novi Zakon o graditvi objektov (ZGO-1, Ur. list RS, št. 110/02) se je v svojih določbah navezal na ureditev v ZUreP-1 tako, da je lokacijsko informacijo vključil v sistem dovoljevanja gradnje objektov in izvedbe del kot pomemben člen ter predpisal njeno obvezno pridobitev. Postopki dovoljevanja gradnje in uporabe objektov naj bi se s tem bistveno poenostavili, potekali pa naj bi brez nepotrebnih zapletov in v predpisanih rokih.

ZGO-1 določa, da morajo vsi objekti izpolnjevati bistvene lastnosti, to je, da morajo biti objekti ter njihovi posamezni deli skladni s prostorskimi akti, zanesljivi in evidentirani. Skladnost objektov s prostorskimi akti se zagotavlja s projektiranjem, v postopku izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj, z gradnjo oziroma izvajanjem del ter z uporabo objektov. Projektant oziroma investitor pridobi pogoje za izdelavo projektne dokumentacije oziroma izvedbo del, ki se nanašajo na skladnost objekta s prostorskim aktom, na podlagi lokacijske informacije, s projektom za pridobitev gradbenega dovoljenja pa mora to skladnost zagotoviti, saj je po določbah 57. člena ZGO-1 lokacijska informacija sestavina obveznega dela vsakega projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja.

ZGO-1 je s ciljem poenostavitve oziroma skrajšanja postopkov uvedel novost, da za gradnjo nekaterih konstrukcijsko enostavnih objektov, ki ne potrebujejo posebnega statičnega in tehničnega preverjanja oziroma za izvedbo nekaterih tehnično nezahtevnih del, ni potrebno gradbeno dovoljenje, če njihova velikost, način gradnje in rabe ter odmik od meje sosednjih zemljišč ustrezajo pogojem iz Pravilnika o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov, o pogojih za gradnjo enostavnih objektov brez gradbenega dovoljenja in o vrstah del, ki so v zvezi z objekti in pripadajočimi zemljišči (Ur. list RS, št. 114/2003), ki je izdan na podlagi 8. člena ZGO-1. Za gradnjo teh enostavnih objektov in za izvedbo del, kot so sprememba rabe objektov in nekatera investicijska vzdrževalna dela, zadostuje lokacijska informacija iz katere izhaja, da je takšna gradnja v skladu z izvedbenim prostorskim aktom.

Poleg določb ZGO-1 določajo obvezno pridobitev lokacijske informacije tudi drugi predpisi, ki se nanašajo na promet z nepremičninami, med njimi tudi Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1, Ur. list RS, št. 58/03 – 38. člen), Zakon o nepremičninskem posredovanju (ZNPosr, Ur. list RS, št. 42/2003 – 23. člen), Pravilnik o pogojih soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči namenjenimi za poselitev (Ur. list RS, št. 89/2003), Uredba za izvajanje 39. člena zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in 2005 (Ur. list RS, št. 8/2004), ipd.

2. Način izdaje lokacijske informacije

Lokacijsko informacijo izda tista občinska uprava, ki je pristojna za zadeve urejanja prostora, to je občinska uprava, na katere območju leži predmetna parcela. Lokacijska informacija ni neke vrste odločba (s pravnim poukom in podobno), saj se z njo ne odloča o nikakršnih pra-

vicah, obveznostih ali celo pravnih koristih, zato zahtevi za njeno izdajo ni potrebno prilagati nobenih dokazil ali kakršne koli dokumentacije. Potrebno je le navesti, na katero zemljišče naj se informacija nanaša (številko zemljiške parcele in ime katastrske občine) in namen njene uporabe. Prav tako ni pomembno, kdo zahtevek za njeno izdajo vložil, torej ni potrebno, da je lastnik zemljišča, za katerega želi informacijo ali da za to izkaže pravni interes.

Glede na to, da ima lokacijska informacija značaj potrđila iz uradne evidence se izda v skladu s predpisi o upravnem postopku, na način, kot je določen v 179. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. list RS, št.). ZUP določa, da se mora potrđilo, torej tudi lokacijska informacija, izdati najkasneje v 15. dneh od vložitve zahteve. Pritožba na izdano lokacijsko informacijo ni mogoča, možna je le pritožba zoper odločbo o zavrnitvi zahteve za njeno izdajo, pri tem pa se šteje, da je bila takšna odločba izdana tudi, če pristojni upravni organ potrđila ne izda v predpisanem 15 dnevnom roku. O takšni pritožbi odloča župan. ZUP tudi določa, da lahko vlagatelj zahteva spremembo potrđila (lokacijske informacije), če na podlagi razpoložljivih dokazov meni, da izdano potrđilo ni v skladu s podatki iz uradne evidence.

Lokacijska informacija se izda proti plačilu upravne takse skladno z Zakonom o upravnih taksah (ZUT, Ur. list RS, št. 8/2000 in spremembe, predvsem 18/04). Vrednost takse je opredeljena v skladu s taksno tarifo (tarifna številka 36), ki je priloga tega zakona. Občine morajo za izdajo lokacijske informacije zaračunati upravno takso v višini 125 oziroma 250 točk, odvisno od vrste lokacijske informacije, za kopijo kartografskega dela prostorskega akta pa za vsak kopiran list A4 formata po 20 točk.

3. Pravilnik o obliki lokacijske informacije ter o načinu njene izdaje

Občinski upravni organi, pristojni za urejanje prostora, so lahko pričeli z izdajanjem lokacijskih informacij takoj po uveljavitvi ZUreP-1, saj je zakonska ureditev tega instituta dovolj določna (tako vsebinsko kot postopkovno), da za njeno izvajanje poseben podzakonski akt ni potreben. Kljub temu pa je bilo ob pripravi oziroma sprejemu zakona odločeno, da se obliko lokacijske informacije podrobneje predpiše s podzakonskim aktom.

Minister za okolje, prostor in energijo je v aprilu 2004 izdal Pravilnika o obliki lokacijske informacije ter o načinu njene izdaje (Ur. list RS, št. 35/04). Kot je razvidno že iz naslova pravilnika ta določa obliko lokacijske informacije, temu pa je dodano tudi urejanje vprašanj, povezanih z načinom izdaje lokacijske informacije, za katera je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo ocenilo, da jih je zaradi zagotovitve ustreznega izvajanja zakona v tem delu, potrebno urediti v pravilniku.

ZUreP-1 določa, da se lokacijska informacija izda za namen, ki ga vlagatelj izrazi v svoji zahtevi. Glede na to pravilnik določa izdajo treh vrst lokacijske informacije:

1. lokacijsko informacijo za namen gradnje objektov oziroma izvajanja del na zemljiščih in objektih,
2. lokacijsko informacijo za namen prometa z nepremičninami in
3. lokacijsko informacijo za namen določitve gradbene parcele k obstoječim objektom.

Ad a) Lokacijska informacija za namen gradnje objektov oziroma izvajanja del na zemljiščih in objektih se izda, kadar je končni namen iz zahteve za izdajo lokacijske informacije gradnja ali postavitev objekta oziroma izvedba drugih del na zemljiščih in objektih. Lokacijska informacija te vrste služi preverjanju, ali je izvajanje določenih dejavnosti in z njimi povezanih del na določeni zemljiški parceli oziroma parcelah dopustno, hkrati pa predstavlja podlago za izdelovanje projektno dokumentacije oziroma za postavitev enostavnih objektov oziroma izvedbo določenih del po predpisih o graditvi objektov (ZGO-1: 3., 4., 6., 42., 48., 52., 55., 57. in 101. člen) ali del, s katerimi se spreminja fizični prostor in se izvajajo po drugih predpisih (npr. dela po predpisih o rudarstvu – 208. člen ZGO-1, ipd.).

Ad b) Lokacijska informacija za namen prometa z nepremičninami se izda, kadar je namen iz zahteve za izdajo lokacijske informacije prodaja ali nakup zemljišča ali druge nepremičnine in jo vlagatelj potrebuje zaradi varnosti pri sklepanju tovrstnih pravnih poslov, saj iz podatkov, ki jih vsebuje, nedvoumno izhaja namenska raba zemljišča ter morebitne prepovedi (npr. prepoved prometa z zemljišči) in omejitve (npr. predkupna pravica občine), ki veljajo na zemljišču, ki je predmet pravnega posla. Tovrstno lokacijsko informacijo predpisujejo predpisi, kot so ZK-1, ZNPosr, Pravilnik o pogojih za izdajo soglasja Ministrstva za obrambo za promet s kmečijskimi zemljišči, gozdovi in z zemljišči namenjenimi za poselitev, ipd.

Ad c) Lokacijska informacija za namen določitve gradbene parcele k obstoječim objektom se izda, če je namen iz zahteve za izdajo lokacijske informacije določitev gradbene parcele k obstoječemu objektu, ki gradbene parcele še nima določene. Postopek določitve gradbene parcele k obstoječemu objektu določa 216. člen prehodnih določb ZGO-1. Gradbeno parcelo k obstoječim objektom se določi na podlagi načrta gradbenih parcel iz lokacijskega načrta oziroma na podlagi predloga načrta gradbene parcele, ki ga na podlagi lokacijske informacije izdelata pooblaščen prostorski načrtovalec, če objekt stoji na območju, ki se ureja s prostorskim redom občine.

Posamezne vrste lokacijske informacije se med seboj razlikujejo glede na količino in vrsto podatkov, ki se v njih navajajo. S tem je vlagatelju omogočeno, da za izražen namen uporabe pridobi ustrezen obseg podatkov, občinskemu upravnemu organu pa takšna ureditev omogoča racionalno delovanje, saj lahko navede le tiste, ki so relevantni glede na izražen namen uporabe.

Obseg podatkov v lokacijski informaciji za namen gradnje oziroma izvajanja drugih del (vrsta a) je najboljšeješi. Lokacijska informacija te vrste vsebuje tudi vse podatke, ki jih sicer vse-

bujeta ostali dve vrsti lokacijske informacije, zato pravilnik določa, da se v primeru, ko je bila za določeno zemljiško parcelo oziroma parcele izdana lokacijska informacija za namen gradnje objektov oziroma izvajanja del na zemljiščih in objektih šteje, da je bila s tem za isto zemljišče izdana tudi lokacijska informacija za drugi dve vrsti.

S pravilnikom je določeno, da se lokacijska informacija izda v obliki predpisanih obrazcev, ki so sestavni del pravilnika, s čimer bo postal nabor in vrstni red podatkov v lokacijskih informacijah poenoten na celotnem območju Republike Slovenije.

Vsi obrazci vsebujejo tudi navodila za njihovo izpolnjevanje ter vrsto in obseg podatkov, ki se jih navaja v posameznih točkah. Zapis navodil neposredno na obrazcu je v pomoč upravnemu organu pri izdajanju lokacijskih informacij, hkrati pa tudi uporabnikom pri razumevanju izdane lokacijske informacije. Obrazci v prvem delu vsebujejo podatke vlagatelja iz njegove zahteve, v drugem delu pa ugotovitve upravnega organa glede veljavnih prostorskih aktov ter lokacijske in druge pogoje, kot jih ti prostorski akti določajo ter podatke o prostorskih ukrepih. V zaključnem delu so navedena opozorila in priporočila vlagatelju ter podatki o prilogah in plačilu upravne takse.

Pravilnik o obliki lokacijske informacije ureja tudi nekatera vprašanja, povezana z njeno izdajo. Lokacijska informacija se praviloma izda za posamezno zemljiško parcelo oziroma za vsak posamezni objekt, ki stoji na eni zemljiški parceli. Ne glede na to pa se v primerih, kadar se zahteva izdaja lokacijske informacije za več zemljiških parcel oziroma za objekt, ki stoji na več zemljiških parcelah, ki ležijo v območju z enako namensko rabo in v katerem veljajo enaka merila in pogoji za urejanje prostora in graditev, lahko izda ena sama lokacijska informacija. Če pa se zemljiške parcele nahajajo v različnih območjih, v katerih so tudi pogoji glede gradnje objektov oziroma prometa z zemljišči različni, se izda toliko lokacijskih informacij, kolikor je takih različnih območij, tudi če so bile vse zemljiške parcele vsebovane v eni sami zahtevi, glede na število izdanih lokacijskih informacij pa se odmeri ustreznost upravna taksa. Pravilnik tudi določa, da se za vsak objekt izda ločena lokacijska informacija.

V nadaljevanju so v tabelični obliki prikazani podatki, ki se navajajo pri posamezni vrsti lokacijske informacije:

| NAMEN | a) | b) | c) |
|---|------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| PODATEK | gradnja oz. dela na zemlj. in obj. | promet z nepremičninami | določitev gradb. parcele |
| ■ vrsta gradnje oziroma drugih del in vrsta objekta | ■ | | |
| ■ podatki o zemljiški parceli | ■ | ■ | ■ |
| | | | |
| ■ navedba prostorskih aktov, ki veljajo na območju | ■ | ■ | ■ |
| ■ podatki o namenski rabi prostora | ■ | ■ | ■ |
| ■ podatki o območjih varovanj in omejitev | ■ | ■ | |
| ■ vrste dopustnih dejavnosti, dopustnih gradenj in drugih del ter dopustnih objektov | | | |
| - vrste dopustnih dejavnosti | ■ | | |
| - vrste dopustnih gradenj oziroma drugih del | ■ | | |
| - vrste dopustnih objektov glede na namen | ■ | | |
| ■ merila in pogoji za graditev objektov in izvedbo del | | | |
| - funkcionalna in oblikovna merila in pogoji | | | |
| - tipologija zazidave | ■ | | |
| - velikost in zmogljivost objekta | ■ | | |
| - oblikovanje zunanje podobe objekta | ■ | | |
| - lega objekta na zemljišču | ■ | | ■ |
| - ureditev okolice objekta | ■ | | |
| - stopnja izkoriščenosti zemljišča | ■ | | ■ |
| - velikost in oblika gradbene parcele | ■ | | ■ |
| - druga merila in pogoji | ■ | | ■ |
| - merila in pogoji za gradnjo infrastrukture objektov in obveznost priključevanja na objekte javne infrukt. | | | |
| - komunalna infrastruktura | ■ | | |
| - prometna infrastruktura | ■ | | |
| - energetska infrastruktura | ■ | | |
| - telekomunikacijska infrastruktura | ■ | | |
| - druga infrastruktura | ■ | | |
| - druga merila in pogoji | | | |
| - za varstvo okolja, ohranjanje narave, varstvo | | | |
| - kulturne dediščine in trajnostno rabo narav. dobrin | ■ | | |
| - merila in pogoji za gradnjo in vzdrževanje objektov | ■ | | |
| - druga merila in pogoji | ■ | | |

V nadaljevanju so v tabelarni obliki prikazani podatki, ki se navajajo pri posamezni vrsti lokacijske informacije (nadaljevanje tabele):

| NAMEN | a) gradnja oz. dela na zemlj. in obj. | b) promet z nepremičninami | c) določitev gradb. parcele |
|---|---|----------------------------------|-----------------------------------|
| PODATEK | | | |
| ■ prostorski ukrepi | | | |
| - vrste prostorskih ukrepov | | | |
| - zakonita predkupna pravica občine | ■ | ■ | |
| - začasni ukrepi za zavarovanje | ■ | ■ | ■ |
| - komasacija | ■ | | ■ |
| - vrsta prepovedi iz prostorskega ukrepa | | | |
| - prepoved parcelacije zemljišč | ■ | ■ | ■ |
| - prepoved prometa z zemljišči | ■ | ■ | |
| - prepoved urejanja trajnih nasadov | ■ | | |
| - prepoved sprejemanja prostorskih aktov | ■ | ■ | |
| - prepoved izvajanja gradenj | ■ | ■ | |
| ■ podatki o varovanju in omejitvah po posebnih predpisih | | | |
| - varovana območja | ■ | ■ | |
| - varovalni pasovi objektov gospod. javne infrastrukture | ■ | | |
| | | | |
| ■ opozorilo glede veljavnosti lokacijske informacije | ■ | ■ | ■ |
| ■ podatek o spremembah in dopolnitvah prostorskih aktov | ■ | ■ | ■ |
| ■ opozorilo glede gradnje enostavnih objektov | ■ | | |
| ■ priporočilo glede hrambe lokacijske informacije | ■ | | |
| ■ podatek o prilogi lokacijske informacije | ■ | ■ | ■ |
| ■ plačilo upravne takse | ■ | ■ | ■ |

Jelena Hladnik, univ. dipl. inž. kraj. arh.
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Red v evropskem prostoru in Prostorski red Slovenije v lokalnih skupnostih

Povzetek

Prostorski red Slovenije je državni strateški prostorski akt, ki skupaj s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in določili Zakona o urejanju prostora (Uradni list Republike Slovenije, št. 110/02, 8/03-popr. in 58/03-ZZK-1; v nadaljnjem besedilu: ZUreP-1) predstavlja temeljni okvir in ključne instrumente za izboljšanje stanja in bodočega razvoja naselij, za načrtovanje gospodarske javne infrastrukture ter načrtovanje prostorskih ureditev v krajini.

V skladu z določili Zakona o urejanju prostora in Strategije prostorskega razvoja Slovenije določa Prostorski red Slovenije (v nadaljnjem besedilu: PRS) pravila za enotno urejanje prostora na območju Slovenije. Povečevanje kakovosti bivalnega okolja, uveljavljanje javnega interesa, racionalna raba prostora, zagotavljanje kakovosti okolja, ohranjanje narave, krepitev prostorske identitete, varstvo kulturne dediščine so prednostne usmeritve Politike urejanja prostora in pomembni cilji Strategije prostorskega razvoja Slovenije, zato mora PRS določiti kriterije za njihovo uresničitev.

Osnovni namen PRS je zagotavljati minimalno kakovost prostorskih aktov, kakovost prostora in s tem kakovost življenja. Pravila za urejanje prostora prvenstveno obravnavajo zadeve javne koristi ter državnega interesa in pristojnosti z določanjem meril za uveljavljanje javne koristi na področju urejanja prostora ter določanjem postopkov priprave prostorskih dokumentov. PRS določa tudi konkretne zahteve in usmeritve glede načrtovanja in urejanja naselij ter umeščanja prostorskih ureditev v prostor. Pravila za urejanje prostora oblikuje predvsem z vidika doseganje vzdržnega prostorskega razvoja, novih kakovosti prostora ter krepitev prepoznavnosti Slovenije.

Za lažje razumevanje in uporabo pravil za urejanje prostora se lahko izdelajo strokovna priporočila, ki se objavijo v obliki posameznih priročnikov.

Ključne besede: Prostorski red Slovenije, pravila za urejanje prostora, kakovost prostora, javna korist

Uvod ali kako spodbuditi kakovost prostora, kulturo urejanja prostora v Sloveniji?

Skrb za prihodnost evropskega prostora z vidika doseganja kakovostnega prostora, ohranjanja prostorske prepoznavnosti in urejenosti prostora postaja splošen izziv in zahteva novo pozornost in nov, svež pristop k prostorskem načrtovanju. Evropska unija je s številnimi ura-

dnimi dokumenti poudarila pomen prostorske prepoznavnosti v doseganju institucionalnih ciljev, opredeljenih z mednarodnimi pogodbami.

Prostor, ki ga oblikujejo tako naravni kot družbeni procesi je postal pomemben pojem v zavesti širše javnosti. Enkratnost prostora je odsev harmoničnega prepleta kulturnega in naravnega ter je nepogrešljiva sestavina kvalitetnega prostora in življenja v njem. Gradi lastno lokalno

pripadnost, v kateri prepoznamo »duh kraja«, ki je vedno drugačen, vedno lokalno pogojen in zato enkratno.

Grožnje kakovostim prostora prihajajo s strani mnogih procesov, ki so pogojeni s sodobnim življenjskim stilom in za katere se je uveljavil skupni izraz – globalizacija. Njene posledice, kot so: odpiranje svetovnih trgov, velika mobilnost ljudi in idej, hitro uvajanje inovacij imajo posreden in neposreden vpliv na spreminjanje fizičnega prostora. Danes smo priča pretirani urbani ekspanziji, neomejenem tratenju naravnih dobrin in virov ter nekontroliranem gospodarskem razvoju na račun zdravega okolja in naravnega ravnovesja.

Ob dejstvu, da je prostor omejena dobrina in da imajo odločitve o prostorskih ureditvah dolgoročne posledice, terja njihovo umeščanje celovito prostorsko načrtovanje, ki mora zagotoviti usklajevanje sektorskih pobud in interesov v prostoru in s tem omogočiti smotno rabo prostora.

Novi izzivi in nove odgovornosti na področju prostorskega načrtovanja se odpirajo predvsem skozi naslednje procese:

- preseganje tradicionalnega načina načrtovanja, usmerjenega pretežno na iskanje končnih oblik in struktur namesto na določanje pravil, smernic in procesov;
- preseganje tradicionalnih postopkov in njihove stroge hierarhične strukture v korist večje fleksibilnosti;
- združevanje različnih teles in sredstev za načrtovanje, delovanje na različnih ravneh in področjih (horizontalno in vertikalno usklajevanje);
- krepitev sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja odločitev o prostorskih projektih;
- zagotavljanje odgovornosti za zagotavljanje prostorske kohezije oziroma življenjskih pogojev, ki bi lokalnim skupnostim omogočali podobne možnosti razvijanje svojih gospodarskih, družbenih in kulturnih ciljev;
- krepev odgovornost za ohranitev in razvoj posebnosti območja kot enega od instrumentov za doseganje uspešne integracije v mednarodne in medregionalne delitve dela.

Prav s Prostorskim redom Slovenije želi Slovenija uveljaviti sodobne prostorske rešitve in zagotavljati določeno raven urejanja prostora. To ni prostorski dokument, ki bi določal pogoje in zahteve za urejanje prostora na konkretnem območju in ne bo podajal končnih rešitev za vse mogoče probleme, ki se lahko pokažejo pri urejanju dejanskih razmer v prostoru. V njem bodo zapisana zgolj okvirna napotila, osnovne usmeritve, ki bodo omogočale kakovostne rešitve v konkretnem prostoru. Vseboval bo dajal vzorce postopkov za prostorsko načrtovanje ter predloge za urejanje teoretičnih situacij, ki pa jih bo treba vsakokrat v konkretnih razmerah prilagajati prostorskim danostim.

Uporaba pravil za urejanje prostora v prostorskem načrtovanju pri nas in v tujini

Dosedanji sistem je pravila za urejanje prostora določal v obliki meril in pogojev za posege v prostor pri pripravi prostorskih izvedbenih aktov in sicer tako prostorskih ureditvenih pogojev kot prostorsko izvedbenih načrtov. Merila in pogoji za posege v prostor naj bi bili pripravljene v natančnosti, ki bi omogočala izdajo lokacijskega dovoljenja. Izkazalo pa se je, da so bile vsebine in določila posameznih prostorskih ureditvenih pogojev kot prostorskih izvedbenih načrtov pripravljene do stopnje različnih podrobnosti, predvsem pa ne na enakih izhodiščih.

Usmeritve, ki so zapisane, predvsem v prostorsko ureditvenih pogojih na občinski ravni, so v glavnem primerne vendar marsikdaj presplošne, velikokrat nefleksibilne, njihova interpretacija pa različna. Usmeritve ter merila in pogoji so marsikdaj določeni togo in se zato niso mogli prilagajati hitro menjajočim, raznovrstnim in nepredvidljivim razvojnim zahtevam na eni strani. Opazno je njihovo nespoštovanje pri detaljnem prostorskem načrtovanju in graditvi objektov oziroma pri krojevanju pravil urejanja prostora zasebnim interesom na račun javnega in splošnega. Poleg tega pa so splošne usmeritve ter merila in pogoji dokaj različno določeni od občine do občine in ne temeljijo na enoznačnem pristopu pri opredeljevanju obnašanja v prostoru na ravni občine

Pregled sistemov urejanja prostora in veljavnih prostorskih dokumentov iz izbranih državah (predvsem Avstrije, Danske, Italije, Anglije, Irske, Švice ipd.) je pokazal:

- da je Slovenija težko primerljiva z evropskimi državami, saj je teritorialno mnogo manjša in temu ustrezno tudi drugače organizirana;
- da nobena evropska država ne pozna prostorskega reda na državni ravni v takšni obliki kot ga predvideva ZureP-1;
- da ima nekaj držav na zvezni ravni v sistemu zakonodaje s področja urejanja prostora urejene podrobnejše določbe glede izdelave prostorskih dokumentov, načinov in postopkov njihove priprave, usklajevanja z zveznimi določbami in koncepti, medresorskega usklajevanja ter sodelovanja javnosti;
- da večina držav sprejema na državni ravni skupne smernice in priporočila, ki usmerjajo in usklajujejo vrste dokumentov, postopke izdelave, sprejemanja in spreminjanja dokumentov, usklajevanje interesov, vključevanje javnosti v proces planiranja ipd. na nižjih, predvsem občinski ravni planiranja;
- da se skupne smernice in priporočila sprejemajo predvsem za: načrtovanje poselitve, za načrtno vodenje obnove in širitve mest, za gostoto zazidave, stanovanj, mestnih centrov, za rabo tal, odprtega prostora, prometa, za vetrne elektrarne, telekomunikacijske antene sistema ravnarja z odpadki, plazov, prostorsko urejanje in varstvo Alp, razvojne možnosti turizma v problematičnih območjih ipd.

Z željo doseganja kakovostnega prostora, doseganja in preseganja navedenih dejstev je ZUreP-1 uvedel nov prostorski dokument, katerega cilj je določiti pravila urejanja prostora, ki bodo zagotovila enaka določila za doseganje minimalne urejenosti prostora na celotnem ozemlju Slovenije in bo kot tak izhodišče za pripravo prostorskih aktov na državni in regionalni ravni, predvsem pa prostorskega reda občin.

Pravna podlaga Prostorskega reda Slovenije

V skladu z zakonskimi določili in Strategijo prostorskega razvoja Slovenije določa PRS temeljna pravila za urejanje prostora na državni, regionalni in lokalni ravni, lahko pa tudi podrobnejša pravila za urejanje prostora, s katerimi se zagotavlja enotno izvajanje ZUreP-1 ter oblikujejo zahteve v zvezi s prostorskim načrtovanjem ter arhitekturnim in krajinskim projektiranjem glede na značilnosti posameznih območij države. PRS lahko v podrobnejših pravilih za urejanje prostora določa tudi merila in pogoje za načrtovanje in graditev objektov iz prostorskih ureditev državnega pomena.

Zakon o urejanju prostora uvaja PRS kot nov prostorski akt na strateški ravni. Podlago za pripravo PRS predstavlja ZUreP – 1 v 38. in 39. členu določa namen in vsebino PRS, v 40. in 41. členu pa posebne določbe o njegovi pripravi. Posamezne vsebine PRS so še podrobneje določene v 6., 20. in 59. členu ZUreP-1. V 21., 42., 56. in 62. členu je določena še soodvisnost prostorskih aktov s PRS. Na podlagi 169. člena vlada sprejme PRS najpozneje v enem letu po sprejemu Strategije prostorskega razvoja Slovenije.

Cilj in namen Prostorskega reda Slovenije

Namen PRS je, da se racionalizira načrtovanje v prostoru ter, da se doseže uspešno in učinkovito urejanje prostora ter zagotavlja minimalno kakovost prostora.

PRS je zbir pravil za urejanje prostora, zlasti za prostorsko načrtovanje, ki veljajo za celotno območje države, lahko pa tudi za posamezna območja. Takih enotnih pravil Slovenija ni poznala. Stroka je sicer oblikovala in uporabljala določena pravila prostorskega načrtovanja, ki pa so se razlikovala od institucije do institucije. Zato je namen PRS predvsem, da pravila prepozna in jih poenoti, uzakoni ter tako pripravi izhodišča za enotno prostorsko načrtovanje na regionalni in občinski ravni. Strokovna izhodišča zapisana v obliki pravil za urejanje prostora bodo upoštevala in sovpadala z vsemi sodobnimi načeli s področja urbanističnega, arhitekturnega in krajinskega načrtovanja.

Cilj prostorskega reda Slovenije je določiti pravila za urejanja prostora, ki ob upoštevanju temeljnih ciljev urejanja prostora, zagotavljajo enotna skupna izhodišča za urejanje prostora na državni, regionalni in lokalni ravni. Uveljavljanje enotnih skupnih izhodišč omogoča uveljav-

ljanje javne koristi, izboljšanje kakovosti bivanja, racionalno raba prostora, vzdržen odnos do rabe naravnih in ustvarjenih virov ter ohranjanje prostorskih vrednot.

Izhodišča PRS so predvsem iz prostorskega vidika določiti pravila ki:

- zagotavljajo enotno izvajanje ZUreP-1,
- zagotavljajo minimalno kakovost/urejenost prostora tako, da se uveljavlja javno korist, izboljša kakovosti bivanja, racionalno rabo prostora ter ohranjanja prostorske vrednote,
- zagotavljajo spoštovanje enkratnosti vsakega posameznega dela slovenskega prostora.
- prvenstveno obravnavajo zadeve javne koristi.

Prostorski red Slovenije prioritetno opredeli pravila za urejanje prostora, ki določajo metodološke postopke potrebne za doseganje kvalitetnih rešitev in ne rešitve same. S pravili za urejanje prostora so podane enotne metode reševanja prostorskih problemov ter teoretična vrednostna izhodišča za določanje ciljnega stanja, kar skupaj zagotavlja kakovostne rešitve in s tem ustrezen red v prostoru.

Pravila določajo metodologijo priprave temeljnih strokovnih podlag za pripravo prostorskega akta, pripravo določene vsebine v prostorskem aktu, v nekaterih primerih pa tudi ciljna stanja urejanja prostora na določenem območju. Pravila morajo izhajati iz tipologije problemov, odločitev politike urejanja prostora, določb ZUreP-1 in Zakona o graditvi objektov, usmeritev Strategije prostorskega razvoja Slovenije, in se nanašati na funkcionalni, morfološko-oblikovalski, okoljevarstven vidik tako, da se spoštuje lokalne tradicije, arhitekturno in krajinsko tipologijo, naravni značaj sestavni okolja, strukturno urejenost prostora in suverenost planiranja na lokalni ravni. Pravila lahko določajo tudi standarde (norme) s funkcionalnega, morfološko oblikovnega in tehnološkega vidika urejanja prostora.

Pravila je treba upoštevati pri umeščanju prostorskih ureditev v prostor, pri določanju namen-ske rabe in pri gradnji. Prispevajo k doseganju vzdržne rabe prostora, trajnostne rabe naravnih virov, zmanjševanju ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč, okoljske kakovosti, kakovosti bivanjskega in delovnega okolja, ohranjanju narave, varovanju kulturne dediščine, upoštevanja urbanistične, arhitekturne in krajinske kakovosti območja doseganju ustreznega reda v prostoru in s tem prepoznavnosti prostora.

Ob uporabi pravil za urejanje prostora bomo dosegli enotno:

- postopkov priprave ključnih vsebin prostorskih dokumentov,
- ugotavljanje sprejemljivosti določene prostorske ureditve,
- pripravo strokovnih podlag, ki jih moramo pripraviti za odločanje.

Pravila za urejanje prostora so zapisana v obliki zahtev in usmeritev. Pravila v obliki zahtev so neposredno zavezujoča pri pripravi prostorskih aktov ter načrtovanju in izvajanju prostorskih ureditev in graditvi. Pravila v obliki usmeritev se smiselno upoštevajo glede na posebnosti posameznih prostorskih ureditev in območij.

