

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*



Jamova cesta 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

**DRUGG** – Digitalni repozitorij UL FGG  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Zavrtanik, J. 2013. Upravljanje individualnih investitorskih pobud pri načrtovanju poselitev v razpršenem mestu. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Pogačnik, A.): 225 str.

University  
of Ljubljana

Faculty of  
*Civil and Geodetic  
Engineering*



Jamova cesta 2  
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

**DRUGG** – The Digital Repository  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Zavrtanik, J. 2013. Upravljanje individualnih investitorskih pobud pri načrtovanju poselitev v razpršenem mestu. Ph.D. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Pogačnik, A.): 225 pp.

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
*gradbeništvo in  
geodezijo*



INTERDISCIPLINARNI  
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ  
PROSTORSKEGA IN  
URBANISTIČNEGA PLANIRANJA

DOKTORSKI ŠTUDIJ

Kandidat:

**JURE ZAVRTANIK, univ. dipl. inž. arh.**

**UPRAVLJANJE INDIVIDUALNIH INVESTITORSKIH  
POBUD PRI NAČRTOVANJU POSELITEV  
V RAZPRŠENEM MESTU**

Doktorska disertacija števil.: 230

**MANAGEMENT OF INDIVIDUAL INVESTORS'  
INITIATIVES IN DISPERSED CITY**

Doctoral thesis No.: 230

Soglasje k temi doktorske disertacije je dala Komisija za doktorski študij UL  
na 40. redni seji, dne 14. septembra 2007.  
Za mentorja je bil imenovan prof. dr. Andrej Pogačnik.

Ljubljana, 11. april 2013

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
gradbeništvo in  
geodezijo



**Komisijo za oceno ustreznosti teme doktorske disertacije v sestavi:**

- prof. dr. Andrej Pogačnik,
- dr. Aleš Mlakar, UL BF
- prof. dr. Janez Marušič, UL BF,
- doc. dr. Ilka Čerpes, UL FA,

je imenoval Senat Fakultete za gradbeništvo in geodezijo  
na 7. redni seji, dne 25. aprila 2007.

**Poročevalce za oceno doktorske disertacije v sestavi:**

- prof. dr. Janez Marušič, UL BF,
- doc. dr. Ilka Čerpes, UL FA,
- izr. prof. dr. Drago Kos, UL FDV,

je imenoval Senat Fakultete za gradbeništvo in geodezijo  
na 32. redni seji, dne 20. junija 2012.

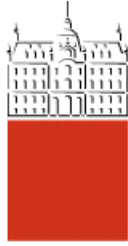
**Komisijo za zagovor doktorske disertacije v sestavi:**

- prof. dr. Matjaž Mikoš, dekan UL FGG, predsednik,
- prof. dr. Andrej Pogačnik, mentor,
- prof. dr. Janez Marušič, UL BF,
- doc. dr. Ilka Čerpes, UL FA,
- izr. prof. dr. Drago Kos, UL FDV,

je imenoval Senat Fakultete za gradbeništvo in geodezijo  
na 39. redni seji, dne 27. marca 2013.

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta za  
*gradbeništvo in  
geodezijo*



## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisan **JURE ZAVRTANIK**, univ. dipl. inž. arh., izjavljam, da sem avtor doktorske disertacije z naslovom:

**»UPRAVLJANJE INDIVIDUALNIH INVESTITORSKIH POBUD PRI NAČRTOVANJU POSELITEV V RAZPRŠENEM MESTU«.**

Izjavljam, da je elektronska različica v vsem enaka tiskani različici.

Izjavljam, da dovljujem objavo elektronske različice v repozitoriju UL FGG.

Ljubljana, 11. april 2013.

.....  
(podpis)

## STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako	Vrstica z napako	Namesto	Naj bo

## **BIBLIOGRAFSKO – DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK**

**UDK:** 911.375:72:(043.2)

**Avtor:** Jure Zavrtanik, univ. dipl. inž. arh.

**Mentor:** prof. dr. Andrej Pogačnik

**Naslov:** Upravljanje individualnih investitorskih pobud pri načrtovanju poselitev v razpršenem mestu

**Obseg in oprema:** 225 str., 1 pregl., 78 sl., 53 graf.

**Ključne besede:** individualna pobuda, okoljska sprejemljivost, ekonomska sprejemljivost, družbena sprejemljivost, mestni rob, razpršeno mesto, rast mest, urbanizem

### **Izvleček**

Naloga se osredotoča na vidike sprejemljivosti vključevanja individualnih pobud v postopek prostorskega načrtovanja. Gradi na predpostavki, da je ob siceršnjem pravno formalnem okvirju, ustroj mehanizma podajanja, vrednotenja in sprejemanja individualnih pobud strokovno neustrezen in potreben celostnih sprememb. Za utemeljevanje postavljenih hipotez je bila opravljena analiza pridobljenih individualnih pobud. Sledilo je oblikovanje dveh scenarijev prostorskega razvoja in modelov okoljske, ekonomske in družbene sprejemljivosti za tri izbrana vzorčna območja. Izdelava modelov sprejemljivosti in dveh scenarijev je bila osnova za vrednotenje individualnih pobud. V prvem je prikazana skrajna oblika deregulacije prostorskih odločitev, v drugem pa (ne)sprejemljivost normativnega pristopa obravnave individualnih pobud. Dobljeni rezultati so pokazali, da bi razvoj poselitve na lokacijah predlaganih z individualnimi pobudami predstavljal odklon od zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja. Obenem se izkazuje tudi potreba po optimizaciji normativnega vrednotenja podanih individualnih pobud. Slednje je parcialno in ne celostno, saj pobude vrednoti skozi posamezen normativ, hkrati pa predmetne lokacije ne zmore primerjati z drugimi – potencialno manj ranljivimi – območji, kar vodi v sprejemanje pobud ali delov pobud na prostorsko manj ustreznih lokacijah. Iz dobljenih rezultatov izhaja tudi dejstvo, da je rast naselij treba strateško usmerjati, saj individualne pobude lahko ležijo na prostorsko manj ustreznih ali neustreznih območjih tudi takrat, ko se držijo obstoječe poselitve. Neposredna rast je zato možna le ob predhodnem celostnem vrednotenju prostora, preko katerega se lahko ocenjuje sprejemljivost podanih individualnih pobud. Naloga opozarja na potrebo po strateškem vrednotenju prostora kot alternativni normativnega pristopa vrednotenja pobud, za kar pa je treba oblikovati celostno politiko upravljanja in usmerjanja individualnih pobud.

## **BIBLIOGRAPHIC – DOCUMENTALISTIC INFORMATION**

**UDC:** 911.375:72:(043.2)

**Author:** Jure Zavrtanik, BSc in Architecture

**Supervisor:** prof. Andrej Pogačnik, PhD

**Title:** Management of individual investors' initiatives in dispersed city

**Notes:** 225 p., 1 tab., 78 fig., 53 graph.

**Key words:** individual initiative, environmental acceptability, economic acceptability, social acceptability, urban fringe, dispersed city, city growth, urban planning

### **Abstract**

The doctoral thesis focuses on the acceptability aspects of integration of individual initiatives in the planning process. It builds on the assumption that nonetheless the existing formal legal framework, the mechanism of expression, evaluation and acceptance of individual initiatives is professionally inadequate and requires comprehensive changes. In first place, an analysis of obtained individual initiatives was made, to justify the set hypotheses. The analysis was followed by the creation of two scenarios of spatial development and the design of environmental, economic and social acceptability models for three selected areas. Acceptability models and both scenarios were the basis for the evaluation of individual initiatives. The first scenario was created to show the consequences of extreme deregulation of spatial decisions, whereas the second discusses the (un)acceptability of the normative approach of evaluation of individual initiatives. The results show that the development of the sites proposed by the individual initiatives would represent a deviation from the idea of sustainable spatial development. At the same time the results demonstrate the need for optimization of the existing normative approach as it is partial and not comprehensive. The individual initiatives are evaluated through a site-given norm, but at the same time, the locations cannot be compared with others - potentially less vulnerable sites, leading to the adoption of individual initiatives or parts of initiatives at less suitable locations. It is therefore evident, that the settlement growth should be strategically guided, as individual initiatives can be located on less suitable or even unsuitable areas, even when they adhere to existing settlements. Incremental growth is therefore only possible under a preliminary comprehensive spatial evaluation, which then provides the necessary framework for evaluation of acceptability of individual initiatives. The doctoral thesis draws attention to the need for a strategic evaluation of space as an alternative to existing normative approach, for which it is necessary to formulate an integrated policy of management of individual initiatives.

*Izak*

*Jaz. Torej nihče.  
Živim. Tukaj in sedaj.  
Za vedno. Do konca.*



## ZAHVALA

Mentorju prof., dr. Andreju Pogačniku za usmeritve in konstruktivne pripombe pri izdelavi naloge.

Doc. dr. Alešu Mlakarju za strokovno vodstvo, napotke ter kritični uvid, da so lahko tudi individualne pobude del znanstvene diskusije.

Članom ocenjevalne komisije doc., dr. Ilki Čerpes, prof. dr. Janezu Marušiču inizr. prof. dr. Dragu Kosu za temeljit pregled naloge ter vse podane pripombe, ki so pripomogle k izboljšanju naloge.

Nataši in Valu za neskončno mero potrpljenja in dobre volje.

Staršem za zaupanje in možnost, da sem pri izbiri svoje poti vedno imel proste roke.

Ter vsem ostalim bližnjim, prijateljem in sodelavcem, ki so kakorkoli pomagali pri nastajanju te naloge ali zgoj verjeli, da na koncu vsakega tunela sveti luč.

## KAZALO VSEBINE

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
1.1	Izhodišča in namen disertacije	1
1.2	Opis problema	2
1.2.1	Družbene okoliščine in potreba po vključevanju individualnih pobud v postopke prostorskega načrtovanja	2
1.2.2	Problem uresničevanja zasebnih interesov	3
1.2.3	Problem uresničevanja strateških ciljev	4
1.2.4	Problem neustrezne fizične strukture	4
1.2.5	Problem korupcije	6
1.2.6	Obstoječ sistem vrednotenja individualnih pobud v postopkih planiranja	7
1.3	Opredelitev raziskovalnih vprašanj in oblikovanje hipotez	9
1.4	Opredelitev pojmov	11
1.4.1	Razpršeno mesto	11
1.4.2	Pobuda, individualna pobuda, pobudništvo	12
1.4.3	Privatizacija, liberalizacija, deregulacija	14
1.5	Uporabljene raziskovalne metode	16
<b>2</b>	<b>PRIMERJAVA DOMAČE IN TUJIH PRAKS TER PREGLED POMEMBNEJŠE LITERATURE IN NOVEJŠIH RAZISKAV</b>	<b>18</b>
2.1	Primerjava tujih praks	18
2.1.1	Italija	19
2.1.2	Nemčija	22
2.1.3	Švica	26
2.1.4	Avstrija	29
2.1.5	Nizozemska	32
2.1.6	Anglija	35
2.1.7	Slovenija	38
2.2	Pregled pomembnejše literature in raziskav	40

2.3	Politike usmerjanja razvoja mest na mestnem robu	63
2.4	Instrumenti usmerjanja prostorskega razvoja	66
2.4.1	Instrumenti za uresničevanje planov	67
2.4.1.1	Upravni instrumenti	67
2.4.1.2	Lastninski instrumenti	70
2.4.1.3	Izvedbeni akti javnega sektorja	70
2.4.2	Instrumenti za regulacijo trga	71
2.4.2.1	Finančni instrumenti	71
2.4.2.2	Institucionalni instrumenti	72
<b>3</b>	<b>ANALITIČNI DEL</b>	<b>74</b>
3.1	Analiza individualnih pobud in določitev območij obdelave	75
3.1.1	Pobude glede na pravni status vlagateljev	76
3.1.2	Pobude glede na kraj stalnega prebivališča pobudnikov	77
3.1.3	Položaj, število in površine individualnih pobud	78
3.1.4	Intenziteta oddanih pobud	101
3.1.5	Pregled sprejetih in zavrnjenih individualnih pobud	102
3.2	Oblikovanje scenarijev	102
3.2.1	Scenarij 1	103
3.2.2	Scenarij 2	103
3.3	Oblikovanje modelov prostorske sprejemljivosti	103
3.3.1	Model okoljske sprejemljivosti	104
3.3.1.1	Ranljivost območij ohranjanja narave	105
3.3.1.2	Ranljivost kmetijskih zemljišč	105
3.3.1.3	Ranljivost vodnega okolja	106
3.3.1.4	Ranljivost gozda	106
3.3.1.5	Ranljivost rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov	107

3.3.1.6	Degradiran prostor	107
3.3.1.7	Združevanje modelov ranljivosti – skupna ranljivost prostora	108
3.3.2	Model ekonomske sprejemljivosti	109
3.3.2.1	Ekonomska sprejemljivost poseganja na kmetijska zemljišča	109
3.3.2.2	Oddaljenost od cestne infrastrukture	110
3.3.2.3	Oddaljenost od kanalizacijskega omrežja – odpadne vode	111
3.3.2.4	Oddaljenost od elektroenergetskega omrežja	111
3.3.2.5	Oddaljenost od vodovodnega omrežja	111
3.3.2.6	Oddaljenost od plinovodnega omrežja	112
3.3.2.7	Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na naklon	112
3.3.2.8	Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na ekspozicijo	113
3.3.2.9	Združevanje modelov ekonomske sprejemljivosti	114
3.3.3	Model družbene sprejemljivosti	114
3.3.3.1	Geografska lega	115
3.3.3.2	Kakovost ozračja	115
3.3.3.3	Kvaliteta vode	116
3.3.3.4	Hrup	117
3.3.3.5	Ravnanje z odpadki	118
3.3.3.6	Oddaljenost od postajališč javnega potniškega prevoza	118
3.3.3.7	Oddaljenost od območij urejenih zelenih površin	118
3.3.3.8	Oddaljenost od območij družbenih dejavnosti	119
3.3.3.9	Združevanje modelov družbene sprejemljivosti	119
3.3.4	Združevanje modelov prostorske sprejemljivosti	120
3.4	Analiza rezultatov scenarijev	122
3.4.1	Scenarij 1	122
3.4.1.1	Pobude glede na model okoljske sprejemljivosti	122
3.4.1.2	Pobude glede na model ekonomske sprejemljivosti	126
3.4.1.3	Pobude glede na model družbene sprejemljivosti	130
3.4.1.4	Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti	134

3.4.2	Scenarij 2	138
3.4.2.1	Pobude glede na model okoljske sprejemljivosti	138
3.4.2.2	Pobude glede na model ekonomske sprejemljivosti	142
3.4.2.3	Pobude glede na model družbene sprejemljivosti	146
3.4.2.4	Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti	150
3.4.3	Vrednotenje rezultatov scenarijev in potrditev hipotez	154
3.5	Analiza individualnih pobud glede na izbrana prostorska dejstva	157
3.6	Oblikovanje modelov privlačnosti	181
<b>4</b>	<b>RAZPRAVA</b>	<b>184</b>
4.1	Potreba po celostni politiki upravljanja in usmerjanja individualnih pobud	184
4.2	Potreba po vertikalnem nadzoru usmerjanja rasti mest	185
4.3	Potreba po aktivnem prostorskem planiranju	187
4.4	Potreba po povezovanju prostorskih politik	188
<b>5</b>	<b>PREDLOG OBLIKOVANJA ALTERNATIVNEGA PRISTOPA UPRAVLJANJA INDIVIDUALNIH POBUD</b>	<b>190</b>
<b>6</b>	<b>SKLEP</b>	<b>194</b>
<b>7</b>	<b>POVZETEK</b>	<b>197</b>
<b>8</b>	<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>200</b>

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1:	Evropske planerske družine (Hentila, Soudunsaari, 2008)	18
----------------	---	----

## **LIST OF TABLES**

Table 1:	European land use planning systems (Hentila, Soudunsaari, 2008)	18
----------	---	----

## KAZALO SLIK

Slika 1:	Koraki v postopku izdelave naloge	17
Slika 2:	Postopek spreminjanja nezazidljivih zemljišč v zazidljiva v Nemčiji (Tan et al., 2009)	26
Slika 3:	Shema postopka delovanja »Zveze lastnikov zemljišč« (Weber, 2010)	28
Slika 4:	Postopek spreminjanja nezazidljivih zemljišč v zazidljiva na Nizozemskem (Tan et al., 2009)	35
Slika 5:	Postopek vlaganja pobud (www.planningportal.gov.uk)	37
Slika 6:	Vertikalni in horizontalni ustroj prostorskega planiranja	38
Slika 7:	Prikaz formalne in neformalne poselitve Ljubljane v obdobju 1966-1990 (Dekleva, 2011)	39
Slika 8:	Shema postopka izdelave OPN	39
Slika 9:	Shematski prikaz transparentnosti postopka sprejemanja prostorskega akta iz vidika pobudnikov	40
Slika 10:	Občina pripravi programe kot »ponudbo prostora« (Prelovšek et al., 1998)	40
Slika 11:	V območju razvojnih programov je pobuda za »zazidljivost« pogojno sprejeta (Prelovšek et al., 1998)	40
Slika 12:	Shematski prikaz menjave vlog v postopkih planiranja (Dransfeld, 2001)	45
Slika 13:	Shema predlaganega sistema (Prelovšek et al., 1998)	49
Slika 14:	Združevanje in urejanje zemljišč ki so predmet komasacijskega postopka (Karki, 2004)	61
Slika 15:	Dejanske izboljšave po izvedeni komasaciji (Karki, 2004)	62
Slika 16:	Shema postopka raziskave	74
Slika 17:	Razdelitev MOL na funkcionalne enote	75
Slika 18:	Položaj individualnih pobud v MOL glede na poselitvene površine	79
Slika 19:	Individualne pobude glede na položaj in namen	81
Slika 20:	Pregled individualnih pobud glede na število oddanih vlog na posamezno parcelo	101
Slika 21:	Prikaz sprejetih, delno sprejetih in zavrženih individualnih pobud v postopku priprave OPN ID MOL	102
Slika 22:	Rezultat modela »Ranljivost območij ohranjanja narave«	105
Slika 23:	Rezultat modela »Ranljivost kmetijskih zemljišč«	106
Slika 24:	Rezultat modela »Ranljivost vodnega okolja«	106
Slika 25:	Rezultat modela »Ranljivost gozda«	107
Slika 26:	Rezultat modela »Ranljivost rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov«	107
Slika 27:	Rezultat modela »Degradiran prostor«	108
Slika 28:	Rezultat združevanja pod-modelov ranljivosti – »Skupna ranljivost okolja«	108
Slika 29:	Pretvorba združenih modelov ranljivosti okolja v modele okoljske sprejemljivosti	109
Slika 30:	Rezultati modela »Ekonomska sprejemljivost poseganja na kmetijska zemljišča«	110
Slika 31:	Rezultati modela »Oddaljenost od cestne infrastrukture«	110
Slika 32:	Rezultati modela »Oddaljenost od kanalizacijskega omrežja – odpadne vode«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora	111
Slika 33:	Rezultati modela »Oddaljenost od elektroenergetskega omrežja«	111
Slika 34:	Rezultati modela »Oddaljenost od vodovodnega omrežja«	112
Slika 35:	Rezultati modela »Oddaljenost od plinovodnega omrežja«	112
Slika 36:	Rezultati modela »Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na naklon«	113

Slika 37:	Rezultati modela »Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na ekspozicijo«	113
Slika 38:	Rezultati združevanja pod-modelov ekonomske sprejemljivosti – »Skupna ekonomska sprejemljivost«	114
Slika 39:	Rezultati modela »Geografska lega«	115
Slika 40:	Rezultati modela »Kakovost ozračja«	116
Slika 41:	Rezultati modela »Kvaliteta vode«	117
Slika 42:	Rezultati modela »Hrup«	117
Slika 43:	Rezultati modela »Ravnanje z odpadki«	118
Slika 44:	Rezultati modela »Oddaljenosti od postajališč javnega potniškega prevoza«	118
Slika 45:	Rezultati modela »Oddaljenost od območij urejenih zelenih površin«	119
Slika 46:	Rezultati modela »Oddaljenost od območij družbene dejavnosti«	119
Slika 47:	Rezultati združevanja pod-modelov družbene sprejemljivosti – »Skupna družbena sprejemljivost prostora«	120
Slika 48:	Shema postopka združevanja modelov po območjih	121
Slika 49:	Shema postopka vrednotenja individualnih pobud glede na okoljsko sprejemljivost	122
Slika 50:	Valorizacija območja Šmarna gora glede na okoljsko sprejemljivost	123
Slika 51:	Valorizacija območja Polje glede na okoljsko sprejemljivost	124
Slika 52:	Valorizacija območja Sostro glede na okoljsko sprejemljivost	125
Slika 53:	Shema postopka valorizacije individualnih pobud glede na vidik ekonomske sprejemljivosti	126
Slika 54:	Valorizacija območja Šmarne gore glede na ekonomsko sprejemljivost	127
Slika 55:	Valorizacija območja Polje glede na ekonomsko sprejemljivost	128
Slika 56:	Valorizacija območja Sostro glede na ekonomsko sprejemljivost	129
Slika 57:	Shema postopka valorizacije individualnih pobud glede na vidik družbene sprejemljivosti	130
Slika 58:	Valorizacija območja Šmarne gore glede na družbeno sprejemljivost	131
Slika 59:	Valorizacija območja Polje glede na družbeno sprejemljivost	132
Slika 60:	Valorizacija območja Sostro glede na družbeno sprejemljivost	133
Slika 61:	Valorizacija območja Šmarna gora glede na skupno prostorsko sprejemljivost	135
Slika 62:	Valorizacija območja Polje glede na skupno prostorsko sprejemljivost	136
Slika 63:	Valorizacija območja Sostro glede na skupno prostorsko sprejemljivost	137
Slika 64:	Valorizacija območja Šmarna gora glede na okoljsko sprejemljivost	139
Slika 65:	Valorizacija območja Polje glede na okoljsko sprejemljivost	140
Slika 66:	Valorizacija območja Sostro glede na okoljsko sprejemljivost	141
Slika 67:	Valorizacija območja Šmarna gora glede na ekonomsko sprejemljivost	143
Slika 68:	Valorizacija območja Polje glede na ekonomsko sprejemljivost	144
Slika 69:	Valorizacija območja Sostro glede na ekonomsko sprejemljivost	145
Slika 70:	Valorizacija območja Šmarna gora glede na družbeno sprejemljivost	147
Slika 71:	Valorizacija območja Polje glede na družbeno sprejemljivost	148
Slika 72:	Valorizacija območja Sostro glede na družbeno sprejemljivost	149
Slika 73:	Valorizacija območja Šmarna gora glede na skupno prostorsko sprejemljivost	151
Slika 74:	Valorizacija območja Polje glede na skupno prostorsko sprejemljivost	152
Slika 75:	Valorizacija območja Sostro glede na skupno prostorsko sprejemljivost	153
Slika 76:	Rezultat modela privlačnosti prostora za območje Sostro	181
Slika 77:	Rezultat modela privlačnosti prostora za območje Šmarna gora	182
Slika 78:	Rezultat modela privlačnosti prostora za območje Polje	182
Slika 79:	Shematski prikaz alternativnega postopka upravljanja individualnih pobud	191



## LIST OF FIGURES

Figure 1:	Key phases of the dissertation	17
Figure 2:	Overview of the German farmland conversion governance structure (Tan et al., 2009)	26
Figure 3:	Procedure coordination under "Land Improvement Syndicate" (Weber, 2010)	28
Figure 4:	Overview of the Dutch farmland conversion governance structure (Tan et al., 2009)	35
Figure 5:	Flow chart diagram of the application process ( <a href="http://www.planningportal.gov.uk">www.planningportal.gov.uk</a> )	37
Figure 6:	The vertical and horizontal structure of the spatial planning	38
Figure 7:	Overview of the "formal" and "informal" settlement structure of the city of Ljubljana between 1966-1990 (Dekleva, 2011)	39
Figure 8:	Flow chart diagram of the municipality spatial plan process	39
Figure 9:	Schematic presentation of the spatial plan adoption process transparency from the applicant's point of view	40
Figure 10:	Municipality prepares its programmes as "supply of the space" (Prelovšek et al., 1998)	40
Figure 11:	In the development programme areas the applications for land conversion are evaluated as conditionally acceptable (Prelovšek et al., 1998)	40
Figure 12:	Change of roles in the spatial planning procedures (Dransfeld, 2001)	45
Figure 13:	The scheme of the proposed system (Prelovšek et al., 1998)	49
Figure 14:	Land assembly and development process in a land pooling project (Karki, 2004)	61
Figure 15:	Physical improvements after the project (Karki, 2004)	62
Figure 16:	Key steps of the research process	74
Figure 17:	Overview of the Municipality of Ljubljana and its districts	75
Figure 18:	The position of individual initiatives in MOL in relation to existing settlement areas	79
Figure 19:	Individual initiatives by location and purpose	81
Figure 20:	Individual initiatives by the number of submitted applications per plot	101
Figure 21:	Overview of accepted, partially accepted and rejected individual initiatives in the process of spatial plan adoption	102
Figure 22:	Results of the model "Vulnerability of nature conservation areas"	105
Figure 23:	Results of the model "Vulnerability of agricultural land use"	106
Figure 24:	Results of the model "Vulnerability of water resources"	106
Figure 25:	Results of the model "Vulnerability of the forest"	107
Figure 26:	Results of the model "Vulnerability of flora, fauna and habitats"	107
Figure 27:	Results of the model "Degraded areas"	108
Figure 28:	Results of combining vulnerability models into model of "Comprehensive environmental vulnerability"	108
Figure 29:	Conversion of "Comprehensive environmental vulnerability" models in models of environmental acceptability	109
Figure 30:	Results of the model "Economic acceptability of interventions on agricultural land use"	110
Figure 31:	Results of the model "Distance from road infrastructure"	110
Figure 32:	Results of the model "Distance from the sewage system - wastewater"	111
Figure 33:	Results of the model "Distance from electric power transmission system"	111
Figure 34:	Results of the model "Distance from water supply network"	112
Figure 35:	Results of the model "Distance from pipeline network"	112

Figure 36: Results of the model “Economic acceptability of interventions depending on the slope of the sites”	113
Figure 37: Results of the model “Economic acceptability of interventions depending on the exposition of the sites”	113
Figure 38: Results of combining models of economic acceptability into “Comprehensive economic acceptability” model	114
Figure 39: Results of the model “Geographical location”	115
Figure 40: Results of the model “Air quality”	116
Figure 41: Results of the model “Water quality”	117
Figure 42: Results of the model “Noise level”	117
Figure 43: Results of the model “Waste management”	118
Figure 44: Results of the model “Distance from public transport”	118
Figure 45: Results of the model “Distance from public green areas”	119
Figure 46: Results of the model “Distance from public service – education”	119
Figure 47: Results of combining models of social acceptability into “Comprehensive social acceptability” model	120
Figure 48: The scheme of model merging	121
Figure 49: The scheme of evaluation process of individual initiatives with regard to environmental acceptability	122
Figure 50: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the environmental acceptability	123
Figure 51: Valorisation of the area of Polje based on the environmental acceptability	124
Figure 52: Valorisation of the area of Sostro based on the environmental acceptability	125
Figure 53: The scheme of evaluation process of individual initiatives with regard to economic acceptability	126
Figure 54: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the economic acceptability	127
Figure 55: Valorisation of the area of Polje based on the economic acceptability	128
Figure 56: Valorisation of the area of Sostro based on the economic acceptability	129
Figure 57: The scheme of evaluation process of individual initiatives with regard to social acceptability	130
Figure 58: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the social acceptability	131
Figure 59: Valorisation of the area of Polje based on the social acceptability	132
Figure 60: Valorisation of the area of Sostro based on the social acceptability	133
Figure 61: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the “Comprehensive spatial acceptability”	135
Figure 62: Valorisation of the area of Polje based on the “Comprehensive spatial acceptability”	136
Figure 63: Valorisation of the area of Sostro based on the “Comprehensive spatial acceptability”	137
Figure 64: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the environmental acceptability	139
Figure 65: Valorisation of the area of Polje based on the environmental acceptability	140
Figure 66: Valorisation of the area of Sostro based on the environmental acceptability	141

Figure 67: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the economic acceptability	143
Figure 68: Valorisation of the area of Polje based on the economic acceptability	144
Figure 69: Valorisation of the area of Sostro based on the economic acceptability	145
Figure 70: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the social acceptability	147
Figure 71: Valorisation of the area of Polje based on the social acceptability	148
Figure 72: Valorisation of the area of Sostro based on the social acceptability	149
Figure 73: Valorisation of the area of Šmarna gora based on the "Comprehensive spatial acceptability"	151
Figure 74: Valorisation of the area of Polje based on the "Comprehensive spatial acceptability"	152
Figure 75: Valorisation of the area of Sostro based on the environmental acceptability	153
Figure 76: Results of the analysis of attraction for the area of Sostro	181
Figure 77: Results of the analysis of attraction for the area of Šmarna gora	182
Figure 78: Results of the analysis of attraction for the area of Polje	182
Figure 79: Schematic overview of the proposed procedure for managing individual initiatives	191

## KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1:	Deleži individualnih pobud glede na pravni status vlagateljev	77
Grafikon 2:	Deleži individualnih pobud glede na kraj stalnega prebivališča vlagateljev	78
Grafikon 3:	Površine individualnih pobud glede na izražen namen	79
Grafikon 4:	Število individualnih pobud po funkcionalnih enotah	80
Grafikon 5:	Deleži individualnih pobud glede na namen	81
Grafikon 6:	Število individualnih pobud za spremembo plana po funkcionalnih enotah	82
Grafikon 7:	Deleži individualnih pobud za spremembo plana na območju MOL	83
Grafikon 8:	Deleži individualnih pobud za spremembo plana po omejitvah	84
Grafikon 9:	Število individualnih pobud za gradnjo stanovanjskih objektov po funkcionalnih enotah	85
Grafikon 10:	Površine individualnih pobud za gradnjo stanovanjskih objektov po funkcionalnih enotah	86
Grafikon 11:	Deleži individualnih pobud za stanovanja po omejitvah	86
Grafikon 12:	Število individualnih pobud za gradnjo objektov mešanih dejavnosti po funkcionalnih enotah	87
Grafikon 13:	Površine individualnih pobud za gradnjo objektov mešanih dejavnosti po funkcionalnih enotah	88
Grafikon 14:	Deleži individualnih pobud za gradnji mešanih dejavnosti po omejitvah	88
Grafikon 15:	Število individualnih pobud za gradnjo proizvodnih objektov po funkcionalnih enotah	89
Grafikon 16:	Površine individualnih pobud za gradnjo proizvodnih objektov po funkcionalnih enotah	90
Grafikon 17:	Deleži individualnih pobud za gradnjo proizvodnih objektov po omejitvah	90
Grafikon 18:	Število individualnih pobud za gradnjo objektov specifične rabe po funkcionalnih enotah	91
Grafikon 19:	Površine individualnih pobud za gradnjo objektov specifične rabe po funkcionalnih enotah	92
Grafikon 20:	Deleži individualnih pobud za gradnjo objektov specifične rabe po omejitvah	92
Grafikon 21:	Število individualnih pobud za kmetijsko-gospodarske objekte	93
Grafikon 22:	Površine individualnih pobud za kmetijsko-gospodarske objekte	94
Grafikon 23:	Deleži individualnih pobud za gradnjo kmetijsko-gospodarskih objektov po omejitvah	94
Grafikon 24:	Število individualnih pobud za zelene površine	95
Grafikon 25:	Površine individualnih pobud za zelene površine	96
Grafikon 26:	Deleži individualnih pobud za zelene površine po omejitvah	96
Grafikon 27:	Število individualnih pobud za prometne površine in prometne objekte	97
Grafikon 28:	Površine individualnih pobud za prometne površine in prometne objekte	98
Grafikon 29:	Deleži individualnih pobud za gradnjo prometnih površin in prometnih objektov	98
Grafikon 30:	Število individualnih pobud za ažuriranje stanja	99
Grafikon 31:	Površine individualnih pobud za ažuriranje stanja	100
Grafikon 32:	Deleži individualnih pobud za ažuriranje stanja po omejitvah	100
Grafikon 33:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora za območje Šmarna gora	160
Grafikon 34:	Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik« in naklon terena 0°-5° za območja Šmarna gora	160

Grafikon 35:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora za območje Polje	161
Grafikon 36:	Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik« in naklon terena 0°-15° za območje Polje	161
Grafikon 37:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora za območje Sostro	162
Grafikon 38:	Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik« in naklon terena 0°-15° za območje Sostro	162
Grafikon 39:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora in naklon terena za območje Šmarna gora	163
Grafikon 40:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora in ekspozicijo za območje Šmarna gora	163
Grafikon 41:	Individualne pobude glede na dejansko rabo prostora in naklon terena za območje Polje	164
Grafikon 42:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo in ekspozicijo za območje Polje	164
Grafikon 43:	Individualne pobude glede na dejansko rabo prostora in naklon terena za območje Sostro	165
Grafikon 44:	Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo in ekspozicijo za območje Sostro	165
Grafikon 45:	Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Šmarna gora	166
Grafikon 46:	Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Polje	167
Grafikon 47:	Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Sostro	168
Grafikon 48:	Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture za območje Šmarna gora	169
Grafikon 49:	Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture za območje Polje	170
Grafikon 50:	Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture za območje Sostro	171
Grafikon 51:	Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin za območje Šmarna gora	172
Grafikon 52:	Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin za območje Polje	173
Grafikon 53:	Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin za območje Sostro	174
Grafikon 54:	Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Šmarna gora	175
Grafikon 55:	Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Polje	176
Grafikon 56:	Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Sostro	177
Grafikon 57:	Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Šmarna gora	178
Grafikon 58:	Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Polje	179

Grafikon 59: Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč  
javnega mestnega prometa za območje Sostro

180

## LIST OF GRAPHS

Graph 1:	Percentage of individual initiatives by legal status of applicants	77
Graph 2:	Percentage of individual initiatives by legal residence of applicants	78
Graph 3:	Areas of individual initiatives by stated land use	79
Graph 4:	The number of individual initiatives by municipality districts	80
Graph 5:	Percentage of individual initiatives by stated land use	81
Graph 6:	The number of individual initiatives for spatial plan provision change by municipality districts	82
Graph 7:	Percentage of individual initiatives for spatial plan provision change	83
Graph 8:	Percentage of individual initiatives for spatial plan provision change by environmental restrictions	84
Graph 9:	The number of individual initiatives for residential land use by municipality districts	85
Graph 10:	Areas of individual initiatives for residential land use by municipality districts	86
Graph 11:	Percentage of individual initiatives for residential land use by environmental restrictions and municipality districts	86
Graph 12:	The number of individual initiatives for mixed land use by municipality districts	87
Graph 13:	Areas of individual initiatives for mixed land use by municipality districts	88
Graph 14:	Percentage of individual initiatives for mixed land use by environmental restrictions and municipality districts	88
Graph 15:	The number of individual initiatives for industrial land use by municipality districts	89
Graph 16:	Areas of individual initiatives for industrial land use by municipality districts	90
Graph 17:	Percentage of individual initiatives for industrial land use by environmental restrictions and municipality districts	90
Graph 18:	The number of individual initiatives for specific land use by municipality districts	91
Graph 19:	Areas of individual initiatives for specific land use by municipality districts	92
Graph 20:	Percentage of individual initiatives for specific land use by environmental restrictions and municipality districts	92
Graph 21:	The number of individual initiatives for agricultural buildings by municipality districts	93
Graph 22:	Areas of individual initiatives for agricultural buildings by municipality districts	94
Graph 23:	Percentage of individual initiatives for agricultural buildings by environmental restrictions and municipality districts	94
Graph 24:	The number of individual initiatives for public green spaces by municipality districts	95
Graph 25:	Areas of individual initiatives for public green spaces by municipality districts	96
Graph 26:	Percentage of individual initiatives for public green spaces by environmental restrictions and municipality districts	96
Graph 27:	The number of individual initiatives for transportation land use by municipality districts	97

Graph 28:	Areas of individual initiatives for transportation land use by municipality districts	98
Graph 29:	Percentage of individual initiatives for transportation land use by environmental restrictions and municipality districts	98
Graph 30:	The number of individual initiatives for legalisation by municipality districts	99
Graph 31:	Areas of individual initiatives for legalisation by municipality districts	100
Graph 32:	Percentage of individual initiatives for legalisation by environmental restrictions and municipality districts	100
Graph 33:	Areas of individual initiatives by land cover – area of Šmarna gora	160
Graph 34:	Percentage of individual initiatives by detailed soil quality value for specified land cover use (permanent pastures) and slope 0°-5° - area of Šmarna gora	160
Graph 35:	Areas of individual initiatives by land cover – area of Polje	161
Graph 36:	Percentage of individual initiatives by detailed soil quality value for specified land cover use (permanent pastures) and slope 0°-15° - area of Polje	161
Graph 37:	Areas of individual initiatives by land cover – area of Sostro	162
Graph 38:	Percentage of individual initiatives by detailed soil quality value for specified land cover use (permanent pastures) and slope 0°-15° - area of Sostro	162
Graph 39:	Areas of individual initiatives by land cover and slope – area of Šmarna gora	163
Graph 40:	Areas of individual initiatives by land cover and exposition – area of Šmarna gora	163
Graph 41:	Areas of individual initiatives by land cover and slope – area of Polje	164
Graph 42:	Areas of individual initiatives by land cover and exposition – area of Polje	164
Graph 43:	Areas of individual initiatives by land cover and slope – area of Sostro	165
Graph 44:	Areas of individual initiatives by land cover and exposition – area of Sostro	165
Graph 45:	Individual initiatives in relation to distance from the forest edge – area of Šmarna gora	166
Graph 46:	Individual initiatives in relation to distance from the forest edge – area of Polje	167
Graph 47:	Individual initiatives in relation to distance from the forest edge – area of Sostro	168
Graph 48:	Individual initiatives in relation to distance from the road infrastructure – area of Šmarna gora	169
Graph 49:	Individual initiatives in relation to distance from the road infrastructure – area of Polje	170
Graph 50:	Individual initiatives in relation to distance from the road infrastructure – area of Sostro	171
Graph 51:	Individual initiatives in relation to distance from existing settlement areas – area of Šmarna gora	172
Graph 52:	Individual initiatives in relation to distance from existing settlement areas – area of Polje	173
Graph 53:	Individual initiatives in relation to distance from existing settlement areas – area of Sostro	174



Graph 54:	Individual initiatives in relation to distance from public education services – area of Šmarna gora	175
Graph 55:	Individual initiatives in relation to distance from public education services – area of Polje	176
Graph 56:	Individual initiatives in relation to distance from public education services – area of Sostro	177
Graph 57:	Individual initiatives in relation to distance from public urban transport – area of Šmarna gora	178
Graph 58:	Individual initiatives in relation to distance from public urban transport – area of Polje	179
Graph 59:	Individual initiatives in relation to distance from public urban transport – area of Sostro	180

## SEZNAM KRATIC

- APFO – *Adequate public facility ordinances* / predpisi o potrebni javni infrastrukturi  
ARSO – Agencija Republike Slovenije za okolje  
BauGB – *Baugesetzbuch* / Gradbeni zakonik  
BPL – *Bebauungsplan* / izvedbeni podrobni prostorski načrt (Avstrija)  
B-Plan – *Bebauungsplan* / izvedbeni podrobni prostorski načrt (Nemčija)  
DPN – Državni prostorski načrt  
DSPN – Državni strateški prostorski načrt  
FE – funkcionalna enota  
F-Plan – *Flachennutzungsplan* / strateški prostorski načrt – načrt namenske rabe prostora (Nemčija)  
FWPL – *Flächenwidmungsplan* / strateški prostorski načrt – načrt namenske rabe (Avstrija)  
GURS – Geodetska uprava Republike Slovenije  
ID – izvedbeni del  
IMRAD – Introduction, Methods, Results, Discussion / Uvod, Metode, Rezultati, Diskusija  
IPOP – Inštitut za politike prostora  
LDF – *Local Development Framework* / lokalni razvojni okvirji  
MOL – mestna občina Ljubljana  
MOP – ministrstvo za okolje in prostor  
NUP – nosilci urejanja prostora  
OPN – občinski prostorski načrt  
ÖEK – *Örtliche Entwicklungskonzept* / zasnova prostorskega razvoja naselja  
ÖROK – *Österreichische Raumordnungskonferenz* / ustanova za koordinacijo prostorskega razvoja na državni ravni  
PIA – prostorsko izvedbeni akt  
PDF – *Programma di fabbricazione* / program izvajanja  
PPE – *Piano particolareggiato esecutivo* / podrobni izvedbeni prostorski načrt  
PRG – *Piano regolatore generale* / splošni prostorski načrt  
PRS – prostorski red Slovenije  
PTC – *Piano territoriale di coordinamento* / strateški prostorski načrt  
PTP – *Piano territoriale paesistico* / krajinski prostorski načrt  
RGC – *rate growth controls* / nadzorovane stopnje rasti  
ROG – *Raumordnungsgesetz* / Zakon o urejanju prostora  
SD – strateški del  
SPN – strateški prostorski načrt  
SPZ – stvarnopravni zakonik  
TDR – *transferable development rights* / prenosljiva pravica graditi  
UGB – *Urban growth boundaries* / meja mestne rasti  
ZIntPK – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije  
ZKZ – Zakon o kmetijskih zemljiščih  
ZPKor – Zakon o preprečevanju korupcije  
ZPNačrt – Zakon o prostorskem načrtovanju  
ZUreP – zakon o urejanju prostora

## 1 UVOD

### 1.1 Izhodišča in namen disertacije

Razvoj sodobnega mesta se srečuje z dvema nasprotujočima si trendoma. Po eni strani gospodarska rast s težnjo po liberalizaciji norm in povečanim investiranjem povečuje pritiske na prostor, po drugi pa vedno strožje okoljevarstvene zahteve zvišujejo prag dovoljenih posegov. Pri pripravi prostorskih aktov se to kaže v obliki velikega razkoraka med pričakovanji pobudnikov in končnim rezultatom.

Sodobna domača planerska stroka še vedno goji do individualnih pobud priučene zadržke, čeprav praksa kaže, da so tudi individualne pobude integralni del postopka oblikovanja prostorskih načrtov. Obravnava individualnih pobud tako temelji na vnaprej standardizirani metodologiji opredeljevanja, ki jih na tehnokratski način preko izoblikovanih normativov filtrira kot pozitivne (sprejemljive) in negativne (nesprejemljive). Sprejemljivost individualnih pobud je tako soočena z načelno sprejetim prostorskim konceptom, usklajenim z deklarativnimi potrebami in analiziranimi možnostmi prostora. Zagovor takšnega pristopa je v večji okoljski sprejemljivosti izdelanega prostorskega plana, vendar pa vedno močnejše in številnejše civilne iniciative, kažejo na zapostavljanje družbenega vidika planiranja.

Nepravičnost in s tem neupravičenost takšnega sistema planiranja se kaže v tem, da vsakršen prostorski razvoj temelji na sleherni pobudi. Prostorski razvoj, v kolikor ga razumemo kot fizičen rezultat denarne aktivnosti, kaže, da imajo boljše izhodišče pri uresničevanju svojega programa predvsem "institucionalizirane pobude", običajno imenovane "razvojne pobude". Slednje so zaradi svojega obsega vključene v samo oblikovanje prostorskega koncepta, medtem ko so individualne pobude zaradi svoje razpršenosti in majhnosti normativno ovrednotene naknadno, kljub temu, da so lahko izraz dejanskih potreb. Marginaliziranje problema individualne investitorske pobude postavlja pod vprašaj legitimnost prostorskega planiranja kot postopka izdelave prostorskega akta in kot stroke, katere imperativ je planiranje za ljudi tako v javnem kot tudi privatnem smislu.

Pobude so tako v splošnem kot tudi ožjem (raziskovalnem) pomenu besede, gonilo sprememb in kot takšne sestavni del prostorskega planiranja. V praksi so jedro priprave občinskih prostorskih načrtov (OPN), čeprav obstoječi pravni predpisi (zakon in podzakonski akti), ne dajejo niti vsebinskih niti postopkovnih okvirov za njihovo obravnavo. Izhajajoč iz takšne predpostavke, vodi njihovo zanemarjanje v splošno degradacijo prostora (in tudi okolja), ter postavlja prostorsko planiranje v polje nelegitimnosti. Zato je zanje treba oblikovati enotno upravljavsko politiko, ki ob upoštevanju podanih pobud dosega pravičen in vzdržen prostorski razvoj.

Disertacija se osredotoča zgolj na upravljanje individualnih pobud, ki so definirane kot majhne spremembe plana in so prvovrstno usmerjene v reševanje lastnega (največkrat bivanjskega) problema.

Paradigma sodobnega prostorskega planiranja v svetovnem merilu prepoznava javno (organizirano, neprofitno) in tudi zasebno (razpršeno, profitno) akcijo kot legalno in legitimno obliko sodelovanja v procesih usmerjanja prostorskega razvoja. Podajanje pobud, pripomb,

mnenj in sprememb je v tem pogledu tudi v slovenskem prostoru zakonsko opredeljeno in ga kot takega ni moč ignorirati ali celo ukiniti. Disertacija zato gradi na izhodiščni predpostavki, da je ob siceršnjem pravno formalnem okvirju, ustroj mehanizma podajanja, vrednotenja in sprejemanja individualnih pobud strokovno neustrezen in kot tak potreben celostnih sprememb. V tem oziru se, z namenom doseganja ustreznih ravnanj v fazi oblikovanja odločitev, disertacija osredotoča na podajanje ustreznega vsebinskega okvira obravnave individualnih pobud, ter metod in postopkov njihovega vključevanja.

Namen je torej preko izdelanih scenarijev in modelov dokazati okoljsko, ekonomsko in družbeno (ne)sprejemljivost neusmerjenega na pobudah temelječega prostorskega razvoja. Pokazati, da obstoječ normativni pristop opredeljevanja pobud ne vodi nujno v vzdržen prostorski razvoj, saj prostor vrednoti parcialno in ne celostno, ter nenazadnje, podati izhodišča za nadaljnje raziskovalno delo in optimizacijo postopka določanja sprejemljivosti posegov, ki izhajajo iz individualne akcije.

## 1.2 Opis problema

Individualne pobude, ki so predmet naloge, so v splošnem prepoznane kot problem predvsem zaradi dejstva, ker neposredno uvajajo pojem lastnine in z njo povezanih zasebnih ciljev v postopek, katerega temelj je zagotavljanje (varovanje) javnega, splošnega interesa. Problematika individualnih pobud je večplastna in zavisi od pristopa k njeni analizi. Zajema namreč tako okoljske, kot tudi ekonomske in družbene vidike prostorskega razvoja, med katerimi ni jasnih ločnic. Posamezni vidiki so opisani v nadaljevanju.

### 1.2.1 Družbene okoliščine in potreba po vključevanju individualnih pobud v postopke prostorskega načrtovanja

Razslojenost problematike obravnave individualnih pobud zahteva predhodno pojasnitev širšega družbenega konteksta. Naloga ne izhaja iz problematiziranja družbenega sistema kot takega, temveč želi opozoriti na tiste njegove značilnosti, ki bistveno vplivajo na oblikovanje instrumentarija prostorskega načrtovanja in s tem v zvezi tudi načina upravljanja individualnih pobud.

Današnja slovenska družba ustreza definiciji postmoderne družbe, ki je razsrediščena in dehierarhizirana (Kos, 2002). Če lahko v kontekstu moderne družbe govorimo o centraliziranih in hierarhično organiziranih sistemih, to za postmoderno družbo ne velja več. V tem smislu postane tudi instrumentarij klasičnega prostorskega planiranja neustrezen, saj je institucionaliziran in formaliziran na osnovi državne avtoritete (Kos, 2003). Prostorsko planiranje je kot instrument države za regulacijo prostorskega razvoja pogojeno s stopnjo legitimnosti državnih institucij. Z upadanjem zaupanja v slednje se je sistem prostorskega planiranja znašel v legitimitetni krizi in krizi učinkovitosti (Kos, 2002). Takšna kriza ni lastna "pobudništvu" kot pojavu podajanja pobud, vendar pa bistveno vpliva na možnost njegovega reševanja.

Z dvigovanjem izobrazbene ravni namreč stopa v ospredje individualna refleksivnost in s tem kritičnost do avtoritarno sprejetih odločitev. Takšno osrediščenje refleksivnosti povezano z

legitimitetno krizo državnih institucij, vodi k potrebi po naraščanju participacije ljudi v odločevalskih postopkih. Razkorak med klasičnim, togim in avtoritarnim delovanjem države ter izrazito težnjo po fleksibilnosti in individualnih interesnih koalicijah postmoderne družbe je povzročil premik težišča legitimnosti v smer civilne družbe, saj je slednja zmožna bolje zastopati njene interese. Poleg tega je v civilni družbi prišlo do težnje po uresničevanju ideala družbe, ki temelji na kakovosti življenja in pravicah posameznika.

Vzporedno z naraščajočo in poglobljeno družbeno refleksijo, se je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja s preходом na tržno gospodarstvo in ukinjanjem pojma zemljišča kot družbene lastnine začel uveljavljati koncept lastnine kot osnovne ustavno pravne človekove pravice. Prehod, za katerega se je v splošni rabi uveljavil pojem "tranzicije", pomeni proces, ki poleg institucionalnih sprememb vključuje tudi strukturne spremembe v gospodarstvu in stabilizacijo tako realnega kot tudi denarnega sektorja (Ellman, Gaidar, Kolodko, 1993: 8). Motor tržnega gospodarstva je težnja po ustvarjanju dobička. Takšen konceptualni okvir prepoznava zemljišče kot blago za doseganje ali povečevanje blaginje, kar nedvoumno povečuje pritisk na prostor. Pridobljene ustavno-pravne pravice z lastninsko pravico kot temeljno pravico stvarnega prava, dodatno promovirajo idejo neomejenega uživanja lastnine, iz česar v praksi sledi izjemno težko prepoznavanje ter ločevanje med dejanskimi potrebami na eni in zgolj željami pobudnikov na drugi strani.

Porast zahteve po participaciji v kombinaciji z zahtevo po uživanju lastnine na najobsežnejši dovoljen način potiska v ospredje nemoč vseobsežnega, vnaprej in od zgoraj navzdol usmerjenega prostorskega planiranja. Že od devetdesetih let prejšnjega stoletja naprej se je v zahodnoevropskih praksah začel uveljavljati koncept "strateškega planiranja" (Mastop, 1998 v Kos, 2003: 652), ki temelji na usklajevanju interesnih skupin in omogoča njihovo sodelovanje v postopkih planiranja. Govorimo o "odprtem" planiranju, kjer klasično vertikalno hierarhično avtoritarno dejavnost dopolnjuje in/ali zamenjuje horizontalna dimenzija. V ospredje stopa pojem "projekt", za katerega se vedno znova skuša preko sodelovanja, komunikacije in dialoga iskati čim širši družbeni konsenz. Samo na ta način lahko govorimo o legitimnosti sprejetih odločitev.

## **1.2.2 Problem uresničevanja zasebnih interesov**

Možnost izražanja lastnih interesov, želja in potreb, je ena izmed osnovnih sestavin demokratične družbe in kot taka popolnoma legitimna. Demokratičen sistem namreč temelji na volji ljudstva, ki preko konsenza dosega skupno dobro (Potokar R. J., 2008). Odklon od takšnega cilja skozi optiko podajanja lastnih interesov je izražen ravno v tem, da ti ne nujno dosegajo skupnega dobra oziroma preneseno v jezik prostorskega načrtovanja: javnega interesa.

Uresničevanje zasebnega interesa je ena izmed ključnih tem definiranja problematike vključevanja in obravnave individualnih pobud. Osnovni konceptualni okvir individualnih pobud temelji na izraziti samostojnosti in neodvisnosti ter posledično s tem tudi težnji po uresnitvi zasebnih potreb, še posebej v tistih družbenih skupinah, ki skozi spremembo namembnosti zemljišč vidijo pot do večjega in lažjega zaslužka (Wasilewski in Krukowski, 2002).

V tem kontekstu gre na roko ideji pobudnosti zasebnikov razpršenost javnega interesa, problem zamejitve pojma javnosti in nenazadnje opredelitev njenega interesa. Kljub vsemu leži prav v dihotomiji med zasebnim in javnim glavni kamen spotike, saj je etična drža planerske stroke zavezana k varovanju interesa širše javnosti, še posebej najbolj ranljivih skupin.

Različni avtorji navajajo špekulativno držo posameznikov v postopku planiranja (Adams in Kent, 1991; Adams in May, 1991; Adams in May, 1992; Adams et al., 2002, Weber 2010, Salzano 2011, Barnard in Butcher, 1989). Uspešna vključenost individualnih pobud je zato po mnenju avtorjev odvisna predvsem od pogajalskih sposobnosti stroke, da uspe v mediacijskem postopku prepričati lastnike zemljišč k sodelovanju tudi takrat, ko slednji od tega nimajo zagotovljenih neposrednih koristi.

Adams (et al., 2002) dokazuje, da je aktivna ali pasivna drža lastnikov zemljišč v dobršni meri pogojena z njihovo zgodnjo vključenostjo v odločevalski proces. V kolikor so namreč obravnavani kot enakopravni deležniki prostorskega razvoja, so tudi izkupički iz naslova zagotavljanja javnega dobra večji, saj so zasebniki bolj naklonjeni k sklepanju kompromisov.

### **1.2.3 Problem uresničevanja strateških ciljev**

Dodatna težava, ki se pojavlja na strukturni ravni in izvira iz uresničevanja zasebnega interesa, je načelna nezmožnost individualnih pobud, da bi zagotavljale uresničevanje postavljenih strateških ciljev. Princip nastajanja strateških ciljev sledi logiki "od zgoraj navzdol" in "vnaprej", kar pomeni, da so razbremenjeni interesa posameznika. Po drugi strani je, kot rečeno, individualna pobuda rezultat lokalno opredeljene težnje po uresničitvi lastne potrebe ali želje. Nastaja od spodaj navzgor ter za znanega lastnika zemljišča ali investitorja. Kot taka je torej izrazito izvedbene, stvarne (materialne) narave in ni še šla skozi postopke preverjanja širše družbene sprejemljivosti.

Soočenje obeh principov v praksi največkrat vodi v uklon enega ali drugega. Popuščanje zasebnim interesom na eni strani pomeni neuresničevanje strateških ciljev, hkrati pa popolno zanikanje kakršne koli oblike sodelovanja na drugi strani, sproža dileme o legitimnosti postavljenih ciljev (Weber, 2010). V tem se kaže sistemska šibkost prostorskega načrtovanja kot dejavnosti usklajevanja interesov. Izvajanje ukrepov za doseg postavljenih ciljev učinkuje na prostorsko dispozicijo kapitala in s tem vpliva na posameznega lastnika. Zanemarjanje dejavnika lastništva, postavlja planersko stroko in planiranje kot dejavnost pod vprašaj. Na tej točki je treba podati jasno stališče, ki je tudi predmet disertacije, da lastnina (lastninska pravica) ne more biti merilo za določanje zazidljivosti, temveč da je potrebno oblikovati takšen spekter alternativnih rešitev, ki nudijo možnost uresničevanja izraženih (znanih) dejanskih potreb. Nenazadnje je uživanje lastnine omejeno na način, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija (URS; Ur.l. RS, št. 33/1991).

### **1.2.4 Problem neustrezne fizične strukture**

Sodobno (evropsko) mesto je superpozicija strnjene in razpršene mesta, pri čemer se razpršenost nanaša tako na lastnosti razmestitve dejavnosti, kot tudi na razpršenost njegove

fizične strukture. Definicij razpršenega mesta je več; predvsem tistih, ki ga skušajo opredeliti na fenomenološki ravni (Castells 1996, Koolhaas 1995, Stafford, 1962). Posredno pa vse govorijo o pojmu regionalnega mesta, torej takšnega, ki s širitvijo preko vseh meja, kaže svojo razpršeno strukturo.

Naloga se omejuje na območje razpršenega mesta, pri čemer se pojem razpršenosti omejuje na fizično pojavnost mesta, se pravi na lastnosti njegove morfološke zgradbe, ki je merljiva z objektivnimi, numeričnimi kazalci. Individualne pobude, ki se tičejo zgoščanja ali prenove urbanega tkiva, niso predmet naloge.

Na znanstveno raziskovalnem nivoju se proces in razrast mesta preko svojih meja obravnava v okviru definicij pojma suburbanizacije, ki je predmet razprav praktično od samega nastanka mestnih struktur, že iz obdobja staro veških civilizacij naprej. Čeprav že Morris (1979) govori o Sumerskih in rimskih ediktih, ki so zajemali pravila gradnje in zahteve po oblikovanju kvalitetnega bivanjskega okolja, se dejanski procesi širjenja mest, primerljivi z današnjim pojavom suburbanizacije, začnejo odvijati v Združenih Državah Amerike in Veliki Britaniji, v prvi polovici 19. stoletja (Jackson, 1985).

S procesom suburbanizacije se ukvarja veliko število avtorjev (Jackson, 1985; Anas in Pines 2008; Barnes et al. 2001; Batty et al., 1999; Catalàn et al., 2008; Forsy in Allen, 2005; Wassmer, 2008), vendar je ne glede na množstvo definicij suburbanizacije, nabor vzrokov zanjo in njenih posledic enak. Vse namreč zagovarjajo tezo, da je suburbanizacija generirana s strani ekonomskih, političnih, družbenih in tudi fizičnih tokov (Kaiser in Weiss, 1971; Pendall, 1999). Takšen razvoj krepi koncept razpršenosti kot fizične pojavnosti, pomeni trajno izgubo prostora kot naravnega resursa (Barnes et al., 2001), vpliva na drobljenje fizične strukture mest in krajine (Koželj, 1998), stihijsko urejanje (Dekleva, 1989), neracionalno rabo naravnih virov (Mlakar, 2006) in razkrajanje družbenih vezi (EEA, 2006). Končni produkt takšne fragmentacije mesta, ki ustvarja večja območja nizkih gostot predvsem enodružinske stanovanjske rabe, je t.i. razpršeno mesto oziroma v kontekstu slovenskega prostora tudi t.i. razpršena gradnja.

V kolikor se opremo na veljavno zakonodajo, pomeni razpršena gradnja negativni pojav v prostoru, katere značilnost je neracionalna izraba prostora in nezadostna komunalna opremljenost ter je kot taka potrebna sanacij (ZPNačrt, Ur.l. RS, št. 33/2007). Pogostokrat se pojem razpršene gradnje, predvsem v političnem miljeju, zamegljuje pod konceptom samograditeljstva, ki se ga promovira kot "družbeni korektiv", preko katerega si lahko posamezniki na finančno sprejemljiv način zagotovijo lastno prebivališče. Takšno stališče je uveljavljeno tudi v delu planerske stroke (Prelovšek et al., 1998), s to razliko, da se ga podaja kot dejstvo, za katerega se išče ustrezne upravljavske alternative, medtem ko politična promocija daje osnovo za podaljševanje tega trenda tudi v prihodnost.

Ekonomičnost kot argument v prid samograditeljstvu v slovenskem prostoru namreč nima strokovne osnove, saj takšna akcija implicira nujo po posedovanju poceni zazidljivih zemljišč. Slednjih pa samograditelji običajno nimajo, saj so individualne pobude največkrat podane na nezazidljivih kmetijskih zemljiščih. Spreminjanje takšnih zemljišč v zazidljive površine eksternalizira družbene in okoljske stroške do te mere, da prostorski razvoj, ki ga povzroča, ne vodi v smotno rabo zemljišč. K tem ugotovitvam se pridružuje vedno hitrejši tehnološki napredek, ki z razvijanjem okolju prijaznih tehnologij ustvarja iluzijo, da je z nižjim okoljskim

vplivom možno graditi povsod. V tem smislu postaja vrednotenje in usmerjanje individualnih pobud na območju razpršenega mesta čedalje bolj pomembno.

Analiza individualnih pobud, ki je podrobneje opisana v naslednjih poglavjih, namreč kaže, da so slednje značilne predvsem za delno urbaniziran prostor. V dialektičnem smislu sledi, da se v območju razpršenega mesta večina posegov dogaja v domeni individualnih pobud, kar pomeni, da neusmerjeno sprejemanje individualnih pobud krepi pojav razpršene gradnje, torej fizično razpršenost poselitve in prispeva k trajni izgubi prostora kot naravnega resursa. Razpršeno mesto implicira pojav razpršene krajine (Koželj, 1998) in s tem preko ideala "hiše v zelenju" vpliva na sklenjenost in pridelovalni potencial zemljišč primarne rabe.

### 1.2.5 Problem korupcije

Uvodoma je treba pojasniti, da je problem korupcije spoznan kot širši družbeni problem in znanstveno težko opredeljiva kategorija. Definicijo korupcije v slovenskem prostoru opredeljujeta Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor, Ur.l. RS, št. 2/2004) in Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK, Ur.l. RS, št. 45/2010). Disertacija se v ta namen problematike korupcije v postopkih planiranja zgolj dotika, navaja ključne ugotovitve, nikakor pa ni usmerjena k podajanju neposrednih rešitev zanjo. Čeprav lahko bistveno vpliva na sam rezultat postopkov odločanja, je reševanje slednje pomaknjeno na področje pravosodja.

Prostorsko planiranje je kot dejavnost zavezano k zagotavljanju takšnega prostorskega razvoja, ki v najširšem smislu vodi v dosego (ohranjanje ali izboljševanje) javnega dobra. Preko usklajevanja izraženih interesov se zasleduje vzdržen in pravičen prostorski razvoj. Izhajajoč iz teh predpostavk naj bi prostorsko planiranje bilo "nevtralna dejavnost" (Löhr, 2010a), čeprav v praksi prihaja do očitnega razkoraka med deklariranim in izvajanim. Pri tem je najlepši zgled prav instrument podajanja pobud.

Težko določljiva ločnica med zasledovanjem zgolj zasebnih finančnih interesov in uresničevanjem dejanskih potreb, daje individualnim pobudam venomer negativen predznak, predvsem tam, kjer so možnosti po dobičkih iz planiranja visoki, se pravi pri spremembah namembnosti zemljišč iz nezazidljivih v zazidljiva (Mori, 1998). Največkrat se pri spremembi namembnosti zemljišč ustvarja neproporcionalna razlika v njihovi vrednosti. Ob pomanjkanju operativnega instrumentarija njenega zajemanja prinaša posamezniku neposredno in visoko finančno korist, na drugi pa zaradi uspešne eksternalizacije stroškov bremeni družbo kot celoto. Olson (1968; navedeno v Löhr, 2010a) navaja, da večja kot je posamezna skupina, težja je formulacija njenih interesov. V tem kontekstu je družba kot celota najslabše organizirana skupina, zato eksterne stroške spreminjanja namembnosti plačuje ravno sama (Löhr, 2010a in Löhr, 2010b).

Zaradi mamljivosti finančnih dobičkov so temu primerni tudi pritiski in lobiranja na nosilce urejanja prostora. Glede na podatke globalnih poročil zasedajo aktivnosti povezane s prostorskim planiranjem na lestvici koruptivnosti visoko 3. mesto (Arial et al, 2011a; Arial et al., 2011b). Salzano (2011) v okviru razglabljanja o t.i. pogodbenem urbanizmu navaja najbrž enega izmed najodmevnejših primerov korupcije, ki je preko politične sfere, zajemalo tudi področje prostorskega planiranja, t.i. "Tangentopoli", v primeru katerega so posamezniki



preko podkupnin (tangenti) imeli možnost realizacije posameznih prostorskih projektov, pridobitve zemljišč in nepremičnin nasploh. Na tej točki definicija prostorskega planiranja kot nevtralne dejavnosti izgubi svojo "svetniško avro". Oblasti, ki so ji dokazani elementi korupcije, ne more biti več obravnavana kot nevtralni usmerjevalec prostorskega razvoja (Löhr, 2010a in Löhr, 2010b).

### 1.2.6 Obstoječ sistem vrednotenja individualnih pobud v postopkih planiranja

Na pomanjkljivosti slovenskega prostorskega načrtovanja na operativni ravni za delo v pogojih tržne ekonomije in demokracije opozarja že Prelovšek (et al., 1998), ko navaja: inertnost države, dezorientacija glede zakonodaje s področja urejanja prostora, odsotnost "zelene politike" in pomanjkanje instrumentov na občinski ravni (Prelovšek et al., 1998: 1-2). Pritrjujejo pa mu tudi številni drugi kritiki sistema ter praksa, ki pojma pobude in "pobudništva"<sup>1</sup> niso nikoli jasno opredelili, čeprav se k takšnim oblikam sodelovanja redno zatekajo že iz časa socializma naprej (Dekleva, 2011). Vendar pa samograditeljstvo izhaja prej iz nezmožnosti prejšnje države po zagotovitvi ustreznega števila stanovanj kot tehtnega strokovnega razmisleka. V imenu odpravljanja lastnega bivanjskega problema (Prelovšek et al., 1998) so se bolj ali manj nekontrolirano pozidovala tudi za gradnjo izrazito neprimerna območja<sup>2</sup>.

Prav pomanjkanje strokovnih opredelitev na formalni ravni pa vodi tudi v izostanek ustreznih orodij za reševanje problema na operativnem nivoju. Še vedno lahko torej trdimo, da je planiranje v Sloveniji normativno, regulacijsko in kot tako tudi togo ter manj dovzetno za prilagajanje spremembam (Prelovšek et al., 1998; Zakrajšek et al., 2001).

Slovenski sistem planiranja v praksi ne pozna formaliziranega (pravno normiranega) okvira, ki bi določal načine vključevanja, vrednotenja in opredeljevanja individualnih pobud. Prejšnji zakon (ZUreP-1) je sicer definiral pojem pobudnika, vendar je njegov pomen zožil na opredelitev subjekta, ki daje pobudo za pripravo, spremembo ali dopolnitev prostorskega akta. ZPNačrt ta pojem ukinja in iz predhodnega zakona povzema možnost vsakogar, da s podajanjem pobud sodeluje v postopku planiranja (ZPNačrt, 5. člen).

Dejavnost sprejemanja, analize, vrednotenja in opredeljevanja do individualnih pobud je zato v dobršni meri odvisna od strokovne usposobljenosti izdelovalca akta na eni in stopnje političnega interesa pripravljavca za posamezno pobudo, na drugi strani. Posamezne lokalne oblasti, v okviru priprave svojih prostorskih aktov, lahko tako do problematike z naslova individualnih pobud pristopajo na zanje sprejemljiv način, pri čemer se ustvarja formalni in vsebinski prostor za različne interpretacije analognih primerov, kar lahko posledično vodi v nekonsistentnost planerskih odločitev.

<sup>1</sup> glej poglavje »1.4 Opredelitev pojmov«

<sup>2</sup> Študije in prispevki (Dekleva, 2011; Požeš in Drozg, 1995) ki se ukvarjajo z ekstenzivno pozidavo, pozidavo na poseljitveno neprimernih območjih in pojavom črnih gradenj opozarjajo, da takšen način poseljevanja ob čedalje bolj pogostih pojavih naravnih nesreč vodi v okoljsko, družbeno in ekonomsko nevzdržen prostorski model, pri čemer problematika presega kompetenco prostorskega planiranja. V izogib nadaljnjim projektom sanacij zatečenega stanja, ki bremeni javni proračun, se je s strani pristojnih državnih institucij (MOP) oblikoval predlog izobraževanja posameznikov preko vzpostavitve mreže svetovalnih centrov v podporo samograditeljstvu, ki pa bi deloval predvsem preventivno (vir: MOP – "Prehitimo naravne nesreče"; gradivo dosegljivo na: [www.ipop.si](http://www.ipop.si), 2011).

Obstoječi sistem sicer daje možnost podajanja individualnih pobud, vendar jim ne daje možnosti aktivnega oblikovanja koncepta prostorskega razvoja, temveč jih zgolj normativno preverja glede na že postavljen osnutek prostorskega plana in druge omejitve ter tako ohranja negotovost glede njihovega sprejetja ali zavrnitve praktično do končnega sprejetja prostorskega plana. Stopnja uspešnosti vključevanja individualnih pobud v postopek planiranja zavisi od njihovih zmožnosti, da v okviru zasledovanja lastnih ciljev uspe dokazati zagotavljanje javnega interesa<sup>3</sup>. V tem kontekstu obstajajo resni predlogi (Prelovšek et al., 1998; Šašek Divjak in Andrews Dimitrovska, 2007) o delitvi pobud na "velike oz. razvojne in male oz. individualne". Prve, (Šašek Divjak in Andrews Dimitrovska, 2007), lahko precej pripomorejo k uresničevanju splošnih potreb javnosti, saj za njimi obstaja »živ« interes, ki uporablja vsa razpoložljiva sredstva za doseg svojih ciljev. Prav zaradi tega so pripravljene prilagajati zasebne cilje javnim, v kolikor se slednji pravočasno in kvalificirano izkažejo.

Individualne pobude, za razliko od razvojnih, predstavljajo manjši poseg ali manjšo spremembo prostorskega plana. Vendar pa imajo z razvojnimi tudi nekaj analogij: njihova pojavnost je ravno tako spontana, ciklična, neprestana, predvsem pa ravno tako težijo k zadovoljitvi lastnih interesov.

Temeljni odklon od razvojnih pobud je v možnosti ustvarjanja neposrednega javnega interesa, zato se tudi pristop njihovega reševanja razlikuje od pristopa reševanja "razvojnih pobud". Splošno uveljavljena normativna metoda vrednotenja individualnih pobud (Šašek Divjak in Andrews Dimitrovska, 2007) vpeljuje individualne pobude v postopek planiranja v njegovi zaključno fazo. S tem so arbitrarno postavljene pred formalno sprejet koncept prostorskega razvoja in vnaprej oblikovano listo izločitvenih normativov. Slednja zajema zahteve iz področij varovanja narave in naravnih virov, varovanja kulturne dediščine, podatke o obstoječi gospodarski in družbeni infrastrukturi ter možnosti navezovanja nanjo. Poleg tega se upoštevajo tudi možnosti individualnih pobud za ustvarjanje kvalitetne zgradbe mesta, ohranjanja vedut, ipd. Posameznim kriterijem se nato dodeljujejo uteži (ponderji). Preko števila zbranih točk se vrednoti sprejemljivost oziroma nesprejemljivost posamezne individualne pobude. V luči opredeljevanja do individualnih pobud je tako normiran oziroma standardiziran postopek predvsem obrambni mehanizem pred individualnimi pobudami samimi in vnaprej zavrača aktivno obliko reševanja prostorskih problemov.

Poleg tega opisan mehanizem tudi ni zmožen usmerjanja razvoja na najustreznejša območja, saj je zgolj omejen na opredeljevanje do individualnih pobud na dani lokaciji, ko se le-te na njej pojavijo. Takšna drža ne vodi niti v razvojno, niti v varovalno, temveč zgolj v "obrambno" prostorsko planiranje.

---

<sup>3</sup> *Javni interes je interes večine državljanov oziroma "je tisto, kar služi različnim interesom javnosti"* (cit. Informacijski pooblaščenec RS. Definicija dosegljiva na <https://www.ip-rs.si/index.php?id=226>). Pojem javnega interesa je potrebno jemati dovolj široko; bodisi gre za javne objekte in/ali infrastrukturo, bodisi govorimo o uresničevanju ideala kvalitetnega bivalnega okolja nasploh. Splošno (strokovno) prepričanje temelji na predpostavki, da individualne pobude niso zmožne zagotavljati javnega interesa in so kot take lahko le predmet izločilnega normativnega postopka.

### 1.3 Opredelitev raziskovalnih vprašanj in oblikovanje hipotez

Kompleksnost problematike ne dopušča omejevanja raziskovanja na zgolj eno temeljno vprašanje, saj bi to vodilo v preveliko poenostavitev hipoteze ter posledično pretiran odklon od pričakovanih rešitev. Disertacija tako gradi na večjem številu raziskovalnih vprašanj, iz katerih črpa osnovo za oblikovanje hipotez.

Evropske prakse zadnjih nekaj desetletij kažejo na različne možne pristope in instrumentarije v postopkih planiranja (Dekleva, 2011, Zakrajšek et al., 2001), vendar so, ne glede na operativne ukrepe, po večini zavezane k uresničevanju ciljev trajnosti (CDRF, 2010; Jančič in Mužič, 2000; CEMAT 2000 in druge). Poleg tega strukturne spremembe in usmerjenost tokov kapitala v naložbe terciarnih in kvartarnih dejavnosti posegajo predvsem v že urbanizirana območja, potrebna prenov in modernizacije tako stavbnega tkiva, kot tudi programa in infrastrukture. Prenova, uporaba notranjih rezerv in vzdržna raba površin so vsebinska konceptualna izhodišča prostorskih planerskih praks razvitih držav. V luči vključevanja individualnih pobud v postopek prostorskega planiranja, ki se pojavljajo pretežno na še nezazidanih ali celo nezazidljivih površinah, se zato poraja ključno vprašanje zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja.

#### **a) Ali instrument podajanja individualnih pobud zagotavlja vzdržen način opredeljevanja namenske rabe oziroma ali je okoljsko, ekonomsko in družbeno sprejemljiv?**

Na tej točki postane ključnega pomena razumevanje možnosti podajanja individualnih pobud, kot pridobljene pravice lastnikov zemljišč. Slednji imajo že v okviru Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt Ur.l. RS, št. 33/2007) možnost participacije v odločevalskem postopku. Ta možnost daje pobudnikom podlago udeležiti z ustavo (URS, Ur.l. RS, št. 33I/1991) zaščiteno in s stvarnim pravom opredeljeno lastninsko pravico (SPZ, Ur.l. RS, št. 87/2002, 37. člen). Iz tega sledi, da možnosti podajanja individualnih pobud kot sestavine prostorskega planiranja, ki teži k legitimnosti posameznih odločitev, kljub morebitno negativnemu stališču stroke, ne moremo enostavno ukiniti. Gre torej predvsem za vprašanje redefinicije instrumenta samega na način, da se lahko preko slednjega uspe vzpostaviti sistem nabora prostorskih potreb, ki lahko tako postanejo sestavina plana.

**Hipoteza 1: Prostorsko planiranje, ki pri opredeljevanju namenske rabe temelji na podajanju individualnih pobud, ne vodi v okoljsko, ekonomsko in družbeno sprejemljiv prostorski razvoj.**

#### **b) Ali lahko individualne pobude uporabimo kot indikatorje tendenc prostorskega razvoja ne glede na to, da ne sovpadajo s predvideno namensko rabo?**

**Ali lahko individualne pobude zamenjajo oziroma dopolnijo obstoječ sistem določanja namenske rabe tal in ali normativni pristop vrednotenja individualnih pobud v tem oziru omogoča ustrezen poselitveni vzorec?**

Sodobno planiranje ni več zgolj materializacija odločitev hierarhično ustrojenega odločevalskega aparata, temveč postaja vedno bolj preplet različnih horizontalnih oblik participacije (Levy, 2010). V sfero sodelujočih se vključuje tudi element lastništva in z njim zainteresiranih skupin (Buitelaar in Needham, 2007). Klasična planerska doktrina veleva, da

lastništvo ne more biti odločevalski kriterij. Ključna lastnost prostorskega načrtovanja je ravno v oblikovanju distance do lastnikov zemljišč in njihovih pridobljenih stvarnih pravic. Kljub temu popolno zanikanje stvarnih razmerij pripelje do vprašanja legitimnosti takšne načrtovalske drže, kredibilnosti stroke in vrednot, ki jih zagovarja (Adams 1994; Weber, 2010). Dešman (1999) ugotavlja, da so se tudi posamezni akterji prostorskega načrtovanja iz nosilcev javnega interesa prestrukturirali po principih tržne logike.

Planerska tradicija zahodnoevropskih držav že pozna instrumentalni aparat operativnega nastopanja v prostoru, saj regulacijski urbanizem brez podpore "akcije", ni več učinkovit (Prelovšek et al., 1998; Dekleva 2011; Johnston in Madison, 1997; Cheshire in Sheppard, 2002; Pruetz, 2003; Skaburskis, 2003; Glaeser, 2007; Henger in Bizer, 2010). V tem kontekstu je pojem "akcije" ali pobude treba razumeti dovolj široko. Prežetost prostorskega načrtovanja s pobudami se kaže skozi celoten načrtovalski postopek, saj vsak nosilec urejanja prostora uresničuje prostorski interes preko izraženih pobud.