Pravila urejanja prostora se lahko natančneje opredeli v posameznih priročnikih v katerih se prikažejo katalogi rešitev na tipičnih primerih.

Pravila za urejanje prostora se zapisana in urejena na način, ki omogoča izdelovalcem prostorskih aktov jasna vodila za pripravo posamezne vsebine v prostorskem aktu predvsem z vidika obveznih vsebin, minimalnih in maksimalnih standardov s funkcionalnega, oblikovno tehničnega in tehnološkega vidika urejanja prostora.

Pravila za urejanja prostora so namenjena:

- prostorskim načrtovalcem kot okvir za njihovo delo pri pripravi strategije prostorskega razvoja občine, prostorskega reda občine, državnega lokacijskega načrta, občinskega lokacijskega načrta, regionalne zasnove prostorskega razvoja;
- nosilcem urejanja prostora za preverjanje ustreznosti posameznih rešitev prostorskih ureditev z zahtevami in usmeritvami predpisov, ki sodijo v njihovo delovno področje;
- investitorjem kot informacija glede zahtev in usmeritev, ki veljajo za posamezno prostorsko ureditev;
- vsem državljanom z vidika krepitve splošne vednosti o tem, kako se je treba obnašati v prostoru;

Vsebina Prostorskega reda Slovenije

Pravila za urejanje prostora se v PRS določijo kot temeljna pravila, ki veljajo na celotnem območju Slovenije. Temeljna pravila za urejanje prostora so predvsem:

- zahteve in usmeritve za **prostorsko načrtovanje**, ki zajemajo osnovna izhodišča v obliki postopkov in vrednostnih meril za pripravo prostorskih dokumentov. Določajo predvsem: merila za tehtanje javne koristi in zasebnega interesa pri opravljanju zadev urejanja prostora, merila za usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami pri urejanju prostora, merila za ugotavljanje usklajenosti prostorskih in drugih dokumentov, podrobneje opredeljujejo postopke priprave prostorskih dokumentov ter pripravo strokovnih podlag urejanja prostora;
- zahteve in usmeritve za **členitev prostora**, ki prvenstveno določajo merila za členitve prostora v homogene enote in sicer predvsem za določanje:
 - namenske rabe prostora;
 - funkcionalnih enot;
 - prostorskih enot;
- zahteve in usmeritve za **načrtovanje poselitve**, ki prvenstveno določajo merila, ki veljajo za vsa naselja v zvezi z splošnim urejanjem naselij z vidika umeščanja, kakovosti bivanja, prepleta in raznolikosti funkcij, določanja obsega in oblike poselitvenih območij, določanja smotrne namenske rabe tal, upoštevanja javnega dobrega, opredeljevanja meril za iskanje najboljših lokacij za posamezne rabe tal, ustvarjanja pogojev za zagotavljanje zadostnih

površin za notranji razvoj ali/in širitev naselij, gostot naselitve in faktorja izrabe, usmerjanje v prenovo, sanacijo degradiranih urbanih površin in ponovno uporabo (reciklažo) površin smotrne rabe naravnih virov ter energije, varnosti ipd in sicer po naslednjih vsebinskih sklopih:

- pravila usmerjanja poselitve (usmerjanje poselitve navznoter, izjeme širitev navzven, umeščanje enostavnih objektov);
- načrtovanje poselitvenega območja (načrtovanje v območjih stanovanj, proizvodnih dejavnosti, družbene infrastrukture, mešanih območij, posebnih območij, zelenih površin, združljivost posameznih območij namenske rabe);
- notranji razvoj poselitvenih območij (prenova naselij ali dela naselja, zapolnjevanje nezadostno izkoriščenih zemljišč);
- širitev poselitvenih območij (predvsem omejitvena pravila);
- načrtovanje grajene strukture (elementi regulacije: tipologija, regulacijske črte, izkoriščenost zemljišč za gradnjo; gradbene parcele, višinski gabariti, določanje lege objektov);
- gradnjo izven poselitvenih območij (izrecne prepovedi gradnje, pravila dopustnih gradenj; dopolnilna, nadomestna gradnja, rekonstrukcije, adaptacije, rušitve in tekoča vzdrževalna dela, pravila razpršene poselitve, pravila razpršene gradnje);
- zahteve in usmeritve za **načrtovanje in graditev gospodarske javne infrastrukture**, ki prvenstveno določajo merila, ki veljajo za umeščanje infrastrukture v prostor z vidika načrtovanja novih in rekonstrukcije obstoječih infrastrukturnih sistemov in sicer po naslednjih vsebinskih sklopih:
 - splošna pravila za umeščanje infrastrukture v prostor z vidika doseganja kvalitetnega prostorskega razvoja, učinkovitosti sistemov in varovanja življenjskega okolja;
 - prometna infrastruktura (cestna, železniška, zračna, pomorska, ostala prometna infrastruktura);
 - telekomunikacijska infrastruktura (oddajniški centri, mobilna telefonija),
 - energetska infrastruktura (elektroenergetski sistem, plinovodni sistem, naftno gospodarstvo);
 - komunalno in okoljsko (oskrba z vodo, odvajanje in čiščenje odpadne in padavinske vode, ravnanje z odpadki, drugi objekti okoljske infrastrukture)
 - vodno infrastrukturo;
- zahteve in usmeritve za **načrtovanje prostorskih ureditev in graditve v krajini**, ki prvenstveno določajo merila za preurejanje, obnavljanje in ohranjanje krajine, ki veljajo za umeščanje prostorskih ureditev in sicer po naslednjih območjih urejanja:
 - prepoznavna območja Slovenije (arhitekturne in krajinske regije, območja kulturne dediščine, območja izjemnih krajin);

- območja naravnih kakovosti (naravne vrednote, zavarovana območja, območja biotske raznovrstnosti – ekološko pomembna območja, posebna varstvena območja);
- območja rabe naravnih virov (območja kmetijskih zemljišč, območja gozdov, območja voda, pridobivanja mineralnih surovin, območja turizma in rekreacije);
- območja prostorskih omejitev za razvoj;
- območja za potrebe obrambe;
- zahteve in usmeritve za **zagotavljanje opremljanja zemljišč za gradnjo** določajo zlasti pravila za pripravo, opremljanje in urejanje zemljišč ter gradnjo javne infrastrukture in priključevanje nanjo;
- zahteve in usmeritve za **uvajanje prostorskih ukrepov** za izvajanje načrtovanih prostorskih ureditev določajo usmeritve za uvedbo in izvajanje prostorskih ukrepov.

Pravila za urejanje prostora se v PRS lahko določijo tudi kot podrobnejša pravila za urejanje prostora, in sicer glede na regionalne značilnosti Slovenije ter glede na posebnosti za načrtovanje posameznih prostorskih ureditev oziroma objektov.

Podrobnejša pravila za urejanje prostora so lahko:

- pravila za urejanje posameznih prostorskih ureditev, objektov in drugih zadev v zvezi z načrtovanjem in rabo prostora so podrobnejša pravila urejanja prostora, ki se nanašajo zlasti na njihove funkcionalne, oblikovne, tehnične in tehnološke značilnosti.
- pravila za urejanje posameznih območij države so podrobnejša pravila urejanja prostora, ki se nanašajo na urejanje posameznih območij, kot so na primer zavarovana območja, območja nacionalne prepoznavnosti in podobno, ki zaradi svojih značilnosti ali specifičnih lastnosti zahtevajo posebno obravnavo.
- kot podrobnejša pravila za urejanje prostora se določijo tudi merila in pogoji urejanja prostora, ki obravnavajo načrtovanje in gradnjo objektov iz prostorskih ureditev državnega pomena in so podlaga za pripravo projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Zaključek

Temeljni namen PRS je uveljaviti celovitejši odnos do prostora in okolja, ki bo omogočal doseganje kakovostnega prostora in s tem kakovostnega življenja. Dokument bo vseboval osnovna napotila za tako načrtovanje prostorskih ureditev, ki upošteva okoljevarstvene zahteve, ob tem pa bo načrtovalcem pomagal pri iskanju pravih postopkov urejanja prostora, pri iskanju ustreznih lokacij v prostoru, pri ohranjanju vrednot prostora. V pomoč bo tudi pri pripravi strokovnih podlag za posamezne prostorske dokumente, pri pripravi posameznih vsebin v prostorskih dokumentih in pri pripravi ustreznih analiz.

PRS vsebuje pravila za urejanje prostora, ki so izhodišče za pripravo dokumentov na lokalni ravni: Strategije prostorskega razvoja občine, ki vsebujejo tudi urbanistične in krajinske

zasnove ter Prostorskega reda občine, katerega temeljni namen je določanje namenske rabe prostora. PRS določa le najpomembnejše usmeritve, navodila in priporočila za skladno delovanje v prostoru celotne države. Poleg tega pa se lahko PRS glede na potrebe stroke kadarkoli dopolni s podrobnejšimi priporočili s katerimi se usmerja urejanje prostora v zeleno smer.

PRS se pripravlja na Uradu RS za prostorsko planiranje. Predlog bo pripravljen maja 2004, junija pa bo dan v obravnavo na Vlado RS. Predvideno je, da bo obravnavan na Vladi RS hkrati s sprejemom Strategije prostorskega razvoja Slovenije v Državnem Zboru.

Viri

1. Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS št.: 110/2002.
2. Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, 2001.
3. Evropske prostorske razvojne perspektive. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, 2000.
4. Politika urejanja prostora Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana, 2001.
5. Strategija prostorskega razvoja Slovenije, predlog. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana, 2003
6. tuji prostorski dokumenti,
7. Marušič, J., Krajinsko planiranje, Ljubljana 2001
8. Ogrin, D., Krajinsko načrtovanje, Ljubljana 2001
9. Pogačnik, A., 1999: Urbanistično planiranje, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana;
10. Pogačnik, A., 2001: Usmeritve in kriteriji za načrtovanje in urejanje naselij, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana;
11. Čerpes, I., 2001: Priporočila za urejanje naselij (raziskovalna naloga), Fakulteta za arhitekturo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana;
12. Trpin, G., Stefanović V., 1998: Javne dobrine in usmerjanje prostorskega razvoja, Inštitut za javno upravo, Urbanistični inštitut, Ljubljana;
13. Dimitrovska, K., 2003: Podrobnejša pravila za urejanje prostora v urbanih območjih (Fazna poročila raziskovalne naloge – CRP), Urbanistični inštitut RS, Ljubljana;
14. Gabrijelčič, P., 2003: Podrobnejša pravila urejanja prostora za podeželska območja (Fazna poročila raziskovalne naloge – CRP), Fakulteta za arhitekturo, Ljubljana,
15. Pogačnik, A., 2003: Podrobnejša pravila urejanja prostora za prostorske ureditve državnega pomena in tiste spremembe prostora za katere niso potrebna dovoljenja, (Fazna poročila raziskovalne naloge – CRP), Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana;



Sekcija

Graditev – kakovost oblikovanja in konstruiranja objektov – predpisi

| | |
|--|------------|
| Mag. Sanja Traunšek Uvod | 144 |
| Andrej Hrausky Stanje v evropski arhitekturi Situation in European architecture | 145 |
| Mag. Tadej Glažar Blaž Križnik Marko Studen Najpomembnejši evropski urbanistično arhitekturni natečaj »Prihaja Slovenija!« “Slovenia is coming” to important european urban architecture competition | 147 |
| Dr. Vojko Kilar Trendi razvoja in projektiranja sodobnih konstrukcij stavb Development and project planning trends in the modern construction of buildings | 151 |
| Roman Lebar Danilo Dolinar Dr. Goran Pipuš Uporaba sodobnih metod in konceptov pri načrtovanju in projektiranju inženirskih objektov The use of modern methods and concepts in planning and constructing engineering structures | 159 |
| Prof. mag. Peter Gabrijelčič Oblikovanje inženirskih objektov: inženirska arhitektura Designing engineering structures: engineering architecture | 167 |
| Mag. Sanja Traunšek Sistemske okvir za projektiranje in graditev objektov Systemic framework for project planning and building construction | 173 |
| Dr. Peter Gašperšič Podrobnejša vsebina projektne in tehnične dokumentacije in poročilo o reviziji projektne dokumentacije – Predlog pravilnika Detailed contents of project and technical documentation and report on the auditing of project documentation | 177 |
| Dr. Miroslav Pregl Gradbeni predpisi za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objektov, eurocodi Building regulations for project planning, construction and building maintenance, eurocodes | 181 |
| Doc. dr. Janez Reflak Zagotavljanje kakovosti v procesu gradnje Quality assurance in the construction process | 185 |
| Mag. Barbara Škraba (Ne)Kakovostni projekti, takoj in za vsako ceno | 191 |

Mag. Sanja Traunšek, univ. dipl. inž. arh.
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Uvod

V okviru aktualnega simpozija je, prav poglavje člankov strokovnjakov sekcije C, namenjeno obravnavi kvalitete grajenih objektov. Kvaliteta objektov v tem kontekstu so tiste pozitivne lastnosti objektov – bistvene lastnosti, ki skozi ves proces njihovega načrtovanja, projektiranja in gradnje ter ves čas njihove uporabe, zagotavljajo njihovo oblikovno in konstrukcijsko – funkcionalno in estetsko kvaliteto.

Članki obravnavajo tako določena vsebinska področja, ki zadevajo probleme oblikovanja in konstruiranja objektov, kot sistemski okvir, ki določa zadevno področje zlasti tiste njegove sestavine, ki vplivajo na kvaliteto objektov. Tudi delo sekcije je zasnovano tako, da bodo v njenem prvem delu eksperti z vidika različnih strok in specialnih delovnih področij predstavili svoje poglede na zadnja spoznanja stroke in aktualno problematiko na določenem področju, vzroke zanjo, trende in razvojne smernice ter instrumente oziroma metode s katerimi se po njihovem mnenju zagotavlja kvaliteta objektov, v bodoče pa v okviru razvoja celotne družbe, novih tehnologij in novih materialov, tudi napredek v zagotavljanju pozitivnih lastnosti objektov. Avtorji navedeno predstavljajo s kritičnim orisom razmer in trendov na določenih strokovnih področjih ter s predstavitvijo primerov različnih vrst objektov, od stavb pa do gradbeno inženirskih objektov.

Strokovnjaki s področja arhitekturne in urbanistične stroke (Hrausky, mag. Glazar, Glazar, Križnik, in Studen) podprejo trditev, da je kvalitetno oblikovan objekt tisti, ki uravnoteženo vsebuje tako simbolno kot uporabno lastnost; da se spoznanje o tem spreminja z razvojem družbe in njenega vrednostnega sistema – z novimi tehnološkimi možnostmi in novimi materiali. Ocenjujejo, da je instrument javnega natečaja, ki ga predstavijo na primerih evropske in domače prakse eden bistvenih instrumentov, ki na področju kvalitete oblikovanja – kot tiste lastnosti objektov, ki vsebuje največ vrednostnih premis – skozi konkurenčnost in primerljivost spodbuja kreativnost in s tem zagotavlja nabor – izbor »najboljših« rešitev, s tem pa tudi napredek in razvoj v oblikovanju.

Strokovnjaki (dr. Kilar, Lebar, Dolinar, dr. Pipuš) z področja konstruiranja objektov v svojih člankih opozarjajo na pomen kvalitetnega konstruiranja objektov in na ekološko komponento objektov. Ta se lahko zagotavlja tako z vključitvijo strokovnjakov različnih strok – od statikov, strojnikov, kemijskih tehnologov in drugih – v graditev objektov v čim zgodnejši fazi priprave projektov, kot z dobrim sodelovanjem med oblikovalcem in konstrukterjem. V svojih člankih dajo velik poudarek vlogi uporabe kvalitetnih sodobnih materialov, njihovi kvalitetni vgradnji in tendom v razvoju. Opozarjajo, da upoštevanje teh principov ni pomembno le pri gradnji novih objektov, pač pa tudi

pri rekonstrukciji oziroma sanaciji dotrajanih ali bolj konstrukcijsko zastarelih stavb oz. objektov. Vse skupaj pa hkrati zagotavlja tudi ekološko ustrežnejše objekte ves čas njihove uporabe. Problematiko snovanja inženirskih objektov z upoštevanjem zgornjih principov in paradigme trajnostnega razvoja predstavijo na primeru čistilne naprave.

Tezo, da zaradi kompleksnosti objektov samih in občutljivosti prostora le interdisciplinarni pristop prinaša presežke, tudi na področju oblikovanja inženirske arhitekture, podpre prof. mag. Gabrijelčič na primeru opisa desetletne prakse pri gradnji avtocestnega križa. Trdi, da se je z večjo okoljsko občutljivostjo in težnjo po trajnostnem prostorskem razvoju povečala tudi skrb za kvaliteto in sonaravno oblikovanje inženirskih objektov, ki postanejo kot del naravnega okolja, novi urbani in kulturni simboli. Po njegovi oceni je ta pozitivna izkušnja prinesla kakovostni premik tudi na drugih področjih urejanja prostora in graditve objektov v Sloveniji.

V nadaljevanju strokovnjaki z Ministrstva (Mag. Traunšek, dr. Gašperšič in dr. Pregl), predstavljajo rešitve sistemskih in tehničnih predpisov; cilje, ki so jih pripravljavci zasledovali pri oblikovanju predpisov in pričakovane učinke.

Poseben poudarek pri predstavitvi zakonskih rešitev bo dan tistim vsebinam, ki se nanašajo na bistvene lastnosti objektov – tako kvalitetno umestitev v prostor, kvalitetno oblikovanje in ustrezno funkcionalnost kot zanesljivost objekta, ki se odrazi skozi njegovo mehansko odpornost in stabilnost, varnost pred požarom, higiensko in zdravstveno zaščito objekta samega ter njegove okolice, varnost pri njegovi uporabi, zaščito pred hrupom, varčevanju z energijo, pa tudi z zagotovitvijo neoviranega gibanja funkcionalno oviranih oseb in evidentiranostjo objektov v ustreznih prostorskih evidencah. V člankih avtorji predstavijo zakonski okvir, podzakonski predpise, ki zagotavljajo kvalitetno projektno in tehnično dokumentacijo, transparentno odgovornost in enostven nadzor ter tehnični predpise, ki zagotavljajo bistvene zahteve oz. zanesljivost objektov, to je tako kvaliteto objektov samih kot vgrajenih materialov.

Doc. dr. Janez Reflak v svojem članku opisuje pomen sistema kontrole kakovosti v procesu načrtovanja, projektiranja, gradnje in uporabe objekta. Avtor poudarja, da je za zagotavljanje kvalitete objekta potreben učinkovit sistem kontrole, tega pa je moč zagotoviti le z jasno določenimi nosilci določenih odgovornosti in obveznosti, transparentnimi postopki nadzora ter z jasno določenimi neposrednimi in posrednimi zahtevami v povezavi s celotnim naborom del in obveznosti, skozi celoten proces graditve objektov.

Andrej Hrausky

Delovna skupnost samostojnih arhitektov

Stanje v evropski arhitekturi

Situation in European architecture

Z nekaj dobre volje bi lahko rekli: stanje v arhitekturi je dobro – zadnjih 5000 let. Današnjega stanja v arhitekturi ni mogoče obravnavati brez upoštevanja njene bogate preteklosti in vere v njeno prihodnost. O njenem nastanku krožita dve nasprotujoči si teoriji, ki se vseskozi prepletata. Po eni je arhitektura nastala kot odgovor na pomanjkanje naravnih zavetij človeka. To bi imenovali racionalni vidik arhitekture. Po drugi teoriji je arhitektura nastala kot preseganje človeške minljivosti. To bi imenovali monumentalni, ali še bolje, simbolni vidik arhitekture. Ni arhitekture, ki v določeni meri ne bi vsebovala obeh lastnosti. Brez simbolne vrednosti so stavbe zgolj gradbeništvo, brez uporabnosti pač niso arhitektura, morda spomeniki. Že samo dejstvo, da stavbe živijo dlje kot ljudje in še veliko dlje kot funkcija, za katero so načrtovane, načrtovalce sili, da o njih razmišljajo širše. O vključevanju v civilizacijski in prostorski kontekst. O tem pa ni mogoče razmišljati zgolj utilitarno.

Rekli smo, da arhitektura obstaja že tisočletja. Probleme bivanja in monumentalnosti je že davno rešila. V čem je torej smisel vedno novičnega »izumljanja«² že znanega repertoarja stavb? Razloga sta dva: nove tehnološke možnosti in splošni razvoj civilizacije. Racionalna arhitektura je vedno stremela k čim boljšim rešitvam, za čim manjšo ceno. Pri tem so nove rešitve omogočale nove tehnologije in novi materiali. Tu je treba poudariti, da je gradbeništvo, že po svojem obsegu, omejeno na rešitve preprostih tehnologij (low tech). Šele, ko se neka tehnologija ali material dovolj poceni, najde svojo uporabnost v gradbeništvu. Zato lahko rečemo, da vse bodoče tehnološke rešitve, ki bodo omogočale nadaljnji razvoj arhitekture, že danes obstajajo. Kdaj pa si bodo utrle pot v gradnjo, je le vprašanje njihove dostopnosti in cene. Vendar nove tehnološke rešitve niso edino gibalno razvoja. Morda še pomembnejši je razvoj mišljenja in dojemanja. Verjetno najpomembnejši arhitekt v zgodovini je Andrea Palladio. Njegova največja zasluga je razvoj podeželske vile. Namesto srednjeveških vil, ki so bile iz dragih materialov (kamen) in z bogatim okrasjem, je gradil enostavne, cenejše stavbe iz opeke, ki so prepričale s svojimi proporcijami in izčiščeno lepoto. Z manj denarja je dosegel več, vendar je bil za to potrebno drugačno dojetje lepote. Lahko bi rekli, da je Palladio vgrajeval znanje namesto dragocenih gradiv. To je splošna zakonitost razvoja – v elektronskem čipu je zelo malo materialov, pa veliko znanja.

Še danes se arhitektura ravna po omenjenih načelih. Spretno se giblje med praktično in simbolno vrednostjo ter med uporabo novih tehnologij in novega dojemanja prostora. Vendar situacija v Evropi ni enotna. Razvoj arhitekture nikakor ni odvisen le od spretnega arhitekta, za svojo uresničitev potrebuje v prvi vrsti prosvetljenega naročnika, pa tudi ustrezno gradbeno operativno in ne nazadnje zakonodajo in izobraževanje. Zato radi rečemo, da arhitektura odraža stanje celotne družbe. Ta pa ni odvisna le od ekonomske moči. Tako je arhitektura majhne in revne Portugalske pomembnejša od arhitekture bogate Nemčije. Največ fakultet za arhitekturo in tudi študentov ima Italija, vendar se to ne odraža v kvaliteti njene arhitekturne produkcije. Za razvoj kvalitetne arhitekture je pomembna njena družbena vloga, število natečajev, urejenost zakonodaje in podobno. Tradicionalno so te zadeve urejene v Španiji, na Finskem, v Avstriji in Švici. Posebej Švica in zahodna Avstrija sta center racionalne arhitekture. Ne le, da je arhitekturni jezik skrajno reduciran, pomembnejše je, da arhitekti inventivno poizkušajo najti nove tehnološke rešitve. Razvijajo stavbe, ki so energijsko varčne – ne potrebujejo hlajenja, gretja, so enostavne za vzdrževanje itd. Pri umetniškem muzeju v Bregenzu arhitekta Petra Zumthorja masivni betonski zidovi urejajo količino vlage v zraku. Šolska telovadnica, ki sta jo zasnovala Bauschlager & Eberle, prav tako v Bregenzu, nima gretja. Zaradi boljše izolacije je vkopana v zemljo, za dodatno gretje poskrbijo razgreta telesa telovadcev. Gorska šola v Velli v Švici, arhitektov Bearta & Deplatza, za gretje izkorišča sončno toploto, ki se akumulira v vidnih betonskih stropovih. V vseh naštetih primerih je znanje tisto, ki nadomešča gradivo, oziroma energijo. Tu se je seveda treba zavedati, da mnoge od teh inovativnih rešitev pri nas, zaradi togih predpisov, ne bi bile izvedljive.

Pravo nasprotje tej arhitekturi je ustvarjanje zvezdnih arhitektov. Zanje velja, da se ne podreajo splošnim zakonom, da delujejo nad njimi in niso vezani ne na tradicijo ali kraj, iz katerega izhajajo. Gehrijeva stavba Guggenheimove galerije v Bilbao ali Cookov umetniški muzej v Grazu, sta primera skrajne neracionalnosti, vendar oba postavljata dve provincialni mesti »na zemljevid sveta«. Njun simbolni vidik, na račun racionalnosti in uporabnosti, ju potiska v področje kiparstva, kjer kakršna koli dodatna vsebina ni več potrebna. Ni naključje da je bila končna tramvajska postaja v Strasbourgju zahe Hadid, delo za katero je prejela lansko

evropsko arhitekturno nagrado, zgrajena kot umetniško delo in ne kot postajališče mestne železnice. V to kategorijo bi prišeli še židovski muzej v Berlinu Daniela Libeskinda. Uspeh omenjenih del opozarja na pomemben premik v pojmovanju arhitekture, ki verjetno izvira iz POP kulture. Tradicionalno je arhitektura povezana s pojmom zavetja in doma, kamor se zatečemo, da bi bili varni in pomirjeni. Omenjena arhitekturna dela pa nasprotno šokirajo s svojo radikalnostjo. V dobi adrenalina nam naj bi tudi stavbe ustvarjale občutek nelagodnega izziva.

Arhitekturna stroka najbolj ceni zgradbe, ki upoštevajo oba pola arhitekture: smotnost in simbolno sporočilo in jih kreativno povezujejo. Po neki definiciji kreativnosti je to sposobnost pretvorbe čim večjega števila danosti (vhodnih podatkov) v novo celoto. Ko arhitekti iščejo vsakič nove odgovore na že znana vprašanja, se velikokrat poslužujejo prav pretvorbe starih vzorcev na nov način. Dominique Perrault ni želel zasnovati francoske narodne knjižnice v Parizu kot običajne monumentalne stavbe. Namesto tega se je odločil za negativ – glavna stavba je pod zemljo, njeno pomembnost pa urbani okolici nakazujejo štirje stekleni (dematerializirani) vogali. V termalnem kopališču v Valsu v Švici je Peter Zumthor na novo definiral temo. Namesto, da bi posegel po danes običajnih vzorcih oblikovanja umetnega okolja v stilu tihomorskih plaž, je obudil pozabljeno kulturo rimskih in turških kopeli. Ta ne potrebuje umetnih palm, ampak izkorišča lastnosti vode. Pri kongresnem centru v San Sebastianu je Rafael Moneo zelo inteligentno ustvaril monumentalno stavbo na obali morja, ki deluje lahkotno, s prosojno fasado, ki ponoči deluje kot svetilnik. Evropsko nagrado, ki jo je arhitekt prejel leta 2000, je mogoče razumeti kot evropski odgovor na Gehrijev Guggenheim v bližnjem Bilbau. Evropska kultura s svojo dolgo tradicijo in drugačno družbeno vlogo se tudi na področju arhitekture upira površnemu senzacionalizmu ameriške. Pri tem bo uspešna le, če bo tudi prepričljiva.

Mag. Tadej Glažar, MA (BIA),
 Blaž Križnik, univ. dipl. inž. arh.,
 Marko Studen, M.Sc. AA

Najpomembnejši evropski urbanistično arhitekturni natečaj »Prihaja Slovenija!«

“Slovenia is coming” to important european urban architecture competition

Povzetek

“Prihaja Slovenija!” so zapisali izdajatelji Evropanovih novic leta 1994, ko se je zdelo mogoče, da kot prvi izmed vzhodnoevropskih držav postanemo aktivni udeleženci pri tem izjemno pomembnem Evropskem projektu. Moralo je preteči kar nekaj vode in pojem Evrope se je moral trdno vsidati v naš vsakodnevni žargon, da smo lansko leto tudi zares postali del projekta kot polnopravni člani. Vsekakor nismo postali člani prvi izmed »bivših držav izza železne zaves«, saj je Hrvaška polnopravna članica že šesto leto. Glede na privlačnost projekta pa zagotovo tudi ne bomo zadnji ...

Abstract

“Slovenia is coming” wrote the publishes of European news in 1994, when it seemed possible that we would be the first eastern European country to become active participants in this exceptionally important European project. A lot of water had to pass under the bridge and the concept of Europe had to become well-anchored in our everyday jargon before we became a true part of the project as full members last year. In any case we did not become the first member from the countries behind the former Iron Curtain, since Croatia has been a full member for six years. But as the project is exceptionally attractive we will certainly not be the last ...

EUROPAN EUROPE: najpomembnejši evropski urbanistično arhitekturni natečaj?

Kaj pravzaprav je projekt EUROPAN EUROPE in zakaj je tako pomemben, da ga Didier Rebois, vodja projekta, imenuje kar »najpomembnejši evropski natečaj«? Lahko bi razumeli njegovo izjavo v luči starega slovenskega pregovora »vsak berač svojo malho hvali«. Vendar, če pogledamo na vsakokratno število udeležencev natečaja, na število mest, ki se znova in znova prijavljajo k sodelovanju, na vrhunske strokovnjake, ki vedno najdejo čas za sodelovanje pri projektu, bodisi kot žirantje, bodisi kot komentatorji, analitiki, pisci ali opazovalci, na število publi-

kacij in njihovo odmevnost ter strokovno težo in nenazadnje na število izstopajočih projektov, ki so že realizirani ali pa so v procesu realizacije, potem nam postane jasno, da je izjava Didier Reboisa na mestu. Še celo več: projekt počasi toda vztrajno postaja osnova omrežja evropskih mest, ki med seboj tekmujejo in si hkrati pomagajo z izmenjavo idej, izkušenj in stokovnjakov. Danes je EUROPAN EUROPE mreža sestavljena iz nacionalnih organizacij, ki skupaj s številnimi evropskimi mesti (npr. 68 sodelujočih mest samo v zadnjem natečaju) organizira in vodi natečaje s tematiko urbanosti in stanovanjske arhitekture ter spremlja njihovo realizacijo. Trenutno je v projekt vključenih 15 polnopravnih članic: Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Grčija,

Hrvaška, Italija, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Slovenija, Španija, Švedska, Švica in 4 pridružene članice: Estonija, Češka, Latvija in Madžarska.

Organizacija European Europe je bila ustanovljena leta 1988 z namenom nadaljevati in nadgrajevati na evropski ravni izkušnje francoskega projekta PAN (Plan Architecture Nouvelle), ki je nastal že leta 1972, in kjer so se uveljavili kot zmagovalci natečajev danes svetovno znani arhitekti kot Jean Nouvel, Yves Lion, Dominique Perrault in Christian de Portzamparc.

Na sedmih natečajih, ki so bili organizirani v zadnjih 15 letih je sodelovalo več kot 26.000 arhitektov, ki so prispevali več kot 13.000 natečajnih predlogov za 376 ponujenih lokacij. V tem obdobju je bilo podeljenih 583 nagrad. Med 284 prvo nagrajenimi projekti je do danes realiziranih, oziroma je v procesu realizacije, 108 projektov. Skoraj 40% realizacija! To je v mnogih državah, tudi Avstriji (60%), celo več kot odstotek realizacije natečajev organiziranih preko zbornic. Tematika, ki jo obravnava European najbolj govori skozi naslove tem, ki so jih obravnavali posamezni natečaji:

- EUROPAN 1 (1989/1990) – Evolucija življenjskih stilov in bivalna arhitektura,
- EUROPAN 2 (1990/1991) – Živeti v mestu: reinterpretacija urbanega prostora;
- EUROPAN 3 (1992/1994) – Doma v mestu: urbanizacija stanovanjskih četrti;
- EUROPAN 4 (1994/1996) – Mesto na mestu: transformacija medmestnih prostorov;
- EUROPAN 5 (1997/2000) – Nova bivalna krajina: mobilnost in distanca;
- EUROPAN 6 (2000/2002) – Med mesti: arhitekturna dinamika in nova urbanost;
- EUROPAN 7 (2002/2004) – Predmestni izziv: urbanost in stanovanjska raznovrstnost.

Cilji projekta European Slovenija

Na prvi uradni novinarski konferenci European Slovenija v Izoli nam je bilo kot predstavnikom »projekta v povojih« zastavljeno vprašanje »ali bodo slovenski arhitekti zaradi sodelovanja tujcev na natečaju imeli manj dela?« Odgovoriti na vprašanje, ki kaže na določen negativen odnos do tujega ni enostavno, predvsem pa nanj ni možno odgovoriti preprosto z »da« ali z »ne«. Poskušajmo na vprašanje odgovoriti s »širokim pogledom« in ugotoviti, kaj tak projekt v naš prostor lahko prinaša in kaj »odnaša«.

Osnovni motiv za pridružitve k projektu je kontekst naše domače okoljske in bivanjske kulture, ki je zaznamovan z nizko stopnjo zavedanja o prostorskih vprašanjih, nizkim nivojem znanja o sodobnem urbanizmu in vprašanjih sodobnega urejanja prostora, čedalje večjo izoliranostjo mlajših generacij arhitektov in urbanistov od področja odločanja o prostoru in zidave, ki po pravilu postaja poligon kapitalske in politične premoči.

Drug motiv je zavedanje, da v sodobnem trenutku ni dovolj, če smo kot stroka zgolj pasivno prisotni na evropskem teritoriju, pač pa na tem teritoriju obstajamo šele, ko se aktivno vklju-

čimo v njegove procese. Preprosto rečeno, ali smo polnopravno udeleženi v aktivnosti stroke na evropski ravni, ali pa nas na evropskem zemljevidu preprosto ni.

EUROPAN SLOVENIJA je zato predvsem organizacija, ki začenja proces dialoga v in o prostoru, najprej skozi izbiro lokacije, pomoči pri določanju programa na lokaciji ter pripravi strokovnega gradiva za natečaj. V drugi fazi je organizacija zadolžena za dosledno izpeljavo natečaja, vključno s sestavo kompetentne žirije, ter v tretji fazi medijsko predstavitev in promocijo zmagovalnih projektov. Sledi faza vodenja procesa implementacije, ki zagotavlja strokovno podporo ter svetovalno pomoč mestom, zmagovalcem in vsem ostalim, vključenim v proces izvedbe ali izdelave študij, ki sledijo iz zamisli, izraženih v njihovih projektih.

Zaradi fleksibilne in odprte organizacijske strukture, upravljanja z znanjem in načina delovanja predstavlja EUROPAN SLOVENIJA posebno priložnost tako za naročnike, za sodelujoče mlade arhitekte, kot tudi za urbanistično in arhitekturno stroko v Sloveniji.

Za naročnike, ki so bodisi mesta, mestni javni stanovanjski skladi, republiški stanovanjski sklad in zasebni investitorji, projekt pomeni priložnost, da za ceno republiškega natečaja lahko sodelujejo v okviru že uveljavljenega mednarodnega natečaja. To pomeni pridobitev številčnejših kvalitetnih predlogov, ki na natečaj prispejo na podlagi zelo raznolikih strokovnih in kulturnih izkušenj sodelujočih. Recimo pri prvem natečaju v Izoli je prispelo kar 50 projektov. Slovenskega natečaja s tako visokim številom udeležencev še ni bilo. Svoje očitne pozitivne posledice ima lahko vključevanje v mrežo evropskih mest, izmenjavo znanja in izkušenj z drugimi naročniki in mestnimi partnerji.

Realizirani projekti posledično vzpostavljajo vzorčne primere preko katerih lahko mesta promovirajo višjo kvaliteto grajenega prostora, od javnih urbanih prostorov do zasebnih stanovanjskih ter razmerja med njimi.

Mladim arhitektom do 40. leta starosti sodelovanje pri projektu omogoča možnost realizacije urbanistične ali arhitekturne zamisli in strokovne uveljavitve v zgodnjem obdobju strokovnega razvoja na celotnem evropskem teritoriju, ter promocijo v strokovnih publikacijah, na strokovnih srečanjih, razstavah in delavnicah. S sodelovanjem na EUROPANU so se mednarodno uveljavili arhitekti, kot so na primer Winy Maas (MVRDV), Riegler in Riewe, Reinier De Graaf (AMO/OMA), ter Hrvoje in Helena Njirić.

Za urbanistično in arhitekturno stroko je sodelovanje pri projektu EUROPAN zanimivo, ker je v enotnem evropskem prostoru projekt kontinuirano prisoten že poldrugo desetletje ter oblikuje evropski diskurz o mestu in mestogradnji. Ker gre za interdisciplinarno in mednarodno združenje je EUROPAN presegel nacionalne meje in pregovorno individualnost in izoliranost posamičnih strok ter predstavlja vseevropsko povezovalno gibanje različnih strok v operativno realnost gradnje mest skozi tematiko stanovanja, bivanja in so-bivanja v sodobnem evropskem mestu.

Odgovor na v uvodu zastavljeno vprašanje »ali bodo slovenski arhitekti zaradi sodelovanja tujcev na natečaju imeli manj dela« je po vsem naštetem jasen. Slovenski arhitekti in urbanisti bomo, če se bomo znali vključiti v mrežo evropskih mest ter izmenjav znanja, idej in ljudi med njimi, imeli več dela. Ni pa nujno, da bo enake narave, kot smo ga navajeni in tudi ni nujno, da bo na geografskem ozemlju Slovenije. Lahko da bo kjerkoli na teritoriju Evrope, ki bo s pridružitvijo postala tudi del našega profesionalnega okolja.

Natečaj Europan 7 v Sloveniji

Skupaj z mesti Izola in Maribor je EUROPLAN SLOVENIJA v januarju leta 2003 razpisal urbanistično arhitekturni natečaj EUROPLAN 7 Predmestni izziv; urbana intenziteta, stanovanjska raznolikost. Dvig gradiva, prijave in vprašanja natečajnikov so potekala preko interneta. Ob začetku natečaja v mesecu februarju sta bili slovenski lokaciji predstavljeni na promocijskem dogodku v Cordobi, kjer se je zbralo preko 3000 arhitektov. Natečajniki so imeli organiziran ogled lokacij in stalno delujoč forum na internetnih straneh. Na natečaj se je prijavilo 97 skupin, oddanih je bilo 65 projektov in sicer 50 za Izolo in 15 za Maribor. Mednarodna žirija je prvič zasedala v mesecu septembru in izbrala 12 projektov za drugi krog žiriranja. V oktobru so bili vsi v prvem krogu izbrani projekti predstavljeni znanstvenemu odboru in Gradcu, ki je podal prvo analizo o projektih. Drugi krog žiriranja je bil v decembru, ko je mednarodna žirija razglasila zmagovalne projekte.

Mednarodna žirija EUROPLAN SLOVENIJA v sestavi:

- Marco Venturi, arhitekt, Benetke – predsednik komisije,
- Kees Christiaanse, urbanist, Rotterdam,
- Juan Herreros, arhitekt, Madrid,
- dr. Ilka Čerpes, urbanistka, Ljubljana,
- mag. Tomaž Kancler, arhitekt, Maribor,
- Uroš Lobnik, arhitekturni kritik, Maribor,
- Zvonka Radojević, režiserka, Izola,
- Aleksander Bizjak, urbanist, Izola in
- Boris Zuliani, arhitekt, Izola.

Izola

Izola je za natečaj ponudila lokacijo Livade – zahod ki so jo morali natečajniki obravnavati kot območje primerno za realističen, vendar inovativen razvoj tako za stanovanjsko (250 stanovanj) kot univerzitetno rabo s poudarkom na odprtih javnih površinah. Cilj natečaja je bil pridobiti rešitve, ki bodo uspele spodbuditi urbano bivanje z uporabo raznolikih stavbnih tipologij, s poudarkom na mediteranskem načinu bivanja.

Prva nagrada: Projekt KA211 – Mediteranski način bivanja,

Avtorica: Mojca Gužič Trplan s sodelavko Ano Cankar (Ljubljana, Slovenija)

Zmagovalni projekt odlikuje spretna umestitev elementov na lokacijo, katere orientacija glede na smeri neba in topologija sta zelo specifični. Projekt je zasnovan kot adaptiven sistem, sestavljen iz dveh podsistemov. Medtem, ko je stanovanjski podsistem zasnovan kot drobnorzna struktura, prilagodljiva tako po programu kot tudi merilu, je univerzitetni del bolj tog in določujoč pa vendar interno in predvsem na robovih dovolj odprt, da dopušča široke možnosti interpretacij.

Na urbanem nivoju projekt odlikujejo kvaliteta vmesnih pojavnih prostorov, programska fleksibilnost, ter preprosta tipološka in konstrukcijska zasnova kot gradnika prostorske in tipološke fleksibilnosti.

Odkup Projekt ST503 – Virus

Avtorji Isabel Fernández García, Valentina Patrono, Plácido González Martínez, José Luis Sainz-Pardo, Miguel Angel Chaves Gentil s sodelavcem Trinidad Moreno (Basel, Švica, Sevilla, Španija)

Projekt, ki mu je žirija podelila odkup se radikalno razlikuje od obeh nagrajenih projektov. Predlog temelji na novi tipologiji urbane krajine, ki je strukturirana kot grozd stavbnih otokov razporejenih v krajini. Amorfen krajinski prostor med njimi služi kot povezovalni urbani prostor. Značilnost predloga je nizek odstotek pozidane površine kljub temu pa relativno visok faktor izkoristka zemljišča. Projekt je zanimiv tudi s stališča strategije zidave po etapah, torej obvladovanja projekta skozi čas ter kompleksnega programskega razmerja med programi turizma, stanovanja in univerze.

Častno priznanje Projekt IZ974 – Soba z dvema pogledoma

Avtorji Martina Tabò, Michele Bonino, Federica Patti, Subhash Mukerjee s sodelavkama Ileana Marchisio, Amanda Pluviano (Torino, Italija)

Prav tako kot prvo nagrajeni projekt je tudi projekt s častnim priznanjem zasnovan kot adaptiven sistem, le da je po mnenju žirije manj uspešen predvsem v segmentu artikulacije javnega programa. Projekt daleč izstopa predvsem po izjemno občutljivo zasnovani stanovanjski enoti, ki z izjemnim občutkom in natančnostjo interpretira vsako topografsko in klimatsko danost lokacije: višinska modulacija hišnega parterja, klimatsko pogojena orientacija zasebnih vrtov proti jugu ter razgledni del v nadstropju orientiran proti severu proti morju.

Maribor

Maribor je za natečajno območje določil lokacijo na Studencih ob nastajajoči mestni obvoznici v bližini rekreacijskih območij Pekarske gorce ter Pohorja in relativno blizu mestnemu središču. Pomembna je odprtost proti jugu, kjer se odpira pogled na gričevnato območje Pohorja. Privlačni so kontrasti med novim dinamičnim prostorom mestne obvoznice in umirjeno stanovanjsko sosesko. Na severni strani meji na območje enodružinske zazidave, na južni pa na območje z bodočim nakupovalnim in cerkvenim središčem. Zahtevan je program ca. 250 neprofitnih najemnih stanovanj za mlade družine vseh oblik, z vsemi potrebnimi socialnimi prostori, programi in lokalnimi servisi. Dolgoročno naj bi območje postalo uravnotežena urbana četrt s prevladujočim stanovanjskim programom, jasno hierarhijo odprtih javnih prostorov in pripadajočimi lokalnimi ter javnimi programi.

Prva nagrada: Projekt MB946 - Predmestno otočje

Avtorji: James Njoo, H  l  ne Deplante, Massimo Marinelli, Carlo Enzo Frugiuele s sodelavcem Timothy Han (Pariz, Francija).

Projekt odlikuje jasen, racionalen in pragmatichen pristop k zahtevanemu programu in dani lokaciji. Kot tak predstavlja enega izmed moznih modelov razvijanja mestnega roba ali obroboja. Projekt interpretira mestni rob ali obrobje kot nov atraktor, kot novim lokus hiperurbanosti. Stavbni otok, ki ga avtorji predlagajo, deluje kot samostojen, a-kontekstualen urbani segment. visoke gostote zazidave z visokim faktorjem izkoristka, hibridnimi tipologijami in raznovrstnimi programi od javnih, servisnih, komercialnih do stanovanjskega.

Projekt odlikuje raznovrstnost urbanih prostorov in stanovanjskih tipologij sledeci raznovrstnosti sodobnih življenjskih slogov. Predlagane stanovanjske tipologije razvrstijo od lastniških urbanih vil v vrsti na nivoju parterja, preko enot, predvidenih za delo na domu, najemniških enot do tipološko raznovrstnih stanovanj v stolpiicah.

Odkup, projekt BT111 - »Šivanje«

Avtorji N  stor Montenegro, Ignacio Borrego G  mez-Pallete and Lina Toro (Madrid, Španija)

Projekt je radikalno razlicen od prvonagrajenega, saj temelji na metaforicni interpretaciji mestnega roba kot postopnega prehoda od goste, mestne zidave proti redkejši zidavi ki se zaključi v praznem prostoru krajine. Projekt izstopa po inovativni stanovanjski tipologiji, saj ponuja fleksibilne stanovanjske enote, ki z lastnim vhodom in vrtom ponujajo vse kvalitete individualne hiše kljub relativno gosti kolektivni zidavi.

Organizacijska struktura European Slovenija

Vodenje projekta: Tadej Glažar, Blaž Križnik in Marko Studen.

Člani nacionalnega odbora: Jože Novak, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Edvard Oven, Stanovanjski sklad RS, Breda Pečan, županja mesta Izola, Viktor Pust, Inženirska zbornica, Boris Sovič, župan mesta Maribor, Aleš Vodopivec, Fakulteta za arhitekturo, Univerza v Ljubljani.

Člani nacionalnega sekretariata: Tadej Glažar, European Slovenija, Blaž Križnik, European Slovenija, Marko Studen, European Slovenija, Jana Purger-Gojanovič, občina Izola, Barbara Starič, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Simon Tekavec, občina Maribor, Jani Vogelnik, Stanovanjski sklad RS.

Več informacij: www.european.stanovanjskisklad-rs.si ali www.european-europe.si

Dr. Vojko Kilar, univ. dipl. inž. grad.
Inženirska zbornica Slovenije

Trendi razvoja in projektiranja sodobnih konstrukcij stavb

Development and project planning trends in the modern construction of buildings

Povzetek

Članek povzema nekatere glavne trende razvoja in projektiranja sodobnih konstrukcij stavb. V prvem delu je prikazana groba delitev vseh obstoječih stavb v Sloveniji glede na namen uporabe. V nadaljevanju je podrobneje prikazana uporaba materialov nosilnih konstrukcij v obstoječih stanovanjskih stavbah, pri čemer je kot razpoložljivi vir podatkov upoštevan Popis prebivalcev, gospodinjstev in stanovanj s strani Statističnega urada Republike Slovenije v letu 2002. Trend uporabe materialov nosilnih konstrukcije je razviden iz primerjave med stavbami grajenimi v zadnjih nekaj letih (po letu 2000) in stavbami grajenimi pred tem. Izrazito je opazno povečanje uporabe betonskih in lesenih konstrukcij. V nadaljevanju je obravnavana starost stavb in iz nje izhajajoča potreba po prenovi, ki se kaže kot ena od obsežnejših nalog, ki so pred nami v naslednjih letih. Ugotovitve, ki so zbrane za stanovanjske stavbe, lahko posplošimo tudi na nosilne konstrukcije nestanovanjskih stavb, kot so npr. poslovne, industrijske in druge stavbe. V nadaljevanju so navedeni nekateri pozitivni in negativni splošni trendi gradnje in projektiranja stavb. Poseben razdelek, s poudarkom na komunikaciji in sodelovanju med arhitektom-projektantom in gradbenikom konstrukterjem, kritično obravnava trende sodobnega projektiranja stavb in sodelovanja med strokami. V zaključnem delu so podane vizije možnih izboljšav sodelovanja, ki jih načeloma predstavlja trenutno le deloma izvedena izdelava povzetkov in razlag glavnih členov gradbenih predpisov Eurocode za potrebe arhitektov.

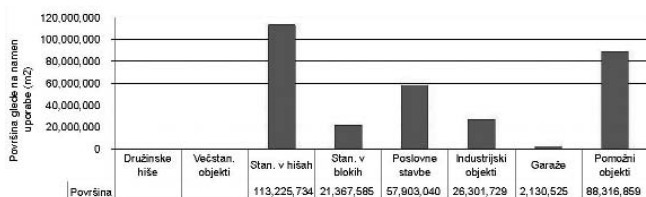
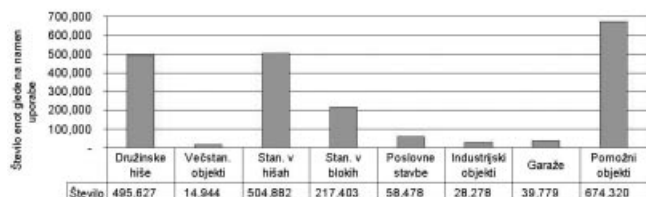
Abstract

The paper summarizes various development and project planning trends in the modern construction of buildings. The first part presents a rough division of the existing buildings in Slovenia with respect to purpose of use. This is followed by a more detailed presentation of the use of materials in load-bearing construction in existing residential buildings, in which the 2002 Directory of Residents, Businesses and Residences by the Statistical Office of the Republic of Slovenia is used as a source of available data. The trend of materials use in load-bearing construction is evident from the comparison between buildings built in the last few years (after 2000) and buildings built before then. There is a marked increase in the use of concrete and wood construction. This is followed by a discussion of the age of buildings and from this the increasing need for renovation, which is going to be one of the more extensive tasks we shall face in the coming years. The findings collected on residential buildings can also be extrapolated to load-bearing construction in non-residential

buildings, such as commercial, industrial and other buildings. This is followed by a presentation of various positive and negative general trends in building construction and planning. A special section, with an emphasis on communication and cooperation between architects and planners on one hand and building contractors on the other, deals critically with modern trends in building planning and cooperation between the professions. In the conclusion, visions of possible improvements in cooperation are presented, which in principle currently include only the partial performance of the preparation of abstracts and explanations of the main articles of the Eurocode construction regulations for architects.

1. Trendi uporabe različnih materialov obstoječih nosilnih konstrukcij stavb v Sloveniji

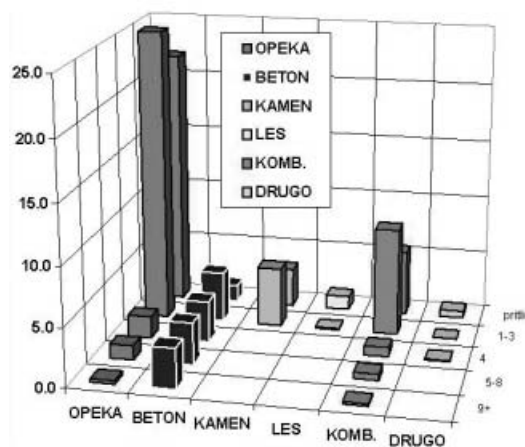
Glede na namen uporabe lahko stavbe ločimo na stanovanjske, industrijske, poslovne, trgovske, športne, kulturne, mešane in druge tipe stavb. Celotna tlorisna površina vseh stavb v Sloveniji, določena s pomočjo fotogrametrije (površina samo obrisov stavb gledano iz zraka), znaša približno 168 mio m² (Geodetska uprava RS, 2000). Geodetska uprava nadalje razpolaga s podatki iz centralne baze katastra stavb, ki vsebuje podatke o številu stavb (skupaj 1.23 mio enot + 1.54 mio delnih enot) in kvadraturah (skupaj 310 mio m²) po nekaterih tipih (namenu) uporabe (slika 1).



Slika 1:
Število in površine stavb (m²) v Sloveniji za nekatere tipe uporabe
(Vir: Geodetska uprava RS, centralna baza katastra stavb, izpis dne 7.4.2004).

Ti podatki so prevzeti iz različnih evidenc in imajo status začasnega zajema podatkov o stavbah v skladu z 99. členom Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot. Preveritev podatkov bo predmet nadaljnjih postopkov. V bazi so zaradi tega možne napake, zato so to le informativni podatki. Največji delež stavb predstavljajo stanovanjske stavbe (43% vseh stavb). Najnovejšo statistiko stanja na tem področju predstavljajo rezultati Popisa prebivalcev, gospodinjstev in stanovanj zbranih s strani Statističnega urada Republike Slovenije v letu 2002 [popis, 2002]. Popis je vseboval tudi (žal le) nekatere podatke o stavbah v katerih se posamezna stanovanja nahajajo. V popisu je zajeta stanovanjska površina v različnih tipih stanovanjskih stavb. Stavbe so razdeljene po posameznih regionalnih območjih pa tudi na mestna (48.4%) in nemestna (51.6%) območja. Na razpolago so podatki kot so leto izgradnje, število etaž, uporabljeni material nosilne konstrukcije, leto zadnje prenove stanovanja, namen uporabe in število stanovanj v stavbi. Glede na material nosilne konstrukcije popis konstrukcije deli na opečne konstrukcije (z ali brez AB vezi), betonske konstrukcije (armirano betonske konstrukcije, konstrukcije iz betonskih zidakov, montažne betonske konstrukcije ipd.), kombinirane konstrukcije (npr. opečne konstrukcije s kamnitimi pritličnimi etažami, armirano betonski okvirji z opečnimi polnili, konstrukcije kot kombinacija jekla in betona ipd.), kamnite, lesene konstrukcije in druge konstrukcije (jeklene konstrukcije kot samostojna postavka v popisu ne nastopajo). Z ustreznim križanjem podatkov lahko dobimo podatke o materialu nosilne konstrukcije v odvisnosti od števila etaž in leta izgradnje. Delitev stanovanjske površine v m² (izražene kot % celotne kvadrate stanovanjskega fonda) je za celotno Slovenijo prikazana na sliki 2. Vidimo lahko, da je več kot polovica stanovanjskih stavb (57%) zgrajenih iz opeke. Sledijo betonske in mešane konstrukcije (oboje cca. 16%), ostali materiali so zastopani v manjši meri. Kot prikaz trenda uporabe materialov v zadnjih letih lahko služi podobna odstotkovna delitev stanovanjskih površin za stavbe zgrajene po letu 2000 (izbrali smo samo mestna območja), ki je prikazana na sliki 3.

Po zakonu o varovanju podatkov so nizke vrednosti zakrite, tako da vsota posameznih postavk ne da polnih 100%. Vidimo lahko, da je izrazito povečana uporaba betonskih konstrukcij (+60%) in (morda presenetljivo) lesenih konstrukcij (+35%). Uporaba po definiciji kombinira-



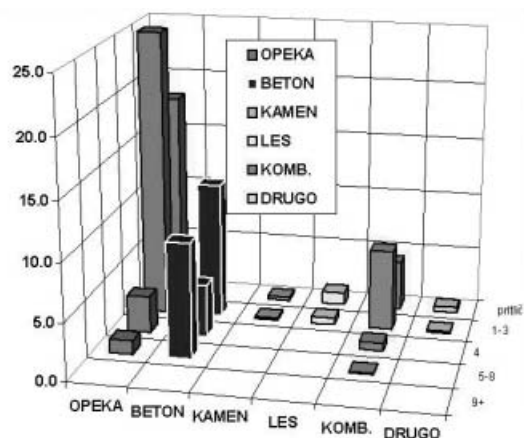
| | Opeka | Beton | Kamen | Les | Komb. | Drugo |
|----------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| pritična | 21.9% | 1.5% | 3.3% | 1.2% | 5.6% | 0.6% |
| 1-3 | 31.7% | 4.3% | 5.1% | 0.1% | 9.2% | 0.0% |
| 4 | 1.8% | 3.6% | / | / | 0.8% | 0.1% |
| 5-8 | 1.2% | 3.6% | / | / | 0.5% | / |
| 9 in več | 0.3% | 3.5% | / | / | 0.2% | / |
| Skupaj | 56.9% | 16.5% | 8.4% | 1.3% | 16.3% | 0.7% |

Slika 2:

Površina celotnega obstoječega stanovanjskega fonda Slovenije (v %) glede na material nosilne konstrukcije in število etaž (skupaj 58.031.197 m²).

nih konstrukcij je manjša (-25%). Uporaba opečnih konstrukcij ostaja praktično nespremenjena (-5%). Kamen se kot material nosilne konstrukcije grajene po letu 2000 pojavlja le izjemoma. Delitev stavb po materialih, letih izgradnje in številu etaž je podrobneje obravnavana v (Zupancič et al, 2003 in Kilar, 2004).

Podobne trende je mogoče pričakovati tudi pri ostalih nestanovanjskih tipih stavb. Pri tem velja poudariti, da na primer pri industrijskih, skladiščnih, trgovskih in podobnih tipih stavb še izraziteje prevladuje cenovni vidik; takšne stavbe so najpogosteje grajene v skladu s cenovno minimalnimi vložki, kot so na primer AB montažne hale ali hitromontažne jeklene hale.



| | Opeka | Beton | Kamen | Les | Komb. | Drugo |
|----------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| pritična | 18.1% | / | 0.3% | 1.1% | 4.3% | 0.5% |
| 1-3 | 31.5% | 11.9% | 0.2% | 0.6% | 7.0% | 0.2% |
| 4 | 3.2% | 4.6% | / | / | 0.7% | / |
| 5-8 | 1.2% | 10.0% | / | / | 0.1% | / |
| 9 in več | / | / | / | / | / | / |
| Skupaj | 54.0% | 26.5% | 0.5% | 1.7% | 12.1% | 0.7% |

Slika 3:

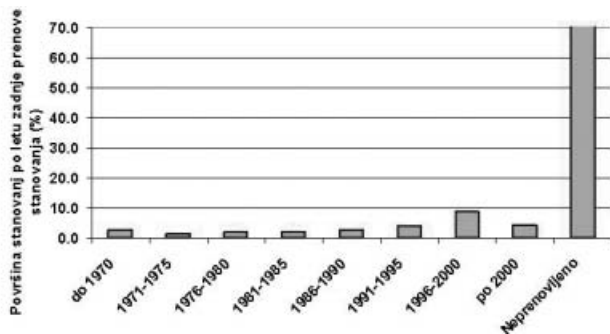
Površina stanovanjskega fonda Slovenije za mestna območja (v %) zgrajenega po letu 2000* glede na material nosilne konstrukcije in število etaž (skupaj 428.410 m²).

* Od 2000 do izvedbe popisa + takrat nedokončane

2. Starost in prenova obstoječih nosilnih konstrukcij stavb v Sloveniji

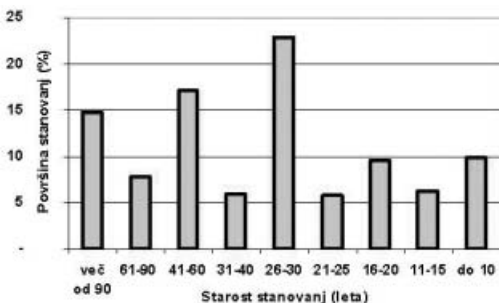
Slika 4 prikazuje površino stanovanj glede na leto zadnje prenove. Pomembna ugotovitev je, da je bilo do leta 1970 prenovljenih le 2.3% površin stanovanj in da kar 71.7% površin stanovanj sploh ni bilo nikdar prenovljenih. Opazno je povečanje prenove po letu 1995. Slika 5 prikazuje starost stanovanjskega fonda Slovenije. Razvidno je, da je slaba polovica stavb (cca. 45%) starejših od 30 let. Iz podatkov o starosti objektov je mogoče oceniti tudi splošne potrebe po prenovi in vzdrževanju nosilnih in nenosilnih delov stavb (npr. fasad, tlakov, ostrešij, streh, stopov, oken ipd.). Iz navedenih podatkov in diagramov na slikah 4 in 5, je mogoče zaključiti, da je prav prenova obstoječega stavbnega fonda ena od glavnih in ključnih nalog, ki

je pred nami v naslednjih letih. Verjetno je, da bo v bližnji bodočnosti prenova že izgrajenih stavb po obsegu in stroških precej pomembnejša od vlaganj v novogradnje.



Slika 4:

Prenova stanovanjskega fonda (skupaj 58.031.197 m²).



Slika 5:

Starost stanovanjskega fonda (skupaj 58.031.197 m²).

3. Splošni trendi razvoja in projektiranja stavb

Nekateri pozitivni trendi:

Prisotnost tehnologije in vpeljava znanstvenih dosežkov preko mnogih tehničnih področij, ki so del arhitekture in njenega izraza, postopoma definira in spreminja arhitekturo današnjega časa ter obenem neodloljivo napoveduje nove smernice za njen razvoj.

- Opazno je prizadevanje projektantov za prepoznavnimi in unikatnimi rešitvami, ki skušajo slediti umetniški svobodi, osebni ambicioznosti in trenutni modi. Takšne stavbe stremijo

po čim večjem učinku tako v prostoru kot tudi na širšo javnost in samega uporabnika (arhitektura učinka). Takšen projektantski trend je pričakovati tudi v okviru EU, kjer bo konkurenca (tudi tujih arhitektov) še izrazitejša (Slak, 2004).

- Trend funkcionalne zasnove stavb je usmerjen k fleksibilnim stavbam, ki jih je mogoče enostavno prilagoditi spreminjajočim potrebam uporabnika v obdobju življenjske dobe objekta. Posledično prihaja do težnje, da bi bila konstrukcija neodvisna od tlorisne zasnove, in da nanjo čim manj vpliva.
- Konstrukcije stavb so 3D prostorske konstrukcije s kompleksnim večsmernim raznosom obtežbe; sestavljanje konstrukcije iz posameznih ravninskih sistemov je večinoma stvar preteklosti.
- Konstrukcije so pogosto mešanica več materialov, pri čemer se poskuša maksimalno izkoristiti specifične lastnosti najpogostejše uporabljenih materialov, kot so: armirani beton, jeklo, opeka, les in steklo; tako za izboljšanje konstrukcijskih lastnosti, kot za doseganje zelenih arhitekturnih učinkov.
- Povečuje se uporaba tehnološko izboljšanih materialov, kot je na primer lepjen les, visokovredno jeklo in »inox« jeklo, prednapeti in mikroarmirani beton, beton ojačan s karbon-skimi trakovi, steklo izboljšanih trdnostnih lastnosti ipd.
- Zaznavne so tendence po uporabi novih materialov, kot so: aluminij, plastika s steklenimi vlakni, ojačilne lamele, kevlar ipd.
- Povečanje uporabe montaže pri vseh vrstah materialov, tako na področju individualne gradnje, kot pri gradnji večetažnih stavb. Čedalje pogostejša je ponudba celostnih rešitev za posamezne materiale (npr. hitromontažnih večetažnih AB ali jeklenih hal in stavb), ki vključujejo vse faze: od idejne rešitve, prek projektov, do proizvodnje in montaže. Nova dimenzija sicer unikatnih montažnih sistemov je njihova prilagodljivost individualnemu projektu in željam investitorja.
- Povečanje uporabe CAD in drugih orodij informacijske tehnologije za projektiranje, analizo, menedžment, nadzor in komunikacijo.
- Sprejet je bil nov zakon o graditvi objektov, ki načeloma poenostavlja postopke, ki so potrebni za začetek gradnje.