Kvalitativna razlika med njimi nastaja v stopnji deklariranega ohranjanja ali ustvarjanja javnega interesa. Nastaja t.i. problem nevtralnosti planerskih odločitev, ki je močno vezan na vprašanje nevtralnosti (neodvisnosti) lokalnih oblasti, saj imajo prav slednje v rokah ključne politične in finančne instrumente za promoviranje (ne)vzdržnega določanja namenske rabe (Löhr, 2010b)<sup>4</sup>. Postopki priprave prostorskih aktov (Pogačnik, 2006) in z njimi možnosti spreminjanja namenske rabe, se razlikujejo glede na posamezne države, pri čemer se razvite zahodno evropske države naslanjajo na decentraliziran sistem in različne možne načine vključevanja posameznikov v postopek spreminjanja namenske rabe (Tan et al., 2008). Načrtovalske faze so zato vedno neke vrste tehtanja med različnimi interesi, bodisi razvojnimi, bodisi varovalnimi, z jasnim ciljem zavzeti čimbolj s cilji in dogovori usklajeno odločitev. Iskanje optimalnega načrtovalskega postopka vodi v razmislek glede svobode sprejemanja pobud.

**Hipoteza 2: Individualne pobude predstavljajo dopolnitev sistema določanja namenske rabe tal, pri čemer je zanje potrebno oblikovati ustrezno upravljavsko prostorsko politiko, saj obstoječi normativni pristop ne zagotavlja oblikovanja ustreznega poselitvenega vzorca.**

**c) Ali lahko sprejemljive pobude pomenijo neposredno, inkrementalno rast naselja oziroma kdaj so individualne pobude predmet ukrepov zemljiške politike (prostorskih ukrepov)?**

Ena izmed ključnih lastnosti individualnih pobud je njihov naključen, razdrobljen pojavni vzorec. Obstoječi normativni aparat ocenjevanja ustreznosti pobud napeljuje na možnost inkrementalne rasti naselja v tem smislu, da se pozitivno opredeljene pobude enostavno prišteje površinam poselitvenega fonda. Takšen koncept omogoča neskončno rast, saj se z vsakim nadaljnjim vrednotenjem širi meja poselitve. V tem smislu gre iskati optimalen obseg poselitvenih površin in usmerjati razvoj tja, kjer je z vidika razvojnih površin to še smiselno.

<sup>4</sup> Nemčija tako npr. pozna izrazito medobčinsko tekmovalnost. Občine imajo že z ustavo določeno pravico do pobiranja davka na zemljišče (oz. finančnega nadomestila). Lokalne oblasti tako z izgovorom zasledovanja razvojnih ciljev skušajo privabljati čim več novih prebivalcev in podjetij, ter preko denarja iz naslova davščin in finančnih izravnalnih shem ustvarjajo finančne dobičke. Razvojna usmerjenost takšnega mehanizma se kaže skozi t.i. kazalce uspešnosti (Löhr, 2010a).

Ob povečanem vlaganju v prostor in istočasni vedno ostrejših zahtevah po okoljsko učinkovitem poseganju vanj bo stopnja regulacije vedno bolj odvisna od zahtev varstva okolja in tehnologij, ki zmanjšujejo vpliv posegov na okolje. Glede na dejstvo, da so današnji okoljski problemi v veliki meri posledica slabih odločitev, se izkazuje potreba po boljšem planiranju, kar predpostavlja izenačevanje razlik med nameranim posegom in njegovim dejanskim vplivom, ki ga v prostor vnaša, ter pričakovani prebivalcev. Raziskava izhaja iz predpostavke, da je določevanje območij za gradnjo potrebno umeriti tudi na podane individualne pobude, pri čemer pa je individualne pobude potrebno reševati neodvisno od lastništva.

**Hipoteza 3: Inkrementalna rast naselij je možna zgolj v primerih, kjer individualne pobude posegajo na za predviden namen ustrezna območja in so zgolj takšnega obsega, da rešujejo lasten (bivanjski) problem.**

## 1.4 Opredelitev pojmov

### 1.4.1 Razpršeno mesto

*Sodobno mesto kot mesto tokov oz. prostor tokov*

Castells (1996) navaja, da so sodobne družbe formirane okrog tokov: kapitala, informacij, tehnologij, podob, zvokov in simbolov. Tokovi zanj niso zgolj element družbene organizacije, temveč so izraz procesov, ki obvladujejo ekonomsko, politično, kulturno in druge sfere našega življenja. Predlaga idejo obstoja nove oblike prostora, značilne za družbene procese, ki obvladujejo in oblikujejo družbeno mrežo: prostor tokov. Prostor tokov je materialna organizacija sočasnih družbenih procesov, ki delujejo na principu tokov. S pojmom *tokov* se ozira na vsebinske, namerne, ponavljajoče, programirljive sekvence izmenjav in interakcij med fizično ločenimi pozicijami družbenih akterjev. Castells (1996) s tem postavlja v središče misel, da prostor sestavljajo interakcije med družbenimi akterji in dejansko (materialno) infrastrukturo, ki te interakcije omogoča. Iz tega sledi da vsakršna prostorska dejavnost vpliva na vsakega posameznika ter vsebuje tako materialno kot tudi nematerialno komponento.

*Sodobno mesto kot Informacijsko mesto*

Po Castellsu nova informacijska doba generira novo urbanost, ki jo imenuje "informacijsko mesto". Novodobno družbo definira znanje, ki je organizirano v domeni mrež in zgrajeno na podlagi tokov. Informacijsko mesto zanj ni oblika, temveč proces, za katerega je značilen prostor tokov. Razvoj ohlapno povezanih izven mestnih konstelacij poudarja funkcionalno soodvisnost teh različnih enot (krajev), povezanih v urbani sistem, ki dosega že dimenzijo regionalnega. Informacijsko mesto tako zmanjšuje pomen fizične razdalje in hkrati povečuje pomen komunikacijskih omrežij. Na primeru evropskih mest podaja trditev, da med njimi obstajajo določene variacije na nivoju urbane strukture njihovih središč, odvisno od njihove vloge v evropskem omrežju mest. Nižje kot se nahajajo v tej hierarhični lestvici, večje so njihove težave pri prestrukturiranju, zato tudi njihova urbana struktura ostaja precej tradicionalna. Na drugi strani pa v konkurenčnejših mestih vloga dejavnosti "z dodano

vrednostjo" zagotavlja intenzivnejše in lažje urbano prestrukturiranje. Ključni dejavnik v novih urbanih procesih je dejstvo, da je mestni prostor ali prostor mesta močno družbeno diferenciran in funkcionalno povezan preko meja fizične kontinuitete.

#### *Sodobno mesto kot generično mesto*

Koolhaas (1995) govori o novi paradigmi mesta, o ne-mestu, mestu kot fraktalu, ki se oblikovno preslikuje na različnih nivojih meril – od prenosnega računalnika do nebotičnika. Generično mesto ne pozna več arhitekture v tradicionalnem pomenu besede. Vsakdo je lahko arhitekt. Mesto izgublja svojo zgodovinsko komponento. Zagovarja tezo, da je v generičnem mestu vsakdo turist, hoteli vsebujejo vse kar človek potrebuje. In kar je ključno, generično mesto ni vnaprej planirano – nastaja spontano.

#### *Sodobno mesto kot Difuzno mesto*

V kolikor se predhodne definicije ukvarjajo s pojmom razpršenega mesta na fenomenološki, filozofski ali družbeni ravni, se pojem difuznega mesta približuje fizičnim lastnostim prepleta grajenih in negrajenih struktur. Za razlaganje pojavnosti sodobnega mesta se je uveljavil koncept difuznosti, uveden na Berkeleyjski univerzi (Zadeh, 1965). Preko slednjega se razlaga vpliv novih tehnologij, interneta in transporta na morfološko zgradbo mesta, ki preko kompaktnega središča postopno prehaja v preplet grajenega in naravnega tako, da se ustvarja t.i. difuzno mesto oziroma mesto, ki nima več tipično črno-bele razporeditve fizičnih struktur, temveč vseobsežno sivino območij prostostojećih objektov nizkih gostot. Po Brunsu in Schmidtu (1997) je ravno tehnološki napredek povzročil spremembe v dojetanju pojma mesta. Z odpravljanjem mestnih obzidij v začetku 18. stoletja so širitve mest postopoma zajele in preplavile okoliška vaška naselja in obdelovalni prostor, ki jih je obdajal. V zadnjih 50 letih se je evropsko tradicionalno kompaktno mesto preoblikovalo v difuzno mestno regijo (Bruns in Schmidt, 1997).

#### *Razpršeno mesto*

Pojem in predvsem problematika razpršenega mesta je predstavljena že v poglavju "1.2.4 *Problem neustrezne fizične strukture*". Ne glede na to, razumemo pod tem terminom mesto, ki pri svojem fizičnem širjenju navzven ustvarja morfološki vzorec grajenega tkiva nizkih gostot.

Strnjeno mesto je temeljilo na kompaktnem grajenem tkivu, prekinjenim z natančno odmerjenimi in urejenimi zelenimi površinami. Tehnološki razvoj in kasneje prostorska selitev kapitala sta povzročila spremembe v morfološki zgradbi mesta, ki se je začelo nezadržno širiti v regijo. Odnos "narava v mestu" se je spremenil v odnos "mesto v naravi". Jasna ločnica med grajenim prostorom in naravnim zaledjem, se je začela preobrazati v nepretrgan preplet odprtega prostora, infrastrukturnih povezav in grajenega tkiva.

#### **1.4.2 Pobuda, individualna pobuda, pobudništvo**

S pojmom "pobuda" se v splošnem označuje nekaj, kar povzroča kako dogajanje, delovanje oz. prizadevanje ali težnjo po delovanju (SSKJ, 1994: 863). V politologiji se pod izrazom

iniciativa oziroma pobuda označuje sredstvo, s katerim lahko potrebno število podpisnikov prisili izvršilno ali zakonodajno telo, da izpelje postopek javnega glasovanja na temo, ki je predmet problematike. Takšen vzvod je instrument neposredne demokracije (Cronin, 1989). Pobude se lahko oblikujejo v t.i. neposredne ali posredne pobude, pri čemer gre v primeru prvih za možnost takojšnjega glasovanja, medtem ko so druge najprej predložene zakonodajnemu aparatu in šele nato glasovanju.

V prostorskem planiranju se srečujemo z dvema osnovnima tipologijama pobud. Na eni strani pobude organiziranih skupin javnosti (civilne družbe) oziroma t.i. civilne iniciative, na drugi pa pobude posameznikov oziroma lastnikov, investitorjev ali razvojnikov (developerjev).

Prve so posledica zmanjšane učinkovitosti državnih institucij, kar odločilno prispeva h krepitvi nevladnih organizacij, ki so zaradi svoje fleksibilnosti sposobne hitreje prepoznati in bolje zastopati interese družbenih skupin v postmodernih družbah (Kos., 2002). Tako organizirane skupine imajo lastnosti samostojnih in nepridobitnih združenj, ki so ustanovljene zaradi potrebe po uresničevanju ali ščititvi svojih skupnih interesov.

Podobno definicijo pobude podaja Inštitut za politike prostora (IPOP), ki pojem lokalne pobude opredeljuje kot organizirano skupino prebivalcev posameznega območja, ki si prizadevajo za kakovostnejše življenjsko okolje kot eno izmed temeljnih človekovih pravic. Za zagotavljanje kakovostnega življenjskega okolja Inštitut zagovarja in spodbuja princip soodločanja v okoljskih in prostorskih zadevah preko oblikovanja organiziranih lokalnih pobud.

Nepridobitna dimenzija tako izraženih namer daje temu tipu pobud širšo družbeno sprejemljivost, saj na deklarativni ravni ne zasledujejo neposrednih finančnih koristi, temveč širši javni interes. Jedro strokovnih kritik takšnega občega aktivizma leži v izpostavljenosti slednjih na skrite taktike manipulacije. V tem oziru gre za vedno aktualno vprašanje vpliva medijev<sup>5</sup> na oblikovanje javnega mnenja, ki je ključni dejavnik za nastajanje civilnih iniciativ (Timsit, 2010).

Pobude ki so predmet disertacije, so v znanstveni in strokovni literaturi opredeljene kot predmet nove paradigme prostorskega načrtovanja, t.i. operativnega, dogovornega načrtovanja, ki se pobud ne brani, temveč nanje računa in zanje tudi podaja pogoje (Meršol ur., 2008). Največkrat se zagovarja tezo, da načrtovalsko akcijo pogojuje razvoj, katerega motor je pobuda (Adams, 1994; Mascarucci, 1995). Damijan (2011) trdi, da se zaradi zasebne pobude na podlagi profitnega motiva razvoj premika naprej. Še več, prekinitev tega mehanizma, tako Damijan (2011), pomeni prekinitev razvoja in s tem ogrožitev eksistence posameznikov. Adams (1994) tako zagovarja stališče, da je bistvo prostorskega načrtovanja osredotočenost na razvoj, zato ločevanje enega od drugega slabi potencial obeh.

Takšen tip pobud je poleg s strani pobudnikov deklariranega uresničevanja razvojnih ciljev, istočasno motiviran z zasledovanjem lastnih interesov, predvsem v želji po izboljševanju lastnega materialnega stanja (Löhr 2010a, Löhr, 2010b, Wasilewski, Krukowski, 2002).

<sup>5</sup> Timsit (2010) navaja listo desetih najbolj učinkovitih strategij manipulacije ljudi preko medijev, kot jih definira Noam Chomsky: preusmerjanje pozornosti, ustvarjanje problema, postopnost sprememb, odlaganje, uporaba otroškega jezika, zbujanje čustev, nevednost, povečevanje neumnosti, ustvarjanje občutka krivde in zloraba znanja.

Govorimo lahko o t.i. "pobudbenem urbanizmu" (Mlakar, 2006), ki po navadi teži k urbanizaciji še nepozidanih, največkrat kmetijskih površin. Metode in tehnike obvladovanja takšnega planerskega pristopa predstavljajo izziv sodobnim planerskim praksam tako v Evropi, kot tudi drugod po svetu (Tan et al., 2009).

Prelovšek (v Šašek Divjak in Andrews Dimitrovska, 2007) navaja, da je instrument podajanja pobud splošno uporabljeno sredstvo zasebnikov tako v Sloveniji, kot tudi drugod po svetu, s katerim slednji naslavljajo na mestne oblasti svoje interese. V nadaljevanju argumentira, da so nekatere tako predlagane spremembe majhne (individualne pobude), nekatere pa večje (razvojne pobude), pri čemer poudarja, da je takšna delitev arbitrarna. Avtor predlaga naslednjo delitev:

*"Individualne pobude so pobude za majhne spremembe plana (ponavadi za dodatno zazidljivost ali gostoto). Med "večje pobude" pa štejemo tiste pobude za spremembo prostorskih aktov, ki presegajo dodatno možno zazidavo petih (5) individualnih hiš. Ta delitev je umetna, arbitrarna, zaradi lažje operativnosti pri obravnavi pobud, vendar predstavlja dokaj trden prag. Obsega naslednje maksimalne vrednosti: 1500 m<sup>2</sup> bruto etažne površine, 10.000 m<sup>2</sup> pozidane površine ("zazidana površina" po Uredbi o PRS, kise nanaša na SIST 9836)."*

Glede na izvedeno analizo individualnih pobud, ki je opisana v nadaljevanju (poglavje: 3. *Analitični del*), je takšna delitev, predvsem v delu ki se navezuje na dopusten obseg dovoljenih površin, preveč obsežna. Problematika individualnih pobud je namreč izrazito vezana na polje špekulativnega poseganja v prostor, zato je pojem individualne pobude v nalogi omejen na tiste posege, katerih obseg ne presega realizacije enega objekta (za primer stanovanjske gradnje npr. enodružinska prostostoječa hiša oziroma dvojček).

V okviru strokovnih debat se pojavlja tudi pojem "pobudništvo". Z njim se načeloma opredeljuje fazo podajanja individualnih pobud, kot enega izmed korakov njihove obravnave. Vendar pa ga niti strokovna, niti znanstvena literatura s področja prostorskega načrtovanja ne opredeljujeta. Ker nosi pojem v okviru prostorskega načrtovanja slabšalen predznak in ga lahko brez večjih pomenskih izgub nadomestimo z besedno zvezo "podajanje individualnih pobud", se v nalogi raje osredotočamo na slednjo.

### **1.4.3 Privatizacija, liberalizacija, deregulacija**

Privatizacija, liberalizacija in deregulacija pripadajo ekonomski terminologiji. S prehodom na tržno gospodarstvo postajata njihova formalna in vsebinska uporaba čedalje bolj pogosta tudi na nivoju prostorskega načrtovanja, s čimer se vsaj na deklarativni ravni ustvarjajo osnove preoblikovanja planerske paradigme.

#### *Privatizacija*

Privatizacija predstavlja proces prehajanja lastninskih upravičenj iz sfere oseb javnega prava na osebe in posameznike zasebnega prava. Megginson in Netter (2001) navajata, da je postal proces privatizacije, odkar je bil uveden v 80-ih letih prejšnjega stoletja, splošno uveljavljen in celo legitimen način alociranja virov s pomočjo trga. Privatizacija po Vickersu in



Yarrowsu (1988: 157) povečuje učinkovitost, zmanjšuje zadolženost javnega sektorja in vpliv države, razpršuje lastništvo, vzpodbuja delničarstvo in politične koristi. Kljub temu ne moremo mimo negativnih učinkov procesa privatizacije, med katerimi sta najočitnejši možnost monopolne moči privatiziranih podjetij in nezainteresiranost privatnega sektorja za zagotavljanje nedonosnih storitev.

Prostorsko načrtovanje prepoznava različne stopnje privatizacije. Hauser (1995) trdi, da lahko v okviru pojma privatizacije v prostorskem načrtovanju prepoznavamo različne nivoje med državnim in zasebnim, pri čemer je pri določanju državnega ali zasebnega treba upoštevati različne prvine, kot so lastništvo, pravni status subjektov, načine financiranja, uravnavanje storilnosti in cen ter vertikalno integracijo. Po mnenju Meierja (1996) ni mogoče zagotavljati pravičnega prostorskega razvoja, v kolikor se izhaja iz dihotomije med državnim in zasebnim.

Segeren (et al., 2007) navaja, da se pojem privatizacije v okviru prostorskega planiranja nanaša predvsem v kontekstu prerazporeditve nalog javnega sektorja na zasebnike, kot je vzdrževanje javnih površin, parkov, idr., od katerega imajo zasebniki možnost pobiranja določenih provizij. Vendar pa Meier (1996) trdi, da je privatizacijo na področju prostorskega planiranja treba definirati predvsem kot potrebo po ustanavljanju neodvisnih agencij z večjo avtonomnostjo in pristojnostmi na področju urejanja prostora. V tem smislu poudarja stremljenje k ločevanju strateške (državne) od operativne (občinske) ravni planiranja in potrebe po reformiranju delovanja javnih institucij po zgledu mehanizmov iz privatnega sektorja (*»New public management«*)<sup>6</sup>.

### *Liberalizacija*

Liberalizacija v splošnem pomeni sprostitev državnih restrikcij, navadno povezanih s področjem ekonomskih (in tudi socialnih) politik. Običajno se s pojmom liberalizacije opisuje razmere za delovanje prostega trga, včasih pa je tudi povezana s pojmom privatizacije (Brezovnik; 2008). Termin "liberalizacija" tako lahko označuje proces širitve uporabe konkurenčnih pravil v neki dejavnosti, pri čemer gre zlasti za odpravo ali zmanjšanje obsega monopolnega položaja določenih izvajalcev, kakor tudi zmanjšanje posebnih ali izključnih pravic (Brezovnik; 2008)<sup>7</sup>.

Liberalizacija prostorskega načrtovanja, skupaj s procesom privatizacije, predstavljata korak k logiki delovanja tržnega gospodarstva, ki operira v domeni povečevanja koristi in zmanjševanja stroškov. Slednjim se po navadi ogne tako, da jih enostavno eksternalizira (Löhr, 2010b). Ob zavedanju, da tako »oddvajani« stroški v prostorskem planiranju predstavljajo bremenitev družbe kot take, gre lahko proces liberalizacije zgolj do stopnje izenačitve koristi zasebnikov z družbenimi stroški. Segeren (et al., 2007) definira pojem liberalizacije predvsem kot proces sprememb pravil in praks na takšen način, da se pri tem stimulira tekmo med razvojniki in lastniki nepremičnin.

<sup>6</sup> *»New public management«* ali *»nova paradigma upravljanja javnega sektorja«* je termin s katerim se opredeljuje možne načine apliciranja upravljaljskih tehnik privatnega v javnem sektorju (Lane, 2000).

<sup>7</sup> S pojmom liberalizacije se predvsem v domeni delovanja javnih služb obširneje ukvarjata Pličanič (1999) in Pirnat (2007).

## *Deregulacija*

Deregulacija predstavlja odpravo formalno sprejetih restrikcij oz. obsega pravne ureditve neke dejavnosti. Pojem deregulacije je predmet neoliberalne urbane politike, ki temelji na ideologiji izbire in zagovarja vitko vlado oz. upravo ter proračunsko skopost pri financiranju različnih javnih storitev (Gantar, 2007).

V kontekstu prostorskega načrtovanja se pod pojmom deregulacije razume odpravljanje omejitev s področja poseganja v prostor in graditve objektov (Meier, 1996; Segeren et al., 2007). Kot navaja Dekleva (2011), se države poslužujejo ukrepov deregulacije predvsem v želji po oživitvi trga zemljišč na območjih stagnacije in težnji poenostavljanja postopkov nadzora oziroma poenostavljenega pridobivanja dovoljenj za posege v prostor, s čimer naj bi se podpiral gospodarski razvoj območja. S tem se omogoča predvsem krepitev fleksibilnosti tako planerskih, kot tudi projektnih postopkov. Obenem se povečuje manevrski prostor zasebnikov in družbe nasploh. Države deregulacijo nadzornega sistema običajno uresničujejo s povečevanjem števila posegov za katere se dovoljenje ne zahteva, z uvajanjem območnega principa nadzora nad spremembami rab, ter pri določenih posegih, z zmanjševanjem obsega preverjanja vplivov na okolje (Dekleva, 2011).

### **1.5 Uporabljene raziskovalne metode**

Metodološki okvir disertacije je zasnovan tako, da omogoča postopanje po korakih po shemi IMRAD (*»Introduction – Methods – Results – Discussion«*) oz. *»Uvod – Metode – Rezultati – Diskusija«*.

Metodološki okvir naloge je zasnovan večplastno. Tako so v nalogi uporabljene različne raziskovalne metode.

Uvodni del naloge temelji na metodi deskripcije. Slednja je primerna ravno za začetne faze raziskovanj, saj pomeni postopek enotnega opisovanja dejstev, procesov, pojavov in predmetov v naravi in družbi. Omogoča empirično potrjevanje njihov odnosov in vezi, vendar brez znanstvenega tolmačenja in pojasnjevanja (Ivanko, 2007). Preko nje, je v uvodnem delu opisana širša problematika individualnih pobud in opredelitev pojmov. Na osnovi opisanih problemov so razvita raziskovalna vprašanja ter postavljene hipoteze raziskave.

Metoda deskripcije je uporabljena tudi v drugem poglavju, v katerem je podan kratek pregled temeljne literature in opis osnovnih značilnosti evropskih praks ter njihove specifik v odnosu do pobud. Podana je tudi kompilacija vseh bistvenih pristopov za usmerjanje mestne rasti, skupaj z instrumenti zemljiške politike, ki so pri tem na voljo.

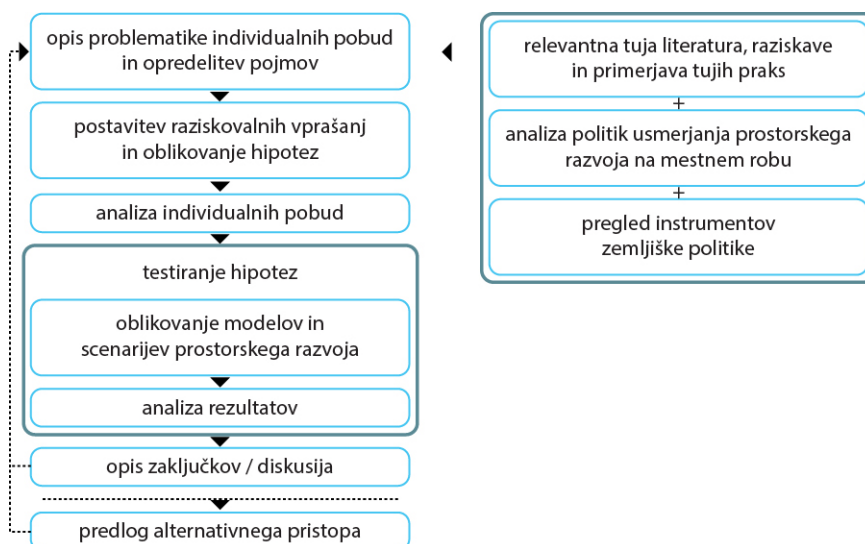
Tretje poglavje je v metodološkem smislu sestavljeno iz treh korakov. Najprej je za opisovanje prvin individualnih pobud uporabljena metoda opisne analize. Izvedena analiza je osnova za drugi korak – t.j. pripravo modelov sprejemljivosti.

V nadaljevanju je tako uporabljena metoda modeliranja. Z njo želimo čim točneje in popolneje spoznati stvari, pojave in postopke oz. njihove strukture, funkcije in obnašanje (Ivanko, 2007: 16). Z uporabo metode modeliranja v nalogi presojava okoljsko, ekonomsko

in družbeno sprejemljivost individualnih pobud. Pri zasnovi modelov so uporabljeni digitalni vektorski podatki, pretvorjeni v rastrske slike in ovrednoteni glede na posamezen okoljski, ekonomski ali družbeni vidik. Matrično združevanje tako dobljenih slojev je zagotavljalo pridobitev objektiviziranih numeričnih rezultatov, ki so predmet sinteznega dela naloge.

Zadnji korak tretjega poglavja predstavlja postavitve dveh scenarijev prostorskega razvoja. Metodo scenarijev uvrščamo med metode raziskovanja globalnega okolja in je uporabna za oblikovanje upravljaljskih strategij na področjih velike kompleksnosti in negotovosti. Z oblikovanjem dveh scenarijev prostorskega razvoja, ki temeljita na obravnavi individualnih pobud, pridobimo vpogled v predvideno prihodnje stanje prostora.

V okviru uporabljenih raziskovalnih metod v nalogi, lahko govorimo tudi o induktivni znanstveni metodi. Rezultati modelov obeh scenarijev so pridobljeni na osnovi posamičnih in posebnih dejstev, preko katerih naloga prehaja na sklepe o splošni sodbi. Posledica metod analize, modeliranja in scenarijev je izrazit grafični poudarek predstavitve rezultatov, ki so dopolnjeni s pisnim delom.



Slika 1: Koraki v postopku izdelave naloge

## 2 PRIMERJAVA DOMAČE IN TUJIH PRAKS TER PREGLED POMEMBNEJŠE LITERATURE IN NOVEJŠIH RAZISKAV

### 2.1 Primerjava tujih praks

Primerjava evropskih praks je izjemno kompleksna, saj vsaka država zasleduje sebi lasten gospodarski, kulturni, pravni in družbeni kontekst, ter nanje prilagaja uresničevanje prostorskega razvoja. Poleg razvejanosti "navzven" (razlik na nivoju med samimi državami) je sistem prostorskega planiranja diferenciran tudi "navznoter", še posebej tam, kjer so posamezne države urejene federativno (npr. Nemčija, Avstrija, Švica). Zakonodaja jim namreč omogoča, da si lahko načine doseganja prostorskih ciljev, regije ali dežele oblikujejo po meri.

Načeloma lahko evropske prakse razdelimo v ločene "družine" prostorskega planiranja. Primerjava je zato podana na način, da je iz vsake družine zastopana vsaj po ena država.

	ITALIJA	NIZOZEMSKA	NEMČIJA	AVSTRIJA	ŠVICA	ANGLIJA	SLOVENIJA
DRŽAVNA RAVEN	Zakonodaja Državni programi	Zakonodaja Državni programi Državne smernice	Zakonodaja Državne smerice	Koncept prostorskega razvoja	Zakonodaja Državne smerice	Zakonodaja Državni projekti Državne smerice	Zakonodaja Državne smernice
REGIONALNA RAVEN	Zakonodaja na regionalni ravni Regionalno planiranje	Zakonodaja na regionalni ravni Regionalno planiranje	Zakonodaja na regionalni ravni Regionalno planiranje	Zakonodaja na regionalni ravni Regionalno planiranje	Regionalno planiranje	Regionalno planiranje	
LOKALNA RAVEN	Strateški plan Izvedbeni plan	Strateški plan Strukturni plan	Strateški plan Izvedbeni plan	Strateški plan Izvedbeni plan	Izvedbeni plan	Strateški plan Izvedbeni plan	Strateški plan Izvedbeni plan
	NAPOLEONSKA DRUŽINA		GERMANSKA DRUŽINA		BRITANSKA DRUŽINA	VZHODNA EVROPA	

Preglednica 1: Evropske planerske družine, vir: Hentila, Soudunsaari, 2008

## 2.1.1 Italija

### *Splošno*

Področje prostorskega planiranja v Italiji ureja Zakon št. 1550 (*Legge Urbanistica Nazionale*), sprejet že leta 1942. V hierarhičnem smislu deli pristojnosti planiranja na tri nivoje: regije, province in občine. Vsaka regija lahko preko svoje vlade sprejema sebi lastno regulativo s področja gradnje, urbanizma in prostora. Prostorski načrti skladno s hierarhično upravno delitvijo razvrščajo na občinsko (*livello locale*) in nadobčinsko raven (*livello territoriale*). Na nadobčinski ravni se sprejemajo t.i. "*Piani territoriali di coordinamento*" (PTC) ali "*Piani territoriali paesistici*" (PTP). PTC-ji so najobsežnejši in najkompleksnejši dokumenti prostorskega razvoja. Dajejo usmeritve za razvojne programe javnega in zasebnega sektorja, poleg tega pa tudi usmeritve za prostorski razvoj urbanih in ruralnih struktur, ureditve odprtega prostora, družbene in gospodarske javne infrastrukture. PTP-ji so namenjeni predvsem usmeritvam za varovanje zaščitenih območij, tako iz vidika varovanja naravne, kot tudi kulturne dediščine.

Na občinski ravni se izdelujejo strateški (*strumenti urbanistici generali*) in izvedbeni (*strumenti urbanistici esecutivi*) prostorski načrti. V skupino prvih sodita "*Piano regolatore generale*" (PRG) in "*Programma di fabbricazione*" (PDF). Italijanska prostorska zakonodaja pozna kar pet izvedbenih prostorskih načrtov, med katerimi pa je najpomembnejši "*Piano particolareggiato esecutivo*" (PPE), ki podaja vse bistvene urbanistične parametre za posamezna območja.

### *Operativno prostorsko načrtovanje in odnos do pobud*

Salzano (2011) trdi, da je italijansko prostorsko planiranje temeljilo na t.i. klasični planerski doktrini vse do 80-ih let prejšnjega stoletja, ko je koncept "liberalnega", "pogodbenegega" planiranja, ki je v splošnem bolj naklonjen zasebni akciji, začel izpodrivati ideje "regulacijskega" načrtovanja.

Urbani (2010) govori o dveh primerih novega vala participativnega planiranja. "Toskanski zakon" iz leta 1995 (*Legge Toscana 1995*<sup>8</sup>) je predvideval oblikovanje t.i. programskega dokumenta oz. akcijskega lista, na katerem je občinski svet predstavi predloge in pobude zasebnikov ali drugih oseb (Urbani, 2010). Oblikovana lista pobud zajema obrazložitev razlogov podanih pobud, vključno s predvidenimi zemljišči, ki jih zajemajo, roke njihove izvedbe, ter ostale zahtevane informacije. Takšen mehanizem izbiranja pobud, tako Urbani (2010), je zato močno pogojen z intenzivnostjo sodelovanja med zasebniki in predstavniki lokalnih oblasti, katerih skupna točka je zagotavljanje ustrezne stopnje kakovosti pobud in

<sup>8</sup> Regionalni zakon iz leta 2005 (*Legge Regionale Ir 1/2005*) je nadomestil določila navedenega dokumenta iz leta 1995. Toskanski zakon je podrobno opredelil oblikovanje programskega dokumenta, ki ga na začetku svojega mandata, v 60-ih dneh po izvolitvi, objavi nov občinski svet. Programski dokument dejansko predstavlja akcijsko listo projektov, podanih v obliki pobud ali predlogov s strani zasebnikov ali drugih oseb. Zakon nalaga obveznost objave liste na krajevno običajen način. Pristojnost objave programa in mediacije z meščani je zakon postavil v roke v ta namen oblikovanemu uradu za informiranje. Funkcijo urada sedaj urejuje dekret (*Decreto del presidente della giunta regionale 1 agosto 2006, n. 39/R Regolamento di attuazione degli articoli 19 e 20 legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)*). Povzeto po Urbani (2010).

njihove izvedbe v najkrajšem možnem času. V nasprotnem primeru na eni strani trpi ugled lokalnih oblasti, na drugi pa se zmanjšuje ekonomska učinkovitost predlaganih pobud. Vendar pa se istočasno zagovarja stališče, da podane pobude niso zgolj plod pogajanj pogodbenega planiranja. Njihova uvrstitev na operativni program sloni na strokovnih utemeljitvah (Urbani, 2010). Operativni program pa je vendarle del političnega programa vladajočega občinskega sveta, kar pomeni, da je njegovo trajanje omejeno na en mandat. Uresničitev pobud je torej predvsem odvisna od spretnosti lokalnih oblasti pri izkazovanju njihovih pozitivnih učinkov pri varovanju javnega interesa.

Drugi način, uveljavljen v regiji *Emilia-Romagnia*, vključuje participacijo zasebnikov že v fazi priprave strukturnih (strateških) načrtov. S tem so pobudniki vključeni že v sam začetek postopka planiranja, pri čemer prihaja do usklajevanja interesov med občino in zasebniki do te mere, da je možna definicija splošne namenske rabe zemljišč, ki so predmet pogajanja. Občina s tem pridobi in ovrednoti zasebni interes ter lažje uveljavlja implementacijo svojih prostorskih načrtov. Povedano drugače, konflikt med zasebnim in javnim interesom je ponotranjen v sam postopek prostorskega načrtovanja, preko paradigme "akcijskega" oziroma "pogodbenega" urbanizma (Urbani, 2010; Salzano, 2011; Masciarucci, 1995).

Nekatere občine sprejemajo posebne načrte participacije (*Piano di partecipazione*), v katerih podrobneje določajo način, postopanje in faze sodelovanja vseh nosilcev interesov prostorskega razvoja. Formalno je vsem podana enaka možnost podajanja interesov, tako posameznikom (fizičnim osebam), zasebnikom (pravnim osebam), organiziranim skupinam javnosti in drugim predstavnikom javnega interesa (javne službe, organi,...). Občine podan instrument zagovarjajo skozi optiko participativne demokracije, saj lahko samo preko takšnega sodelovanja zagotavljajo najširši možen obseg podanih predlogov, pobud, pripomb in s tem dosegajo večjo stopnjo pravičnosti prostorskega razvoja (npr.: *Comune di Carrara*).

V načrtih participacije so navedeni načini, pogoji in roki sodelovanja. V njih lahko sodelujejo vsi nosilci interesov v prostoru. Predmet participacije so vsi prostorski načrti, projekti ali programi, ki imajo družbene, ekonomske ali okoljske vplive. Vsak interesent lahko na občino vlaga pobude tekom celotnega leta. Slednje se lahko tičejo obstoječih ali predvidenih prostorskih aktov, ali pa so predmet zasebnega sektorja. Občinska administracija jih preverja in na podlagi vrednotenja enkrat letno objavi listo pobud, projektov, prostorskih načrtov ali programov, ki bodo predmet nadaljnje participacije vseh zainteresiranih skupin. Ta se nato vrši analogno postopku participacije javnosti pri nas.

Izdelava občinskih prostorskih načrtov lahko pokaže izrecna potrebna po nadaljnjih usklajevanjih med pripravljavcem akta kot zastopnikom javnega interesa in zasebniki. V tem kontekstu imajo občine možnost, zaradi potrebe po zagotavljanju transparentnosti sprememb plana, oblikovati ustrezne postopke usklajevanja oz. pridobivanja in ocenjevanja pobud (npr.: *Comune di Asti*). S terminom usklajevanja ali kooperativnega načrtovanja se opredeljuje sistem dogovarjanja z javnimi organi ali drugimi pristojnimi službami s področja prostorskega načrtovanja, saj obstoječi normativni okvir dopušča upravljanje prostorskega načrta s parcialnim spreminjanjem. Tako občinskemu ali mestnemu svetu daje možnost, da v okviru njegovih pristojnosti oblikuje variante ali spremembe plana glede na dogovore med njim in tretjimi osebami. Izdelovanje prostorskih planov in njihovo upravljanje morata ne glede na to, še vedno biti naravnani na varovanje javnega interesa.

Postopki usklajevanja med javnimi ustanovami in zasebniki so institucionalizirani v okviru t.i. interventnih programov sproženih s strani javnega sektorja, ki vedno večkrat vključujejo tudi zasebnike (fizične ali pravne osebe), pri čemer morajo biti podane pobude, pri oblikovanju urbanističnega instrumentarija, poenotene. Homogenost se v tem primeru nanaša na enovitost podajanja, nadaljnega vrednotenja in določanja ustreznosti pobud ter enovitost metode spreminjanja plana, tako da so interesi najšibkejših skupin še vedno zaščiteni.

#### *Pobude podane v okviru sprejemanja ali spreminjanja plana*

Morebitna vprašanja, predlogi in opažanja glede namena in vsebin plana, se v teku njegove izdelave obravnavajo kot prispevki tretjih oseb postopka ki je že v teku in ne kot "prave pobude". Pri tem je treba upoštevati, da se t.i. predlogi predložijo na enoten način (po pošti, ali po e-pošti), izpolnijo po uniformiranemu obrazcu in utemeljijo na jasn način.

#### *Pobude, ki generirajo varianto ali spremembo plana*

V to skupino spadajo tiste pobude, ki vsebinsko spreminjajo prostorski načrt, zato morajo biti:

- podane na ustaljen način tako, da so z njimi, poleg predlagateljev, seznanjeni vsi. V ta namen je sprejet enovit postopek podajanja pobud na občino, ki morajo imeti ustrezno tehnično vsebino. Oddane morajo biti znotraj roka, določenega z javno objavo s strani občine.
- predstavljene na uniformen in transparenten način, ki ga določi občina. Načeloma morajo biti predložene županu (županstvu), preko predhodnega ugotavljanja njihove sprejemljivosti s strani pristojnih prostorskih služb.
- ustrezno utemeljene in podkrepjene s tehničnimi ter ekonomskimi podatki, ki na eni strani dokazujejo uresničevanje javnih interesov, na drugi pa prikazujejo ekonomski donos pobudnika. S tem je omogočena realna primerjava pozitivnih ali negativnih učinkov pobude za obe vpleteni strani. Tehnični opisi in podatki morajo ustrezati določilom, kot jih predvideva prostorska zakonodaja za izvedbene prostorske akte. Na ta način morajo biti podane tudi finančne napovedi. S tem so mišljene kvantitativne ocene bremenitev in/ali koristi javnega interesa.
- v kolikor so opredeljene kot ustrezne, morajo predložene pobude vsebovati zagotovila glede dejanske izvedbe opisanih predlogov.
- opredeljeni in javno zavedeni morajo biti morebitni dodatni organi, subjekti in podporniki, ki nastopajo kot garanti, ter definirana stopnja njihove odgovornosti.

#### *Način objave pobud in aktivnosti občine*

Vrednotenje pobud, ki ne predstavljajo posebnih zadržkov za oblikovanje ali spreminjanje prostorskega načrta, je vključeno v sam postopek izdelave plana. Pobude, ki plan spreminjajo oziroma njihovo sprejetje terja sprožitev postopka spremembe plana, pa ostanejo objavljene na spletni strani občine za obdobje enega leta. Mestni ali občinski svet jih lahko v tem obdobju obravnava kot pobude sveta na njegovih rednih sejah ter tako dá

možnost poslancem, da se do njih tudi formalno opredelijo. V kolikor se mestni ali občinski svet do njih opredeli pozitivno, dobijo status pobude za spremembo ali varianto plana. Predlog obravnave takšnih pobud lahko vloži vsak posamezen poslanec ali poslanska skupina.

Obstoječi zakonski okvirji dajejo možnost tudi bolj usmerjenega pridobivanja pobud. Predvsem občine južne Italije (npr.: občina *Cerveteri*; regija *Lazio*) se v pogajanja spuščajo do te mere, da objavljajo sezname prostorskih vsebin javnega interesa, ki so predmet podajanja pobud (npr. objekti družbene infrastrukture, urejanje zelenih površin, gradnja objektov s področja energetike, itd.). Pobudniki se v sistem podajanja pobud lahko vključijo tako, da za s strani občine predlagano vsebino, nudijo lastna zemljišča ali na lastne stroške izvedejo navedene potrebne gradnje, ki jih nato predajo občini. Občina se istočasno zaveže, da bo v zameno, in enakem obsegu zagotovljenega javnega interesa, pobudnikom dopustila izvedbo komercialnih vsebin po njihovi želji na zemljiščih, ki jih predlagajo zasebniki.

## 2.1.2 Nemčija

### *Splošno*

Prostorsko planiranje se v Nemčiji odvija na štirih ravneh, od katerih ima vsaka svoje pristojnosti in dolžnosti. Hierarhija smernic razvoja je porazdeljena od zgoraj navzdol: zvezna oblast, dežele, regije in občine. Vsaka veja ima v postopkih planiranja natanko določene pristojnosti in pravne obveze. Državne smernice določa zvezna vlada in so nato prevedene v deželne razvojne programe. Slednji so nato natančneje razdelani v regionalne razvojne načrte, katerim sledijo detajlni načrti namenske rabe na lokalnem nivoju.

Najvišji nivo v hierarhiji prostorskega planiranja je Zvezna vlada oz. pristojni sektor znotraj Ministrstva za promet, gradnjo in stanovanja. Slednja je zadolžena za izdelavo Zveznega akta prostorskega planiranja (*Raumordnungsgesetz* oz. ROG) in Gradbenega zakonika (*Baugesetzbuch* oz. BauGB). Prvi daje strateške smernice, principe in cilje prostorskega razvoja države, dežel in regij, medtem ko drugi uravnava lokalni prostorski razvoj in gradnjo objektov (Tan et al., 2009; Dransfeld, 2001; Wiegandt, 2004). Namen prostorskega planiranja na zvezni ravni je dvojni. Po eni strani se mora prilagajati standardom Evropske razvojne perspektive (Jančič in Mužič, 2000), po drugi pa mora zagotavljati vzdržen gospodarski razvoj države. Vsaka izmed 16-ih dežel je obvezana za izdelavo svojega deželnega razvojnega programa. Gre za strateški, pravno nezavezujoč dokument, ki daje okvir planiranju na regionalni in lokalni ravni. Regionalni plani se tako orientirajo po podanih deželnih programih. Vsaka regija s svojim planom koordinira izdelavo planov na lokalni – občinski ravni.

Lokalne oblasti pri pripravi lokalnih prostorskih aktov uživajo dobršno mero avtonomije. Na občinski ravni je planiranje razdeljeno na dve fazi. Prva predstavlja izdelavo prostorskega akta, ki je bolj strateške narave in pomeni rezervacijo prostora za predvidene posege (namene). Iz prve faze izhaja druga, pravno zavezujoča faza, t.j. priprava in izdelava načrta podrobne namenske rabe prostora.

Preden se prostorski razvoj lahko prične, so občine zavezane k izdelavi strateškega F-Plan-a in izvedbenega B-Plan-a prostorskega akta. F-plan stremi k uresničevanju javnega interesa,



zagotavljanju ravnovesja med različnimi zahtevanimi namenskimi rabami, ter preko varovanja okolja ustvarja vzdržen prostorski razvoj (Wiegandt, 2004). F-Plan se preverja, dopolnjuje in spreminja na obdobje 10-ih let (Tan et al., 2009). Podobno kot strateški del občinskega prostorskega načrta pri nas, daje F-Plan usmeritve za alokacijo ustreznih namenskih rab znotraj območja občine in je tako osnova za izdelavo B-Planov. B-Plan mora temeljiti na usmeritvah F-Plana in ne sme od njih odstopati. Dejansko gre za podrobni prostorski načrt za posamezna območja znotraj občine in so pravno zavezujoči za vse udeležence, ki so predmet podrobnega načrtovanja.

Pri pripravi B-Plana lahko sodelujejo vse interesne skupine ter nanj dajejo pripombe ali mnenja, ter s tem ključno vplivajo na njegova podrobna določila (podrobna namenska raba, urbanistični kazalci,...). Veljavnost B-Plana je praktično neomejena. Od njegovega sprejetja naprej, pa je vsem nosilec urejanja prostora odvzeta diskrecijska pravica, oz. možnost izdajanja upravnih aktov po pravici prostega preudarka (Tan et al., 2009). S tem je B-Plan glavni instrument javnih ustanov in organov za usmerjanje in določanje prostorskega razvoja (Dransfeld, 2001).

#### *Operativno prostorsko načrtovanje in odnos do pobud*

Iz navedenega sledi, kot navaja Dransfeld (2001), da sta v nemškem sistemu planiranja tako namenska raba, kot tudi ponudba zazidljivih zemljišč odvisni od razvojno-varovalne držbe občine in uspešnosti lokalnih oblasti pri implementaciji sprejetega plana oziroma uspešnosti pri izvajanju instrumentov zemljiške politike. Na ta način javne oblasti ne vplivajo zgolj na prostorski razvoj v fizičnem smislu, temveč tudi na višino cen nepremičnin (zemljišč) in razporeditev lastništva.

Za razliko od nekaterih zahodnoevropskih držav, kjer prevladuje tržno naravnan sistem prostorskega planiranja, je nemško prostorsko planiranje predvsem s planom usmerjeno prostorsko načrtovanje<sup>9</sup> (Dransfeld, 2001), čeprav občine aktivno vstopajo v postopek prostorskega razvoja zemljišč in spodbujajo participacijo privatnega sektorja (Tan et al., 2009). Takšen pristop zagovarjajo z zmanjševanjem stopnje tveganja pri uresničevanju pobud in projektov preko vnaprej dorečenih podrobnih prostorskih načrtov.

S predpisi s področja prostorskega planiranja in drugimi pravnimi akti skrbijo za urejen postopek prostorskega razvoja. Slednji mora zagotoviti enakopravno vključenost, sodelovanje in posvetovanje vseh zainteresiranih skupin. Osrednje načelo takšnega transparentnega prostorskega planiranja, ki ga ureja tudi BauGB, je načelo tehtanja – *Abwägungsgebot*, *Abwägung* (Rabe in Heintz, 2006; Durner, 2005; Peine, 2003; Henckel, et al., 2010), ki se v odločilni meri odraža prav v fazah priprave lokalnih prostorskih načrtov.

V pravnem smislu gre v primeru tehtanja za rezultat postopka, skozi katerega se vrednoti, ocenjuje in rešuje konflikt dveh ali več interesov oziroma pobud<sup>10</sup>, ki so v enakopravnem medsebojnem razmerju. S tem povezane integracijske naloge planiranja zahtevajo

<sup>9</sup> »Plan led system« pomeni, da se posegi usklajujejo s predhodno sprejetimi načrti oz. da so oblasti na vseh nivojih zakonsko obvezane, da pripravijo prostorske načrte, ki določajo kaj in kje se lahko gradi

<sup>10</sup> "Izraženi interesi" tako pojavno kot tudi vsebinsko ne odstopajo od pojma "izražene pobude", zato v tem kontekstu pojem "interes" razumemo kot "pobudo", ki je lahko predmet tako javnega, kot tudi zasebnega sektorja.

vrednotenje in določanje prioritet med seboj prepletenih, različnih in pogostokrat tudi izključujočih se interesov. Reševanje tega prepleta, se v okviru pristojnosti v nemškem planiranju vrši skozi omenjeno načelo tehtanja. Dokončno planersko odločitev tako lahko občina sprejme šele po ustrezno izpeljanem postopku tehtanja, ki je nato sam po sebi še predmet pravnega pregleda. V kolikor se ugotovi kršitev postopka, je možna tudi razveljavitev planerskih odločitev in s tem razveljavitev prostorskega plana.

V BauGB opredeljen pojem tehtanja predvideva medsebojno primerjavo interesov na treh ravneh:

- javni interesi med seboj,
- zasebni interesi med seboj,
- ter javni in zasebni interesi med seboj.

Tako pojem javnega kot tudi zasebnega interesa je treba razumeti široko, pri čemer mora biti javni interes izražen vnaprej in predstavljen javnosti, medtem ko lahko zasebni interesi ostanejo nepoznani do faze razgrnitve dokumenta. V skupino javnih interesov spadajo vsi interesi, ki zadevajo uresničevanje prostorsko-načrtovalskih ciljev občine in so obenem tudi izraženi z njene strani ali drugih javnih ustanov. Na drugi strani pojem zasebnih interesov vsebuje vse na lastništvo vezane interese. Pri tem ne gre zgolj za lastnike zemljišč, temveč tudi najemnike ali zakupnike. Tudi interesi lastnikov zemljišč izven zazidljivih območij so velikokrat predmet postopka tehtanja.

Postopek tehtanja se deli v tri faze:

- nabor vseh izraženih interesov (pobud) in oblikovanje seznama,
- podeljevanje ocen (ponderjev) tako izbranim interesom in
- dejanski postopek tehtanja.

Oblikovanje seznama ima dva vmesna koraka, ki jih je treba izvesti, preden preidemo na drugi korak: pojmovna opredelitev stališč, ki so bistvenega pomena za fazo tehtanja ter odločitev kateri izmed navedenih interesov so lahko predmet tehtanja.

Med drugo in tretjo fazo, torej med ponderiranjem in tehtanjem, obstaja temeljna razlika. V prvem podeljujemo vrednost (oceno) določenim pobudam, medtem ko pri tehtanju primerjamo tako ponderirane interese med seboj. Zaradi vprašanja dodelitve objektivne ocene posameznemu interesu in posledic, ki bi nastale zaradi favoriziranja posameznih pobud, obstaja tveganje, da faza ponderiranja ostane odprta.

Po končani fazi dodeljevanja ponderjev se prične faza tehtanja samega, z izenačevanjem interesov, njihovega medsebojnega primerjanja in vrednotenja glede izpolnjevanja zadanih planerskih ciljev občine. Iz teh odločitev izhaja smer prostorskega razvoja občine. V tem kontekstu je podeljevanje ponderjev in tehtanje izključno naloga občine, ki mora biti izvedeno v okviru njene planerske svobode.

Reševanje konfliktov v praksi pomeni tudi pravično izenačevanje interesov. To velja za vnaprej znane, kot tudi tiste interese (pobude), ki se pojavijo tekom faz planiranja. Ni nujno, da se konflikti vedno rešujejo znotraj domene planskega postopka, temveč so lahko prepuščeni tudi sledečemu postopku pridobitve gradbenega dovoljenja. Interesi, ki so upoštevani v postopku tehtanja, so v precejšnji meri odvisni od okoljskih interesov. Zato se

predvideva njihovo okoljsko presojanje, ugotovitve okoljskega poročila pa morajo biti podlaga za postopek tehtanja.

Dransfeld (2001) v nadaljevanju navaja 5 različnih modelov (načinov), s katerimi se v Nemčiji odvija pozidava zemljišč (*land development*).

*Posredni (intermediate) nakup s strani občine*

Občina postane posredni kupec in odkupi vse zemljišča znotraj območja. Občina zgradi vso potrebno gospodarsko infrastrukturo in opremi vsa zemljišča znotraj območja. Novo nastala zemljišča proda naprej uporabnikom. V tem primeru občina nastopa kot glavni (edini) developer. Po navadi se ta model uporablja za izgradnjo komercialnih območij in stanovanjskih območij za trg (profitnih stanovanj).

*Posredni (intermediate) nakup s strani javnih podjetij*

Developer je v celoti javno podjetje (javni skladi). Največkrat se takšen model uporablja za razvoj velikih območij, ki so predmet javno-zasebnega partnerstva ali prenove degradiranih urbanih območij.

*Posredni nakup s strani razvojnih družb*

Gre za primer, ko developer postane vmesni lastnik celotnega območja in je kot tak tudi odgovoren za izvedbo vseh faz izvedbe projekta, od komasacije zemljišč, do komunalnega opremljanja ter izgradnje objektov. Slednji tudi v celoti nosi breme tveganja uspešnosti projekta.

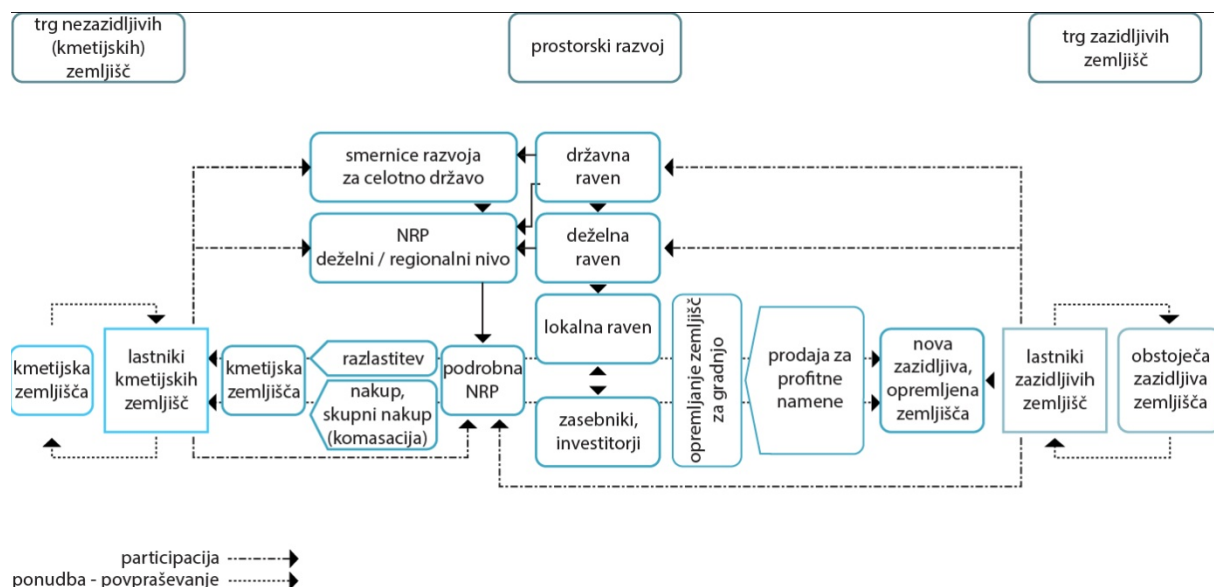
*Posamična pozidava zemljišč brez postopka komasacije (Single development without proceedings under public law)*

Zemljišča znotraj območja projekta ostanejo v lasti prvotnih lastnikov. Občina odkupi zgolj tista zemljišča, ki so potrebna za izgradnjo javne gospodarske infrastrukture. V tem primeru ne pride do komasacije zemljišč in oblikovanja komasacijskega sklada. Še vedno gre za najbolj pogost model pozidave zemljišč, čeprav se trend njegove uporabe vedno bolj spreminja, saj prav z uporabo tega modela občine nimajo pravice do zajema porasti cene zemljišč zaradi spremembe namembnosti (*planning gain*). Slednjo si tako delijo zgolj lastniki zemljišč, ki pa po navadi niso zainteresirani za izvedbo gradenj na tako pridobljenih zemljiščih.

*Pozidava posamičnih zemljišč s postopkom komasacije (Single development with proceedings under public law)*

Edina razlika s predhodno opisanim modelom je v tem, da je razvoj zemljišč dosežen preko regulirane komasacije zemljišč (*Umlegung*).

Prostorski razvoj je nadalje striktno nadzorovan s postopkom pridobitve "planskega - gradbenega" dovoljenja, ki je analogen postopkom drugih držav in tudi postopku pri nas.



Slika 2: Postopek spreminjanja nezazidljivih zemljišč v zazidljiva v Nemčiji; vir: Tan et al., 2009

### 2.1.3 Švica

#### Splošno

Švica je ena izmed najbolj decentraliziranih držav z izrazito kompliciranim in razvejanim administrativnim aparatom (Evans in Hartwich, 2005).

Sistem švicarskega prostorskega planiranja sledi političnemu in se vpleta v vse veje oblasti – na zvezni ravni, ravni kantonov in občin (Evans in Hartwich, 2005, VLP-ASPAN, 2004; Hauri, 2007; ARE, 2008). Podobno kot v Nemčiji so višje veje zadolžene za strateške osnove in smernice, ki so nato natančno razdelane na lokalni ravni. Zvezni načrt opredeljuje temeljne postopkovne zahteve pri planiranju namenske rabe, hkrati pa nalaga vključevanje vseh ostalih vej v postopke planiranja (VLP-ASPAN, 2004; Hauri, 2007).

Planiranje se prične na zvezni ravni. Vloga zvezne vlade je opredeljena v ustavi, ki ji nalaga oblikovanje politik določanja namenske rabe. Tako oblikovane politike morajo slediti načelom primernosti in gospodarnosti. Ob tem mora podpirati prizadevanja kantonov v postopkih planiranja. Kantoni tako determinirajo strategijo prostorskega razvoja, definirajo območja za kmetijstvo, rekreacijo, ter zavarovana in zaradi naravnih nesreč ogrožena območja. Poleg tega morajo izvajati analize trendov poselitve, načrtovanih razvojnih območij, transporta in družbenih dejavnosti. Vsak kanton ima lahko več strateških dokumentov, ki so pravno zavezujoči za javne institucije (Evans et al., 2005).

Občine so zavezane za izdelavo lokalnih aktov, ki jih potrjuje pristojen kanton. Občinski akti ne smejo biti v nasprotju s strateškimi kantonskimi plani. Detajlnejši plani oziroma načrti rabe (*Zonenplan*) so opredeljeni na parcelo natančno in pravno zavezujoči tudi za privatne lastnike zemljišč (Evans et al., 2005). Vsaka parcela mora biti opredeljena kot zazidljivo, nezazidljivo zemljišče (kmetijske površine, oz. druge primarne rabe) ali zaščiteno območje. V kolikor je zemljišče opredeljeno kot zazidljivo, sta izdaja gradbenega dovoljenja in gradnja dovoljeni. Pristojne institucije lahko ugovarjajo zgolj glede predlaganega namena posega.

### *Operativno prostorsko načrtovanje in odnos do pobud*

Obstoječa zakonodaja nalaga občinam, da pri postopkih implementacije prostorskih politik upoštevajo interese lastnikov zemljišč. Povedano drugače, institut lastninske pravice omejuje občine pri izvajanju ukrepov za izvedbo planskih določil (Weber, 2010). Posledice takšne liberalne drže se kažejo v velikih diskrepancah med določili prostorskih aktov in dejansko rabo prostora, saj slednji zgolj omogočajo rabo prostora, hkrati pa nimajo ustreznega instrumenta za njegovo dejansko izvedbo. Velikokrat tako lastniki zemljišč iz špekulativnih razlogov zadržujejo zemljišča v lastnih nepremičninskih bankah (Weber, 2010).

Švicarska ustava opredeljuje lastninsko pravico kot eno izmed temeljnih pravic posameznika. V tem smislu mora biti njeno omejevanje pravno utemeljeno, upravičeno preko povečevanja javne koristi ter proporcionalno. Do omejevanja lastninske pravice prihaja predvsem na ravni oblikovanja lokalnih prostorskih načrtov, kjer se s coniranjem določa možnosti prostorskega razvoja. Ker so izvedbeni prostorski načrti občin pravno zavezujoči tako za javne institucije kot tudi lastnike zemljišč, je občinam dodeljena velika mera avtonomnosti pri pripravi prostorskih aktov (Weber, 2010; Evans et al., 2005). Na lokalni ravni so nasprotovanja med javnimi in zasebnimi interesi največja. Prostorski plani zato prostorski razvoj zgolj omogočajo. Istočasno s tem postavljajo lastnike zemljišč v monopolni položaj, saj nimajo vzvodov za sankcioniranje njihove morebitne pasivne drže za pozidavo zemljišč. (Rüegg, 2000; citirano v Weber, 2010).

Federalizem dopušča kantonom oblikovanje lastnih strategij za doseganje strateških usmeritev zvezne vlade. V nadaljevanju je opisan pristop reševanja navzkrižnih interesov v kantonu Vaud, ki pomeni možno obliko participacije lastnikov zemljišč v planskih postopkih, z namenom da se preko konsenza dosega vzdržan prostorski razvoj.

Kot navaja Weber (2010), v primerih, kjer pride do izrazitih interesnih konfliktov, lahko občina ali lastniki zemljišč sprožijo postopek izdelave študije izvedljivosti (*feasibility study*). Slednja natančno prikaže razmerja med stroški in koristmi tako javnega, kot tudi privatnega sektorja. Na podlagi izsledkov študije imajo lastniki zemljišč pravico podati svoje mnenje glede njihovega morebitnega (ne)strinjanja. Takšna participacija vodi v tri možne scenarije:

- lastniki zemljišč se strinjajo z načrtom,
- del lastnikov (manjšina) se ne strinja z načrtom,
- vsi lastniki nasprotujejo načrtu.

V kolikor je izražena podpora s strani vseh lastnikov zemljišč, se načrt neposredno sprejme, kar v nadaljnjih korakih tudi pomeni možnost njegovega izvajanja.

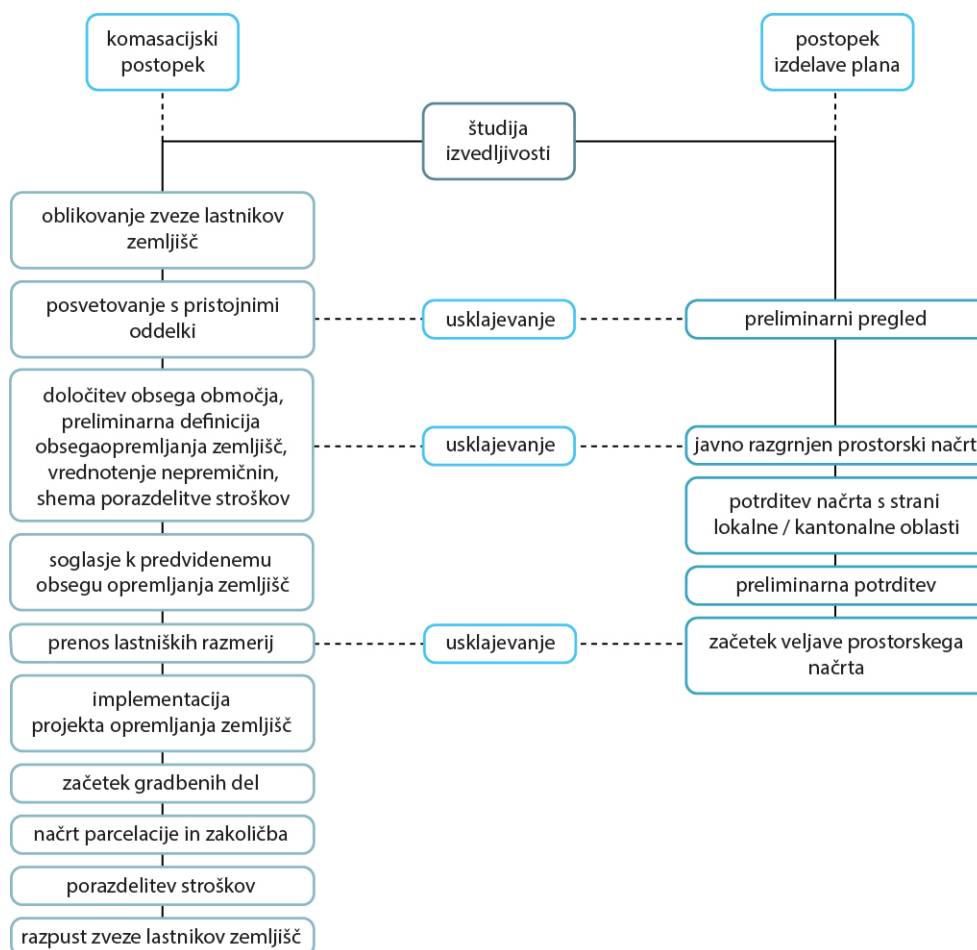
V drugem primeru lahko lastniki zemljišč, ki se strinjajo s predvidenimi posegi (večina), oblikujejo prostovoljno zvezo lastnikov zemljišč (*voluntary land improvement syndicate*). Vanjo so zajeti vsi lastniki zemljišč obravnavanega območja. Izvrši se glasovanje glede (ne)sprejemljivosti posegov, kjer ima vsak lastnik en glas.

V tretjem primeru lahko občina bodisi sprejme njihovo odločitev in načrt s tem pade, bodisi zahteva oblikovanje obvezne zveze lastnikov zemljišč (*mandatory land improvement syndicate*), z namenom implementacije plana<sup>11</sup>.

Zveza lastnikov zemljišč (*Land improvement syndicate*) je najbolj sofisticirana oblika vključevanja lastnikov zemljišč v postopke planiranja. Slednji deluje kot zveza v okviru določil Zakona o prostorskem načrtovanju in je nadzorovan s strani lokalnih oblasti. Člani zveze so lahko vsi lastniki zemljišč znotraj obravnavanega območja in imajo pravico glasovanja po načelu večine, kjer ima vsak lastnik po en glas. Lastnikom je tako dana možnost, da preko sodelovanja med seboj in z lokalnimi oblastmi, dosegajo ustrezno komasacijo zemljišč, ustrezno stopnjo komunalnega opremljanja zemljišč ter prenos lastništva na novo stanje (Weber, 2010).

Delovanje zveze je časovno omejeno. Slednja deluje do zaključka treh bistvenih korakov:

- preučitev komunalnega opremljanja zemljišč, porazdelitve stroškov in stanja pred in po komasaciji<sup>12</sup>,
- komunalno opremljanje zemljišč in izgradnja površin ter objektov javnega dobra,
- vnos novega lastniškega stanja v zemljiško knjigo in parcelacije v kataster.



Slika 3: Shema postopka delovanja »Zveze lastnikov zemljišč«; vir: Weber, 2010

<sup>11</sup> Občina v tem postopku lahko določi najvišjo odkupno ceno ali poda druge možne olajšave lastnikom zemljišč z vidika uresničevanja javnega interesa.

<sup>12</sup> Komasaacija in določitev podrobne namenske rabe prostora sta predmet javne razgrnitve.

## 2.1.4 Avstrija

### Splošno

Prostorsko planiranje v Avstriji se analogno z Nemčijo in Švico odvija na zvezni, deželni in občinski ravni, pri čemer pa zvezna vlada nosi zgolj omejene (sektorske) pristojnosti (ÖROK). Avstrija na zveznem nivoju ne pozna krovnega zakona, ki se tiče prostorskega planiranja, temveč zgolj t.i. Koncept prostorskega razvoja (*Österreichisches Raumplanungskonzept*) (vir: ÖROK). Sprejemanje prostorske zakonodaje je s tem preneseno na deželno raven. Državni zakoni predstavljajo zgolj pravno podlago za deželni in občinski nivo planiranja, zaradi česar imajo dežele določeno mero avtonomije pri izvajanju prostorskega razvoja (Prelovšek et al., 1998).

Dežele sprejemajo t.i. deželne razvojne programe (*Landesentwicklungsprogramme*), in regionalne razvojne programe (*Regionale Entwicklungsprogramme*), medtem ko ustava in deželni zakoni s področja prostorskega planiranja izvajanje prostorskega načrtovanja na lokalni ravni nalagajo na občine. Slednje so zavezane k izdelavi koncepta prostorskega razvoja občine (*Örtliche Entwicklungskonzept – ÖEK*), strateškega (*Flächenwidmungsplana - FWPL*) in izvedbenega (*Bebauungsplana – BPL*) načrta.

ÖEK mora izhajati iz nalog in ciljev, sprejetih in usklajenih na regionalni ravni (*überörtliche Planungen*), ter na podlagi ustreznih ukrepov zagotavljati njihovo izvajanje. Planski horizont ÖEK je 15 let. V njem so opredeljene ocene potrebnih stanovanjskih površin in kjer je možno, tudi ocene potrebnih površin gospodarskega sektorja (obrtne in industrijske cone, cone nakupovalnih središč). Predvidene površine so prikazane in označene v grafičnem delu ÖEK. Pri iskanju ustreznih površin za širitev poselitve se zasledujejo naslednji cilji: možnost navezave na linije javnega prevoza, dobra in lahka dostopnost za udeležence v nemotoriziranem prometu, zadostna oskrba z družbeno infrastrukturo in drugimi, tudi nejavnimi storitvami, ter komunalna opremljenost.

Sprejet in potrjen ÖEK je osnova za pripravo načrta namenske rabe površin. Slednjega so dolžne sprejeti vse občine in velja za celotno njihovo območje. Na podlagi zemljiškega katastra določa območja vrst zemljišč in njihovo namembnost. Tako se površine delijo na območja nezazidljivih površin, območja površin za promet in območja zazidljivih površin. Območja zazidljivih površin pa se naprej delijo na zazidana in nezazidana zazidljiva zemljišča, ter zazidljiva zemljišča, za katera je potrebna sanacija.

### *Operativno prostorsko načrtovanje in odnos do pobud*

Za uresničevanje zadanih ciljev in potreb dajejo deželni zakoni občinam različne vzvode izvajanja plana, predvsem v luči zagotavljanja dejanske pozidanosti za gradnjo predvidenih zazidljivih površin. Vsaka občina ima v deželnih zakonih na voljo različne instrumente oziroma ukrepe s področja zemljiške politike, npr: ukrepi za zasebna gospodarstva, zazidalni roki, določitev rezervatov. Štajerski deželni zakon že od izdelave ÖEK naprej, obvezuje občine k izvajanju ukrepov zemljiške politike. S predvidenimi ukrepi za pridobivanje zemljišč

za gradnjo oziroma vračanja le-teh ponovno v primarno rabo<sup>13</sup> se zagotavlja načrtovan prostorski razvoj. (Das Land Steiermark 2010; Das Land Steiermark, 2005).

Sprememba namembnosti kmetijskih ali gozdnih površin je možna v okviru postopka sprememb in dopolnitev FWPL z uporabo navedenih ukrepov. Predpogoj njihove uporabe je detajlna analiza obstoječega stanja, v kombinaciji z analizo rezerviranih površin za gradnjo. Oboje je tudi predmet vsebine obrazložitve sprememb FWPL. Ključnega pomena je dobro poznavanje vseh posameznih privatnih interesov in okoliščin, z namenom zagotavljanja njihove enakopravne obravnave. Pri tem dajejo prednost centralnim legam in območjem z možnostjo lažjega komunalnega opremljanja. V splošnem navedene ukrepe uporabljajo tudi v primerih malih sprememb – malih oziroma individualnih pobud.

Za zemljišča, ki so v lasti javnih institucij ali podjetij in zanje obstaja povečan javni interes, uporaba ukrepov vnaprej ni nujna. V primeru nadaljnje prodaje teh zemljišč pa je potrebno definirati zavezujoče roke za izgradnjo predvidenih ureditev skladnih z javnim interesom.

*Ukrepi za zasebni sektor (Privatwirtschaftliche Maßnahmen) kot jih obravnava StROG (Das Land Steiermark, 2010)*

Dosedanje izkušnje kažejo, da je najboljši način za pridobivanje zemljišč za gradnjo sklepanje sporazumov (dogovorov). Takšni instrumenti so uporabni za spreminjanje namenskih rab, tudi v okviru postopka revizije FWPL. Dogovor je možen za poljubno velikost zemljišč in ne glede na njihovo vrsto.

*a) Pridobivanje zemljišč preko instrumenta individualnih pobud (z izražanjem lastnih potreb)*

Pri uporabi ukrepov navedenih v 26. členu deželnega zakona StROG (Das Land Steiermark, 2010) je potrebno upoštevati izražene privatne interese oziroma lastne potrebe. Kot dokazilo izraženih lastnih potreb se šteje pravilno izpolnjen formular, v katerem je treba navesti parcelo, parcelno številko, površino zemljišča, ime pobudnika, ime in datum rojstva osebe, za katero se izdaja potreba, obrazložitev in rok izvedbe pozidave.

Tako so v pogodbi navedena konkretna zemljišča in rok izgradnje objekta do končanja osnovnih gradbenih del<sup>14</sup>, ki ne sme presegati časovnega roka revizije FWPL. Predviden rok za izvedbo osnovnih gradbenih del je tri leta. S pogodbo se določijo tudi sankcije, ki nastopijo iz naslova nespoštovanja časovnega roka. Slednje obsegajo lahko: povrnitev v prvotno stanje brez možnosti odškodninskega zahtevka, plačevanje predhodno definiranih denarnih kazni ali prodaja nepremičnine zainteresirani 3. osebi.

---

<sup>13</sup> V kolikor se npr. v okviru postopka revizije FWPL z analizo izkoriščenosti prostora ugotovi prisotnost večjih nepozidanih površin vaškega ali manjšega naselja, ki so v skupni izmeri večje od 3000m<sup>2</sup> in so hkrati pomembna z vidika zagotavljanja pridelovalnega potenciala, se lahko občine odločijo za njihovo prekategorizacijo v nezazidljive površine. Tako se lahko pojavijo "luknje" znotraj zazidljivih površin. Pridobivanje zemljišč za gradnjo torej ne pomeni a-priori prekategorizacije kmetijskih ali gozdnih površin v poselitvene površine, temveč tudi sankcioniranje lastnikov zemljišč za njihovo pasivno držo pri implementaciji planskih določil (Das Land Steiermark, 2010).

<sup>14</sup> Uporabljen izraz "*Rohbaufertigstellung*", ki je v tekstu preveden v okviru zahtev po dokončanju osnovnih gradbenih del, se v slovenskem prostoru prevaja kot 3. gradbena faza, v katero je vključeno dokončanje konstrukcijskih gradbenih del vseh etaž in podstrešja, izvedba strešne konstrukcije in izvedba krovskih del.



### *b) Pridobivanje zemljišč brez instrumenta individualnih pobud (brez izraženih lastnih potreb):*

V kolikor ni izraženih lastnih potreb ali pobud je za pridobivanje zemljišč treba doseči sporazumno pogodbo med lastnikom nepremičnine in občino. Takšne pogodbe morajo zato upoštevati tako interese lastnikov zemljišč kot tudi interese občine. Lastniku zemljišča je dana možnost, da v okviru skrajšanega roka sam uporabi zemljišče. Po preteku tega roka ima občina možnost nakupa predmetnega zemljišča oz. možnost navedbe ustreznega kupca, pri čemer se predhodno določi cena na m<sup>2</sup>.

Opcijska pogodba za nakup mora biti notarsko overovljena in je osnova za nadaljnjo morebitno prodajo. Dogovori morajo biti sklenjeni pred pričetkom postopka sprememb FWPL in morajo biti v trenutku pristojnega inšpekcijskega preverjanja oz. dovoljenja del obrazložitve FWPL. Predmet preverjanja so naslednje obvezne priloge:

- ažuren izsek iz katastra z označenimi zemljišči in izpis iz zemljiške knjige
- dvojniki dovoljenja za izbris bremenitev (npr. hipoteke) in neobremenjenosti, v kolikor še ni vpisa v zemljiški knjigi

### *Zazidalni rok*

Določitev roka zazidljivosti je možna samo v okviru postopka revizije FWPL. Slednja zajema planski horizont od najmanj 5 do največ 7 let. Člen, ki opredeljuje zazidalne roke, velja za zazidljive površine (za pozidane, kot tudi tiste ki so predmet predhodnega komunalnega opremljanja). Za površine, ki so še predmet opremljanja, se najprej določi rok za izgradnjo komunalne opreme. Pri tem je treba paziti, kdo mora zagotoviti komunalno opremljenost (občina, lastnik zemljišča ali tretja oseba).