Nekateri negativni trendi:

- Zaradi zahtev rentabilnosti naložb se roki za izvedbo projektov in samo gradnjo močno krčijo. Zato so projekti pogosto nekvalitetni, površni ali nepopolni. Hitra gradnja se odraža v nekvalitetno izdelanih objektih in nedorečenih detajlih, posledice nekvalitetne gradnje pa bodo morda vidne šele ob nepredvidenih dogodkih (npr. potres) ali pa šele čez vrsto let (garancija za konstrukcijo je običajno 10 let!).
- Nadzor s strani projektanta je pogosto nekvaliteten ali fiktiven, oziromna prepuščen naročniku samemu ali izvajalcu.

- Mnogi konstrukcijski in drugi detajli, ki bi morali biti del projekta za izvedbo, se brez nadzora prepuščajo končnemu izvajalcu. Mnogi projekti za izvedbo so pripravljene brez poznavanja končnega izvajalca in kot taki mnogokrat niso realno izvedljivi. PZI ni zakonsko obvezen in velikokrat ni izveden. Gradnja po PGD-ju pa je brez definiranih detajlov samo približna.
- Zaradi kompleksnosti novih rešitev in materialov, s katerimi je preplavljeno tržišče, je v splošnem zaznani odstotkovno čedalje manjše poznavanje širšega strokovnega področja, tehnoloških rešitev in materialov, ki jih obvladuje, pozna in uporablja povprečen inženir.
- Specializacija področij in kratki roki zahtevajo vključitev večjega števila strokovnjakov (ali projektnih skupin) k enemu projektu, kar otežuje komunikacijo, povečuje organizacijo in možnosti za neusklajenosti in napake.
- Ne glede na nekatera opozorila strokovne javnosti se posveča premalo pozornosti trajnosti stavb.
- Ekološka osveščenost stroke in javnosti je kljub nekaterim premikom še vedno premalo prisotna.
- Novi zakon o graditvi objektov sicer poenostavlja postopke za pridobitev vseh potrebnih dovoljenj za gradnjo, vendar pa bo pridobivanje potrebnih soglasij ostalo enaka velika ovira za investitorje, vse dokler ne bodo izdelani prostorsko ureditveni pogoji in urbanistični načrti (strokovno izdelana vizija prostora).
- V mestnih območjih je močno zaznavna nesposobnost zagotavljanja zadostnih površin za gradnjo in nefleksibilnost pri zagotavljanju potrebne infrastrukture. Pogosto prikrita špekulativnost z zemljišči predstavlja dodatno oviro že tako precenjeni gradnji.
- V mestnih območjih se kaže trend izrinjanja dejavnosti v »nakupovalne centre« na obrobju mesta, kar povzroča odmiranje obstoječih kapacitet v mestnih jedrih in spodbuja uporabo osebnih prevoznih sredstev.
- Ne glede na nagel napredek orodij informacijske tehnologije in orodij za komunikacijo, pri realizacijah projektov še vedno lahko opazimo pomankljivo sodelovanje med arhitekti in strokovnjaki drugih tehničnih strok, predvsem gradbene stroke. Temu problemu se nekoliko podrobneje posveča naslednje poglavje.

4. Trendi projektiranja sodobnih konstrukcij – sodelovanje med arhitekti in konstrukterji

Pri gradnji objektov se pogosto premalo poudarja nujnost sodelovanja vseh udeležencev v procesu načrtovanja in gradnje objekta. Današnje stanje sodelovanja, ko je vse prepogosto izbira konstrukcije prepuščena predvsem arhitektu, dokaz njene varnosti pa predvsem gradbeniku, je zastarela in neučinkovita. Vedno bolj kompleksne in zahtevne arhitekturne stvaritve, ki jim bomo očitno pričala tudi v prihodnje, zahtevajo bolj dinamično interdisciplinarno sodelo-

vanje med strokami. Najustreznejše oziroma nujno je, da se to sodelovanje začne že v fazi zasnove konstrukcije, še posebej pri obravnavi zahtevnejših konstrukcij stavb. Neupoštevanje nujnosti dobrega sodelovanja in odnosa med konstrukterjem in arhitektom je najpogostejši vzrok konfliktov in nerazumevanja s strani obeh strok. Za uspešno sodelovanje je potrebno, da konstrukter razume in pozna kompleksnost arhitektovega inženirskega dela in umetniškega poslanstva pri ustvarjanju prostora, arhitekt pa bi moral obvladati in razumeti osnove konstruiranja in bistvena pravila gradbene stroke. Stanje sodelovanja morda nekoliko »karikirano« prikazuje tabela 1.

Iz navedenega sledi, da je potrebno predvsem:

1. Vključiti statika konstruktorja v projekt v čim zgodnejši fazi priprave projekta, še posebej pri projektiranju zahtevnejših konstrukcij;
2. Spodbujati sodelovanje med arhitektom in statikom v vseh fazah projekta, nove možnosti na tem področju nudijo sodobna orodja informacijske tehnologije za sodelovanje na daljavo (Fischinger et al, 2001);
3. Razširiti zanje in poglobiti razumevanje arhitektov projektantov s področja konstrukcij in
4. Pripraviti za uporabo arhitektov prilagojen izveček gradbenih predpisov.

Prav z zadnjo točko se v zadnjih 2 letih ukvarjamo v okviru raziskovalnega dela na Fakulteti za arhitekturo. Podrobnosti so opisane v naslednjem poglavju.

5. Izveček gradbenih predpisov za potrebe uporabe v arhitekturi

Poenotenje standardov in predpisov, ki so bili do zdaj različni od države do države, je od nedavna pripravljeno v obliki skupnih evropskih predpisov Eurocode. Prevodi večih delov Eurocode so že pripravljene in na voljo v uporabo kot priporočilo, v naslednjih letih pa bodo postali zakon. V njih so zbrana številna določila, predpisi in pravila, ki jih morata gradbenik-konstrukter, seveda pa tudi arhitekt-projektant, upoštevati pri zasnovi stavbe. Neupoštevanje ali neupoštevanje določil tehničnih strok pri zasnovi objekta (npr. neustrezna izbira debelin zidov, neustrezna izbira konstrukcijskega sistema, neustreznih izolacij, neupoštevanje zahtev gradbene fizike, toplotne prevodnosti ipd.) vodi do nekonkurenčnih projektov in posledično slabih stavb. Pri tem pa ne gre le za poznavanje predpisov, temveč tudi za njihovo pravilno tolmačenje in vključevanje zahtev predpisov tehničnih strok v samo idejno zasnovo v arhitekturi. Sedanje stanje tehničnih predpisov to pogosto onemogoča, saj so gradbeni predpisi Eurocode prilagojeni inženirskim potrebam in zahtevajo predhodne analize, ki v fazi idejne zasnove objekta ter iskanju rešitev in kompromisov z investitorjem niso niti izvedljive niti smiselne.

Tabela 1:
Sodelovanje med arhitektom-projektanom in gradbenikom-konstrukterjem

| Stopnja sodelovanja | Opis | Posledice |
|-----------------------------|--|--|
| Ni sodelovanja --- | Najpogostejša in najbolj priljubljena »oblika sodelovanja«, vsaka stroka dela sama zase in vsaka odda svoj del projekta. | Takšen način dela je do neke mere mogoč le pri enostavnih projektih manjših stavb (npr. pogosto pri individualnih hišah). Posledica so nekvalitetni in neusklajeni projekti, napake se rešuje »ad hoc« med samo gradnjo, krivdo za njih pa stroki valita druga na drugo. Tako zgrajeni objekti nikoli v celoti ne ustrezajo načrtom arhitekture (in zamislim arhitekta), niti gradbenim načrtom. Pri večjih projektih takšen način dela nujno vodi v katastrofo. |
| Korekcije --* | Nasprotujoče si zahteve posameznih strok se pokažejo, ko je projekt praktično že izdelan in ko je vsako popraviljanje problematično. Faza usklajevanja je še posebej neprijetna za arhitekta, ki so običajno razpeti med prezgodnjimi obljubami investitorju in zahtevami konstrukterja. | Usklajevanje projektov pogosto vodi v številna nasprotovanja in konflikte med strokami. Rešitve, ki jih izsilil ena ali druga stvar praviloma niso najbolše. |
| Pogojno sodelovanje - ** | Sodelovanje poteka od samega začetka projekta, vendar pa ena ali druga stroka vztraja pri svojih zamislih in pričakuje polno prilagajanje s strani druge stroke. Do tovrstnih težav najpogosteje pride pri konstrukterjih, ki nečejo ali ne razumejo kompleksnosti arhitektovega inženirskega dela in umetniškega poslanstva pri ustvarjanju prostora ter pri arhitektih brez občutka in razumevanja za konstrukcijo in za veliko odgovornost, ki jo konstrukter nosi (na njem je namreč polna odgovornost za stabilnost in varnost konstrukcije). | Vsiljevanje konstrukcijski vprašljivih rešitev s strani arhitektov vodi do konstrukcij z napakami. Tako na primer noben statik ne more zagotoviti, da se bo slabo zasnovana konstrukcija dobro obnašala med močnimi potresi. Vsiljevanje togih in predimenzioniranih rešitev s strani konstrukterjev vodi v neracionalne in posledično nekonkurenčne projekte. |
| Dobro sodelovanje *** | Pomembno je, da se med strokami vzpostavi dinamično sodelovanje, ki je prilagojeno potrebam in zahtevnosti posameznega projekta. Bistveno je vključiti konstrukterja tudi v kreativni del projekta. | Kvalitetne in ekonomične konstrukcije. Timsko delo več strok danes (vsaj med mlajšimi kolegi) je že stalna praksa. Večja specializacija, tehnične zmožnosti in predvsem zahtevnejši, kompleksnejši projekti pa bodo verjetno takšno sodelovanje še poglobili. |

Iz tega razloga smo se odločili sestaviti povzetke vseh relevantnih gradbenih predpisov, ki bodo vsebovali in razlagali vse zahteve, priporočila in smernice predpisov, ki so važna za arhitekta projektanta in jih je potrebno upoštevati že pri idejni zasnovi stavbe. Zaradi obsežnosti vseh relevantnih predpisov smo se zaenkrat omejili na predpise za gradnjo na potresnih območjih (Eurocode 8). V letu 2001 je bil pripravljen prvi osnutek povzetka priporočil iz standarda Eurocode 8 za potresno varno gradnjo armirano betonskih konstrukcij (Slak in Kilar, 2001), ki je naletel na dober sprejem v praksi. V letu 2002 je bil izvleček razširjen še na opečne konstrukcije (Slak in Kilar, 2003; Kilar in Slak, 2002, 2003). Delo na razširitvi pripravljene povzetka na ostale materiale in druge predpise je še v teku (Slak, 2004).

Zaključki

V uvodnem delu članek najprej kratko povzema število enot in površine celotnega obstoječega stavbnega fonda Slovenije. Po podatkih iz katastra stavb je od skupne površine (310 mio m²), 43.4% stanovanjskih, 18.7% poslovnih, 8.5% industrijskih, 0.7% garaž in 28.5% pomožnih stavb. Na podlagi podrobnejših podatkov zbranih s Popisom prebivalcev, gospodinjstev in stanovanj, lahko stanovanjski fond še nadalje podrobneje razdelimo po materialu nosilne kon-

strukcije, letu izgradnje in številu etaž in ugotovimo trende razvoja. Pokazalo se je, da se povečuje uporaba betonskih (+60%) in lesenih konstrukcij (+35%) ter zmanjšuje uporaba kombiniranih konstrukcij (-25%). Uporaba opeke ostaja praktično nespremenjena (-5%). V nadaljevanju je pokazano, da je po podatkih popisa slaba polovica stavb starejših od 30 let, kar 72% stavb pa ni bilo nikdar prenovljenih. Iz tega lahko zaključimo, da je eden od bistvenih trendov razvoja na tem področju tudi prenova obstoječega stavbnega fonda.

V jedru članka so navedeni nekateri splošni pozitivni in negativni trendi razvoja in projektiranja stavb. Med pozitivni trendi je pomembna prisotnost tehnologije in vpeljava znanstvenih dosežkov (ki postopoma spreminja arhitekturo današnjega časa), uporaba prostorskih konstrukcij, različnih novih in izboljšanih materialov in povečanje montaže pri vseh vrstah materialov in gradenj. Med negativni trendi velja omeniti predvsem kratke roke za pripravo projektov in gradnjo, pomankljiv nadzor, odsotnost PZI, preveliko specializacijo skupin in nezmožnost zagotavljanja zadostnih površin za gradnjo. Med negativne trende smo uvrstili tudi kvaliteto sodelovanja med arhitekturno in drugimi strokami, ki je podrobneje obravnavana v zadnjem delu članka.

Ena od pomankljivosti, ki ovira dobro sodelovanje med arhitekturo in drugimi strokami, se nahaja v samih predpisih tehničnih strok, ki so prilagojeni izključno posamezni stroki sami. Iz tega razloga smo se odločili izdelati izvlečke predpisov, ki bodo vsebovali tisto znanje, ki ga mora imeti arhitekt projektant pri zasnovi konstrukcije o zahtevah tehničnih strok, in ki jih mora pravočasno vključiti v idejno zasnovano konstrukcije že v prvi (idejni) fazi projekta. V tem primeru lahko upamo, da bo število korekcij zaradi včasih nasprotnojučih si zahtev različnih strok manjše, nivo sodelovanja pa posledično boljši. Nekateri povzetki, tako na primer povzetki gradbenega predpisa Eurocode 8 za gradnjo betonskih in opečnih konstrukcij so že pripravljeni, ostali pa so še v fazi izdelave.

Viri

1. EUROPEAN STANDARD prEN 1998-1, Revised Final PT Draft (preStage 49), Draft May 2002, Eurocode 8. Design of structures for earthquake resistance, CEN, European Committee for Standardization.
2. Fischinger, Matej, Isaković, Tatjana, Kilar, Vojko, Slak, Tomaž, 2001: Sodelovanje študentov arhitekture in gradbeništva v okviru predmeta računalniško projektiranje konstrukcij, Gradbena informatika 2001, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo(FGG) – IKPIR, Ljubljana.
3. Geodetska uprava Republike Slovenije, 2004: Izpis iz centralne baze katastra stavb.
4. Kilar, Vojko, 2004: Ocena potresne ogroženosti stanovanjskih stavb v Sloveniji, Arhit. razisk. [Št.] 1, oddano v objavo.
5. Kilar, Vojko, Slak, Tomaž, 2002: Vpliv zasnove konstrukcije na potresno odpornost objektov = Effect of conceptual design on the earthquake-resistance of buildings. Ujma (Ljublj.), 2002, [Št.] 16, str. 264-273.
6. Kilar, Vojko, Slak, Tomaž, 2003: Zasnova armirano-betonskih in zidanih konstrukcij na potresnih območjih = The concept of reinforced concrete and masonry constructions in earthquake prone zones, Arhit. razisk. [Št.] 1, str. 86-87.
7. Slak, Tomaž, 2004. Vpliv zahtev potresnovarne gradnje na zasnovano konstrukcij v arhitekturi. Magistrska naloga v pripravi, Fakulteta za arhitekturo, Ljubljana.
8. Slak, Tomaž, Kilar, Vojko, 2001: Arhitekt projektant in zasnova potresno varnih konstrukcij po EC8. V: Saje, F., Lopatič, J., ur.: 23. Zborovanje gradbenih konstrukterjev Slovenije, Slovensko društvo gradbenih konstrukterjev, Bled.
9. Slak, Tomaž, Kilar, Vojko, 2003: Initial conceptual design of earthquake resistant r/c and masonry buildings according to Eurocode 8. V: LATINI, G. (ur.). Earthquake resistant engineering structures IV, (Advances in earthquake engineering, vol. 13). Southampton; Boston: WIT, str. 15-26.
10. Statistični urad republike Slovenije, 2003: Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj Slovenije 2002, Izpisi izbranih križanj podatkov dobljenih s popisom.
11. Zupančič Strojani, T., Kilar, V., Novljan, T., Lah, L., Hočevar, M., Cirman, A., Hari, J., 2003: Konkurenčnost Slovenije 2001-2006. Težišče 3, Prenova stanovanjskega fonda, ciljni raziskovalni program, končno poročilo. Ljubljana, Fakulteta za arhitekturo.

Roman Lebar, univ. dipl. inž. kem. tehnol.,
Inženirska zbornica Slovenije

Danilo Dolinar, dipl. inž. str., in dr. Goran Pipuš, univ. dipl. inž. kem. inž.
Hidroinženiring, d. o. o.

Uporaba sodobnih metod in konceptov pri načrtovanju in projektiranju inženirskih objektov

The use of modern methods and concepts in planning and constructing engineering structures

Povzetek

Kot ključna problematika snovanja inženirskih in objektov nasploh je predstavljena problematika upoštevanja trajnostnega razvoja in kako te naloge vključiti v vse pore inženirskih aktivnosti od razvoja, snovanja, projektiranja in kontrole ter proizvodnje.

V prispevku so predstavljeni tudi novi vidiki pri zasnovi čistilnih naprav, ki se uvrščajo med inženirske objekte. Pri zasnovi sodobnih modernih čistilnih naprav se projektant srečuje z vrsto zahtev, ki so včasih celo protislovne, vendar jih mora na učinkovit način vkomponirati v projekt. Prikazan je primer upoštevanja načel trajnostnega razvoja pri načrtovanju sodobne komunalne čistilne naprave z navedbo konkretnih ukrepov, ki omogočajo zmanjševanje emisij, porabe vode in energentov.

Abstract

The problem of taking sustainable development into consideration and how to include it in every part of engineering activity from development, design and project implementation to manufacturing and control is presented as one of the key problems in the design of engineering structures and structures in general.

The paper also presents new perspectives in the design of treatment plants, which rank among engineering structures. In designing modern treatment plants, the project designer is faced with a series of requirements which are sometimes even contradictory, but which have to be incorporated into the project in an efficient manner. An example is given of the consideration of the principle of sustainable development in the designing of a modern communal wastewater treatment plant through the performance of concrete measures which enable reductions in emissions and water and energy consumption.

Uvod

Ko me je Inženirska zbornica Slovenije povabila k pripravi krajšega prispevka v sklopu posvetovanja Družba, prostor, graditev, z željo, da obdelam navedeno problematiko, sem se v pripravah večkrat vprašal o čem pisati in govoriti kolegom, ki so vsi specialisti za svoja področja in sodobne metode projektiranja obvladajo vsaj tako dobro kot jih sam če ne tudi bolje.

Pred letom sem imel možnost na trienalnem srečanju kemikov, biokemikov, farmacevtov in sorodnih strok,ACHEMA v Frankfurtu, seznaniti se s pogledi Svetovne organizacije za okolje in razvoj (World Commission on Environment and Development), ki deluje v okviru Združenih narodov in je pomembna asociacija v okviru posameznih državnih inženirskih organizacij. Njeni pogledi na razvoj in na ključne globalne probleme in omejitve v razvoju, ki izvirajo iz inženirskih aktivnosti v razvoju, načrtovanju in graditvi predvsem infrastrukturnih objektov, sem se odločil, da to predstavim na našem posvetu in ga prikažem kot glavni omejitveni faktor pri snovanju inženirskih objektov in kot segment, ki bo tudi bo v bodoče omejeval in usmerjal naše aktivnosti.

Ker je področje inženirskih objektov izredno široko, sem se odločil, da ožjo specialnost, celote namreč ni mogoče zajeti v enem samem predavanju, predam kolegom, ki se ukvarjajo s projektiranjem čistilnih naprav, pomembnim področjem, tako danes, kot tudi v bodoče.

I. DEL

Inženirji in trajnostni razvoj

Dokument ima tri cilje:

1. Opisati vlogo inženirjev pri izboljšanju življenjskega standarda in zaščiti in obnovi okolja.
2. Pregledati dosežke inženirjev glede na zahteve trajnostnega razvoja iz Agende 21 – primarnega akcijskega dokumenta s tega področja.
3. Povzeti načine s katerimi lahko inženirji v bodoče učinkovito prispevajo k uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja.

Kaj je trajnostni razvoj?

Izraz »trajnostni razvoj« je najprej predlagala Komisija za okolje in razvoj (WCED – World Commission on Environment and Development) v letu 1987 v njenem poročilu Naša skupna prihodnost. WCED, ki združuje 23 članic iz 22 držav, so ustanovili ZN v letu 1984.

WCED-ejeva široka definicija trajnostnega razvoja je:

»Zadovoljevanje potreb v sedanjosti ne da bi ogrozili zmognosti bodočim generacijam, da bodo zadovoljile svoje.«

Kako razložiti in pomen izraza »trajnostni razvoj«.

Za inženirja je trajnostni sistem, ali ravnotežje ali kar se spreminja počasi do še tolerantnega obsega. Tak koncept trajnosti najlaže ponazorimo z naravnimi ekosistemi, ki jih sestavljajo zaključeni interni krogotoki počasnih sprememb.

V kolikor želi človeštvo doseči tak trajnostni razvoj, potem bo moralo privzeti vzorce, ki odražajo naravne procese. Vloge inženirjev v trajnostnem razvoju, ki ji lahko ponazorimo s sklenjenimi verigami iz človekovega ekosistema, ki posnemajo naravne sisteme, je le-te čim bolj vgrajevati v svoje rešitve. Tak model zaprtih zank je bil najprej predlagan 1990. Predlagane so bile tudi spremembe in dopolnitve tega modela, med katerimi so nekatere zelo sofisticirane.

Inženirji prispevajo k vsem sestavinam teh sistemskih modelov:

- Z razvojem, predelavo in transportom naravnih virov; s sistemom zaprtih verig, lahko zmanjšamo deleže odpadkov in povečamo učinkovitost uporabe teh virov.
- Izkoriščanje obnovljivih virov kot so voda, živali, rastlinstvo v obsegih, ki jih narava še dopušča – prenese, bo omogočilo nadaljnjo uporabo teh virov za človeštvo in druge naravne ekosisteme. Minimiziranje uporabe neobnovljivih virov in z nadomeščanjem le-teh z ekološko prijaznejšimi, pomagamo podaljšati oskrbo z naravnimi viri.

- Učinkovitejša predelava naravnih virov, z manj ali nič odpadki (zero-waste) pomagamo ohraniti končne zaloge le-teh na zemlji. Nadalje lahko omejimo porabo le-teh s projektiranjem izdelkov in embalaže, ki so primerni za ponovno uporabo in recikliranje ter procesov, ki imajo minimalne stranske učinke gledano skozi celoten cikel tega vira.
- Transport v veliki meri prispeva k onesnaženju; da bi minimizirali te učinke lahko dobrine transportiramo do potrošnikov s cevovodi, po rekah, železnici, cestah, z ladjami in letali, oz. z uporabo tehnologij, ki najmanj vplivajo na okolje in je v korist uporabniku ter povzroča najmanj odpadkov.
- Ko razvijamo predelavo in transport virov lahko le-to vpliva na naš življenjski standard na več načinov. To zajema zagotavljanje čiste vode, energije, bivalnih in proizvodnih prostorov – zgradb, cest in drugih infrastrukturnih objektov; učinkovito skladiščenje in rokovanje ter distribucijo hrane; zagotavljanje sprejemljivih zdravstvenih – higienskih standardov, vključujoč učinkovito obdelavo in ravnanje z odpadki.
- Ko gradimo okolja, ki so čista in neonesnažena, moramo zmanjšati odpadke skozi celoten ekosistem s stalnim recikliranjem odpadkov in ponovno uporabo stranskih produktov v industrijskih procesih. Nekateri odpadki so neizogibni, vendar morajo biti v oblikah, ki imajo najmanjši dolgoročni vpliv na okolje. Vpliv preostanka odpadkov lahko nadomestimo s kontinuiranimi programi čiščenja in ponovne uporabe starih odlagališč kot tudi z drugimi oblikami ekoloških obnov.
- Učinek razvoja energetskih virov na atmosfero, zemljo in vode lahko zmanjšamo z učinkovitejšo rabo energije in s proizvodnjo le-te iz nefosilnih virov.
- Očitno je, da inženirji igrajo pomembno vlogo v vsaki od faz tega modela človeškega ekosistema.

Inženiring za trajnostni razvoj

Inženirji so glavni kreatorji infrastrukture na svetu. Rešujejo probleme, uporabijo svoje znanje in izkušnje, da zgradijo objekte, ki zadovoljijo potrebe človeštva in istočasno razrešijo nastale ekološke probleme. Delujejo na širokem področju projektov in rezultat njihovih tehničnih rešitev je prikaz, kako lahko inženirji pomembno vplivajo na napredovanje proti trajnostnem razvoju.

Lahko prispevajo k trajnostnemu razvoju s celotno verigo modernih proizvođenj in procesov ter porab, ki zajemajo:

- Izkoriščanje in razvoj naravnih virov
- Predelava in preoblikovanje naravnih virov
- Projektiranje in izgradnja transportne infrastrukture
- Zagotavljanje potreb potrošnikov
- Obnova in ponovna uporaba virov
- Proizvodnja in distribucija energije

Vloge inženirjev

Približno 15 milijonov inženirjev deluje danes na svetu. Kot v drugih poklicih je tudi inženirjev več strok kot gradbenih, strojnih, elektro, kemikov, ekologov, kmetijskih, rudarskih, računalniških itd..

Vključujejo se v dve vrsti projektov:

1. Projektirajo in gradijo objekte, da zadovoljijo osnovne človeške potrebe (pitna voda, hrana, ..., kanalizacija, energija, transport, ... in industrijska proizvodnja).
2. Rešujejo ekološke probleme (gradijo naprave za ravnanje z odpadki, njihovo recikliranje, ... in restavrirajo naravne ekosisteme).

Inženirji rešujejo probleme. Uporabljajo znanja in informacije, ki vključujejo:

- Rezultate znanstvenih dosežkov in odkritij
- Empirične izkušnje pridobljene v stoletjih gradenj
- Inovativne pristope iz preteklih projektov
- Analize stroškov glede na koristi in celotnem življenjskem ciklu projekta
- Vrednotijo vplive na okolje ...
- Upoštevejajo politične, kulturne in ekološke razmere na lokaciji projekta

Pri sojem delu so vključeni v mnogotere funkcije, ki so predvsem:

- Osnovne študije naravnega in grajenega okolja
- Analize alternativnih rešitev v projektu
- Izdelujejo študije izvedljivosti
- Pripravljajo poročila o vplivih na okolje
- Sodelujejo pri projektiranju, dajanju soglasij in financiranju projektov
- Projektirajo in načrtujejo razvoj sistemov, tehnologij in izdelkov
- Projektirajo za gradnjo
- Vodijo projekte
- Nadzirajo izgradnjo in vodijo testiranja
- Načrtujejo tehnologijo
- Vodijo poskusne zagone in šolajo osebe
- Svetujejo pri vodenju projektov
- Izvajajo ekološki monitoring
- Rušijo stare objekte
- Stare lokacije restavrirajo in pripravijo za uporabo v nove namene
- Vodijo upravljanje z viri
- Ocenjujejo napredek trajnostnega razvoja

Trajnostni inženiring

Z načrtovanjem in izgradnjo projektov lahko inženirji odigrajo pomembno vlogo v trajnostnem razvoju predvsem na področju zaščite naravnih virov, da gradijo objekte, ki so stroškovno učinkoviti in podpirajo človekovo in naravno okolje.

Razvoj in izkoriščanje virov

Inženirji so vključeni v razvoj in izkoriščanje naravnih virov na različne načine:

- Odkrivajo – raziskujejo ter vrednotijo zaloge industrijsko uporabnih virov
- Projektirajo dnevne kope in podzemne rudarske objekte
- Načrtujejo izkoriščanje nafte in plina na kopnem in na morju
- Načrtujejo vodnogospodarske objekte kot so jezovi, namakalni sistemi
- Agronomi načrtujejo izkoriščanje zemljišč za kmetijsko rabo
- Gozdarji načrtujejo gospodarjenje z gozdovi
- Načrtujejo izboljšano urbano rabo prostora in zaščito kmetijskih zemljišč in naravnih virov.

Predelava in spreminjanje virov

V preteklosti je mnogo industrijskih panog generiralo obilo toksičnih odpadkov, ki so se v naravnem okolju težko razgrajevali. V zadnjih sto letih je to vodilo do onesnaženj in nove zakonodaje na tem področju, ki je zaščitila okolje. Zaradi naprednejših in izboljšanih merilnih metod in bolj razdelanih postopkov ekološkega monitoringa, so odkrili vzroke onesnaženj, ki so bili v preteklosti prikriti. Več panog v industriji je izvršilo spremembe pri uporabi surovin in da proizvajajo na načine, ki dajejo najmanj odpadkov. Z razvojem novih tehnologij, ki to omogočajo, pa so mnoge, nepričakovano, tudi bolj dobičkonosne.

Inženirji na tem področju pokrivajo predvsem:

- Razvoj instrumentacije za merjenje in monitoring onesnaženja
- Izboljšanje tehnoloških postopkov, ki porabijo manj energije in drugih virov in ki minimizirajo odpadke
- Načrtovanje izdelkov in embalaže, ki je sposobna ponovne uporabe
- V sodelovanju različnih vej industrije kreirati »eko-parke« oziroma uporabno industrijsko ekologijo. S takšnim pristopom, lahko več industrijskih vej skupno, tako da je industrijski odpadki ene branže surovina za navezavo branžo znotraj »eko-parka«.
- Obnova in sprememba namembnosti starih industrijskih lokacij

Transport

V zadnjih 200 letih so inženirji izvedli velik napredek v razvoju transportnih sistemov, kot so:

- Izgradnja kanalov, pregrad, zapornic ...
- Projektiranje in izgradnja lokalnih, regionalnih cest ter avtocest
- Izgradnja cevnih sistemov za pretakanje kapljev in
- Izgradnja mostov in tunelov
- Izgradnja železniških sistemov in hitrih prog
- Načrtovanje in izgradnja pristanišč, letališč ...

V bodoče bodo inženirji pri načrtovanju transportnih sistemov upoštevali predvsem:

- Da bodo energetsko bolj učinkoviti,
- Da bodo njihovi vplivi na okolje milejši,
- Da bodo vzpodbujali urbanizem, ki bo imel manj stranpoti,
- Načrtovali in gradili naprave z daljšo življenjsko dobo, ki jih bo možno vzdrževati z nižjimi stroški.

Zagotavljanje potrošnikovih potreb

Do leta 2020 naj bi bilo na zemlji osem milijard ljudi. Približno 80% te populacije bo živel v manj razvitih državah ali v deželah v razvoju. Približno polovica svetovne populacije živi danes v mestih. V 25 letih je pričakovati, da bo večina prebivalcev dežel v razvoju bivala v »megalopolisih«. Inženirska stroka bo pod stalnim pritiskom zagotavljanja hrane in drugih virov za tako rastočo populacijo in tradicionalne vloge inženirjev se bodo razširile v zagotavljanje potreb bodočih »megalopolisih«.

Naloge inženirjev na področju zagotavljanja potreb potrošnikov so predvsem:

- Kreativno gospodarjenje z zemljišči in minimiziranje negativnih ekoloških vplivov,
- V nastajajočih »megalopolisih« pomagati ustanoviti lokalne organizacije, ki bodo zagotovile potrebno infrastrukturo,
- Zagotavljanje sistemov za pripravo in distribucijo pitne vode,
- Načrtovanje sistemov za zbiranje in skladiščenje hrane in drugih potrebščin,
- Načrtovanje zgradb,
- Razvoj ulic, pomožnih poti, javnih transportov in druge infrastrukture,
- Priprava tehnologij in naprav za ogrevanje in hlajenje,
- Zagotavljanje visoko zmogljivih postopkov za obdelavo odpadkov in odpadkov,
- Zmanjšanje rizika žrtev in škod kot posledice naravnih nesreč kot so orkani, poplave in potresi.

Obnova virov in njihova ponovna uporaba

V ZDA se trenutno letno proizvede okoli 20 milijard ton različnih materialov, kar znese približno 80 t na osebo. Direktni vložek v rajeno okolje je preko treh milijard ton.

V letu 1990 je »Američan« ustvaril 750 kg komunalnih odpadkov, »Evropejec« pa primerjalno 350 kg. Da omogočimo trajnostni razvoj na tem področju, bo potrebno naše aktivnosti usmeriti v ponovno uporabo surovin in potrošnih dobrin.

Inženirji lahko na tem področju sodelujejo na več načinov:

- Izpopolnijo načine za recikliranje in ponovno rabo odpadkov,
- Načrtujejo boljše sisteme za ravnanje z odpadki,
- Izboljšajo metode za ponovno uporabo gradbenih materialov kot so beton in asfalt in načine za recikel kovinskih in drugih naravnih in sintetičnih materialov,
- Izboljšajo naprave in postopke za predelavo biorazgradljivih odpadkov,
- Omogočijo recikel in predelavo stranskih proizvodov iz industrijskih procesov.

Sanacija in obnova okolja

V bodoče so posamezna ekološka onesnaženja neizogibna, le-ta izvirajo iz izkoriščanja naravnih virov, industrijske proizvodnje in transporta ter iz odpadkov, ki jih povzroči človek, kjerkoli biva.

Inženirji lahko sodelujejo v teh projektih z:

- Obdelava in sanacija starih industrijskih odlagališč,
- Sanacija in ponovna uporaba nekaterih starih rudarskih področij,
- Obdelava onesnažene podtalnice, jezer in vodotokov,
- Saniranje ekologije jezer in mokrišč,
- Obnova starajočih urbanih področij v velikih mestih,
- Ponovna uporaba in saniranje erodiranih in poškodovanih kmetijskih zemljišč.

Poraba in proizvodnja energije

Danes porabimo 80 krat več energije kot smo jo leta 1850. V enem letu človeštvo porabi več fosilnih goriv, kot jih zemlja lahko proizvede v milijon letih. Dolgoročni učinek povečane rabe energije lahko povzroči oziroma po mnenju nekaterih, že povzroča pomembne podnebne spremembe.

V bodoče bo inženirjem glavni izziv uporaba virov za proizvodnjo energije, ki imajo manjše vplive na okolje in istočasno celokupno zmanjševanje njene porabe.

Naloge inženirjev pri proizvodnji energije bodo usmerjene predvsem v:

- Bolj učinkovito izkoriščanje in predelave preostalih zalog nafte in naravnega plina oziroma ostalih fosilnih goriv,
- Povečanje učinkovitosti elektrarn in uporaba superprevodnikov za njeno distribucijo,
- Ponovna proučitev uporabe nuklearne energije s predpostavko razvoja varnejših naprav za proizvodnjo energije in za ravnanje z radioaktivnimi odpadki,
- Razširiti proizvodnjo energije v hidroelektrarnah, solarne in geotermalne, vetrne in energije iz biomase.

Inženirji lahko odigrajo pomembno vlogo tudi pri zmanjšanju porabe energije kot npr.:

- Načrtovanje energetsko učinkovitejših zgradb,
- Projektiranje in razvoj industrijskih procesov, ki so energetsko učinkovitejši,
- Uporaba razsvetljave z varčnimi svetili,
- Načrtovanje in proizvodnja varčnejših avtomobilov in sredstev javnega prevoza,

II. DEL

Uvod

Pri zasnovi in projektiranju čistilnih naprav se projektant srečuje z večkrat nasprotujočimi zahtevami, ki jih mora med seboj uskladiti. Najprej se sooči z naročnikovimi zahtevami kot so: zahtevana učinkovitost procesa, zahtevani roki za projektiranje in za izgradnjo objektov ter morebitna faznost izgradnje, ekonomičnost zasnove čiščenja odpadnih vod glede na obratovalne in investicijske stroške ter stroške oziroma prihranke pri plačevanju takse za obremenjevanje okolja, varnost in zanesljivost obratovanja, nemoteno obratovanje ostalih obstoječih objektov in tehnoloških procesov med izgradnjo. Hkrati pa mora čistilna naprava predvsem zagotavljati z zakonom predpisane vrednosti emisij. Pri izdelavi projektne dokumentacije se projektant zaveda, da je zasnova in projekt čistilne naprave temelj za izdelavo vrste drugih med seboj različnih dokumentov kot so poročilo o vplivih na okolje, investicijska dokumentacija, razpisna dokumentacija, prijava za mednarodne sklade, pridobivanje soglasij in dovoljenj.

Varstvo okolja in vplivi na zasnovo čistilnih naprav

V skladu z Zakonom o varstvu okolja določi projektant v projektu vplive objekta na okolje in hkrati s tem mora vključiti tudi zaščitne in omilitvene ukrepe. Pri tem mora upoštevati zakonske predpise predvsem v zvezi z emisijami. Zakonske zahteve se hkrati z razvojem tehnologije in novimi spoznanji o občutljivosti okolja zaostrijujejo. Glede na pričakovano življenjsko dobo objektov je potrebno pri zasnovi čistilnih naprav upoštevati tudi možnost nadgradnje objektov zaradi zaostrovanja zakonskih zahtev kakor tudi zaradi povečanja potrebnih kapacitet. Poleg z zakonom omejenih emisij v okolje se z zasnovo objekta določijo tudi druge vplive na okolje.

V primeru projektiranja večjih čistilnih naprav gre za objekte, za katere je potrebno izvesti presojo vplivov na okolje ter pridobiti okoljevarstveno soglasje. Na osnovi zasnovanega objekta se izdela poročilo o vplivih na okolje izvede javna razgrnitev ter pridobi okoljevarstveno soglasje. Poleg okoljevarstvenega soglasja pa bo potrebno še za zgrajeni objekt pridobiti okoljevarstveno dovoljenje, pri čemer bo potrebno na zgrajenem objektu dokazati usklajenost s predpisanimi vrednostmi emisij.

Za IPPC zavezanca pa so zahteve pri zasnovi čistilnih naprav še strožje saj je potrebno že v zasnovi projekta upoštevati poleg emisij v okolje tudi usklajenost porabe energentov, vode, količine odpadkov ter porabe drugih surovin. Sama zasnova čistilnih naprav pa mora temeljiti na najboljših razpoložljivih tehnologijah, ki so navedene v referenčnih dokumentih za posamezne dejavnosti.

Cilji varstva okolja so tudi vzpostavitev ohranjajočega trajnostnega razvoja kot so:

- spremembe v proizvodnji in vzorcih porabe, ki prispevajo k minimizaciji porabe naravnih virov in ustvarjanja odpadkov,
- razvoj in uporaba takšnih tehnologij, ki zmanjšujejo in odpravljajo obremenjevanja okolja,
- uporaba neškodljivih in razgradljivih kemikalij in snovi, ki se ne kopičijo v živih organizmih.

Cilji trajnostnega razvoja so že integrirani v novem Zakonu o varstvu okolja.

Primeri uporabe sodobnega pristopa pri zasnovi komunalnih čistilnih naprav

Pri zasnovi sodobnih komunalnih čistilnih naprav je potrebno upoštevati tudi načela trajnostnega razvoja in zmanjševanje vplivov na okolje, kar lahko dosežemo z naslednjimi ukrepi:

- vključevanje terciarnega čiščenja odpadnih vod za odstranjevanje dušika in fosforja oziroma predvideti nadgradnjo čistilne naprave za terciarno čiščenje, kljub temu, da se trenutno ne zahteva, saj se kriteriji lahko zaostrijo. To omogoča predvsem zasnova čistilnih naprav na osnovi sodobnih tehnoloških postopkov za biološko čiščenje odpadnih vod kot so na primer sekvenčni biološki reaktorji, ki se jih enostavno nadgradi za odstranjevanje dušika, med tem ko pa konvencionalni kontinuirni sistemi z naknadnimi usedalniki zahtevajo večje posege.
- zmanjševanje emisij hrupa; s protihrupno izvedbo in instalacijo glavnih virov hrupa v zaprte zvočno izolirane prostore kot so na primer puhal za zrak, ki so v protihrupnem ohišju, opremljena z dušilcem zvoka in vgrajena v zvočno izoliran prostor.
- zmanjševanje emisij neprijetnih vonjav; Čistilne naprave so bile tradicionalno asociirane kot vir neprijetnih vonjav za širšo okolico. Pri kompaktni izvedbi čistilnih naprav je možno vse potencialne vire smradu pokriti in zrak zajeti ter odsesavati na čiščenje z biofiltri. To omogoča izgradnjo čistilnih naprav tudi v neposredni bližini stanovanjskih objektov in obratovanje takšne naprave brez motečih vplivov smradu na okolico. Primer je ČN Črnuče, ki se nahaja v neposredni bližini stanovanjskih blokov (oddaljenih ca. 100 m). Stara naprava je bila vir nenehnih pritožb stanovalcev zaradi smradu, medtem ko so z izgradnjo nove čistilne naprave eliminirali problem smradu.
- zvezna regulacija delovanja glavnih potrošnikov električne energije; Z vgradnjo frekvenčnih pretvornikov za delovanje kompresorjev, črpalk in mešal je možno zvezno regulirati njihovo delovanje. Ker so to hkrati tudi glavni porabniki električne energije to omogoča prihranek pri električni energiji.
- Uporaba sodobnih on-line merilnikov; Z napredkom tehnike se je pojavila cela vrsta on-line merilnikov za vrsto parametrov kot so KPK, BPK5, amonijev dušik, nitratni dušik, fosfor, ki se jih pred leti še ni bilo možno on-line meriti. Sodobni merilniki zagotavljajo zanesljive in natančne meritve, na osnovi katerih je možno regulirati proces čiščenja odpadnih vod. Z

uporabo on-line merilnikov za amonijev dušik lahko dosežemo prihranek pri uporabi električne energije za potrebe vpihanja zraka, z uporabo on-line merilnikov za fosfor pa lahko natančno reguliramo doziranje obarjalnega sredstva in s tem zagotovimo prihranek pri doziranju obarjalnega sredstva in doseganje zakonsko predpisanih koncentracij v iztoku. Slabost on-line merilnikov je v njihovi visoki ceni in zahtevnemu rokovanju in vzdrževanju.

- uporaba že očiščene odpadne vode za potrebe tehnološke vode; Očiščeno odpadno vodo je možno na komunalnih čistilnih napravah uporabiti tudi kot tehnološko vodo za potrebe pranja peska, pranja naprav za zgoščanje in dehidracijo blata ter tudi kot požarno vodo. S tem se bistveno zmanjša poraba sveže pitne vode.
- Anaerobno gnitje odvečnega biološkega blata z izrabo nastalega bioplina za proizvodnjo električne energije; Uporaba anaerobnih gnilišč s proizvodnjo električne energije je v praksi že preizkušena tehnologija. Vendar se zaradi visokih investicijskih stroškov, visokih obratovalnih stroškov ter zahtevnosti obratovanja njena uporaba upravičuje le pri večjih čistilnih napravah. (kot so CČN Domžale Kamnik, CČN Ljubljana). Prednosti anaerobnega gnitja pa so v zmanjšanju deleža nerazgrajene organske snovi v blatu in s tem tudi delno zmanjšanje količine blata, delno pokrivanje potreb po električni energiji (do ca 40%) ter potreb po toplotni energiji za delovanje čistilnih naprav. Pri proizvodnje električne energije iz bioplina dobimo tako imenovano »zeleno energijo« iz obnovljivih virov, ki je v nekaterih državah EU (npr. Avstrija) subvencionirana. To omogoča prodajanje električne energije pridobljene iz bioplina v električno omrežje po bistveno višji ceni, kot po kateri se jo odkupi iz omrežja. Na ta način se ekonomičnost in upravičenost uporabe anaerobnih gnilišč z uporabo bioplina razširi tudi na manjše čistilne naprave.

Sodobni pristopi k zasnovi industrijskih čistilnih naprav

Klasična strategija ravnanja z vodam v industriji je bila, tako imenovana "end of pipe", kar pomeni postavitev ustrezne čistilne naprave za predčiščenje tehnoloških odpadnih vod na iztoku iz vira onesnaževanja. Takšen način ravnanja je bil pogojen s splošno razširjenim mišljenjem, da je voda kot naravni resurs v neomejenih količinah in lahko ter poceni dostopna.

Celovita strategija ravnanja z vodami obsega ne samo čiščenje odpadnih vod za iztoku iz vira onesnaževanja ampak spremembo in optimiziranje proizvodnih procesov z minimiziranjem in recikliranjem odpadnih vod. Na čiščenje se vodi samo neogibni del vod pri čemer težimo uporabljati postopke, pri katerih nastajajo minimalne količine odpadkov.

V procesu čiščenja tehnoloških odpadnih vod v industriji se uporablja cela vrsta različnih tehnoloških operacij, ki jih lahko razdelimo na destruktivne in regenerativne postopke. Med

sodobni regenerativni postopki prištevamo reverzno osmozo, ionsko izmenjavo, vakuumsko destilacijo, ultrafiltracijo in druge.

Uporaba sodobnih orodji pri projektiranju čistilnih naprav

Pri projektiranju čistilnih naprav je v pomoč cela vrsta komercialnih programov, ki obsegajo od dimenzioniranja komunalnih čistilnih naprav po standardu ATV-131, do programov proizvajalcev opreme za izbor in dimenzioniranje posamezne opreme ter tehnoloških postopkov kot so izbira ustreznih črpalk, mešal, puhal, reverzne osmoze, ionske izmenjave in druge opreme. Ta programska orodja olajšajo izbor ustrezne opreme in so hkrati vir podatkov o dimenzijah, priključni moči, načinih vgradnje, obratovanju in vzdrževanju skratka s podatki, ki jih projektant potrebuje pri projektiranju čistilne naprave.

Čistilne naprave imajo v javnost slabo reputacijo kot vir smradu, hrupa ter negativni vpliv na izgled krajine. Pri predstavitvah čistilnih naprav v javnosti in pred naročnikom se s pomočjo računalniške tehnike lahko učinkovito prikaže izgled čistilne naprave ter njena umestitev v realno okolico.

Poleg sodobnih orodij pri projektiranju čistilnih naprav se še vedno izvaja pridobivanje podatkov in dimenzioniranje čistilne naprave na osnovi pilotnih laboratorijskih poskusov in polindustrijskih poskusov. Z zbranimi podatki in s povečevalnimi kriteriji je možno nato dimenzionirati in zasnovati ustrezen tehnološki proces. Takšen način je v primerjavi s sodobnimi računalniškimi orodji zamuden in večkrat tudi dražji. Vendar so prednosti tega postopka so predvsem pridobivanju v realnih podatkih o odpadnih vodah ter tudi o delovanju in učinkovitosti posameznih tehnoloških procesov. Rezultati pilotnih poskusov omogočajo zasnovati čistilne naprave na zanesljivih realnih podatkih, kar pomeni, da je v zasnovi čistilne naprave manj tako imenovane »rezerve«, in s tem tudi cenejša izgradnja in obratovanje čistilne naprave. S pilotnimi poskusi se pred naročnikom tudi dokazuje pravilnost izbrane zasnove čiščenja in doseganje predpisanih učinkov čiščenja. Naloga projektanta je, da aktivno sodeluje in usmerja izvajanje pilotnih poskusov, da bo lahko pridobil vse potrebne podatke za dimenzioniranje.

Namesto zaključkov

Večina nacionalnih inženirskih organizacij je pripravila pravila in etične kodekse obnašanja inženirjev za uresničitev nalog trajnostnega razvoja. Naloge svojega članstva pa usmerijo predvsem na področja kot so:

- Varovanje naravnih virov
- Varčevanje z energetskimi viri
- Ravnanje z odpadki

- Priprava virov pitne vode in čiščenje odplak
- Racionalizacija transportov

Tudi Inženirska zbornica Slovenije mora na tem področju storiti formalen korak k doslednejšem spoštovanju konceptov trajnostnega razvoja v snovanju in načrtovanju inženirskih objektov in razvojnih konceptov.

Viri

Engineers and Sustainable Development, World Federation of Engineering Organisations' Committee on Technology, August 2002

Prof. mag. Peter Gabrijelčič, univ. dipl. inž. arh.

Fakulteta za arhitekturo Univerze v Ljubljani

Oblikovanje inženirskih objektov: inženirska arhitektura

Designing engineering structures: engineering architecture

Povzetek

Inženirske ureditve, objekti in naprave, so vse pomembnejši del človekovega vsakodnevnega okolja. Z večjo okoljsko občutljivostjo in težnjo po trajnostnem prostorskem razvoju se je povečala tudi skrb za njihovo kvalitetno in sonaravno oblikovanje. Oblikovani inženirski objekti in naprave so lahko na ta način del naravnega okolja ali pa so oblikovane unikatno in postanejo novi urbani in kulturni simboli. V Sloveniji imamo bogate izkušnje pri oblikovanju inženirske arhitekture. Gradnja sodobnega avtocestnega križa je s pomočjo interdisciplinarnega pristopa prinesla številne presežke tudi na področju oblikovanja inženirske arhitekture in je pozitivna izkušnja za kakovostni premik tudi na drugih področjih urejanja prostora in graditve objektov v Sloveniji.

Ključne besede: **inženirska arhitektura, trajnostni razvoj, interdisciplinarni pristop**

Abstract

Engineering arrangements, structures and equipment are an increasingly important part of people's everyday environment. With increasing environmental awareness and a tendency towards sustainable spatial development, ensuring high-quality and environmentally friendly design has also come to the fore. Designed engineering structures and equipment can in this way become a part of their natural environment, or they can be unique and can become new urban and cultural symbols. In Slovenia we have a great deal of experience in engineering architecture design. The construction of the modern motorway system with the help of an interdisciplinary approach has brought about numerous achievements, including those in the field of engineering architecture design, and this is a positive experience for a move upwards in quality also in other areas of spatial planning and building construction in Slovenia.

1. Uvod

Nekoč ni bilo ločnice med inženirskimi in oblikovalskimi nalogami. Tudi ne ostre meje med delom, ki ga danes opravljajo inženirji gradbeniki, hidrotehniki, biotehniki, strojni inženirji ali energetiki in tistimi opravili, ki so predmet dela urbanistov, krajinskih arhitektov, arhitektov ali

oblikovalcev. Bolj ali manj izkušeni mojstri so obvladovali umetnost gradnje pod okriljem cehev. Vsak pomembnejši objekt, pa naj je šlo za palačo, utrdbo, most ali vodogradbeno ureditev, je imel poleg povsem praktičnih namenov tudi določeno kulturno poslanstvo. Kadar je bil na delu mojster, so posamezna dela prerasla merilo svojega časa in se kot del splošne

kulturne izkušnje vgradila v širšo kolektivno zavest. V obdobju renesanse so dobila takšna dela oznako umetniških del, njihovi avtorji pa status umetnika.

Današnji čas ni naklonjen univerzalizmom. Družbena kompleksnost vodi do delitve homogenih strok v posamezne avtonomne dele. Ob izostanku širšega humanističnega in svetovljanskega pogleda, postajajo nekoč tesno povezane naloge samozadostne in pogosto odtujene širšim kulturnim in obče človeškim ciljem. Tudi zato se zaostruje odnos današnje tehnokratske družbe do naravnega in kulturnega okolja. Nova, navidezno tehnološko neomejena sposobnost človekovega preoblikovanja narave, ekspanzija prometa vseh vrst, povečana proizvodnja materialnih dobrin in idej, vodijo do radikalnih družbenih in prostorskih strukturnih sprememb.

Podedovana struktura krajine in mest je bolj kot procesu spreminjanja in nadgrajevanja podvržena procesu kakovostne degradacije. Poznavanje teh procesov in njihove destruktivne moči nas opozarja na dejstvo, da razpolagata današnja prostorska politika in praksa le s sredstvi za realizacijo kvantitativne racionalizacije teh procesov, ne iščeta pa vzgibov v prisotni identiteti prostora, ki predstavlja s svojimi originalnimi in neponovljivimi značilnostmi nenadomestljiv pogoj za oblikovanje kolektivne kulturne zavesti.

2. Oblikovanje kolektivne kulturne zavesti

Tradicionalni pristopi k urejanju prostora in h gradnji velikih infrastrukturnih projektov z množico inženirskih objektov morajo zato pridobiti nov kulturni in politični značaj, v katerem bo prisotna tako konkretna kot tudi zgodovinska stvarnost prostora. Nov pristop bo moral s pomočjo integracije metod in ciljev znanosti ter z vključitvijo zgodovinske izkušnje, pa tudi poetične vizije, preseči tisti tehnicizem, ki je lasten današnji inženirski praksi, ki se znajde vedno znova v dilemi, kadar naleti na kulturno in naravno izročilo. Hkrati mora nov pristop graditi na prepričanju, da degradacija prostora ni edina in nujna posledica razvoja.

Problem ni v nepremostljivem spopadu moderne tehnologije in narave, temveč v tistem spopadu, ki nastaja zaradi zaostajanja človekove zavesti o neizogibnosti systemskega obvladovanja stihijskega delovanja materialnega razvoja družbe, oziroma delovanja tehnologije in njene uporabe na človekovo okolje.

Vzroki za degradacijo prostora ležijo torej globoko v družbenih razmerah, zato bo potrebno poiskati pot iz krize tako v novih nalogah znanosti in tehnologije kot tudi v drugačnih oblikah produkcije in potrošnje, v spremenjenem načinu življenja in mišljenja, ki bo živelo v skladu s širšo ekološko modrostjo in v skladu s temeljnimi vrednotami človeka. Dolžnost posameznih strok je, da prisluhnejo tem razvojnim spremembam in razvijejo nove vizije, ki bodo ustvarile možnosti, da v skladu z okoliščinami in časom v katerem živimo, izberemo dosegljive cilje, ki bi vodili do nove kulture rabe in oblikovanja prostora.

Vlogo humanista – umetnika, ki je v preteklosti zagotavljal kompleksnost človekovih posegov v prostor, lahko danes nadomesti le splošni kulturni motiv kot tista kohezivna sila, s katero je mogoče ponovno približati in uskladiti atomizirane strokovne naloge pri načrtovanih posegih v prostor. Takšna usmeritev vodi nujno in interdisciplinarno in transdisciplinarno povezovanje posameznih strok, kjer se skozi skupno delovanje izoblikuje potrebna kultura medsebojnih odnosov.

3. Raziskovanje zgodovinske izkušnje

Med najpomembnejša zgodovinska sporočila sodi nedvomno spoznanje, da so različne oblike tehnologije tesno povezane z globalnimi družbeno ekonomskimi spremembami. Ostaja sicer odprta dilema, ali so bile družbene spremembe tiste, ki so zahtevale nove tehnične rešitve ali je do teh sprememb privedel razvoj novih tehnologij. Vsekakor je nesporno dejstvo, da je imel razvoj inženirskih konstrukcij velik, celo odločilen vpliv na razvoj novih stavbnih tipov in obliko poselitve. Ni potrebno mnogo domišljije, da zasledimo v ločnih strukturah rimskih akvaduktov in mostov, ko so Pont du Gard v Nimesu, zametek kolosalnih palač antičnega Rima ali velikih dvoranskih arhitektur kasnejših obdobj. Kolosej v Rimu si lahko razlagamo kot v krožnico uvito konstrukcijo večetažnega akvadukta. Tudi splošni uporabni jeklenih konstrukcij v arhitekturi je botrovala predhodna inženirska konstrukcija prvega železnega mostu čez reko Severen pri angleškem mestu Coalbrookdale. Estetika tehničnih iznajdb, ki je usodno zaznamovala moderno arhitekturo, je združila neslutene možnosti novih tehnik graditve s hotenjem po lepem, utemeljenem na načelih racionalnega inženirstva. Lep primer prenosa novih mostnih konstrukcij v arhitekturo nam daje Eifflov stolp v Parizu, ki ga sestavljajo deli, ki jih je znameniti konstruktor predhodno že uporabil pri velikih premostitvenih objektih. Toda bolj kot njegova jeklena konstrukcija je bila za razvoj arhitekture usodna prvič masovno preizkušena uporaba osebni dvigal, ki so posredno privedla do gradnje visokih ameriških nebotičnikov.

Prenos novih inženirskih konstrukcij v arhitekturo ni bil preprost, saj so bili arhitekti na preloemu stoletja še pod močnim vplivom klasicistične doktrine arhitekturnih stilov. Le Corbusier je bil eden prvih arhitektov, ki je bil odločno prepričan, da stoji človeštvo pred novo ero, da so njeni znanilci že pred našimi očmi, le da jih ne znamo videti.

4. Zakaj inovacije na področju inženirskega oblikovanja tako težko prodrejo?

Tudi danes je opazna velika zakoreninjenost že ustaljenih inženirskih in tehničnih rešitev, ki kljub razvojno naprednemu okolju vztrajajo pri preizkušanih tehnoloških konceptih in pri ustaljenih arhetipskih oblikah. Kot primer lahko navedem pojav daljnovidnih stebrov, ki kažejo

enako zasnovano in obliko, ki se ne ozira na politične ali kulturne meje. V heroičnih letih elektrifikacije so bili simbol napredka, danes jih želimo, zaradi večje okoljske občutljivosti, pomesti pod preprogo. Čeprav so njihove lahke rešetkaste konstrukcije navidezno najracionalnejša rešitev problema, so jih drugih področjih inženirskega oblikovanja že marsikje zamenjali naprednejši cevasti elementi iz karbonskih vlaken, plastike ali steklobetona. Ob pogledu na sodobne konstrukcije mostov, vetrnic, svetilnih stolpov za športna igrišča, razglednih stolpov, itd. se zdi, kot da so konstrukcijske in oblikovne rešitve obstoječih daljnovodnih stebrov zastale globoko v tehnološkem srednjem veku.

Ali je to posledica konservativne stroke ali dejstva, da zaradi njihove ukoreninjene simbolne oblike ne moremo in tudi nečemo videti drugačnih rešitev. S časom dobijo simboli širši družbeni status in postanejo tako močno zasidrani v kulturno zavest, da je težko uvajati nove ideje oziroma menjati tiste obstoječe simbole, ki ne predstavljajo več realnih vrednot. Prav v primeru daljnovodov je očitna transformacija njihove simbolične forme, ki je sprva predstavljala simbol napredka, danes pa simbolizira preživelno tehnokratsko kulturo začetkov industrijske dobe. Govorimo lahko o specifični patologiji dojemanja, ko sta si v nasprotju arhetipska podoba osebnega sveta in njena projekcija v simbolno kulturnem svetu.