V pogodbi morajo biti navedene pravne posledice nespoštovanja roka in slednje tudi ustrezno utemeljene. Treba se je zavedati, da je možnost vrnitve v primarno rabo še bolj verjetna v primerih, ko zemljišča niso v centralnih legah, ko mejijo na nezazidljive površine in ne neposredno favorizirajo izpolnitev zadanih ciljev razvoja naselja. Občina ima možnost vzpostavitve površin posebnega pomena, kjer obstaja javni interes (npr. parkovne površine, odprte športne površine, ipd.). Investicijske olajšave so možne takrat, ko gre za centralne lege, možnost dobre komunalne opremljenosti in kjer obstaja velika potreba občine po predlagani pozidavi.

Za vse površine, ki so v skupni izmeri manjše od 3000m<sup>2</sup>, ni treba definirati roka zazidljivosti (izvzeta so območja, ki so sicer točkasta, vendar mejijo eno na drugo in so v lasti enega ali so-lasti več lastnikov).

### *Rezervati (rezervne površine)*

Ukrep določitve rezervata oz. rezervnih površin je možen samo v določenih primerih. Ko je npr. predmet javnega interesa zagotovitev stanovanjskih površin za posebne namene znotraj večjega stanovanjskega območja, ali pa je planski cilj zavarovanje površin za industrijo oz. obrtne cone. Takšna odločitev je možna znotraj postopka sprememb FWPL oziroma postopka revizije FWPL, ob ustrezni utemeljitvi znotraj obrazložitve sprememb FWPL. V FWPL se lahko površine za potrebe javnih institucij in za katere obstaja dokazljiva potreba, so v javni rabi in ustrezajo predvideni namenski rabi (šole, vrtci, stanovanja za posebne

namene, komunalni objekti, čistilne naprave,...) označijo kot rezervati oz. rezervirane površine. Kot rezervati se lahko označijo tudi stanovanjske površine, če izpolnjujejo zahteve Stanovanjskega zakona ali površine za industrijo ali obrtne cone, v kolikor spadajo zastavljen prostorski razvoj naselja. Lastniki takšnih zemljišč lahko po uveljavitvi FWPL s pisno zahtevo zaprosijo za odkup zemljišč s strani občine. V kolikor ne pride do dogovora, se takšno zemljišče odznači kot rezervat.

### 2.1.5 Nizozemska

#### *Splošno*

Sistem prostorskega planiranja na Nizozemskem temelji na Zakonu o prostorskem planiranju (*Spatial Planning Act*), ki v bolj ali manj spremenjeni obliki velja že od leta 1965. Hierarhično se planiranje deli na državno raven, raven provinc in raven občin, od katerih vsaka igra ključno vlogo pri poseganju v prostor (Valk, 2002). Država predpisuje okvirne usmeritve glede določanja namenske rabe prostora, predvsem v smislu oblikovanja ustrezne strategije, zemljiške politike in namena prostorskega razvoja (Tan et al., 2009). Na ravni provinc se oblikujejo načrti regionalnega prostorskega razvoja, ki zajemajo nad-občinski prostor in ob upoštevanju varovanja okolja usmerjajo urbani razvoj, razvoj zelenega sistema in gradnjo pomembne gospodarske javne infrastrukture.

Občine imajo zakonsko osnovo za pripravo lokalnih (občinskih) načrtov in sicer tako strateškega oz. strukturnega plana (*structuurplannen*), kot tudi izvedbenega in pravno zavezujočega plana (*bestemmingsplannen*) (Valk, 2002). Postopke planiranja med posameznimi ravni karakterizira medsebojno prilagajanje in konsenz, klasični hierarhični odnosi pa so le redko kdaj uporabljeni (Faludi in Valk, 1994).

#### *Operativno prostorsko načrtovanje in odnos do pobud*

Ključno breme planiranja nosijo občine z določanjem namenske rabe prostora preko strateških in izvedbenih prostorskih planov. Izvedbeni prostorski plan je edini pravno zavezujoč načrt in ima direktne "posledice" za individualno iniciativo. Valk (2002) navaja, da mora vsak posameznik, ki želi izvesti poseg v prostor (gradnjo ali spremembo namembnosti zemljišča), predložiti ustrezno prošnjo (*building permit*). Slednja se preveri glede na določila veljavnega izvedbenega plana. V kolikor je predlagana pobuda v skladu z določili plana, nima občina nobene pravice, da pobudo zavrne ali poda kakršnekoli pogoje ali omejitve. Po drugi strani pa lahko občina, če je pobuda v neskladju s planskimi določili, pobudo zavrne.

Sprejemanje ali zavračanje pobud je problematično povsod tam, kjer so prostorski akti zastareli, obenem pa le malo občin uspe izvajati na 10 let zahtevano revizijo planov. Istočasno država tudi ne predvideva nobenih sankcij za občine, ki ne uspejo v predvidenem času pripraviti ustreznih prostorskih aktov (Valk, 2002). Izvedbeni prostorski načrti so po nizozemski zakonodaji osnova za postopek razlastitve. Prav zaradi velikega vpliva, ki ga lahko imajo na nosilce lastninskih pravic, so postopki planiranja podrobni in dolgotrajni. Participacija posameznikov, organizirane javnosti, javnih služb in privatnega sektorja je njihova zakonita pravica. Udeleženci v planskih postopkih imajo zato možnost podajanja pritožb na javnih razgrnitvah in vlaganja tožb na ustreznih sodiščih. V urbanih območjih, kjer

sta število interesov in pritisk na prostor izjemno velika, so postopki sprejemanja prostorskih aktov dolgotrajni in po navadi presegajo zakonsko predvidene časovne okvire planiranja (Valk, 2002).

Najbrž prav iz omenjenih vzrokov izhaja dejstvo, da je nizozemska planerska doktrina izjemno večča pri oblikovanju strategij in pogajanjih z vsemi deležniki. Nizozemski sistem prostorskega planiranja in razvijajoča se panoga celostnega okoljskega planiranja temeljita na oblikovanju čim širšega konsenza. Pogajanja tečejo konstantno preko vseh faz planiranja in se ne zaključijo niti po sprejetju prostorskega akta (Valk, 2002).

Čeprav morajo občinski plani po načelu hierarhičnosti spoštovati usmeritve podane na višjih ravneh, imajo pri formuliranju ustrezne namenske rabe prostora ključno besedo lahko prav občine, saj se morajo tudi nekateri državni načrti, v obratni smeri, prilagajati določilom lokalnih planov (Valk, 2002).

Pred poseganjem v prostor na občinski ravni, mora biti pripravljena podrobna namenska raba prostora oz. podroben prostorski načrt, ki temelji na predhodnih analizah in strokovnih podlagah. Zajema izražene zahteve oz. pobude po različnih namenskih rabah, ocene glede prostorskih zmožnosti v okviru naravnih omejitev, ter analize o obstoječi družbeni infrastrukturi širšega območja (Tan e tal., 2009). Tako pripravljen podrobni načrt z usmeritvami za podrobno namensko rabo in podrobno študijo ekonomske upravičenosti postane predmet javne razgrnitve in participacije vseh deležnikov postopka planiranja.

Nadaljnji prostorski razvoj lahko občina usmerja na dva načina. Slednja lahko zavzame aktivno držo oziroma izvaja t.i. aktivno zemljiško politiko, da s prevzemom nadzora nad dodeljevanjem ustrezne podrobne namenske rabe, komasacijo zemljišč, odkupi vsa zemljišča znotraj predmetnega območja (prenove ali širitve naselja) in izvaja ustrezne ukrepe za izvedbo predvidenega prostorskega načrta. Na drugi strani lahko občina pri vseh zemljiških aktivnostih prepusti pobudo privatnemu sektorju oz. akterjem na trgu in je pri tem bolj pasivna (Tan e tal., 2009). Pri pasivni drži traja postopek planiranja od 6-8 let, medtem ko traja priprava in izdelava prostorskih načrtov od 3-5 let, če kot glavni developer nastopa lokalna oblast (Louw et al., 2003). Prav dolgotrajnost postopka, v kolikor kot razvojniki zemljišč nastopa zasebnik, je ključni vzrok, da se predstavniki iz privatnega sektorja redko vpletajo v postopke planiranja predvsem takrat, ko se posega na še nepozidana območja.

Lastništvo določa načine nakupa in prodaje zemljišč. Obenem tudi vpliva na porazdelitev dobička zaradi spremembe namembnosti. Po navadi so zemljišča, še posebej kmetijska, v privatni lasti. V kolikor lastnik takšnih zemljišč želi spremeniti njihovo namensko rabo iz nezazidljivih v zazidljiva, mora podati peticijo naslovljeno na lokalne oblasti. Posebna planerska komisija presoja njeno veljavnost tako, da jo vrednoti skozi zadane strateške cilje in namensko rabo opredeljeno v izvedbenih aktih.

Podobno kot v Nemčiji se odkup zemljišč vrši lahko na različne načine:

#### *Nakup zemljišč s strani občine*

Občina lahko nastopa kot edini razvojniki. V tem primeru občine običajno težijo k sporazumnemu nakupu zemljišč z lastniki, pri čemer se obe strani pogajata o višini cene. Čeprav imajo občine zakonsko možnost uveljavljati postopek razlastitve, pride do tega v

praksi zelo poredko, saj je takšen način pridobivanja zemljišč zaradi dolgotrajnih pravnih postopkov tako časovno kot tudi finančno neracionalen. Predvsem tiste občine, ki vodijo aktivno zemljiško politiko stremijo k ponudbi rahlo višje cene, da se odkup zemljišč čim prej zaključi (DNetherlands, 1980, navedeno v Tan et al., 2009). Needham (2002) opozarja na možne pasti in ranljivost takšnega pristopa, predvsem v času pospešenega vključevanja zasebnikov v postopke komunalnega opremljanja zemljišč.

#### *Nakup zemljišč s strani zasebnika*

Zasebniki lahko pridobivajo zemljišča na dva načina. Pri prvem si zagotovijo vsa zemljišča in na njih izvedejo vse potrebne aktivnosti iz naslova komunalnega opremljanja vključno s pripravo zemljišč. Drugi način je precej bolj strateške narave. V luči zmanjševanja tveganja investicije zaradi visokih stroškov opremljanja zemljišč za gradnjo lahko kupljena zemljišča prodajo občini po nižani ceni. S tem si na določenem delu območja zagotovijo izključno lastninsko pravico ter s tem možnost izvedbe gradenj predvidenega projekta (Tan et al., 2009)<sup>15</sup>. Čeprav ima občina pri nakupu nezazidljivih zemljišč predkupno pravico, lahko zasebniki sklepajo pogodbe z lastniki zemljišč predhodno<sup>16</sup>. V prvem delu pogodbe zasebniki zagotovijo izplačilo zemljišč po enaki ceni, kot jih ponuja občina, v drugem, v kolikor pride do potrditve projekta s strani občine, pa jim je zagotovljeno še izplačilo deleža iz dobička (Tan et al., 2009).

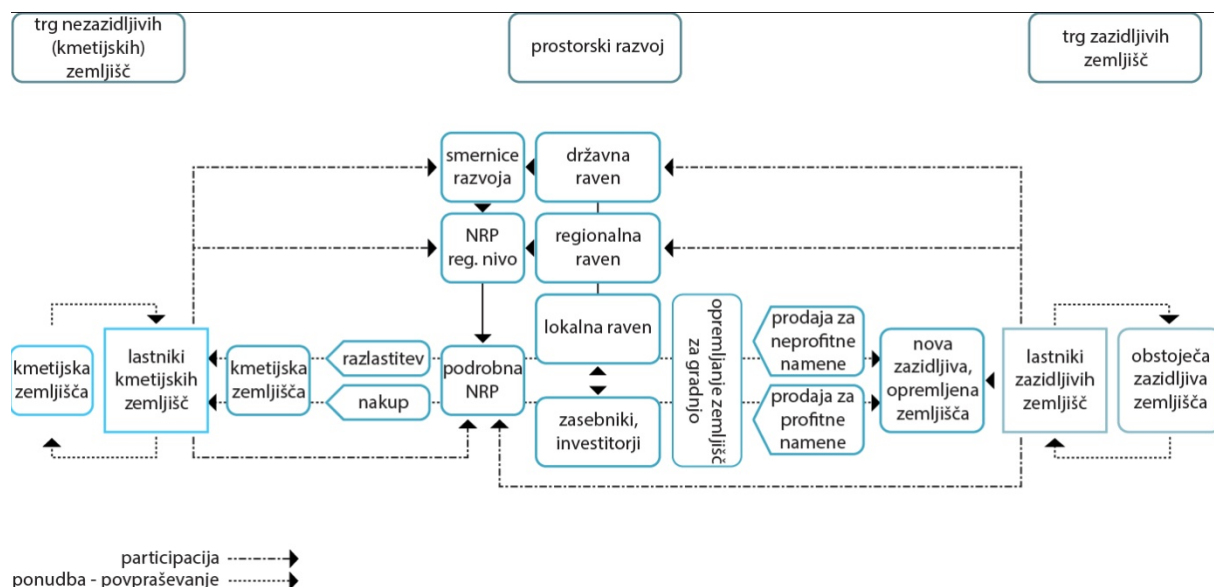
#### *Kooperativni nakup s strani občine in zasebnika*

Takšen način pridobivanja zemljišč se lahko izvede ali preko oblikovanja skupnega podjetja v javno zasebnem partnerstvu (*joint venture*) ali z oblikovanjem podrobne pogodbe, v kateri so opredeljene vse dolžnosti in pravice posameznih strank (Leväinen in Altes, 2005).

Način podajanja pobud, kot ga pozna slovenski prostor, ni lasten Nizozemski doktrini planiranja. Čeprav se zasebna akcija sicer dogaja, je slednja bistveno bolj organizirana, usmerjena in kontrolirana. Nasploh je glavni akter razvoja zemljišč občina, predvsem tam, kjer se posega na nezazidljiva kmetijska zemljišča. Razlogi so raznoliki, vendar so več ali manj pogojeni z višino stroškov, povezanih s pripravo zemljišč za gradnjo. Iz ekonomskega vidika so takšni posegi upravičeni takrat, ko se za gradnjo pripravlja večja območja (npr. stanovanjske soseske z nekaj sto stanovanji), kar odvrča posameznike, da bi gradili v lastni režiji (Needham, 2002). Takšni posegi zahtevajo predhodno združevanje zemljišč v večje celote, iz česar sledi, da je razpršen vzorec podajanja pobud, ki ga lahko zasledimo praktično v vseh slovenskih občinah, na Nizozemskem ničen.

<sup>15</sup> Največji riziko investicije predstavljata komunalno opremljanje zemljišč in priprava terena za gradnjo. Zaradi geoloških značilnosti je običajno potrebno dodati sloj proda in znižati nivo podtalnice. Stroški s tem povezani lahko presesegajo vrednost "surovih" zemljišč tudi do 10-krat in do 5-krat njihovo tržno ceno (Needham, 1992).

<sup>16</sup> Zakon nalaga lastnikom, da morajo pri prodaji zemljišč slednja najprej ponuditi v odkup občinam, v kolikor niso sami zmožni opraviti vseh aktivnosti kot jih določa prostorski načrt. V kolikor pa lastnikom zemljišč preko pogodbe uspe doseči dogovor s predstavniki zasebnega sektorja, postanejo lastniki deleža podjetja v finančnem obsegu vrednosti njihovih zemljišč. Na ta način so skupaj s podjetjem zmožni opraviti vse potrebne aktivnosti opremljanja zemljišč in izgradnje predvidenega projekta (Needham, 2002; Tan et. al., 2009)



Slika 4: Postopek spreminjanja nezazidljivih zemljišč v zazidljiva na Nizozemskem; vir: Tan et al., 2009

## 2.1.6 Anglija

### Splošno

Angleški načrtovalski sistem, je po definiciji »*plan-led sistem*«, kar pomeni da se posegi usklajujejo s predhodno sprejetimi načrti oz. da so oblasti na vseh ravneh zakonsko obvezane, da pripravijo prostorske načrte, ki določajo kaj in kje se lahko gradi. V tem smislu je filozofija načrtovanja enaka praksi, ki je uveljavljena tudi pri nas.

Zakonsko sta določeni dve glavni ravni prostorskega planiranja: regionalni in lokalni (občinski). Na regionalnem nivoju se izdelujejo Strategije regionalnega razvoja. Gre za dokumente, ki podajajo planski horizont za obdobje od 15 do 20 let in opredeljujejo obseg in distribucijo novih stanovanjskih območij v regiji, navajajo področja prenov, reurbanizacije in širitev ter določajo prednostne naloge varovanja okolja, razvoj prometne in komunalne infrastrukture, gospodarski razvoj, zasnovo kmetijstva, območja izkoriščanja mineralnih surovin in območja za obdelavo in odlaganje odpadkov. V postopek izdelave regionalnih strategij so že vključene interesne skupine javnosti, ki lahko podajajo predloge, komentarje in usmeritve glede regionalnega prostorskega razvoja.

Občinska raven planiranja temelji na podajanju t.i. lokalnih razvojnih okvirjev – »Local Development Framework« ali LDF. Ti sestavljajo sklop dokumentov, ki jih pripravi lokalni načrtovalski organ. Slednji ima tudi vlogo revizorja, saj pregleduje razvoj na predmetnem območju. LDF prenaša usmeritve regionalnih strategij na operativni nivo.

### Operativno prostorsko načrtovanje in odnos do pobud

Za razliko od nekaterih drugih evropskih držav pri angleškem sistemu planiranja lokalne oblasti sicer določajo namensko rabo prostora, vendar sloni na ramenih lastnikov zemljišč odločitev o dejanski implementaciji planskih določil (Adams in May, 1992). Pri tem se oblasti zanašajo na oblikovan sistem kontroliranja posegov v prostor (*development control*) preko

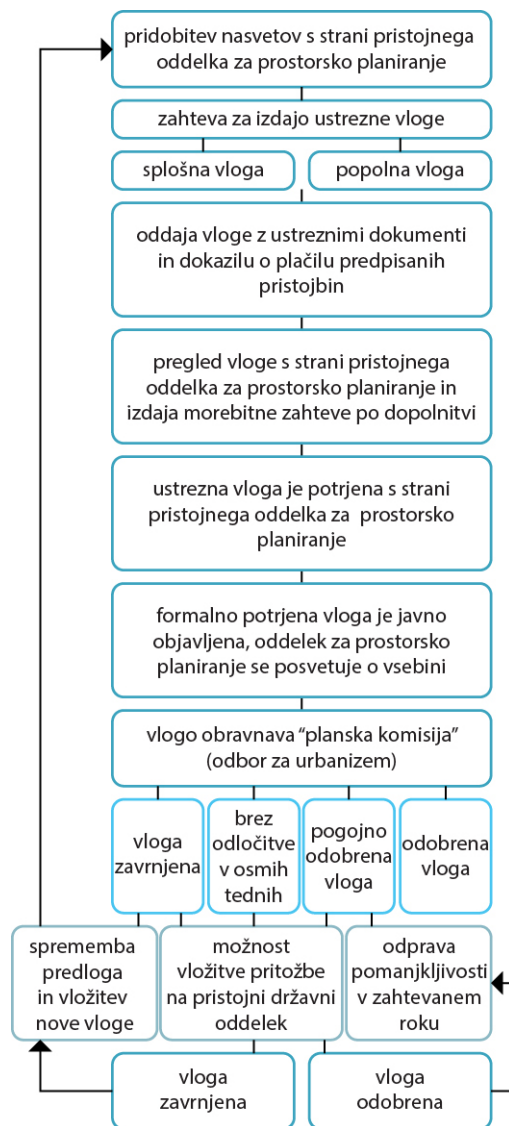
podajanja vlog za gradnjo (*planning application*). Nadzorovanje prostorskega razvoja je del načrtovalskega sistema, ki zagotavlja, da vse predlagane razvojne pobude izpolnjujejo zahteve, izražene v sprejetem prostorskem načrtu (Killian in Pretty, 2008). Praktično vse izvedene gradnje ali ureditve so predmet preverjanja, t.j. postopka podajanja vloge za gradnjo. To daje lokalnim oblastem izjemno moč v odločevalskih postopkih in možnost kontrole prostorskega razvoja (Needham and Lie, 1994). Po drugi strani takšen pristop predstavlja izjemno obremenitev lokalnim planskim službam, kar vodi v dolg in stroškovno neracionalen postopek (Barlow, 1993; Evans, 1991). Nadzorovanje prostorskega razvoja je del načrtovalskega sistema, ki zagotavlja, da vse predlagane razvojne pobude izpolnjujejo zahteve izražene v sprejetem prostorskem načrtu.

Vsak pobudnik mora predložiti vlogo, ki je plačljiva in na podlagi katere komisija ocenjuje njeno skladnost s prostorskimi in okoljskimi zahtevami. Manjši posegi, ki so v skladu s planskimi določili, ne potrebujejo posebnih planskih dovoljenj in se lahko pričnejo izvajati takoj.

Naravnost prizivnih organov je razvojnega tipa, kar pomeni, da v kolikor pobuda bistveno ne odstopa od zastavljenih strateških ciljev oz. zanjo ne obstajajo utemeljeni razlogi za zavrnitev, obstaja velika verjetnost, da bo sprejeta. Ključna faza pri oddajanju vlog je pravzaprav priprava vloge in možnost, ki jo angleški planerski sistem omogoča, da posamezniki stopijo v kontakt z načrtovalci. Slednji so pripravljene razpravljati o predlogih, preden se slednji spremeni v formalno aplikacijo.

Razlogi za zavrnitev morajo biti utemeljeni na podlagi sprejetih načrtov in politik. Poleg tega ima vlagatelj možnost pritožbe zoper odločbo. Pobude ocenjujejo mestni svetniki – oblikovan svet uradnikov, ki morajo presoditi, ali obstajajo dovolj tehtni razlogi za zavrnitev ali odobritev pobude. Postopek odločanja se konča ali z zavrnitvijo ali z odobritvijo oz. odobritvijo pod določenimi pogoji. Nikakor ni možna zavrnitev zgolj na podlagi množičnega nestrinjanja, vedno je potrebna kontrola skladnosti pobude s predvidenim razvojnim načrtom za predmetno območje in ostale potencialno problematične vidike (vpliv na okolje, prometna mreža in dostopnost, opremljenost z družbeno infrastrukturo,...).

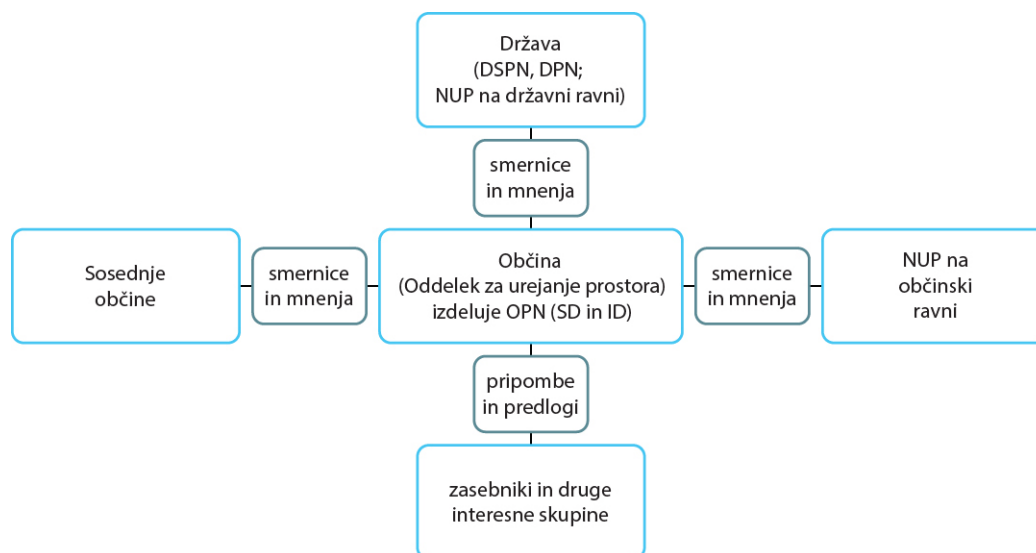
Po navadi sam postopek preverjanja ne traja več kot nekaj dni. Zatem je pobuda javno objavljena. Istočasno so obveščeni sosedje predvidenega posega. Poseg pa ja lahko objavljen tudi v lokalnih medijih. To daje možnost zainteresirani javnosti možnost podajanja pripomb in komentarjev. Pripombe na pobudo so ravno tako ovrednotene, glede na njihovo relevantnost pa doživi pobuda spremembe ali dopolnitve. Transparentnost do pobudnika se ohranja na vseh ravneh, tako da je slednji obveščen z vsemi stopnjami in posameznimi komentarji.



Slika 5: Postopek vlaganja pobud; vir: [www.planningportal.gov.uk](http://www.planningportal.gov.uk)

## 2.1.7 Slovenija

Obstoječi sistem prostorskega planiranja v Sloveniji je vertikalno hierarhičen. Občine so zadolžene za izdelavo svojih prostorskih aktov, pri čemer morajo upoštevati podane pogoje tako na nacionalni (DSPN, DPN), kot tudi pogoje nosilcev urejanja prostora na občinski ravni.



Slika 6: Vertikalni in horizontalni ustroj prostorskega planiranja

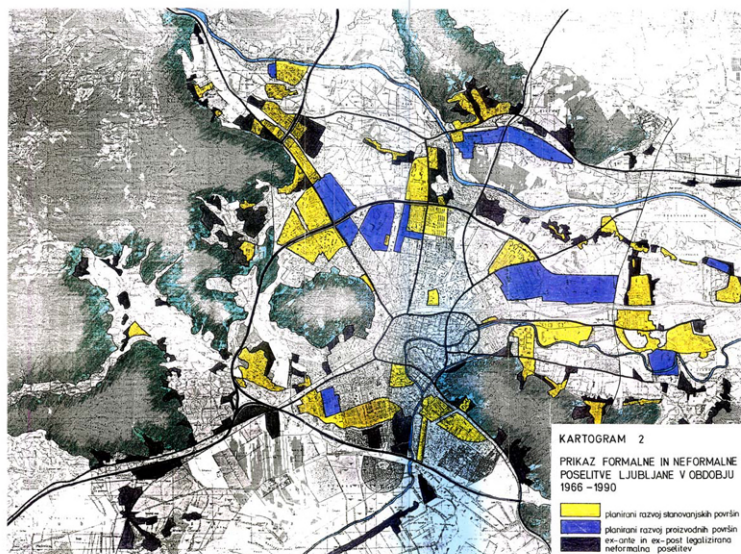
Izdelava občinskih prostorskih aktov je iz vidika upravljanja individualnih pobud ključnega pomena. Občine se namreč lahko odločijo, da bodo individualne pobude zbirale zgolj v določenem, časovno omejenem intervalu, ali pa dajo svojim občanom možnost neprestanega podajanja individualnih pobud<sup>17</sup>, vendar pa k temu niso formalno zavezane. Poleg tega tudi nimajo formalnih obvez glede objavljanih predvidenih rokov, v katerih bodo podane individualne pobude tudi dejansko obravnavane. V praksi se zato obravnava individualnih pobud največkrat veže na začetek postopka priprave novega (ali sprememb in dopolnitev starega) občinskega prostorskega načrta, še posebej v primerih, ko so individualne pobude podane izven poselitvenih območij<sup>18</sup>.

Spremembe namenske rabe zemljišč občina ne more in ne sme izvajati niti "ad hoc", niti programsko (načrtno), v kolikor ne dokaže pristojnim nosilcem urejanja prostora primanjkljaja takšnih površin znotraj že obstoječih poselitvenih območij, ter kot posledico tega, začne s postopkom priprave spremembe obstoječega OPN. Neučinkovitost takšnega pristopa dokazujejo različne študije na mednarodni ravni in tudi pri nas (Dekleva, 2011).

<sup>17</sup> Nekatere občine (MOL) so pričele aktivno zbiranje individualnih pobud preko spletnih portalov.

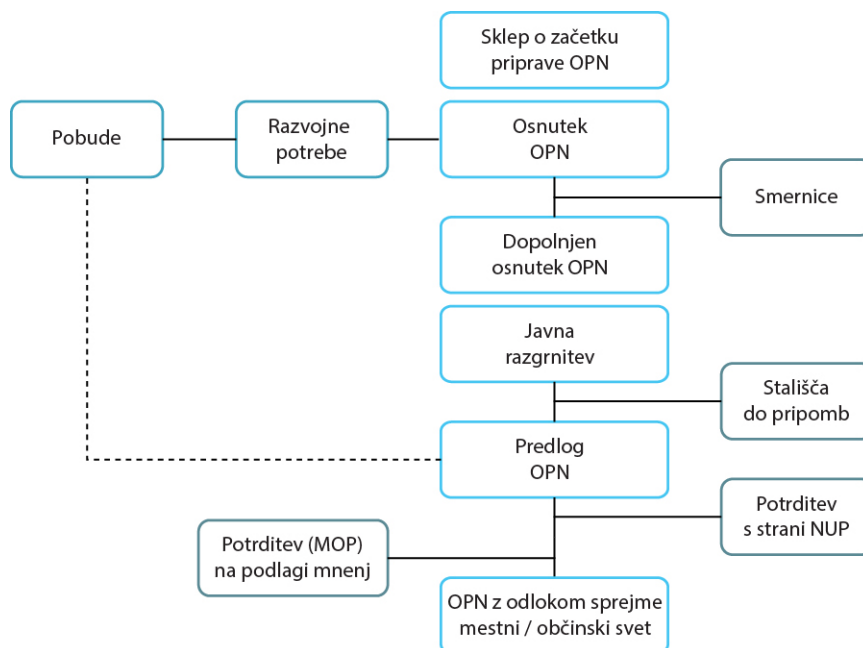
<sup>18</sup> Po navadi so prav te pobude razlog, da se vse podane individualne pobude "meče v en koš" in se zato njihovo reševanje prelaga na kasnejšo načrtovalsko fazo.





Slika 7: Prikaz formalne in neformalne poselitve Ljubljane v obdobju 1966-1990; vir: Dekleva, 2011

Individualna pobuda vstopa v postopek priprave OPN kot opcija nabora razvojnih potreb občine. Tako pripravljen osnutek OPN je usklajen s smernicami NUP in predstavljen javnosti na javni razgrnitvi. V fazi javne razgrnitve ima vsakdo možnost podajanja pripomb na izdelan dopolnjen osnutek. Za nosilce individualnih interesov pa je to prva (in kot se bo pokazalo v nadaljevanju tudi zadnja) formalno določena možnost vpogleda in preko instrumenta podajanja pripomb tudi možnost vpliva na pripravljen koncept namenske rabe prostora. Pripravlavec akta mora do podanih pripomb zavzeti stališča in jih tudi objaviti. Dopolnjen osnutek gre po končani javni



Slika 8: Shema postopka izdelave OPN

razgrnitvi v nadaljnji formalni postopek in v kolikor ni večjih zahtev po spremembah s strani NUP, tudi ni več javno razgrnjen. Možnost vpliva na odločevalski postopek je s tem zaprta. Formalna procedura priprave OPN je iz vidika individualne pobude dvofazni postopek po

metodi "črne skrinjice": prva faza do javne razgrnitve in druga do formalnega sprejetja odloka na občinskem ali mestnem svetu.

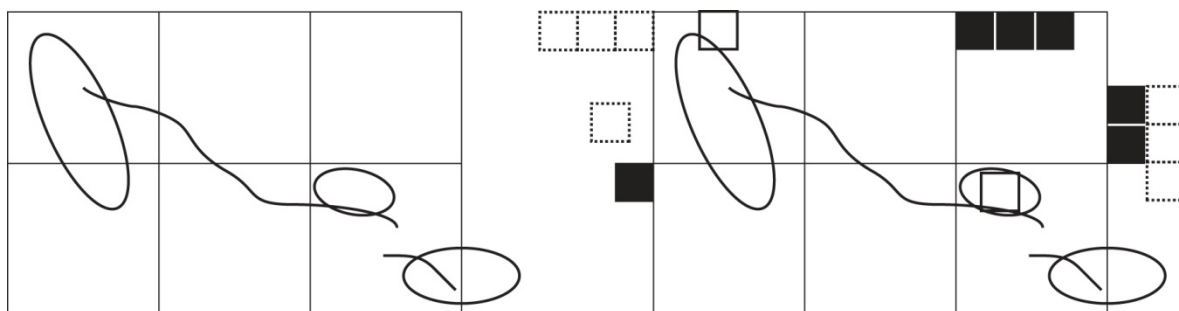


Slika 9: Shematski prikaz transparentnosti postopka sprejemanja prostorskega akta iz vidika pobudnikov

Sam formalni postopek vključevanja individualnih pobud je torej problematičen predvsem v kontekstu vključevanja pobudnikov vanj. Gre predvsem za vprašanje transparentnosti, obveščanja in izobraževanja pobudnikov.

V vsebinskem smislu se problematika kaže v tem, da so pobude presojane glede na predhodno fiksirano (regulirano) vizijo prostorskega razvoja. V kolikor z njo niso skladne, so zavrnjene.

Programski urbanizem izboljšuje sam postopek planiranja v tem smislu, da skuša zavzeti aktivno vlogo in usmerjati prostorski razvoj tako, da upošteva tudi podano, tako Prelovšek (et al., 1999), "zasebno akcijo", pri čemer pa, kot že omenjeno deli pobudo glede na njene razvojne možnosti. Občine bi glede na postavljen model določile smeri svojega prostorskega razvoja, zanj definirale območja in vanje usmerjala podane pobude. Individualne pobude v teh območjih so ovrednotene kot pogojno sprejete, ostale pa zavrnjene.



Slika 10: Občina pripravi programe kot »ponudbo prostora«; vir: Prelovšek et al., 1998

Slika 11: V območju razvojnih programov je pobuda za »zazidljivost« pogojno sprejeta; vir: Prelovšek et al., 1998

## 2.2 Pregled pomembnejše literature in raziskav

**Van der Valk** (2002) skuša prikazati pristope kontrole mestne rasti in značilnost prostorskega načrtovanja na Nizozemskem. Kompleksnost prostorskega planiranja je predstavljena tako iz institucionalnega kot tudi političnega vidika. Članek poudarja, da ne glede na prizadevanja usmerjene urbanizacije, politike "kompaktnih mest" in drugih ukrepov prostorskega načrtovanja, grozi nekaterim predelom države izrazita suburbanizacija in s tem trajna izguba pridelovalnih površin in drugega odprtega prostora.

Prispevek v uvodu prikaže nekatera splošna dejstva, ki so temelj postavljanja ustreznih politik za doseganje zelenih učinkov prostorskega razvoja. Avtor nazorno opiše sistem prostorskega planiranja, kjer jasno izrazi, da je temelj odločevalskega procesa prenesen na lokalno raven. Na kratko opiše potrebne načrte, ki jih mora pripraviti občina pred začetkom

poseganja v prostor. Pove, da mora vsakdo, ki želi graditi ali kakorkoli posegati v prostor, zaprositi za dovoljenje (*building permit*). Tako podana pobuda je ovrednotena glede na sprejeta planska določila in v kolikor je ustrezna, je lokalne oblasti ne smejo ne preprečiti ali omejevati. Navaja tudi obveznost občin glede sprejemanja lokalnih prostorskih načrtov in opiše probleme vrednotenja pobud, ki so povezani z neažurnostjo sprejetih prostorskih aktov. V zaključnem delu preide avtor na podajanje rešitev suburbanizacije, pri čemer navaja koncept uporabe t.i. "mnogovrstne" namenske rabe (*multiple land use*).

**Wiegandt** (2004) se osredotoča na priložnosti in pomanjkljivosti uporabe t.i. »mešane rabe«v okviru nemške planerske prakse. Avtor opiše nekatera uvodna stališča, aktualne planerske principe, preide na problematiko procesa suburbanizacije ter preko prednosti in slabosti uporabe omenjenega principa podrobne namenske rabe preide v zaključek prispevka. V slednjem navede ekonomske, družbene in okoljske pozitivne učinke mešanja različnih kompatibilnih rab. Avtor navaja tudi možnosti izboljšav na ravni koncipiranja prostorskih politik in modifikacij pravnih okvirov nemškega planiranja.

V kontekstu disertacije, se vrednost prispevka odraža predvsem skozi prikazano nemško planersko prakso. V uvodnem delu, pri podajanju širšega konteksta, avtor analizira pristojnosti organov na lokalni ravni, s katerimi usmerjajo prostorski razvoj. Navedena sta dva ključna načrta (F-Plan in B-plan), ki jih je občina obvezana sprejemati. Ključna je tudi trditev, da je prostorski razvoj odvisen od političnih odločitev na lokalni ravni. Prav v postopkih sprejemanja občinskih prostorskih načrtov prihaja do tehtanja med podanimi javnimi interesi in zasebnimi pobudami. Avtor trdi, da je imanentna naloga prostorskega planiranja doseganje vzdržnega prostorskega razvoja prav preko usklajevanja konfliktnih interesov. Ob tem navaja možnosti občin, da takšen prostorski razvoj tudi dosegajo. Tehtanje pobud v postopkih priprave prostorskih načrtov je ena izmed ključnih faz nemškega prostorskega planiranja.

**Bruns in Schmidt** (1997) razglabljata o problemu suburbanizacije v Nemčiji in možne pristope regulirane rasti mesta na mestnem robu. Avtorja razlagata posledice nekontrolirane rasti nemških mest, ki je v prejšnjem stoletju povzročila trajno izgubo odprtih in pridelovalnih površin ter s tem degradirala nemško kulturno krajino. Nadaljujeta, da se politike kvalitetne mestne rasti razvijajo postopno, preko upoštevanja vizij tako stroke kot tudi javnosti, celostnega planiranja, varovanja okolja in izvajanja različnih omilitvenih ukrepov za predlagane posege. Avtorja navajata tudi pozitivne učinke zgoščevanja mest in notranjega razvoja, kot možnih pristopov omejevanja suburbanizacije.

Ključne tema prispevka za potrebe disertacije, je podajanje konkretnih priporočil za usmerjanje prostorskega razvoja na območju mestnega roba, ki je obenem tudi območje največjega pritiska individualnih pobud. Avtorja v prvem delu opisujeta možno planersko držo za uresničevanje političnih ciljev prostorskih planov v dejanski prostorski razvoj, pri čemer navajata t.i. restriktivno in preskriptivno planiranje. V osrednjem delu se osredotočata na možne pristope kontrolirane mestne rasti in na konkretnih primerih opisujeta kriterialni pristop usmerjanja mestnega razvoja. Prispevek daje tako dobršno mero vpogleda v planerski postopek, kjer se širitev mesta na podlagi izračunanih projekcij in postavljenih dejanskih potreb, razvoj usmerja na okoljsko najbolj sprejemljiva območja.

Postopek je sicer kriterialni, vendar proaktiven, saj se preko izdelanih kriterijev išče ustrezen prostorski razvoj, v katerega so zajete tudi pobude. Prav v tem se postopek razlikuje od normativnega vrednotenja pri nas, saj se pri slednjem zgolj v defenzivni državi vrednoti pobude na določenem območju.

**Mori** (1998) govori o vzrokih, da lastniki zemljišč na mestnem robu težijo k prekvalifikaciji svojih zemljišč iz nezazidljivih v zazidljiva. Avtor argumentira, da neproporcionalni večkratniki vrednosti zemljišč, ki ob takšni prekatégorizaciji nastanejo, izhajajo iz špekulativne narave lastnikov po zasledovanju »lahkega dobička« in niso rezultat ustrezno vodenega prostorskega planiranja. Ob tem predlaga posamezne spremembe zemljiške politike, s katerimi bi se eksternalizirani družbeni stroški spreminjanja zazidljivosti zemljišč bolje porazdelili na lastnike zemljišč.

Avtor v prispevku primerja tri planerske prakse (Japonska, Anglija, Nizozemska) pri čemer ugotavlja, da je zgolj nizozemska zmožna zagotavljanja novih zazidljivih površin po ustrezno nizkih cenah predvsem zaradi tega, ker večino zazidljivih in komunalno opremljenih zemljišč zagotavlja občina in ne zasebnik. Ugotavlja, da se v primeru ekonomske prosperitete zvišuje tudi pritisk na prostor, kar obenem povzroča rast cen predvsem potencialno zazidljivih zemljišč. Ob tem ostaja vprašanje internalizacije stroškov spreminjanja zazidljivosti odprto.

Zaključuje, da morajo biti dobički v primerih zagotavljanja ustreznih zemljišč za gradnjo bistveno nižji oz. ustrezno prerazporejeni predvsem na lastnike zemljišč, s čimer bi tudi njihov sicer nižji dobiček postal bolj upravičen. Po drugi strani avtor trdi, da v kolikor bi se dobiček v celoti zajel skozi pristojbine in davke, bi potencialni investitorji (pobudniki) ne imeli več ustreznih spodbud za gradnjo na novih površinah, kar bi lahko vodilo v neproporcionalno rast cen obstoječega stavbnega fonda. Avtor konča s tezo, da je pravičnost prostorskega razvoja dosežena takrat, ko lastniki zemljišč ali razvojniki krijejo vse družbene stroške iz naslova spremembe namembnosti zemljišč.

Podobno kot Mori (1998), tudi **Lóhr** (2010) analizira nekatere ključne ekonomske vzgibe ki so po mnenju avtorja motor spreminjanja namenske rabe zemljišč. Avtor predpostavlja, da gre v dobršni meri za usmerjeno delovanje zaradi zasledovanja finančnih koristi, ki nastanejo ob konverziji nezazidljivih zemljišč v zazidljiva. Pri tem se avtor naslanja na primerjavo treh držav z različnim političnim, družbenim in kulturnim ozadjem: Nemčija, Kitajska in Kambodža. Trdi, da spreminjanje zemljišč povzročajo organizirane skupine, ki imajo od tega direktne koristi. Ob tem navaja, da so stroški, ki pri tem nastajajo, v dobršni meri eksternalizirani, pri čemer trpi predvsem družba kot celota.

Avtor v prispevku navaja možne izboljšave pri izenačevanju koristi posameznikov na eni in stroškov družbe na drugi strani. V kolikor gredo stroški na račun družbe, potem je potrebno vpeljati takšne vzvode, ki bodo preko npr. primerne obdavčitve lastništva izenačevale navedene nesorazmernosti. Dosedanja praksa v postopkih spreminjanja namenske rabe zemljišč kaže, da igrajo pomembno vlogo pri tem tudi lokalne skupnosti, saj si prav slednje na račun spreminjanja zazidljivosti polnijo lastne blagajne.

V tem smislu avtor trdi, da so občine lahko nevtralni igralec v teh postopkih samo takrat, ko imajo od tega manjše finančne koristi. Predlaga koncept izravnalnih shem obdavčevanja dobičkov iz naslova spreminjanja namenske rabe zemljišč. Pri tem se dobiček enakomerno

prerazporedi na širšo (nadobčinsko) raven, s čemer so zajeta tudi razvojno deficitarna območja.

Prispevek nazorno prikaže vzroke za podajanje pobud za spremembo namembnosti zemljišč, nakaže možne pasti vključevanja pobud v spekter potreb in daje konkretne usmeritve za oblikovanje bolj kontroliranega in usmerjenega upravljanja rasti mest na mestnem robu.

**Louw, van der Krabben in Priemus** (2003) ugotavljajo, da je za uspešno izvajanje prostorskih politik potrebna intervencija na nepremičninskem trgu. Na Nizozemskem lokalne oblasti (občine) nastopajo istočasno kot oblikovalci prostorskih politik in kot razvojniki. S povečevanjem prisotnosti zasebnikov (zasebnih investorjev) na nepremičninskih trgih je takšna praksa čedalje bolj »ogrožena«.

Prispevek analizira Nizozemsko planersko prakso zadnjih 10 let iz perspektive občine kot glavnega usmerjevalca za izvajanje prostorskih politik. Avtor se koncentrira na večnivojsko naravo vodenja tega procesa na relaciji občina – regija in občina – zasebnik.

Klasična planerska doktrina je predpostavljala, da se izvajanje prostorskih politik ali planiranje konča z njenim sprejetjem oz. sprejetjem plana. Zaradi sprememb v postmoderni družbi pa takšna drža planiranja postaja čedalje manj legitimna. Avtor zato namesto koncepta »vladanja« (government), uvaja koncept »vodenja« (governance), kot alternativno obliko usmerjanja prostorskega razvoja. Tako prikaže mehanizme planiranja na lokalni ravni, ter razliko med nekdanjo učinkovitostjo občin pri zagotavljanju ustreznih zemljišč za gradnjo in sedanjo njihovo nemočjo. V tem kontekstu opiše pasivno in aktivno vlogo občin pri pridobivanju in opremljanju zemljišč.

Avtor ugotavlja, da se morajo občine pri implementaciji tako prostorskih politik in planov čedalje bolj naslanjati na pogajalske postopke z zasebniki. V osrednjem delu je predstavljen odnos občin do zasebnikov in možnosti njihovega vstopanja v posamezne faze planiranja. Poleg tega avtor tudi predpostavlja, da se morajo zaradi spreminjajoče se geografije poselitve, izvedbene pristojnosti prostorskega planiranja dogajati na ustreznih institucionalnih ravneh (država, regija, občina).

**Needham** (2002) govori o pomenu komasacije pri določanju novih zazidljivih območij na Nizozemskem. Obravnava dva tipa komasacije, ki se prakticirata na Nizozemskem. Prvi obravnava možnost, da javni developer odkupi vsa zemljišča znotraj območja posega (širitve naselja), izvede novo parcelacijo ter novonastale parcele proda naprej zainteresiranim kupcem. Delno je cilj takšne komasacije združevanje zemljišč, ki so potrebna za gradnjo, delno gre tudi za »samofinanciranje« opremljanja zemljišč. Del dobička, ki nastane zaradi spremembe namembnosti, se namreč porabi v fazi komunalnega opremljanja in izgradnje javne gospodarske infrastrukture. Drugi primer komasacije se izvaja predvsem v ruralnih območjih. Lastniki zemljišč so povabljeni k medsebojni izmenjavi lastninskih pravic na zemljiščih z namenom, da se z novim stanjem parcel, dosega večja učinkovitost pri kmetovanju.

Obe obliki komasacije zahtevata sodelovanje z lastniki zemljišč: prva pasivno, druga aktivno. Občina lahko ekonomsko učinkovito odkupi zemljišča zgolj takrat, ko lastniki privolijo v

prodajo po »zmerni« ceni (ne zahtevajo najvišje ali pa celo nočejo prodati za kar mora občina sprožiti postopek razlastitve).

Na Nizozemskem nastopa občina kot developer, ker je priprava zemljišč in komunalno opremljanje povezano z visokimi stroški. Zato je edina racionalna pot opremljanje velikih območij (za večje soseske, ne posamezne parcele ali nekaj deset parcel). Načina podajanja pobud v takšni razpršeni obliki kot pri nas zato sploh ni. Potrebno je torej zagotavljati večja območja za izvedbo predvidenih projektov, kar neposredno implicira uporabo postopka komasacije.

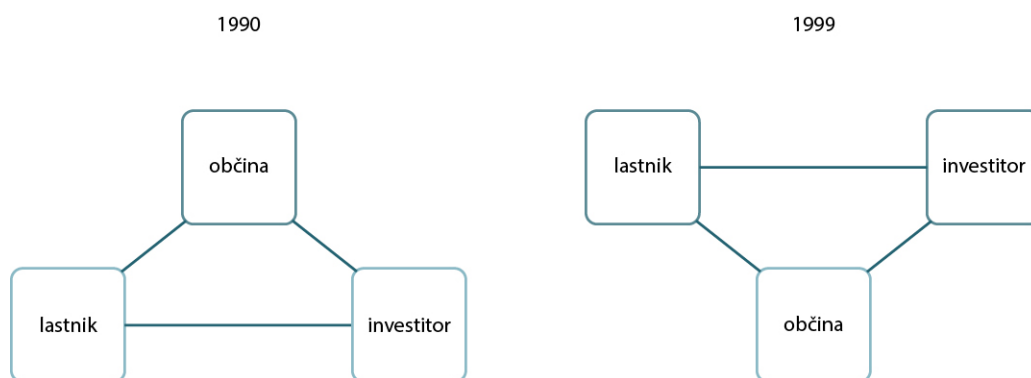
Iz navedenih razlogov zemljišča največkrat odkupi občina, zagotovi vso potrebno javno gospodarsko infrastrukturo in ureditve javnih površin. Na preostalem delu se izvede parcelacija in določi gradbene parcele, ki se jih ponudi na trg. Takšna praksa na Nizozemskem obstaja že desetletja in je praktično pripomogla k stabilizaciji nepremičninskega trga (cen zemljišč) do te mere, da niti občine kot glavni razvojniki ne zasledujejo finančnih koristi spreminjanja namembnosti zemljišč in njihovega komunalnega opremljanja. Needham vseeno opozarja na trende v zadnjem obdobju, ki kažejo na povečano aktivnost zasebnikov v fazah pridobivanja zemljišč. Vzroki tičijo v hitri rasti vrednosti nepremičnin, ki že presegajo stroške pripravljanja zemljišč za gradnjo.

Avtor v zaključku navaja, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da lahko javna agencija postane ekskluzivni razvojniki in s tem vpliva tako na ponudbo kot tudi ceno nepremičnin:

- obstajati mora velika stopnja zaupanja v državne (javne) institucije
- predvideni projekti morajo uživati široko podporo prebivalcev
- prebivalci morajo biti s predvidenimi posegi zelo dobro seznanjeni (postopki morajo biti vodeno transparentno)
- oblasti morajo zagotavljati visoke subvencije
- planerske službe morajo biti visoko strokovno podkovane
- obstajati mora široka in močna podpora vizije nadaljnjega (prostorskega) razvoja

**Dransfeld** (2001) obravnava sistem nemškega planiranja v relaciji do delovanja nepremičninskega trga, predvsem iz vidika različnih možnosti prostorskega razvoja in vpliva na znižanje cen zemljišč predvsem na območju mestnega roba oz. odprtega – nezazidljivega – prostora. Avtor podrobno opisuje sistem nemškega planiranja, hierarhično ureditev in načrte na občinski ravni. V nadaljevanju opisuje prispevek prostorskega planiranja k delovanju nepremičninskega trga z razlago alternativnih modelov, preko katerih je omogočeno zagotavljanje ustreznih zemljišč za gradnjo. Avtor se nato koncentrira na vpliv opisanih modelov na oblikovanje cen zemljišč in preko opisa sprememb sistema planiranja v 90-ih letih navede nekatere izboljšave.

Prispevek navaja vpeljavo t.i. »zasebnih načrtov namenske rabe«, ki so bili vpeljani v sistem planiranja. Naloga zasebnih developerjev, investorjev ali lastnikov zemljišč je zaprositi občino za izdajo ustreznega dovoljenja (planning permit) za sprejem predmetnega načrta. Takšen tip načrta ima enak status in enake obveze kot B-Plan. Ravno tako kot B-Plani so tudi zasebni načrti pravno zavezujoči, čeprav so narejeni s strani zasebnikov. Formalni postopek sprejemanja je enak kot pri B-Planu. Občina mora izvesti tehtanje med izraženimi zasebnimi in širšimi javnimi interesi (abwägung). Po končanem tehtanju je načrt sprejet, še vedno pa je za gradnjo potrebna prošnja za izdajo gradbenega dovoljenja.



Slika 12: Shematski prikaz menjave vlog v postopkih planiranja; vir: Dransfeld, 2001

Interesna točka teh planov je hitra izvedba predlaganih projektov. Občina ni več eksplicitno v aktivnem položaju, saj jo prehiteva privatna akcija. Prispevek omenja tudi pogodbe, ki jih zasebniki lahko sklepajo z občinami, ki so tudi zakonsko opredeljena. Lahko se jih sklepa tako za B-Plane, kot tudi za novo uvedene načrte. Takšen pristop zmanjšuje vpliv prostorskega planiranja na postavljanje cen zemljišč.

Avtor sklene, da je nemška praksa mešanica javnih in privatnih instrumentov, pri čemer pa še vedno prevladujejo klasični ukrepi planiranja.ocene, ali novi koncepti vodijo v boljši ali slabši prostorski razvoj, pa še ni možno podati.

**Adams in May** (1992) se ukvarjata z vprašanjem obsežnosti vpliva lastnikov zemljišč na oblikovanje občinskih prostorskih načrtov, oz. vpliva na planerske odločitve, z namenom uresničevanja lastnih interesov. Največkrat se lastniki zemljišč odločajo za strokovno zastopstvo, še posebej pa tedaj, ko so možnosti po visokih dobičkih iz spremembe namembnosti zemljišč.

Čeprav politični konflikti na lokalnem nivoju bistveno vplivajo na rezultat planiranja, ter s tem povečujejo negotovost pri uresničevanju interesov lastnikov zemljišč, ostaja vloga strokovnih svetovalcev izjemnega pomena. Vpliv slednjih velikokrat predstavlja jeziček na tehtnici, ali se bodo (in do kolikšne mere) pobude in interesi dejansko prenesli v določila plana.

Avtor ugotavlja, da tisti lastniki zemljišč, ki so vključeni v planerski proces, običajno zavzamejo "aktivno" držo v nadaljnjih fazah planiranja. Vseeno pa lokalni prostorski načrti le stežka lahko upoštevajo hitro spreminjajoče se želje in pobude lastnikov zemljišč. Avtor na začetku opredeli sistem angleškega planiranja kot sistem, ki je voden preko plana (*plan-led system*), kar na drugi strani implicira možnost manipulacije s strani zasebnikov za njegovo dejansko izvajanje. Obenem avtor opozarja, da je v porastu prepričanje, ki zagovarja idejo prostorskega planiranja kot postopka mediacije med različnimi konfliktnimi interesi. Pri tem se avtor sprašuje ali ima planiranje kot dejavnost sploh možnost zbrati vse informacije ali lahko pride zgolj do favoriziranja posameznega interesa nad ostalimi. Postopek priprave občinskih prostorskih načrtov je zato nekakšna arena kjer se soočajo interesi skupin, ki vrednotijo zemljišča (prostor) na različne načine. Povsod tam, kjer so ustvarjeni pogoji za spremembo namembnosti zemljišč, lastniki največkrat zavzamejo aktivno vlogo, saj imajo od tega tudi direktne koristi (prirastkarnina). Večja kot je že vsaka neformalna možnost zanje,

prej se lastniki zemljišč odločajo za zastopstvo interesov s strani strokovnjakov s področja prostorskih ved.

Prostorsko planiranje na ravni občin ne postaja tako zgolj instrument, s katerim se razrešujejo posamezni interesi, temveč tudi mehanizem, s katerim interesi, ki imajo od tega največ direktnih finančnih koristi, s pomočjo strokovnih svetovalcev vplivajo na odločevalski proces. Avtor opozarja, da do konca raziskave niso bili še izoblikovani postopki, ki bi reševali problem zastopstev. Pozitivna stran zastopstev je lahko zgolj v tem, da se s pomočjo vključevanja zasebnikov v postopke planiranja namenjajo za razvoj tista območja, za katera obstaja dejanski interes po prodaji (ali razvoju) s strani njihovih lastnikov. Z oblikovanjem zgodnjih zaveznih med zasebniki in občino lahko prav slednja doseže boljši položaj na nivoju upravljanja.

**Weber** (2010) prikazuje sodoben pristop vključevanja lastnikov zemljišč za doseganje ustreznega prostorskega razvoja na primeru kantona Vaud v Švici. Postavljanje prostorskih politik in dejavnosti prostorskega planiranja so omejene z institutom lastninske pravice. Občine morajo zato pri oblikovanju svojih prostorskih načrtov upoštevati tudi dejavnik lastništva. Slednje vnaša dobršno mero "disonance" med predvidenimi planskimi določili in dejansko rabo zemljišč, saj načrti zgolj predpisujejo možen način razvoja, nimajo pa ustreznih instrumentov za njegovo implementacijo. V praksi prihajajo do zapletenih situacij, ko lastniki zemljišč nočejo (tudi zaradi špekulativnih razlogov) urejati svojih zemljišč po določilih občinskih aktov. Kanton Vaud je v ta namen formuliral sodelovanje lastnikov zemljišč v postopkih planiranja, pri čemer jim je ponudil možnost združevanja v "zveze lastnikov zemljišč komasacijskega območja" (Land improvement syndicate).

Preden se lahko začne posegati v prostor, je občina dolžna zagotoviti ustrezne izvedbene prostorske načrte, ki so pravno zavezujoči. Ker se s takšnim načinom planiranja najprej plansko normira prostor, šele v kasnejših fazah pa rešuje vprašanja povezana z zemljišči, prihaja do kolizije nasprotujočih si interesov. Lastnikom zemljišč je zato ponujena možnost sprožitve postopka izdelave študije ekonomske upravičenosti, ter opredelitve do predlaganega načrta ali projekta. Avtor nato opisuje možnosti lastnikov, da se povežejo v t.i. zveze lastnikov zemljišč in s tem vplivajo na nadaljnji odločevalski proces. S takšnim ukrepom občina preprečuje negativne učinke shranjevanja zemljišč v lastne nepremičninske banke, rešuje konflikte, ter zagotavlja ustrezno rabo zemljišč in vzdržen prostorski razvoj.

**Tan** (et al., 2009) pišejo o spreminjanju namembnosti zemljišč (še posebno nezazidljivih v zazidljiva), kot o pojavu, ki postaja vedno bolj pereč svetovni problem. Vprašanja o vodenju racionalne rabe zemljišč in vzdržnega prostorskega razvoja slonijo na razmisleku glede izgubljanja pridelovalnih površin in okoljske sprejemljivosti hitre rasti mest. Prispevek se zato ukvarja s primerjavo planerskih praks in mehanizmov, ki jih slednje imajo na voljo pri upravljanju teženj (pobud) po spremembah namembnosti zemljišč.

Analizirani so postopki spreminjanja namembnosti zemljišč iz nezazidljiva v zazidljiva v treh državah: Nemčija, Nizozemska in Kitajska. Za disertacijo sta pomembna predvsem opisana postopka prvih dveh držav. Prispevek analizira postopke iz vidika možnih oblik lastništva zemljišč, planerskih doktrin, ki se v državah izvajajo, vlogi nepremičninskega trga državnih institucij in njihove učinkovitosti v postopkih planiranja.



Zelo nazorno je prikazan postopek pridobivanja zemljišč za gradnjo, vpletenost lastnikov zemljišč ali developerjev, ki nastopajo kot pobudniki in kontrolo javnih institucij za doseganje vzdržnega prostorskega razvoja.

**Barnard** in **Butcher** (1989) poskušata odgovoriti na vprašanje ali je prodaja nezazidanih zemljišč na mestnem robu odvisna od lastnosti zemljišč kot takih, ali predvsem od "karakterja" njihovega lastnika. Podrobna analiza pokaže, da ima večji vpliv na razvoj območja lastnik, saj sam določa katera zemljišča in kdaj, bodo prodana za namene prostorskega razvoja. Iz tega sledi tudi ugotovitev avtorja prispevka, da spontani vzorec pozidave izhaja iz razpršene ponudbe (razpoložljivosti) zemljišč za gradnjo. Ponudba namreč sloni izključno na pripravljenosti lastnikov zemljišč, da svoja zemljišča prodajo v okviru trenutnih cen zemljišč na nepremičninskem trgu.

Avtor trdi, da so politike, ki temeljijo na finančnih spodbudah tistih območij, ki so z vidika mestne rasti ustreznejša, običajno neuspešni. Razlike v vrednostih zemljišč zaradi intervencij prostorskih politik se po navadi absorbirajo v ceno zemljišča samega. Pridobivanje takšnih zemljišč s strani developerjev zato nima zanje nobene neposredne ali posredne finančne koristi, saj se končna cena zemljišča ne zniža, kar pa pomeni da je s strani nakupa tudi manj zanimiva. Potencialne koristi posameznih zemljišč so tako že unovčene s strani obstoječega lastnika. S tem pa spodbude razvojnikom, da kupujejo zemljišča, ki so iz vidika zagotavljanja racionalne prostora ustreznejša, hitro propadejo.

**Prelovšek** (et al., 1998), analizira možnosti sanacije razpršene gradnje v MOL in predlaga možen način reguliranja individualnih pobud.

V uvodu avtor pojasni nejasnosti izraza »razpršena gradnja« in predvsem tendenco po odklonu od ustaljenih definicij za potrebe predmetne študije, predvsem tistih, uporabljenih v tedaj veljavni zakonodaji (Zakon o urejanju prostora 1984). Avtor pojasni da v veljavni prostorski zakonodaji primanjkuje učinkovitih instrumentov usmerjanja in sanacije, zato ni moč pričakovati pozitivnih premikov v tej smeri brez spremembe zakonodaje. V ta namen napove možnost uporabe drugačne definicije razpršene gradnje, saj se tak pristop avtorju zdi primeren za koristno izdelavo študije.

Študija zagovarja tezo, da razpršena gradnja sama po sebi ni problem – problem so sestavine tega pojava. Če bi jo samo po sebi definirali kot problem, bi negirali njene pozitivne lastnosti, med katere avtor šteje predvsem dejstvo, da so si ljudje sami oskrbeli stanovanja. Po drugi strani pa se zaveda negativnih elementov pojava, ki preglasijo pozitivne: fizična in vizualna zasedenost prostora, zmanjševanje konkurenčnosti javnega transporta, nekontrolirane emisije, zmanjševanje produkcijskih funkcij v prostoru, idr.

Študija preko opisa razvojnih faz mesta in analize trajnostnih politik ter dokumentov preide na sodobne tehnike urejanja prostora oz. primerjavo ustaljenih praks pri nas tako, da jih postavi v mednarodni kontekst. Navedeni so razvojni pristopi v zakonodajah Nemčije, Anglije, Poljske, pri čemer študija ugotavlja neučinkovitost obstoječih pristopov planiranja pri nas oz. omejitev t.i. regulacijskega urbanizma. Avtor v študiji opisuje različne vidike, ki naj bi bili v prid uveljavitvi razvojnega pristopa urejanja prostora, od katerih sta najpomembnejša pravni in finančni vidik, ki sta tudi v nadaljevanju na kratko opisana.

Kot pravni vidik je navedena možnost občine, da lahko sprejema razvojne programe, ustanavlja agencije, sprejema dokumente in zavzema stališča. V teh pravnih okvirih bi občina sprejela programe posameznih con, nekatere operativne detajle pa bi v verifikacijo prepustila oddelku za urbanizem v dogovoru s posameznimi sektorji. Nekatero operativno nalogo in priprave bi bile prepuščene razvojni agenciji. Potem ko bi občina sprejela razvojne programe, bi oddelk za urbanizem pripravil spremembo plana in povečal zazidljivost, s pojasnilom lastnikom zemljišč, da to še ne pomeni zidave, pač pa le okvir možnega razvoja. S prostorsko izvedbenim aktom in spremljajočim finančno časovnimi konstrukcijami ter obligacijskimi razmerji, bi bila izgradnja v prostoru dejansko omogočena v predvideni urejeni obliki. Sprejem prostorskega akta bi bil torej povezan s sklenitvijo pogodbe med lastniki nepremičnin in občino.

Pri opisovanju finančnega vidika študija zagovarja princip, pri katerem se sredstva pridobijo iz sektorskih virov, od katerih morajo nekateri dobiti dodatna sredstva z dodatnimi prispevki prav iz teh območij (npr. iz naslova odvajanja odpadne vode,...). Pomemben del pa je treba pridobiti s posebnim prispevkom, ki približa ceno zazidljivega in nezazidljivega zemljišča. Občina torej vstopa v postopek spreminjanja namembnosti kot subjekt, ki odloča o rabi in hkrati delno pobere razliko v cenah dveh tipov zemljišč. Postopek spreminjanja zazidljivosti se v razvojnih conah ne odigra po enostavnih planskih pravilih. Ta nivo prostorskega dokumenta, ki mora biti izdelan po državni metodologiji, le omogoča občinsko ukrepanje. Prehod se zgodi v nižjem dokumentu in je dokončen šele po aktiviranju programa za to cono. Zajem te razlike torej zahteva, da je poprejšnji lastnik zemljišča vključen kot pogodbenik v razvojnem programu (RP).

RP postane vodilo poseganja v prostor, oziroma osnovni razvojno – sanacijski in usmerjevalni instrument, ki se nanaša na določeno problemsko območje. Območja širitve, prenove, reurbanizacije naselij bi se zajelo v t.i. razvojne (sanacijske) programe, ki bi postali sestav prostorskih aktov, obligacijskih razmerij ter finančnih in terminskih planov. Avtor poudarja problem pravičnosti takšnih programov, saj gre za vprašanja obremenitev »razvojnika«, vprašanje določanja velikosti razvojnega območja, časovno odlaganje,...

Razvojno programiranje je pod različnimi imeni prisotno v urejanju prostora drugih razvitejših držav. Izhaja iz potreb, pobud in ponudbe prostora. RP je tako lahko tudi regulacijski instrument ponudbe prostora s strani lokalne skupnosti. Ključen vidik usmerjanja prostorskega razvoja je po mnenju pričujoče študije potreba območij po sanaciji.

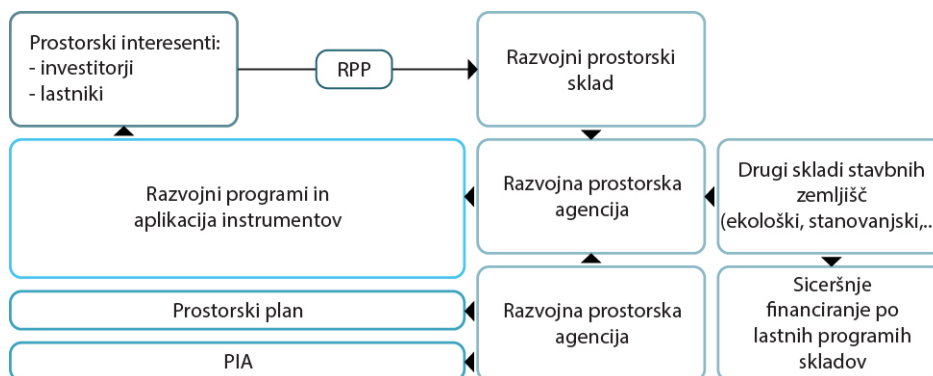
Na nivoju občinskega (lokalnega) planiranja se postopek odraža s kontinuiranim nastajanjem območij »razvojnega urejanja«, ki jih občina vodi kot območja programov. Bistven je časovni horizont oziroma faznost, saj so takšna območja postopkovno lahko v različnih fazah. Planska slika občine torej kaže znotraj vseobsegajočega teritorija regulacijskega urbanizma otoke programskega urbanizma.

Avtor opozarja na nujen pogoj, ki so potrebni za delovanje razvojnih programov, in sicer da občina do zasebnega sektorja funkcionira kot enoten subjekt, ter izjemno restriktiven pristop do območij, ki se nahajajo izven razvojno pomembnih območij.

V nadaljevanju študija predlaga postopek in potrebne strukture za delovanje planerskega mehanizma. Opisan je sistem razvojnega pristopa, katerega del je sanacijski pristop. Slednji

se vsebinsko vrti okrog možnosti prerazporejanja dobička, ki nastane ob sprejetju planske zazidljivosti. Avtor navaja ekonomski potencial kot glavno gibanje za prostorski razvoj.

Cena zemljišča se začne spreminjati že pred pričetkom gradnje, t.j. s planiranjem in programiranjem infrastrukture ali drugih atraktivnih investicij. Najbolj poraste s podelitvijo statusa zazidljivosti, ki ga podeli skupnost s splošnim pravnim aktom. Avtor poudarja primerjavo med različnimi porasti cen iz različnih vzrokov. V teh različnih vzrokih vidi možnost prestrukturiranja v pomembnem segmentu urejanja prostora in zemljiške politike.



Slika 13: Shema predlaganega sistema; vir: Prelovšek, 1998

Razvojni prostorski prispevek (RPP) temelji na zajemanju prirastkarnine. RPP se plača ob pobudi za spremembo plana. Če pobuda ni sprejeta mora občina oziroma sklad vrniti sredstva na račun pobudnika. V primeru pozitivnega sprejema pobude občina zagotavlja, da je na tej lokaciji možno pridobiti gradbeno dovoljenje za izraženo pobudo.

Razvojni Prostorski Sklad (RPS) je finančni sklad za zbiranje sredstev in financiranje prostorskega razvoja preko Razvojnne prostorske agencije (RPA). Sklad ima upravni odbor, predsednik je župan. RPA je akter razvojnega urejanja prostora, generator programov in aplikacije instrumentov.

RPA pripravlja RP, predlaga kriterije prispevka RPP in proceduro plačila, pripravlja razpise za razvojnike, določa kriterije in daje pooblastila pooblaščenim urbanistom. RPA ima direktorja in nadzorni odbor – predsednik je župan. RPA razpiše vsako leto razpis za razvojne pobude.

Pooblaščenim urbanistom pregledujejo posamezne »generatorske« posege in pobude. Kot mestni arhitekti bi reševali splošne razvojne in programske probleme, podajali sugestije, skrbeli za evidenco in detajlno kontrolo dogajanja na terenu. Financirali bi se sami z lokacijskimi dokumentacijami.

Sistem se vpelje postopoma, najprej se pripravi nekajletni program in vpelje osnovni programsko-finančni krogotok.

Projekt **Mobilisierung von Bauland in der ARGE Alp** (Stauffer & Studach AG Raumplanung, Umweltplanung, Bauberatung, 2000) vrednoti in predlaga možne izboljšave obstoječih instrumentov zemljiške politike za zagotavljanje ustreznih zemljišč za gradnjo. Poročilo je vsebinsko in formalno razdeljeno na več segmentov. V prvem so opisani cilji in

namen študije ter navedeni njeni "končni uporabniki". Opisane so tudi fizične, strukturne in institucionalne značilnosti vseh zastopanih regij. Osrednji del študije je predstavlja podrobna analiza obstoječih instrumentov zemljiške politike posamičnih območij, njihovo ovrednotenje in možnosti izboljšav. V zaključku so opisani tudi na podlagi primerov iz praks opisani nekateri primeri pridobivanja zemljišč za gradnjo.

Mobilizacija zemljišč zajema vsa obstoječa zazidljiva in s planom predvidena nova zazidljiva zemljišča naselja. Slednja sledi konceptu zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja tako, da preko ukrepov aktivne zemljiške politike zagotavlja racionalno rabo prostora, zgoščevanje naselij, ter optimalno izrabo javne gospodarske infrastrukture. V navedeni raziskavi avtorji ugotavljajo, da instrumenti "klasične" planerske doktrine niso vedno zmožni zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja, zato so regije združene v ARGE-ALP primorane k iskanju novih in izboljšav obstoječih pristopov pri pridobivanju ustreznih zemljišč za gradnjo.

#### *Pregled ukrepov in instrumentov zemljiške politike po posameznih regijah ARGE ALP*

##### *Bavarska*

- urbanistična pogodba
- izvedbena pogodba kot del izvedbenega akta (pogodba o izvajanju)

Namensko rabo in dimenzioniranje površin za gradnjo določajo planski akti (F-Plan, B-Plan). Opredeljevanje novih zazidljivih površin se vrši izključno v okviru dokazanih potreb. Vendar pa niti F-Plan, niti B-Plan ne moreta garantirati razpoložljivosti površin za gradnjo in s tem njihove dejanske uporabe. Kot pomemben instrument za zagotavljanje uporabe namenskih površin se na Bavarskem uporablja urbanistična pogodba. S podrobnim izvedbenim aktom in "izvedbeno pogodbo" kot njegovim bistvenim delom ter programom opremljanja, imajo občine v rokah močan instrument za pridobivanje zemljišč za gradnjo.

Pogodbe so izjemnega pomena pri vodenju zemljiške politike regije kot tudi pri pridobivanju zemljišč za gradnjo. Na občinski ravni se pogosto uporabljata pri določanju namembnosti zazidljivih površin. Obstoječi instrumenti in ukrepi so zadostni pri zagotavljanju novih površin, medtem ko se pri ponudbi že zazidljivih površin kaže manko ustreznih instrumentov. Ukrepi, ki urejujejo obveznost izgradnje na zazidljivih površinah ter drugih posrednih instrumentov, niso dovolj učinkoviti ali uporabni, ker so vezani na pravni status. Največja ovira je premoženjsko stanje. Zato se po navadi sprejema alternativne ukrepe, kot na primer obdavčitev sosednjih še nezazidljivih površin.

##### *Baden-Württemberg*

- urbanistična pogodba
- izvedbeni načrt (podrobni prostorski načrt) in program opremljanja
- izvedbena pogodba (pogodba o izvajanju)
- ukrepi za urbanistični razvoj (spremljajoči ukrepi na državni ravni), ki vplivajo na obdavčitev zemljišč in s tem pospešujejo razvoj v ustrezna območja

Določanje namenske rabe površin je v pristojnosti občin (F-Plan, B-Plan). Planski horizont prostorskih aktov je 15 let. Na to obdobje so tudi določene velikosti območij. B-Plan sicer

daje podlago za gradnjo objektov, vendar zgolj pogoje za gradnjo, ne določa pa časovnega roka izgradnje objektov (rok v katerem morajo biti zgradbe izvedene oz. faznosti). Uporaba ukrepa, ki določa rok zazidljivosti, je v regiji zelo redka, saj neizpolnitev tega določila lahko privede do vrnitve zemljišča v prvotno stanje (sprememba v primarno rabo) brez odškodnine in odpravo pravice graditi, po preteku 7-ih let po sprejetju plana. Analogno z Bavarsko je najbolj uporabljen instrument urbanistična pogodba. V njej so določene naloge investitorja in obveznosti občine.

Nemške občine imajo z urbanistično pogodbo in izvedbenimi akti ter pogodbo komunalnega opremljanja dober instrumentarij za pridobivanje zemljišča za gradnjo. Predvsem v območjih, v katerih prihaja do velikega poselitvenega pritiska, se kot zelo ustrezno izkazuje kombinacija planske regulacije in pogodbenih ukrepov. Na državni ravni se poleg omenjenih instrumentov pojavljajo tudi podporni ukrepi, npr. obdavčitev zemljišč (Bavarska). V kolikor je potrebna uporaba še dodatnih ukrepov, morajo biti slednji odobreni s strani deželnih vlad.

### *Salzburg*

- ekonomski ukrepi, predvsem pogodbe glede uporabe
- občinski prostorski akti

Načrt namenske rabe površin (FWPL) regulira alokacijo in velikost površin za gradnjo. Velikost se meri glede na izražene potrebe za naslednjih 10 let. Nepozidana zazidljiva zemljišča, ki ostanejo takšna 10 let, se lahko povrnejo v prvotno stanje oziroma je na takšnih površinah odvzeta pravica graditi. V (BBPL) lahko občina določi rezervate površin za različne namenske rabe (socialna stanovanja, javne zgradbe,...). Rezervati onemogočajo gradnjo drugih vrst objektov, hkrati pa ne zagotavlja njihove razpoložljivosti, kar daje predmetnemu ukrepu sekundarni pomen. Pomemben ukrep predstavljajo t.i. dogovori glede uporabe površin. Takšni dogovori se lahko oblikujejo kot prave pogodbe med občino in lastniki zemljišč. V primeru nespoštovanja določil, imajo občine možnost uporabe garancijskih ukrepov.

Takšni "ekonomski ukrepi", kot je sklepanje dogovorov, dajejo dobre možnosti občinam pri pridobivanju še ne zazidljivih zemljišč. Ukrepi bi morali biti naravnani predvsem na tiste območja, ki v okviru strategije razvoja pomenijo izpolnjevanje dolgoročnih ciljev prostorskega razvoja. Pomanjkljivosti instrumentarija se kažejo predvsem v šibkosti ostalih ukrepov zagotavljanja zemljišč. Niti dvigovanje stroškov opremljanja, niti zviševanje davčne stopnje ne dajeta želenih učinkov. Dodatna možnost se kaže v komasaciji nepozidanih zazidljivih površin, ki pa zakonsko še ni možna. Zakonsko je možna tudi razlastitev, čeprav slednja zaradi pravnih in političnih razlogov ni aktualna. Dodatne možnosti so še oblikovanja nekakšnega sklada zemljišč, s komisijsko opredeljenimi okvirnimi cenami ter možnosti stimulacijskih ukrepov.

### *Tirolska*

- pogodbe za uporabo zemljišč
- nakup in prodaja zemljišč s strani občine
- sklad zemljišč

Pravno podlago za določanje namenske rabe površin in smernice za izdelavo izvedbenih aktov, daje občinam strateški dokument (*Örtliche Raumordnungskonzept*) za obdobje 10 let. Izvajanje plana v praksi se odvija na različne načine. V nekaterih občinah se bodoče širitve poselitvenih območij označujejo v izvedbenih aktih (BBPL) kot proste, odprte površine, medtem ko se v drugih kontrolira rast teh površin že v strateških dokumentih (FWPL). Praksa kaže, da se ponovno dimenzioniranje (zmanjševanje) zazidljivih površin zaradi zmanjšanih potreb izvede le poredko.

V okviru BBPL so lahko določeni rezervati površin za posamezne namenske rabe. Takšni rezervati ščitijo predvideno zemljišče pred neustrezno rabo in predvideva tudi obveznost uporabe. Ne glede na to se predmetni ukrep izvaja le redko.

Kupec nezazidanega zemljišča je glede na veljavno zakonodajo obvezan na dejansko izvedbo gradnje v roku 5-ih let. Uspešnost takšnih ukrepov je odvisna zgolj od tega, če njihovo nespoštovanje vodi do sistematičnega sankcioniranja kršiteljev.

Najbolj učinkoviti ukrepi so zasebni (individualni) sporazumi med občino in lastnikom, glede na sporazumno določeno rabo ali ob sprejetju plana.

Fond za nakup zemljišč (zemljiški sklad) na regionalni ravni daje možnost občinam za aktivno udeležbo v zemljiški politiki. Občine lahko kupujejo ali prodajajo zemljišča, planirajo zazidljive površine in finančne vzpodbude. Vse to omogoča tudi šibkejšim občinam, da izvajajo aktivno zemljiško politiko. Z nakupom zemljišč v višini 2/3 njihove tržne vrednosti, vzdržuje sklad cene na lokalnem nepremičninskem trgu. Občine imajo tudi možnost nakupa kmetijskih zemljišč. Tako imajo večji manevrski prostor, v primerih zamenjave zemljišč ali drugih ukrepov.

Občine imajo tako različne možnosti glede izvajanja zemljiške politike oz. pridobivanja zemljišč za gradnjo. Najbolj učinkovit instrument je možnost nakupa in prodaje s strani občin in možnost sklepanja pogodb glede sprememb namembnosti ali izvajanja plana. Priljubljenost sklepanja pogodb je poskočila šele v zadnjih letih, zato je o njihovi učinkovitosti prerano govoriti. Določena podpora izhaja tudi iz fonda zemljišč, preko katerega se izvaja aktivna zemljiška politika. Tradicionalni regulacijski planski instrumenti imajo nične učinke pri pridobivanju zemljišč za gradnjo.

*Vorarlberg:*

- občinski ukrepi (nakup, prodaja, zamenjava zemljišč)

FWPL določa območja namenske rabe in njihovo velikost na osnovi 15-letnih prognoz. Planski postopek eksplicitno ne predvideva zmanjševanje ali drugačno rabo površin, če le-te ostajajo neizkoriščene. Občine lahko v izvedbenih aktih določajo minimalno izrabo.

Dežele, v okviru pristojnosti zemljiške politike, pomagajo občinam s finančnimi sredstvi, tako da slednje lahko najemajo kredite za nakup zemljišč. Ta instrument nima velika učinka pri aktivnostih pridobivanja zemljišč za gradnjo in praktično ničen učinek takrat, ko so obrestne mere nizke. Večkrat uporabljena je pot nakupa, prodaje ali izmenjave zemljišč.

Občine imajo določene možnosti za izvajanje aktivne zemljiške politike, vendar je to v celoti odvisno od njihove angažiranosti. Zakonski ali podzakonski akti ne predvidevajo pravih instrumentov ali ukrepov za izvajanje aktivne zemljiške politike. Možnost izvajanja aktivne zemljiške politike je tako odvisna predvsem od finančnih (ekonomskih) sposobnosti občine oz. premoženjskega stanja.

*St. Gallen:*

- komasacija zazidljivih zemljišč s komunalnim opremljanjem
- program opremljanja
- občinski ukrepi za nakup, prodajo ali zamenjavo zemljišč
- pogodbe o uporabi zemljišč

Dimenzioniranje zazidljivih površin se vrši na osnovi potreb in prognoz za nadaljnjih 15 let. Pri tem so upoštevane tudi notranje rezerve naselij. Kjer je želeno doseči višje izrabe, lahko občine določajo minimalne vrednosti izrabe zemljišč. Občine lahko sklepajo pogodbe z lastniki zemljišč, vendar je ta uzanca v predmetnem kantonu izjemno redka.

Aktivna zemljiška politika se odvija izključno na občinski ravni, kjer je vse bolj ali manj odvisno od premoženjskega stanja občin samih. Najbolj uporabljeni instrument je prodaja, nakup ali menjava zemljišč. V tem smislu kantonska regulacija ne daje dodatnih, specifičnih ukrepov ali smernic, na kakšen način bi lahko občine še izvajale postopke za pridobivanje zemljišč. Leta 1995/96 je bila zavrnjena pobuda za spremembo zakonodaje, s katero bi lahko občine razglasile površine, ki so ostale nepozidane že več kot 8 let, kot nezazidljive. Davčni in drugi instrumenti so le delno ali celo niso učinkoviti.

Občine sicer imajo na voljo instrumentarij, s katerim bi lahko uspešno pridobivale zemljišča, vendar ostaja bolj ali manj neizkoriščen. Še posebej pogodba o uporabi (*Nutzungsvertrag*), ki se drugje izkazuje kot zelo učinkovit način, je le redko uporabljena. Tradicionalni planerski instrumenti ne dajejo zadovoljivih rezultatov, med katerimi je še najbolj uspešna pogodba komunalnega opremljanja zemljišč.

Na ravni kantona se pridobivanje zemljišč praktično ne promovira, ostaja pa v okviru pristojnosti občin. Kanton je orientiran na politiko zgoščevanja in iskanja notranjih rezerv predvsem tam, kjer že obstaja dobra komunalna infrastruktura.

*Graubünden:*

- splošen program opremljanja (*Genereller Erschliessungsplan*)
- program opremljanja
- pogodbe o uporabi
- občinski ukrepi glede nakupa, prodaje ali oddaje zemljišč

Načrtovanje poselitvenih površin se vrši na osnovi prognoz za obdobje 15 let. Pri tem se upoštevajo tudi notranje rezerve naselij (manj izkoriščene ali še ne zazidane zazidljive površine).

Razpoložljivost zazidljivih površin je regulirana s sklepanjem pogodb o uporabi zemljišč med privatnimi lastniki in občino. Slednje se sklepajo z namenom doseganja ustrezne namenske

rabe in dajejo nadaljnje pogoje glede uporabe in izrabe zemljišč ter tudi določila uporabe v primeru nespoštovanja pogodbenih obveznosti.

Aktivna zemljiška politika se izvaja izključno na občinski ravni, pa še to izvajajo redke. Najpogostejši ukrepi zadevajo nakup, prodajo, menjavo ali oddajanje občinskih zemljišč. Podporni davčni instrumenti niso usmerjeni v pridobivanje zemljišč, ravno tako pa so tudi neuspešni ukrepi s področja komunalnega opremljanja.

Občine imajo na razpolago obširen spekter možnih ukrepov pridobivanja zemljišč za gradnjo. Najbolj uspešen instrument se izkazuje pogodba o uporabi zemljišč med občino in lastnikom, ter občinski ukrepi zemljiške politike. Od običajnih, tradicionalnih planskih instrumentov, se pogostokrat uporablja pogodba komunalnega opremljanja, vendar so razlike med posameznimi občinami zelo velike. Instrument pogodbe komunalnega opremljanja namreč ni primarno namenjena postopkom pridobivanja zemljišč, čeprav imajo kantoni pravno možnost to zahtevati.

Na drugi strani pa primanjkuje instrumentov za mobilizacijo že zazidljivih, vendar nepozidanih zemljišč.

*Ticino:*

- načrt coniranja (*Zonenplan*)
- splošni projekti opremljanja (*Generelle Projekte der Erschliessung*) – samo v posameznih občinah

Definiranje poselitvenih površin se vrši glede na določene potrebe in prognoze za obdobje 15 let. Upošteva se tudi notranje rezerve naselij. Če obstaja javni interes, lahko občine na teh površinah določijo minimalne izrabe. V predmetnem kantonu ne prihaja do sklepanja pogodb o uporabi med občino in lastniki predvsem zaradi pomanjkanja pravnih osnov.

T.i. splošni programi opremljanja zagotavljajo koordinirano in urejeno poselitev. Slednji imajo izrazite učinke mobilizacije zemljišč, saj ima občina pravne možnosti, da na komunalno opremljenih zemljiščih - 1 leto po izvršeni opremljenosti – obdavčijo lastnike zemljišč zaradi stroškov opremljanja. Zaradi zapletenosti in dolžine postopka, se občine ne odločajo za izvajanje komasacije.

Le redke občine izvajajo aktivno zemljiško politiko, čeprav imajo širok nabor možnih ukrepov. Splošni programi opremljanja dajejo ustrezen okvir za postopke pridobivanja zemljišč, čeprav njihova dejanska uporaba ne vodi vedno do zelenih učinkov.

*Bolzano – Alto Adige:*

- strateški prostorski akti province in izvedbeni prostorski akti občin (*Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan, Bauleitplan*)
- območja širitev
- minimalna dovoljena izraba
- izvedbeni prostorski akt (podrobni prostorski načrt) s parcelacijo (komasacijo) zazidljivih zemljišč
- obdavčitev nezazidanih zazidljivih zemljišč



- komunalni prispevek
- občinski sklad zemljišč

Določitev zazidljivih površin je predmet prostorskih aktov občin, ki jo definirajo glede na 10 letne razvojne prognoze. Po načelih zgoščevanja naselij in vzdržne rabe površin se v prognoze vključujejo tudi slabo ali neizkoriščene obstoječe zazidljive površine. V prostorskih aktih so definirana pravila glede dimenzioniranja zazidljivih površin (*Raumordnungsplan der Provinz*). Poleg prognoz določenih na planski horizont so upoštevane tudi potrebe na prebivalca. Na novih površinah se kot običajni urbanistični parametri uporabljajo minimalne vrednosti dovoljenih izrab, ki običajno dovoljujejo 80% pozidanosti. Na takšno stopnjo izrabe je dimenzionirana tudi komunalna infrastruktura.

Program izvajanja plan, kot del izvedbenih prostorskih aktov je časovno opredeljen in odvisen od velikosti novih zazidljivih površin. Načeloma mora biti komunalna infrastruktura izvedena v roku od 3 do 9 let. Izdelan načrt programa opremljanja je pogoj za izvajanje gradnje in je naloga lastnika zemljišč. V kolikor zemljišče namenjeno za stanovanjsko gradnjo, komunalno opremlja lastnik, mora 55% delež zemljišč nameniti za neprofitno stanovanjsko gradnjo. V kolikor pa opremljanje izvaja občina, je dolžna za neprofitno stanovanjsko gradnjo nameniti 60% zemljišč. V kolikor se lastnik ne odloči za postopek pridobitve gradbenega dovoljenja (ne predloži projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja), ima občina možnost sprožitve postopka razlastitve. Če je predmet postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja enostanovanjski objekt, se s pogodbo določi, da mora 60% delež objekta za obdobje 20 let služiti kot stalno prebivališče (prva hiša).

Občine avtonomne province Bozen-Sudtirol imajo širok spekter ukrepov za pridobivanje zemljišč za gradnjo. To velja tako za nove zazidljive površine kot tudi za še nezazidane zazidljive površine. Ukrepi so na ravni občin podkreppljeni s prostorskimi akti, ki natančno opredeljujejo možnosti pri določevanju velikosti novih zazidljivih površin (določene so dopustne gostote pozidave glede na prebivalca).

Istočasno so definirani tudi pogoji za komunalno opremljanje. Komunalno opremljeno zemljišče je predpogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ukrepi in določila tako bistveno prispevajo k izgradnji vseh vrst komunalne infrastrukture. Zelo močan instrument, ki lastnike zemljišč sili v spoštovanje pravil, je možnost razlastitve s strani občine. Dodatno so ukrepi zemljiške politike podkreppljeni še s fiskalnimi normami, ki so postavljene glede na tržne vrednosti zemljišč dovolj visoko, da preprečujejo ustvarjanje nepremičninskih bank.

Regulacijski instrumenti izvedbenih prostorskih aktov, program opremljanja in komasacija, so največkrat uporabljeni tradicionalni ukrepi. Sklepanje pogodb glede uporabe zemljišč je v predmetni provinci sekundarnega pomena.

*Trento:*

- davek na nezazidano zazidljivo zemljišče
- državni zavod za stanovanjsko gradnjo (ITEA)
- program opremljanja

Opredelevanje novih zazidljivih površin še vrši na osnovi demografskega in socio-ekonomskega razvoja ter obsega gradenj izvedenih v zadnjih letih. V turističnih območjih se upošteva tudi turistični razvoj naselja. Prostorski akti se orientirajo na potrebe za nadaljnjih 10 let. Namembnost površin, objektov in tipologija so definirani v izvedbenih prostorskih aktih občine. V primerih spremembe namembnosti ali zamenjave z objekti v starih mestnih jedrih, dajejo občine relativno ugodne subvencije. Takšni prijemi zmanjšujejo pritiske na nezazidljive površine na obrobjih naselij.

Javni državni zavod ITEA je ustanova za organizirano stanovanjsko gradnjo. Zavod pridobiva zemljišča za gradnjo in izvaja projekte. V glavnem pridobiva tista zemljišča, ki so namenjena pozidavi. V kolikor je potrebno, ima zavod možnost razlaščenja. Občine se obračajo na zavod, da lahko ponujajo prebivalcem stanovanjske objekte (stanovanja) ali gradbenim podjetjem ustrezne površine za gradnjo. Občine imajo tudi možnost razlaščenja v primeru potreb po površinah za obrtne cone ali industrijske površine.

Zemljišča znotraj zazidljivih površin so obdavčena. Takšen davek, v kolikor lastniki niso zainteresirani za gradnjo ali prodajo zemljišča, sili lastnike za spremembo namembnosti površin. Občine v provinci imajo tako relativno majhno število ustreznih instrumentov za pridobivanje zemljišč za gradnjo. Vseeno pa se obstoječi instrumentarij izkazuje kot dovolj učinkovit za mobilizacijo zemljišč in izvajanje aktivne zemljiške politike, še posebej pri preprečevanju nastajanja nepremičninskih bank.

Izmed tradicionalnih regulacijskih instrumentov je pogojno učinkovito dimenzioniranje velikosti zemljišč. Delno so uspešni tudi ukrepi s področja komunalnega opremljanja in instrument komasacije zemljišč.

Največjo uporabno vrednost ima fiskalna politika, ki predpisuje dokaj visoke obdavčitve nepremičnin. S tem se na dolgi rok zmanjšuje možnost skladiščenja zemljišč. Z omenjenim državnim zavodom postanejo občine aktivni udeleženci nepremičninskega trga, kar jim omogoča ponujati ustrezna zemljišča za stanovanjsko gradnjo.

**Bengston, Fletcher** in **Nelson** (2004) obravnavajo politike in instrumente upravljanja rasti mest ter varovanja odprtega prostora, ki so se oblikovale v Združenih državah Amerike, kot poizkus omejevanja negativnih posledic razraščanja mest.

Analitiki prostorskih politik si niso enotni glede klasifikacije instrumentov javnih politik, zato članek gradi na treh kategorijah:

- instrumenti javnega lastništva in upravljanja
- regulacijski instrumenti
- spodbude

Prva kategorija se pogosto utemeljuje na podlagi dejstva, da so določene dobrine po svojih značilnostih javne dobrine (*public goods*). Primer je npr. odprti prostor. Takšne dobrine morajo biti upravljane v dobro celotne skupnosti.

Javni nakup zemljišč se najbolj pogosto izvajajo za potrebe varovanja odprtega prostora. Priljubljenost tega pristopa v Združenih državah je razvidna iz dejstva, da 30 od 50 največjih metropolitanskih regij ter na stotine manjših regionalnih skupnosti, že imajo ali pa izdelujejo

regionalne načrte sistemov zelenih površin. Določitev (nakup) javnih površin pomaga pri oblikovanju okvira mestnega obsega oz. lahko definira v katere smeri naj se mesto ne širi.

Druga kategorija so regulacijski instrumenti. Slednji so obligacijske narave in temeljijo na avtoritativnem odnosu med posameznikom ali skupnostjo in državo/oblastjo v splošnem. Takšni regulacijski elementi so podprti s sankcijami ali vsaj grožnjo po njihovi uporabi.

»Razvojni moratorij«, oz. moratorij na razvoj, pomeni prepoved izdajanja gradbenih dovoljenj in se ga uporablja v hitro rastočih skupnosti za »kupovanje« časa, potrebnega za dolgoročne načrtovalske rešitve. (Owens, 1990). Kratkoročni moratorij je druga začasna rešitev za območja, ki imajo hude težave povezane s hitro urbano rastjo. Slednji še vedno dovoljuje določeno stopnjo razvoja, vendar prepoveduje tisti tip prostorskega razvoja, ki povzroča težave, dokler se ne raziščejo rešitve, dolgoročni predpisi sprejeti (Zovanyi, 1998).

Drugi regulativni pristop so t.i. nadzorovane stopnje rasti oz. *rate of growth controls* (Kelly, 1993; Nelson in Duncan, 1995). Gre za odločbe, ki postavljajo zgornjo mejo dovoljenega števila izdanih gradbenih dovoljenj na leto. Fazno nadzorovana rast je povezana z istočasnimi izboljšavami gospodarske javne ali družbene infrastrukture ter drugimi izboljšavami bivanjskega prostora. Takšna rast dobesedno prevaja razpoložljivost/kakovost javnih dobrin v maksimalno dopustno število izdanih gradbenih dovoljenj.

Predpisi o potrebni javni infrastrukturi (*adequate public facility ordinances* - APFO) prav tako zahtevajo razpoložljivost mestnih storitev ključnih za razvoj, vendar ne nalagajo razvojnih stopenj. Namesto tega se zahteva, da se razvoj ne more nadaljevati oz. zgoditi, dokler se ne dokaže, da je zagotovljena potrebna infrastruktura, oz. bo zagotovljena ob pojavu vplivov novogradenj (Weitz, 1997).

Zeleni pasovi (*greenbelts*) kot eden izmed regulacijskih instrumentov predstavljajo naravno cezuro med urbanim in odprtim prostorom. Bodisi so to kmetijska zemljišča ali pa druge zelene površine, ki obdajajo mesto ali metropolitansko območje in služijo kot ovira za prekomerno širitev mest. Po navadi so materializacija uspešnega pristopa nakupa zemljišč s strani javnih institucij, ki nato »javnost« kot temeljno karakteristiko teh območij tudi ščitijo, čeprav jih je možno zagotavljati tudi preko strogih omejitev privatne lastnine.

Omejitev rasti mesta je odločitev na planerski ravni, ki z imaginarno ločnico, začrta »linijo« okrog mesta, ter se kaže v predvideni namenski rabi prostora. Območje »znotraj« je namenjeno razvoju urbanih dejavnosti, medtem ko se površine »izven« namenjajo za pospeševanje podeželskega razvoja. Določitev obsega mesta se presoja glede na potrebe in je po navadi zamejeno tako, da nudi prostorski razvoj za določeno časovno obdobje. Obseg in potrebe po širitvi ali krčitvi se periodično preverja revidira.

Meja urbane infrastrukture predstavlja podoben instrument kot meja urbane rasti, vendar je od slednjega bolj fleksibilen. Instrument določa mejo, preko katere mestna infrastruktura (kanalizacija, vodovod) ni zagotovljena. Uporabno za usmerjanje razvoja v zelena območja z upoštevanjem faznosti.

Tretja kategorija instrumentov so spodbude, pobude. Te so lahko spodbujevalne (*incentives*) ali zaviralne (*disincentives*). Razpoznavna lastnost spodbujevalnega pristopa je v tem, da nihče ni zavezan k izpolnitvi predlogov, upoštevanje spodbud zgolj nudi določene bonitete.

Davek na vpliv razvoja je eden izmed številnih vrst izmed pristopov upravljanja rasti mest. Od razvojniki zemljišč se zahteva da prispevajo zemljišča, objekte oz. infrastrukturo ali finančna sredstva, kot davek zaradi dobička, ustvarjenega zaradi planskih odločitev (*off-site benefit*).

Glavni namen je pomoč pri financiranju infrastrukturnih stroškov razvoja, vendar pa je mogoče pristojbine mogoče uporabiti za spodbujanje bolj učinkovitih razvojnih vzorcev. S pomočjo višjih provizij se lahko vpliva na omejevanje razvoja predvsem v tistih območjih, v katerih prostorski razvoj ni primeren (npr. na območjih brez infrastrukture) in obratno. Davčna politika ima močan vpliv na določanje namenske rabe zemljišč in je zato lahko pomembno orodje za upravljanje rasti mest.

Davki na vpliv razvoja (*development impact taxes*), uporabljajo v nekaterih pravnih sistemih kot instrument, ki narekuje, da se razvoj takorekoč financira sam. Namenjene so za financiranje javne infrastrukture in storitev, ki so potrebni za nov razvoj. (Nelson in Duncan, 1995).

Split-rate oz. dvostopenjski davek na nepremičnine je tudi eden izmed predlaganih instrumentov za spodbujanje mestnih prenov in zgoščevanja. (Gihring, 1999). Tak sistem temelji na višji obdavčitvi prostih zazidljivih površin in nižjih davkih na infrastrukturo oz. objekte, ki izboljšujejo vrednost zemljišča samega (npr. zgradbe). Prednost tako dobijo prostorsko intenzivne rabe, bolj obdavčene pa so tiste, ki so prostorsko ekstenzivne. Učinek je dvojen, po eni strani se zagotavlja stimulacija za kapitalske naložbe, hkrati pa se zmanjša možnost špekulativnih naložb v zazidljive površine, ki se jih drži nepozidane, dokler njihova vrednost narašča.

Za uspešno izvajanje politik je važna uporaba kombinacije instrumentov in ne zanašanje na zgolj enega. Pomembno je, da so posamezne tehnike in instrumenti med seboj povezani in koordinirani tako, da dajejo sinergijske učinke in niso uvedeni inkrementalno. Porter (1997: 13). Takšen primer je razvoj strategij »pametne« rasti mest v zadnjih letih, ki temeljijo na vrsti različnih instrumentov. Slednje običajno vključujejo prizadevanja za načrtovanje, spodbude, predpise, javne nakupe odprtih prostorov, in izobraževalne programe (Ducker in Owens, 2000).

**Gerber** (et al., 2003) opisujejo različne pomene trajnosti, vendar je njen bistven doprinos k reševanju problematike oris konkretnih primerov – mestnih območij oz. podeželja. V središču projekta je vprašanje: »Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da bodo doseženi cilji vzdržnega razvoja naselja, predvsem kar se tiče zmanjšanja visoke porabe zemljišč?«

Švica regulira prostorski razvoj občin preko Regionalnih planov (*kantonale Richtplan*), ki določajo smernice razvoja območij, oziroma dajejo usmeritve, katera območja so primerna za nadaljnji prostorski razvoj. V tem smislu imajo regionalni plani funkcijo strateškega nivoja načrtovanja, saj določajo možnosti prihodnjega prostorskega razvoja. Podajajo pa tudi konkretne omejitve glede možnosti širitve poselitvenih območij. Slednja je možna v kolikor

dokazane potrebe presegajo notranji potencial območja in zanje obstaja možnost ekonomsko upravičenega komunalnega opremljanja.

V kolikor zgornje smernice niso izpolnjene, ima Kanton v planu močan instrument, da predlagano širitev zavrne. V kolikor ima večina občin znotraj določene regije na obrobjih poselitvenih območij prostorske rezerve, potem je tudi omogočen nadaljnji prostorski razvoj. Tako lahko traja kar nekaj časa, preden začnejo veljati striktni regulacijski pogoji regionalnega plana.

Problem se pokaže v usklajevanju strateških vidikov na nivoju regije in percepcije potrebnega razvoja na lokalnem nivoju<sup>19</sup>. Poleg tega se Švica srečuje s problemom izpolnjevanja usmeritev glede uresničevanja zahtev po notranjem razvoju, saj imajo občine znotraj že obstoječih zazidljivih površin velike planske rezerve. Kjer so razvojne možnosti znotraj občine izkoriščene, bi bilo potrebno reševanje prostorskih problemov prenesti na regijsko ali vsaj medobčinsko raven. Vendar se v praksi občine z regionalnim razvojem strinjajo samo takrat, ko imajo vse od tega določene koristi. Gre za vprašanje pomanjkanja instrumentov kompenzacije stroškov in koristi na medobčinskem nivoju.

Neusklajenost in neuravnoteženost razvojnih politik na lokalni ravni lahko privede do kontradiktornih rezultatov. Mesta, ki kljub svojim ugodnim razvojnim potencialom izrecno izpolnjujejo načela trajnosti na regionalnem nivoju, »silijo« prostorski razvoj v cenejša, periferna območja, čeprav so slednja z vidika trajnostnega razvoja neprimerna.

Omejevanje rasti mest, predvsem na samem mestnem robu, je znotraj občinskih meja izredno težko, zato potrebuje regulacija mestne rasti instrumente kontrole že na nadmestni ravni. Občine imajo možnost sodelovanja na strateških ravneh, s tem da določijo smernice razvoja. Slednje se vgradijo v regionalni plan in nato služijo kot obvezujoča usmeritev pri oblikovanju planskih izhodišč izvedbenih prostorskih aktov.

Regionalni plan tako določa dolgoročne meje dopustne širitve mest (zazidljivih površin). Nove cone se nato oblikujejo na podlagi enotne »kantonalne metodologije«. Določanje potreb po zazidljivih površinah mora biti poenoteno na nivoju države. Zemljišče za posamezni projekt ne samo da mora biti primerno, temveč tudi razpoložljivo. Takšna varovalka ima dvojno vlogo: prvič poenoti razumevanje koncepta vzdržnosti, drugič pa omeji občine v določanju novih con. Pod nobenim pogojem ne more biti pomanjkanje zazidljivih površin razlog za določanje novih območij.

Določanje novih površin se mora orientirati na naslednje cilje:

V oceno potrebnih razvojnih površin morajo biti vključene predhodno izdelane regionalne strategije oziroma presoje na medobčinskem nivoju. V tem kontekstu so potrebne jasne usmeritve, v katera območja (mesta, občine) se koncentriira razvoj in v katerih se ga omejuje.

---

<sup>19</sup> Občine se po navadi ne identificirajo z razvojnimi strateškimi izhodišči in skušajo uveljavljati prostorski razvoj, ki je lasten njihovi razvojni percepciji. Npr.: regionalni plan za območje Luzerna, v luči razvoja konkurenčnosti manjših naselij v zaledju, slednjim nalaga usmeritve za krepitev obrtnih in industrijskih con, medtem ko taista naselja vidijo svoj prostorski razvoj zgolj v okviru konkurence mesta Luzern v obsegu njihove ponudbe stanovanj.

Ocenjevanje potreb z ekstrapolacijo trendov je dovoljeno samo za tista mesta, ki se jih na regionalni ravni določi kot poselitvena središča.

Obstoječe zazidljive površine, ki niso primerne za predvidene rabe ali ostajajo po dolgih letih neizkoriščene, morajo biti vrnjene v prvotno rabo ali kot planska rezerva ali kot trajne kmetijske površine.

Za uresničevanje koncepta notranjega razvoja je treba upoštevati naslednje usmeritve:

- za določevanje novih zazidljivih površin bi morali biti v vseh kantonih postavljeni enaki kriteriji
- širitve so dovoljene samo v območjih, ki so določene že na regionalni ravni
- komunalno neopremljena zemljišča na območjih, ki že v regionalnih planih niso upravičena do širitve, morajo biti izločena iz zazidljivih / stavbnih zemljišč
- potrebe po novih zemljiščih bi morale biti na novo definirane in povezane na medobčinski ravni

**Borštnar** in **Foški** (2008) se ukvarjata s problematiko pogodbene komasacije za namen gradnje v praksi. Na treh konkretnih primerih prikažeta postopek in probleme na poti do realizacije. Primeri v članku kažejo, da so komasacije ustrezen način za urejanje parcelne in lastniške strukture v zazidljivih območjih. Članek želi poudariti, da problemi izhajajo bodisi iz zakonodaje bodisi so posledica kratkega obdobja izvajanja tovrstnega instrumenta in posledično pomanjkanja izkušenj vseh sodelujočih.

Članek v uvodnem delu oriše terminološke neuskkljenosti in zakonske okvire za izvajanje postopka pogodbene komasacije. V nadaljevanju avtorici preideta na postopek izvedbe in njene značilnosti, ter temeljne principe komasacije, ki je preoblikovanje parcelne in lastniške strukture v skladu s cilji in v sodelovanju z lastniki zemljišč (Needham in Hong, 2007). Bistvena je ugotovitev, da se komasacija uporablja na poselitvenih območjih, kjer razdrobljena lastninska in parcelna struktura ne omogočata s prostorskim aktom predvidene rešitve. Avtorici ugotavljata, da številni znanstveniki in strokovnjaki pripisujejo komasaciji velik pomen, predvsem zaradi možnosti sočasnega pridobivanja zemljišč za javne namene, racionalnejšo gradnjo prometne infrastrukture in lažjo in hitrejšo komunalno opremo.

*Pogodbena komasacija je namenjena ureditvi parcelne in lastninske strukture znotraj območja poselitve. Poselitvena območja oziroma stavbna zemljišča so opredeljena v prostorskih aktih občine, kjer so za ta območja tudi podrobneje določene prostorske ureditve in posegi v prostor.*

Jedro članka je prikaz treh primerov v različnih slovenskih občinah, v katerih je prišlo do izvedbe pogodbene komasacije. Avtorici ugotavljata, da so vsi trije primeri pokazali, da je večji del časa in delovne energije usmerjen k lastnikom zemljišč in usklajevanju njihovih interesov. Velik poudarek je na transparentnosti pogajanja, dogovarjanj in prepričevanj, ter korektni predstavitvi projekta. Poudarjata, da so samo na takšen način v največji možni meri varovani interesi lastnikov zemljišč.

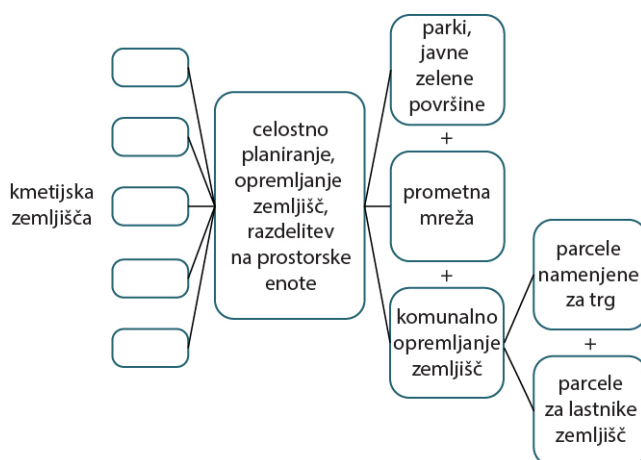
Iz članka lahko ugotovimo, da je pogodbeno komasacija iz vidika upravljanja individualnih pobud oz. mestne rasti lahko zanimiva iz različnih vidikov. Eden izmed njih je prav gotovo ta, da se zanjo sporazumno odločijo vsi komasacijski udeleženci, ki preko oblikovanega

medsebojnega pogodbenega razmerja zaščitijo svoje interese in s tem zagotavljajo izvedbo postopka. V konkretnem primeru gre lahko za posamezne pobudnike, ki med seboj mejijo in ustvarjajo na nek način manjše razvojno območje. Slabost pogodbene komasacije kot instrumenta za upravljanje individualnih pobud lahko najdemo v tem, da je namenjena za območja, ki so že opredeljena kot poselitvena oz. zazidljiva, medtem ko gre pri upravljanju pobud predvsem za kontroliranje mestne rasti izven poselitvenih rab.

Podobno tudi **Karki** (2004) opisuje postopek združevanja zemljišč (*land pooling*), ki se je uveljavil pri določanju novih območij zazidljivosti v Nepal (dolini Kathmandu). V uvodu je naprej orisana problematika, s katero se srečuje sodobno upravljanje zemljišč »*land management*«. Sledi opis koncepta združevanja zemljišč (*land pooling*) in izkušnje drugih držav s podobnimi instrumenti zemljiške politike. V nadaljevanju pa je opisana Nepalska praksa prostorskega načrtovanja, posamezni projekti, v katerih je uporabljena zgoraj omenjena metoda, ter nenazadnje primerjava pozitivnih in negativnih lastnosti takšnega pristopa pri določanju novih poselitvenih območij.

Združevanje zemljišč je kot ideja doživelo veliko pozornosti v azijskih državah, ker so bližje razvojnemu razumevanju prostorskega načrtovanja in predvsem ugodnejši za investitorje. Gre za eno izmed tehnik upravljanja in financiranja urbanega prostorskega razvoja. Pri tem se oblikujejo nekakšno partnerstvo lastnikov sosednjih zemljišč, po navadi na mestnem obrobju, z željo po zagotovitvi zazidljivega območja. Takšno partnerstvo implicira skupno prostorsko načrtovanje, komunalno opremljanje in prostorsko členitev. Projekt se financira iz deleža skupne zložbe (*reserved plots*), preostanek pa se razdeli med lastnike zemljišč na proporcionalen način, glede na njihov prispevek prvotno nezazidljivih zemljišč.

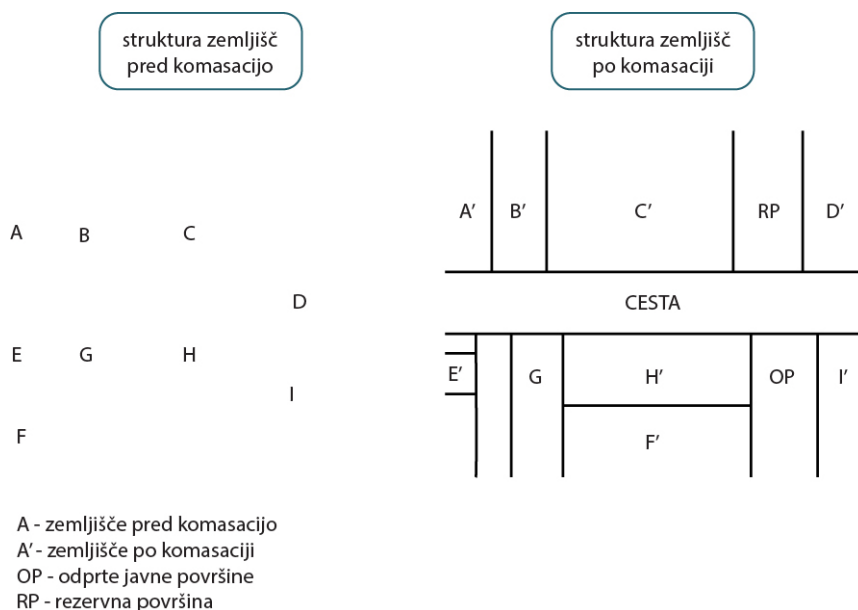
Z vidika varčevanja javnega denarja in zemljišč gre za zelo učinkovit način pridobivanja poselitvenih površin, saj se takšni projekti financirajo iz privatnega kapitala, poleg tega pa javni sektor skozi privatna zemljišča zagotovi cestno in komunalno infrastrukturo ter javne površine. Istočasno pa z zazidljivostjo pridobljena dodana vrednost zemljišč dviguje osnovo davka na nepremičnine.



Slika 14: Združevanje in urejanje zemljišč ki so predmet komasacijskega postopka (vir: Karki, 2004)

Začetki takšnega pristopa so bili postavljeni v Nemčiji, kjer je na takšen način bilo urbaniziranih že več kot 5000ha nezazidljivih površin. Po podatkih naj bi v Franciji v

podobnih projektih sodelovalo približno 12,762 lastnikov. Dejansko se v evropskem prostoru pojavljajo različni termini: *land readjustment*, *land replotting*, *land consolidation*.



Slika 15: Dejanske izboljšave po izvedeni komasaciji (vir: Karki, 2004)

Postopki se razlikujejo glede na posamezno državo. Članek se nanaša na postopke v Nepal, kjer so primerna zemljišča za komasacijski postopek določena s strani države preko predhodne preveritve ekonomske upravičenosti in posvetovanja z lokalnimi lastniki zemljišč. Po izboru območja se oblikuje »odbor lastnikov«, kjer se definira koncept prostorskega urejanja in določi ključ delitve končnih zemljišč. Takšno zasnovo potrdi (lokalna) oblast. Sprejme se moratorij oz. ukrepe glede dovoljenih posegov na območju do izvedbe projekta, ter plača posojilo ki garantira začetek projekta. Posebna komisija je zadolžena za nadzor nad projektom, odobri letni proračun projekta, ter rešuje morebitne spore med posameznimi lastniki. Najeta strokovna služba pripravi idejni načrt območja, v katerega se vključi predloge in pripombe lastnikov zemljišč, ter tako izvede dokončen predlog komasacije in ureditve območja. Pred implementacijo projekta sledi še natančen načrt komunalnega opremljanja. Delež zemljišč, ki gre v začetku postopka v »banko zemljišč« je nato odkupljenih s strani lokalnih oblasti, tako da je odplačano posojilo in s tem tudi projekt.

Prednosti takšnega pristopa se kažejo v uspešnosti zagotavljanja nadzorovanega in načrtovanega prostorskega razvoja ter skrajševanju časovnega horizonta izvedbe projektov. Komasacije obenem zagotavljajo investitorjem optimizacijo razmerja med stroški (vloženim kapitalom) in dejanskimi prihodki. Poleg tega s številom izvedenih komasacij narašča tudi kvaliteta planerske prakse ter tako zasnovan celosten pristop v urejanju določenega območja zmanjšuje negativne lastnosti posameznih lokacij.

Avtor navaja tudi nevarnosti in slabosti predstavljenih postopkov tako na ravni politike kot tudi na implementacijski ravni. Prebivalci znotraj območja komasacije morajo v celoti kriti stroške celotne infrastrukture, medtem ko prebivalcem izven takšnih območij gradnjo infrastrukture zagotovi država. Poleg tega prebivalci brez zemljiške lastnine ne morejo biti predmet postopka. Obstaja tudi visok riziko špekulacij lastnikov zemljišč. Na ravni izvedbe avtor navaja problem slabe izobrazbene struktura lastnikov v postopku, ki močno vpliva na



hitrost poteka projekta. Vplivni posamezni lastniki lahko izkoristijo svoj položaj tudi na račun javnega dobra, zato je potrebna zelo dobra in natančna baza podatkov lastnikov in zemljišč

### 2.3 Politike usmerjanja razvoja mest na mestnem robu

Države in posledično mesta so zavezana k izpolnjevanju načel vzdržnega razvoja (Keating, 1993; Jančič in Mužič, 2000; OdSPRS, 2004) Slednji posredno in neposredno nalagajo obveznost oblikovanja in implementacije takšnih politik, ki vodijo v racionalno rabo tal in s tem narekujejo postopanja pri ubiranju možnih poti prostorskega razvoja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Vendar pa imajo države pri tem proste možnosti, na kakšen način izpolnjujejo zadane cilje. V vsebinskem smislu so si politike kontrole mestne rasti na mednarodni ravni med seboj zelo podobne, medtem ko je njihovo izvajanje na državni ravni odvisno do družbenega, pravnega, ekonomskega in prostorskega konteksta. Tuje planerske prakse so zato v okviru reševanja prostorske problematike širitve mest oblikovale različne instrumentarije (Alterman, 1997; Bengston et al., 2004).

Paradigme prostorskega planiranja se na tej točki razdvojijo na "regulacijske" (pasivne) in "liberalne" (pro-aktivne). Prve sledijo dvema glavnima načeloma: nič ne more biti zgrajeno brez ustreznega dovoljenja in dovoljenje je lahko izdano zgolj za tiste posege, ki so skladni z načrti namenske rabe tal (Segeren et al, 2007). Proaktivno planiranje na drugi strani vključuje lastnike zemljišč v sam postopek planiranja in jih na različne načine stimulira k sodelovanju v postopkih določanja namenske rabe tal (Segeren et al, 2007).

Z učinkovitostjo enih in drugih se ukvarjajo različne študije (Gennaio et al, 2009; Gerber et al., 2003) ali vsaj obravnavajo možnosti alternativnega pristopa (Gant et al., 2011; Altes, 2009; Henger in Bizer, 2010; Buitelaar in Needham, 2007; Gielen in Altes, 2007), vendar so si avtorji povečini enotni, da arbitrarno ločevanje ene od druge ni možna. Še več, obstoj ene je praktično nujen za obstoje druge (Gielen in Altes, 2007; Geuting, 2007), saj bi ločevanje pomenilo pristajanje na istočasni obstoj državnega in zasebnega (nepremičninskega) trga, kar pa v praksi ni možno (Buitelaar, 2003). Torej gre v prostorskem planiranju predvsem za vprašanje načelne usmerjenosti prostorske politike določene države, katerim konceptom in s tem instrumentom kontrole prostorskega razvoja, namenja prednost.

Odnos do zasebne iniciative – individualnih pobud, je v tesni korelaciji z instrumenti kontrole mestne rasti oziroma politike usmerjanja prostorskega razvoja urbanih območij. Namreč, v kolikor so individualne pobude prepoznane kot eden izmed motorjev procesa suburbanizacije, ali vsaj fizičnega širjenja mest<sup>20</sup>, potem je upravljanje individualnih pobud dejansko dejavnost usmerjanja širitve mestnega roba. Povedano drugače, upravljanje individualnih pobud predstavlja regulacijo rasti urbanih (in tudi ruralnih) naselij na njihovem robu.

Términ mestni rob oziroma "urbano-ruralni rob" se v planerski in geografski literaturi pojavi v začetku 20. Stoletja (Audirac, 1999; Whitehand, 1988), kot posledica razmislekov o potrebah po zaščiti pridelovalnih kmetijskih površin pred nekontrolirano rastjo mest (Gant et al., 2011).

<sup>20</sup> Na to kaže izvedena analiza in rezultati scenarijev v poglavju 3.

Največkrat uporabljena (najbolj znana) instrumenta kontrole mestne rasti na območju mestnega roba sta oblikovanje zelenih pasov – "greenbelts" in določanje mej mestne rasti – "urban growth boundaries (UGB)"<sup>21</sup>. Oba principa temeljita na prepovedovanju širjenja poselitve preko določene meje oziroma črte (Wassmer, 2006). Medtem ko jim zagovorniki prištevajo velike zasluge pri preprečevanju širitve (Couch in Karecha, 2006; Cox, 2001; Gennaio et al., 2009) in zgoščevanju obstoječih urbanih središč (Brown et al., 2005; Hammer et al., 2004), jim kritiki očitajo preveliko togost in kljub njihovi rigoroznosti nezmožnost zadrževanja poselitve znotraj predvidenih območij (Henger in Bizer, 2010; Gielen in Altes, 2007). Cheshire in Sheppard (2002) trdita, da prav prestroga prostorska regulacija lahko vodi v stagnacijo gradbenega sektorja. Altes (2009) ugotavlja, da bi določena sprostitev planskih omejitev lahko v tem oziru imela pozitivne učinke, medtem ko Henger in Bizer (2010) opozarjata na pozive ekonomistov, ki zagovarjajo predvsem potrebo po izboljšavi učinkovitosti finančnih instrumentov in ne vedno strožjemu predpisovanju prostorskih in urbanističnih regulativ<sup>22</sup>.

Razmisleki glede liberalizacije ali deregulacije norm gredo v smeri iskanja alternativnih načinov upravljanja prostorskega razvoja, pri čemer gre za vprašanje umikanja javnih institucij in njihovega direktnega vpliva na prostorski razvoj ter istočasnega zagotavljanja zadanih ciljev uresničevanja konceptov vzdržnega razvoja. Tako deregulacija kot liberalizacija po navadi pomenita zgolj nadomestitev obstoječih pravil z novimi (Buitelaar in Needham, 2007). Razlog gre iskati v tem:

*"... da ko država (institut oblasti) privatizira ali liberalizira določeno tržišče, še vedno želi ohraniti določeno stopnjo nadzora nad njim, zato uvede nova pravila, ki niso bila potrebna, dokler je sama oblikovala pogoje in ukrepe zanje." (Wouden et al., 2006: 26; v Segeren et al., 2007)*

V kontekstu uvajanja novih pravil se v strokovni literaturi (in praksi) največkrat omenja predvsem uvajanje novih dajatev (davkov), ali "radikalnejša" razmišljanja v smeri ločevanja lastništva zemljišč od pravic njihovega razvoja (*separation of development rights an land ownership*) z uvedbo t.i. "prenosljivih pravic graditi" oziroma "*transferable development rights (TDR)*" (Mills, 1980; Johnston and Madison, 1997; Pruetz, 1997, 2003)<sup>23</sup>, ki pa se zaradi pravnih omejitev v evropskem planerskem miljeju udejanjajo na drugačen način kot v ZDA. Henger in Bizer (2010) govorita o "prenosljivih gradbenih dovoljenjih" ali "*tradable planning permits*", medtem ko Gielen in Altes (2007) opisujeta uveljavljen sistem planiranja v Španiji -

<sup>21</sup> Poznamo tudi druge planske instrumente kontrole mestne rasti v okviru t.i. "push-pull" politike. Glej Pendall et al., 2002 in Bengstone et al., 2004. Instrumenti usmerjanja prostorskega razvoja so natančneje navedeni v poglavju 3.6 *Instrumenti usmerjanja prostorskega razvoja*.

<sup>22</sup> Avtorja se sklicujeta na izdan normativ Nemške Zvezne Vlade, ki določa, da se mora poraba nezazidljivih zemljišč za urbane namene v Nemčiji do leta 2020 zmanjšati iz sedanjih 113ha na dan na 30ha na dan. Reguliranje dovoljene porabe nezazidljivih zemljišč za urbane rabe se tako lahko šteje kot dodaten instrument prostorskih politik.

<sup>23</sup> Programi TDR so bili zasnovani za zaščito naravnih območij in območij kmetijskih površin pred pritiski finančno donosnejših namenskih rab v ZDA. Z njimi se kompenzira lastnike zemljišč, ki zaradi takšne zaščite, izgubijo možnost razvoja lastne posesti (Henger in Bizer, 2010). TDR deluje kot finančni instrumenti kontrole razvoja urbanih območij in so uspešni (možni) v tistih pravnih kontekstih, kjer se dopušča možnost ločevanja lastništva zemljišča od njegovih razvojnih možnosti. Anglo-saksonski pravni sistem pojmuje lastništvo kot sveženj pravic, ki so ločljive od zemljišča v fizičnem smislu (Renard, 2007).

regija Valencia, kjer se razvoj zemljišč dogaja preko t.i. "urbanističnih agentov"<sup>24</sup>, ki niso nujno lastniki zemljišč.

Pomembnejše od same uporabe in števila instrumentov je konceptualna naravnost sistema in s tem v zvezi oblikovanje politik, ki vodijo v njihovo izbiro. Slednji so namreč neposredno povezani z razmerjem med vlogo zasebne lastnine in uporabo oblastvenih sredstev za doseg določenih ciljev (Šubic-Kovač, 2001).

Prostorsko planiranje namreč vedno nosi določeno politično komponento, zato je uvajanje novih dajatev (pristojbin, taks) v praksi nepopularno. Poleg tega, reduciranje prostorske regulacije zgolj na finančne instrumente ne vodi v izpolnjevanje načel vzdržnega prostorskega razvoja. Slednji namreč ne morejo ukiniti pozidave odprtih (nezazidljivih) zemljišč, saj niso sposobni razlikovati med "leap-frog" razvojem in principi zgoščevanja ter zaokroževanja naselij (Altes, 2009).

Za odpravljanje eksternalizacijskih učinkov<sup>25</sup> prostorskega razvoja na mestnem robu, se v zadnjem času na evropski in svetovni ravni začele oblikovati različne smeri. Nekatere evropske prakse (Nizozemska) vidijo rešitev predvsem v povečevanju predvidenih širitvenih območij na princip oblikovanja t.i. "*comprehensive development areas*" (Altes, 2009; glej tudi Tse, 2001) tako, da so vanje zajeta tudi območja ohranjanja naravnih virov, rekreacijske površine in gospodarska javna infrastruktura. Z določanjem razvojnih območij na takšen način pride do internalizacije funkcij odprtega prostora, kar briše mejo med obdavčitvijo prirasta k vrednosti zemljišča zaradi spremembe namembnosti, ter zahtevo po samofinanciranju infrastrukturnega dela projekta, ki je predmet načrta (Altes, 2009). Takšni plani so lahko zelo kompleksni in zahtevajo dobro in močno koordinacijo na regionalni ravni (Altes, 2006), kar je lahko bistvena ovira pri vpeljevanju takšnih planerskih konceptov v slovenskem prostoru, saj je slednja pri nas neobstoječa. Drugi pristopi se nagibajo ravno v nasprotno smer (Velika Britanija), in sicer k redukciji razvojnih obveznosti na nek minimalen standard, ob hkratnem doslednem izvajanju davkov (npr. prirastkarnine) za pokrivanje drugih razvojnih potreb in projektov (Altes, 2009; Barker 2006).

V večini držav (vsaj t.i. razvitih držav) imajo občine pravico in dolžnost določati lasten prostorski razvoj in s tem možnost definiranja novih poselitvenih območij. Aktivnost določanja lastnega razvoja obenem ustvarja ponudbo razpoložljivih zazidljivih površin, ki pa se povečini dogaja brez zadostnih informacij glede dejanskega povpraševanja novih razvojnih (stanovanjskih in drugih) potreb in predvidenih investicij (Henger in Bizer, 2010) ali brez predhodne celovite analize stroškov (tudi dolgoročnih), ki jih takšen razvoj implicira (Suter et al., 2000; Carruthers in Ulfarsson, 2003). Z določanjem novih zazidljivih površin želijo lokalne oblasti bodisi pritegniti nove občane, bodisi zaščititi prilive v občinsko blagajno (Henger in Bizer, 2010). Avtorja takšen način planiranja definirata kot "planiranje na zalogo", pri čemer se, tako Henger in Bizer (2010), povečuje eksternalizacija dolgoročnih stroškov. Nova zazidljiva območja prenašajo na širšo družbo stroške izgube odprtih (potencialno tudi pridelovalnih) površin, iz česar sledi, da ne upoštevajo vseh lokalnih preferenc prostorskega

<sup>24</sup> Sistem planiranja preko "urbanističnih agentov" ali "agente urbanizador", je bil uveden s strani Zemljiškega zakona (Ley del Suelo 1975-76). Novost je temeljila na vpeljavi "tretje osebe" v postopek planiranja, ki se postavi med/nad lastnike zemljišč ali razvojnike in občino. Urbanistični agent je direktno poklican s strani občine ali izbran preko javnega razpisa in ni nujno, da je tudi lastnik zemljišč ali dela zemljišč znotraj obravnavanega območja. Postane koncesionar in odgovoren za izvedbo urbanističnega projekta. Vzrok vpeljave takšnega pristopa je bila predvsem stagnacija razvojnih površin zaradi špekulativne države lastnikov zemljišč. Glej Gielen in Altes, 2007.

<sup>25</sup> Izgube funkcij odprtega naravnega prostora na račun urbanizacije.

razvoja (Kline in Wichelns, 1996; Burchell et al., 2002; Hellerstein et al., 2002). Poleg tega se v konstantni tekmi z ostalimi občinami potegujejo za potencialne kupce (Henger in Bizer, 2010; Löhr, 2010a), kar je lahko ob pomanjkanju regionalnega nivoja planiranja in veliki administrativni razdrobljenosti kot jo pozna Slovenija, usodnega pomena v okviru uresničevanja ciljev vzdržnega razvoja.

Pomenu regionalnega nivoja planiranja, kot pogoja za učinkovito izvajanje politik omejevanja rasti mest, dajejo veliko težo različni avtorji (Einig, 2003; Müller in Siedentop, 2004; Pichler-Milovanović, 2007), ter študije na temo suburbanizacije in nekontrolirane mestne rasti (Pichler-Milanović, 2005; EEA, 2006), saj trdijo, da so občine same po sebi nezmožne njihovega učinkovitega izvajanja, predvsem takrat, ko obstaja možnost eksternalizacije stroškov, ter istočasna močna razvojna konkurenca (Henger in Bizer, 2010).

Koncepti "planiranja na zalogo" sodijo v t.i. kategorijo regulacijskega planiranja, ki ima tudi v slovenski planerski stroki tako zagovornike, kot tudi kritike. Prav slednji mu pripisujejo nezmožnost prilagajanja potrebam postmoderne družbe oziroma natančneje zasebni akciji, saj ne planirajo na dejansko izraženo prostorsko zahtevo (Prelovšek et al., 1998; Zakrajšek et al., 2001). Regulacijski pristop naj bi bil, tako Prelovšek (et al., 1998) in Zakrajšek (et al., 2001), nadgrajen z aktivnim pristopom, kot ga poznajo tuje prakse (npr. Nemčija, Avstrija, Španija, idr.). Omenjeni avtorji uvajajo pojem "programskega urbanizma", za katerega je značilna razvojna drža občin, s katero določajo svoje razvojne smeri, izraženo zasebno iniciativo, pa preko javno objavljenih programov usmerjajo v predvidena območja.

Medtem ko so predmet takšnega usmerjanja večje, razvojne pobude, ostajajo individualne pobude še vedno predmet strogega in togega normativnega aparata. Slednjo namreč avtorji vidijo zgolj kot možnost za pridobivanje zagonskih sredstev za izvedbo sanacijskih programov (Prelovšek et al., 1998).

Običajno sledi, da se takšen "programski urbanizem"<sup>26</sup> ob neaktivni zemljiški politiki prelevi v pisanje programov po meri lastnikov zemljišč, ki izkazujejo razvojno pobudo. Ali drugače: v kolikor je pobuda dovolj obsežna, da se od nje lahko odvaja finančna sredstva za uresničevanje ciljev iz naslova zagotavljanja javnega interesa (gradnja javne gospodarske infrastrukture, gradnja objektov družbenih dejavnosti,...), obstaja precejšnja možnost, da bo postala del razvojnega programa lokalne skupnosti, ne glede na ustreznost njene lokacije. Ob pomanjkanju regionalne ravni prostorskega planiranja izkazuje zgolj sektorsko planiranje (na državni ravni) dovolj visoko stopnjo avtoritete, da takšno pobudo dejansko ustavi. Na drugi strani so individualne pobude iz tega vidika nezanimive in zato lažje zavrjene, čeprav lahko dejansko pomenijo realno potrebo. Prostorsko načrtovanje je tako potrebno razumeti kot intervencijo, katere namen je spremeniti obstoječ potek dogodkov v prostoru, zato je ključnega pomena preseganje logike pasivnega prostorskega načrtovanja; na eni strani "pobudbenega urbanizma" ter togih varstvenih izhodišč na drugi strani (Mlakar, 2009).

## 2.4 Instrumenti usmerjanja prostorskega razvoja

<sup>26</sup> Programski urbanizem se na nek način izvaja že na državni ravni, kjer vlada z oblikovanjem resolucije državnih projektov oblikuje listo razvojnih prioritet v obliki projektov, za katere se nato izdeluje državne prostorske načrte. Primer takšnega urbanizma je Državni prostorski načrt za gospodarsko središče Feniks v Posavju (Ur.l. RS, št.: 23/2012).

Instrumente usmerjanja prostorskega razvoja lahko razdelimo na instrumente za uresničevanje plana in instrumente za regulacijo trga (Dekleva, 2011). Glede na izbor posameznih instrumentov in prostorskih politik se paradigme prostorskega planiranja tako delijo na pretežno regulacijske in pretežno aktivne (Buitelaar in Needham, 2007, idr.). Namen poglavja ni v vrednotenju pristopov oziroma planerskih doktrin, temveč prikazati čim širši nabor instrumentov usmerjanja prostorskega razvoja ter s tem postaviti izhodišča za oblikovanje ustrezne politike upravljanja individualnih pobud.

## **2.4.1 Instrumenti za uresničevanje planov**

### **2.4.1.1 Upravni instrumenti**

#### *Coniranje*

- najpomembnejši regulacijski element prostorskih planov
- določa nabor dopustnih namenskih rab prostora in omogoča, da se zemljišča namenjajo za dejavnosti, ki so predvidene s prostorskimi načrti
- omogoča koordiniranje aktivnosti neodvisnih akterjev
- preprečuje nezaželene oblike pozidave in nekompatibilno mešanje dejavnosti

#### *Prostorski predpisi*

- prostorski predpisi so lahko različnih vrst in se razvrščajo po hierarhiji od državnih, preko regionalnih in občinskih
- najpomembnejši element prostorske regulacije so splošni prostorski predpisi na ravni države
- prostorski predpisi vsebujejo niz kvantitativnih in kvalitativnih norm (faktorji izkoriščenosti, zazidanosti, pravila delitve zemljišč, idr.) in tako omogočajo presojo glede dopustnosti posega na dani lokaciji

#### *Dovoljenje za prostorski poseg*

- omogoča določanje dopustnosti posameznega posega na osnovi prostorskih predpisov in/ali prostorskih načrtov
- je najstrožja oblika prostorske regulacije

#### *Parcelacijsko dovoljenje*

- omogoča nadzor nad parcelacijo zemljišč<sup>27</sup>

#### *Začasna prepoved gradnje in parcelacije*

- sprejema se na območjih, za katera je predvidena izdelava podrobnih izvedbenih prostorskih načrtov (državnih ali občinskih) z namenom, da si pristojni organi zagotovijo izvedljivost predvidenih posegov

#### *Prepoved izvajanja gradnje (development moratoria)*

---

<sup>27</sup> Nenadzorovana parcelacija kmetijskih zemljišč je prvi korak v procesu nelegalne gradnje, kar je še posebej značilno za območje mestnega roba (Dekleva, 2011).

- pomeni prepoved izdajanja gradbenih dovoljenj na določenem območju in se ga uporablja v hitro rastočih skupnosti za »kupovanje« časa, potrebnega za dolgoročne načrtovalske rešitve (Owens, 1990)

#### *Kratkoročni moratorij izvajanja gradnje (stop-gap ordinances)*

- začasna rešitev za območja, ki imajo hude težave povezane s hitro urbano rastjo.
- še vedno dovoljuje določeno stopnjo razvoja, vendar prepoveduje tisti tip prostorskega razvoja, ki povzroča težave, dokler se ne raziščejo in oblikujejo dolgoročne rešitve zanje (Zovanyi, 1998).

#### *Nadzorovane stopnje rasti (rate growth controls – RGC; Kelly, 1993; Nelson in Duncan, 1995)*

- gre za odločbe, ki postavljajo zgornjo mejo dovoljenega števila izdanih gradbenih dovoljenj na leto.
- omogočajo fazno nadzorovano rast, ki je povezana z istočasnimi izboljšavami npr. cestne ali komunalne infrastrukture, zagotavljanja varnosti pred naravnimi nesrečami
- takšna rast dobesedno prevaja razpoložljivost in kakovost javne infrastrukture v maksimalno dopustno število izdanih gradbenih dovoljenj

#### *Predpisi o potrebni ustrezni javni infrastrukturi (Adequate public facility ordinances – APFOs)*

- zahtevajo razpoložljivost mestnih storitev ključnih za razvoj, vendar ne nalagajo razvojnih stopenj
- predstavljajo zahteve, da se razvoj ne more nadaljevati oz. zgoditi, dokler se ne dokaže, da je predhodno zagotovljena potrebna infrastruktura, oz. bo zagotovljena ob pojavu vplivov novogradenj (Weitz, 1997)

#### *Zeleni pasovi (greenbelts)*

- predstavljajo naravno cezuro med urbanim in odprtim prostorom.
- lahko so to kmetijska zemljišča ali pa druge zelene površine, ki obdajajo mesto ali metropolitansko območje in služijo kot ovira za prekomerno širitev mest
- običajno gre za uspešen pristop pridobivanja zemljišč s strani javnih institucij, čeprav jih je možno zagotavljati tudi preko strogih omejitev privatne lastnine

#### *Meje mestne rasti (urban growth boundaries - UGB)*

- pomenijo imaginarno ločnico oziroma linijo definirano na planerski ravni, do kam se mesto lahko širi
- območje znotraj je namenjeno urbanim rabam, medtem ko se površine izven mejá namenjajo razvoju podeželja
- določitev mej je odvisna od presoj glede na potrebe in zmožnosti ter nudi prostorski razvoj za določeno časovno obdobje; obseg in potrebe po širitvi ali krčitvi se periodično preverja revidira

#### *Meje opremljanja zemljišč z gospodarsko infrastrukturo (urban service boundaries)*

- določa mejo, preko katere se gospodarska infrastruktura (kanalizacija, vodovod) ne zagotavlja več
- omogoča usmerjanje razvoja v zelena območja z upoštevanjem faznosti

#### *Normirana dovoljena širitev naselij na površine primarne rabe*

- nekatere države uvajajo kvantitativno normo obsega širitve poselitvenih površin na območja primarnih rab, ki ne sme biti presežena

### 2.4.1.2 Lastninski instrumenti

#### *Razlastitev*

- najmočnejši instrument prostorske regulacije na voljo javnim organom, preko katerega se z odvzemom lastninskih pravic dosega javna korist<sup>28</sup>
- pogoj za razlastitev je prizadevanje razlastitvenega upravičenca, da bi parcelo pridobil s prostovoljno prodajo po primerni ceni in tako, da je ponudil ustrezno nadomestno parcelo

#### *Predkupna pravica*

- omogoča javnim organom poseganje v promet z zemljišči in spremljanje gibanja njihovih cen

#### *Komasacija*

- omogoča spojitve vseh zemljišč na predhodno določenem območju v celoto oziroma komasacijsko maso in njeno razdelitev na gradbena zemljišča, ki ustrezajo gradbenim in parcelacijskim predpisom ter sprejetim prostorskim projektom
- lahko je obvezna (pobudo poda občina) ali prostovoljna (pobudo poda delež lastnikov)
- pri povpraševanju po gradbenih parcelah omogoča pokrivanje stroškov komunalnega opremljanja preko izkupička od prodaje ene tretjine parcel, ostale parcele se razdelijo med udeležence komasacijskega postopka
- omogoča pridobivanje brezplačna zemljišča za javne potrebe
- primerna za preprečevanje nelegalne gradnje na kmetijskih zemljiščih in sanacijo razpršene legalne in nelegalne gradnje

#### *Obvezna zložba*

- omogoča združitev zemljiških parcel v enotno parcelo, ki ustreza predvidenemu posegu, lastniki zemljišč pa postanejo lastniki idealnih deležev zemljišč in imajo lahko kapitalske deleže na projektu

#### *Sporazumno spreminjanje lastninskih razmerij in zamenjava zemljišč*

- ponujanje gradbenih pravic na drugih zemljiščih (*transferable development rights* (Mills, 1980; Johnston in Madison, 1997; Pruetz 1997, 2003); *tradable planning permits* (Henger in Bizer, 2010))
- omogočajo zaščito in ohranjanje naravnih območij ali območij kmetijske pridelave, s tem da se kompenzira lastnike zemljišč, na katerih je razglašena prepoved spremembe namembnosti ali izvajanja drugih (predvsem gradbenih) posegov
- zamenjava zemljišč terja ustrezno zalogo zemljišč, poleg tega sodelovanje na trgu zemljišč ni učinkovito, če občine lahko pridobivajo samo nekatera zemljišča

### 2.4.1.3 Izvedbeni akti javnega sektorja

#### *Projekti gospodarske in družbene infrastrukture*

- javni sektor je po večini držav pristojen za oskrbo z gospodarsko infrastrukturo in družbeno infrastrukturo in v tem oziru tudi pooblaščen za pridobivanje zemljišč za te potrebe

---

<sup>28</sup> Pojem javne koristi se razlikuje glede na posamezne države in se sprti tudi dopolnjuje oziroma spreminja. V vedno večji meri je lahko javna korist tudi smotrni razvoj naselij (Dekleva, 2011).



### *Neprofitna stanovanjska gradnja*

- gradnja neprofitnih stanovanj je poleg zagotavljanja gospodarske infrastrukture in družbene infrastrukture najpomembnejša dejavnost javnega sektorja iz vidika prostorske regulacije in gospodarjenja z zemljišči

### *Nova mesta in stanovanjske soseske*

- v manjšem obsegu držav je javni sektor za izgradnjo novih mest, stanovanjskih sosesk in prenovo mestnih centrov

## **2.4.2 Instrumenti za regulacijo trga**

### **2.4.2.1 Finančni instrumenti**

#### *Splošni davki*

- v večini držav so obdavčeni dohodek, dobiček od kapitala, promet in premoženje, navedeni davki pa praviloma upoštevajo tudi zemljišča; samo redke države so uvedle posebne davke, s katerimi se dosega drugačna obravnava zemljišč;
- najpogostejši je *davek na prirastek vrednosti zemljišča* ali *prirastkarnina* oziroma *davek na zazidljivost zemljišč*
- takšen davek omogoča, da se dobiček od kapitala oziroma zemljišča obdavči z drugačno stopnjo
- omogoča, da se obdavči povečana vrednost zemljišča, do katere je prišlo v obdobju posedovanja zemljišča
- lahko je izterjan ob prodaji zemljišča ali pa obdavčen v okviru vseh ostalih dobičkov od kapitala
- davki na premoženje imajo predvsem fiskalen namen (po navadi so vir lokalne samouprave)
- davki na premoženje lahko vplivajo na trg zemljišč, če se vrednost zemljišč ocenjuje ločeno od vrednosti nepremičnine

#### *Posebni davki*

- omogočajo stimulacijo ali destimulacijo določenih posegov, vendar se uporabljajo le poredko
- *davek na neuporabljeno zazidljivo zemljišče* omogoča stimulacijo lastnikov zemljišč, da zemljišče pozida ali odproda
- *davek na odstopanje od načrtovane rabe* omogoča, da se lastnike zemljišč prisili v uporabo zemljišč, ki je skladna s predvidenim prostorskim načrtom (glede namenske rabe in intenzivnosti pozidave)
- *dvostopenjski davek*, ki omogoča ločeno obdavčitev zemljišč in nepremičnine (povečuje pritisk na prostorsko ekstenzivne rabe in je zato primeren predvsem za revitalizacijo in prenovo mestnih središč (Hartzok, 1997))

#### *Medobčinske zveze (funkcijske regije) z davčnimi pristojnostmi*

- nekatere države dopuščajo, da se občine, za določene dejavnosti, povezujejo v medobčinske zveze in z enotnimi davki zbirajo sredstva za razvoj družbene in gospodarske infrastrukture, ki jo lahko koristijo vsi prebivalci tako nastale zveze (mestne regije)

- medobčinske zveze so lahko delni nadomestek za regije

#### *Prispevki*

- omogočajo pokrivanje stroške gospodarske in družbene infrastrukture
- pogosto je plačilo prispevka pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja
- zahteva jasno definicijo infrastrukture, za katero se pobirajo prispevki (ali zgolj tisto, ki jo investitor neposredno uporablja ali tudi npr. družbeno infrastrukturo)

#### *Finančne subvencije*

- selektivno subvencioniranje stroškov pridobivanja in opremljanja zemljišč za neprofitne rabe preko nepovratnih sredstev, kreditov z nizko obrestno mero ali posebnimi davčnimi olajšavami; tudi nudenje državnih garancij na kredite za nakup zemljišč
- omogočajo povečanje ponudbe zemljišč za tiste investitorje, ki težko ali ne morejo pridobiti zemljišč na prostem trgu
- za projekte, ki promovirajo prenavo in zgoščanje, so nekatere države sprejele svežnje ukrepov v obliki subvencij in olajšav: ponujanje zemljišč po nižji ceni za zagotavljanje pozidave zazidljivih zemljiščih, davčne olajšave, ali zniževanje prispevkov, krediti z nizkimi obrestnimi merami, idr. (Nelson and Duncan, 1995)

#### *Hipotekarni krediti*

- prvenstveno namenjeni za nakup in opremo zemljišč za stanovanjsko gradnjo in proizvodne površine
- običajno takšno kreditiranje izvaja hipotekarna banka v državni lasti, ki razpolaga tudi z državnimi garancijami

### **2.4.2.2 Institucionalni instrumenti**

#### *Zemljiški skladi*

- večina držav za pridobivanje zemljišč za potrebe določenih neprofitnih rab, pooblašča zemljiške sklade
- omogočajo pridobivanje zemljišč po cenah kmetijskih zemljišč in tako prirastek vrednosti ostane javnemu sektorju
- zagotavljajo zmerne cene za zemljišča, ki so namenjena neprofitnim rabam
- zagotavljajo večjo stopnjo nadzora nad razvojem poselitve
- ustvarjajo razmere za razvoj na degradiranih urbanih območjih

#### *Programi sanacije in razvoja posebnih območij*

- omogočajo naložbe v izboljšanje okolja, opremljanje zemljišč, poenostavitev veljavnih postopkov prostorskega nadzora, nepovratna sredstva, ugodne kredite in davčne olajšave
- glavni cilj takšnih programov je povečanje ponudbe mestnih zemljišč s postopnim odkupovanjem neaktiviranih ali nepozidanih zazidljivih zemljišč
- ukrepi, ki jih lokalne oblasti uresničujejo s programi sanacije, so cenejši, ker so financirani s sredstvi, pridobljenimi z odprodajo saniranih in opremljenih zemljišč
- uresničevanje takšnih programov lahko občine poverijo podjetnikom in se s tem razbremenijo vseh stroškov

#### *Programi gospodarjenja z mestnimi zemljišči v javni lasti*

- namen programov je izboljšanje gospodarjenja z zemljišči v javni lasti
- s programi se vzpodbuja javna podjetja, da zemljišča, ki jih ne potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti, tudi odprodajo

#### *Programi izvajanja plana / načrta (Stauffer & Studach AG Raumplanung, 2000)*

- so sestavni del izvedbenih načrtov in predstavljajo terminski načrt, po katerem se bo določen poseg ali načrt uresničeval
- namen takšnih programov je zagotavljanje faznega in transparentnega uresničevanja predvidenih posegov in s tem gospodarnejše ravnanje z zemljišči

#### *Razvojne agencije*

- namen razvojnih agencij je usmerjanje dejavnosti na določeno območje, za katerega se ne bi odločile zaradi prevelikega vlaganja v zemljišča
- financirajo se preko davkov in zato lahko ponujajo zemljišča po nižjih cenah od tržnih ali pa po cenah, ki pokrivajo samo stroške
- razvojne agencije lahko zemljišča opremijo z ustrežno gospodarsko infrastrukturo, lahko pa so pristojne tudi za javno stanovanjsko gradnjo, razvoj industrijskih con, prenavo mestnih območij, ter sanacijo opuščanih zemljišč

#### *Sklepanje pogodb (urbanistična pogodba, pogodba o izvajanju, pogodba o uporabi zemljišč)*

- namen pogodb je uvajanje predstavnikov zasebnega kapitala v planerske postopke in preko postopka participacije doseganje legitimnejših planerskih odločitev

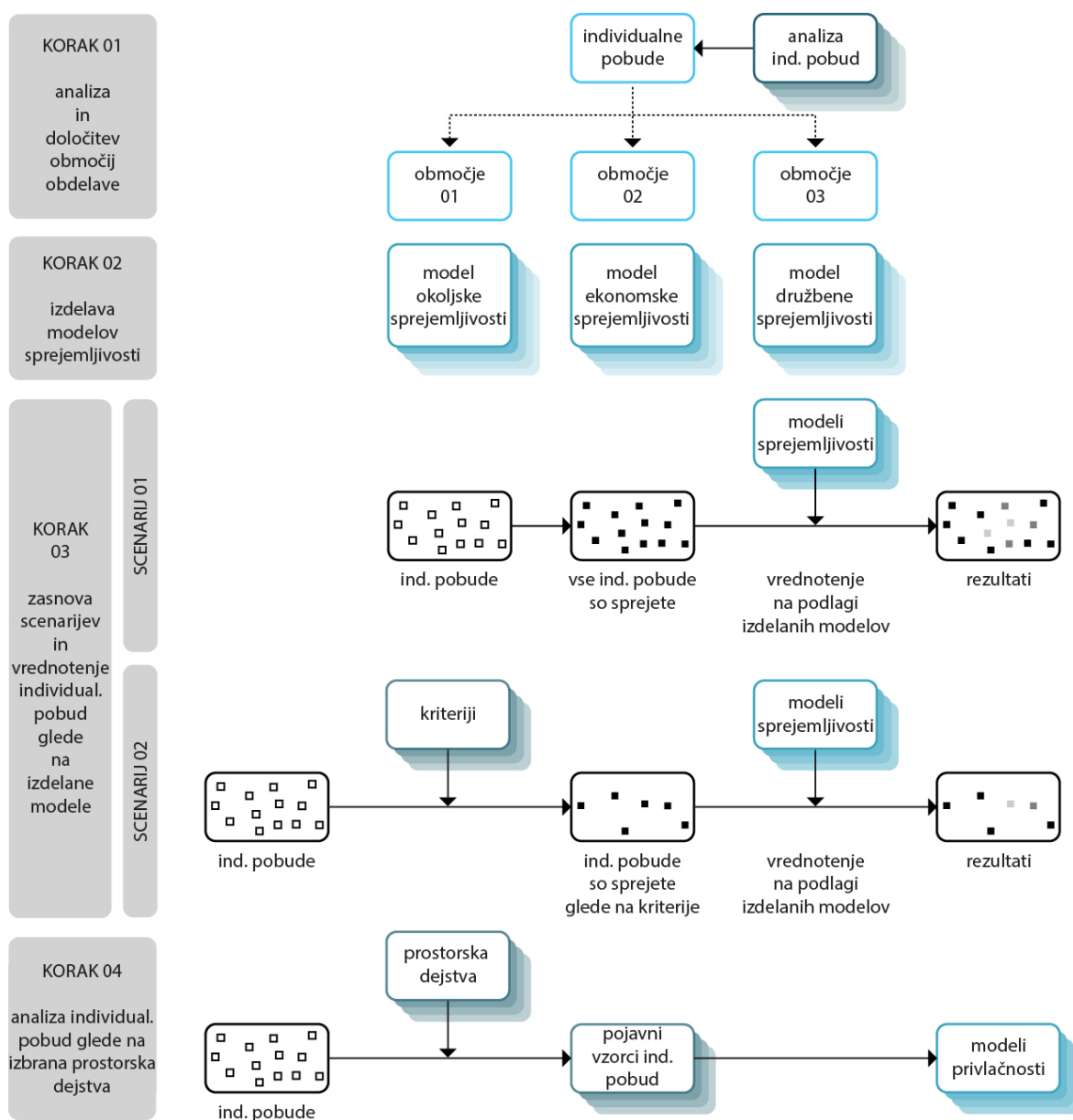
#### *Ukrepi za mobilizacijo zemljišč (Das Land Steiermark, 2005; glej poglavje 2.1.4)*

- brez ali z instrumentom podajanja lastnih potreb (*Mobilisierung mit / ohne Eigenbedarf*)
- zazidalni roki (*Bebauungsfrist*)
- oblikovanje rezervatov oz. rezervnih površin (*Vorbehaltflächen*)

### 3 ANALITIČNI DEL

Analitični del raziskave je razdeljen na več korakov:

- analiza pobud in določitev območja obdelave,
- zasnova prostorskih modelov kot osnove za simuliranje prostorskega razvoja,
- definiranje scenarijev prostorskega razvoja,
- primerjava pobud glede na modele,
- vrednotenje pobud glede na modele,
- prikaz in ocena rezultatov,
- analiza individualnih pobud glede na izbrana prostorska dejstva in oblikovanje modelov privlačnosti prostora

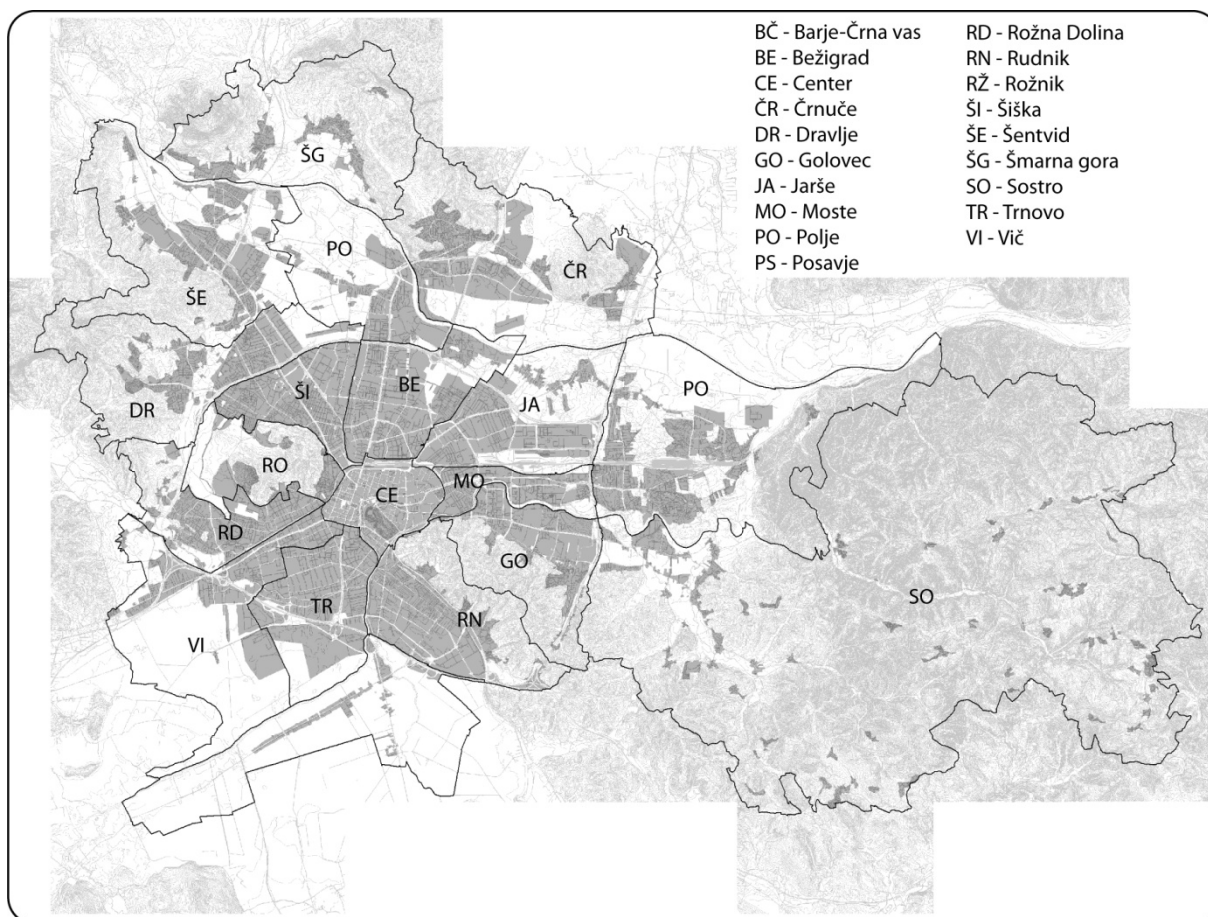


Slika 16: Shema postopka raziskave (pri Koraku 03 se postopek scenarijev 1 in 2 ponovi za vsa tri območja)

### 3.1 Analiza individualnih pobud in določitev območij obdelave

Govoriti o pomenu analize se morda zdi odveč, ampak praksa kaže, da ob pogostem deklarativnem določanju prostorskega razvoja to vendarle ni samoumeven začetni korak prostorskega načrtovanja. Načrtovalno analizo je mogoče opredeliti kot zbirko odgovorov na vprašanja, ki so povezana z uresničevanjem prostorske ureditve oziroma razreševanjem tega problema (Zavrtanik, et al., 2009). V analitičnem delu so bile individualne pobude obravnavane iz različnih vidikov z namenom njihove klasifikacije in lažje določitve vzorčnih območij obdelave, ki je nujna faza v postopkih planiranja.