5. Smernice in načela oblikovanja inženirskih ureditev, objektov in naprav

Eden od pogojev za oblikovno in ekološko skladno načrtovanje inženirskih ureditev, objektov in naprav je tudi problemski projektni pristop, ki temelji na transparentnem soočanju vseh parametrov, interesov in vidikov, ki nastopajo ob reševanju konkretnih prostorskih ali konstrukcijskih problemov. Ob tem si lahko postavimo nekaj temeljnih načel in sicer:

načelo subjektivitete:

Proces oblikovanja je v razliko od racionalnejših inženirsko znanstvenih pristopov, v prvi vrsti emocionalni odziv oblikovalca na zastavljeno nalogo. V tem procesu lahko oblikovalec sicer uporablja tudi metode in orodja znanosti, vendar pa je končna rešitev problema venomer njegova osebna interpretacija oziroma artikulacija problema v svetu oblik. Naloga oblikovalca je prevajanje abstraktnega v konkretno, nevidnega v vidno, tehnološkega v humano. Prav

oblikovalec je medij, skozi katerega se v konkretnem kulturnem kontekstu opredeljuje posamezni in splošni družbeni interesi. Zaradi omenjene subjektivne narave oblikovalskega procesa je mogoče izoblikovati sočasno več enakovrednih odgovorov na enaka vprašanja. Ni torej izključujočih rešitev oziroma ene same rešitve za konkreten primer. V procesu oblikovanja se vzpostavljajo nenehno novi, kompleksnejši kontekstualni nivoji, ki jih generira naloga in si s tem vedno znova izoblikuje novo, sebi lastno kontekstualno in referenčno okolje.

načelo objektivnosti:

Oblikovalec si mora vedno znova postavljati temeljna vprašanja o problemu. Ob tem se ne sme ustaviti pred tako imenovanimi "tabu" temami ali pristajati na tradicionalne sheme, kajti dokler se zanašamo le na stare izkušnje in koncepte smo v stalni nevarnosti, da ponovimo že znane napake. Z metodo eksperimenta in z radikalnim dvomom, ki omogoča postavljati povsem nova vprašanja, lahko postopoma objektiviziramo svoj odnos do problema. In pogosto je prvo in morda najpomembnejše vprašanje, s katerim začenjamo svoje delo, preprosto: "Zakaj tukaj sploh gre?" Naša naloga je torej prodreti do bistva problema in se dokopati do izvirnih podatkov in ne slepo verjeti informacijam, ki so že predelane v obliko takšnih ali drugačnih vrednostnih sodb.

načelo parcialne diskontinuitete:

V našem kulturnem in fizičnem okolju se dogajajo nenehne spremembe. Tradicionalna prostorska politika pogosto neče priznati legitimnosti novim prostorskim potrebam, novemu znanju in vzpodbudam, pač pa želi v imenu "kontekstualnega" pristopa in v imenu varovanja kulturne in prostorske identitete na silo ohraniti preživele socialne in prostorske vzorce. Spremembe sicer res porušijo obstoječe sisteme prostorske organizacije, vendar pa omogočajo sočasno izoblikovati nova ravnovesja na višji, bolj kompleksni ravni. Ta ravnovesja so sicer vsesplošno zahtevnejša, vendar pa tudi bolj fleksibilna, kreativna in produktivna in ohranijo iz preteklosti vse tisto, kar je vredno in sposobno preživeti. Za razumevanje in obvladovanje takšnih, odprtih sistemov moramo razviti nov kulturni pristop, ki bo naklonjen spremembam, naraščajoči raznolikosti in nestabilnosti. Vprašanje konteksta torej ne smemo omejevati na časovno zožene pojave, ki so pogosto le specifičen odgovor določene dobe in določene kulture na širša kontekstualna vprašanja. Prav nasprotno! Vedno znova se moramo vračati prav k širšim stalnicam v prostoru, to je tistim, iz katerih so zajemale različne civilizacije svoje razvojne pobude na različne načine, vendar pa prav zato vedno v okviru istega splošnega konteksta. V tem okviru razumevam tudi močnosti za realizacijo koncepta, ki gradi na načelih kulturne kontinuitete in prostorske identitete.

načelo generativnosti:

Novi posegi v prostor ali objekti in naprave v prostoru, katerih oblikovanje temelji na konceptih, ki zajemajo svoja izhodišča v kompleksnem poznavanju celotnega prostorskega konteksta naloge, lahko postanejo pomemben generator prostorskega razvoja. Ob razumevanju in s tem možnem napovedovanju bodočih razvojnih tokov, nam omogoča že realizacija enega samega fragmenta celote tisti potrebni vzgib, ki teži k tej celoti, oziroma, ki generira prostorski razvoj v smeri zelene konceptne rešitve. Če se s časom spremenita kulturno in tehnološko okolje in s tem tudi oblikovalski kriteriji, izoblikuje nova doba nov prostorski koncept, v katerem predstavljajo že realizirani fragmenti prejšnjega del novega kontekstualnega izhodišča.

načelo sočasnosti in cikličnosti:

Prava narava oblikovalskega procesa je v njegovi cikličnosti in večplastnosti. Oblikovalec ustvarja sočasno po deduktivni in induktivni poti. In prav zato so rezultati oblikovalskega procesa tako nepredvidljivi in nezanesljivi. Oblikovalec rešuje probleme sočasno na več nivojih in je zaradi novih odkritij na nivoju detajla pogosto prisiljen porušiti in ponovno zgraditi že domišljeno celoto in obratno. Dinamika tega procesa torej ni predvidljiva, to je v bistvu niz konfliktnih stanj, katera pa je mogoče z oblikovalsko metodo načrtno vzpodbujati in s večjo širino oziroma globino raziskovalčevega pogleda bolj ali manj uspešno razrešiti.

načelo komplementarnosti:

Pogoj za realizacijo tega načela je problemski projektni pristop, ki temelji na transparentnem soočanju vseh interesov in vidikov, ki nastopajo ob reševanju konkretnega problema. V procesu medsebojnega soočanja je mogoča identifikacija vseh konfliktnih točk, ki jih je mogoče v večini primerov ustrezno razrešiti s pomočjo že znanih ali posebnih, za konkreten primer izdelanih inovativnih projektnih rešitev. Z inovativnimi tehnološkimi in oblikovalskimi prijemi lahko dosežemo kompatibilnost in večnamembnost večine prostorskih funkcionalnih sklopov oziroma najdemo sožitje med različnimi, navidez izključujočimi elementi in rabami prostora.

načelo kompleksnosti in raznolikosti:

Načelo kompleksnosti in raznolikosti sodi med temeljna kompozicijska načela vsakega oblikovalca. V prostorskem oblikovanju ali pri oblikovanju objektov in naprav ureja to načelo odnose med monotonijo in kaosom, med celoto in detajlom in se opredmeti v tako imenovani "slikovitosti", ki v optimalni meri zadovoljuje človekove psihološke potrebe po prostorski orientaciji, varnosti in budnosti, po razpoznavnosti in hkratni dvoumnosti. Čeprav je to načelo univerzalno za vse kompozicijske sisteme, ostaja odprto in teoretično nerešeno vprašanje medsystemskega usklajevanja. To je problem, ki je izrazito kontekstualne narave in ga je zaradi njegove kompleksnosti mogoče razrešiti le skozi subtilnejši proces spekulativnega oblikovanja.



Slika 1

6. Tuji in domači primeri inženirskega oblikovanja

V mnogih evropskih in tujih državah so se odločili za gradnjo okolju prijaznejših tehnoloških, inženirskih rešitev, kjer so bili arhitekti in inženirji prisiljeni ponovno premisliti svoje izhodiščne koncepte. Objekti se pogosto umikajo pod travnate površine, bodisi tako, da ustvarjajo povsem nov »naravni« svet ali le zarežejo v površje, ga razprejo in v tako nastali razporek namestijo nove konstrukcije. Najznamenitejša tovrstna projekta sta objekt Centralne univerzitetne knjižnice v Delftu (slika 1), ki ga je razvilo nizozemsko podjetje Mecanoo in satelitska antenska postaja arhitekta Gustava Peichla v Avstriji (slika 2). Arhitekt Foster je razvil za potrebe Nacionalnega botaničnega vrta v Angliji veliko eliptično stekleno kupolo pod katero je ustvaril umetno tropsko klimo. Opazen je velik vpliv ladijske inženirske arhitekture na sodobno arhitekturo. Arhitekt Frank Gehry uporablja pri snovanju svojih sferičnih objektov računalniške programe za krojenje kovinskih plošč, ki so bili razviti za potrebe ladjedelništva. Arhitektura ima zato pogosto navtični zven. Sodobni mostovi so postali zaradi svojih inovativnih rešitev novi simboli mesta, kot na primer Erazmov most v Rotterdamu (slika 3). Podobno se dogaja tudi z objekti televizijskih in razglednih stolpov svetilnih stolpov (slika 4a, 4b), stolpov smučarskih skakalnic, od katerih je najznamenitejša arhitektura Zahe Hadid v Innsbrucku, ki je postala nov »landmark« celotne regije. (slika 5) Novo, sodobnejšo podobo so dobile vetrnice za vetrne elektrarne in celo daljnovidni stebri, ki jih je zasnoval arhitekt Foster.

V Sloveniji imamo kar nekaj inženirsko domiselno oblikovanih objektov. Poleg tistih, ki jih je na arhitekturni način oblikoval Plečnik (mostovi, rečna zapornica, oporni zidovi, itd) in objekta reaktorske zgradbe arhitekta Otona Jugovca (slika 6) še mostove in streho športnega stadiona v Mariboru inženirja Pipana, ledeno dvorano v Mariboru arhitekta Boruta Pečenka in podobne. Pravo renesanso v inženirskem oblikovanju je sprožila v Sloveniji gradnja novega avtocestnega križa zato je prav, da tej temi posvetimo posebno poglavje.



Slika 2



Slika 3



Slika 4a



Slika 4b



Slika 5



Slika 6



Slika 7



Slika 8



Slika 9

7. Inženirsko in arhitektonsko oblikovanje avtocestnih objektov

Sloveniji smo si zastavili ambiciozen projekt izgradnje avtocestnega križa, ki predstavlja vsekako naš največji razvojni in investicijski podvig v tem stoletju. V okviru tega projekta je bilo izvedenih nekaj tudi za evropske razmere inovativnih inženirskih in oblikovnih rešitev, kot so: portal Karavanškega predora arhitekta Savina Severja (slika 7), zavešen most čez Ljubljano imenovan Harfa ing. Vukašina Ačanskega in arhitekta Petra Gabrijelčiča (slika 8), most čez reko Muro inž. Viktorja Marklja, viadukt Črni Kal, inž. Marjana Pipenbacherja in arh. Janeza Koželja (slika 9) ter številni drugi tehnični objekti, kot so portali v predore, oporni zidovi, protihrupne ograje, transformatorske in cestninske postaje in podobno. Pomembna je ugotovitev, da je zahtevnejša gradnja prej navedenih objektov posledica zavestne akcije za oblikovanje avtocestnega prostora, kar je lahko pozitivna izkušnja za podoben kakovostni preboj tudi na ostalih področjih urejanja prostora in graditve objektov v Sloveniji.

Objekti cestnih mostov, viaduktov, galerij, tunelov, opornih zidov, usekov in nadvozov so predvsem tehnični elementi cestnega okolja in kot taki podvrženi merilom inženirske estetike. To je estetika minimalizma ali organske logike, po kateri se želi doseči z minimalnimi sredstvi čim večje učinke. V konstruktorstvu se kažejo rezultati takšnega pristopa običajno v elegantnih strukturnih rešitvah konstrukcij, ki z minimalno porabljenim materialom premoščajo velike razpone. Med takšne rešitve lahko uvrščamo tiste najstarejše, kot je izum ločnih konstrukcij ob izgradnji rimskih akvaduktov, preko prvega železnega mostu čez reko Severn, vse do modernih kabelskih in lupinastih konstrukcij. Današnja rutinska tehnologija vnaprej pripravljenih konstrukcijskih elementov je marsikje prekinila tradicijo ustvarjalnega konstruktorskega dela. Zato konstrukcije praviloma niso rezultat izjemnega ustvarjalnega napora in upoštevanja posebnosti lokacije, pač pa plod rutinske uporabe prefabrikatov. Z redukcijo tipologije cestnih elementov na značilne shemate, s katerimi se želi poenostaviti obvladovanje cestne gradnje, je prekinjena kreativna vez med problemom in stroko. Pa vendar so bili prav prostorski problemi na trasah tisti strokovni izziv, ki je vzpodbudil iskanje novih rešitev. Zato se zavzemamo za ponovno uveljavitev problemskega projektne pristopa, ki črpa iz spopada med prometnimi in okoljevarstvenimi vidiki, oziroma iz definiranih konfliktnih situacij, ki so jih stroke sposobne primerno razrešiti.

Eno takšnih kompleksnih rešitev, pri kateri je sodelovala ekipa strokovnjakov različnih strok, predstavlja gradnja dvoetažnega mostu in cestne galerije na hitri cesti v Mariboru. Z inovativnimi inženirsko oblikovalskimi prijemi sta bili doseženi kompatibilnost in dvonamembnost večine funkcionalnih sklopov in sicer: dvoje funkcionalno različnih premostitev na isti lokaciji, gradnja galerije kot protihrupne zaščite in hkrati večnamenske ploščadi mestne soseske, oblikovanje portala na vstopu v galerijo kot senčnika in simbolnega elementa oziroma kot protisoseski orientiranega amfiteatra, itd. Podobno rešitev najdemo v izvedbi galerije v

Šentvidu v Ljubljani, kjer tako kot v Mariboru, ščitimo mestni program s prekritjem ceste z dvema galerijama, med katerima smo namestili večnamensko športno dvorano.

Ker so cestni objekti eni od temeljnih gradnikov tudi v likovno prercepcijskem smislu ima prepoznavnost teh objektov v kompoziciji celote pomembno vlogo. V tem smislu lahko pridobijo posamezni objekti status simbola, ki presega zgolj likovno percepcijski vidik. V tem primeru lahko oblikujemo objekte tudi preko meril inženirske estetike, tako da preide naloga v polje čistega arhitekturnega oblikovanja. Objekti so na ta način pomensko in funkcionalno plastoviti ter se opredeljujejo na več nivojih zaznave. V Sloveniji se je za takšne objekte iskalo rešitve preko javnega natečaja, kot je to primer pri vhodnem portalu v Karavanški predor ali pri natečaju za Koroški most v Mariboru, viadukt Črni Kal in še kje. Skozi proces simbolizacije se okolje spreminja iz sveta konkretnih stvari in dogodkov v svet simbolov, ki je poln pomenov, človekovih ciljev in namer. Simbolna zaznava torej ni samo stvar posameznikov in njihovega okolja, pač pa zajema celotno družbeno sfero. Na simbolni ravni percepcije se vrši prenos znanja in idej v kulturno zgodovinski kontinuum. Pomen avtocestnega okolja zato ni samo v njegovi pojavnosti in funkcionalnosti, temveč tudi v tem, kje in kako se bo ta pojavnost in funkcionalnost vgradila v splošno kulturno identiteto.

Viri

1. Aaron Betsky: Landscrapers, Thames and Hudson, London 2002
2. Appleyard D., Lynch K. and Myer R., The View from the Road, M.I.T. Press, Massachusetts, 1964.
3. Bonča Jaka, Okolje in zaznava okolja med gibanjem, magistrska naloga, FAGG Fakulteta za arhitekturo, Ljubljana, 1990
4. Gabrijelčič P., Oblikovanje avtocestnega prostora, zbornik Oblikovanje avtocestnega prostora, mednarodni seminar Portoroz 1994
5. Gabrijelčič P., Die Angemessenheit der Mittel, HdA Dokumentation, Nr.S., Graz, 1995
6. Heisenberg W., Del in celota, Znanstvena knjižnica, Maribor 1977 – Holz E. s sodelavci,
7. Katz, D.: Gestalt Psychology, University of Stockholm, London 1951
8. Lenarčič Leonid, Vizualna struktura mesta kot predmet urbanističnega načrtovanja, Urbanistični inštitut SRS, Ljubljana, 1978.
9. Norberg-Shulz, Christian: Existence, Spade and Architecture, Studio Vista London 1971
10. Ritkin J., Posustajanje budućnosti, Biblioteka Vrijeme, ITRO Naprijed, Zagreb 1986 -

Mag. Sanja Traunšek, univ. dipl. inž. arh.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Sistemski okvir za projektiranje in graditev objektov

Systemic framework for project planning and building construction

Povzetek

Sistemski okvir za zagotavljanje kvalitete objektov je postavljen z zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS št.: 110/02, v nadaljevanju ZGO-1), v povezavi z zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS št.: 110/02, v nadaljevanju ZUreP-1).

Pri pripravi obeh novih zakonov, je bil, poleg potrebe po prilagoditvi zakonskega okvira področja urejanja prostora in graditve objektov novi družbeni ureditvi in odpravi glavnih pomanjkljivosti normativne ureditve na obravnavanem področju, vzpostavitvi pregleden in učinkovit sistem za zagotavljanje kvalitete pri graditvi objektov, to je v celotni genezi – od prostorskega načrtovanja, projektiranja, gradnje, uporabe in vzdrževanja.

ZGO-1 dosledno obravnava objekt in njegove lastnosti in to v kontekstu zagotavljanja njegove kvalitete. V tem kontekstu se v tem prispevku ukvarjam zlasti z vrstami objektov in njihovimi lastnostmi. Podroben odgovor na vprašanje kaj je kvaliteten objekt, daje ZGO-1 skozi določbe o bistvenih lastnostih objekta, ki jih morajo zagotavljati vsi udeleženci in pristojni organi pri projektiranju, pridobivanju dovoljenj, gradnji in vzdrževanju objektov in so zagotavljene s tem, da je objekt skladen s prostorskimi akti in zanesljiv, da zagotavlja dostopnost funkcionalno oviranim osebam ter je evidentiran. Bistvene lastnosti objekta, ki pomenijo njegovo kvaliteto, se nanašajo tako na njegovo umestitev v prostor in njegovo oblikovanje kot na konstrukcijo in so določene v zakonih ter podzakonskih predpisih – prostorskih aktih in tehničnih predpisih, tehničnih smernicah in standardih.

Abstract

A systemic framework for ensuring the quality of buildings is established by the Law on Building Construction (Official Gazette of the RS No. 110/02, hereinafter LBC), in connection with the Law on Spatial Planning (Official Gazette of the RS No. 110/02, hereinafter LSP).

In the preparation of both of these new laws, in addition to the need for adjustment of the legal framework of the field of spatial planning and building construction to the new social order and the elimination of gaps in the normative regulations in the field in question, a transparent and efficient system of quality assurance for building construction was established, i.e. a complete genesis, from spatial planning, project planning, construction, use and maintenance.

The LBC consistently deals with buildings and their properties, in the context of ensuring their quality. In this context, this paper deals mainly with building types and their properties. The LBC gives a detailed answer to the question of what a high-quality building is through its provisions on the essential properties of buildings which all participants and competent authorities must ensure in the planning, acquiring permits for, construction and maintenance of buildings, which are ensured so that the buildings are in accordance with spatial planning acts and can reliably guarantee access to physically challenged persons, and that this is documented. The essential properties of buildings, i.e. their quality, refer both to their location and design as well as their construction, and are determined in laws and bylaws – land-use acts and technical regulations, technical guidelines and standards.

Uvod

Sistemski okvir za zagotavljanje kvalitete projektiranja, gradnje, uporabe in vzdrževanja objektov je postavljen z zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS št.: 110/02, v nadaljevanju ZGO-1), v povezavi z zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS št.: 110/02, v nadaljevanju ZUreP-1).

Pri pripravi obeh novih zakonov je bil bistveni cilj, poleg potrebe po prilagoditvi zakonskega okvira področja urejanja prostora in graditve objektov novi družbeni ureditvi in odpravi glavnih pomanjkljivosti normativne ureditve na obravnavanem področju, vzpostaviti pregleden in učinkovit sistem za zagotavljanje kvalitete pri graditvi objektov, to je v celotni genezi – od prostorskega načrtovanja, projektiranja, gradnje, uporabe in vzdrževanja.

ZGO-1 tako, v povezavi z ZUreP-1 določa, na različnih nivojih oz. v različnih fazah nastajanja objekta, inštrumente, postopke in udeležence ter metode s katerimi naj bi te cilje dosegli. Ob tem je manj pomembno kateri od obeh zakonov obravnavana določeno materijo (to vprašanje je prej politično, kot vsebinsko pomembno), pomembno je, da sistem v okviru zastavljenih ciljev zagotavlja kvalitetne objekte v prostoru in s tem kvalitetno življenjsko okolje. Predmet obravnave zakonov in iz njiju izvedenih podzakonskih in tehničnih predpisov, so torej določene lastnosti objekta, je kvaliteta objekta, ki se nanaša na njegovo umestitev v prostor in medsebojno funkcionalno povezanost posameznih objektov v prostoru kot tudi njegova oblikovna in konstrukcijska kvaliteta.

Pomembno je, da se zavedamo, da sta zakona "siamska dvojčka", da le oba skupaj zagotavljata kvaliteten objekt; da je od kvalitetnega in izvedljivega – operativnega – prostorskega načrtovanja, naravnane na možnost regulacije graditve objektov, skozi celotno hierarhično strukturo (od splošnega k podrobnejemu), preko zagotavljanja komunalno opremljenih zemljišč in izvajanja prostorskih ukrepov ter vzpostavitve prostorskih evidenc, v veliki meri odvisna kvaliteta graditve objektov. In skozi graditev objektov se na drugi strani dejansko – fizično, odraza kvaliteta prostorskega načrtovanja. Inštrumenti, določeni v ZUreP-1, dobijo svoj smisel v kolikor zagotavljajo lep in v prostor ustrezno umeščen objekt.

Omeniti velja še, da obravnavane rešitve obeh zakonov temeljijo na obstoječi ustavni ureditvi in mednarodnih predpisih zlasti predpisih EU, vplivajo pa na spremembo vseh podzakonskih predpisov – od državnih do lokalnih, vključno s prostorskimi akti – pa vse do tehničnih smernic in standardov. Zahtevajo tudi spremembe na organizacijskem in institucionalnem področju, predvsem pa posodobitev in vzpostavitev E-uprave.

Zagotavljanje kvalitete objektov in ZGO-1

ZGO-1 ureja operativno – izvedbeno raven področja to je graditev objektov, tako da, ob upoštevanju dobrih rešitev iz preteklosti, sistem dopolnjuje, na način s katerim naj bi kar v največji meri zagotavljal kvaliteto objektov od pričetka njihovega načrtovanja pa ves čas njihove uporabe, poleg tega pa še skrajšal postopke izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj, prilagodil zakonsko ureditev evropski zakonodaji o gradbenih proizvodih, ustrezneje določil nadzor in inšpekcijo ter nomotehnično in strukturno dosledneje reguliral materijo. Zakon je tudi vzpostavil ustreznejšo navezavo z ZUreP-1 – ločnico med objekti in prostorskimi ureditvami, ki so iz objektov sestavljene – ter nekaterimi drugimi zakoni (ZVO, ZJC, ZR, itd.).

Zakon tako določa, da se skozi celoten proces graditve objektov zagotavlja njihove bistvene lastnosti – kvaliteto in določa, da obsega graditev objekta projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objekta; določa pojme in vrste objektov in del; ureja pogoje za graditev vseh objektov; določa bistvene lastnosti in način njihovega izpolnjevanja; predpisuje način in pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so v zvezi z graditvijo objektov; ureja inšpekcijsko nadzorstvo in določa sankcije za prekrške, ki so v zvezi z graditvijo objektov; ureja organizacijo in delovno področje dveh poklicnih zbornic in sicer Zbornice za arhitekturo in prostor (ZAPS) in Inženirske zbornice Slovenije (IZS) ter ureja druga vprašanja, povezana z graditvijo objektov.

Zakon se dosledno ukvarja z objektom in njegovimi lastnostmi in to v kontekstu zagotavljanja njegove kvalitete. V tem kontekstu se v tem prispevku ukvarjam zlasti z vrstami objektov in njihovimi lastnostmi.

Vrste objektov

ZGO-1 definira vse, kar se v prostoru pojavi kot rezultat človekovega delovanja z gradbenimi metodami, definirani kot „objekt“, to je: s tlemi povezan gradbeni objekt, njegov del ali gradbeni objekt z vgrajenimi inštalacijami in tehnološkimi napravami, ali samo inštalacije, če predstavljajo tehnično, tehnološko ali funkcionalno celoto in se lahko samostojno uporabljajo oziroma se vgrajujejo v gradbeni objekt ter »gradbeni objekt« kot stavbo ali gradbeni inženirski objekt, narejen iz gradbenih proizvodov in iz v naravi pridobljenih zemeljskih materialov oziroma določenih mineralnih surovin. Dalje, določa tudi vrste možnih gradbenih in drugih del v zvezi z objekti, ki obsegajo gradnjo novih objektov, rekonstrukcijo objektov, nadomestno gradnjo, vzdrževalna dela: redna vzdrževalna dela, investicijska vzdrževalna dela, vzdrževalna dela v javno korist ter rušitve: odstranitve, vzpostavitev prejšnjega stanja.

ZGO-1 razvršča objekte na več načinov, odvisno od namena uporabe, zahtevnosti gradnje, pomena za državo ipd. Vsaka od razvrstitev ima določen namen uporabe in določene posledice, vsem pa je skupen cilj zagotoviti kakovosten objekt.

Glede na **zahtevnost in način gradnje, vzdrževanja ter lego v prostoru se objekti delijo** na zahtevne, manj zahtevne in enostavne. Na to veže pogoje za začetek gradnje – obveznost pridobitve GD in UD, vrsto postopkov za pridobitev upravnih dovoljenj in vrsto oz. obseg potrebne dokumentacije.

Razvrščanje objektov z **enotno klasifikacijo objektov** je pomembna za uporabo pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju podatkov o zgrajenih gradbenih objektih ter objektih v izgradnji, za statistične in evidenčne namene, za potrebe različnih uradnih in drugih administrativnih podatkovnih zbirk ter za definicije gradbenih objektov. Določila jo je Vlada, z uredbo na podlagi 7. člena ZGO-1. Enotna klasifikacija objektov - CC-SI bo izvedena, kot je tudi Klasifikacija proizvodov po dejavnosti (CPA-SI), iz enotne klasifikacije vrst objektov z naslovom Classification of Types of Constructions (CC), ki se uporablja v Evropski uniji. V prilogi 2 te uredbe so določeni tudi objekti državnega pomena, za katere daje dovoljenja ministrstvo.

Objekte razvršča na stavbe in gradbene inženirske objekte, s tem je zakon prekinil z dosedajno zmedo pri uporabi pojmov in v interpretaciji kaj objekt je in zagotovil možnost enoznačnega evidentiranja objektov (ena od bistvenih lastnosti objekta) v procesu graditve in v zbirki dejanske rabe – kataster stavb.

Bistvene lastnosti objektov

Podroben odgovor na vprašanje kaj je kakovosten objekt, daje ZGO-1 skozi določbe o bistvenih lastnostih objekta, ki jih morajo zagotavljati vsi udeleženci in pristojni organi pri projektiranju, pridobivanju dovoljenj, gradnji in vzdrževanju objektov in so zagotavljene s tem, da je objekt skladen s prostorskimi akti in zanesljiv, da zagotavlja dostopnost funkcionalno oviranim ose-

bam ter je evidentiran. Bistvene lastnosti objekta, ki pomenijo njegovo kvaliteto, se nanašajo tako na njegovo umestitev v prostor, oblikovanje kot konstrukcijo.

Skladnost objekta z izvedbenim prostorskim akt (IPA), s katerim se zagotavlja njegova kvalitetna umestitev v prostor in oblikovanje, pomeni, da se morajo pri graditvi objektov zagotavljati temeljni cilje urejanja prostora (vzdržen prostorski razvoj, kakovostne življenjske razmere, prostorsko usklajeno in dopolnjujočo se razmestitev dejavnosti, varstvo okolja, ohranjanje narave in kulturne dediščine, omogočanje trajnostne rabe naravnih virov itd.), prispevati k ustvarjanju čim bolj razpoznavnega reda v prostoru; z obravnavo in soočanjem različnih potreb in interesov razvoja v prostoru zagotoviti usklajenost gospodarskih, družbenih in okoljskih vidikov ter ustvariti pogoje za vzdržen prostorski razvoj; usklajevati razvojne in varstvene potrebe; zagotoviti racionalno rabo zemljišč in objektov v naseljih; širitve naselij in poselitve usmerjati na zemljišča, ki so z vidika trajnostne rabe naravnih dobrin ter ohranjanja narave in kulturne dediščine manj pomembna in le izjemoma, za točno določene in omejene namene in kadar ni na razpolago drugih primernih zemljišč za določen objekt, tudi izven poselitenih območij. Če te cilje apliciramo na objekt to pomeni, da mora biti ta v prostor umeščen na način, da zagotavlja racionalno rabo prostora, kakovostne življenjske pogoje, prostorsko usklajeno ter med seboj dopolnjujočo se razmestitev objektov glede na njihov namen, usklajenost različnih interesov, varovanje javnih interesov, ohranjanje kulturne identitete in ohranjanje narave ter varstvo okolja in ne nazadnje mora biti kvalitetno oblikovan (skladen s prostorskimi akti). Ta lastnost – kvaliteta – objekta se zagotavlja skozi inštrumente, ki jih določa zakon u urejanju prostora ZUreP-1.

IPA je torej podlaga za odločanje v postopku za pridobitev GD in za samo gradnjo objekta. Če objekt ni skladen s IPA, pristojni organ ne more izdati dovoljenja in investitor ne sme graditvi objekta za katerega ni potrebno gradbene dovoljenje. Skladnost se ugotavlja v postopku za izdajo GD, na podlagi samega IPA in LI pa pri gradnji objekta za katerega gradbeno dovoljenje ni potrebno. Po določbah ZUrePa-1 pa je za različne vrste objektov predpisan različno podroben IPA – prostorski red (PR) ali lokacijski načrt (LN).

Objekt mora biti tudi **zanesljiv** – mora izpolnjevati, glede na svoje značilnosti oz. namen vsaj eno od naslednjih **bistvenih zahtev**.

Lastnosti, ki se nanašajo na zanesljivost objekta – tehnične značilnosti, se določijo tako, da ti objekti glede na svoj namen izpolnjujejo eno, več ali vse naslednje bistvene zahteve: mehanske odpornosti in stabilnosti, varnosti pred požarom, higienske in zdravstvene zaščite in zaščite okolice, varnosti pri uporabi, zaščite pred hrupom in varčevanja z energijo in ohranjanja toplote.

V objekte se lahko vgrajujejo samo gradbeni proizvodi, ki so bili dani v promet skladno s predpisi o gradbenih proizvodih.

Tehnične značilnosti objektov se določajo z gradbenimi predpisi, tehničnimi smernicami in standardi. Kadar se gradbeni predpisi sklicujejo na standarde oziroma tehnične smernice, ki se nanašajo na določeno vrsto objekta in določijo njihovo obvezno uporabo, oziroma določijo, da velja domneva, da je določen element skladen z zahtevami gradbenega predpisa, če ustreza zahtevam standardov oziroma tehničnih smernic, morajo gradbeni predpisi opredeliti tudi pristojne organe za odločanje in postopek, v katerem se dokaže, da projekt, v katerem niso bili uporabljeni standardi oziroma tehnične smernice, temveč je projektant pri svojem delu uporabil rešitve iz zadnjega stanja gradbene tehnike, zagotavlja vsaj enako stopnjo varnosti kot projekt, pripravljen z uporabo standardov ali tehničnih smernic.

Gradbene predpise (GP), ki se nanašajo na mehansko odpornost in stabilnost objektov izdaja minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve, v soglasju z resornimi ministri, v katerih delovno področje spadajo posamezne skupine objektov in po mnenju ministra, pristojnega za dajanje gradbenih proizvodov v promet:

GP, ki se nanašajo na stavbe, izdaja minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve, lahko jih pripravi samostojno, lahko pa mu posreduje popoln predlog takšnega predpisa pristojni resorni minister, v katerega delovno področje sodi posamezna vrsta stavb oziroma delovno področje, pomembno za graditev takšne vrste stavbe;

gradbene predpise, ki se nanašajo na gradbene inženirske objekte, izdajajo v soglasju z ministrom, pristojnim za prostorske in gradbene zadeve, resorni ministri, v katerih delovno področje sodijo takšne vrste gradbenih inženirskih objektov oziroma delovno področje, pomembno za graditev takšne vrste gradbenih inženirskih objektov.

Tehnične smernice (TS) za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje stavb izdaja minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve, v soglasju z ministrom, pristojnim za dajanje gradbenih proizvodov v promet, za tiste vrste gradbenih inženirskih objektov, ki sodijo v njihovo delovno področje, izdajajo pristojni resorni ministri v soglasju z ministrom, pristojnim za dajanje gradbenih proizvodov v promet na podlagi mnenja ministra, pristojnega za prostorske in gradbene zadeve.

Evidentiranost objekta se zagotavlja v postopku pridobitve graqdbenega in uporabnega dovoljenja ter za vpise objektov v uradne evidence: gradbene parcele v zemljiškem katastru, stavbe za katere je predpisano GD v katastru stavb, gradbene inženirske objekte – GJI – v katastru GJI.

Neovirano gibanje funkcionalno oviranih oseb se zagotavlja s projektiranjem in gradnjo, sodi tako med tehnične lastnosti kot prostorsko skladnost in ima zaradi izrednega pomena za določeno skupino ljudi, posebno mesto v zakonski ureditvi.

Pri presoji ali je nek objekt kvaliteten ali ne, je bistven odgovor na vprašanje kakšne oz. kate-re bistvene lastnosti ima določen objekt in to v celotnem obdobju njegove uporabe.

Viri

1. Ustava Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 33/91-1)
2. Zakon o urejanju prostora (ZureP-1, Ur. list RS, št. 110/02)
3. Zakon o graditvi objektov (ZGO-1; Ur. list RS, št. 110/02)
4. Zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS št. 18/84, 15/89,)
5. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor- ZUN (Ur. l. SRS št. 18/84, 37/85, 29/86, Ur.list RS št.: 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97)
6. Zakon o graditvi objektov (Ur. l. SRS št. 34/84, 29/86, Ur.list RS št.: 40/94, 69/94, 59/96)
7. Mag.TRAUNŠEK, Sanja (2003): Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) in zakon o graditvi objektov (ZGO-1), Primerjalna predstavitev, Zakonodaja in praksa, IZS

Dr. Peter Gašperšič, univ. dipl. inž. grad.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Podrobnejša vsebina projektne in tehnične dokumentacije in poročilo o reviziji projektne dokumentacije – Predlog pravilnika

Detailed contents of project and technical documentation and report on the auditing of project documentation

Povzetek

V prispevku je predstavljen predlog novega pravilnika o projektni in tehnični dokumentaciji, ki določa podrobnejšo vsebino projektne in tehnične dokumentacije, način njene izdelave in vrste načrtov, ki pridejo v poštev za posamezne vrste stavb in gradbenih inženirskih objektov, glede na namen njene uporabe ter obliko in vsebino obrazca za pripravo povzetka poročila o reviziji projektne dokumentacije. Predstavljeni so cilji, ki so bili upoštevani pri pripravi pravilnika in opisane njegove osnovne rešitve.