Območje obdelave podatkov zajetih v disertaciji se sicer osredotoča na območje MOL, saj je zaradi tako prostorske raznolikosti kot tudi števila in koncentracije pobud možna posplošitev rezultatov na državni ter naddržavni nivo.



Slika 17: Razdelitev MOL na funkcionalne enote

Individualne pobude, ki jih obravnavamo v disertaciji, so se zbirale za potrebe priprave občinskih prostorskih aktov MOL, ki naj bi postavil cilje, usmeritve in ukrepe za izvajanje prostorskega razvoja občine. Ustreznost glede izbora širšega območja obdelave izhaja iz pomembnosti mesta samega, velikosti občine, njene geografske in poselitvene pestrosti, števila prebivalcev ter z njim povezanega obsega urbane strukture. Nenazadnje se znotraj območja MOL, v slovenskem merilu, kažejo največji pritiski na prostor, ki so posledica tako javnih kot tudi privatnih interesov. V kolikor se omejimo na individualne investitorske pobude,

se pritisk kaže prav v težnji po poseganju na območja izven obstoječega poselitvenega okvira.

Izbor posameznih (ožjih) območij je tako temeljil na osnovi analize pobud širšega prostora MOL in predpostavke, da lahko slednja predstavljajo referenčni primer za obravnavo pobud, ki se pojavljajo na drugih, analognih območjih tudi izven meja občine. V tem smislu so v obravnavo vzeta takšna območja, ki poleg določenih skupnih lastnosti kažejo tudi razlike v stopnji degradacije prostora, stopnji poselitve, razvojnih možnosti ter njihove ranljivosti. S tem se skuša odgovarjati predvsem na temeljna planerska vprašanja, v katera območja pravzaprav usmerjati razvoj oziroma katera so tista območja, ki ne nudijo zadostnih razvojnih prostorskih alternativ iz perspektive gradnje.

Pri izboru posameznih območij obdelave je bila upoštevana obstoječa razdelitev MOL na prostorsko, funkcionalno in administrativno zaključene celote, t.i. funkcionalne enote. Območje MOL je razdeljeno na 19 funkcionalnih enot, prikazanih na sliki 16. Pri izboru ožjih območij je odločala izvedena analiza individualnih pobud, predvsem njihova pogostnost, število in površinski obseg.

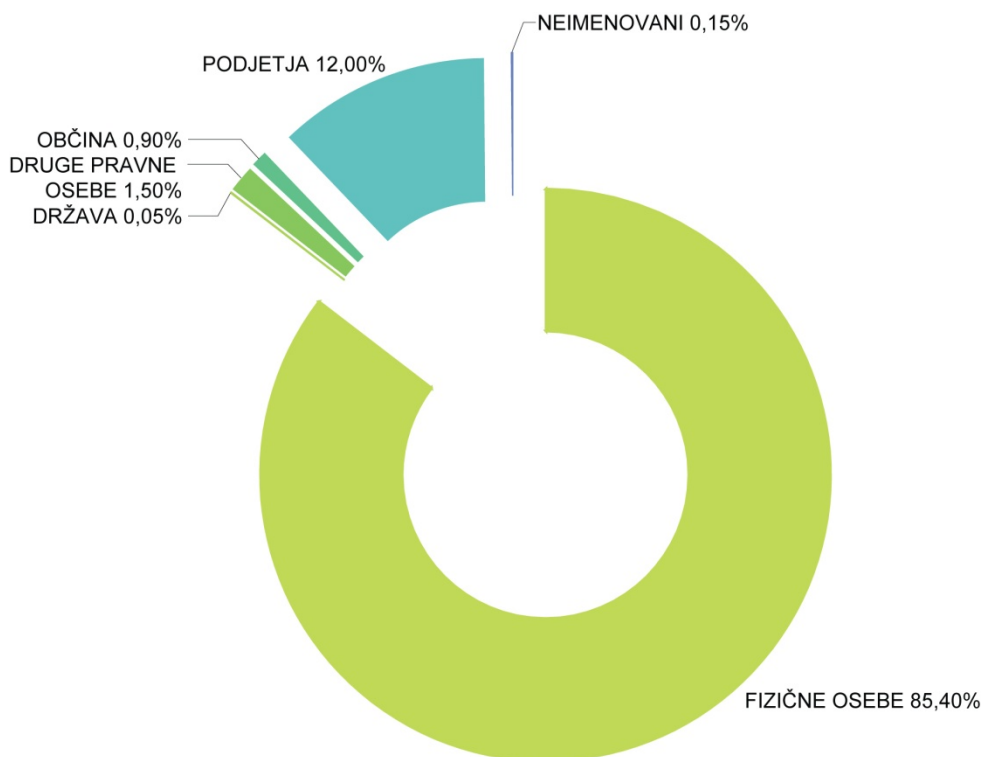
Osnova za analizo individualnih pobud je bila baza podatkov, opredeljenih na parcelo natančno. Individualne pobude za celotno območje MOL so bile analizirane glede na različne vidike, in sicer:

- pravni status vlagatelja
- kraj stalnega prebivališča vlagateljev
- lokacije pobud
- število pobude glede na namen
- površine pobud glede na namen
- položaj pobud glede na omejitve
- število oddanih vlog na posamezno parcelo

Analiza individualnih pobud opravljena v nadaljevanju, se zgleduje po opravljenih strokovnih podlagah za potrebe priprave OPN MOL ID z naslovom »Obrazložitev pristopa k obravnavi pobud za spremembo prostorskih aktov«, ki jo je opravil LUZ d.d. leta 2008 (Jordan et al.).

### **3.1.1 Pobude glede na pravni status vlagateljev**

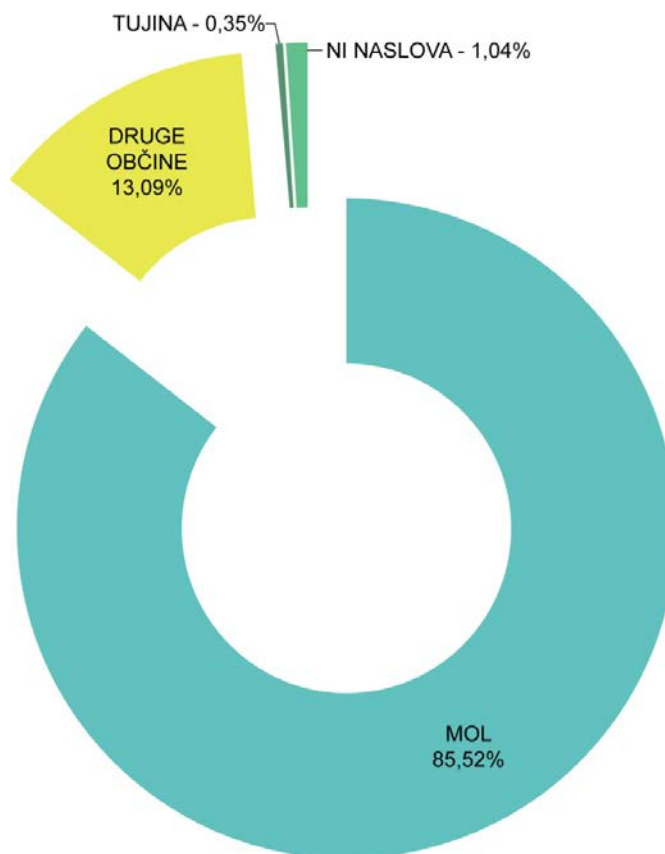
Analiza podanih individualnih pobud po pravnem statusu vlagateljev pokaže, da je kar 85,40% oddanih vlog s strani fizičnih oseb. Sledijo pobude podjetij (12,00%), medtem ko je delež pobud podanih s strani drugih pravnih oseb, občinskih oddelkov in državnih organov praktično zanemarljiv, saj vse naštetе kategorije skupaj dosegajo zgolj 2,45% delež. Dobljeni rezultati nakazujejo, da je predmet instrumenta podajanja pobud predvsem individualen motiv, pri čemer gre bodisi za dejansko izražanje potreb in s tem reševanje lastnih problemov, bodisi zgolj za špekulativno držo in uresničevanje individualnih želja.



Grafikon 1: Deleži individualnih pobud glede na pravni status vlagateljev

### 3.1.2 Pobude glede na kraj stalnega prebivališča pobudnikov

Analiza pobud glede na kraj stalnega prebivališča vlagateljev je izvedena z namenom odkrivanja sekundarnih prostorskih potreb vlagateljev. Iz rezultatov analiziranih podatkov je razvidno, da je kar 85,25% vlog oddanih s strani prebivalcev MOL. 13,09% delež vlog je bilo podanih s strani prebivalcev drugih (predvsem okoliških) občin. Zgolj 0,35% delež vlog prihaja iz tujine, medtem ko iz pridobljenih podatkov za 1,04% vlog ni mogoče ugotoviti naslova stalnega prebivališča pobudnikov. Rezultati predmetne analize skupaj s podatki analize pravnega statusa vlagateljev kažejo, so skozi individualne pobude izražene želje ali potrebe lokalnega prebivalstva. Čeprav je delež vlog, ki prihajajo iz drugih občin majhen, lahko za slednje sklepamo, da gre prej za željo po večanju nepremičninskega (ali finančnega) premoženja, kot reševanje dejanske prostorske problematike.



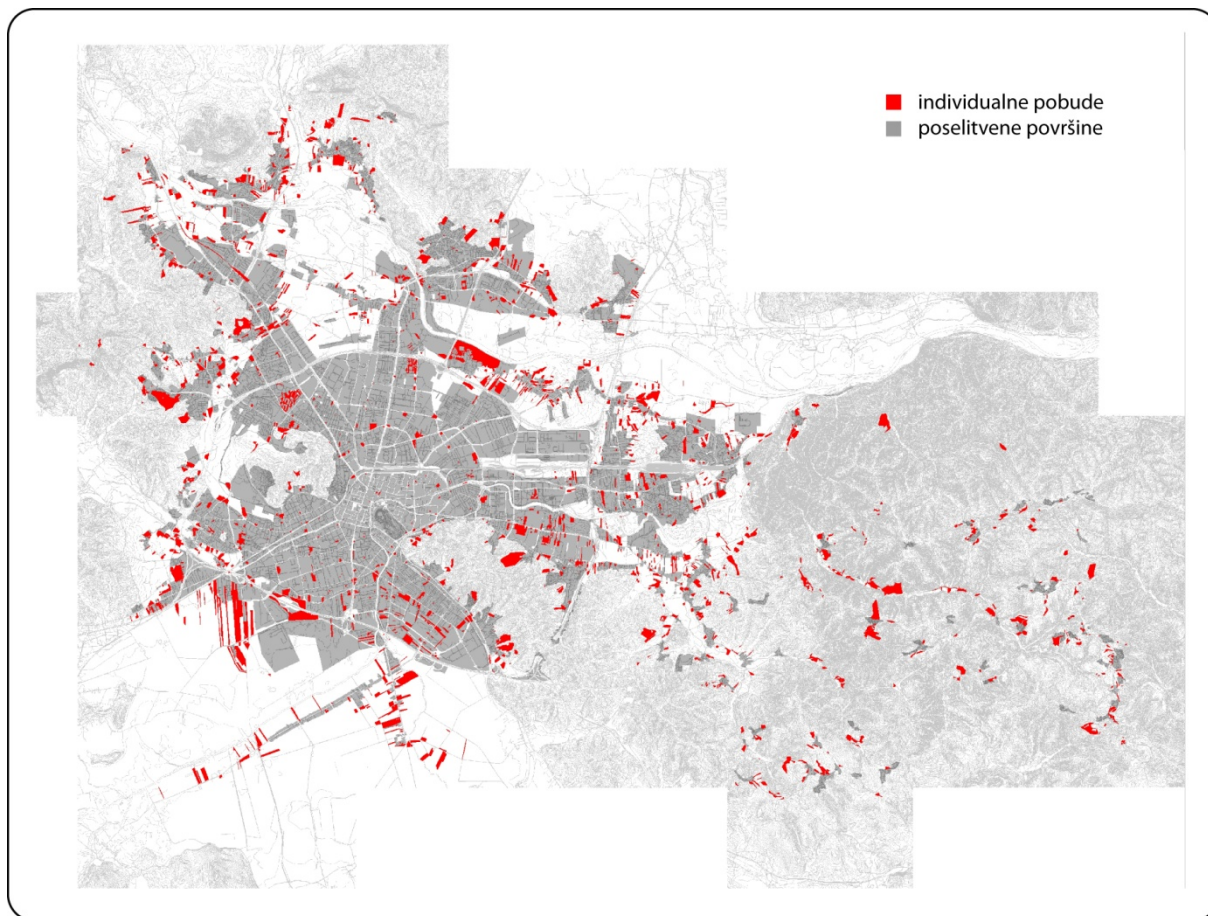
Grafikon 2: Deleži individualnih pobud glede na kraj stalnega prebivališča vlagateljev

### 3.1.3 Položaj, število in površine individualnih pobud

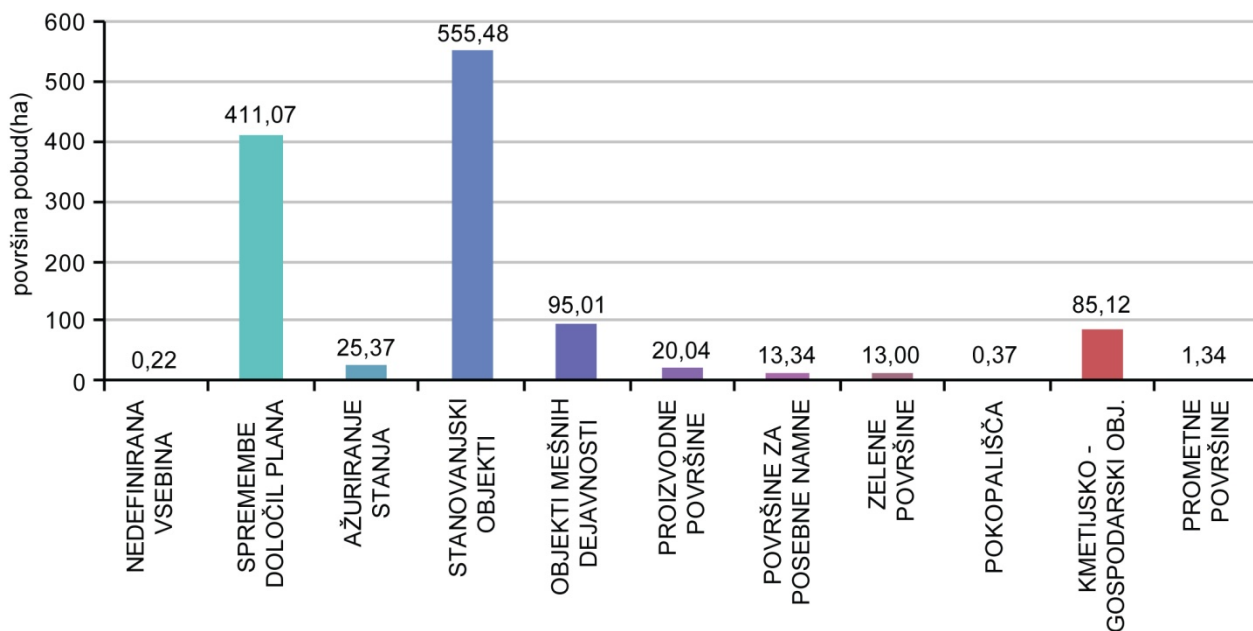
Skupno število analiziranih individualnih vlog, ki istočasno predstavlja tudi število individualnih pobud, je 6818.

Zemljišča, na katera se nanašajo individualne pobude, se nahajajo znotraj posameznih funkcionalnih enot (FE). Zastopane so vse FE, vendar se individualna iniciativa koncentrira predvsem v delno urbaniziranem prostoru. Najbolj izstopajo FE Polje, Sostro, Vič, Šentvid in Šmarna gora. Gre za enote z velikimi deležem primarnih rab (kmetijskih površin in gozda), ki so pod največjimi pritiski urbanizacije. Gledano iz morfološke zgradbe mesta so vse našteje FE sestavni del mestnega roba, kjer prihaja do prepleta grajenih in negrajenih struktur.

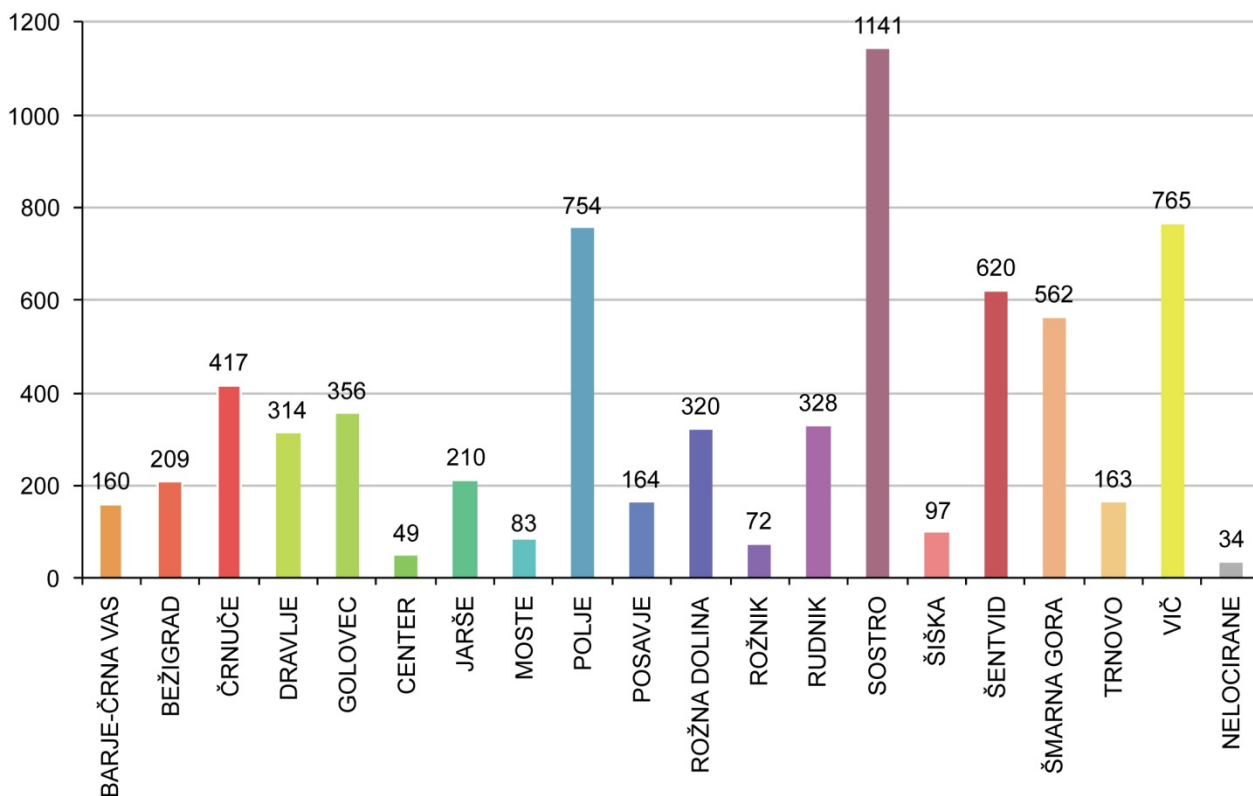




Slika 18: Položaj individualnih pobud v MOL glede na poselitvene površine



Grafikon 3: Površine individualnih pobud glede na izražen namen



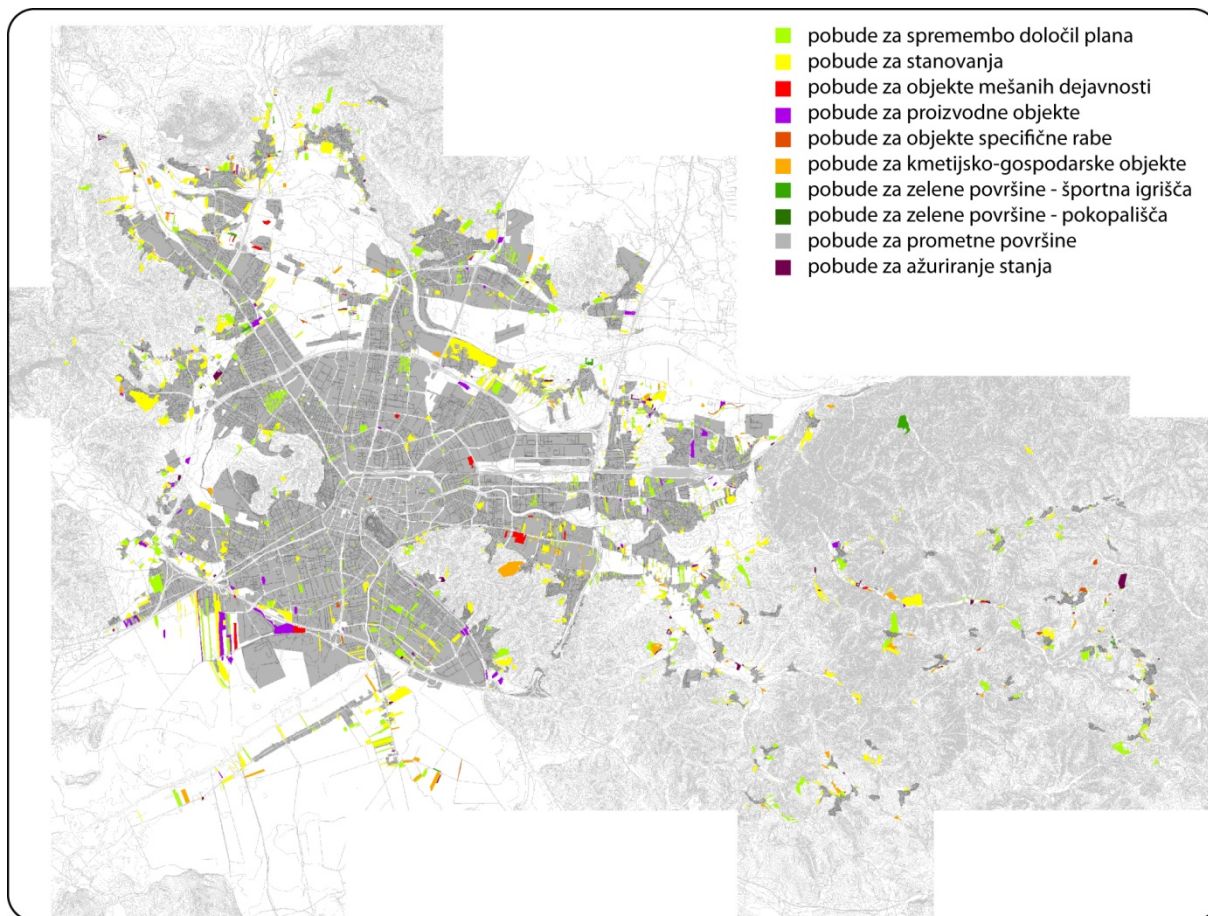
Grafikon 4: Število individualnih pobud po funkcionalnih enotah

Največja koncentracija oddanih vlog je v FE Sostro (1141), ki je tudi po površini največja FE v MOL. Sledita FE Vič (765) in FE Polje (754), ter FE Šentvid (620) in FE Šmarna Gora (562).

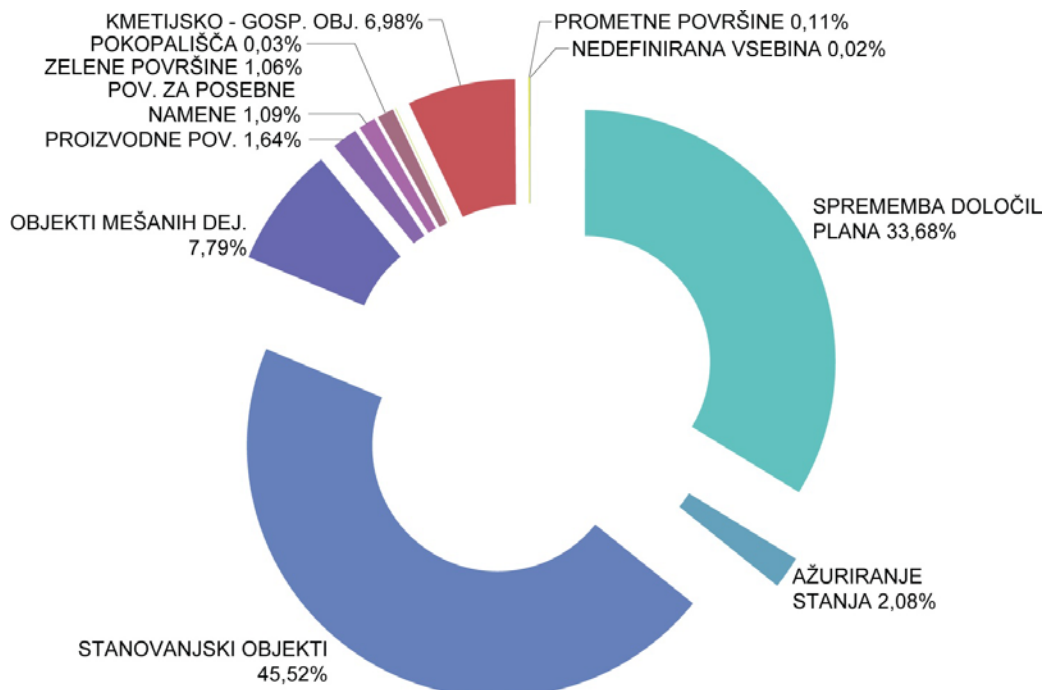
Pojavni vzorec individualnih pobud razvrščenih po izraženem namenu pokaže izstopajočo usmerjenost po gradnji stanovanjskih objektov oziroma opredelitvijo zemljišč za stanovanjsko gradnjo. Iz slike 18 je razvidno, da se individualne pobude za stanovanjsko gradnjo izrazito vežejo na prostor mestnega roba oziroma na rob obstoječih zazidljivih površin. Pritisk na območja primarne rabe je izrazit in neodvisen od središčne lege nezazidljivih površin. Vzporedno z individualnimi pobudami za stanovanjsko gradnjo se pojavljajo tudi individualne pobude za spremembo planskih določil, od katerih je cca. 70% takšnih, ki zahtevajo spremembo namembnosti zemljišč iz nezazidljivih v zazidljiva, prav za stanovanjske površine.

Podoben pojavni vzorec je značilen tudi za individualne pobude za kmetijsko gospodarske objekte, saj so slednje še bolj izrazito vezane na območja kmetijskih zemljišč s to razliko, da se slednje pojavljajo pretežno v ruralnem okolju, medtem ko se na območjih kmetijskih površin v bližini središča (znotraj obvoznice) pojavljajo le izjemoma.

Pri ostalih individualnih pobudah je pojavni vzorec precej bolj naključen in še bolj nepredvidljiv.



Slika 19: Individualne pobude glede na položaj in namen



Grafikon 5: Deleži individualnih pobud glede na namen

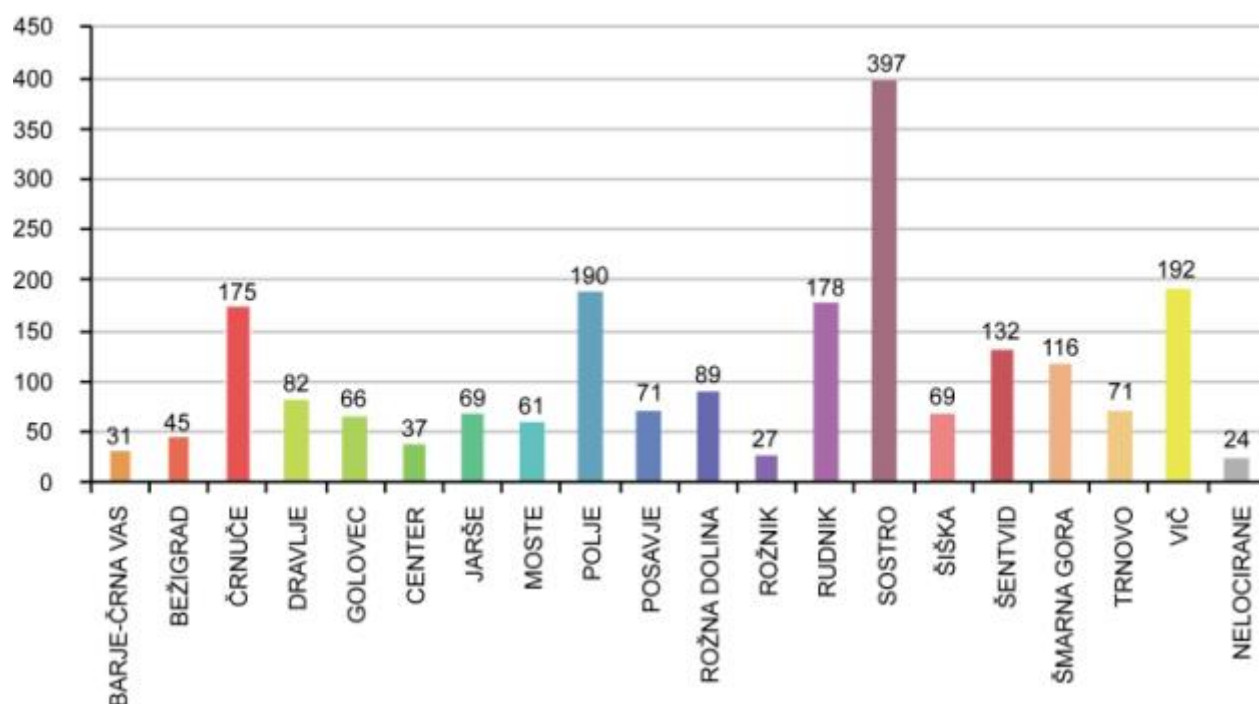
Skupna površina individualnih pobud je cca 1220ha. Od tega je največ pobud za individualno stanovanjsko gradnjo (45,52%), sledijo pobude za spremembo plana (33,68%), objekti mešanih rab (7,79%) in kmetijsko gospodarski objekti (6,98%). Ostale pobude predstavljajo

bistveno manjše deleže (ažuriranje stanja – 2,08%, proizvodne površine – 1,64%, površine za posebne namene – 1,09%, zelene površine – 1,06%, pokopališča – 0,03%, prometne površine 0,11% in pobude s slabo definirano vsebino – 0,02%). Treba je poudariti, da je od vseh pobud za spremembo plana skoraj 75% takšnih, ki zahtevajo spremembo namembnosti zemljišč iz nestavnih (nezazidljivih) v stavbna (zazidljiva) zemljišča.

### Pobude za spremembo plana

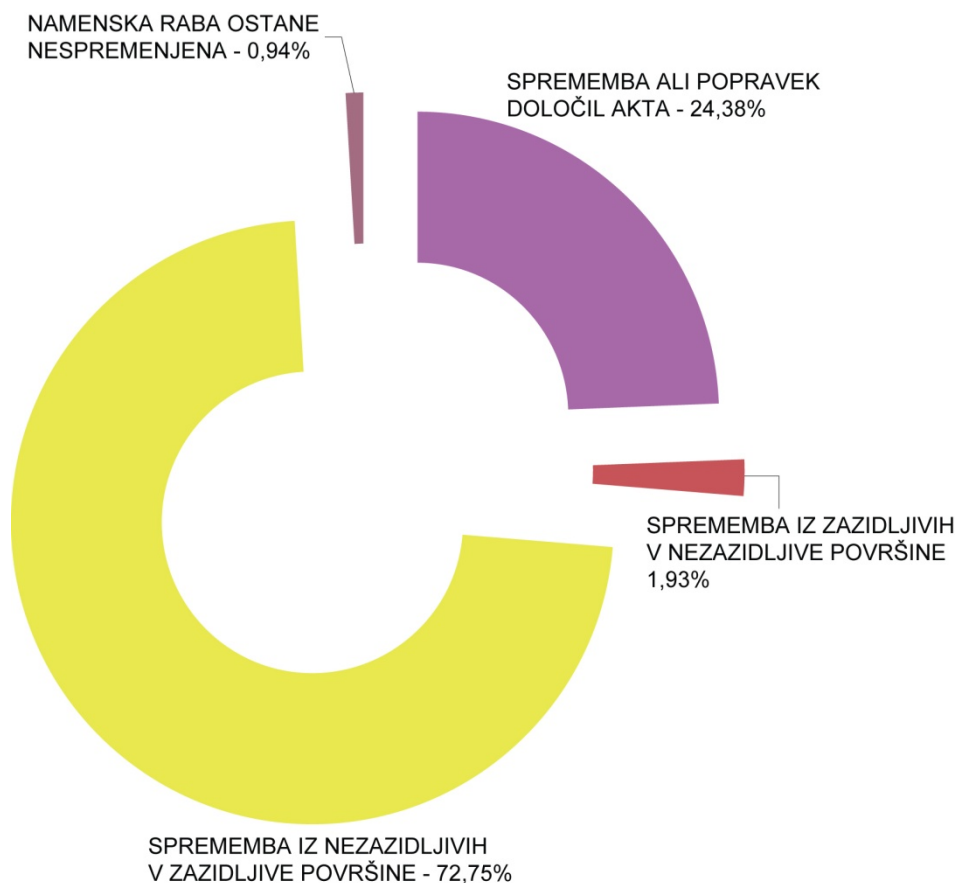
Pobude za spremembo plana so kompleksna skupina pobud, ki se neposredno ne opredeljujejo na posamezno namensko rabo, temveč so usmerjene na spremembo določil plana, njegov popravek oziroma se omejujejo na spremembo zazidljivosti. V tej skupini so zajete naslednje kategorije pobud:

- sprememba namembnosti nezazidljivega zemljišča v stavbno zemljišče
- sprememba namenske rabe zemljišča iz stavbnega v nestavbno zemljišče
- namenska raba zemljišča ostane nespremenjena
- sprememba določil prostorsko izvedbenih aktov (PIA)
- popravek plana



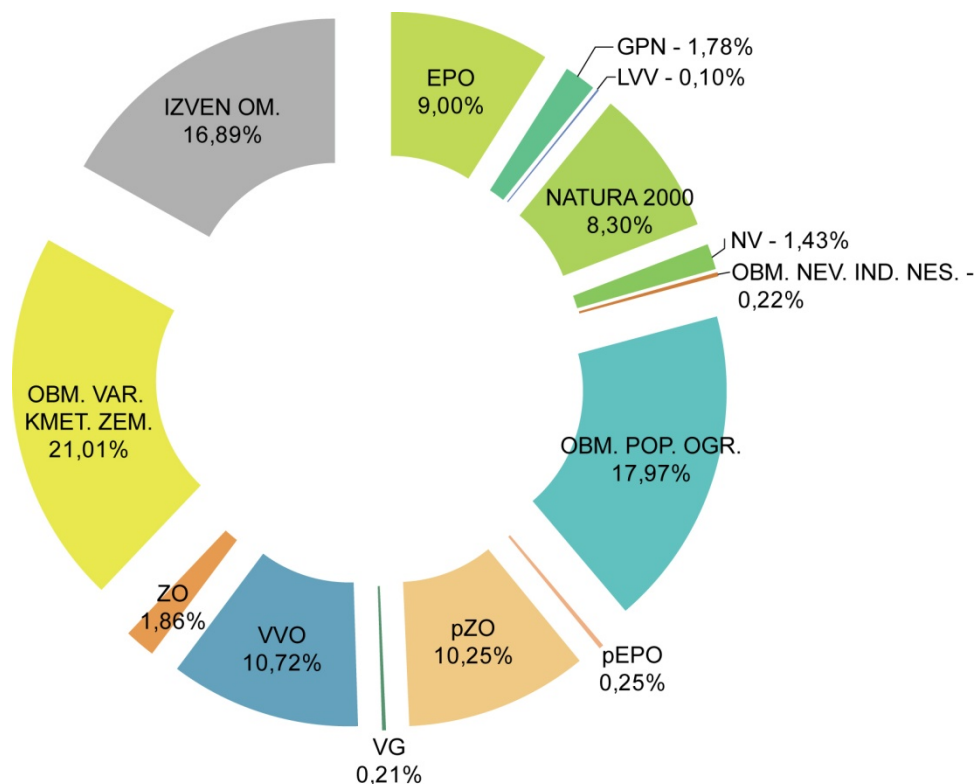
Grafikon 6: Število individualnih pobud za spremembo plana po funkcionalnih enotah

Po številu pobud izstopa FE Sostro (397). Sledijo štiri FE, v katerih je bilo podanih približno enako število individualnih pobud: FE Vič (192), FE Polje (190), FE Rudnik (178), FE Črnuče (175). Če se v okviru števila podanih pobud upošteva dejstvo, da je bistven delež takih, ki stremijo k spremembi nezazidljivih v zazidljive površine, se lahko sklepa, da gre za pretežno razpršeno pozidana območja z velikim deležem primarne rabe, ki so tudi pod največjimi pritiski širitve poselitve. Izpostavljena območja izkazujejo na nek način težnjo po širitvi urbanizacije izven meja kompaktnega mesta, vendar je takšna namera omejena z okoljskimi omejitvam.



Grafikon 7: Deleži individualnih pobud za spremembo plana na območju MOL

Večina podanih pobud se nanaša na spremembo namembnosti zemljišča iz nezazidljivega v stavbno zemljišče (72,75%). Sledijo pobude za spremembo ali popravek določil prostorskih aktov (24,38%). Manjši delež pobud se nanaša na spremembo namembnosti zemljišča v nezazidljivo zemljišče (1,93%) in ohranitev obstoječe namembnosti (0,94%). Zadnji dve omenjeni kategoriji ne presegata niti 3% vseh podanih pobud.



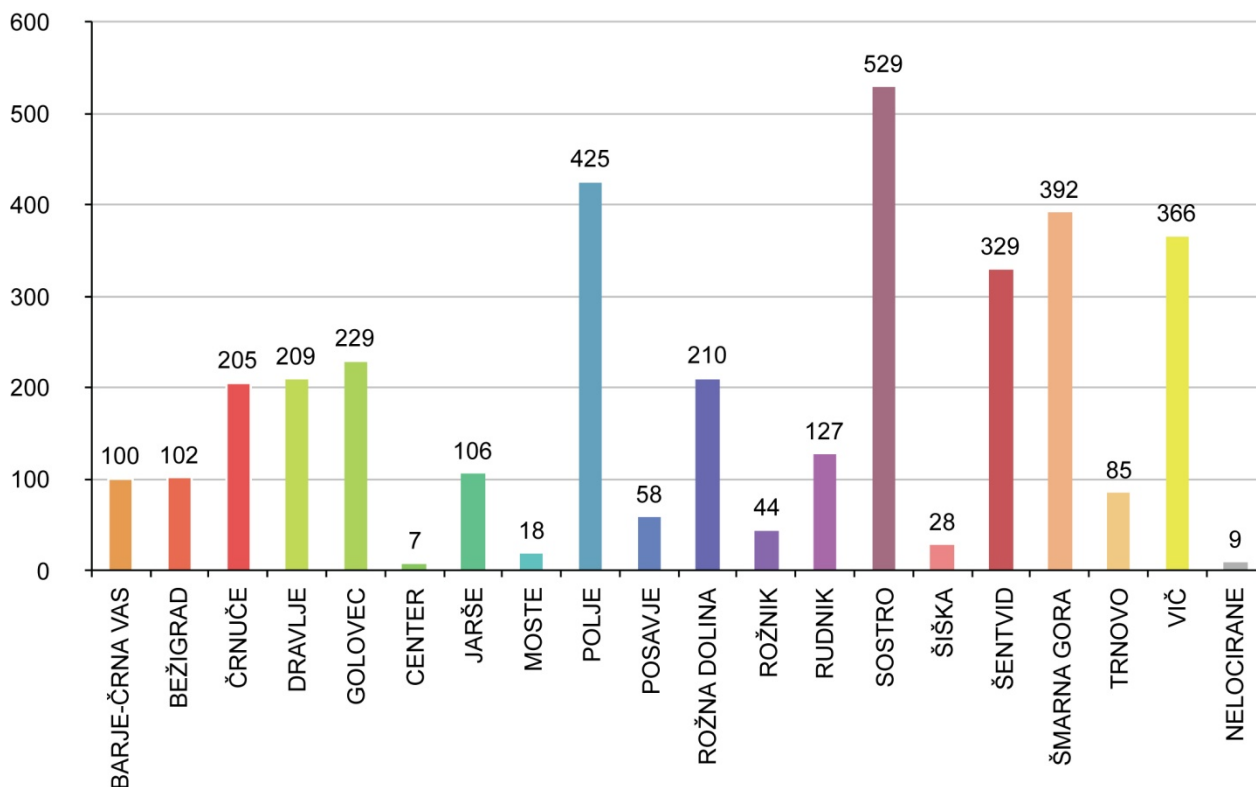
Grafikon 8: Deleži individualnih pobud za spremembo plana po omejitvah

Skoraj 84% vseh pobud za spremembo plana se nahaja na omejitvah. Od tega je največ takih, ki posegajo na območja varovanja kmetijskih zemljišč – 21,01% ali so na poplavno ogroženih območjih – 17,97% ter znotraj vodovarstvenih območij – 10,72%. Skupni delež pobud, ki so znotraj območij varstva narave, je kar 31,09% (od tega predlagana zavarovana območja 10,25%, ekološko pomembna območja 9,00% in Natura 2000 8,30%). Manjši delež pobud se nahaja na območjih gozdov s posebnim pomenom – 1,78%, varovalnega gozda – 0,21% in lokalnih vodnih virov – 0,10%.

### Pobude za stanovanja

Pobude za stanovanja so skupina pobud, ki imajo bodisi neposredno izkazan interes o gradnji stanovanjskih objektov, bodisi so to večplastne pobude, ki so vsebinsko med seboj združljive. V to skupino so bile vključene naslednje kategorije pobud:

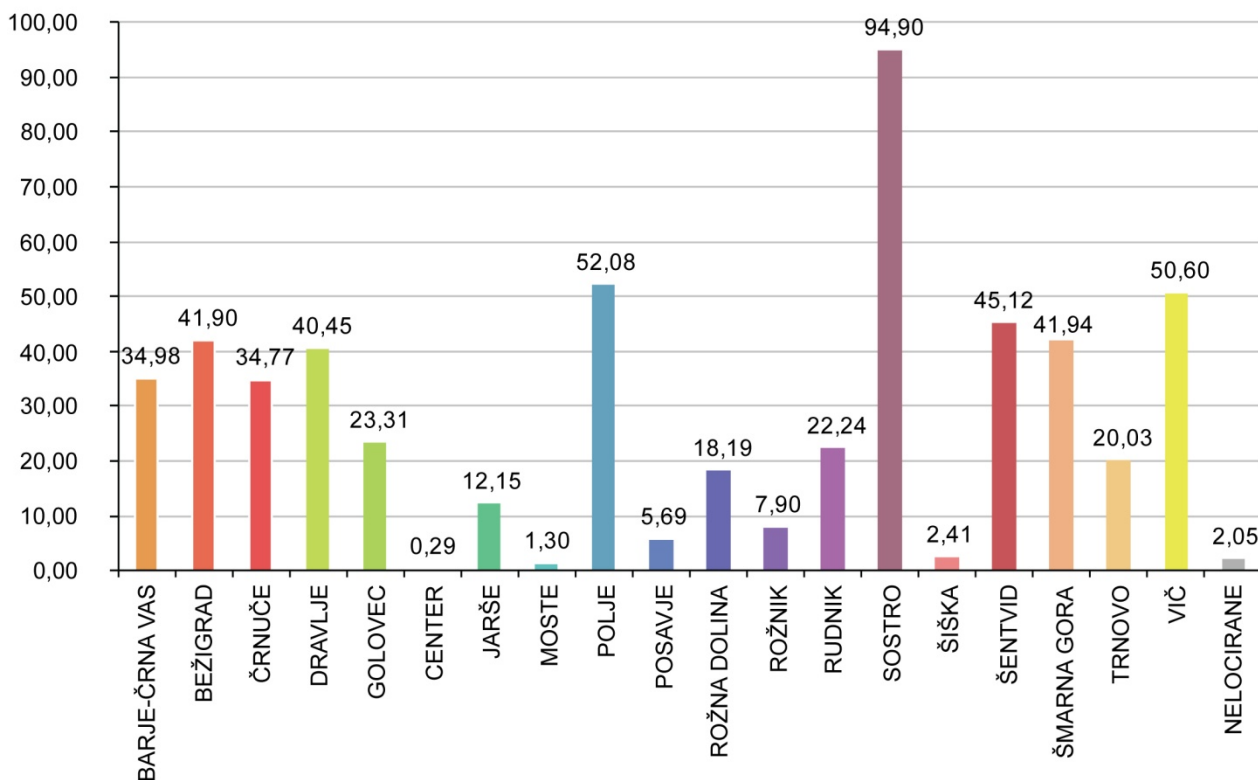
- gradnja stanovanjskega objekta
- gradnja stanovanjskega objekta in sprememba določil PIA
- gradnja stanovanjskega objekta in popravek plana
- gradnja stanovanjskega in pomožnega objekta
- gradnja stanovanjskega objekta na podlagi gradbenega dovoljenja (foto posnetek iz leta 1968, potrdilo, izpis iz zemljiške knjige, priglasitev del, historični zemljiško knjižni izpis)
- gradnja stanovanjskega in pomožnega objekta na podlagi gradbenega dovoljenja (foto posnetek iz leta 1968, potrdilo, izpis iz zemljiške knjige, priglasitev del, historični zemljiško knjižni izpis)
- gradnja pomožnega objekta



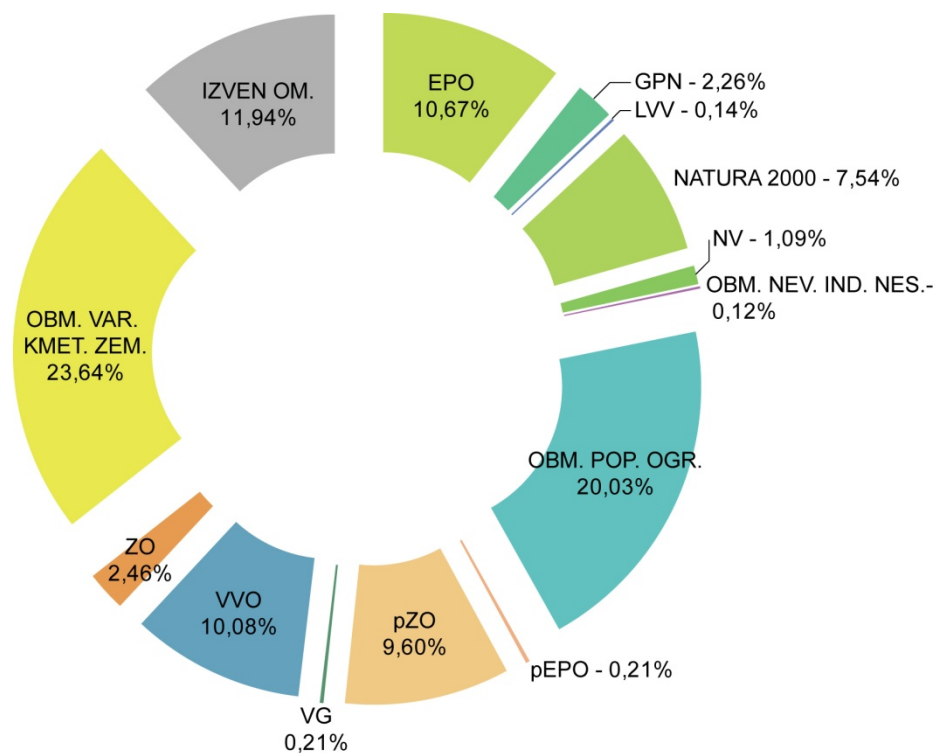
Grafikon 9: Število individualnih pobud za gradnjo stanovanjskih objektov po funkcionalnih enotah

Pobude za stanovanjsko gradnjo so v primerjavi z ostalimi pobudami tako po številu kot tudi po površini daleč najštevilčnejše v vseh FE. Po številu vloženih pobud ponovno izstopa FE Sostro (529), kateremu sledijo FE Polje (425), FE Šmarna Gora (392), FE Vič (366) in FE Šentvid (329). Izmed območij, ki so neposredno del kompaktnega mesta, je največ vloženih pobud na območju FE Golovec (229), FE Rožna Dolina (210) in FE Dravljje (209).

Velik delež pobud za stanovanja gre pripisovati težnji po širitvi poselitve in trendu umikanja prebivalstva na obrobje mesta, ki zasleduje bivanjski ideal hiše z vrtom. Pod največjim pritiskom so zato zemljišča primarne rabe, bodisi najboljša kmetijska zemljišča, bodisi gozd. Njihov cilj je pretežno gradnja individualnih stanovanjskih objektov, kar poleg dejstva, da so jih vložile fizične osebe, izkazuje predvsem potrebo po reševanju osebnega stanovanjskega problema.



Grafikon 10: Površine individualnih pobud za gradnji stanovanjskih objektov po funkcionalnih enotah



Grafikon 11: Deleži individualnih pobud za stanovanja po omejitvah

Iz analize je razvidno, da skupno kar 88,06% pobud za stanovanja leži na omejitvah. Od tega jih 23,64% leži na območjih varovanja kmetijskih zemljišč, 20,03% pa na poplavno ogroženih območjih. Velik delež pobud leži na območjih varstva narave, skupno kar 31,57% (od tega

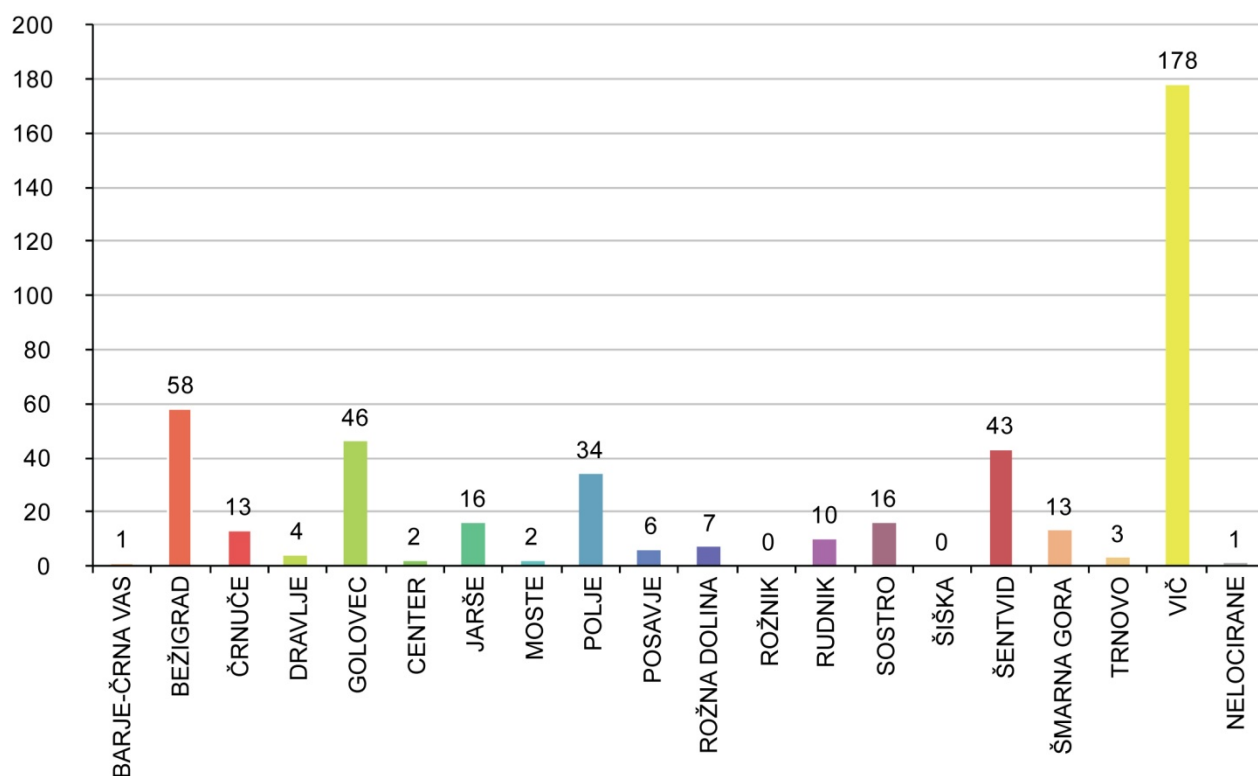


ekološko pomembna območja 10,67%, predlagana zavarovana območja 9,60% in Natura 2000 7,54%). Relativno velik delež pobud leži tudi znotraj vodovarstvenih območij – 10,08%. Manjši delež pobud se nahaja znotraj območij gozdov s posebnim namenom – 2,26% ali varovalnega gozda – 0,21%, ter območij lokalnih vodnih virov – 0,14%.

### Pobude za gradnjo objektov mešanih dejavnosti

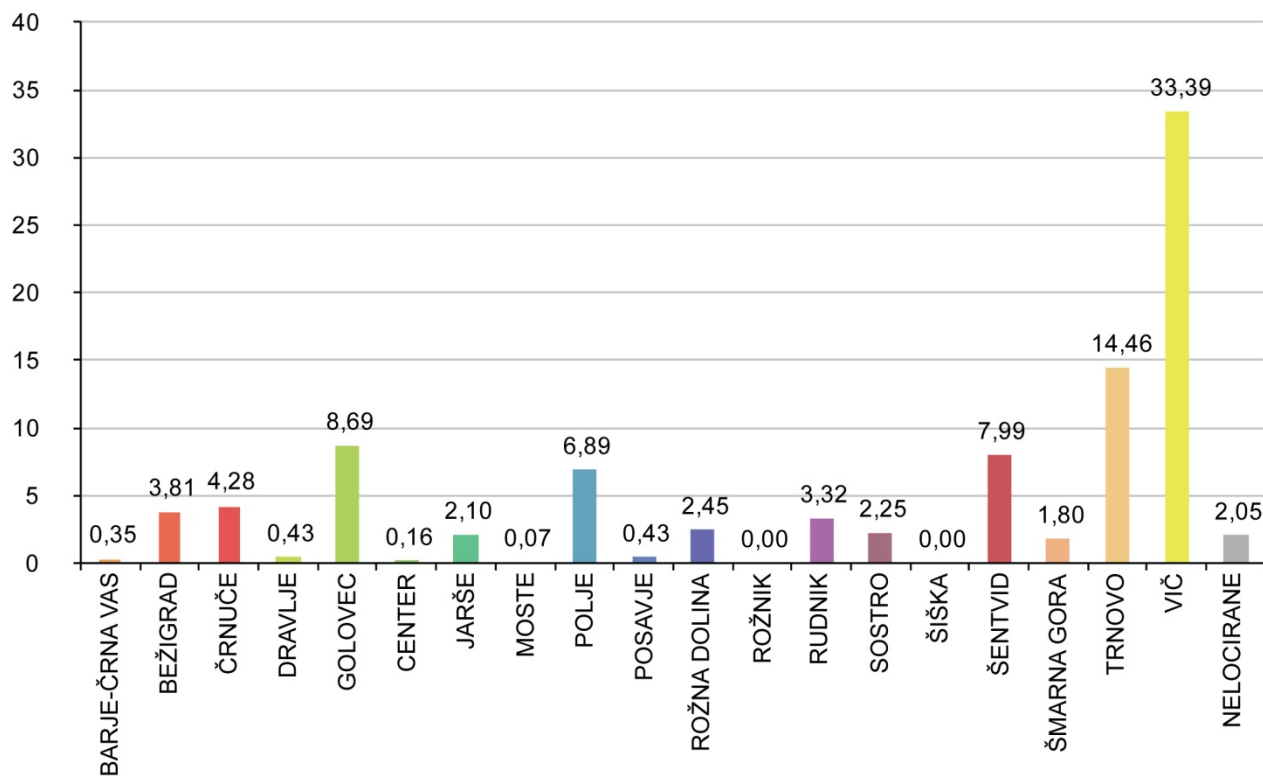
Pobude za centralne dejavnosti so skupina pobud, ki imajo bodisi neposredno izkazan interes o gradnji poslovnih objektov ali objektov mešane rabe, bodisi so to večplastne pobude, ki so vsebinsko med seboj združljive. V to skupino so bile vključene naslednje kategorije pobud:

- gradnja objektov mešane rabe
- gradnja objektov mešane rabe in sprememba določil PIA
- gradnja poslovnih objektov
- gradnja stanovanjsko-poslovnih objektov
- gradnja stanovanjsko-gostinskih objektov
- gradnja gostinskih objektov

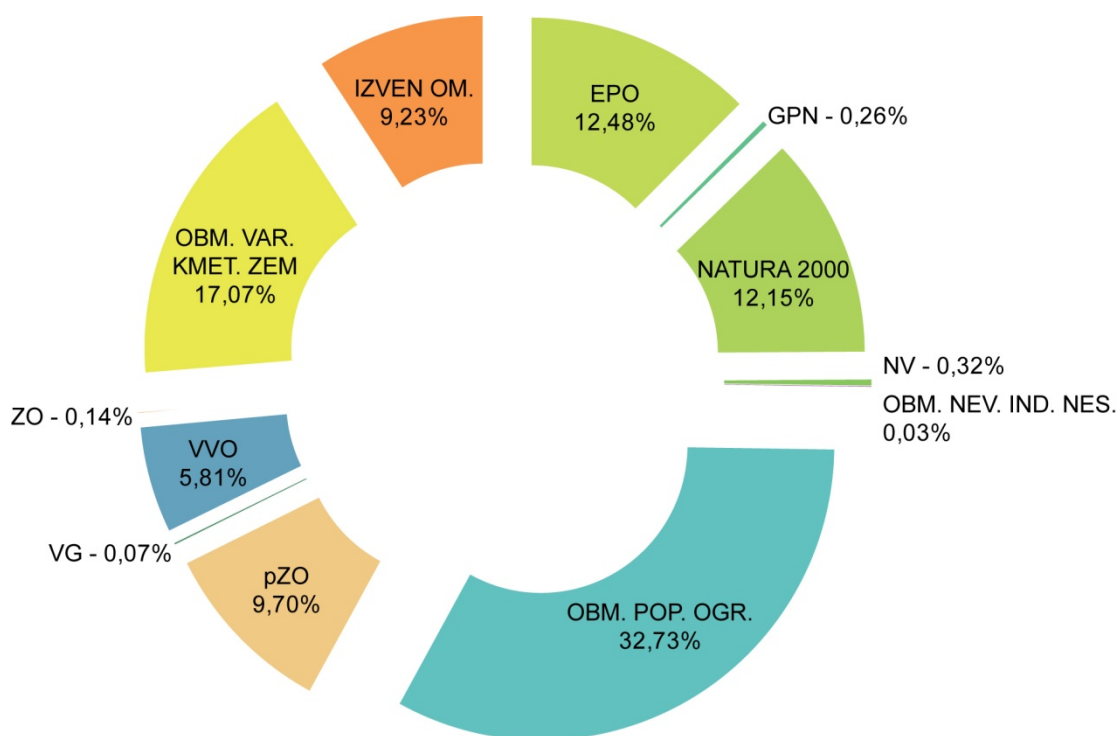


Grafikon 12: Število individualnih pobud za gradnjo objektov mešanih dejavnosti po funkcionalnih enotah

Iz analize pobud je razviden daleč največji delež pobud za centralne dejavnosti v FE Vič (178). Za približno tretjino je številčno manjši delež individualnih pobud v FE Bežigrad (58), ki nato pada z FE Golovec (46), FE Šentvid (43) in FE Polje (34). Primerjava rezultatov analize pobud za centralne dejavnosti in stanovanj pokaže, da gre pri zgoraj navedenih območjih za trend prestrukturiranja večjih con v območja prepletanja različnih kompatibilnih rab.



Grafikon 13: Površine individualnih pobud za gradnjo objektov mešanih dejavnosti po funkcionalnih enotah



Grafikon 14: Deleži individualnih pobud za gradnjo mešanih dejavnosti po omejitvah

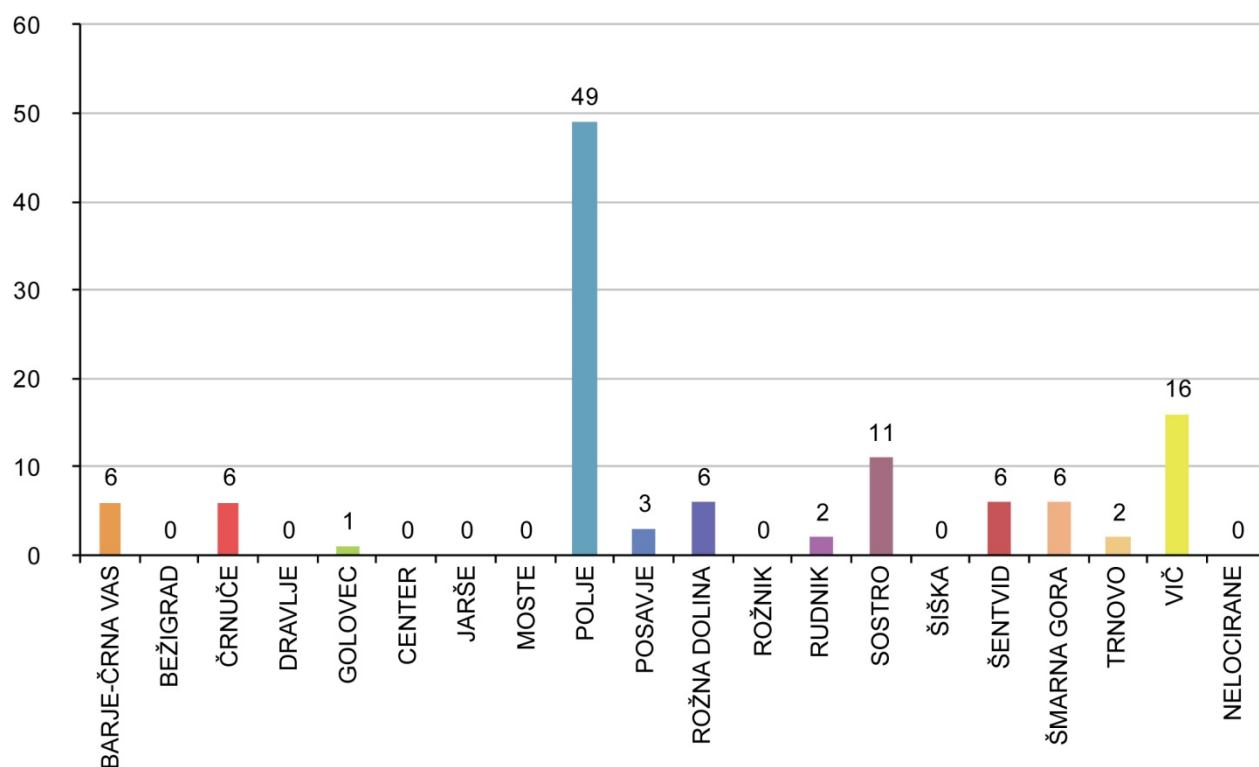
Analiza pokaže, da 9,23% pobud leži izven vseh omejitev, medtem ko jih kar 90,77% leži znotraj vsaj ene. Kar tretjina (32,73%) jih je znotraj poplavno ogroženih območij, 34,47% znotraj območij varstva narave (od tega največ ekološko pomembna območja 12,48% in Natura 2000 – 12,15%, sledijo pobude na predlaganih zavarovanih območjih – 9,70%). 17,07% podanih pobud leži tudi znotraj območij varovanja kmetijskih zemljišč, manjši deleži

pobud pa so tudi znotraj vodovarstvenih območij – 5,81%. Deleži pobud na drugih omejitvah so praktično zanemarljivi.

### Pobude za gradnjo proizvodnih objektov

Pobude za proizvodne objekte so skupina pobud, ki imajo bodisi neposredno izkazan interes o gradnji proizvodnih objektov, bodisi so to večplastne pobude, ki so vsebinsko med seboj združljive. V to skupino so vključene naslednje kategorije pobud:

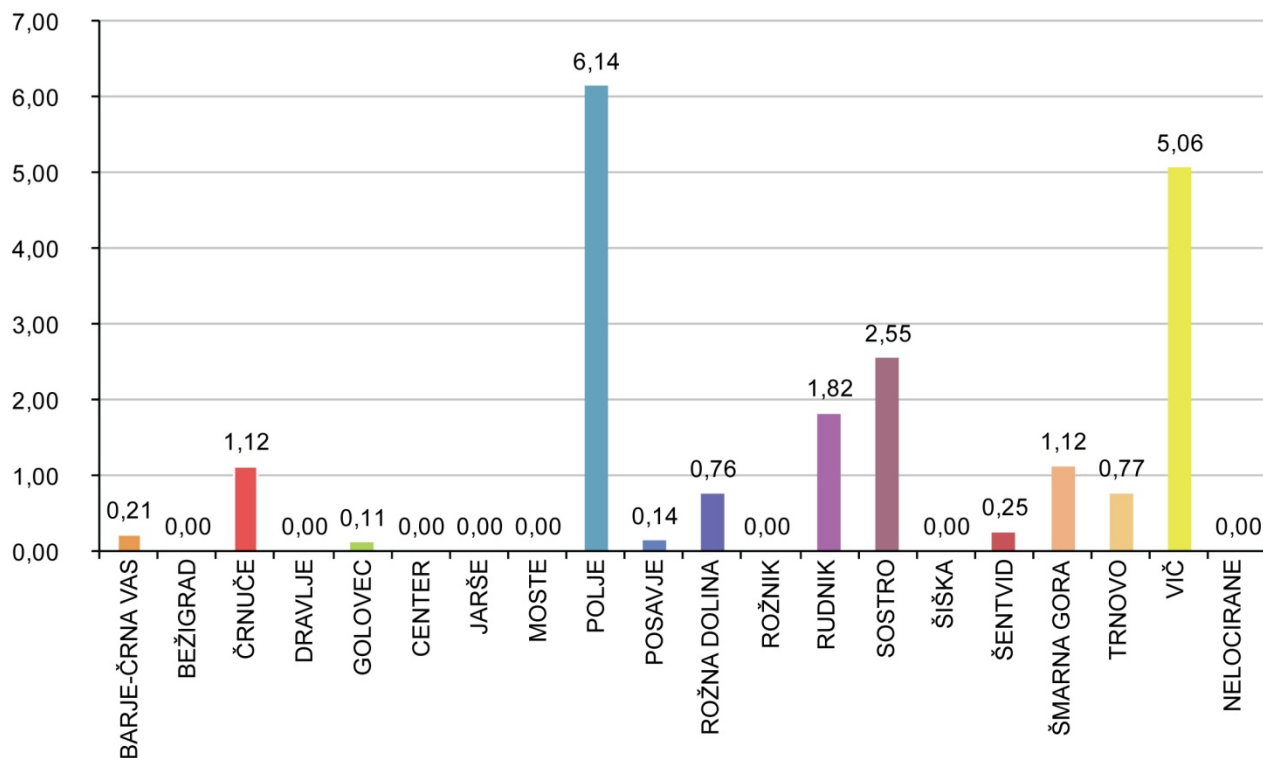
- proizvodni objekt
- proizvodni in poslovni objekt



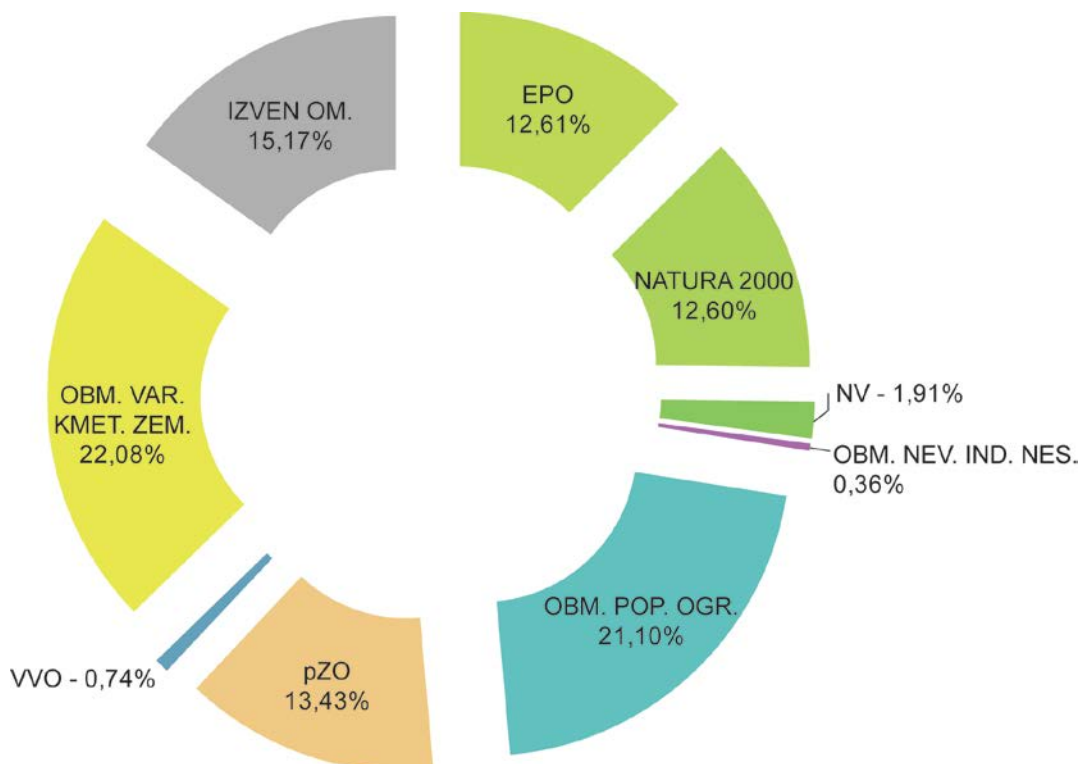
Grafikon 15: Število individualnih pobud za gradnjo proizvodnih objektov po funkcionalnih enotah

Analiza pobud kaže, da je na nivoju občine interes za gradnjo proizvodnih objektov relativno majhen. Od 19 FE v MOL, se pobude za industrijske objekte sicer nahajajo znotraj 12-ih, vendar so številčno redke. Od tega jih je skoraj polovica v FE Polje (49), ki tudi na nivoju MOL ostaja najbolj industrijsko usmerjena. V FE Vič je bilo vloženih 16 tovrstnih pobud, v FE Sostro pa 11. Trend upadanja razvoja industrijskih objektov in s tem površin rezerviranih za tovrstni namen je posledica predvsem dragih zemljišč in pomanjkanja učinkovite regionalne politike, ki bi spodbujala nastajanje obrtnih in industrijskih con znotraj občine MOL.

Čeprav po številu oddanih pobud prevladuje FE Polje, pa se z FE Vič skoraj poravnata, kar se tiče skupne predlagane površine tovrstnih pobud: v prvi je tako predlaganih 6,14ha površin, v drugi pa 5,06ha.



Grafikon 16: Površine individualnih pobud za gradnjo proizvodnih objektov po funkcionalnih enotah



Grafikon 17: Deleži individualnih pobud za gradnjo proizvodnih objektov po omejitvah

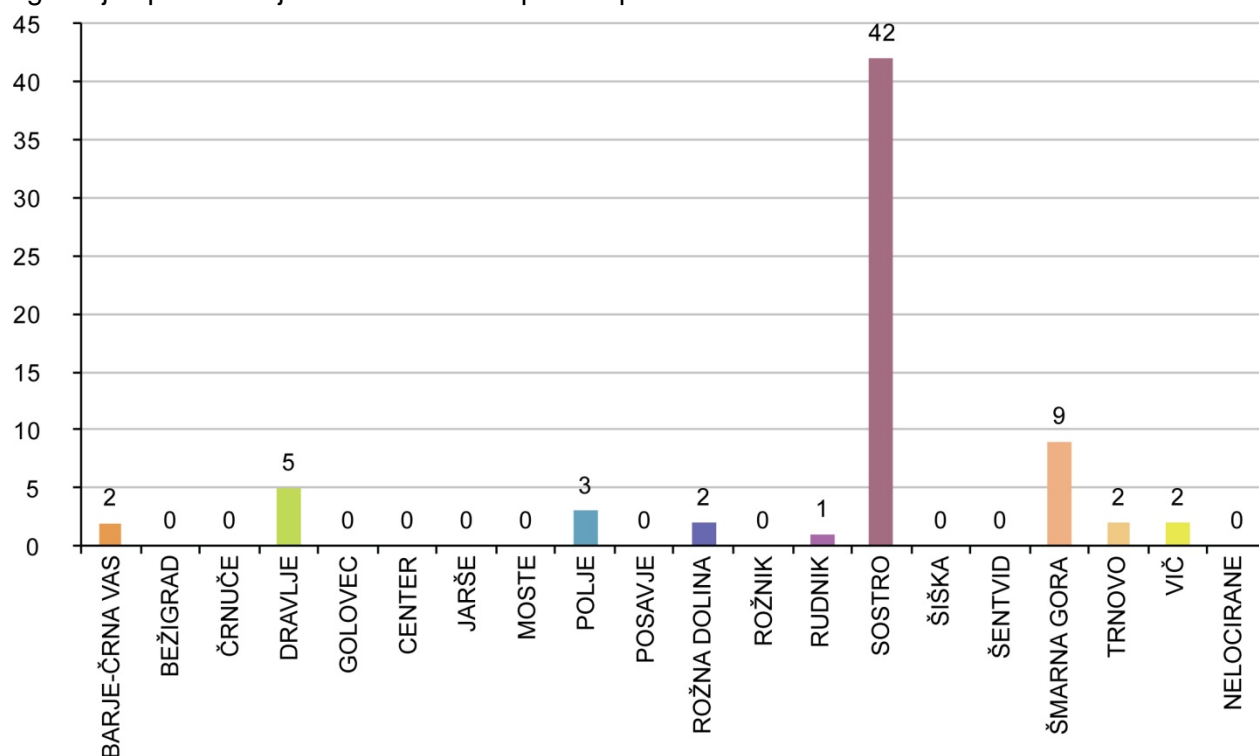
Glede na podane pobude je kar 84,83% takšnih, ki ležijo znotraj omejitev oziroma povedano drugače, samo 15,17% pobud je podanih izven vseh omejitev. Ponovno največji skupni delež predstavljajo pobude znotraj območij varstva narave, in sicer skupno kar 40,55% (od tega predlagana zavarovana območja – 13,43%, ekološko pomembna območja in območja

Natura 2000 – 12,6%). Na območjih varovanja kmetijskih zemljišč je dobra petina (22,08%) vseh podanih pobud. Podoben delež (21,10%) pobud je znotraj poplavno ogroženih območij.

### Pobude za gradnjo objektov specifične rabe

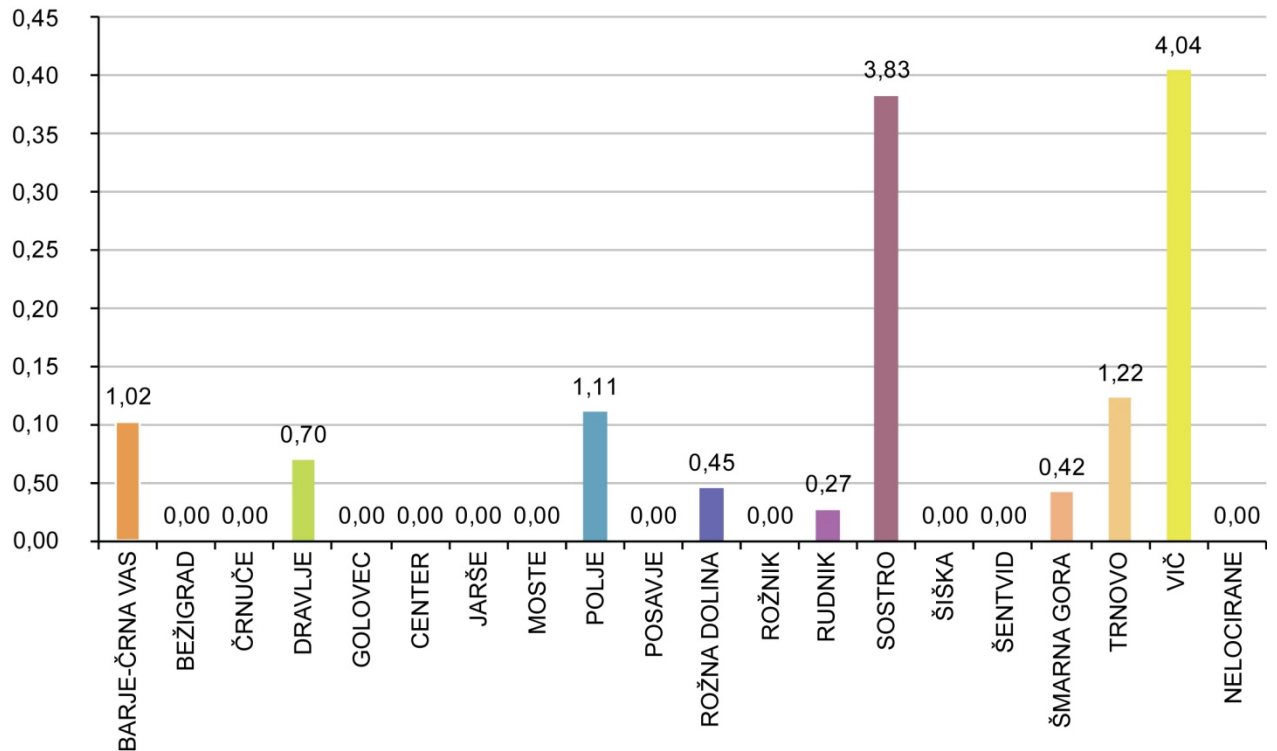
Pobude za posebne površine predstavljajo skupino pobud, ki imajo neposredno izkazan interes o gradnji objektov specifične rabe. Gre predvsem za objekte s poudarjeno turistično funkcijo.

- gradnja objektov specifične rabe
- gradnja športnih objektov in ureditev športnih površin

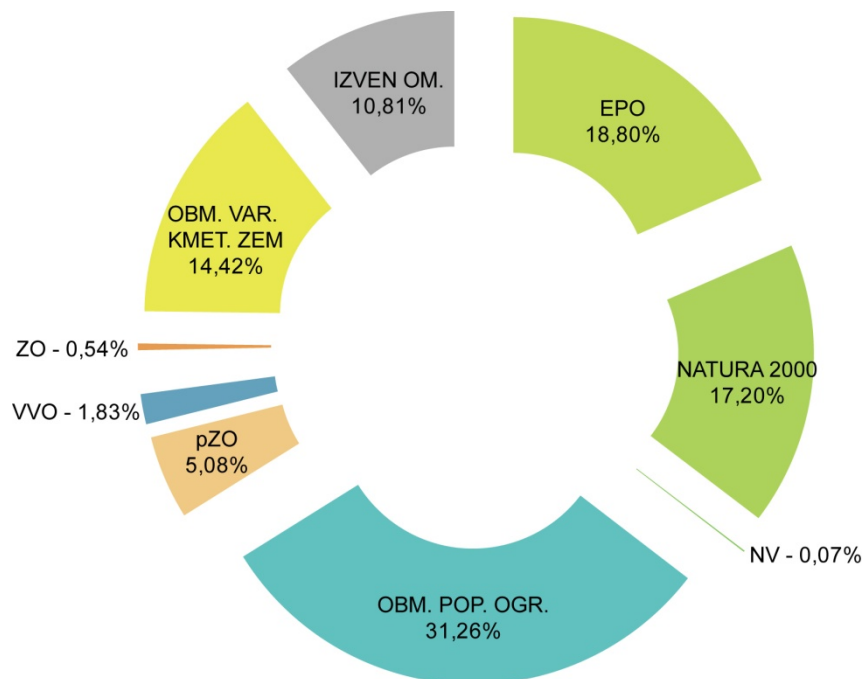


Grafikon 18: Število individualnih pobud za gradnjo objektov specifične rabe po funkcionalnih enotah

Interes za gradnjo objektov specifične rabe je na ravni MOL nizek. Pobude s tovrstnim namenom se pojavljajo znotraj devetih FE: FE Barje – Črna vas, FE Dravlje, FE Polje, FE Rožna Dolina, FE Rudnik, FE Sostro, FE Šmarna gora, FE Trnovo in FE Vič. Od tega jih je skoraj dve tretjini (62,86%) v FE Sostro. Ne glede na izraženo številčnost predlaganih pobud se deleži površin prerazporejajo tako, da so površinsko najbolj ekstenzivne pobude v FE Vič - 4,04ha. V FE Sostro pobude obsegajo 3,83ha, medtem ko so v ostalih FE površine bistveno manjše (FE Trnovo – 1,22ha; FE Polje – 1,11ha; FE Barje-Črna vas – 1,02ha; FE Dravlje – 0,70ha; FE Rožna Dolina – 0,45ha, FE Šmarna gora – 0,42ha in FE Rudnik – 0,27ha).



Grafikon 19: Površine individualnih pobud za gradnjo objektov specifične rabe po funkcionalnih enotah



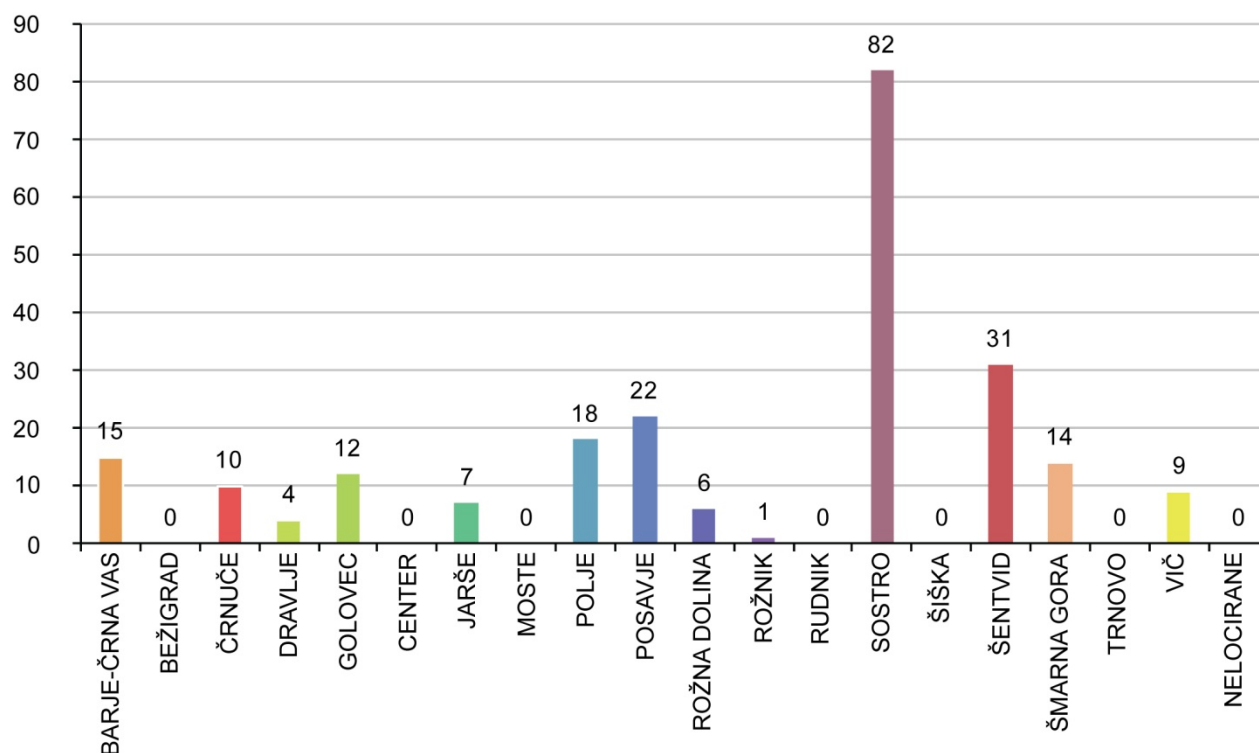
Grafikon 20: Deleži individualnih pobud za gradnjo objektov specifične rabe po omejitvah

Ponovno je izven vseh omejitev majhen delež podanih pobud, zgolj 10,81%. Znotraj območij varstva narave je kar 41,62%. Skoraj tretjina (31,26%) jih je na poplavno ogroženih območjih in 14,42% na območjih varstva kmetijskih zemljišč. 1,83% pobud leži znotraj vodovarstvenih območij.

## Pobude za kmetijsko gospodarske objekte

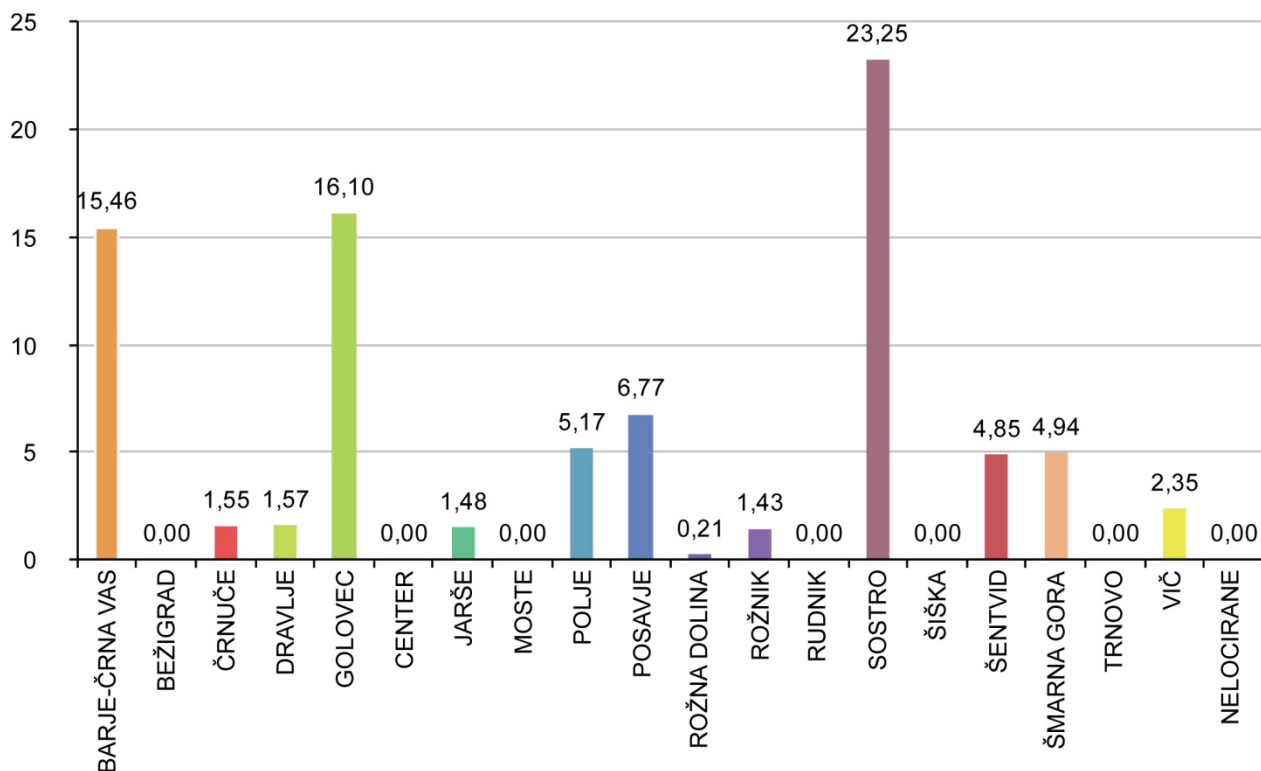
Pobude za kmetijsko gospodarske objekte so skupina pobud, ki imajo bodisi neposredno izkazan interes o gradnji ali preselitvi kmetije, bodisi so to večplastne pobude, ki so vsebinsko med seboj združljive. V to skupino so bile vključene naslednje kategorije pobud:

- gradnja kmetijsko gospodarskih objektov
- gradnja kmetijsko gospodarskih in stanovanjskih objektov
- gradnja kmetijsko gospodarskih objektov z ureditvijo športnih površin

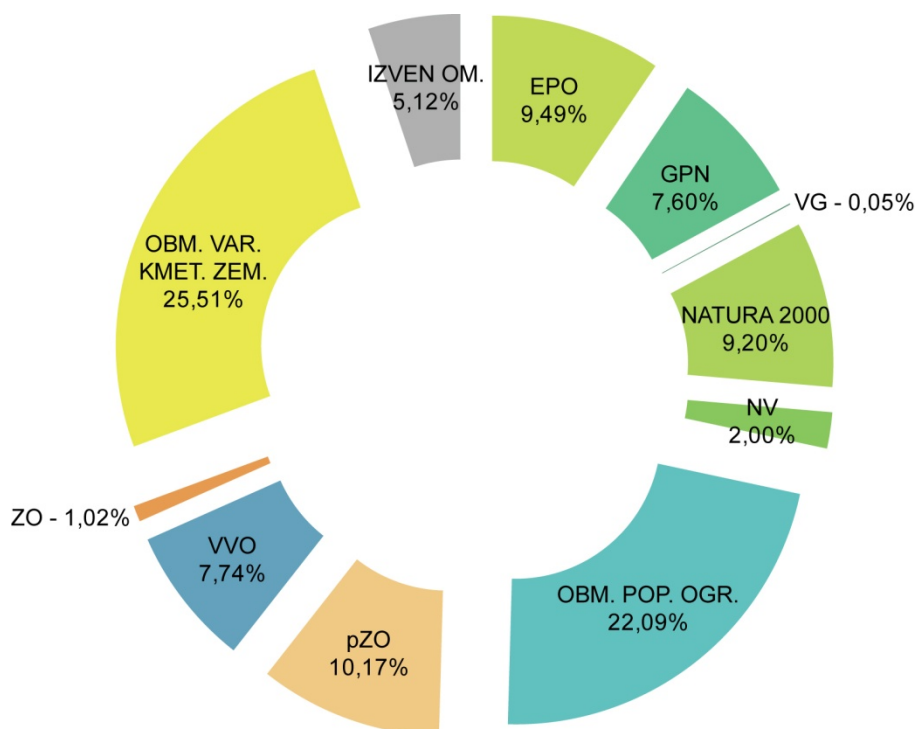


Grafikon 21: Število individualnih pobud za kmetijsko-gospodarske objekte

Iniciativa za gradnjo kmetijsko-gospodarskih objektov ali njihovo preselitev je razpršena med 13 funkcionalnih enot. Največ podanih pobud iz tega naslova spada v FE Sostro (82). Več kot pol manj jih je bilo podanih v FE Šentvid (31). Sledijo FE Posavje (22), FE Barje – Črna vas (15), FE Šmarna gora (14), FE Golovec (12) in FE Črnuče (10). Glede na predlagan obseg, pa poleg FE Sostro (23,25ha) izstopata FE Golovec (16,10ha) in FE Barje – Črna vas (15,46ha), kar je morda presenetljivo, še posebej, če se zavedamo, da leži območje FE Golovec znotraj avtocestnega ringa in spada v del t.i. "kompaktnega mesta".



Grafikon 22: Površine individualnih pobud za kmetijsko-gospodarske objekte



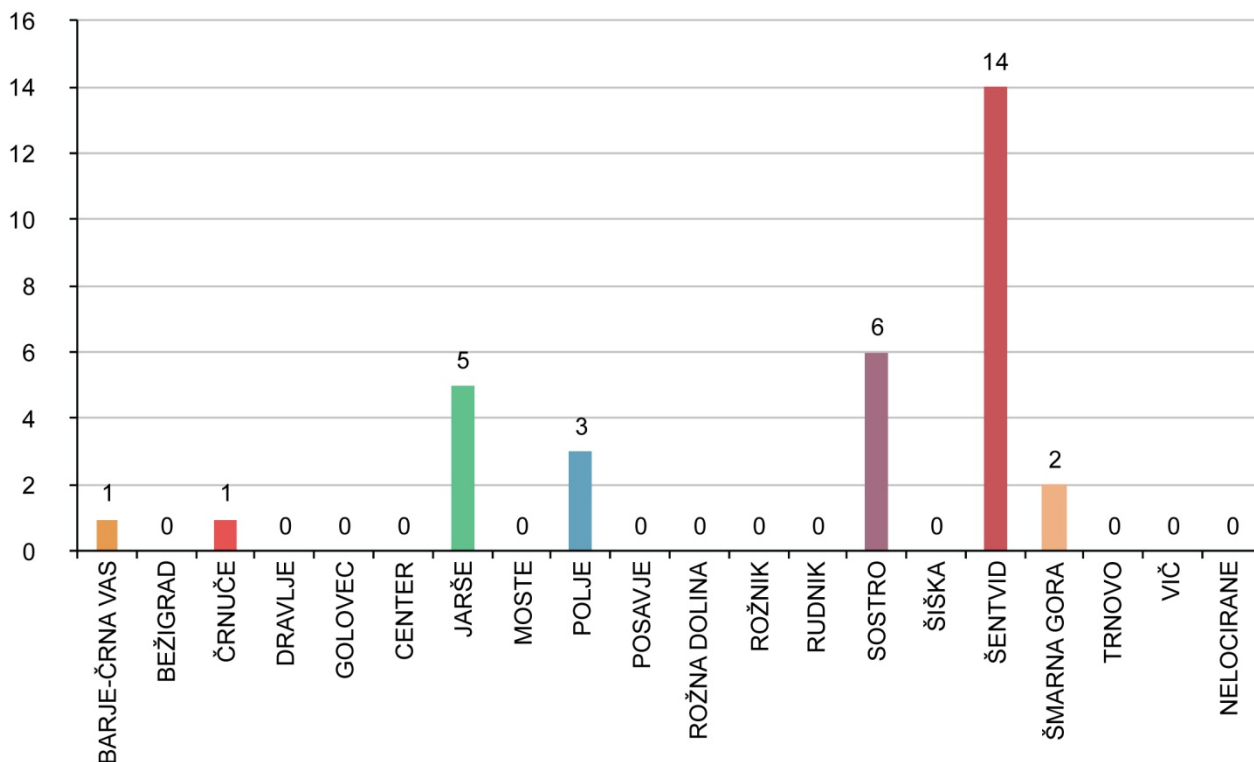
Grafikon 23: Deleži individualnih pobud za gradnjo kmetijsko-gospodarskih objektov po omejitvah

Izven vseh omejitev leži samo 5,12% vseh podanih pobud, čeprav je treba poudariti, da jih je 25,51% na območjih varovanja kmetijskih zemljišč, torej znotraj površin, ki so dejansko predmet "biti" podane pobude. V tem smislu se vidik varovanja kmetijskih zemljišč jemlje kot omejitveni faktor, še toliko bolj, v kolikor je izkazana pobuda dejanska potreba kmetijskega gospodarstva in ne predmet špekulacije po spremembi namembnosti zemljišč.



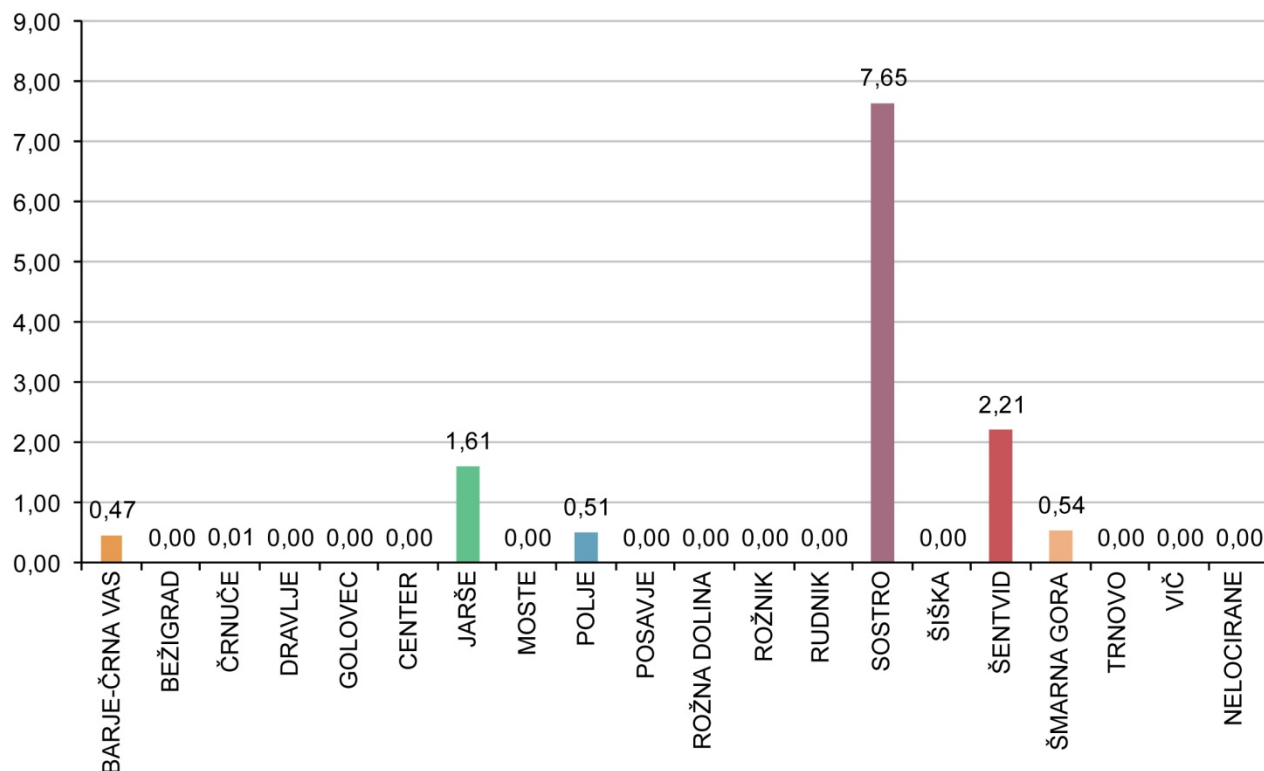
Znotraj območij varstva narave je 31,88% podanih pobud, poleg tega pa kar 22,09% na območjih poplavne ogroženosti. 7,74% delež pobud je podanih na vodovarstvenem območju, kar predstavlja ključen omejitveni faktor kmetijske dejavnosti. 7,60% podanih pobud posega na območja gozda s posebnim namenom.

### Pobude za zelene površine – odprta športna igrišča

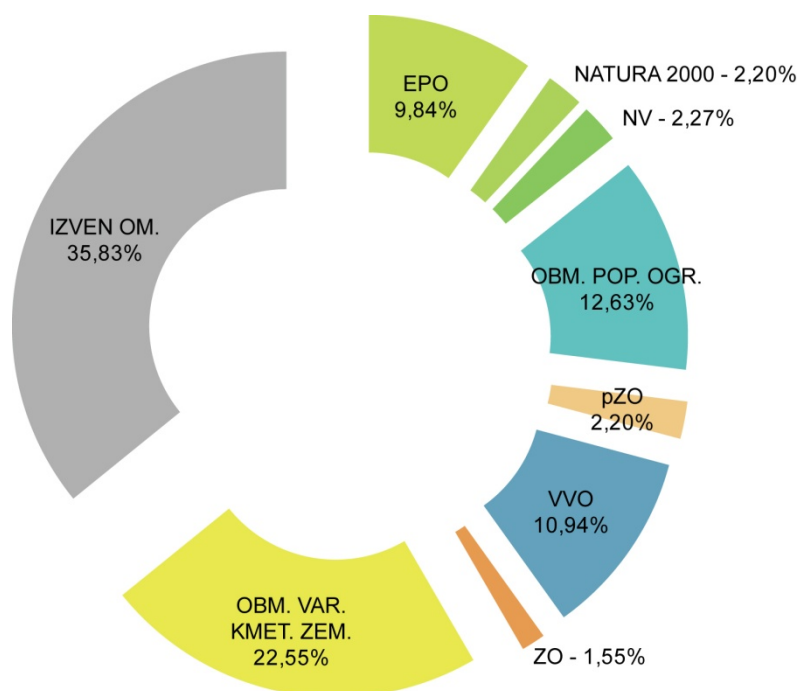


Grafičkon 24: Število individualnih pobud za zelene površine

Pobude za zelene površine so tisti del pobud, ki že v osnovi pomenijo zagotavljanje javnega interesa in se v tem smislu bistveno razlikujejo od do sedaj analiziranih skupin pobud. Tudi v tem oziru gre iskati vzroke za njihovo pojavno redkost, saj jih je znotraj območja MOL podanih zgolj 32. Od tega jih je največ na območju FE Šentvid (14), na območju FE Sostro (6), FE Jarše (5) in FE Polje (3). Po dve pobudi sta bili podani na območju FE Šmarna gora, po ena pa v FE Barje – Črna vas in FE Črnuče.



Grafikon 25: Površine individualnih pobud za zelene površine



Grafikon 26: Deleži individualnih pobud za zelene površine po omejitvah

Čeprav gre za pobude, ki se nanašajo na ureditev odprtih zelenih površin, je potrebna njihova analiza v pogledu okoljskih omejitvev. Analiza pokaže velik delež podanih pobud zunaj vseh omejitvev – 35,83%. Petina jih leži znotraj območij varovanja kmetijskih zemljišč (22,55%). Relativno veliki deleži podanih pobud so tudi znotraj poplavno ogroženih območij (12,63%) in vodovarstvenih območij (10,94%). Skupna površina na območjih varstva narave pomeni 18,06% delež.

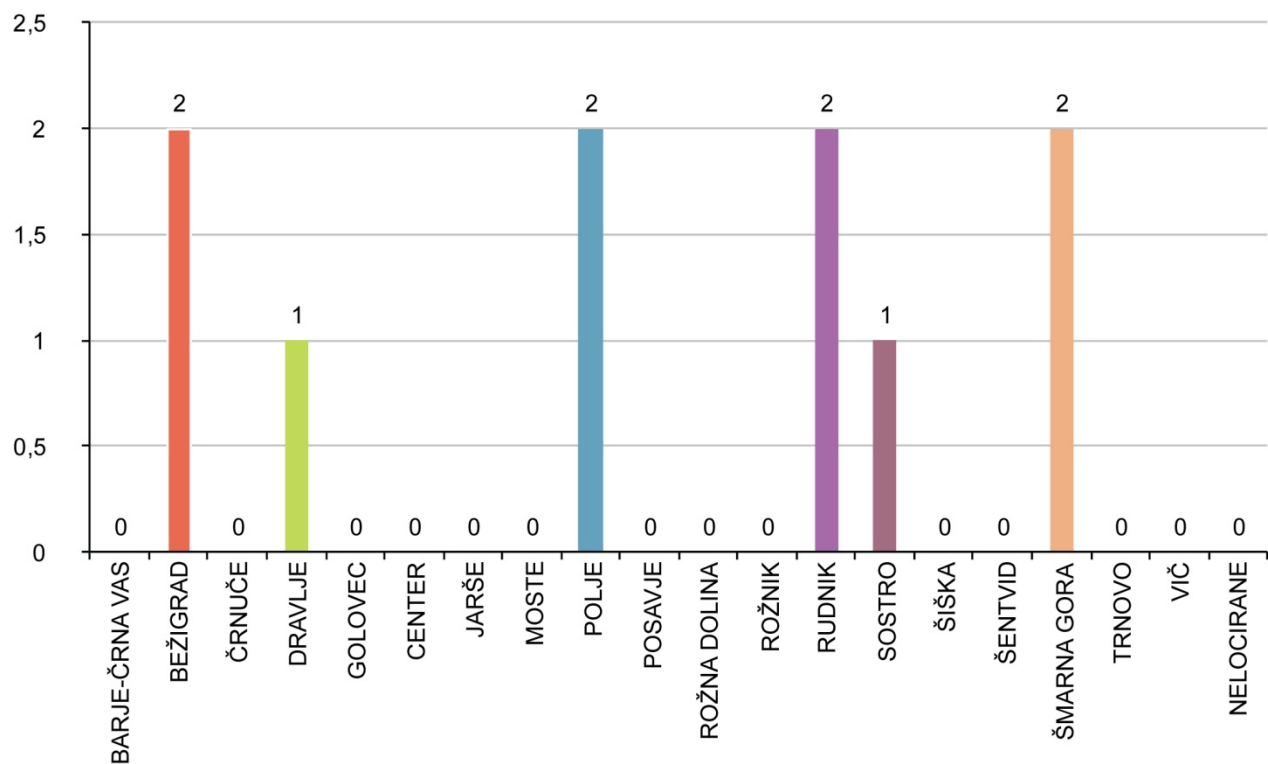
## Pobude za zelene površine – pokopališča

Pobude za ureditev površin za pokopališča so bila predmet zgolj ene FE, in sicer FE Šmarna gora. Glede na majhno število (3), specifičnost vsebine pobud in njihovega fizičnega obsega (0,38ha) niso bile predmet nadaljnjih analiz.

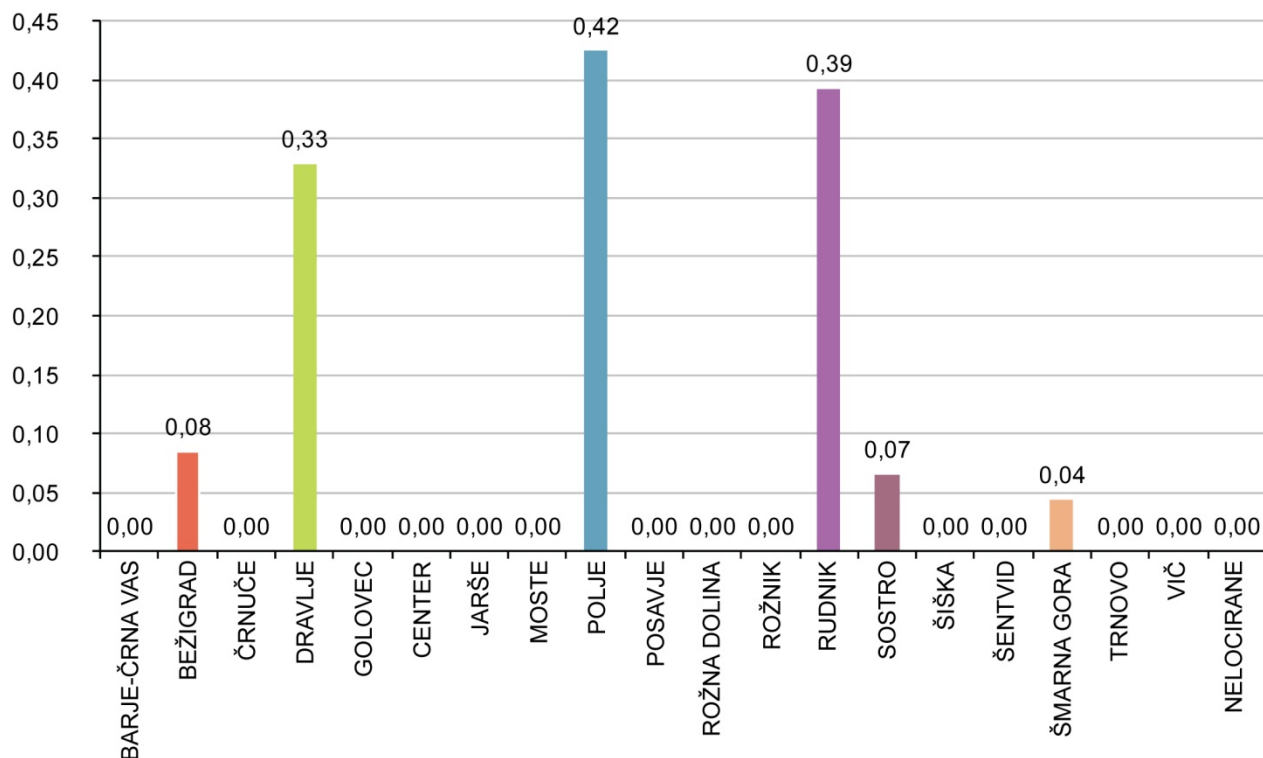
## Pobude za prometne površine in prometne objekte

Podobno kot pobude za pokopališča, so tudi pobude za prometne površine in prometne objekte izjemno redke. Vsebinsko pa se ločijo na:

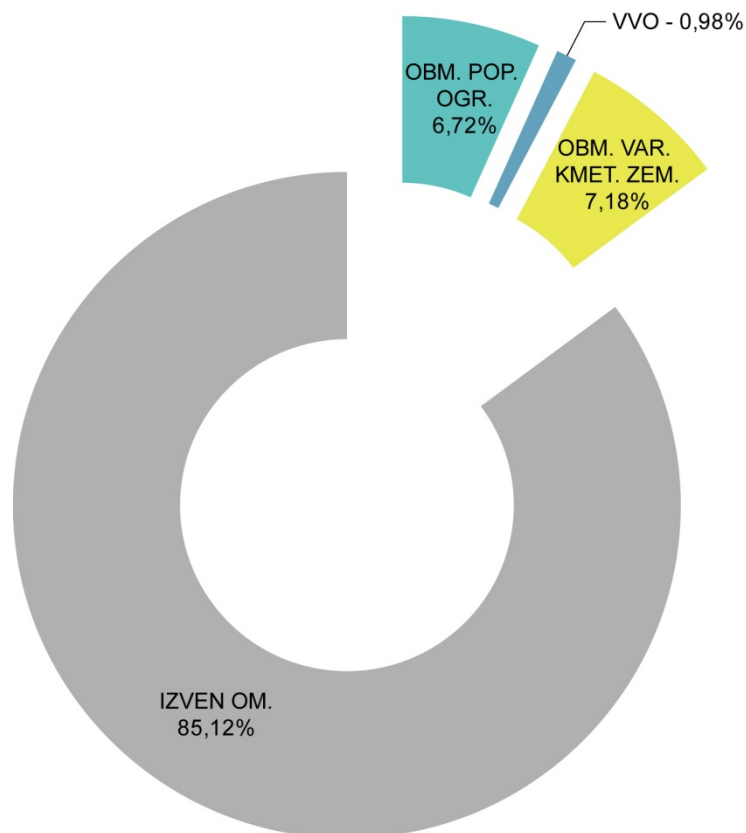
- izgradnjo in ureditev prometnih površin
- izgradnjo in ureditev prometnih površin in prometnih objektov



Grafikon 27: Število individualnih pobud za prometne površine in prometne objekte



Grafikon 28: Površine individualnih pobud za prometne površine in prometne objekte



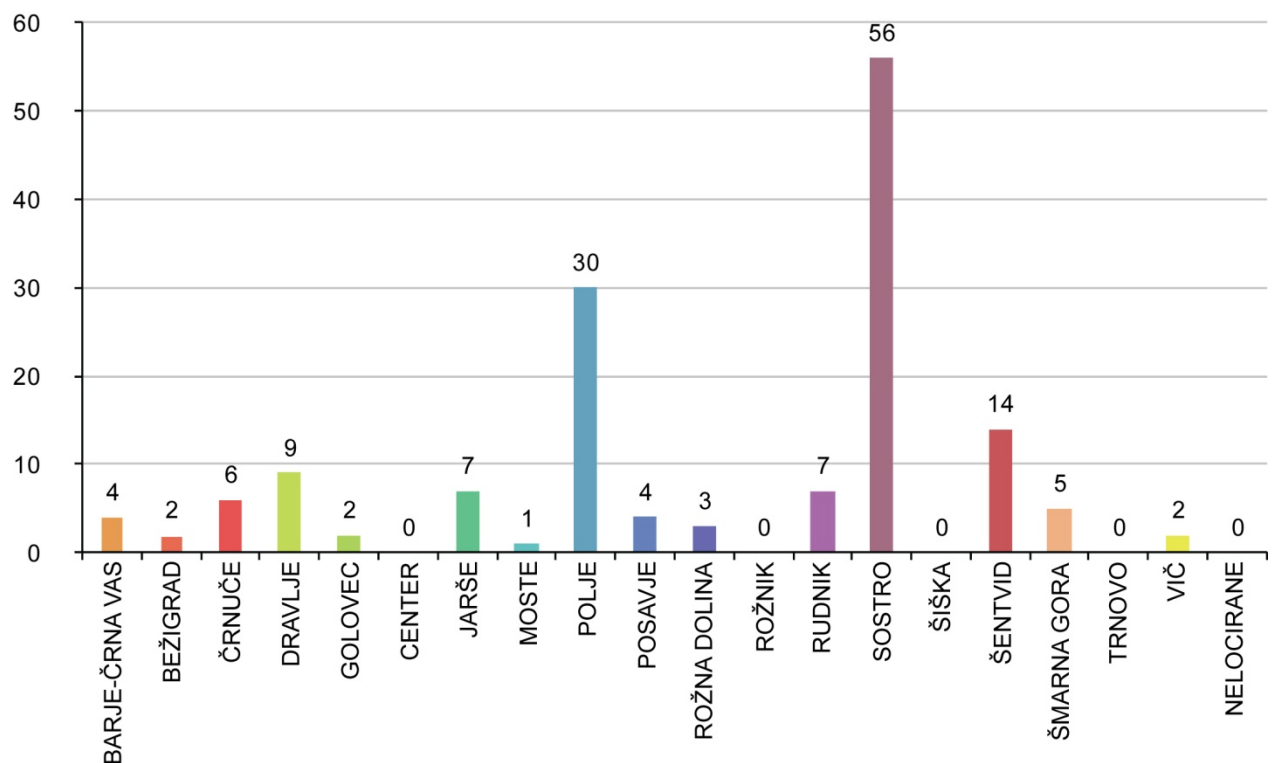
Grafikon 29: Deleži individualnih pobud za gradnjo prometnih površin in prometnih objektov

Podane pobude za gradnjo prometnih površin ali prometnih objektov so podobno kot pobude za odprte zelene površine izrazito takšne, da uresničujejo izpolnjevanje imperativa javnega interesa. Podane so s strani subjektov javnega prava, hkrati pa povečini ne posegajo na

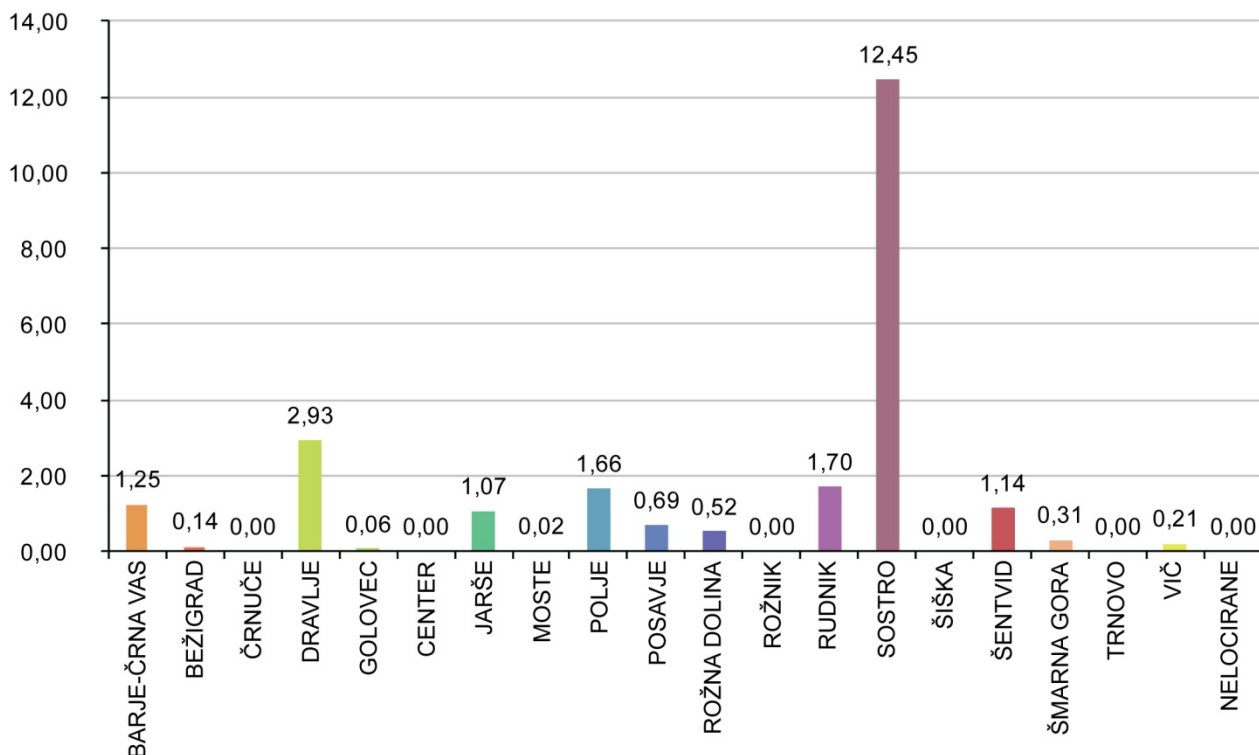
območja varovanj. Kar 85% površin pobud iz tega naslova namreč leži zunaj območij vseh omejitev.

### Pobude za ažuriranje stanja

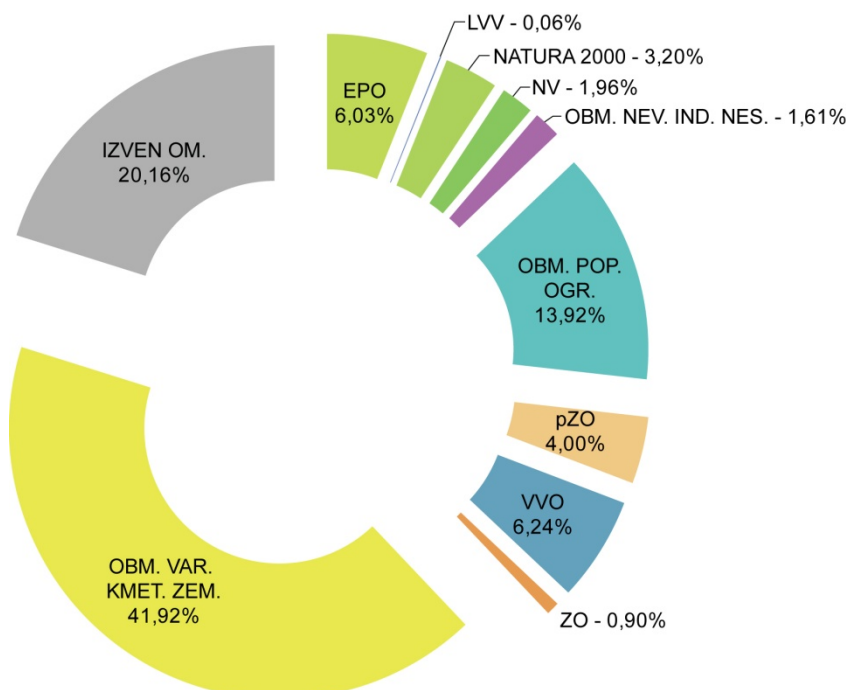
Pobude za ažuriranje so skupina pobud, ki se nanaša na vključitev obstoječih stavb, ki so predmet podanih pobud, v območja poselitvenih rab. Pobudniki svojo zahtevo izkazujejo s pridobljenim gradbenim dovoljenjem in drugimi overjenimi listinami. Gre predvsem za popravek plana, tako da bo slednji ustrezal dejanskemu stanju na terenu, saj so povečini objekti in ureditve, ki so predmet teh pobud, že izvedeni.



Grafikon 30: Število individualnih pobud za ažuriranje stanja



Grafikon 31: Površine individualnih pobud za ažuriranje stanja



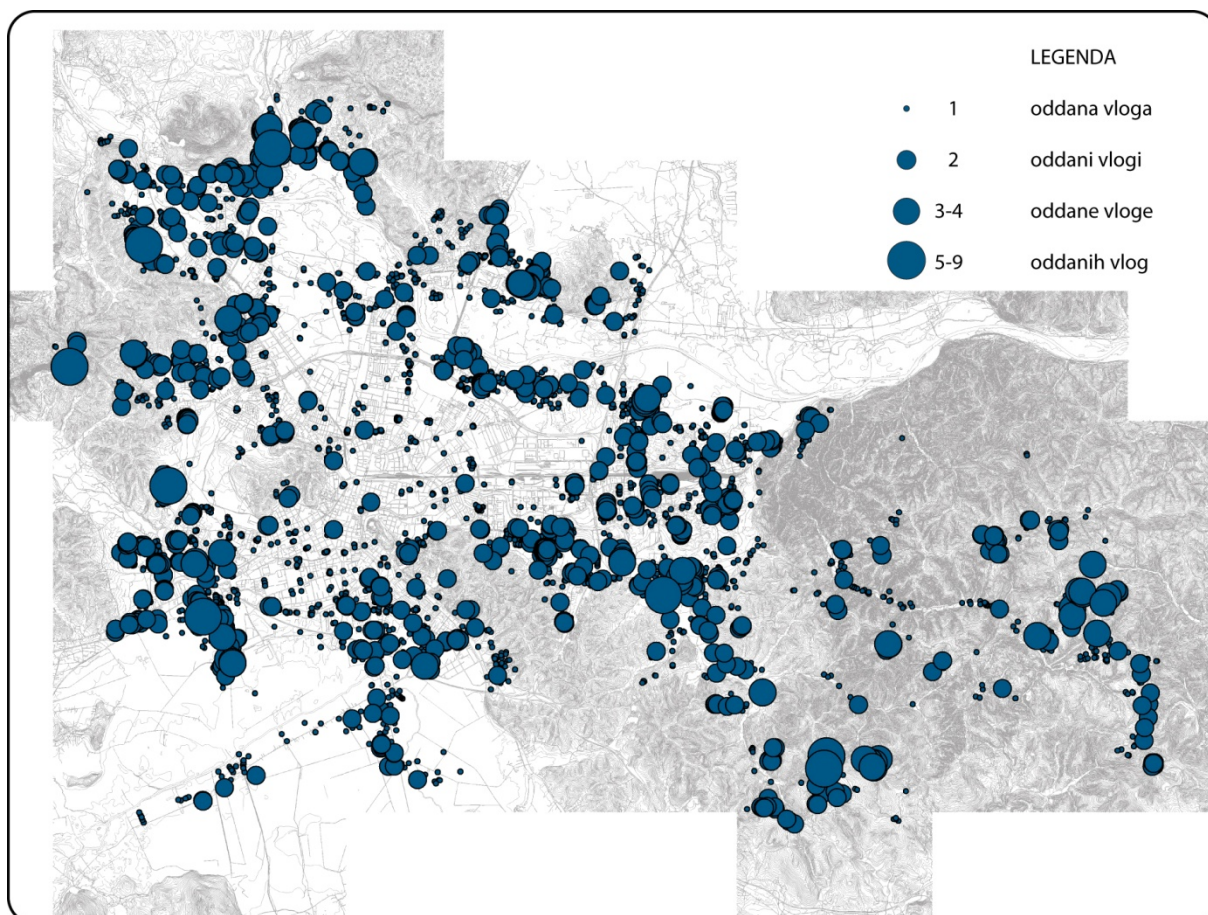
Grafikon 32: Deleži individualnih pobud za ažuriranje stanja po omejitvah

Številčno najpogostejše so tovrstne pobude na območju FE Sostro (56), FE Polje (30) in FE Šentvid (14). Površinsko najbolj ekstenzivne pa poleg FE Sostro predvsem na območju FE Dravlje, FE Rudnik, FE Polje in FE Barje – Črna vas.

Petina pobud (20,16%) je zunaj vseh omejitev, medtem ko jih je kar 41,92% na območjih varovanja kmetijskih zemljišč, kar kaže na slabo delo pristojnih inšpekcijskih služb. 13,92%

podanih pobud je na poplavno ogroženih območjih, poleg tega jih je 16,09% znotraj območij varstva narave in 6,24% na vodovarstvenih območjih.

### 3.1.4 Intenziteta oddanih pobud

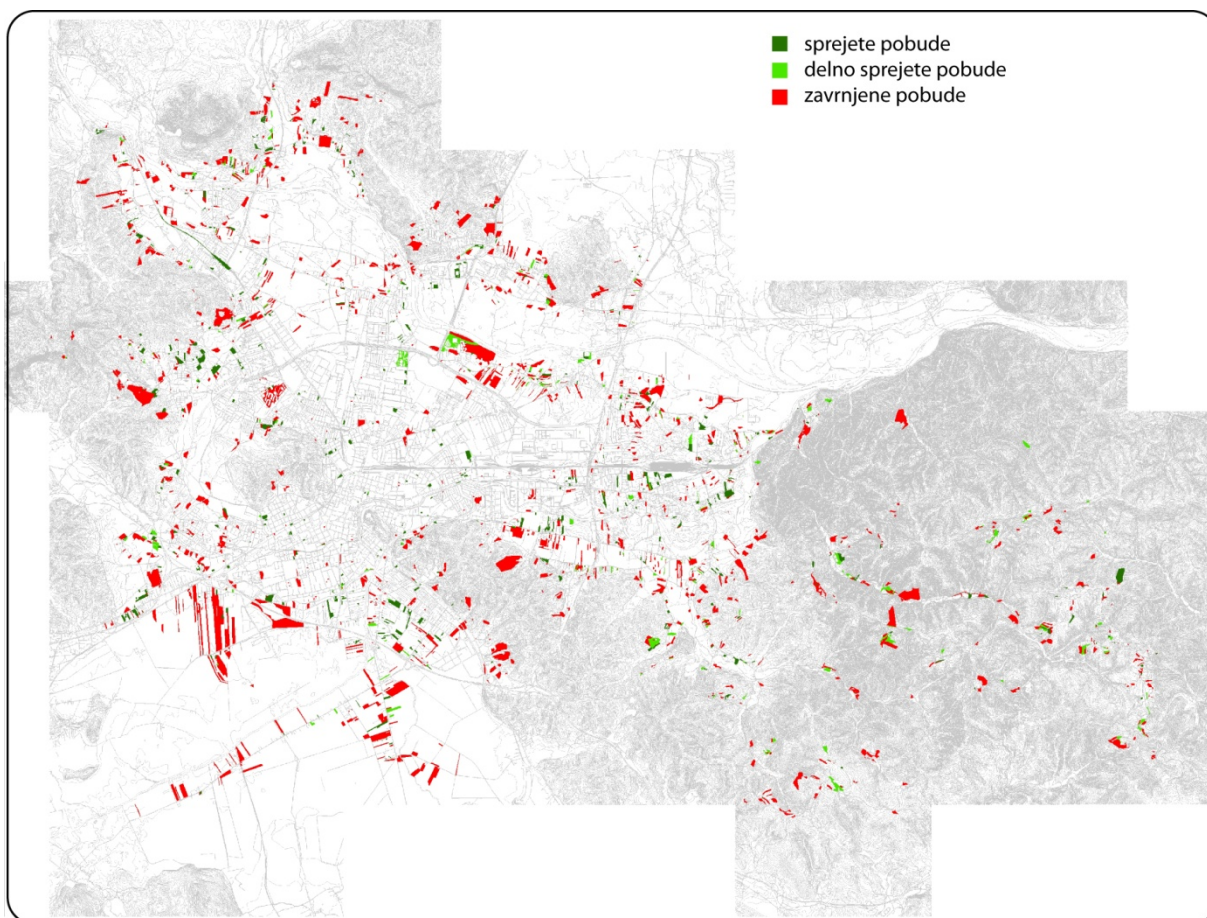


Slika 20: Pregled individualnih pobud glede na število oddanih vlog na posamezno parcelo

Opravljen je bila tudi analiza števila oddanih individualnih pobud na posamezno parcelo s strani pobudnikov. Slika kaže, da pritisk na prostor ni enakomerno razporejen, temveč da obstajajo posamezna območja koncentracije individualnih pobud. Pritisk znotraj območja obvoznice (kar strateški del OPN MOL definira kot kompaktno mesto) je izrazito razporejen na območji FE Golovec in FE Rudnik, kjer so tudi še edine večje sklenjene kmetijske površine. Iz območja FE Golovec se nato intenziteta stopnjuje vzhodno na FE Sostro, iz FE Rudnik pa preko obvoznice južno na območje Barja (FE Barje-Črna vas). Izrazit pritisk je opazen tudi na območju Kozarij in ravninskega gozda na Barju (FE Rožna dolina in FE Vič), kjer gre podobno kot v primeru FE Sostro za večje kmetijske površine v neposredni bližini poselitvenih površin in obstoječe infrastrukture. Večje zgostitve individualnih pobud so še na območju FE Šentvid in FE Šmarna Gora, kjer je treba poleg težnje po poseganju na kmetijske površine, upoštevati tudi atraktivnost lokacij iz vidika bližine ohranjenih naravnih območij.

Takšne koncentracije individualnih pobud dejansko nakazujejo na diferenciacijo pritiskov na prostor s strani pobudnikov.

### 3.1.5 Pregled sprejetih in zavrjenih individualnih pobud



Slika 21: Prikaz sprejetih, delno sprejetih in zavrjenih individualnih pobud v postopku priprave OPN ID MOL

Na tej točki je informativno prikazana slika sprejetih, delno sprejetih in zavrjenih pobud, kot so bile ovrednotene v postopku priprave OPN MOL. Slika kaže na pretežno velik delež zavrjenih individualnih pobud, kar izhaja iz dejstva, da so bili postavljenih striktni varovalni kriteriji. V kolikor so posamezne individualne pobude posegale vsaj na enega izmed postavljenih kriterijev, to pomeni izključitveni faktor.

### 3.2 Oblikovanje scenarijev

Scenariji prostorskega razvoja omogočajo vpogled v možne prihodnje korake (ne)rasti določenega območja. S tem neposredno kažejo na morebitne negativne vplive in učinke, hkrati pa nam omogočajo predvideti ustrezne ukrepe za usmerjanje razvoja v tista območja, kjer negativnega vpliva ni, oziroma je le-ta zanemarljiv. V tem smislu so scenariji projekcije stopenj razvoja v določenem časovnem roku, ki jih lahko ob uporabi ustreznih ukrepov tudi dosežemo oziroma se jim v primeru negativnih trendov lahko izognemo.

Za dokazovanje postavljenih hipotez sta v nadaljevanju prikazana dva scenarija prostorskega razvoja, ki imata različna konceptualna izhodišča. Modeli okoljske, ekonomske in družbene sprejemljivosti predlaganega prostorskega razvoja, pa omogočajo njuno



medsebojno primerjavo, vrednotenje in možnost oblikovanja alternativ pri usmerjanju poselitve.

### 3.2.1 Scenarij 1

Prvi scenarij predstavlja "nekritičen" pristop k prostorskemu razvoju. Njegovo izhodišče temelji na predpostavki, da je individualna pobuda glavni generator razvoja. Zato so vse pobude ne glede na njihov namen ali položaj v prostoru nekritično pozitivno sprejete tudi če pomenijo spremembo namenske rabe. Takšen pristop je diametralen nekritični varovalni drži, ki razvojne pobude a-priori zavrača. Scenarij je v disertaciji pomenil analizo možnosti eventualnega spontanega razvoja.

### 3.2.2 Scenarij 2

Drugi razvojni scenarij je scenarij izdelan na osnovi uveljavljenega normativnega pristopa obravnave pobud. V smislu oblikovanja namenske rabe in razporeda dejavnosti v prostoru to predstavlja vnaprej postavljeno normativno sito, skozi katerega vrednotimo posamezno pobudo. Za osnovo je vzet sprejet OPN MOL ID, preko modelov sprejemljivosti pa ovrednotene sprejete individualne pobude.

## 3.3 Oblikovanje modelov prostorske sprejemljivosti

Paradigma prostorskega planiranja, ki je zavezana vzdržnemu prostorskemu razvoju, je sedaj stara že skoraj 20 let. V tako dolgem časovnem obdobju so se razvili različni instrumenti (kazalniki, indikatorji), s pomočjo katerih je možno bolj ali manj natančno meriti uspešnost zasledovanja imperativa »trajnosti«. Različni avtorji razlagajo različne vidike uporabe kazalcev oziroma indikatorjev trajnosti, pri čemer je vsem skupen cilj zagotavljanja trajnostnega oz. sonaravnega razvoja (*Špes et al., 2000*):

- a) Kazalci socialnih vidikov so namenjeni spremljanju uresničevanja nalog iz Ria (Keating, 1993): boj proti revščini, umiritev demografskih gibanj, promocija izobraževanja, zdravja, bivanja.
- b) Ekonomski vidiki trajnostnega razvoja se odsevajo preko naslednjih kazalcev: spreminjanje potrošniških navad, finančni viri in mehanizmi, prenos okolju prijazne tehnologije, gospodarski stabilnosti in konkurenčnosti
- c) Kazalci okoljskih vidikov obravnavajo problematiko rabe in s tem onesnaževanja vode, tal, ozračja, biosfere in drugih naravnih virov, ter problematiko obremenjevanja okolja.
- d) Kazalci institucionalnih vidikov trajnostnega razvoja vključujejo integriranost politik in odločanja, krepitev ključnih skupin varstva okolja in informiranje.

Kazalci trajnosti so bili konceptualno izhodišče za oblikovanje modelov prostorske sprejemljivosti, s pomočjo katerih lahko na operativnem nivoju določimo vplive širitev poselitvenih območij. Konceptualno izhodišče je, da lahko na osnovi tako oblikovanih modelov, ocenimo pozitivne ali negativne vplive rasti poselitvenih območij, ki izhajajo iz

podanih pobud. Modeli so oblikovani tako, da vsak zajema sebi lasten vidik zagotavljanja trajnosti:

- okoljski vidik: model okoljske sprejemljivosti (ugotavljanje stopenj ranljivosti prostora in s tem stopenj okoljske sprejemljivosti poseganja v prostor)
- ekonomski vidik: model ekonomske sprejemljivosti (določanje kategorij prostora, ki so iz ekonomskega bolj ali manj konkurenčne)
- družbeni vidik: model družbene sprejemljivosti (določanje kategorij prostora, ki so iz vidika družbe bolj ali manj sprejemljive pri zagotavljanju kvalitetnega bivalnega okolja)

Uporabljen je rastrski način modeliranja (Mlakar, 2006), se pravi:

- zbiranje prostorskih podatkov na mreži celic, ki so najmanjše prostorske enote
- analiza in vrednotenje – pripisovanje stopnje sprejemljivosti posameznim kategorijam posameznih podatkov
- združevanje vrednosti podatkov v rastrskem načinu

### 3.3.1 Model okoljske sprejemljivosti

Model okoljske sprejemljivosti v vsebinskem smislu izhaja iz modela ranljivosti prostora, saj sloni na predpostavki, da večja stopnja okoljske sprejemljivosti istočasno pomeni manjšo stopnjo ranljivosti okolja. V prvem koraku je zato postavljen model ranljivosti okolja, v naslednjem pa so rezultati modela ranljivosti prevedeni v vrednosti okoljske sprejemljivosti.

Na splošno opredelimo ranljivost kot stanje okolja, ki je lahko vzrok za nastanek negativnega vpliva, če bi se določen poseg uresničil (Marušič, 1986). Model temelji na prepoznavanju sestavin prostora, njegovo členitev na homogene enote in pripisovanje ustreznih vrednosti le-tem.

Model ranljivosti prostora je sestavljen iz več pod-modelov, izdelanih glede na različne sestavine okolja in opisanih v nadaljevanju:

- ranljivost območij ohranjanja narave,
- ranljivost kmetijskih zemljišč,
- ranljivost vodnega okolja,
- ranljivost gozda in
- ranljivost rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov

Za pridobitev ustrežnejših stopenj ranljivosti okolja, je izdelan tudi t.i. pod-model. »degradiranega prostora«. Vanj so zajeti podatki o infrastrukturi mreži, ki pomeni zmanjševanje stopnje ranljivosti okolja. Upoštevane so oddaljenosti od:

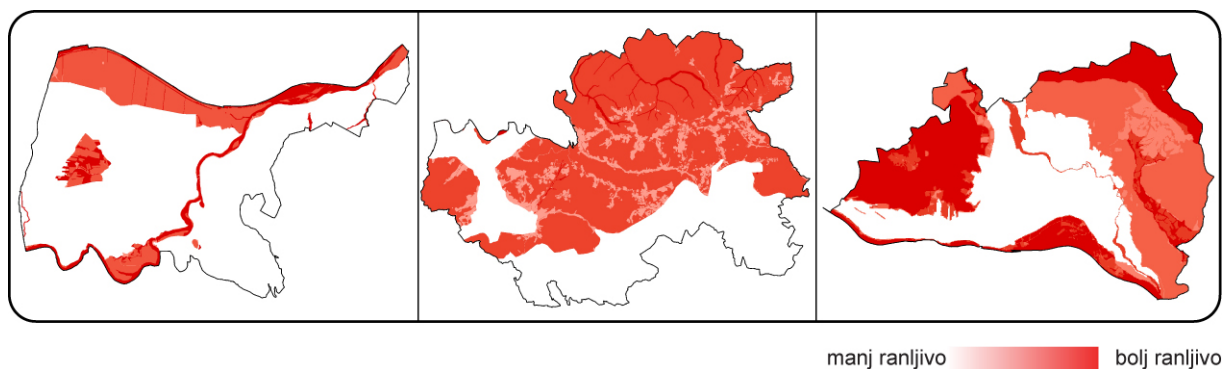
- cestnega in železniškega omrežja,
- elektroenergetskega omrežja,
- plinovoda,
- kanalizacijskega omrežja in
- območja gramoznic in peskokopov

### 3.3.1.1 Ranljivost območij ohranjanja narave

Za izdelavo modela so uporabljeni naslednji podatki o območjih varstva narave:

- območja naravnih vrednot
- območja Natura 2000
- zavarovana območja
- ekološko pomembna območja
- območja predlaganih naravnih vrednot
- predlagana ekološko pomembna območja

Za izdelavo modela so uporabljeni podatki s področja ohranjanja narave, ki so generirani tako, da jim lahko pripišemo različne stopnje ranljivosti. Za določanje stopnje ranljivosti so bili upoštevani tip varstva, prvine varovanja posameznega območja in podatki o dejanski rabi. V izogib subjektivizaciji modela so vse plasti območij ohranjanja narave med seboj obravnavane enakovredno, kar pomeni, da se model ne poslužuje podeljevanja ponderjev posameznim slojem. Sloji so tako križani s podatkom o dejanski rabi in glede na izražene prvine varovanja so posameznim enotam podane vrednostne ocene.

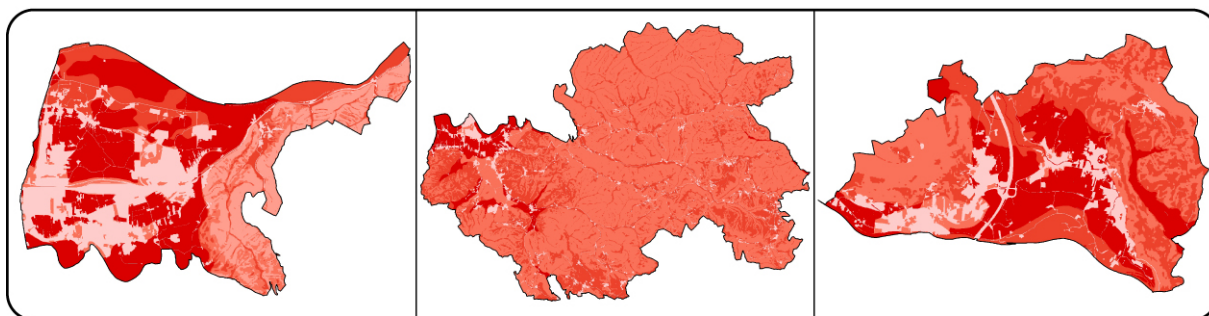


Slika 22: Rezultat modela »Ranljivost območij ohranjanja narave«: FE Polje, FE Sostro; FE Šmarna gora

### 3.3.1.2 Ranljivost kmetijskih zemljišč

Analiza ranljivosti kmetijskih zemljišč je pomembna predvsem iz vidika prikaza nevarnosti izgube zemljišč z velikim pridelovalnim potencialom. Prav znotraj ravninskih območij, še posebej v neposredni bližini mest, prihaja do izrazitega navzkrižja interesov, med ohranjanjem kmetijskega resursa na eni strani in privlačnostjo takšnih zemljišč za gradnjo.

Koncept modela izhaja iz predpostavke, da so bolj ranljiva območja višjega talnega števila (relativizirano glede na vrednosti talnega števila znotraj posameznega obravnavanega območja) in tista, kjer se kmetijska dejavnost že izvaja: območja njivskih površin, površin trajnih nasadov in drugih obdelovalnih površin.



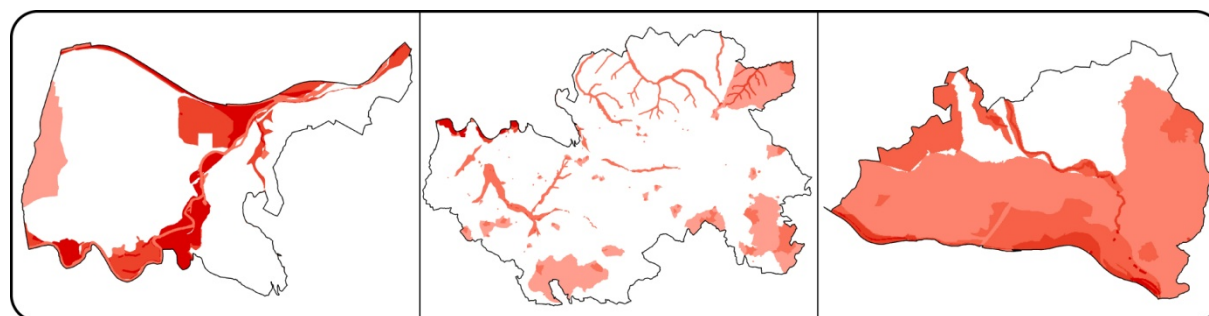
manj ranljivo  bolj ranljivo

Slika 23: Rezultat modela »Ranljivost kmetijskih zemljišč«: FE Polje, FE Sostro; FE Šmarna gora

### 3.3.1.3 Ranljivost vodnega okolja

S povečevanjem poselitvenih območij so vplivi na vodno okolje lahko različni, hkrati pa bistveni za njegovo ohranitev. Najpogosteje se srečujemo z možnostjo onesnaženja vodnih teles, podtalnice ali obvodnih pasov. Možni so tudi vplivi na kvaliteto vodnih virov in izvirov ter vplivi na ohranjanje naravnih potekov strug.

Koncept modela temelji na predpostavkah, da so kot bolj ranljiva opredeljena območja vodotokov, obvodnih pasov (prostora, ki se neposredno veže na vodno telo), območja poplav in območja varovanja lokalnih vodnih virov ter vodovarstvena območja. Kategorije ranljivosti so generirane na podlagi podatkov o vodotokih, dejanski rabi, vodovarstvenih območij in poplavnih območij.



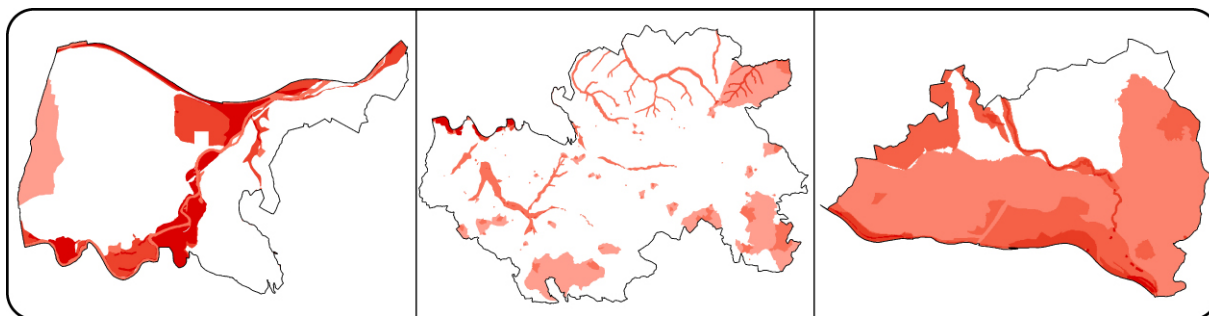
manj ranljivo  bolj ranljivo

Slika 24: Rezultat modela »Ranljivost vodnega okolja«: FE Polje, FE Sostro; FE Šmarna gora

### 3.3.1.4 Ranljivost gozda

V okviru analize ranljivosti gozdnih zemljišč je treba poudariti, da gre v primeru varovanja gozda za podobno problematiko kot v primeru varovanja kmetijskih zemljišč. Zaradi nekontrolirane širitve poselitvenih območij lahko pride do trajne izgube resursa oziroma izgube njegovih funkcij.

Model je zasnovan tako, da kot bolj ranljiva obravnava območja gozdnih rezervatov, varovalnih gozdov in gozdov s posebnim pomenom. Poleg tega je upoštevana določena stopnja ranljivosti tudi zadržana območja gozdov.



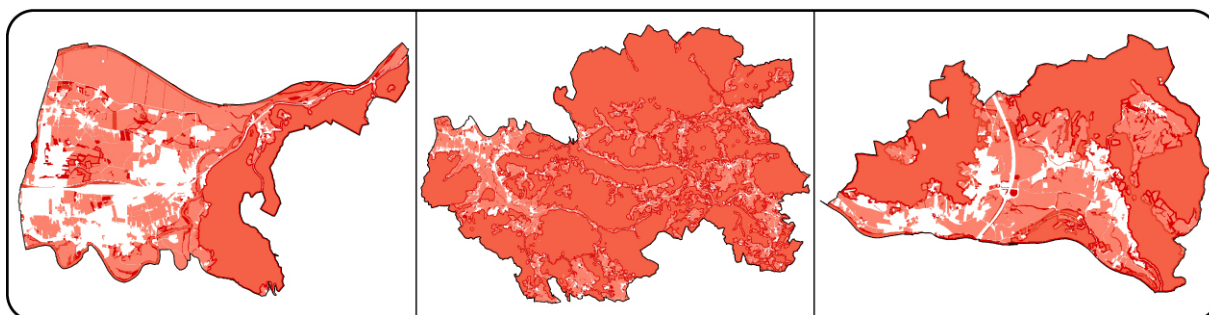
manj ranljivo  bolj ranljivo

Slika 25: Rezultat modela »Ranljivost gozda«: FE Polje, FE Sostro, FE Šmarna gora

### 3.3.1.5 Ranljivost rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov

Ena izmed ključnih sestavin zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja je ohranjanje biotske raznovrstnosti. Glede na dejstvo, da je za vsa tri območja (predvsem območji Šmarna gora in Sostro) značilen preplet območij visoke biodiverzitete, je ranljivost zaradi širitve poselitvenih območij pomembna za ugotavljanje izgube slednje ali poslabšanja prvin življenjskih habitatov.

Koncept modela temelji na prepoznavanju biotsko pestrejših biotopov kot območij večje stopnje ranljivosti. Gre za razmislek o tem, da so zemljišča intenzivne kmetijske pridelave manj ranljiva od npr. gozdnih, vodnih, obvodnih ali drugih območij.

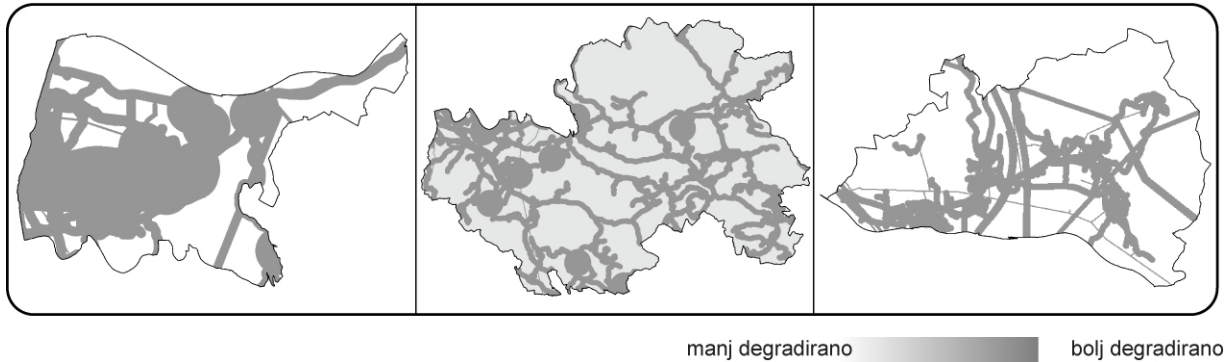


manj ranljivo  bolj ranljivo

Slika 26: Rezultat modela »Ranljivost rastlinstva, živalstva in habitatnih tipov«: FE Polje, FE Sostro, FE Šmarna gora

### 3.3.1.6 Degradiran prostor

Pred fazo združevanja kart ranljivosti posameznih okoljskih sestavin je bila opravljena še opredelitev stopenj degradiranosti prostora zaradi prisotnosti obstoječih infrastrukturnih povezav in drugih struktur, ki imajo iz vidika vpliva na okolje negativne učinke. Model izhaja iz dejstva, da je prostor vzdolž obstoječih infrastrukturnih koridorjev ali območij manj ranljiv, kot območja izven njihovega vpliva.