Abstract

The paper presents a draft of new regulations on project and technical documentation which determine more detailed contents of project and technical documentation, the method of preparing them and the types of plans which come into consideration for individual types of buildings and civil engineering structures with regard to their purpose of use, and the form and content of the forms for the preparation of abstracts for reports on the auditing of the project documentation. The goals taken into consideration in the preparation of the regulations are presented and their basic solutions are described.

1. Uvod

Pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji je eden izmed zadnjih podzakonskih predpisov, ki jih je še treba sprejeti na podlagi novega Zakona o graditvi objektov (ZGO-1). V času pisanja tega prispevka je pravilnik v zaključni fazi usklajevanj in želja pripravjalca je, da bi čimprej zagledal luč sveta. Zavedamo se, da je ta pravilnik eden najosnovnejših, ki jih morajo uporab-

ljati projektanti pri svojem delu, poleg tega pa je zelo pomemben, saj je izpolnjevanje njegovih zahtev ključnega pomena za uspešno izpeljavo upravnih postopkov pri pridobivanju gradbenih in uporabnih dovoljenj.

Podlago za izdajo tega pravilnika predstavlja 40. člen ZGO-1, ki določa, da minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve, v soglasju z resornimi ministri, v katerih delovno področje

sodi posamezna vrsta objektov, predpiše podrobnejšo vsebino projektne in tehnične dokumentacije, način njene izdelave in vrste načrtov, ki pridejo v poštev za posamezne vrste stavb in gradbenih inženirskih objektov, glede na namen njihove uporabe.

ZGO-1 je predvidel tudi revizijo projektne dokumentacije, ki jo definira kot revizijo tistih sestavin projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, s katerimi se dokazuje, da bo objekt izpolnjeval predpisane bistvene zahteve, da bo v skladu s prostorskim aktom in gradbenimi predpisi in da bo objekt funkcionalen in primerno oblikovan, njegova raba pa učinkovita, varčna in gospodarna. ZGO-1 v četrtem odstavku 53. člena določa, da mora odgovorni revident izdelati povzetek revizijskega poročila na obrazcu, katerega obliko in obvezne sestavine predpiše minister, pristojen za prostorske in gradbene zadeve. Ker je dejstvo, da je revizija dejansko opravljena, potrebno preveriti v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, se je pripravljalec pravilnika odločil, da vsebino obrazca povzetka poročila o reviziji doda med določbe o projektni dokumentaciji, kot sestavni del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, kadar je revizija obvezna. Zato pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji pomeni tudi realizacijo določbe četrtega odstavka 53. člena ZGO-1.

2. Cilji in temeljna izhodišča predlaganega pravilnika

Cilj predlaganega pravilnika je, da se podrobneje določi vsebina projektne in tehnične dokumentacije ter oblika in vsebina obrazca povzetka revizijskega poročila, ob smiselnem upoštevanju izhodišč in določb, ki jih že vsebuje ZGO-1. S tem želimo zagotoviti izdelovanje takšne projektne in tehnične dokumentacije, da bodo objekti, zgrajeni na njeni podlagi, skladni s prostorskimi akti, zanesljivi in evidentirani, v povezavi s predpisi o zagotavljanju neoviranega gibanja funkcionalno oviranih oseb pa tudi zagotoviti, da bo dostop, vstop in uporaba objektov v javni rabi in večstanovanjskih stavb brez grajenih in komunikacijskih ovir.

Pri pripravi predlaganega pravilnika so bila upoštevana naslednja temeljna izhodišča:

1. Pregledna ureditev vsebine projektne in tehnične dokumentacije: pravilnik kot sestavni del projektov uvaja vodilno mapo, kateri sledijo mape z načrti v projektih projektne dokumentacije oziroma mape s prikazi v projektih tehnične dokumentacije.
3. Zmanjšanje obsega projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, zlasti njegovega tehničnega dela:
 - načrti imajo skraćeno vsebino: npr. Načrt arhitekture vsebuje samo risbe s tlorisi etaž vključno s temelji in streho, dva značilna prereza in pogleda;
 - risbe v načrtih so na nižji ravni obdelave – prilagoditev vrsti objekta glede na zahtevnost: npr. Risbe za enostavne objekte se izdelajo na ravni idejne zasnove (manjše merilo, manj detajlov) in so združene v enotnem načrtu;

- načrti so prilagojeni vrsti gradnje: npr. Pri odstranitvi objekta zadošča načrt odstranjevalnih del.
3. Pravilnik določa obvezno vsebino projektne in tehnične dokumentacije samo za namene, ki so določeni v ZGO-1. Ti nameni so naslednji:
 - idejna zasnova: pridobitev projektnih pogojev pristojnih soglasodajalcev;
 - idejni projekt: pridobitev smernic za projektiranje;
 - projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja: pridobitev gradbenega dovoljenja in tudi izvedba gradnje enostavnih objektov, za katerih gradnjo je treba pridobiti gradbeno dovoljenje;
 - projekt za razpis: oddaja gradnje nameravanega objekta oziroma izvedbe nameravanih del (sklicevanje na predpise o javnem naročanju);
 - projekt za izvedbo: izvedba gradnje zahtevnih in manj zahtevnih objektov;
 - projekt izvedenih del: ugotavljanje skladnosti izvedenega oziroma rekonstruiranega objekta z gradbenim dovoljenjem in pridobitev uporabnega dovoljenja;
 - projekt za obratovanje in vzdrževanje: uporaba oziroma obratovanje in vzdrževanje zgrajenega oziroma rekonstruiranega objekta;
 - projekt za vpis v uradne evidence: vpis objekta v zemljiško knjigo in druge uradne evidence oziroma evidentiranje v katastrih (sklicevanje na predpise o evidentiranju).

Pravilnik dopušča, da posebni predpisi lahko za druge namene predpišejo drugačno ali dodatno vsebino te dokumentacije. Prav tako se lahko investitor in projektant s pogodbo dogovorita za izdelavo projekta z dodatno vsebino in za drugačne namene, kot jih določa pravilnik. Izjema pri tem sta projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja in projekt izvedenih del, kjer pravilnik določa, da se vlogi za izdajo gradbenega oziroma uporabnega dovoljenja lahko priloži največ tista vsebina projekta, ki je določena s pravilnikom.

4. Pravilnik teži k oblikovanju vzorcev obrazcev ter predpisovanju minimalne vsebine projektne dokumentacije, ki je še potrebna za to, da se v upravnem postopku preveri izpolnjevanje bistvenih lastnosti nameravane gradnje. Poudarjen je prenos odgovornosti na odgovornega projektanta oziroma odgovornega vodjo projekta, ki mora s svojim strokovnim znanjem zagotoviti izpolnjevanje teh bistvenih lastnosti.

3. Osnovne rešitve predlaganega pravilnika

Pravilnik poleg splošne določbe, v kateri opredeli vsebino pravilnika, v ločenih poglavjih obravnava projektno dokumentacijo, tehnično dokumentacijo, način prikaza povzetka poročila o reviziji projektne dokumentacije ter prehodne in končne določbe. Pomembna sestavina predlaganega pravilnika so tudi njegove priloge, s katerimi je v obliki obrazcev določena vsebina nekaterih sestavin projektov.

V poglavju o projektni dokumentaciji kot tudi v poglavju o tehnični dokumentaciji pravilnik najprej opredeli vrste projektne oziroma tehnične dokumentacije glede na namen uporabe in določi sestav projektov, kjer uvede vodilno mapo ter določi njeno obliko in vsebino ter opredeli vsebino map z načrti oziroma prikazi. Zatem je podrobneje opredeljena vsebina posameznih projektov v projektni oziroma tehnični dokumentaciji.

Vodilna mapa

Vodilna mapa projektov v projektni dokumentaciji vsebuje naslovno stran z osnovnimi podatki o projektu, kazalo vsebine projekta, splošne podatke o nameravani gradnji, podatke o projektantih in odgovornih projektantih, lokacijske podatke, s katerimi se prikaže umestitev nameravane gradnje v prostor ter dokazno dokumentacijo, iz katere izhajajo podatki pomembni za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev projektantov in odgovornih projektantov ter njihove odgovornosti ter podatki iz prostorskih aktov. V projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja vodilna mapa vsebuje tudi dokumente, iz katerih izhajajo podatki, pomembni za ugotavljanje skladnosti rešitev v projektu s prostorskimi akti, izpolnjevanje bistvenih zahtev nameravane gradnje in drugi podatki, ki so pomembni za odločanje v upravnem postopku. Vsebine vodilne mape, ki jih vsebuje samo projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja so naslednje:

- izjava odgovornega vodje projekta o zanesljivosti pri projektiranju, s katero jamči za kvaliteto in usklajenost projektne dokumentacije ter upoštevanje bistvenih zahtev pri njeni izdelavi;
- povzetek revizijskega poročila, če je revizija obvezna, v katerem odgovorni revidenti posameznih načrtov na podlagi opravljene revizije potrdijo, da načrt izpolnjuje bistvene zahteve, da je skladen s prostorskimi akti in da je vplivno območje objekta določeno na predpisan način;
- zbirno projektno poročilo, ki vsebuje opis usklajenosti s prostorskimi akti, opis vplivnega območja, povzetek vsebine tehničnih poročil posameznih načrtov in rekapitulacijo ocene vseh stroškov gradnje;
- grafični prikaz skladnosti s prostorskimi akti, ki se izdela tako, da se tloris oziroma situacijo nameravane gradnje vriše neposredno na izris zazidalne situacije iz lokacijskega načrta ali izris namenske rabe prostora iz prostorskega reda;
- grafični prikaz vplivnega območja nameravane gradnje, v katerem se prikažejo pričakovani vplivi na okolico v času gradnje in v času uporabe objekta, pri čemer je treba posebej prikazati pričakovane vplive na izpolnjenost bistvenih zahtev nepremičnin v okolici nameravane gradnje;
- podatki o pridobivanju projektnih pogojev in soglasij, kjer so zbrani podatki o soglasodajalcih in njihovih projektnih pogojih, mnenjih oziroma smernicah za projektiranje z opisom skladnosti projektnih rešitev s temi pogoji, mnenji oziroma smernicami.

Oblika in vsebina sestavnih delov vodilne mape je določena v prilogah pravilnika. Za pravilno izdelavo vodilne mape in medsebojno usklajenost njenih sestavin poskrbi in odgovarja odgovorni vodja projekta oziroma odgovorni projektant, če odgovorni vodja projekta ni imenovan.

Zaključek

S predlaganim pravilnikom o projektni in tehnični dokumentaciji je določena vsebina projektne in tehnične dokumentacije za namene, kot jih določa ZGO-1. Pravilnik svojo pozornost osredotoča predvsem na vsebine, ki so pomembne za odločanje v upravnih postopkih, medtem ko tehnično vsebino v večji meri prepušča stroki. Menimo, da pravilnik lahko predstavlja temelj za izdelavo kvalitetne projektne in tehnične dokumentacije, pri čemer pa bo za doseganje tega cilja potrebno tudi sodelovanje projektantske stroke.

Dr. Miroslav Pregl, univ. dipl. inž. grad.
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Gradbeni predpisi za projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objektov, eurocodi

Building regulations for project planning, construction and building maintenance, eurocodes

Povzetek

V prispevku so prikazane novosti v zvezi z gradbenimi predpisi, ki bodo urejali področje graditve in vplivali na učinkovito izpolnjevanje bistvenih zahtev. Posebna pozornost je posvečena načinu njihovega oblikovanja, prikazu njihove obsežnosti in predpisom za projektiranje z uporabo EUROCODOV.

Abstract

The paper presents innovations in connection with construction regulations which will regulate the field of building construction and influence the effective fulfilment of essential requirements. Special attention is paid to the method of forming them, a presentation of their extent and regulations on project planning using Eurocodes.

1. Uvod

V skladu z veljavno zakonodajo je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (MOPE) tisto ministrstvo, ki je pristojno za graditev. Zato je pripravilo osnovna zakona, ki urejata graditev. To sta Zakon o urejanju prostora (ZUreP) in Zakon o graditvi objektov (ZGO-1), ki ju je proti koncu leta 2002 sprejel Državni zbor RS. Pri tem je ZGO-1 prinesel novost, ker je kot graditev definiral projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objektov. V ZGO-1 obstoji obveza, da minister za prostorske in gradbene zadeve ter resorni ministri pripravljajo ali izdajajo podzakonske akte ZGO-1, ki imajo obliko pravilnikov in ki jih bodo dopolnjevale tehnične smernice. Del pravilnikov tvori skupino predpisov, ki natančneje navajajo bistvene zahteve za objekte in jih imenujemo gradbeni predpisi.

2. Gradbeni predpisi

Izdajanje gradbenih predpisov in tehničnih smernic je urejeno v 9. do 12. členu ZGO-1. Dosedanje gradbene predpise moramo zaradi zahtev časa in zadnjega stanja tehnike posodobljati in pripravljati nove. V Sloveniji imamo trenutno preko 320 gradbenih predpisov, ki so podedovani iz prejšnje države, nekaj pa je tudi že novih sprejetih v samostojni RS. Tudi vstop v EU je razlog, zaradi katerega moramo gradbene predpise prenavljati in jih prilagajati evropski zakonodaji. Da bi omogočilo učinkovito in kvalitetno delo vsem, ki sodelujejo pri graditvi, je MOPE pripravil spisek vseh gradbenih predpisov in ga objavil na svoji spletni strani:

<http://www.sigov.si/mop/>

Z gradbenimi predpisi bodo za posamezne vrste objektov določene njihove tehnične značilnosti tako, da bodo glede na svoj namen izpolnjevali eno, več ali vse naslednje bistvene zahteve:

- mehanska odpornost in stabilnost,
- varnost pred požarom,
- higienska in zdravstvena zaščita in zaščita okolice,
- varnost pri uporabi,
- zaščita pred hrupom in
- varčevanje z energijo in ohranjanje toplote.

Navedene bistvene zahteve so bile izoblikovane v evropski direktivi o gradbenih proizvodih 89/106/EEC in še podrobneje obdelane v spremljajočih razlagalnih dokumentih. Skladnost naših predpisov s temi dokumenti je vez med slovensko in evropsko zakonodajo.

Za podrobnejše in natančnejše določanje tehničnih značilnosti in opise zahtevanih ravni izpolnjevanja zahtev se lahko gradbeni predpisi sklicujejo na tehnične smernice oziroma standarde, ki se nanašajo na določeno vrsto objekta in določijo njihovo obvezno uporabo, oziroma določijo, da se domneva, da je določen element skladen z zahtevami gradbenega predpisa, če ustreza zahtevam standardov oziroma tehničnih smernic. Tehnične smernice izdajajo organi, ki so z ZGO-1 določeni za izdajanje gradbenih predpisov. Z gradbenim predpisom se torej določi ali bo določena tehnična smernica obvezna ali neobvezna.

Tehnična smernica je dokument, s katerim se za določeno vrsto objekta predpiše natančnejša opredelitev bistvenih zahtev, ukrepi za projektiranje, zahtevane lastnosti gradbenih proizvodov in materialov, ki se smejo vgrajevati ter načini njihove vgradnje in način izvajanja gradnje z namenom, da se zagotovi zanesljivost objekta ves čas njegove življenjske dobe, kadar je to primerno, pa tudi postopke, po katerih je mogoče ugotoviti, ali so takšne zahteve izpolnjene. Podrejena je pravilniku in omogoča, da se zakonske zahteve na enostavnejši in hitrejši način prilagajajo zadnjemu stanju gradbene tehnike. Namenjena je tudi pokrivanju "praznega prostora" med pravilniki in standardi, kjer je to za izpolnjevanje bistvenih zahtev potrebno oziroma koristno.

Kot je bilo že zapisano, se lahko gradbeni predpisi sklicujejo tudi na standarde. Tisti standardi, na katere se gradbeni predpisi sklicujejo, postanejo bodisi obvezni standardi (konkreten gradbeni predpis se na njih sklicuje na izključen način), bodisi njihova uporaba ustvari domnevo o izpoljenosti predpisane zahteve (konkreten gradbeni predpis se na standarde sklicuje na izbirni način). Sicer pa so standardi neobvezni dokumenti in je za njihovo uporabo odločen dogovor oziroma navedba v pogodbi med naročnikom in izvajalcem. Za njihovo oblikovanje, sprejemanje in vzdrževanje je po Zakonu o standardizaciji zadolžen SIST. Tako so standardi po svojem izvoru različni od tehničnih smernic. Podobni pa so z njimi po tem, da jih

lahko gradbeni predpis napravi za obvezne. Na ta način dobimo tako kot pri tehničnih smernicah neobvezne in obvezne standarde.

Do sedaj so bili v skladu z novim pristopom sprejeti naslednji pravilniki iz področja gradbene fizike:

- Pravilnik o toplotni zaščiti in učinkoviti rabi energije v stavbah;
- Pravilnik o prezračevanju in klimatizaciji stavb;
- Pravilnik o požarni varnosti v stavbah;
- Pravilnik o zaščiti stavb pred vlago;

V izdelavi so še tehnične smernice, ki bodo dopolnjevale Pravilnik o požarni varnosti v stavbah in še nekateri drugi pravilniki iz področja gradbene fizike.

3. Oblikovanje gradbenih predpisov

Zaradi narave in obsežnosti bistvenih zahtev ter mnogovrstnosti objektov bo potrebno za določitev njihovih tehničnih značilnosti oblikovati večje število gradbenih predpisov oziroma pravilnikov. Celo v okviru zahtev za izpolnjevanje posamezne bistvene zahteve jih bo kdaj potrebno več.

Pri tem je mogoče uporabiti dva pristopa. Prvi pristop zajema oblikovanje več pravilnikov, ki za posamezne vrste objektov ali tehničnih rešitev ali tudi za dele bistvenih zahtev "obdelajo" problematiko "od začetka do konca", to pomeni od navedbe splošnih zahtev in načel do podrobnih tehničnih rešitev. Taki predpisi tvorijo skupino "vertikalnih" predpisov.

Drugi pristop predvideva v okviru ene bistvene zahteve en ali tudi več pravilnikov, ki navajajo predvsem načela in pravila, s katerimi je natančnejše opredeljena bistvena zahteva. V tem primeru so potem zahteve za posamezne objekte, tehnične rešitve, za projektiranje in zahteve glede lastnosti gradbenih proizvodov in materialov navedene v "nižjih" pravnih dokumentih. Tudi to so lahko tehnične smernice ali standardi. Tako dobimo skupino "horizontalnih" predpisov, ki so podprti z drugimi zakonskimi akti.

Menimo, da je drugi pristop primernejši, ker lahko z njim celoviteje in za dalj časa uredimo vprašanje izpolnjevanja bistvenih zahtev za objekte. Prilagajanje razvoju in postopno vključevanje podrobnosti za posamezna vprašanja in objekte pa je hitro mogoče z dokumenti, ki so podrejeni "horizontalnim" predpisom.

V priloženi Preglednici št. 1 je »prostor«, ki ga bodo morali gradbeni predpisi »zapolniti«. V eni smeri so navedene bistvene zahteve, v drugi smeri pa so nanizani sestavni deli objektov. V eni (horizontalni) smeri bodo zapolnili prostor predpisi, ki bodo natančnejše opredeljevali bistvene zahteve in bodo veljavni za vse dele objektov. V drugi (vertikalni) smeri pa bodo pokrivali prostor pravni akti, ki bodo natančneje govorili o posameznih delih objekta in njihovih materi-

alih. Tako se bodo na posameznih mestih predpisi »gostili« (temnejše barve) oziroma bodo zahteve, načela in pravila natančneje opredeljena.

4. Predpisi za projektiranje z uporabo eurocodov

Priprava "horizontalnega" pravilnika o mehanski odpornosti in stabilnosti objektov ima že v ZGO-1 posebno mesto. To je predpis, bo veljal za vse objekte in ga bo predpisal minister pristojen za prostorske in gradbene zadeve. Za druge bistvene lastnosti pa so pristojnosti ločene glede na stavbe in gradbene inženirske objekte. V predpis bomo vključili EUROCODE (EC), ki so evropski standardi, v katerih je zbrano vrhunsko znanje o projektiranju nosilnih konstrukcij. Z njihovo pomočjo bomo določili tiste tehnične značilnosti, ki so potrebne, da bodo objekti izpolnjevali bistveno zahtevo za:

- mehansko odpornost in stabilnost

in delno zahtevo za:

- varnost pred požarom

v obsegu, ki bo zagotavljal, da bo konstrukcija določen čas ohranila svojo nosilno sposobnost.

Ker bomo posamezne sklope EC vpeljali v slovenski pravni sistem v več korakih, bo pravilnik oblikovan tako, da bo pristojnemu ministrstvu podelil pooblastilo za izdajo pravnega akta (možnosti je več: sklep, seznam ali pravilnik), ki bo z objavo v Uradnem listu RS seznanil uporabnike o datumu uveljavitve EC v Sloveniji. Koraki postopnega uvajanja EC oziroma datumu uveljavljanja bodo odvisni od tega, kako hitro bodo oblikovane končne verzije teh standardov v Evropi oziroma v CEN in sprejeti v SIST kot slovenski standardi.

Skupino standardov imenovano EUROCODE bo tvorilo 58 standardov z več kot 5600 stranmi. CEN jih bo izdal v angleškem, nemškem in francoskem jeziku. V Sloveniji se pojavlja vprašanje smiselnosti prevajanja vseh standardov. Tehnični odbor za konstrukcije (TC KON) pri Slovenskem inštitutu za standardizacijo (SIST) je pripravil seznam standardov, ki jih je treba prevesti najprej in postavil prioriteten vrstni red. MOPE bo poskrbel za prevode tistih standardov, ki so povezani s splošnimi načeli in s stavbami. Navedeni so v Preglednici št. 2, ki prikazuje tudi časovni načrt prevajanja.

Zaključek

Priprava slovenskih gradbenih predpisov je obsežno in strokovno zahtevno delo, ki ga je potrebno opraviti zato, da bomo nadomestili stare podedovane predpise, da bomo zapolnili vrzeli tam, kjer predpisov ni, da bomo zagotovili izpolnjevanje vseh bistvenih zahtev in da bodo naši predpisi v soglasju z evropskimi direktivami in harmoniziranimi standardi. Potrebno bo organizirati učinkovito sodelovanje med MOPE, ki je zadolženo in odgovorno za izdajanje gradbenih predpisov in strokovno javnostjo. MOPE lahko zagotovi predpisom pravno formalne okvire, stroka pa jih mora zapolniti s strokovnimi vsebinami. Skupno pa bo potrebno skrbeti za njihovo učinkovito izvajanje, z izobraževanjem strokovnjakov pa za kvalitetne rezultate pri graditvi.

Doc. dr. Janez Reflak, univ. dipl. inž. grad.

Inženirska zbornica Slovenije

Zagotavljanje kakovosti v procesu gradnje

Quality assurance in the construction process

Povzetek

S sprejetjem novega Zakona o graditvi objektov (ZGO-1) in Zakona o gradbenih proizvodih (ZGPro), ki sta usklajena z Direktivo Sveta Evropske unije za gradbene proizvode bi bilo nujno potrebno v procesu gradnje preiti iz klasične kontrole kakovosti na sistem zagotavljanja kakovosti v celotnem življenjskem ciklusu objekta. Avtor v svojem članku opisuje sistem kontrole kakovosti, ki bi bila potrebna v celotnem procesu graditve objektov, ki vsebuje vse faze od projektiranja, izvedbe do uporabe objekta. Obvladovanje kakovosti zahteva natančno opredelitev neposrednih in posrednih zahtev. Z vidika kakovosti gradbenega objekta kot končnega izdelka je pomembna določitev del in postopkov po posameznih fazah graditve, določitev odgovornosti in obveznosti pri sistemu kontrole oziroma zagotavljanju kakovosti v vseh fazah graditve. Kljub zahtevnim ukrepom sedanje kontrole kakovosti v procesu gradnje, končna kakovost objekta običajno ni skladna z začetnimi projektnimi zahtevami investitorja, zato je nujno v vseh fazah graditve pri vseh udeležencih graditve preiti iz kontrole kakovosti v sistem zagotavljanja kakovosti v celotnem življenjskem ciklusu objekta.

Abstract

With the passing of the new Law on Building Construction (LBC) and the Law on Building Products (LBP), which were harmonised with the directive of the Council of the European Union on construction products, it is urgently necessary that we move from classical methods of quality control to a system of quality assurance throughout the entire life cycle of the building. The author describes the system of quality control which is needed in the entire process of building construction, which covers all phases from project planning to implementation to use of the structure. Assuring quality requires the precise determination of direct and indirect requirements. From the perspective of the quality of a building as a final product, it is important to determine the work and processes during individual phases of construction, to determine the responsibilities and obligations in the system of quality control, i.e. assuring quality in all phases of construction. Despite the demanding measures being taken in modern quality control in the construction process, the final quality of the structure is usually not in conformance with the original project demands of the investor, therefore it is urgently necessary in all phases of construction for all participants in construction to move from quality control to a system of assuring quality throughout the entire life cycle of the structure.

Uvod

Delovanje vsake družbe, podjetja in tudi posameznika je uspešno in učinkovito, če ima pred seboj jasne in realne cilje in načrte. Družba želi izboljšati življenjske pogoje svojih prebivalcev z bolj zdravim okoljem, podjetje si želi poslovnega uspeha z zagotavljanjem kakovostnejših izdelkov in storitev, posameznik pa se želi uveljaviti z npr. kakovostjo svojega dela. Cilji kakovosti postanejo realni, ko pride do konsenza o pomenu kakovosti in do kompatibilnosti ciljev kakovosti družbe, podjetij in posameznikov. Država podpira s svojimi ukrepi npr. vzpostavljanje in certificiranje sistemov kakovosti v podjetjih, posamezniki pa privzemajo cilje kakovosti podjetja in s svojim angažiranjem omogočajo doseganje teh ciljev. Pomen in cilje kakovosti pri razvoju družbe v Sloveniji so skušali opredeliti na nacionalnem nivoju v Nacionalnem programu kakovosti Republike Slovenije (NPKRS). Program je bil predstavljen v Cankarjevem domu 13. februarja 1993. Namen interdisciplinarno zasnovanega programa NPKRS je izboljšanje kakovosti življenja v Sloveniji ter z Evropo in razvitim svetom usklajen razvoj.

Opredelitev pojma kakovosti v procesu gradnje

Graditev objektov obsega projektiranje, izdelavo gradbenih proizvodov, gradnjo in/ali rekonstrukcijo, vzdrževanje in odstranitev objektov. V primerjavi s klasično proizvodnjo, npr. izdelkov za široko uporabo, so za gradbeništvo značilne določene posebnosti izdelka in pojma kakovosti, ki jih moramo pri obravnavanju kakovosti poznati in upoštevati. Naštejemo nekaj posebnih lastnosti graditve in gradbenih objektov:

- gradbeni objekt je kompleksen, sestavljen iz množice raznih delov, ki morajo skupaj predstavljati neko funkcionalno celoto;
- gradbeni objekti se praviloma gradijo za dolgotrajno rabo;
- potrebna so velika finančna sredstva za izdelavo projektov in gradnjo;
- gre za posamezne, unikatne, velike objekte, postopnost graditve ni mogoča ali ni ekonomska;
- po končani gradnji lokacije in konstrukcije objektov ne moremo več poljubno spreminjati, vezana je na vplive naravnega in socialnega okolja;
- z vsakim zgrajenim objektom posegamo v naravno okolje in življenjske razmere ljudi v okolju.

Graditev lahko obravnavamo kot kontinuiran proces z enim končnim izdelkom – objektom, ali pa kot sestavljen proces z vmesnimi udeleženci in vmesnimi izdelki.

Iz prikazanih lastnosti gradbenega objekta vidimo, da je kakovost objekta težko opisati zgolj z nekaterimi, npr. tehničnimi karakteristikami. Splošno jo opredelimo lahko kot **skladnost z zahtevami**, s čemer zajamemo različne karakteristike kakovosti, različne udeležence in faze

graditve. Zahteve, ki opisujejo ali določajo tehnične in druge karakteristike objekta, lahko delimo na neposredne in posredne:

- **neposredne (specifične) zahteve** so zahteve investitorja, naročnika, tržišča oz. specifične zahteve udeležencev v projektu graditve. Opredeľujejo lahko tehnične, funkcionalne, estetske, ekonomske in druge karakteristike nekega procesa ali objekta. Temeljijo na interesu, željah konkretnega naročnika, skupine uporabnikov ali posameznega udeleženca v graditvi objekta. Opredeľijo se v različni dokumentaciji pred začetkom posamezne faze graditve;
- **posredne (splošne) zahteve** so zahteve tehničnih specifikacij, predpisov, standardov, zakonov in tudi splošna pravila, ki jih določajo stroka, pravila dobrega gospodarjenja, pogoji gradnje, naravno in družbeno okolje. Te niso natančno definirane v dokumentaciji projekta, ampak jih moramo pred začetkom izvajanja določene aktivnosti razpoznati, razvrstiti, ugotoviti njihovo pomembnost in nato upoštevati, neodvisno od finančnega ali drugega interesa investitorja ali nosilca dejavnosti.

Ko govorimo o kakovosti v procesu gradnje, največkrat obravnavamo tehnični vidik kakovosti, tehnične lastnosti objekta, vendar je to samo eno področje kakovosti. Kakovost moramo obravnavati kot multidisciplinaren problem, upoštevati moramo še ekonomski, tržni, organizacijski, informacijski in socialni vidik kakovosti.

Tehnični vidik kakovosti

Tehnični vidik kakovosti je povezan z zagotavljanjem predpisanih tehničnih lastnosti objekta ali njegovega dela. **Te določimo v procesu načrtovanja, dosežemo jih v procesu izgradnje ter jih vzdržujemo v procesu uporabe.** Večinoma jih lahko številčno ali opisno ovrednotimo, preskusimo in dokažemo. Na področju gradnje prevladujejo po obsegu in tudi po zahtevnosti posredne, normativne zahteve glede tehničnih lastnosti objekta oz. gradbenega proizvoda. Bistvene tehnične zahteve objektov oz. njegovih delov so v zakonu opredeljene splošno, podrobneje so opisane v spremeljajočih tehničnih predpisih in standardih. Aktivnosti gradnje objekta morajo temeljiti na jasno definiranih zahtevah za kakovost, ki morajo upoštevati pogoje gradnje in okolja, v katerem se objekt nahaja. **Obvladovanje kakovosti zahteva natančno opredelitev neposrednih in posrednih zahtev.** Neposredne zahteve določimo z raziskavami potreb tržišča in jih določi investitor ali predhodni udeleženec graditve v projektni dokumentaciji. Natančna opredelitev posrednih zahtev pa zahteva veliko dela s papirji in iskanja uporabnih in veljavnih standardov in predpisov.