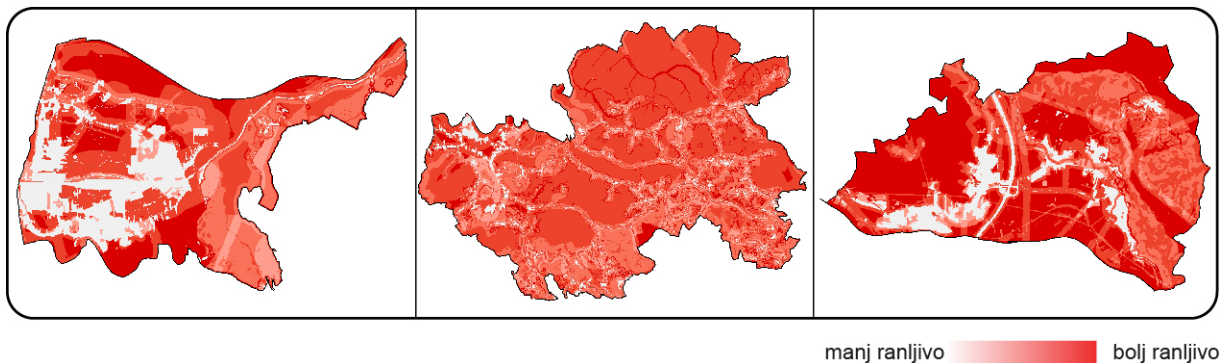
Slika 27: Rezultat modela »Degradiran prostor«: FE Polje, FE Sostro, FE Šmarna gora

### 3.3.1.7 Združevanje modelov ranljivosti – skupna ranljivost prostora

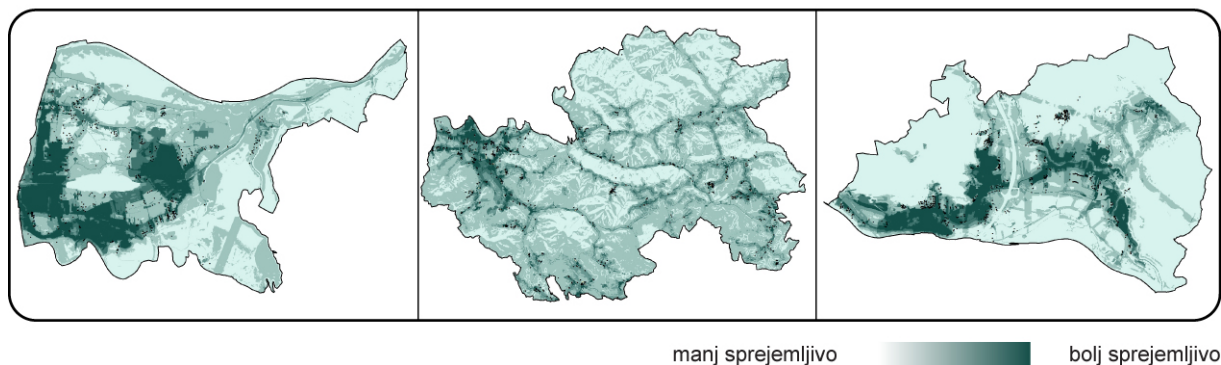
Združevanje modelov ranljivosti prikaže skupno stopnjo ranljivosti določenega območja.

Pri postopku združevanja pod-modelov je bila uporabljena metoda upoštevanja maksimalnih vrednosti ranljivosti posameznih območij. S tem se stopnja ranljivosti območij določa glede na maksimalne vrednosti posameznih slojev in ne na morebitno vsoto prekrivajočih se režimov varovanja.

Na podlagi združevanja se kot bolj ranljiva območja izluščijo območja z razpoznanimi prvinami ohranjanja narave, poplavna območja in območja visoke vrednosti glede zagotavljanja pridelovalnega potenciala. Na drugi strani se kot manj ranljiva izluščijo že poseljena območja in območja infrastrukturnih koridorjev.



Slika 28: Rezultat združevanja pod-modelov ranljivosti – »Skupna ranljivost okolja«: FE Polje, FE Sostro, FE Šmarna gora



Slika 29: Pretvorba združenih modelov ranljivosti okolja v modele okoljske sprejemljivosti

### 3.3.2 Model ekonomske sprejemljivosti

V nizu ugotavljanja dosežene stopnje trajnosti je bil v okviru analize ekonomskega vidika širitve poselitve uporabljen model ekonomske sprejemljivosti. Términ *ekonomska sprejemljivost* se v okviru disertacije ne uporablja v smislu prostorske ekonomike, temveč kot zasledovanje racionalne izrabe prostora, kjer se skuša na podlagi podatkovnih baz (predvsem podatkov o gospodarski infrastrukturi) prostorsko opredeliti načela zgoščevanja in zapolnjevanja naselij. V tem smislu se dosega ekonomična izkoriščenost prostora oziroma racionalna raba prostora.

V tem oziru je postopek modeliranja analogen postopku izdelave modela okoljske sprejemljivosti, pri čemer orientiranost modela sloni na ekonomskih stroških povezanih s poseganjem v prostor. Model sestavljajo pod-modeli, sestavljenih iz različnih slojev (razdelitev kmetijskih zemljišč glede na pridelovalni potencial oziroma predlagano višino finančnega nadomestila, ekspozicija in naklon zemljišč glede na stroške gradnje, oddaljenosti od objektov in tras gospodarske javne infrastrukture). Pri oddaljenosti od različnih infrastrukturnih omrežij je bila upoštevana optimalna oddaljenost – ustrezna bližina potrebnih infrastruktur in hkrati ustrezna oddaljenost od tistih infrastruktur, ki imajo na poselitev negativen vpliv.

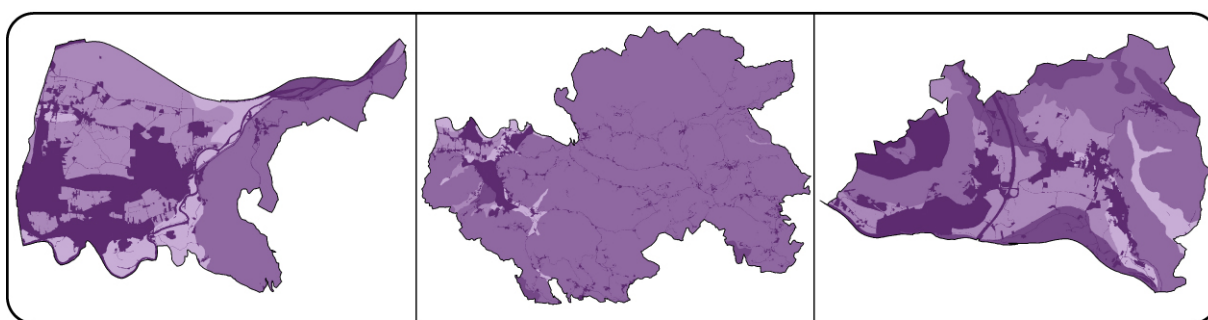
Programi komunalnega opremljanja zemljišč kažejo, da je ekonomska vzdržnost opremljanja površin za gradnjo (poselitvenih površin) v največji meri odvisna od obstoječe stopnje opremljenosti območja in možnosti navezave predlaganih območij za širitev na javno cestno omrežje. Stroški opremljanja z oddaljenostjo od obstoječih infrastrukturnih omrežij rastejo eksponentno in presežejo mejo upravičenosti na ocenjeni razdalji 100m (nesorazmerni stroški opremljanja). Z določanjem oddaljenosti predlaganih poselitvenih območij od infrastrukturnih omrežij, je tako možno določati njihove stopnje večje ali manjše ekonomske sprejemljivosti.

#### 3.3.2.1 Ekonomska sprejemljivost poseganja na kmetijska zemljišča

Širitev mest in naselij neposredno implicira poseganje na zemljišča primarne rabe, ki ne morejo konkurirati donosom zazidljivih površin oziroma poselitvenih rab. V slovenskem prostoru zato že obstaja normirana regulativa, ki kmetijska zemljišča razvršča v različne

bonitetne razrede glede na njihov pridelovalni potencial. V tem smislu Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ, Ur.l. RS, št. 71/2011) nalaga investitorjem (pobudnikom) višino finančnega nadomestila zaradi poseganja na kmetijska zemljišča. Opredeljenih je pet razredov in višina nadomestil zanje. Slednji so bili osnova za izdelavo modela racionalnosti poseganja na najboljša kmetijska zemljišča.

Koncept modela tako sloni na prepričanju, da je iz vidika ekonomske racionalnosti bolje posegati na tiste površine, ki zaradi nižjega talnega števila ustvarjajo manjše finančno breme. V prvem koraku so tako bili za vsa tri območja narejeni modeli za klasifikacijo kmetijskih zemljišč glede na njihov pridelovalni potencial, v drugem pa je na podlagi iz teh modelov pridobljenih rezultatov narejen model kmetijskih zemljišč, glede na ekonomsko racionalnost poseganja nanje.

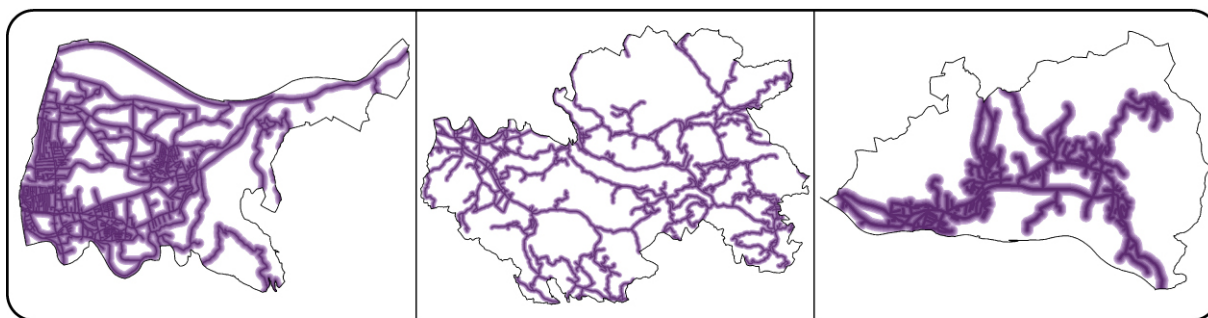


manj sprejemljivo  bolj sprejemljivo

Slika 30: Rezultati modela »Ekonomska sprejemljivost poseganja na kmetijska zemljišča«: FE Polje, FE Sostro; FE Šmarna gora

### 3.3.2.2 Oddaljenost od cestne infrastrukture

Koncept modela izhaja iz predpostavke, da so iz ekonomskega vidika zaradi stroškov opremljanja zemljišč, bolj ustrezna tista območja, ki so bližje cestnim povezavam. Uporabljeni so podatki o kategorijah posameznih prometnic, ki so v modelih ovrednotene na podlagi možnosti navezovanja zemljišč nanje. V model so tako zajete tiste kategorije cest, na katere je možna izvedba cestnega priključka za motorna vozila, razen kategorije avtoceste. Oddaljenosti so razdeljene na intervale 25m do maksimalne oddaljenosti 100m. Opremljanje zemljišč, ki so od obstoječih tras prometne infrastrukture oddaljene za več kot 100m, je ekonomsko neupravičeno.



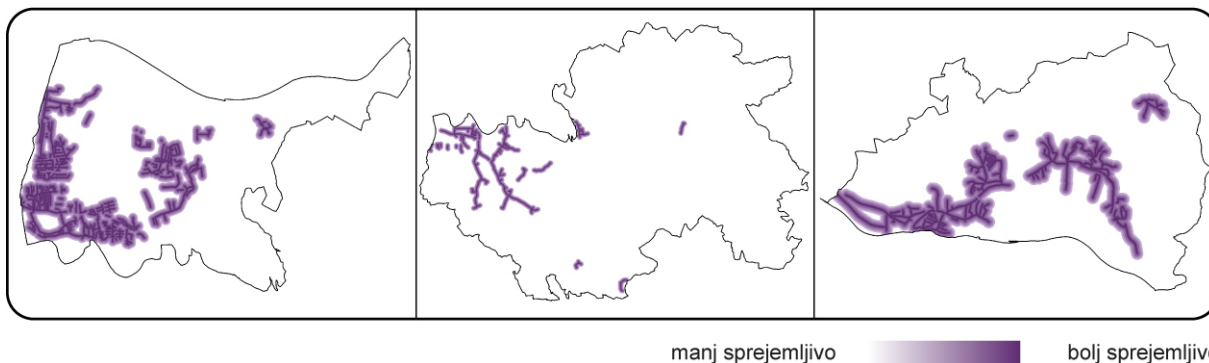
manj sprejemljivo  bolj sprejemljivo

Slika 31: Rezultati modela »Oddaljenost od cestne infrastrukture«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora



### 3.3.2.3 Oddaljenost od kanalizacijskega omrežja – odpadne vode

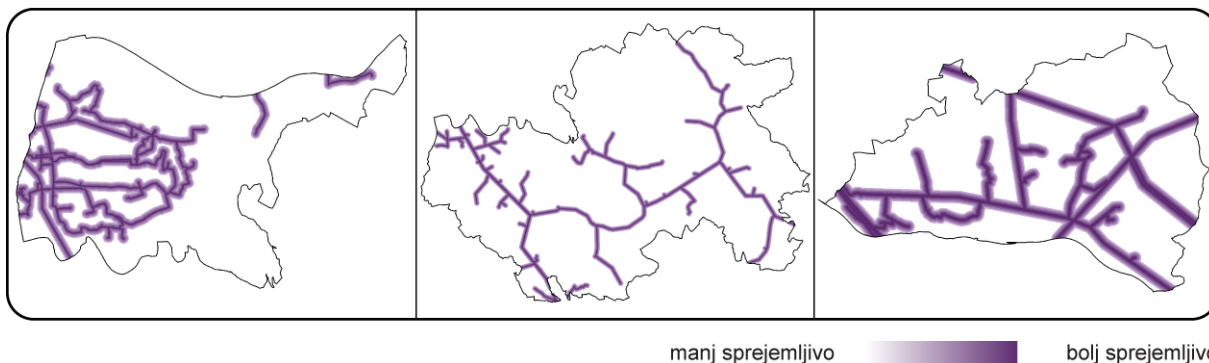
Koncept modela izhaja iz predpostavke, da so ekonomsko ustrežnejša območja bližje kanalizacijskemu omrežju. Uporabljeni so podatki o obstoječi mreži odvajanja in čiščenja odpadne komunalne vode. V model so zajeti tisti vodi sekundarnega omrežja, na katera je možna oz. nujna izvedba priključka zaradi potreb novogradnje. Interval oddaljenosti je razdeljen na 25m do oddaljenosti 100m.



Slika 32: Rezultati modela »Oddaljenost od kanalizacijskega omrežja – odpadne vode«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.2.4 Oddaljenost od elektroenergetskega omrežja

Koncept modela izhaja iz predpostavke, da so ekonomsko ustrežnejša območja bližje vodom elektroenergetskega omrežja. Uporabljeni so podatki o obstoječi mreži oskrbe z električno energijo. V model so zajeti distribucijski vodi omrežne napetosti 10-25kV, na katere se zahteva izvedba priključka zaradi potreb novogradnje. Interval oddaljenosti je razdeljen na 25m do oddaljenosti 100m.

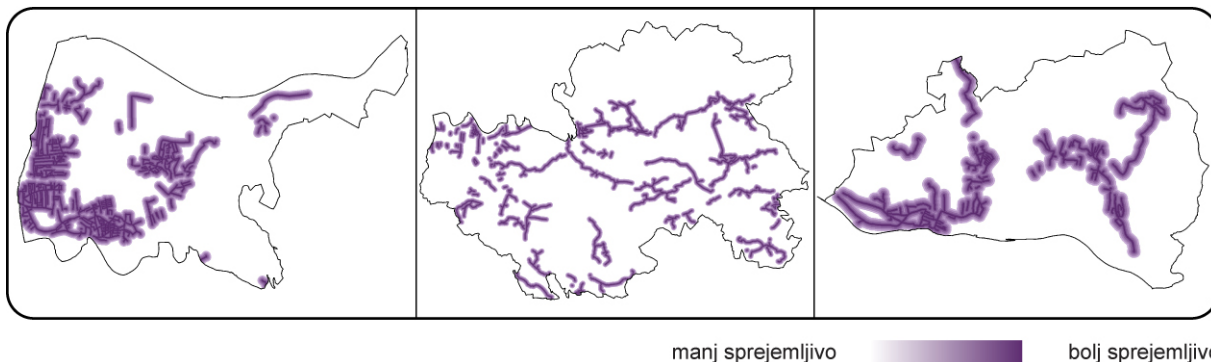


Slika 33: Rezultati modela »Oddaljenost od elektroenergetskega omrežja«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.2.5 Oddaljenost od vodovodnega omrežja

Koncept modela izhaja iz predpostavke, da so ekonomsko ustrežnejša območja bližje obstoječemu vodovodnemu omrežju. Uporabljeni so podatki o obstoječi mreži oskrbe s pitno

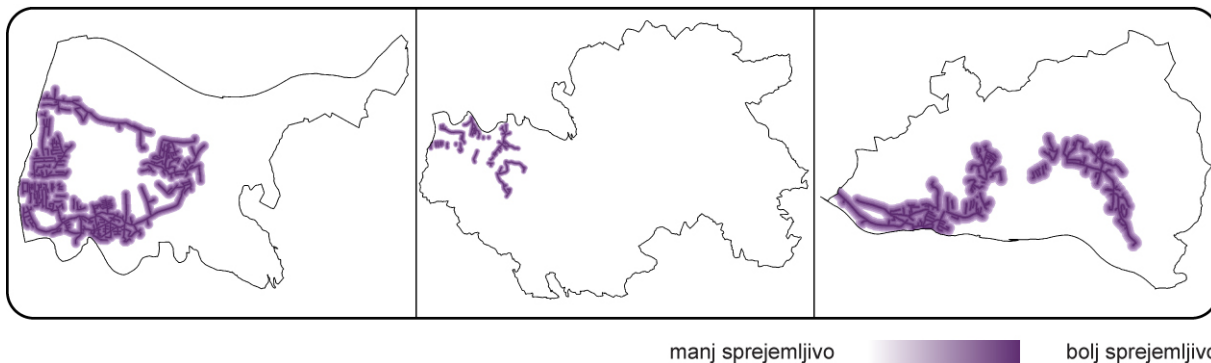
vodo. V model so zajeti tisti sekundarni vodi, na katere se zahteva izvedba priključka zaradi potreb novogradnje. Interval oddaljenosti je razdeljen na 25m do oddaljenosti 100m.



Slika 34: Rezultati modela »Oddaljenost od vodovodnega omrežja«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.2.6 Oddaljenost od plinovodnega omrežja

Koncept modela izhaja iz predpostavke, da so ekonomsko ustrežnejša območja bližje obstoječemu plinovodnemu omrežju. Uporabljeni so podatki o obstoječi mreži oskrbe s plinom. V model so zajeti tisti vodi razdelilnega distribucijskega plinovodnega omrežja, na katerih je možna izvedba priključka zaradi potreb novogradnje. Interval oddaljenosti je razdeljen na 25m do oddaljenosti 100m.



Slika 35: Rezultati modela »Oddaljenost od plinovodnega omrežja«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.2.7 Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na naklon

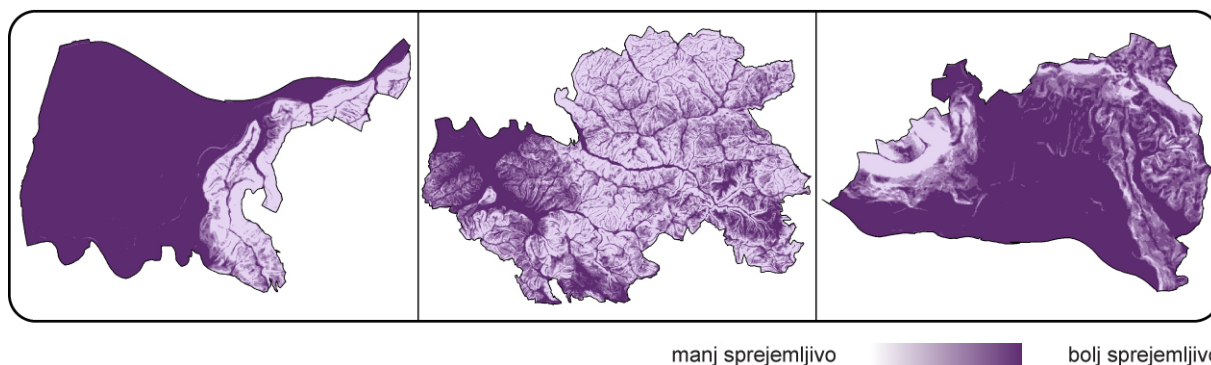
Koncept modela temelji na predpostavki, da so iz ekonomskega vidika privlačnejši položnejši tereni, saj se z naklonom zvišujejo stroški povezani tako s komunalnim opremljanjem zemljišč in izgradnjo prometne infrastrukture, kot tudi gradbena dela za izvedbo objektov. Klasifikacije zemljišč glede na ustreznost naklona variirajo glede na posamezne avtorje. Wolf (1975, str. 22) definira štiri razrede glede na naklon in tip gradnje:

- do 8° tradicionalna gradnja
- od 8° do 15° stopničasta gradnja z razgledom iz vsake vrste
- od 15° do 40° terasna gradnja z zlaganjem posameznih objektov
- od 40° hiša v obliki griča

Po Čerpes (2001: 106) so razredi primernosti zemljišč v odvisnosti od naklona naslednji:

- do 10% naklon terena – ugoden za gradnjo,
- od 10% do 20% naklon terena ugoden za gradnjo tudi večjih objektov, potrebno je prilagoditi smer stavb in osi cest,
- od 20% do 30% naklon primeren za terasno gradnjo; stavbe široke 10-15m imajo pol vkopano spodnjo etažo,
- od 30% do 45% naklon terena neprimeren za gradnjo, izjemoma za terasno gradnjo,
- več od 45% naklon terena neprimeren za gradnjo.

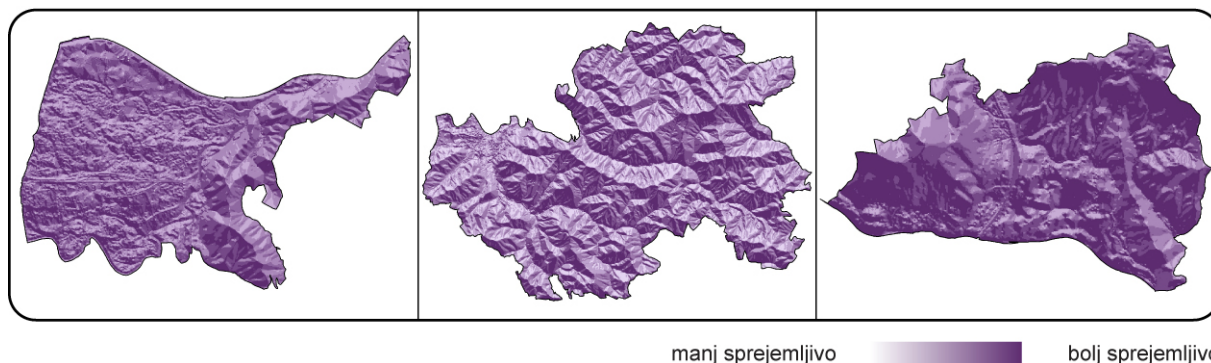
Slednja so tudi bila uporabljena pri izdelavi modela.



Slika 36: Rezultati modela »Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na naklon«: FE Polje, FE Sostro, FE Šmarna gora

### 3.3.2.8 Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na ekspozicijo

Koncept modela temelji na predpostavki, da so iz ekonomskega vidika ustrežnejše tiste lege, ki promovirajo koncepte energetsko učinkovite gradnje. V tem oziru so primernejše tiste lege, ki so glede na naravne danosti boljše osončene. Upoštevanji so podatki o smereh neba glede iz digitalnega modela reliefa.

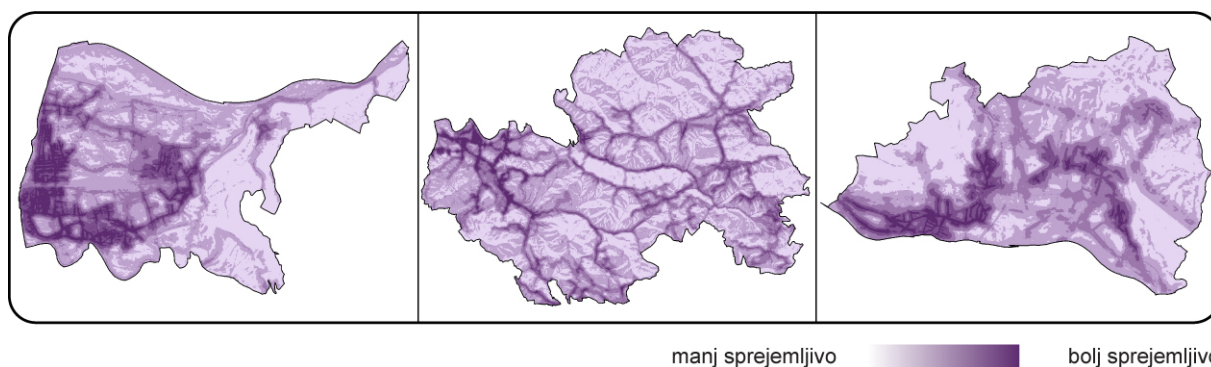


Slika 37: Rezultati modela »Ekonomska sprejemljivost poseganja na zemljišča glede na ekspozicijo«: FE Polje, FE Sostro, FE Šmarna gora

### 3.3.2.9 Združevanje modelov ekonomske sprejemljivosti

Združevanje modelov, glede na dobljene kategorije, prikaže skupno stopnjo ekonomske sprejemljivosti posegov na predlaganih območjih.

Na podlagi združevanja se kot bolj sprejemljiva območja izluščijo območja z višjimi stopnjami komunalne opremljenosti oziroma tista, ki še ležijo znotraj »prostorskih zank« med njimi. V tem pogledu območje Sostrega bistveno odstopa od ostalih dveh, saj je razvejanost obstoječih infrastrukturnih sistemov tu bistveno nižja. V tem smislu se poraja dvom o vzdržnosti poselitvenega vzorca, ki je značilen za večji del slovenskega prostora.



Slika 38: Rezultati združevanja pod-modelov ekonomske sprejemljivosti – »Skupna ekonomska sprejemljivost«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3 Model družbene sprejemljivosti

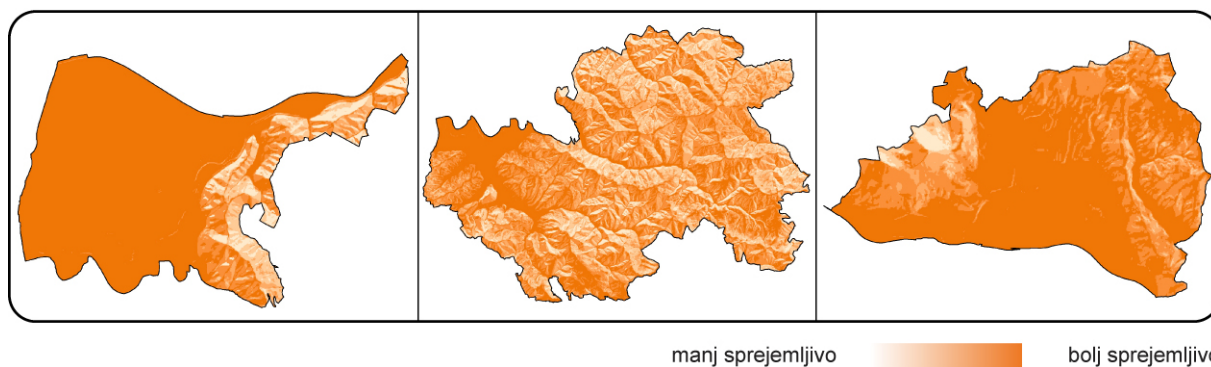
Dejavnost prostorskega planiranja že nekaj desetletij ni več omejena zgolj na presojanje okoljske in ekonomske upravičenosti poseganja v prostor (Aarhuška konvencija 2004; Pek Drapal in Drevenšek, 2001). Družbena sprejemljivost je namreč postala predpogoj uresničevanja prostorskih in/ali okoljskih projektov. Sodobni odločevalski proces se zato ne odvija več zgolj znotraj kroga strokovnjakov, temveč implicira aktivno vključevanje in sodelovanje javnosti, saj lahko le preko njenega konsenza dosega legitimnost. Družbena sprejemljivost je zato opredeljena kot "pozitiven ali vsaj nevtralen vpliv predlaganega posega na socialno življenje prebivalcev, ter tudi pozitiven ali vsaj nevtralen odnos prebivalcev do predlaganega posega" (Pek Drapal et al., 2005: 2). V okviru družbene sprejemljivosti tako govorimo o razmerah, ki jih posameznik še tolerira.

V okviru družbenih in prostorskih znanosti že obstajajo predlogi merjenja družbene sprejemljivosti. Drevenšek in Pek Drapal, (2008) definirata sklop treh dimenzij (vsebinske, organizacijske in procesne predpostavke) in nabor kazalnikov zanje. Izdelan model se omejuje zgolj na sklop prvih, pri čemer se osredotoča na vidik zagotavljanja kvalitetnega bivalnega okolja v fizičnem smislu, saj je vhodne podatke zanj moč nedvoumno umestiti v prostor in jih tudi kvantificirati, kar omogoča nadaljnje združevanje z modeloma okoljske in ekonomske sprejemljivosti ter enostavno medsebojno primerjavo rezultatov. Dejavniki ustvarjanja kvalitetnega bivalnega okolja so povečini splošne, strateške narave in zato težko prevedeni na operativno raven. UNESCO-va priporočila za vrednotenje kvalitete življenjskega okolja v mestih opredeljujejo različne dejavnike – od geografske lege in

izoblikovanosti površja, klimatskih značilnosti, kvalitete ozračja, kvalitete voda, odlaganja in ravnanja z odpadki, hrupa, dostopa ter do urejenih zelenih površin (Špes et al., 2000). Poleg naštetih dejavnikov so bili v model zajeti še oddaljenost od postajališč javnega potniškega prometa ter opremljenost in oddaljenost območij od objektov družbenih dejavnosti.

### 3.3.3.1 Geografska lega

Koncept modela temelji na prepričanju, da so iz družbenega vidika bolj primerna tista območja, ki zagotavljajo ustrezno stopnjo varnosti pred ogroženostjo zaradi erozije ali plazovitosti, ter območja z ustrezno stopnjo osončenosti. Kot družbeno sprejemljivejša so zato opredeljena območja manjših naklonov, izven območij erozijske ogroženosti in ogroženosti zaradi plazov. Poleg tega se zasleduje primerno osončene ekspozicije, kot imperativ zagotavljanja kvalitetnega bivalnega prostora.

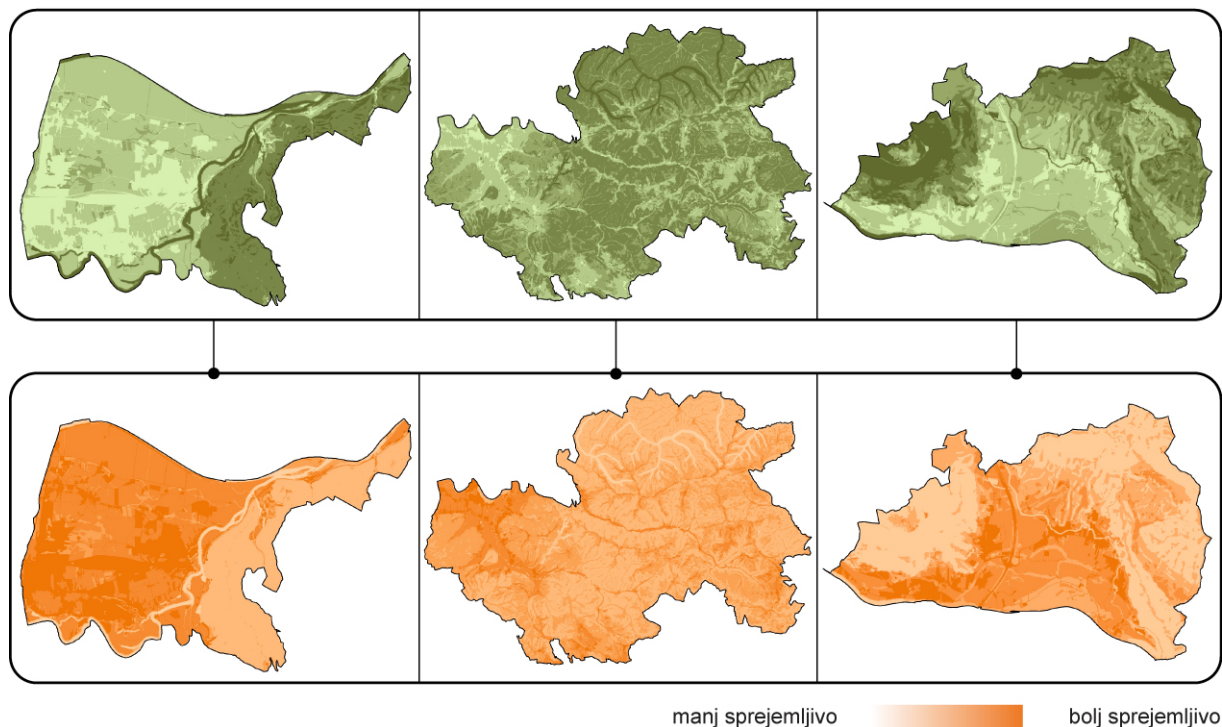


Slika 39: Rezultati modela »Geografska lega«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.2 Kakovost ozračja

Drugi ključni vidik pri zagotavljanju kvalitetnega bivalnega prostora je ohranjanje (ali izboljševanje) kvalitete ozračja in s tem spodbujanje takšnega prostorskega razvoja, ki zagotavlja ohranjanje in spodbujanje ugodnih klimatskih razmer. Model konceptualno sloni na predpostavki, da so za ohranjanje kvalitete ozračja pomembne zelene površine znotraj urbanih predelov, območja ob vodotokih, območja raščenege terena, prehodi gozda iz zaledja v urbana območja, grape, strma pobočja, občasni in stalni vodotoki ter vodna telesa. Za izdelavo modela so uporabljeni podatki o dejanski rabi tal, naklonu in podatki o vodotokih.

Rezultat modela pokaže območja večje pomembnosti za zagotavljanje ustrezne kvalitete ozračja, kar pomeni, da je v okviru principa ustvarjanja družbene sprejemljivosti posegov, potrebno rezultate modela prevesti na njihov negativ. Sprejemljivejše je namreč posegati na tista območja, ki so iz vidika zagotavljanja kvalitete ozračja, manj pomembna.

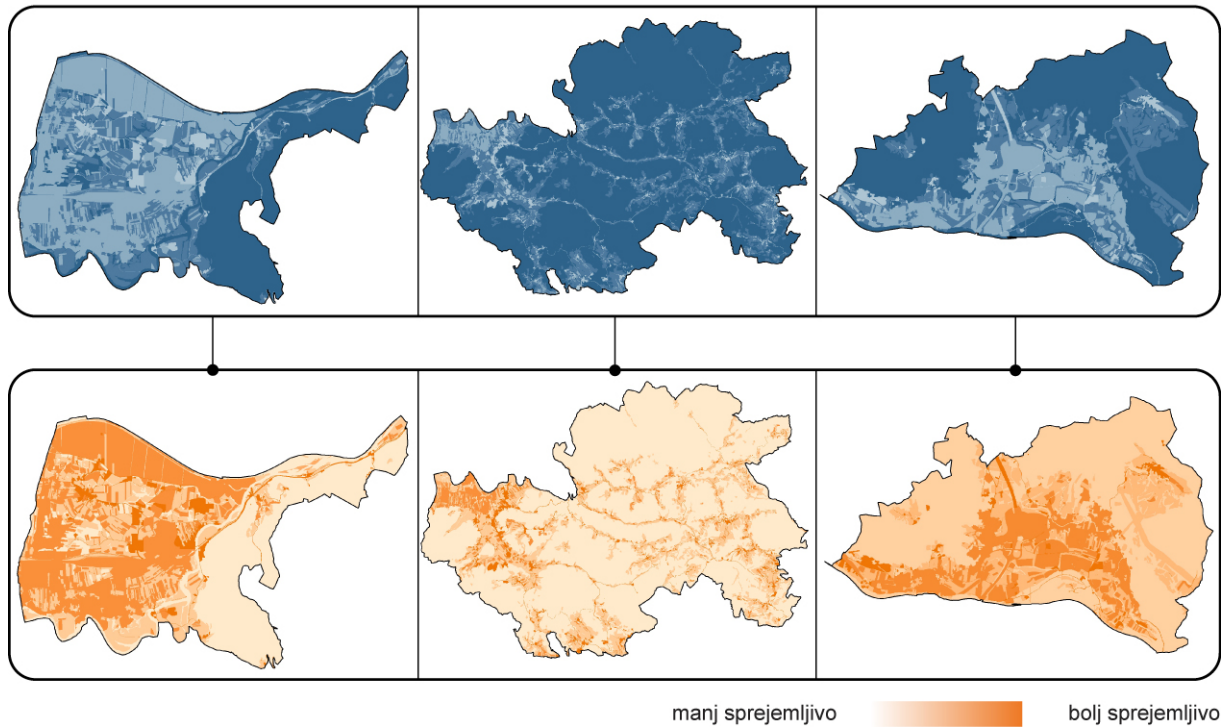


Slika 40: Rezultati modela »Kakovost ozračja«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.3 Kvaliteta vode

Tretji upoštevan vidik za ustvarjanje kvalitetnega bivalnega okolja je zasledovanje takšnega prostorskega razvoja, ki ne bremeni kvalitete vodnih virov. V tem oziru zasleduje model tista območja, ki so iz vidika ohranjanja kvalitete vodá občutljivejša od drugih: pomembnejša so območja gozda, območja porasla z drevjem in grmičevjem, ekstenzivni sadovnjaki, zemljišča v zaraščanju, zamočvirjena zemljišča, vodotoki in vodna telesa. Kot manj pomembna območja so opredeljena območja intenzivnega kmetijstva in pozidana območja. Poseben poudarek negativnega vpliva na kvaliteto vodá je zajet skozi podatke o opremljenosti stavbnih zemljišč z omrežjem odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode.

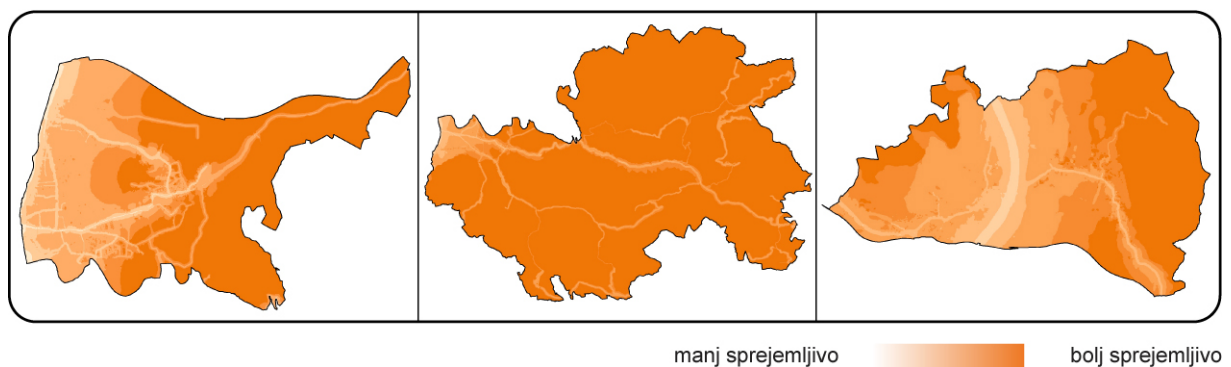
Rezultati modela, kot v primeru modela »Kvaliteta ozračja«, prikazujejo območja z večjimi in manjšimi stopnjami kvalitete vodá. Družbeno sprejemljivejše je poseganje na tista območja, ki so iz vidika zagotavljanja kvalitete vodá manj pomembna.



Slika 41: Rezultati modela »Kvaliteta vode«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.4 Hrup

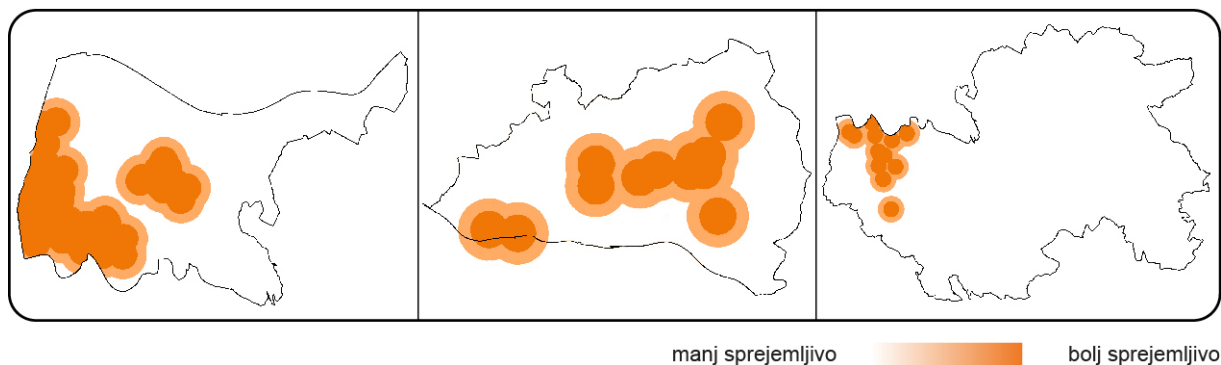
Pomemben vidik zagotavljanja kvalitetnega bivalnega okolja je stopnja hrupa v posameznih območjih. Koncept modela temelji na predpostavki, da so za bivanje primernejša tista območja, v katerih meritve kažejo nižje stopnje hrupa. Podatki o stopnjah hrupa so pridobljeni z vektorizacijo rasterskih kart meritev hrupa za ceste na območju MOL (vir: MOP; ARSO, GURS). Izmerjene stopnje hrupa so razvrščene v pet razredov glede na veljavno Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur.l. RS, št. 105/2005), katerim so podeljene ocene stopenj sprejemljivosti.



Slika 42: Rezultati modela »Hrup«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.5 Ravnanje z odpadki

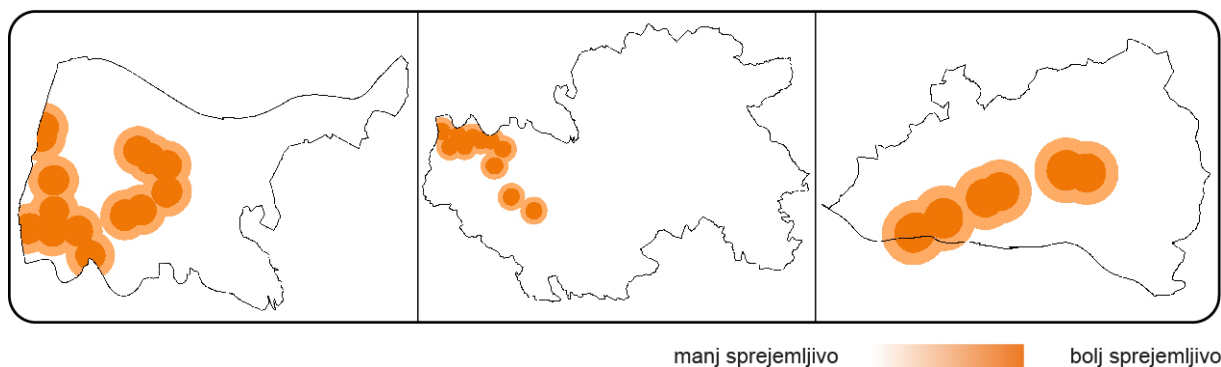
Kot naslednji kriterij ustvarjanja kvalitetnega bivalnega okolja je bila upoštevana tudi opremljenost z infrastrukturo za ravnanje z odpadki. V tem smislu so bili v model zajeti podatki o obstoječih zbirnih centrih za odvoz gospodinjskih odpadkov.



Slika 43: Rezultati modela »Ravnanje z odpadki«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.6 Oddaljenost od postajališč javnega potniškega prevoza

Zagotavljanje dostopnosti urbanih območij s sredstvi javnega potniškega prometa je imperativ sodobnega prostorskega planiranja. V tem okviru so za širitev poselitvenih površin primernejša tista območja, ki se lažje navezujejo (ali so že navezana) na koridorje javnega prevoza. Pri izdelavi modela so uporabljeni podatki obstoječe mreže postajališča javnega potniškega prometa MOL, pri čemer je vrednotena peš dostopnost v radijih 300m in 500m. Krajša razdalja pomeni višjo stopnjo sprejemljivosti.



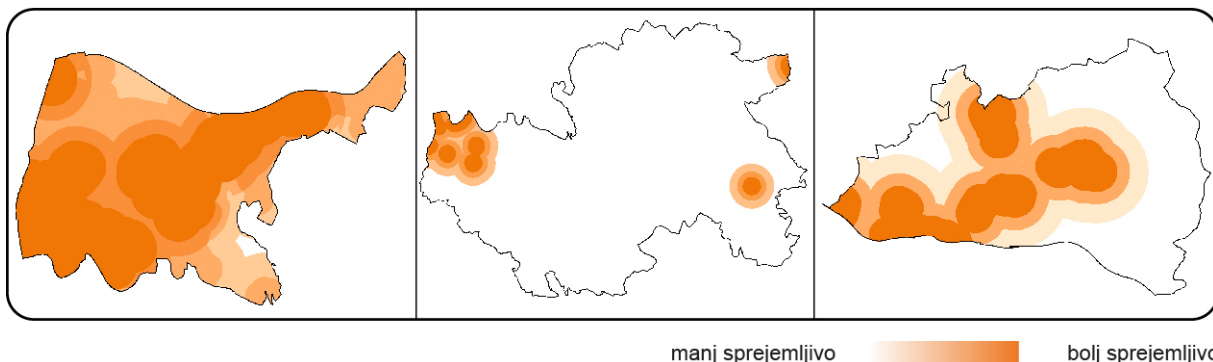
Slika 44: Rezultati modela »Javni potniški prevoz«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.7 Oddaljenost od območij urejenih zelenih površin

Relativno dobra dostopnost do naravnega okolja daje vtis nepomembnosti vprašanja ustrezne opremljenosti urbanih območij z urejenimi zelenimi površinami (parki, odprta športna igrišča,...) po drugi strani pa sodobna praksa kaže predvsem na njihov pomemben družbeni in ekološki vidik. Pri tem ni pomembna zgolj dostopnost do slednjih, temveč tudi njihova struktura. Pri izdelavi modela so uporabljeni podatki o namenski rabi prostora in iz



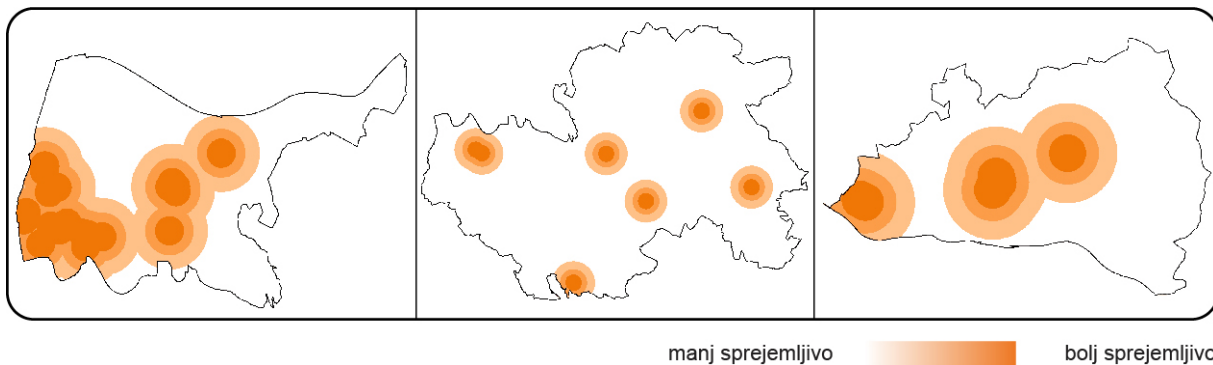
njih modelirani radiji peš dostopnosti v razdaljah 300m in 500m. Krajša razdalja pomeni višjo stopno sprejemljivosti.



Slika 45: Rezultati modela »Urejene zelene površine«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.8 Oddaljenost od območij družbenih dejavnosti

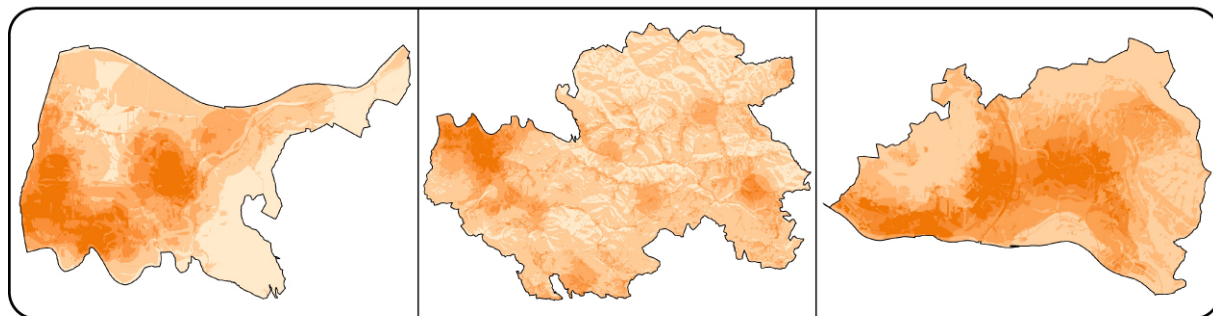
Bistven pokazatelj družbeno ustreznega urbanega prostora je opremljenost slednjega s t.i. objekti s področja družbene infrastrukture. Model je konceptualno zasnovan na podatkih o obstoječi mreži objektov za predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje, od katerih so modelirani radii peš dostopnosti v razdaljah 300m in 500m. Krajša razdalja pomeni višjo stopno sprejemljivosti.



Slika 46: Rezultati modela »Družbene dejavnosti«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.3.9 Združevanje modelov družbene sprejemljivosti

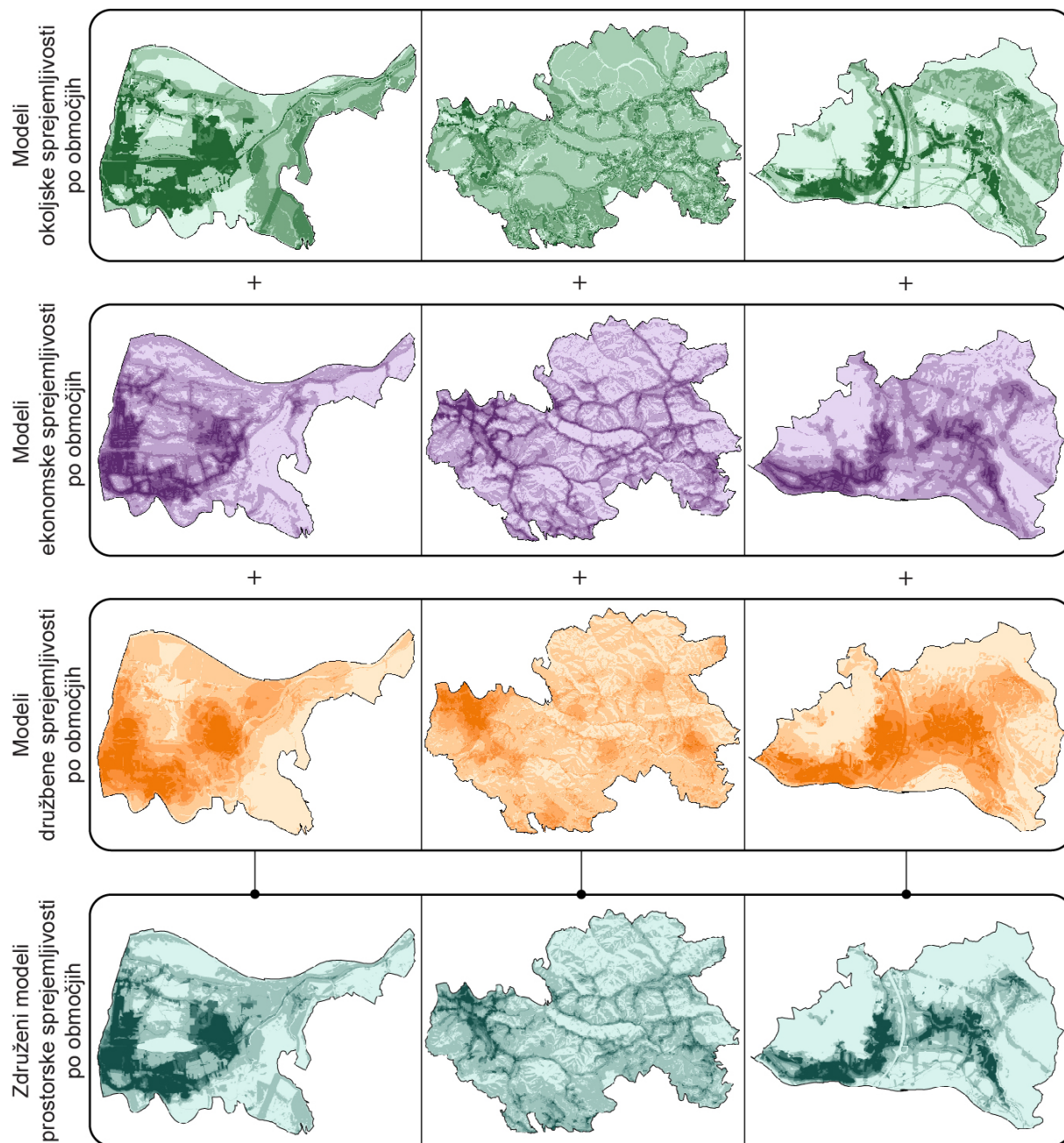
Združevanje pod-modelov pokaže, da se kot bolj sprejemljiva izluščijo območja ob zgoščenih centrih (v bližini urbanih središč), območja, ki že imajo določeno stopnjo splošne infrastrukturne in družbene opremljenosti in so zunaj območij ohranjanja kvalitete vodá ter ozračja. Pomembna postane razlika na ravni medsebojne primerjave med posameznimi FE, saj so območja poselitve v odročnejših legah slabše infrastrukturno opremljena.



Slika 47: Rezultati združevanja pod-modelov družbene sprejemljivosti – »Skupna družbena sprejemljivost prostora«: FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.3.4 Združevanje modelov prostorske sprejemljivosti

V nadaljevanju je bilo izvedeno združevanje izdelanih modelov, ki ga narekuje celostni pristop obravnave prostora. Z združevanjem modelov se pridobi uravnotežena slika celotnega prostora, razdeljenega na bolj ali manj, za poseg sprejemljiva območja. Skupna sprejemljivost (oziroma ustreznost) je pridobljena z združevanjem modelov skupne okoljske, ekonomske in družbene sprejemljivosti. Z združevanjem se ocene sprejemljivosti posameznih območij povečujejo ali zmanjšujejo v odvisnosti od interpretirane vrednosti prostorskih in okoljskih sestavin zajetih v posamezni model.

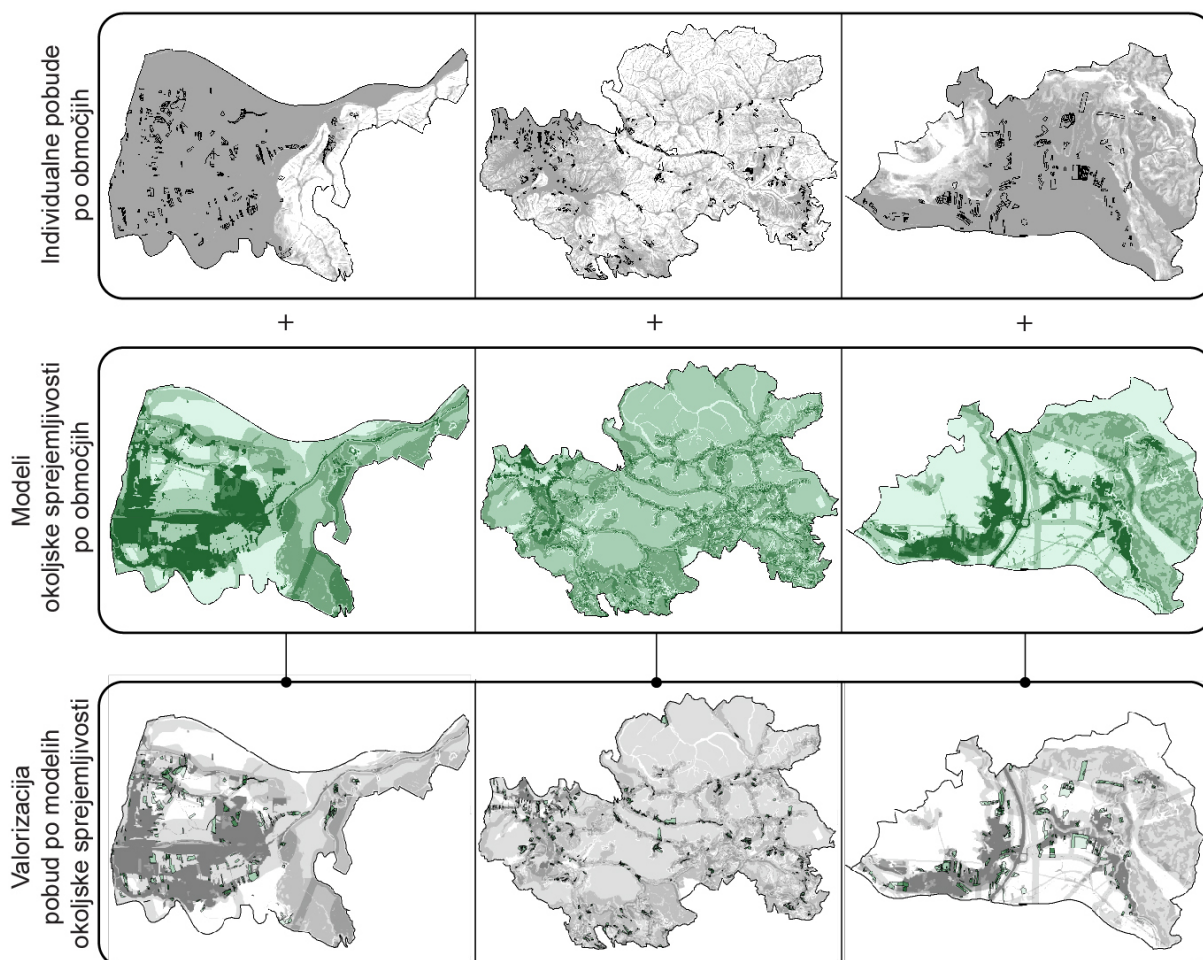


Slika 48: Shema postopka združevanja modelov po območjih; FE Polje, FE Sostro, Fe Šmarna gora

### 3.4 Analiza rezultatov scenarijev

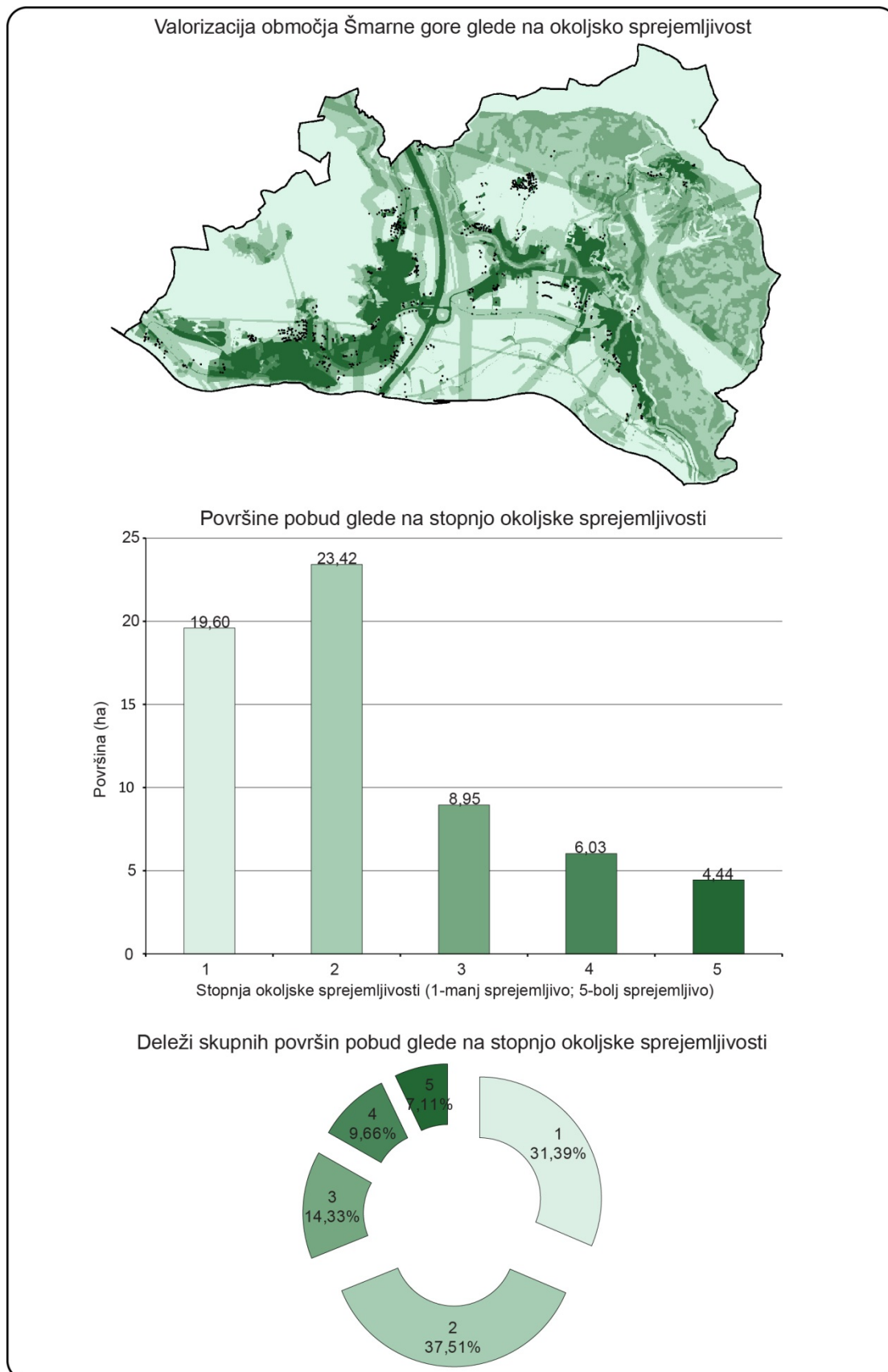
#### 3.4.1 Scenarij 1

##### 3.4.1.1 Pobude glede na model okoljske sprejemljivosti

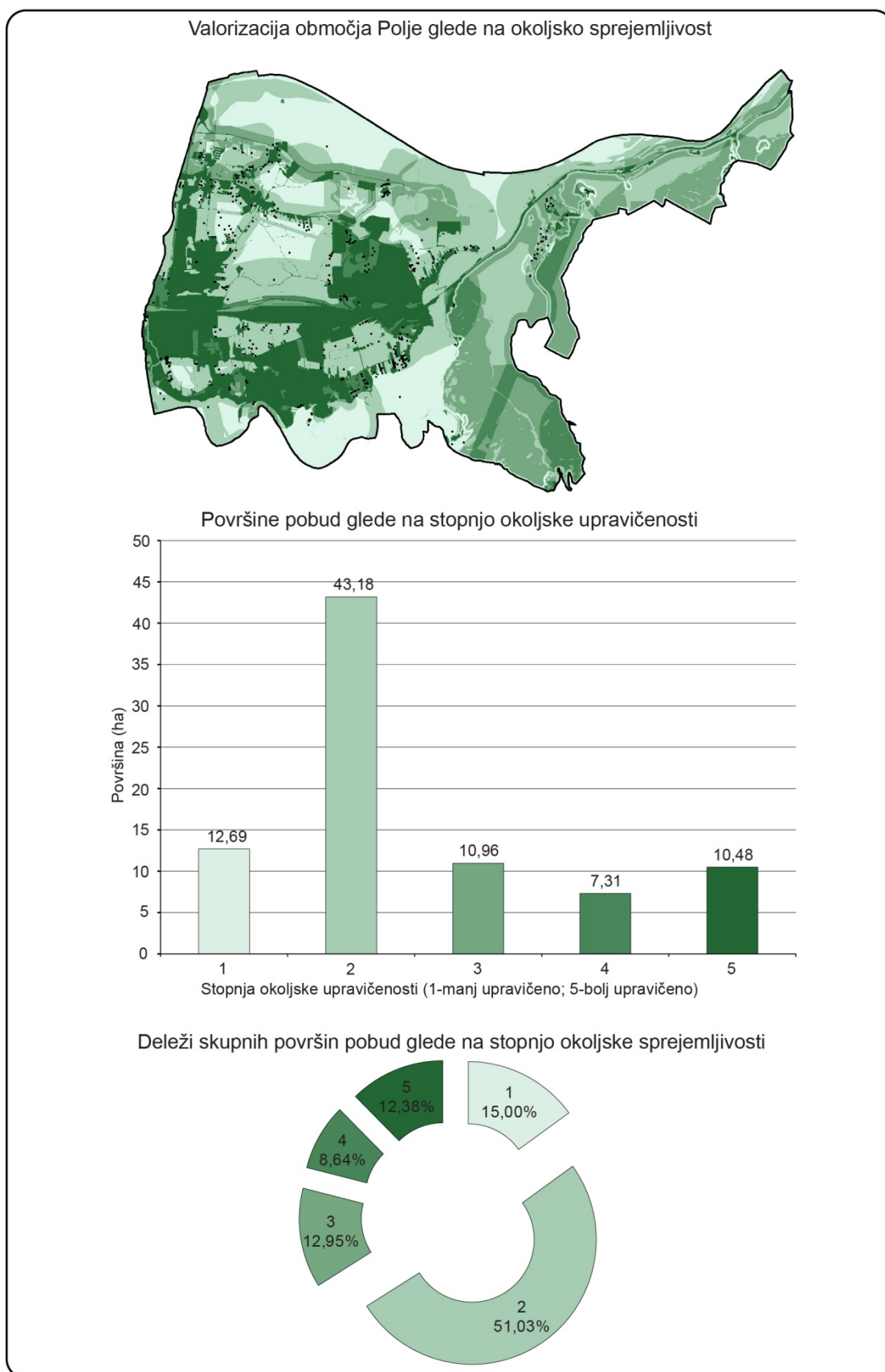


Slika 49: Shema postopka vrednotenja individualnih pobud glede na okoljsko sprejemljivost

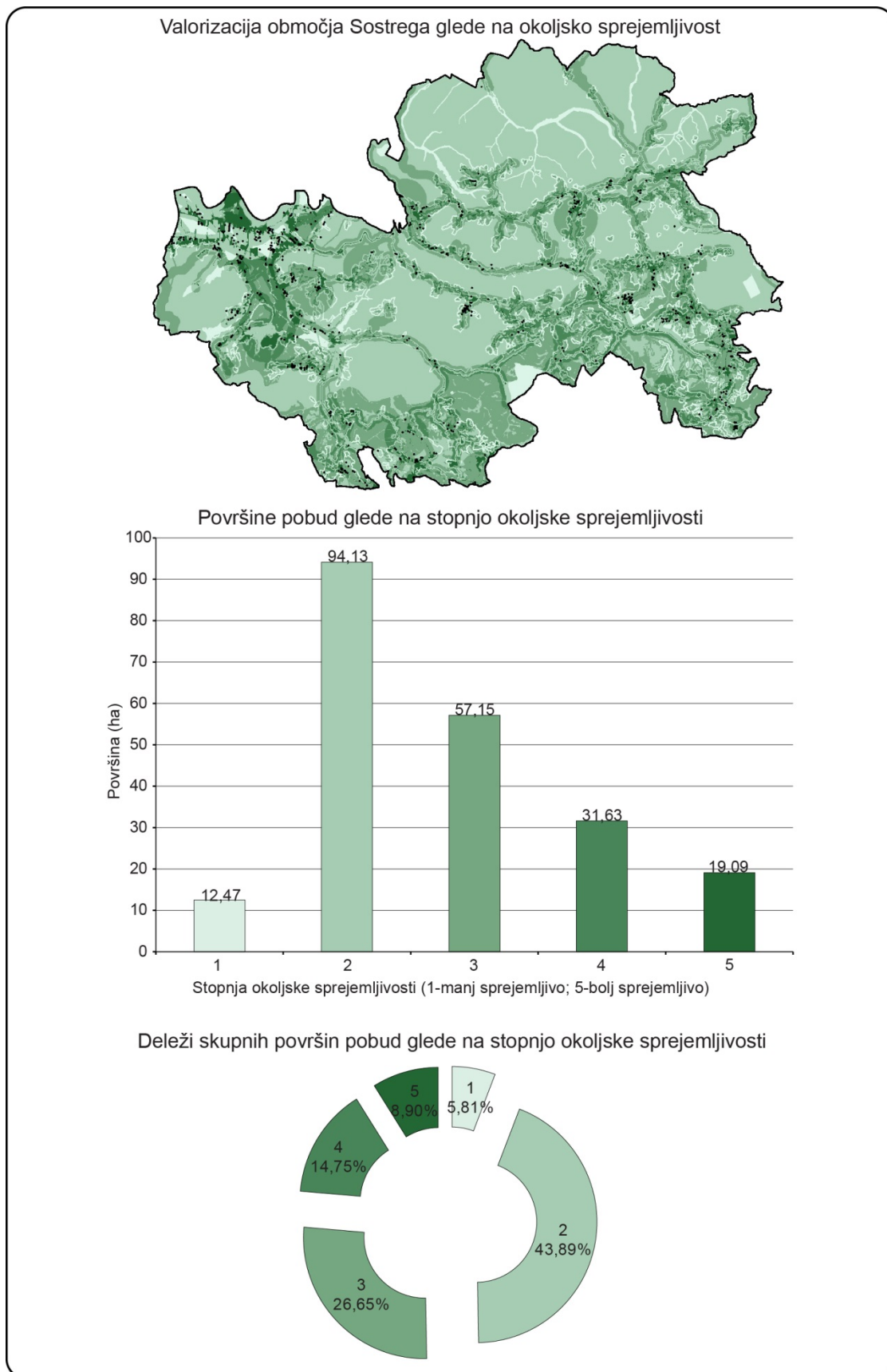
Za vsa tri območja velja, da pobude glede na modele okoljske sprejemljivosti kažejo na izrazito težnjo po urbanizaciji okoljsko najmanj sprejemljivih lokacij (*Slike: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega glede na okoljsko sprejemljivost*). Največji deleži površin se nahajajo na strani kategorij najmanjše sprejemljivosti, z vrhom v kategoriji 2, torej tisti, ki pomeni okoljsko manj sprejemljiva oz. okoljsko bolj ranljiva območja. Če tem površinam prištejemo še površine iz kategorije 1, ki so okoljsko najmanj sprejemljiva območja, dobimo, da je na območju Šmarne gore okoljsko manj sprejemljivih površin, kjer se pojavljajo pobude, kar 68,90%; na območju Polja 65,03% in območju Sostrega pa 49,70%. V primerjavi z deleži iz kategorij višje okoljske sprejemljivosti (4 in 5) dobimo tako razmerja 3:1 ali celo 4:1. Takšen delež površin individualnih pobud na okoljsko manj sprejemljivih lokacijah je posledica velikega deleža površin zavarovanih območij, ki je največji ravno v FE Šmarna gora.



Slika 50: Valorizacija območja Šmarne gore glede na okoljsko sprejemljivost



Slika 51: Valorizacija območja Polje glede na okoljsko sprejemljivost



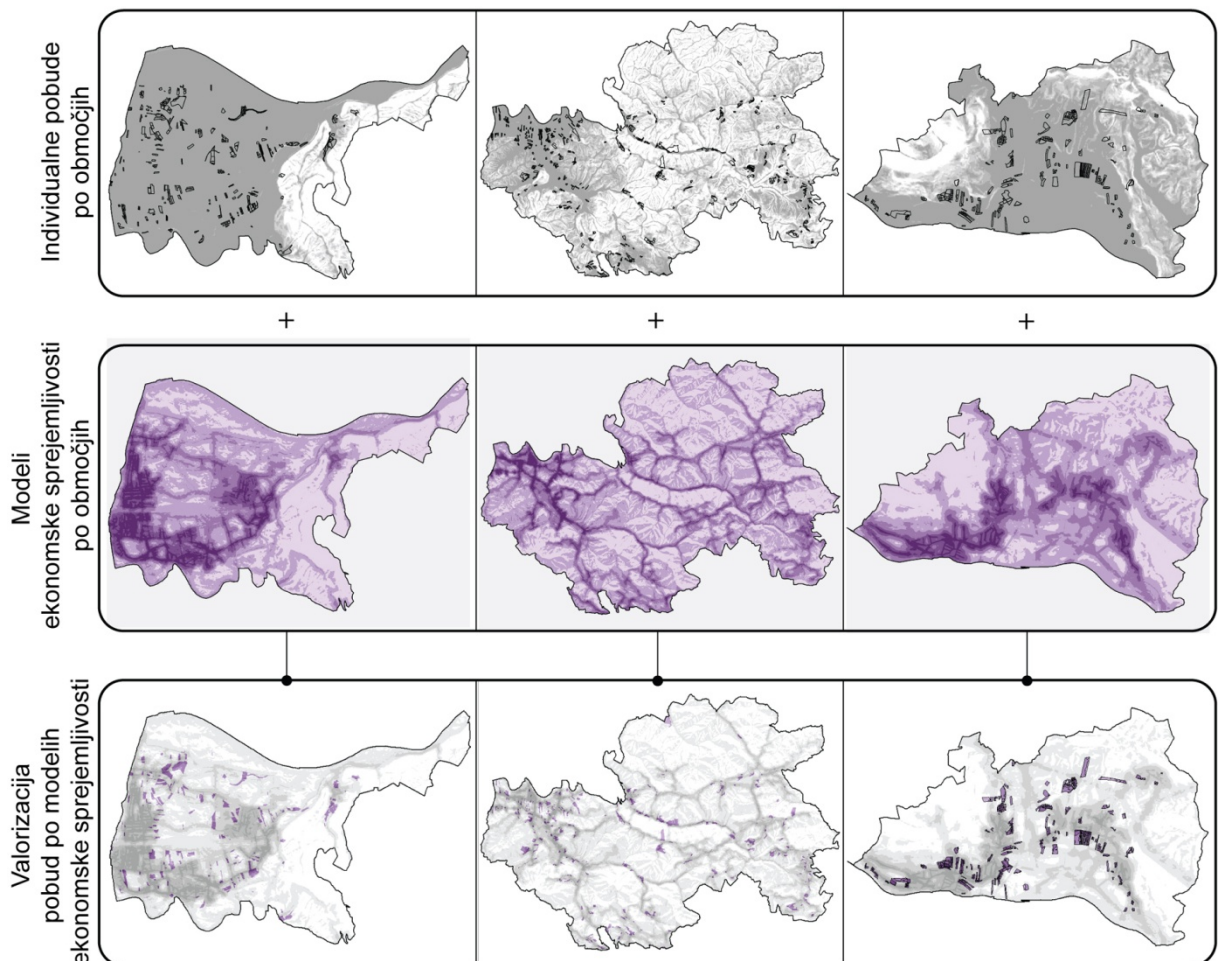
Slika 52: Valorizacija območja Sostro glede na okoljsko sprejemljivost

### 3.4.1.2 Pobude glede na model ekonomske sprejemljivosti

Z vidika ekonomske sprejemljivosti se slika delno izboljša. Tako velja za vsa tri območja, da je največ površin, kjer se nahajajo pobude – gledano po posamezni kategoriji, na delno sprejemljivih območjih (Šmarna gora 36,92%; Polje 39,49%; Sostro 37,97%).