Kontrola kakovosti, bodisi interna ali eksterna, tako predstavlja ugotavljanje skladnosti izdelkov in postopkov bodisi z zahtevami tehničnih predpisov in standardov (posredne zahteve) ali pa z neposrednimi zahtevami investitorja.

Stroški zagotavljanja kakovosti v procesu gradnje

Specifičnost stroškov napak, pa tudi stroškov preprečevanja in preskušanja, in njihovega opredeljevanja, je povezana z osnovnimi karakteristikami področja gradbeništva oz. gradbenih objektov. Za ilustracijo lahko prikažemo rezultate raziskav stroškov napak, ki so povzeti po tuji literaturi. Stroški napak so razdeljeni na notranje in zunanje stroške napak. Notranji stroški napak nastajajo med načrtovanjem in izgradnjo. Zunanji stroški napak sodijo v čas po zadnjem pregledu objekta in njegovi predaji uporabniku.

Notranji stroški napak (slika 1) so predstavljali **6%** stroškov gradnje. Od tega je večina stroškov nastala zaradi slabega vodenja projekta oz. gradnje (33%). Projektiranje, gradnja in dobava materialov pa so bili udeleženi s po 20% vseh stroškov. Določitev zunanjih stroškov kakovosti je težavnejša, saj moramo pri primerjavi teh stroškov s stroški izgradnje upoštevati obresti in spremenjeno vrednost denarja (inflacija). V raziskavi so zunanji stroški napak predstavljali **4%** stroškov celotne gradnje (slika 2).

Od tega je bila večina povezana z napakami pri projektiranju (51%), manj pa pri gradnji (26%), dobavi (10%) in neprimerni uporabi objekta (9%).

Proces graditve objektov

Kakovost gradbenega objekta obravnavamo v času celega življenjskega kroga objekta. Kakovost smo na kratko opredelili z "zadovoljivijo zahtev". Zadovoljitev pa ne pomeni samo doseči zahtevano kakovost, ampak moramo kakovost, predvsem bistvene tehnične lastnosti, tudi **vzdrževati** v predvidenem življenjskem roku objekta.

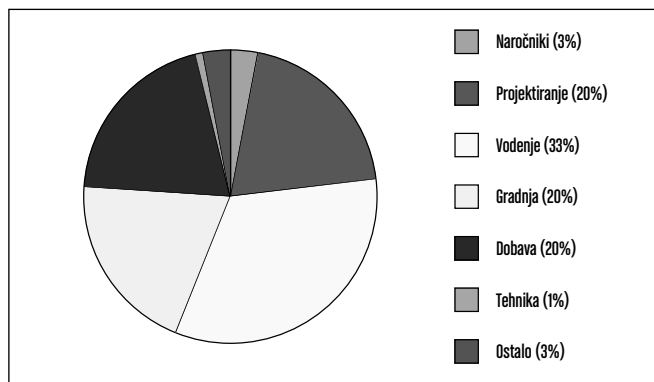
Življenjski krog gradbenega objekta (slika 3) se začne z idejo o gradnji nekega objekta in konča z odstranitvijo objekta.

Graditev obsega:

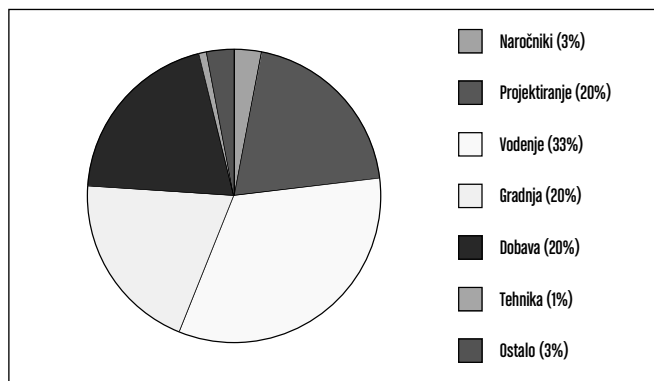
1. projektiranje objekta (zasnova in konstrukcija)
2. izvedba (izdelava gradbenih proizvodov in gradnja ali rekonstrukcija)
3. uporaba (vzdrževanje in odstranitev objekta)

Osnovni **udeleženci graditve** so investitor, projektant, revident, izvajalec, nadzornik in uporabnik. Poleg osnovnih udeležencev sodeluje v procesu graditve še cela vrsta udeležencev, ki so udeleženi direktno na projektu (svetovalne, inženirinske organizacije, podizvajalci, obrtniki, inšpekcijske službe, preskusni laboratoriji itd.) ali pa predstavljajo zgolj opcijske udeležence (prizadeti okolišni prebivalci ipd.).

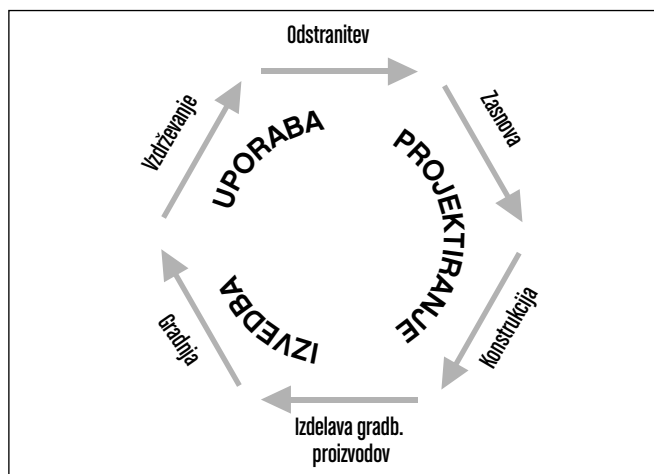
Na končno kakovost objekta vpliva vsak izmed udeležencev na drugačen način, dostikrat pa so interesi glede kakovosti med njimi lahko celo nasprotujoči. Z vidika kakovosti gradbenega objekta kot končnega izdelka je pomembna **določitev del in postopkov po posameznih**



Slika 1: Notranji stroški napak



Slika 2: Zunanji stroški napak



Slika 3: Krog procesa graditve

fazah graditve, določitev odgovornosti, obveznosti in medsebojnih razmerij vseh udeležencev pri graditvi ter določitev sistema kontrole oziroma zagotavljanja kakovosti v vseh fazah graditve.

Projektiranje objekta

Med projektiranjem se začrtajo vse glavne karakteristike kakovosti, ki jih moramo med gradnjo doseči. Glavni nosilci faze projektiranja so investitor, projektant in revident. Projektiranje delimo na zasnovo in konstrukcijo. Pomen doseganja kakovosti v fazi projektiranja, to je zasnove in konstrukcije, je posebno velik, saj se v tej fazi določi večina karakteristik kakovosti končnega izdelka. Tudi napake, ki jih kasneje odkrijemo, izvirajo v pretežni meri prav na področje projektiranja. Morebitne napake je možno v fazi projektiranja ob ustrezni kontroli kakovosti relativno enostavno odkriti in poceni odpraviti.

Rezultat projektiranja so različni izračuni, grafična in druga dokumentacija, ki so zbrani v:

- elaboratu predhodnih del, investicijskem programu, idejnem projektu in drugi predprojektjni dokumentaciji (zasnova);
- ter v tehnični, projektni dokumentaciji (konstrukcija).

Ta dokumentacija je osnova za izvedbo objekta. Bistveni del kontrole kakovosti tako predstavlja kontrola grafične dokumentacije in izračunov in podatkov, na katerih ta dokumentacija temelji. Investitor, projektant ali inženirinska organizacija se pri kontroli kakovosti običajno ravna po zakonskih določilih ZGO, kar pa je z vidika celostnega obravnavanja kakovosti nezadostno.

Faza zasnove

V zakonskih določilih ni posebnih zahtev glede kontrole kakovosti v fazi zasnove. Organizacija kontrole v fazi zasnove je prepuščena samemu investitorju. V fazi zasnove tako izvajamo sprotno in končno interno kontrolo.

S sprotno in končno (interno) kontrolo v fazi zasnove ugotavljamo:

- primernost metod in pravilnost rezultatov aktivnosti predhodnih del (npr. kontrola ustreznosti metode za zbiranje in obdelavo geoloških in geomehanskih podatkov);
- ekonomičnost, funkcionalnost in izvedljivost posamezne karakteristike objekta glede na razpoložljive finančne, prostorske, okoljevarstvene in tehnične možnosti ter pogoje (predhodne študije);
- pravilnost in popolnost investicijske in druge predprojektne dokumentacije, ki je potrebna za fazo konstrukcije.

Ukrepe interne kontrole kakovosti v fazi zasnove izvajamo s ciljem zagotovitve skladnosti izbrane variante objekta z osnovnimi zahtevami investitorja, manj pa z vidika zagotavljanja

zahtev glede zanesljivosti, varnosti, varstva okolja in drugih (zunanjih) zahtev zakonodaje in regulative. To večinoma izvedemo šele v fazi konstrukcije pri interni ali eksterni kontroli projektne dokumentacije (revizija projekta). Zakonska določila glede izvajanja interne kontrole v fazi zasnove so z vidika celostnega presojanja in obvladovanja kakovosti nezadostna. To je pomembno zlasti za večje, kompleksnejše in z družbenega vidika pomembnejše investicije oz. projekte.

Faza konstrukcije

Po zahtevah veljavnega Zakona o graditvi objektov mora odgovorni projektant poskrbeti za kontrolo tehničnih rešitev, za kontrolo računske pravilnosti in popolnosti tehnične dokumentacije ter kontrolo ustreznosti celotne dokumentacije v skladu z zahtevami iz dokumentacije investitorja in v skladu s tehničnimi in drugimi predpisi, normativi, standardi in pravili stroke. V praksi se v fazi konstrukcije ta kontrola izvaja kot sprotna in končna **interna kontrola** projektanta oz. izvajalca priprave tehnične dokumentacije. Izkazuje se, da je interna kontrola dostikrat neustrezna in neučinkovita. Napake projektiranja se odkrivajo kasneje, med samo gradnjo, čeprav je bila izvedena interna kontrola. Stroške posledic takega stanja nosita tako projektant kot investitor. Za izvajanje omenjenih, predpisanih ali pogodbeno določenih kontrol kakovosti v fazah zasnove in konstrukcije, se je potrebno ustrezno organizirati. Kontrolne točke (KT) se običajno določijo:

- pri prehodu iz ene faze v drugo;
- kjer so možni gospodarni korektivni ukrepi;
- pri prehodu odgovornosti z enega na drugega izvajalca posamezne aktivnosti v okviru projektiranja.

Zaradi neučinkovitosti interne kontrole veljavni Zakon o graditvi objektov zahteva za t.i. **zahtevne objekte** neodvisno **eksterno kontrolo** – revizijo projekta.

Izvedba-proizvodnja in gradnja

V fazi izvedbe proizvodimo gradbene izdelke in objekt gradimo ali rekonstruiramo. Kontrolo tako delimo na dve ločeni področji:

- kontrolo kakovosti gradbenih proizvodov;
- kontrolo gradnje oz. izvajanja del.

Kontrola kakovosti gradbenih proizvodov

Proizvajalec mora zagotoviti, da se proizvodi izdelujejo v skladu s tehničnimi specifikacijami in da zbere vse dokaze o skladnosti uporabljenih materialov, opreme in izdelanih gradbenih proizvodov (kontrola ustreznosti). Za kontrolo proizvodnje je odgovoren in pristojen proizvajalec oziroma vodja proizvodnje. Zaradi za graditev potrebnih lastnosti gradbenih proizvodov (trajnost, varnost in uporabnost) oz. izpopolnjevanja bistvenih tehničnih lastnosti, morajo biti te

lastnosti opredeljene v tehničnih specifikacijah oziroma v skladu z Direktivo Sveta Evropske skupnosti za gradbene proizvode. V Sloveniji je od leta 2000 treba upoštevati **Zakon o gradbenih proizvodih -Z6Pro** (Ur.l., R.S. št.52/00) in **Zakon o tehničnih zahtevah za proizvode in o ugotavljanju skladnosti - ZTZPUS** (Ur.l., R.S. št.59/99) ter **Pravilnik o potravljanju skladnosti in označevanju gradbenih proizvodov** (Ur.l., R.S. št. 54/01). Neodvisno kontrolo in preskušanje kakovosti gradbenih proizvodov, oceno gradbenih postopkov in izdajanje tehničnih soglasij opravljajo neodvisni in certificirani organi oz. preskusni laboratoriji.

Kontrola gradnje

Kontrola gradnje se izvaja organizacijsko kot interna ali eksterna kontrola. Interna kontrola je kontrola izvajalca oziroma podizvajalcev, ki jo izvajajo ustrezno usposobljeni kontrolorji samega izvajalca oz. podizvajalcev. Ti naj bi bili po možnosti čim bolj neodvisni od postopka, ki ga kontrolirajo.

Eksterna kontrola je lahko neodvisna kontrola nadzornika, kontrola investitorja ali projektanta (projektantski nadzor). Eksterno sprotno kontrolo lahko izvaja tudi tretja stran, pooblaščen organ, če to zahtevajo normativni dokumenti v zvezi s tehničnimi specifikacijami za določene proizvode in za njihovo vgradnjo in za uporabo določenih postopkov. Eksterno sprotno oz. končno kontrolo določenih izvedenih del lahko po Zakonu o graditvi objektov izvaja revident, če je pri reviziji projekta bila ugotovljena potreba za tako kontrolo. Eksterno končno kontrolo predstavljata tudi inšpekcijski nadzor in tehnični pregled pred izdajo uporabnega oziroma obratovalnega dovoljenja.

Natančna opredelitev kontrolnih točk oziroma postopkov kontrole izvajanja del, ki jih moramo kontrolirati, je odvisna od tehnično-tehnoloških karakteristik projekta ter organiziranosti gradnje in proizvodnje gradbenih izdelkov. Obvezne določajo normativni dokumenti (Zakon o graditvi objektov, tehnični predpisi in standardi ter tehnična soglasja), lahko jih določi investitor, projektant oziroma nadzornik ter seveda sam izvajalec pri organizaciji gradbenih del.

Uporaba in vzdrževanje objekta

Kontrolo kakovosti v času uporabe in vzdrževanja izvajamo z namenom ohranjanja bistvenih in drugih lastnosti objekta. S temi dejavnostmi povečujemo čas trajanja objekta, s čemer se povečuje tudi ekonomičnost procesa graditve. Tudi za področje uporabe velja, da se stroški odpravljanja napak povečujejo s časom odkritja napake. Napaka, ki bi jo lahko na začetku uporabe enostavno odpravili, zahteva kasneje bistveno zahtevnejše ukrepe ali celo porušitev dela ali celega objekta. Upravljalca objekta bi moral redno pregledovati vsaj tiste dele objektov, od katerih najbolj zavisi varnost, uporabnost in trajnost neke konstrukcije (npr. kabli prednapetih konstrukcij, ležišča mostov) in redno skrbeti za nujna vzdrževalna dela.

Pogostost pregledov mora biti odvisna od agresivnosti okolja, lastnosti in kakovosti vgrajenih materialov in od možnih posledic, če bi konstrukcija zaradi slabega vzdrževanja ali dotrajanosti odpovedala. Vse potrebne informacije glede uporabe in vzdrževanja gradbenega objekta morajo biti na razpolago tistemu, ki je odgovoren za dograjen objekt.

Pomanjkljivosti kontrole kakovosti

Brez obsežnih analiz lahko ugotovimo, da kljub zahtevanim ukrepom kontrole kakovosti, končna kakovost objekta oziroma njegovih delov običajno ni skladna z začetnimi projektnimi zahtevami investitorja oziroma zahtevami uporabnika, kar se navadno ugotovi pri tehničnem pregledu ali pa kasneje v fazi uporabe.

Povečanje obsega, izboljšanje postopkov kontrole, zagotavljanje eksterne neodvisnosti kontrole (nadzornik za gradnjo, revident za projektiranje) ter izboljšanje postopkov, metod in tehnik kontrole predstavljajo klasičen pristop k doseganju oziroma zagotavljanju kakovosti. Zaradi povečanja obsega kontrole in odpravljanja napak se povečajo stroški kakovosti, ki jih mora nositi izvajalec dotične aktivnosti. Poleg povečanja stroškov kakovosti pa ima tak pristop še druge pomanjkljivosti, ki izhajajo iz narave kontrole.

Te pomanjkljivosti skušamo odpraviti z uvajanjem sistematičnih **internih** ukrepov sistema zagotavljanja kakovosti, npr. po standardih SIST ISO 9001. S preprečevanjem napak se nam posledično zmanjša tudi obseg potrebne kontrole, odpravljanja napak in s tem stroški kakovosti. Torej v vseh fazah graditve in pri vseh udeležencih graditve moramo preiti iz kontrole kakovosti na sistem zagotavljanja kakovosti v celotnem življenjskem ciklusu objekta.

Viri

1. J. Reflak, Kontrola in zagotavljanje kakovosti (Skripta za študente gradbeništva)
2. J. Reflak, Zagotavljanje kakovosti v gradbeništvu (Zbornik referatov na 7. mednarodnem sejmu gradbeništva in gradbenih materialov v Gornji Radgoni), april 1993
3. Okorn, Zagotavljanje kakovosti pri vodenju investicijskih projektov s predlogom modela nadzora nad gradnjo avtocest (magistrska naloga 2001)
4. Gumilar, Sistemi kakovosti v gradbeništvu (magistrska naloga 1994)

Mag. Barbara Škraba, univ. dipl. inž. grad.

Inženirska zbornica Slovenije

(Ne)kakovostni projekti, takoj in za vsako ceno

Prispevek je namenjen kritični presoji nekaterih vsebin predstavljenih v predhodnih prispevkih pod sekcijo »graditev«. Namenoma je napisan nekoliko bolj polemično, saj predstavlja izhodišča za vodeno razpravo na simpoziju, za katero upam, da se bo razvila. Kakšni bodo njeni zaključki, ni mogoče predvideti. Bistveno pa je, spodbuditi konstruktivna razmišljanja vas bralcev zbornika in poslušalcev simpozija do rešitev vsebovanih v predpisih in predstavljenih na simpoziju ter do kvalitete izdelane projektne in tehnične dokumentacije.

V predhodnih prispevkih je na več mestih izpostavljeno, da je bil cilj novega zakona o urejanju prostora in novega zakona o graditvi objektov tudi **vzpostavitev preglednega in učinkovitega sistema zagotavljanja kvalitete pri graditvi objektov**, t.j. kvalitete v vseh fazah: projektiranja, gradnje, uporabe in vzdrževanja. V prispevkih so podane podrobne obrazložitve kaj je kakovosten objekt ter kako se kvaliteto zagotavlja skozi zagotavljanje določb o bistvenih lastnostih objekta.

Država je torej vzpostavila nov red in pravila »igre«, ki bi jih lahko strnili v naslednje besede: **»kakovostno, odgovorno, hitro.«** Vse lepo in prav, če bi bili ti trije pojmi tako lahko združljivi. Za kakovostno delo odgovornost ni problematična, postane pa problematična v tistem trenutku, ko je hitrost pretirana in delo nekakovostno.

Pri tem s pretirano hitrostjo ne mislim npr. na hitrost s katero bo projektant izdelal (hitreje ali počasneje) določeno projektno dokumentacijo, temveč hitrost s katero naj bi zaradi spremenjenih upravnih postopkov investitor, gledano časovno, prej pridobil gradbeno dovoljenje. Z nekakovostnim delom prav tako ne mislim na to, da bi projektant izdelal in oddal projekt, ki ne bi bil skladen s predpisi, temveč dejstvo, da bo v upravnem postopku za pridobitev gradbenega dovoljenja kot projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja oddan zminimaliziran tehnični del projektne dokumentacije na eni strani ter povečan obseg potrdil, izjav, poročil, t.j. upravnega dela dokumentacije, na drugi strani.

Naj povem, da podpiram prizadevanja države po **poenostavitvi dolgih in zapletenih upravnih postopkov** in da razumem obup upravnih delavcev, ki so dnevno zasipani z gorami projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki nemalokrat, zaradi zahtev soglasjedajal-

cev (ki pogojujejo izdajo soglasja k PGD s predložitvijo detajlov, ki so vsebovani v PZI) obsegajo tudi projekte za izvedbo in ki ne posedujejo znanja za preveritev načrtov in izjav projektantov. Vendar ne za vsako ceno in nikakor ne za ceno kvalitete.

Načrte in izjave projektantov bodo po novem namesto upravnih delavcev na stroške investitorja (in ne več države) preverjali revidenti. Toda **kako naj revidenti preverjajo izpolnjevanje bistvenih zahtev nameravane gradnje**, če bo obseg tehničnega dela projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja zmanjšan, kot je navedeno v enem izmed prispevkov, npr. pri načrtih arhitekture, na risbe s tlorisi etaž vključno s temelji in streho ter dva značilna prereza in pogleda, pri čemer bodo risbe v načrtih nižje ravni obdelave (risbe za enostavne objekte se bodo npr. izdelale na ravni idejne zasnove).

Pravilnik v pripravi naj bi resda dopustil, da **se lahko investitor in projektant dogovorita za izdelavo projekta z dodatno vsebino in za drugačne namene**, kot jih določa pravilnik (torej ne za namene upravnega postopka). Ne razumem zakaj je potrebna ta navedba. (Prav tako ne razumem, zakaj naj bi v fazi izdaje gradbenega dovoljenja državo zanimala skupna rekapitulacija stroškov gradnje, ki naj bi jo bilo v PGD potrebno navesti.) Ocenjujem pa, da bosta to, morda z izjemo investicij v javne objekte, le v redkih primerih tudi storila. Namen investitorja je zgraditi objekt čim ceneje. Zakaj bi investitor torej naročal nekaj, kar po mu zakonu v upravnem postopku za pridobitev gradbenega dovoljenja ni potrebno predložiti?

Če zadevo apliciramo na prihodnost, lahko prejudiciramo, da se bo zgodila ena izmed dveh možnosti. Po prvi bodo projektanti izdelali projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja z zakonsko minimalno potrebno in zatorej tudi naročeno vsebino in za minimalne stroške, investitor pa bo našel »super« revidenta, ki bo zanj tudi odškodninsko odgovarjal. Rezultat bo zelo verjetno projekt vprašljive kvalitete in pa številni problemi, ki jih bo potrebno rešiti v fazi gradnje. Nedvomno namreč drži, da bo moral projektant, v kolikor bo želel izdelati kvaliteten projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, za katerega bo z lahkim srcem tudi odškodninsko odgovarjal ter za to, da bo odgovoren revident sploh pripravljen izvesti revizijo in podpisati poročilo o reviziji (za katero tudi odškodninsko odgovarja), izdelati bistveno obširnejšo pro-

jektno dokumentacijo, kot jo bo investitor nato oddal za pridobitev gradbenega dovoljenja, pri čemer pa bo moral investitorja tako ali drugače prepričati, da izdelava te »dodatne vsebine« za investitorja ni nepomembna in ne predstavlja nepotrebnega stroška.

Kakor koli pogledam zadevo, me ne zakon, ne podzakonski akt (pravilnik o podrobnejši vsebini projektnih in tehničnih dokumentacij in pravilnik o reviziji projektnih dokumentacij) v pripravi, ne predhodni prispevki ne prepričajo, da bo gradnja nekega objekta v prihodnje kvalitetnejša. Zagotovo pa bo hitrejša – vsaj do pridobitve gradbenega dovoljenja. Dovolim si napovedati tudi to, da bo vse več tudi objektov, ki ne bodo zgrajeni v skladu z izdanim gradbenim dovoljenjem in da se bodo problemi, ki so se do sedaj reševali v fazah do pridobitve gradbenega dovoljenja, zato ker v vsakem primeru nastopijo in jih je potrebno rešiti, prenesli v fazo gradnje, kjer je njihovo reševanje zahtevnejše in veliko dražje.

Pa se vrnimo h **kvaliteti objekta**. Zakon o graditvi objektov v določbah o bistvenih lastnostih objekta pravi, da je kvaliteten tisti objekt, ki je skladen s prostorskimi akti in zanesljiv, ki zagotavlja dostopnost funkcionalno oviranim osebam in je evidentiran. Namenoma se bom postavila v vlogo investitorja in se vprašala naslednje: za koga načrtujemo in gradimo objekt in kaj je zanj najpomembnejše oziroma kakšen je zanj kvaliteten objekt? Prav gotovo ne tisti, ki je skladen s prostorskimi akti in evidentiran. V prvi vrsti pa zagotovo tisti, ki je **funkcionalen**, nato tisti, ki je ob zagotavljanju vseh bistvenih zahtev za investitorja **cenovno dosegljiv in racionalen**. Žal nikjer v zakonu ni moč najti določitve potrebe po izdelavi **projektnih naloge**, kot tiste osnove, s katero se opredeljuje želja in zahtev investitorja in posledično zagotavljanje ter merjenje kvalitete izdelave projekta in kasneje izvedbe gradnje sploh prične. Prav ta, s strani investitorja podpisana projektna naloga, bi projektantu natančno določila potrebe investitorja in tudi cenovni okvir nameravane gradnje in preprečila včasih velika razhajanja v pogledu funkcionalnosti in racionalnosti. Redki so investitorji, ki si postavljajo spomenike, prav vsi pa si želijo zgraditi funkcionalen objekt.

Z novim redom in pravili »igre«, ki jih je s sprejetjem novega zakona o urejanju prostora in novega zakona o graditvi objektov postavila država, je med drugim udeležencem v procesu graditve naložila nove naloge in odgovornosti ter nenazadnje predpisala zavarovanje odgovornosti za škodo, ki bi utegnili nastati investitorjem in tretjim osebam v zvezi z opravljanjem njihove dejavnosti. **Na prvem mestu je torej kvaliteta.**

Vprašajmo se ali jo je mogoče doseči **za vsako ceno**? Na podlagi želja in zahtev investitorja izdelan projekt in zgrajen objekt je unikat (izjema so ponovitve istega objekta). Večja so odstopanja želja in zahtev investitorja od običajnih v praksi uveljavljenih rešitev, večji je umski, fizični, finančni vložek vsakega posameznega udeleženca v postopku graditve (z izjemo investitorja, če odmislimo njegov višji strošek investicije). Vsak projekt torej nekaj stane. Kvaliteten projekt (funkcionalen in racionalen) še toliko več. Utopično je pričakovanje, da je

mogoče kvaliteten projekt pridobiti za vsako ceno. Na prvi pogled privlačna (pre)nizka cena prinese po izkušnjah v praksi običajno s sabo »mačka v žaklju«: dodatne finančne zahtevke, nefunkcionalne in neracionalne rešitve, pomanjkljive načrte, neangažiranega projektanta, ki za investitorja nikoli nima časa, prekoračene pogodbene roke, nekvadratno izvedbo in podobno. Previsoka cena pomeni previsoke stroške in sama po sebi ne zagotavlja višje kvalitete. Toda katera je »prava« cena za izdelavo projektnih dokumentacij, ki še zagotavlja tisto minimalno z zakonom predpisano kvaliteto. In kakšna je torej vsebina projektnih dokumentacij, ki jo zanj dobimo? **Merilo primernosti ponudbene cene in z njo povezano obvezno vsebino projektnih dokumentacij** pogrešajo tako privatni kot javni investitorji. Slednji tudi zato, ker bi, kot pravijo, lahko na njegovi podlagi izločili cenovno in kvaliteto neustrezne ponudbe v postopku javnega naročanja.

Rešitev, ki se ponuja, so tarifni pogoji za projektantske storitve, katerih osnutek sta skladno s 110. členom zakona o graditvi objektov pripravili obe zbornici (IZS in ZAPS) in ga v začetku aprila skupaj z analizo tarifnih pogojev posredovali Ministrstvu za okolje, prostor in energijo ter ga zaprosili, da ga po uskladitvi s pristojnimi resornimi ministrstvi, v katerih delovno področje sodijo posamezne vrste objektov, pošlje v sprejem Vladi Republike Slovenije. Tarifne pogoje za projektantske storitve je sprejela skupščina IZS v mesecu marcu 2004 in sicer kot **priporočene tarifne pogoje do sprejema na Vladi RS**. Omenjeni tarifni pogoji predstavljajo prevod nemških pravil za določitev honorarjev arhitektov in inženirjev (HOA) z določenimi potrebnimi prilagoditvami naši novi zakonodaji in vsebujejo tako priporočene cene kot obvezno vsebino posamezne projektantske storitve.

Na tem mestu je potrebno omeniti tudi prizadevanja Evrope po deregulaciji področja svobodnih poklicev (notarjev, odvetnikov, arhitektov, inženirjev ...) s ciljem zagotavljanja večje konkurenčnosti in modernizacije določenih poklicnih pravil, pa čeprav po naši zakonodaji ne arhitekt in ne inženir nista svobodna poklica.

V primerjavi s prejšnjimi zborničnimi tarifnimi pogoji, nastalimi na podlagi hrvaškega UCIN-a, ki so za določeno projektantsko storitev predvideli le eno, t.j. fiksno ceno, tako novi tarifni pogoji zanj predvidevajo cenovni pas v razponu približno 20%, v katerem se giblje njena **realna cena**, ki pa jo po načelu ponudbe in povpraševanja investitor in projektant vsakokrat sproti medsebojno dogovorita. Tako izdelani tarifni pogoji zato ne omejujejo konkurence in tudi niso v nasprotju s programom ekonomske reforme, napisanim v lizbonski deklaraciji iz marca 2000, po kateri naj bi Evropa do leta 2010 postala najbolj konkurenčna in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo. Evropska komisija namreč kljub temu, da si prizadeva, da bi določena tradicionalna restriktivna pravila v določenih primerih zamenjali drugi bolj konkurenčni mehanizmi, po drugi strani priznava, da je določena stopnja regulacije v sektorju svobodnih poklicev, ki zahtevajo posebna znanja na področju znanosti in umetnosti (kamor so

uvrščeni tudi arhitekti in inženirji), tudi zaradi zagotavljanja visoke stopnje kvalitete teh storitev in zaščite potrošnikov pred storitvami slabe kvalitete upravičena.

Naj se kritika vendarle ne dotika le rešitev v zakonih in podzakonskih aktih, ki so nastali z dobrim namenom izboljšati kvaliteto objektov, ki se jih pospešeno gradi v Sloveniji, saj je, roko na srce, povprečna kvaliteta izdelave projektne in tehnične dokumentacije ter gradnje v Sloveniji relativno nizka. Mnoge rešitve so neprehtane, nedomiselne in neracionalne, pogosto tudi nedodelane. **V projektantskih in izvajalskih vrstah manjka samokritike.** Svetovalni inženiringi za javne in premožne privatne investitorje napake odkrivajo in odpravljajo, neuki privatni investitorji gradijo z njimi. Oddana projektna dokumentacija ni skoraj nikoli popolna in jo je tako vedno potrebno dopolnjevati. Sprašujem se, kako bo zadeva v prihodnje, ko bodo projektanti oddajali mape in ne več fasciklov. Bo v njih še manj kvalitetnih rešitev? Morda bodo v pomoč dvigu kvalitete projektne in tehnične dokumentacije novi tarifni pogoji, ki za vsak načrt podrobneje navajajo tudi, **kaj vse in kako natančno mora biti v posameznem načrtu obdelano.** Vsekakor koristno – za projektanta in investitorja ter za dvig gradbene kulture, za katero se kot zbornica zavzemamo.