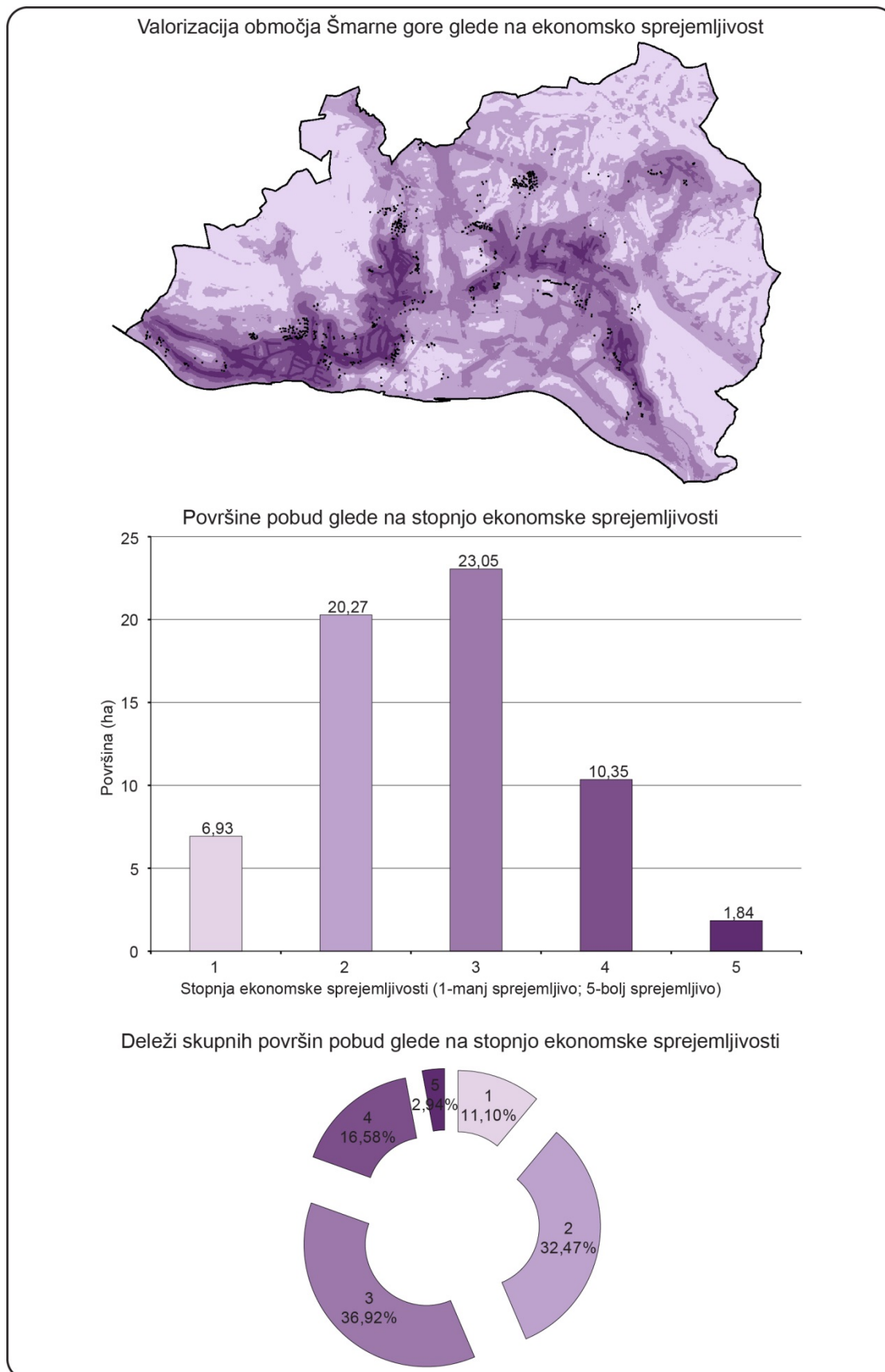
Ne glede na to, pa je iz vidika splošne sprejemljivosti vsota površin, ki posegajo na ekonomsko manj ustrezna območja praviloma še vedno večja od vsote površin pobud, ki ležijo na ekonomsko bolj ustreznih lokacijah.

Gledano po posameznih območjih je takšnih površin na območju Šmarne gore 43,57%; na območju Polja 43,82%; na območju Sostrega pa 35,68%. Razmerja z bolj sprejemljivimi lokacijami se sicer izenačujejo, vendar praktično na nobenem izmed analiziranih območij ni dosežen pozitiven rezultat.

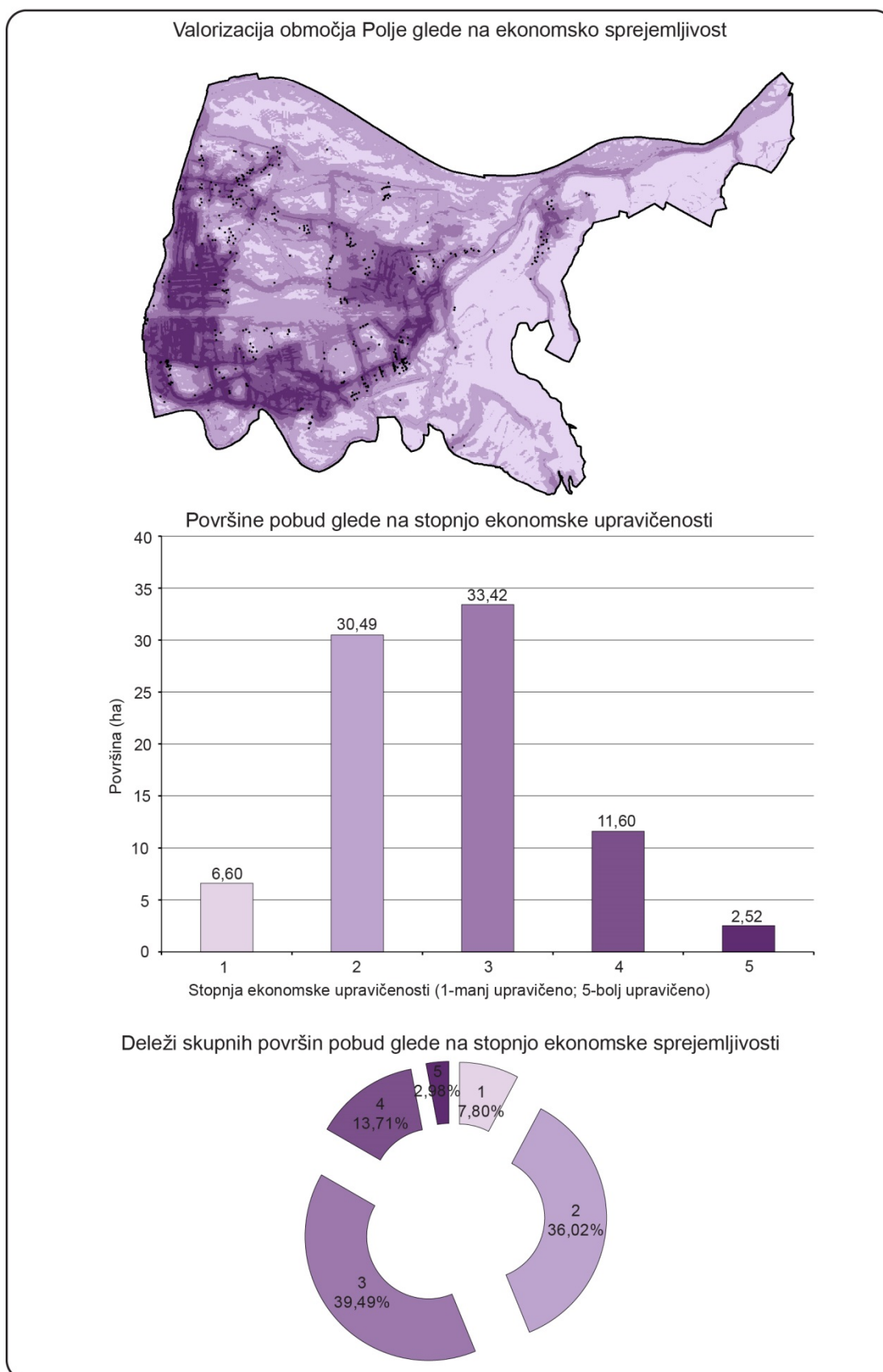


Slika 53: Shema postopka valorizacije individualnih pobud glede na vidik ekonomske sprejemljivosti

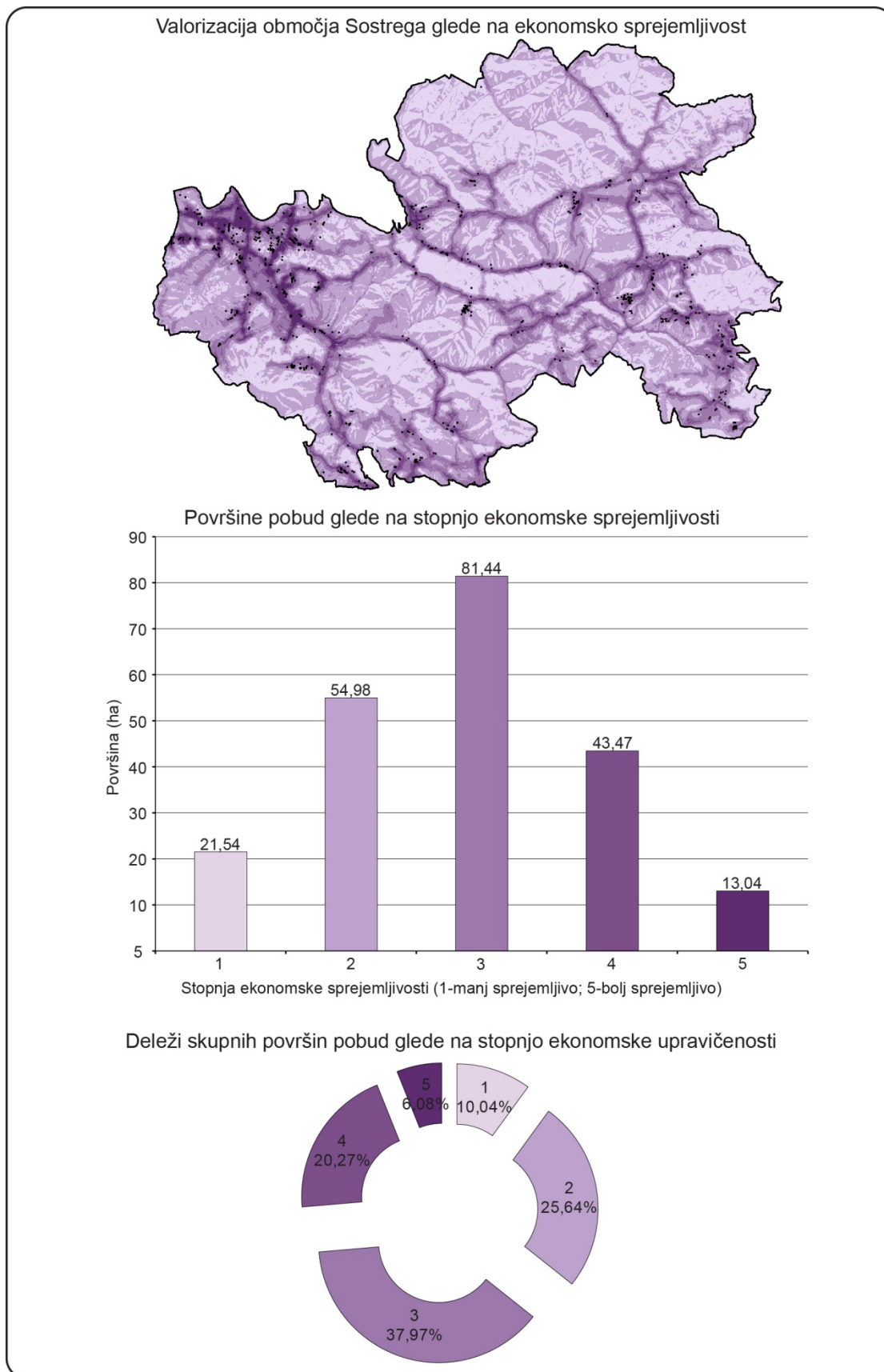




Slika 54: Valorizacija območja Šmarne gore glede na ekonomsko sprejemljivost



Slika 55: Valorizacija območja Polje glede na ekonomsko sprejemljivost



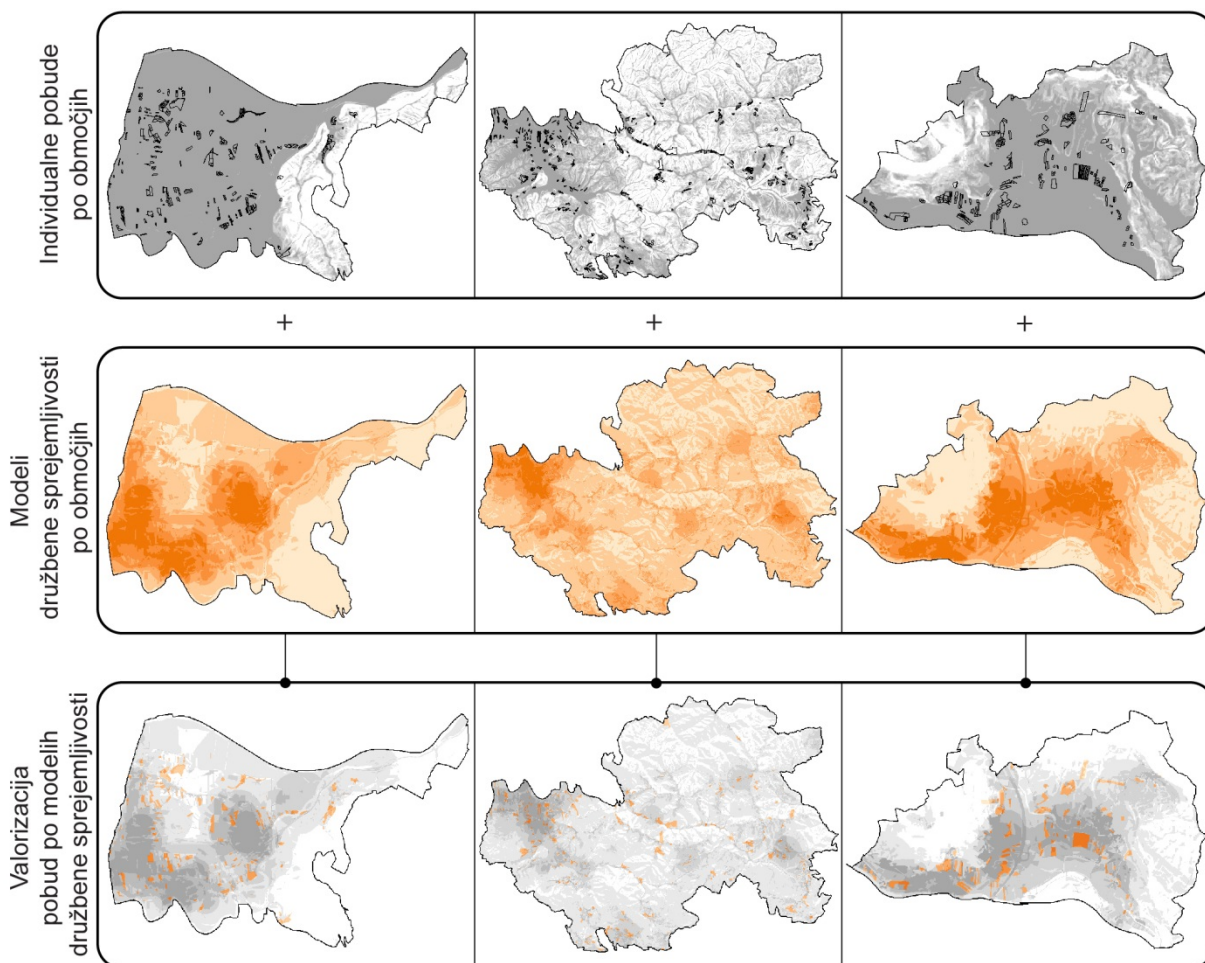
Slika 56: Valorizacija območja Sostro glede na ekonomsko sprejemljivost

### 3.4.1.3 Pobude glede na model družbene sprejemljivosti

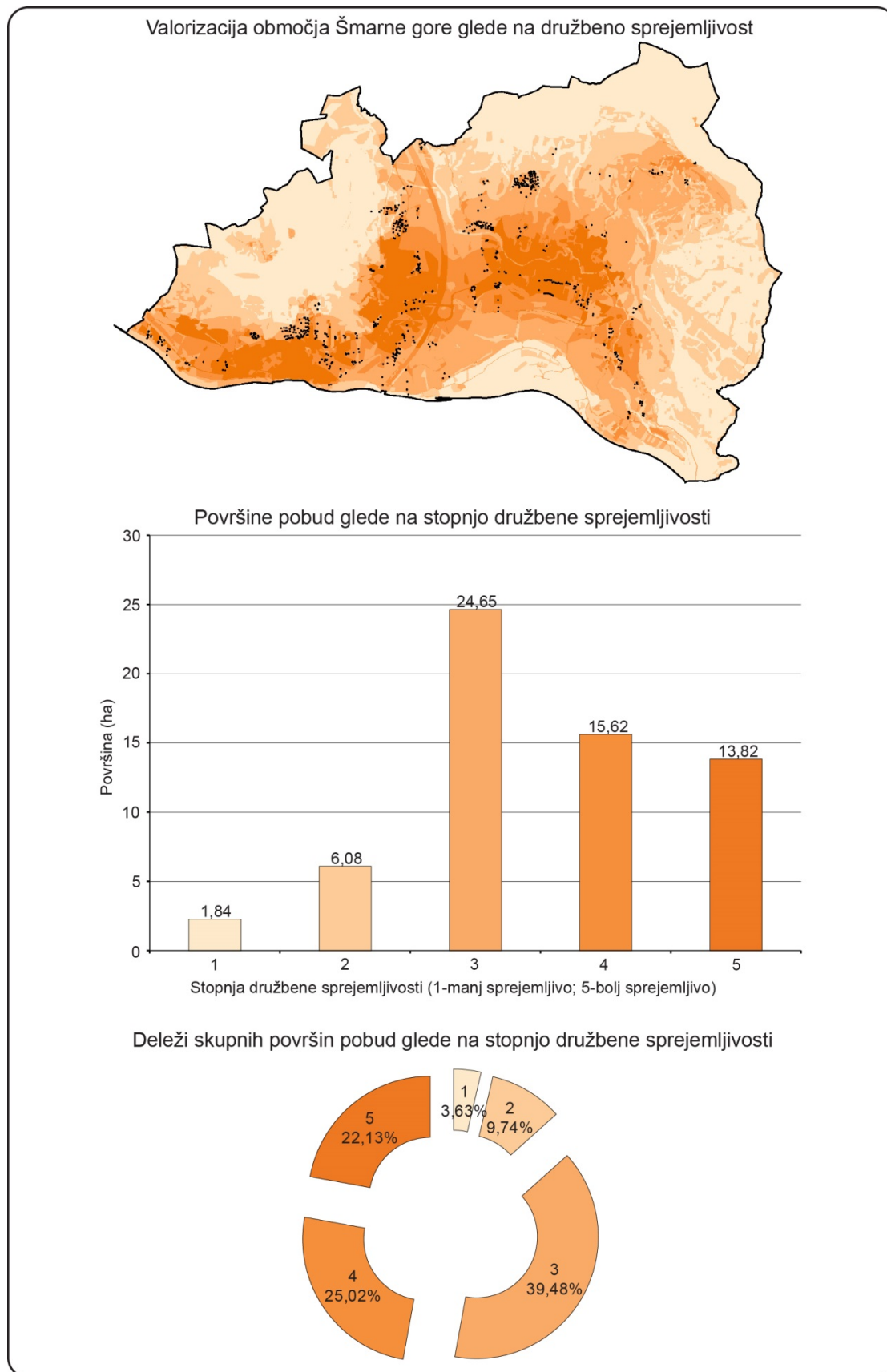
Največjo diferenciacijo rezultatov pokažejo modeli družbene sprejemljivosti. Najboljše rezultate pokaže model družbene sprejemljivosti za območje Šmarne gore, kar pomeni da prevladujejo površine, za katere so bile podane pobude, ki imajo večji potencial zagotavljanja kvalitetnega bivalnega okolja. Površin na družbeno bolj sprejemljivih površinah je kar 47,15%, medtem ko je družbeno manj sprejemljivih 13,37%.

Rezultati modela družbene sprejemljivosti za območje Polja so podobni modelu ekonomske sprejemljivosti, kjer prevladujejo območja "zmerne" ali delne sprejemljivosti. Tako je na območju delne sprejemljivosti kar tretjina vseh površin (32,86%). Podobno kot pri modelu ekonomske sprejemljivosti, pa je tudi tukaj skupno največ površin pobud na družbeno manj sprejemljivih območjih in sicer 43,94%, medtem ko jih je na družbeno bolj sprejemljivih 23,20%.

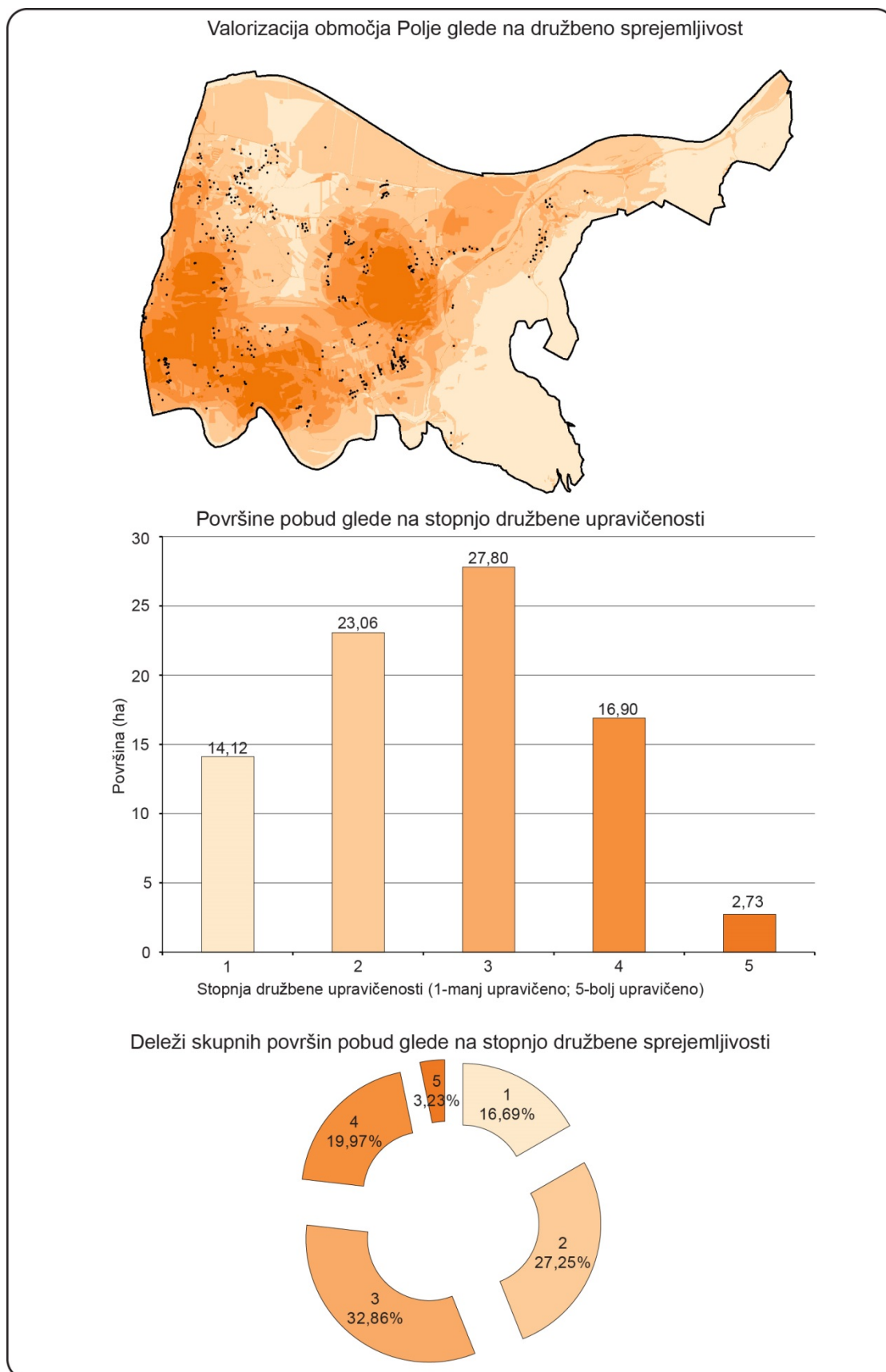
Najbolj polarizirane rezultate kar se tiče modelov družbene sprejemljivosti dobimo na območju Sostrega, kjer kategoriji manjše družbene sprejemljivosti (1 in 2) predstavljata kar 47,38% vseh površin pobud. Oblika grafa je podobna tisti iz okoljske sprejemljivosti, kjer je težišče izrazito na levi strani, nato pa deleži strmo padajo v smeri največje sprejemljivosti.



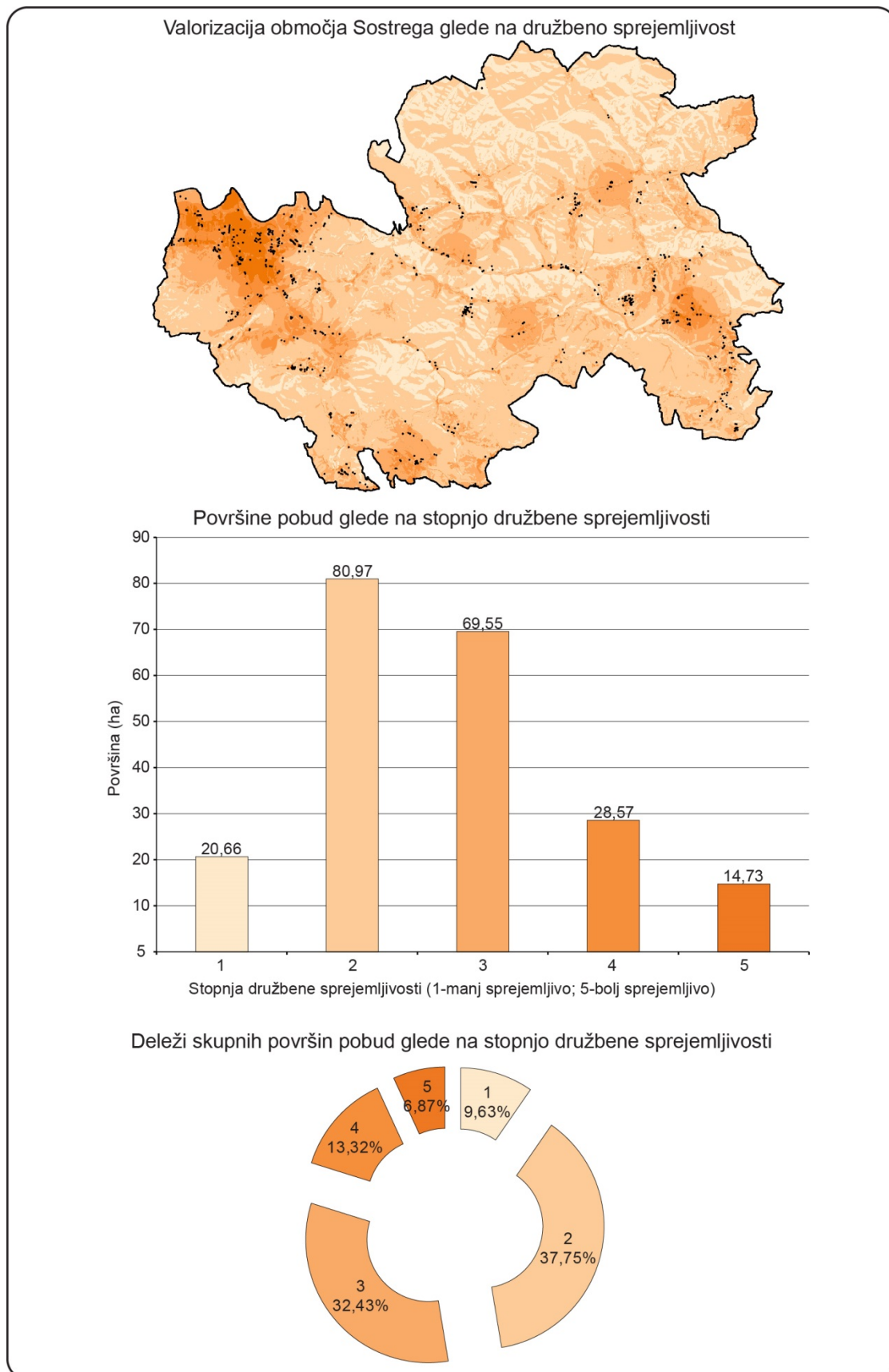
Slika 57: Shema postopka valorizacije individualnih pobud glede na vidik družbene sprejemljivosti



Slika 58: Valorizacija območja Šmarne gore glede na družbeno sprejemljivost



Slika 59: Valorizacija območja Polje glede na družbeno sprejemljivost



Slika 60: Valorizacija območja Sostro glede na družbeno sprejemljivost

#### 3.4.1.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti

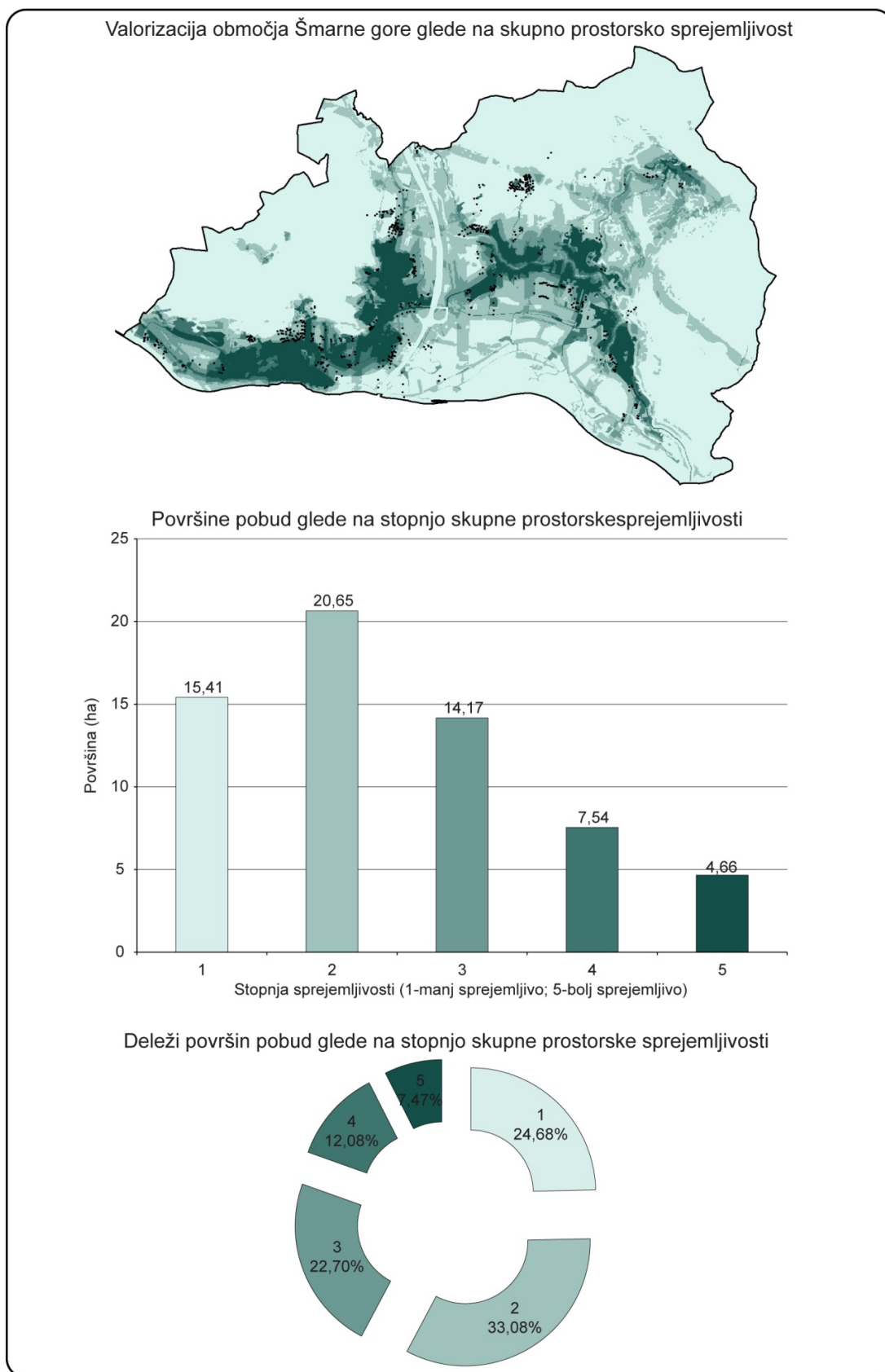
Združeni modeli za vsa tri območja kažejo praktično enako sliko: največ površin individualnih pobud je podanih na območjih manjše prostorske sprejemljivosti (*Slike 61, 62 in 63: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega glede na skupno prostorsko sprejemljivost*) in sicer FE Šmarna Gora 33,08%, FE Polje 48,40% in FE Sostro 41,12%. V FE Šmarna Gora je velik delež pobud tudi na nesprejemljivih območjih (24,68%), medtem ko je v FE Polje in FE Sostro veliko površin individualnih pobud na delno sprejemljivih območjih (19,29% in 30,03%), kar pomeni, da se lahko sprejemajo zgolj v delu oziroma njihovo sprejetje terja uvedbo (dodatnih) omilitvenih ukrepov. Nekritično sprejemanje individualnih pobud v prostorske načrte, kot jih predvideva scenarij 1, ne vodi v vzdržen prostorski razvoj, saj so podane individualne pobude povečini izven območij ustreznih stopenj prostorske sprejemljivosti (kategoriji 4 in 5), tako da slednji skupaj predstavljata cca 20% vseh površin individualnih pobud v FE Šmarna Gora in cca 15% v FE Polje ter FE Sostro.

Rezultati združenih modelov scenarija 1 potrjujejo hipotezo, da na pobudah temelječe prostorsko planiranje ne vodi v vzdržen prostorski razvoj – nasprotno: slednje spodbuja trend mestne razrasti oziroma pojav razpršene gradnje z vsemi njegovimi negativnimi posledicami: nevdržna raba naravnih virov, zviševanje stroškov opremljanja z gospodarsko javno infrastrukturo in ustvarjanja poselitvenih območij, ki so deficitarna iz vidika zagotavljanja družbene sprejemljivosti.

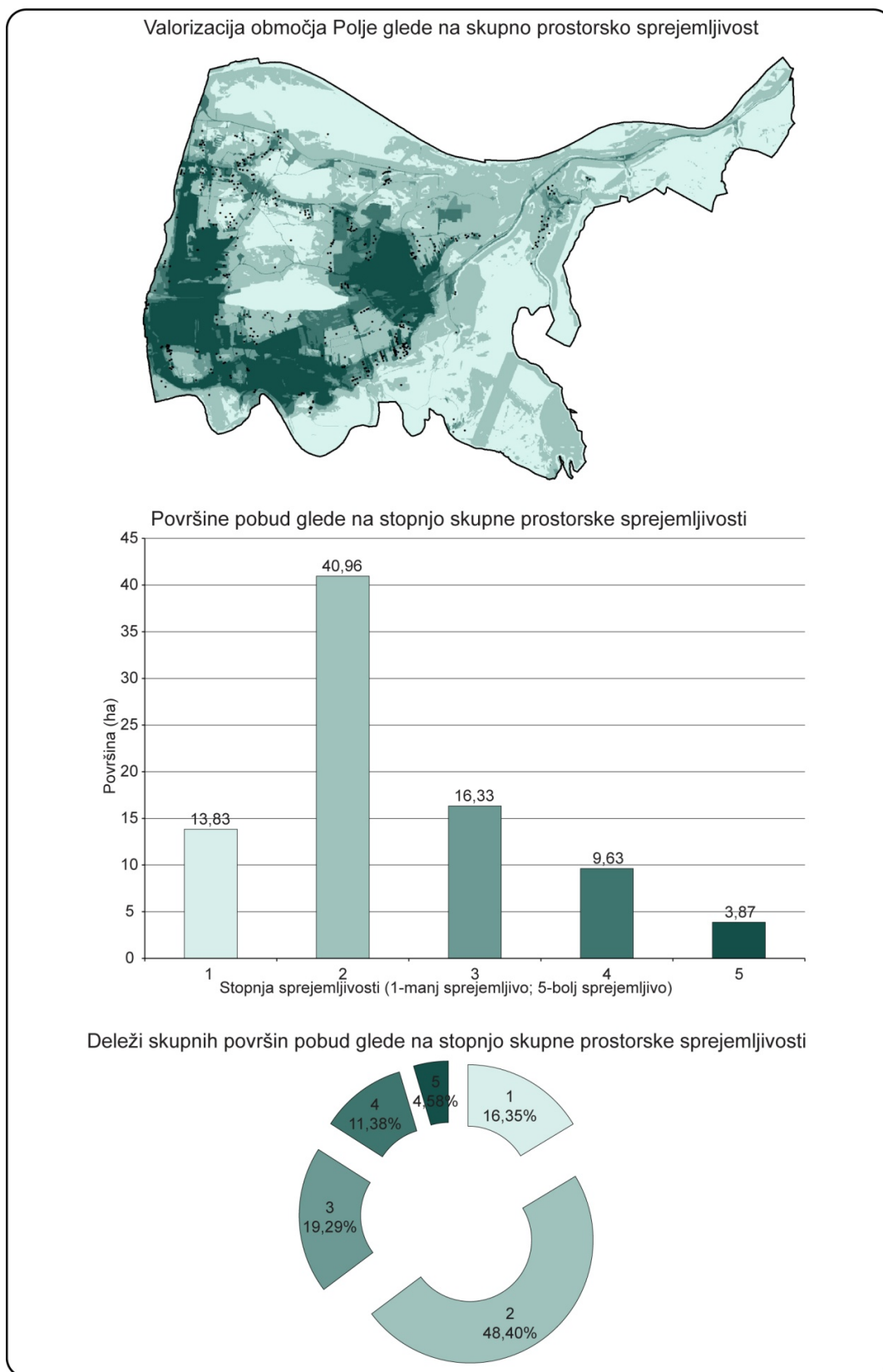
Rezultati kažejo, da se modeli razlikujejo predvsem v razporeditvi deležev površin med kategorijama najmanjše in delne sprejemljivosti (kategoriji 1 in 3). Takšna razporeditev izhaja iz dejstva, da ima območje FE Šmarna Gora velik delež okoljsko vrednih sestavin, ki so tudi predmet varstva narave.

Poleg tega, da preko modelov pridobljeni rezultati potrjujejo hipotezo 1, kažejo tudi na vprašljivost koncepta neusmerjenega zaokroževanja naselij. Slednje v svojem bistvu predstavlja inkrementalno rast poselitvenih površin, ki pa, kot kažejo modeli, ne nujno zagotavlja poseganje na najustreznejša območja. Zaokroževanje namreč omogoča sicer postopno, vendar inkrementalno rast v vse smeri. Po drugi strani pa je prostor na mestnem robu diferenciran in meji na območja različnih prostorskih in okoljskih vrednosti.

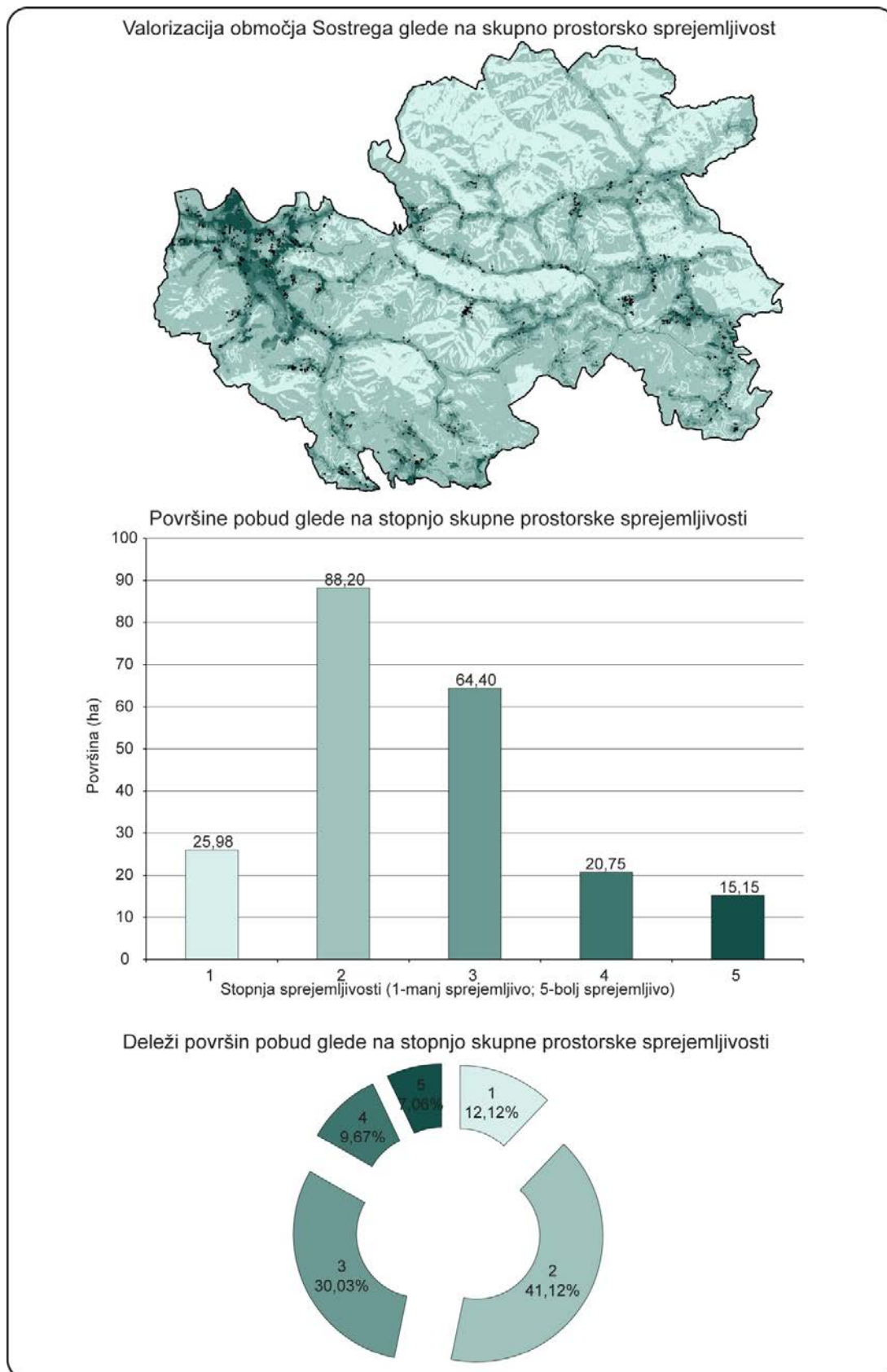




Slika 61: Valorizacija območja Šmarna gora glede na skupno prostorsko sprejemljivost



Slika 62: Valorizacija območja Polje glede na skupno prostorsko sprejemljivost



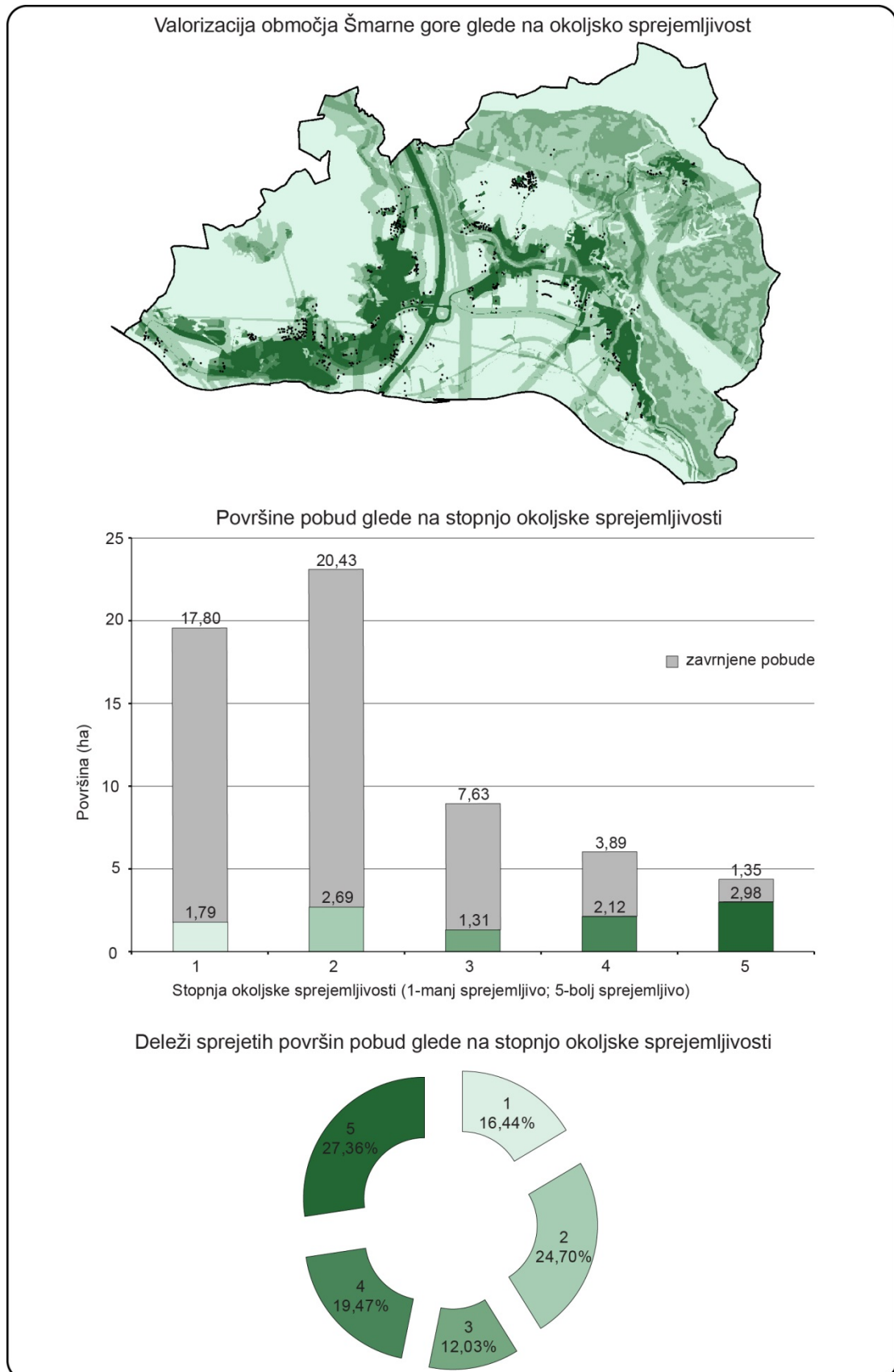
Slika 63: Valorizacija območja Sostro glede na skupno prostorsko sprejemljivost

### **3.4.2 Scenarij 2**

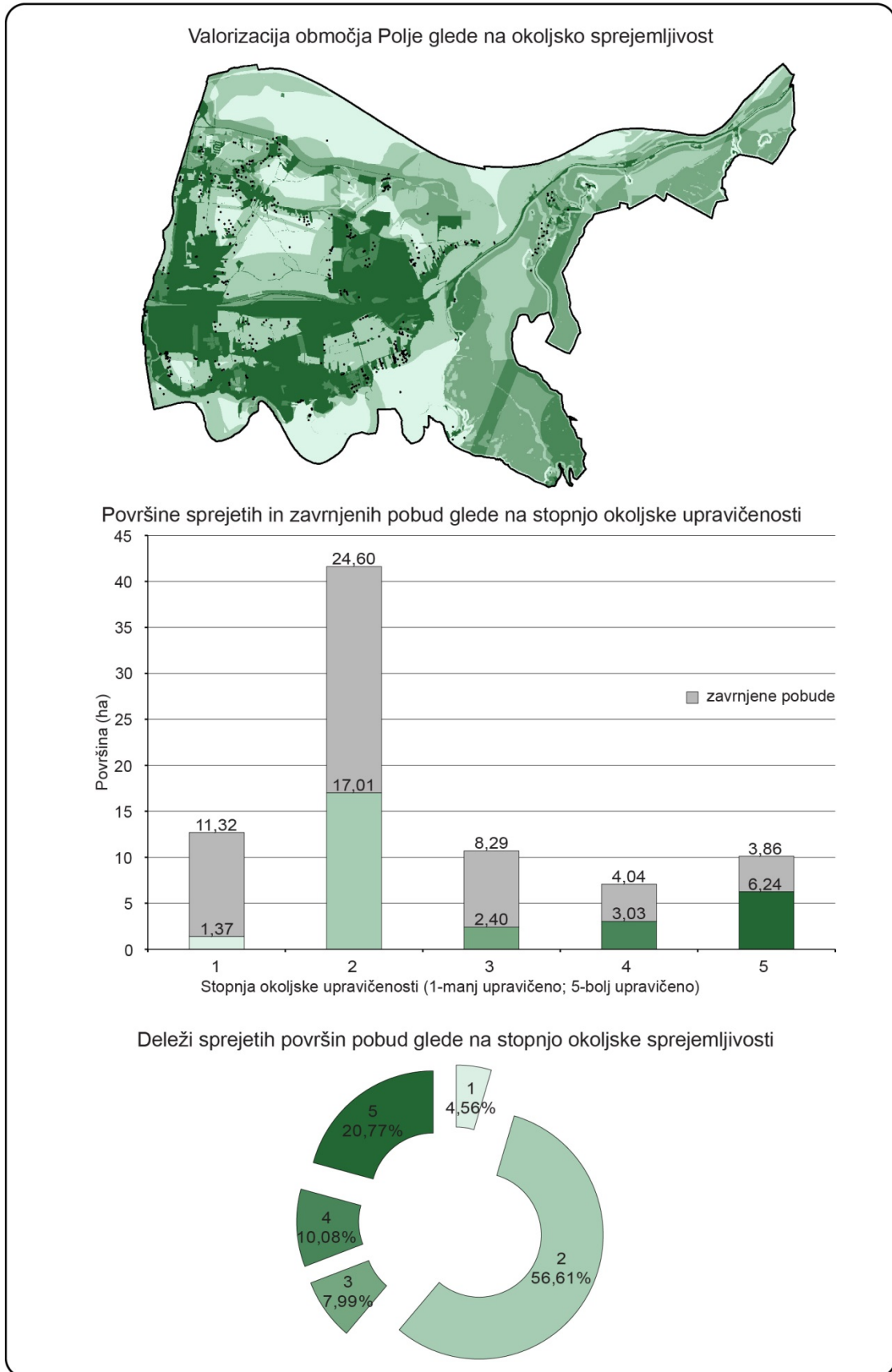
Analiza rezultatov posameznih modelov pokaže na velik delež pobud, ki so bile skozi postopke načrtovanja prostorskega plana MOL zavrjene. Takšen rezultat izhaja iz visoke stopnje varovalnih kriterijev in rigorozne obravnave podanih pobud. Natančnejši pregled vseeno pokaže razdrobljenost rezultatov, ki niso vedno optimalni.

#### **3.4.2.1 Pobude glede na model okoljske sprejemljivosti**

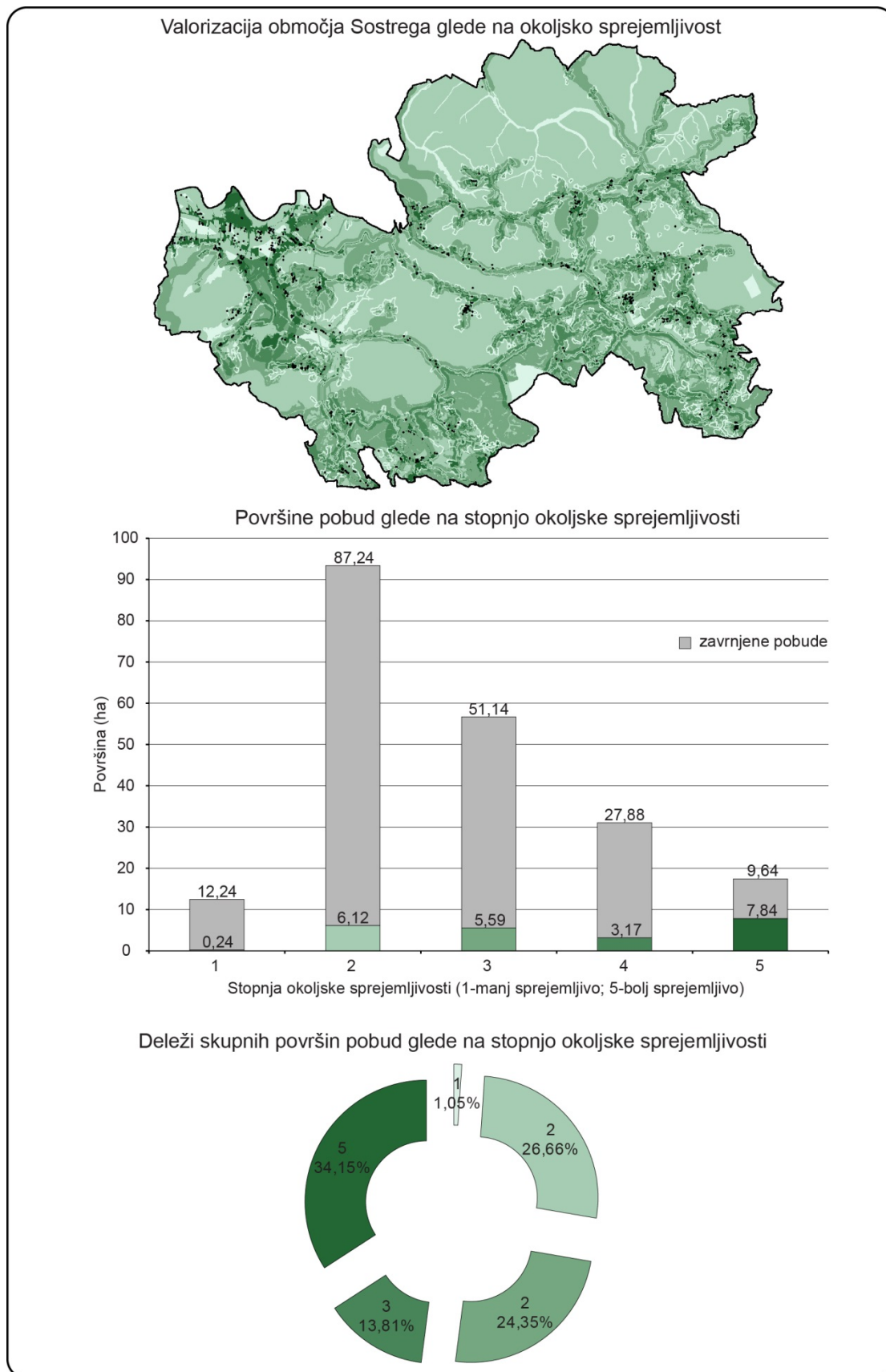
Za območje Šmarne gore velja, da so deleži s planom sprejetih pobud precej uravnoteženi. Razmerje med sprejetimi pobudami na okoljsko bolj sprejemljivih (46,83%) in okoljsko manj sprejemljivih (41,14%) območjih je skoraj 1:1. V konceptualnem smislu je rezultat pozitiven, saj razmerje med sprejetimi in zavrženimi pobudami raste proti okoljsko najustreznejši kategoriji. Obenem pa so razmerja znotraj sprejetih pobud polarizirana na območja večje in manjše sprejemljivosti. Na območjih manjše sprejemljivosti je s planom sprejetih 24,70% pobud, na območjih večje okoljske sprejemljivosti pa skoraj ravno toliko, in sicer 27,36%. Za območje Polja tega ne moremo trditi, saj je porazdelitev deležev sprejetih pobud med posamezne kategorije sprejemljivosti zelo razpršena. Največ s planom sprejetih pobud je na območjih manjše okoljske sprejemljivosti – kar 56,61%, ne glede na to, da je več kot polovica pobud zavrženih. Boljšo porazdelitev rezultatov od modela za območje Polja pokaže model za Sostro, kjer je največ površin s planom sprejetih pobud na območjih največje okoljske sprejemljivosti (34,15%).



Slika 64: Valorizacija območja Šmarne gore glede na okoljsko sprejemljivost



Slika 65: Valorizacija območja Polje glede na okoljsko sprejemljivost

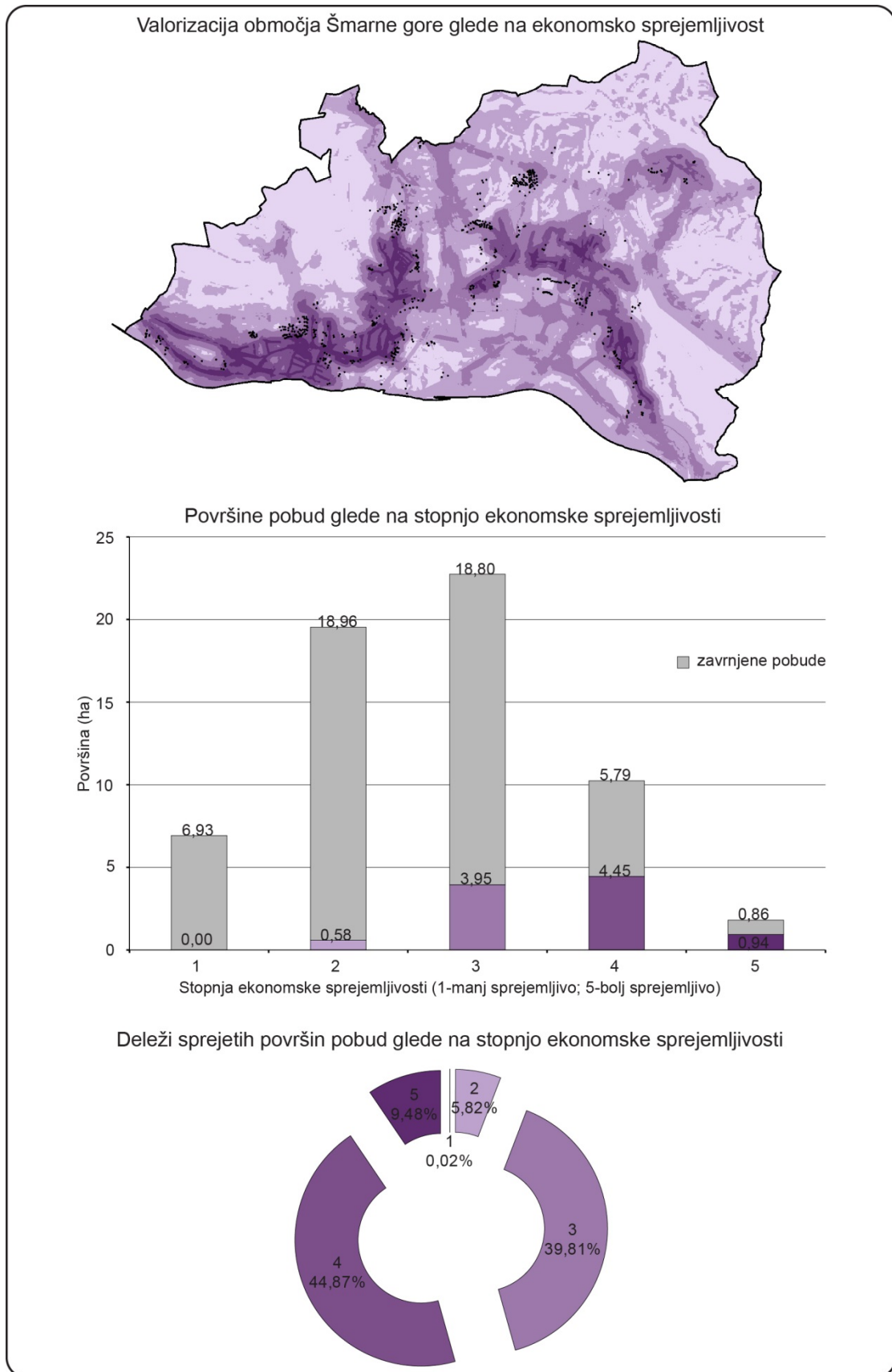


Slika 66: Valorizacija območja Sostro glede na okoljsko sprejemljivost

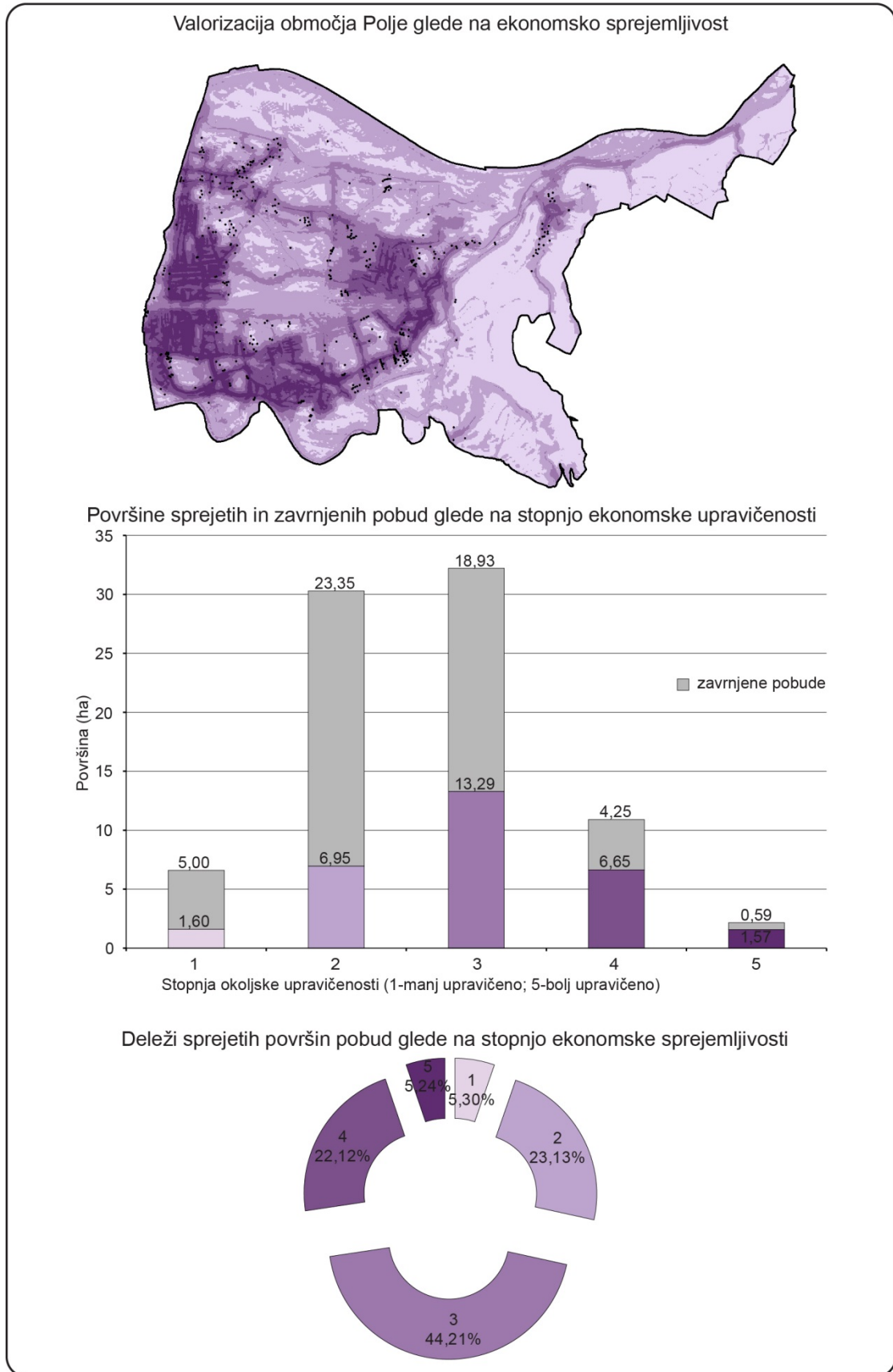
### **3.4.2.2 Pobude glede na model ekonomske sprejemljivosti**

Glede na izdelane podmodele ekonomske sprejemljivosti je večina s planom sprejetih pobud na območjih delne ali večje sprejemljivosti. Na območju Šmarne gore je takšnih površin pobud kar 74,68% , na območju Sostrega pa 77,24%. Kot pomanjkljivost lahko navedemo, da je le malo sprejetih pobud na ekonomsko najbolj sprejemljivih območjih. Teh je na območju Šmarne gore zgolj 9,48%, na območju Sostrega pa 18,74%. Za območje Polja velja razporeditev rezultatov po Gaussovi krivulji z vrhom v območju površin delne sprejemljivosti (44,21%), nato pa se deleži prepolovijo tako proti večji, kot tudi manjši ekonomski sprejemljivosti.

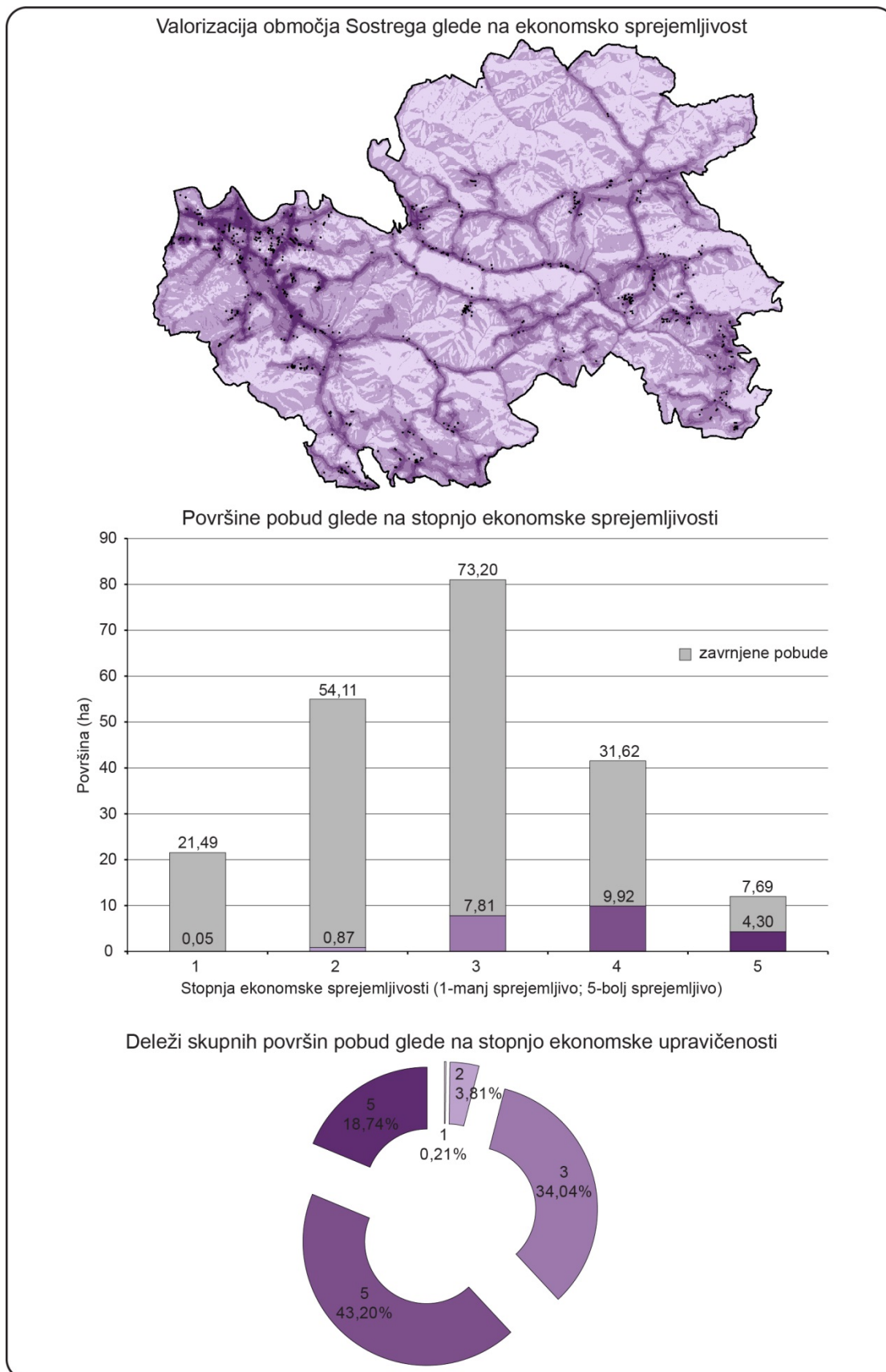




Slika 67: Valorizacija območja Šmarne gore glede na ekonomsko sprejemljivost



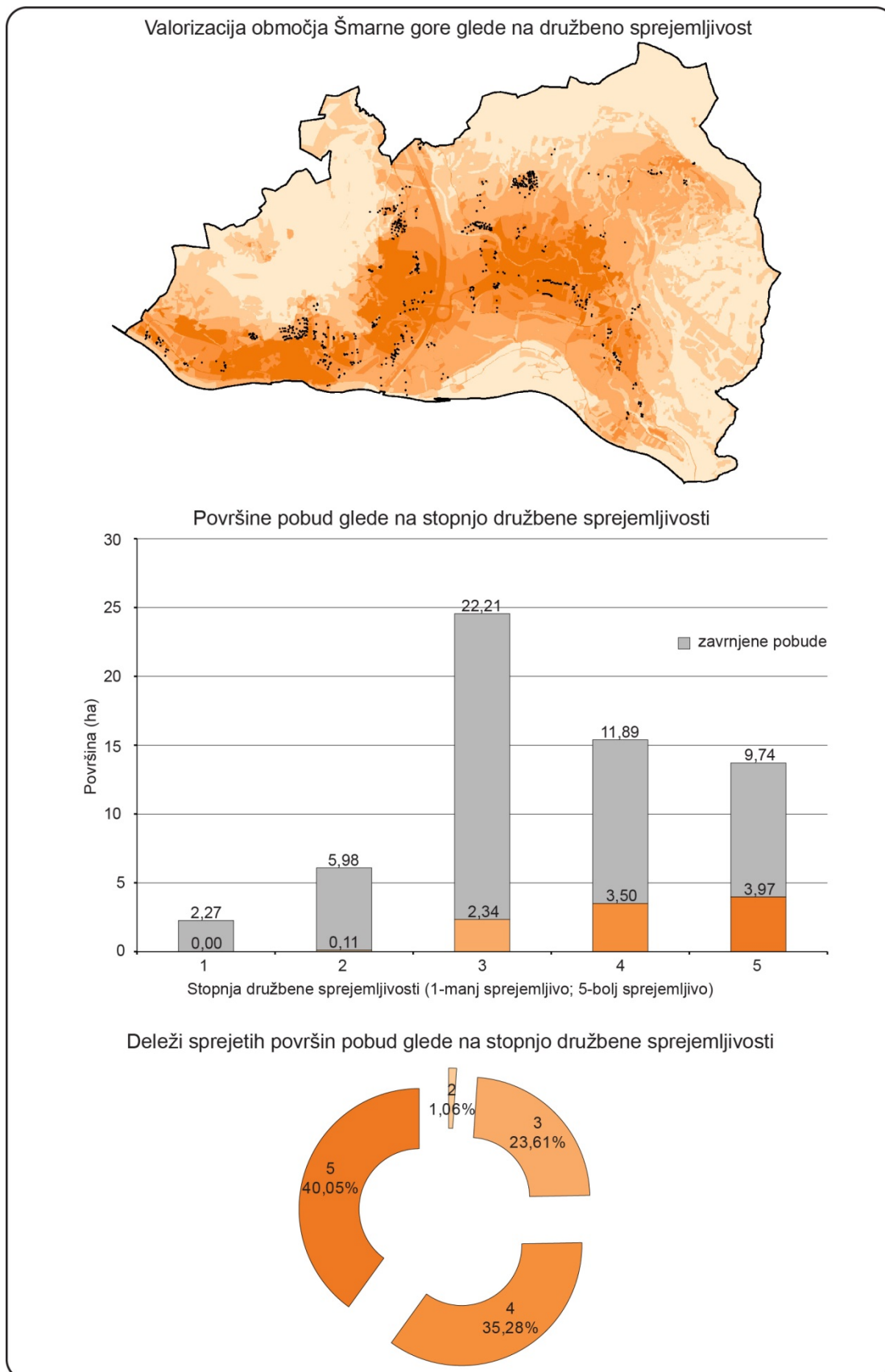
Slika 68: Valorizacija območja Polje glede na ekonomsko sprejemljivost



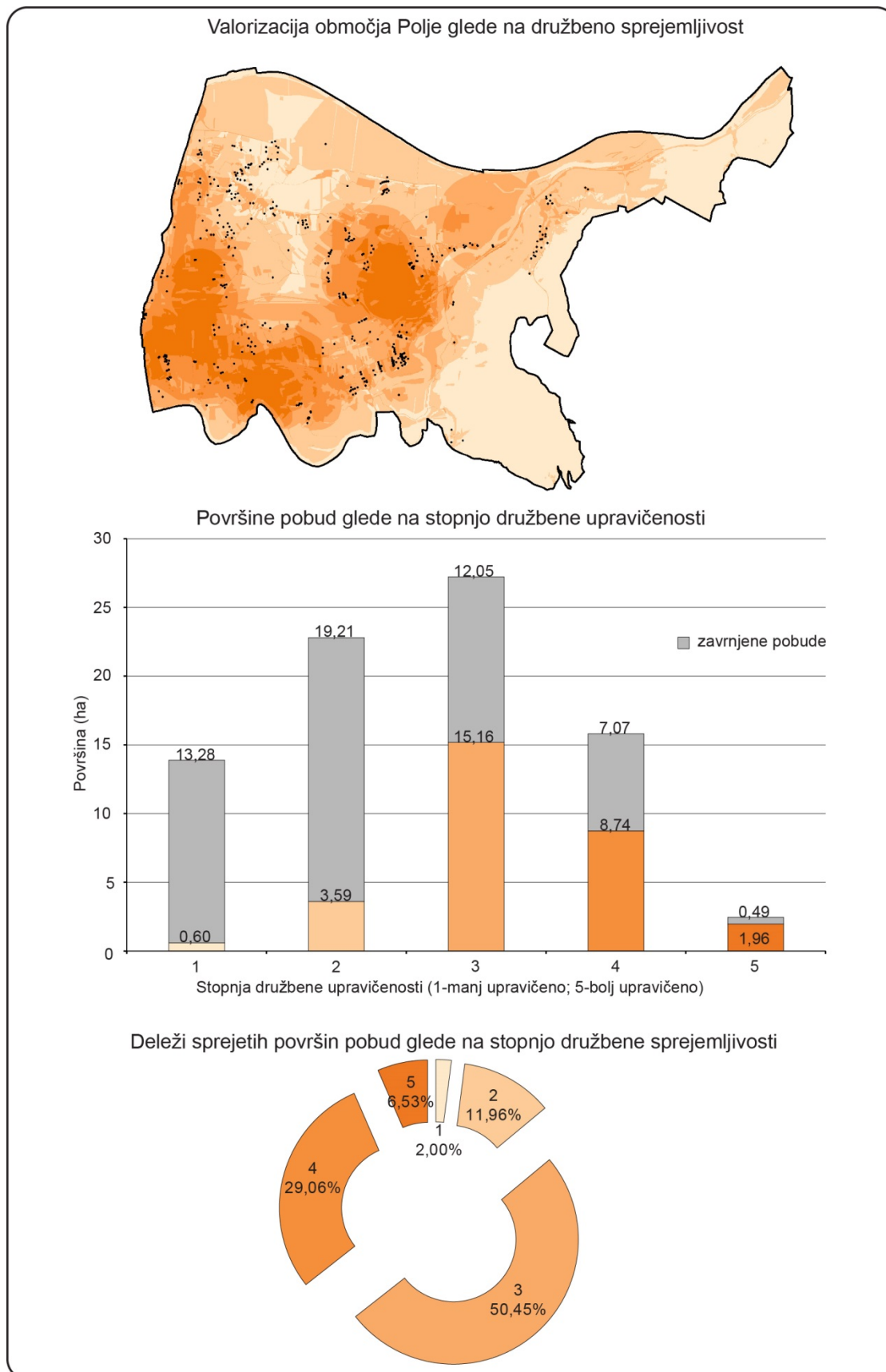
Slika 69: Valorizacija območja Sostro glede na ekonomsko sprejemljivost

### **3.4.2.3 Pobude glede na model družbene sprejemljivosti**

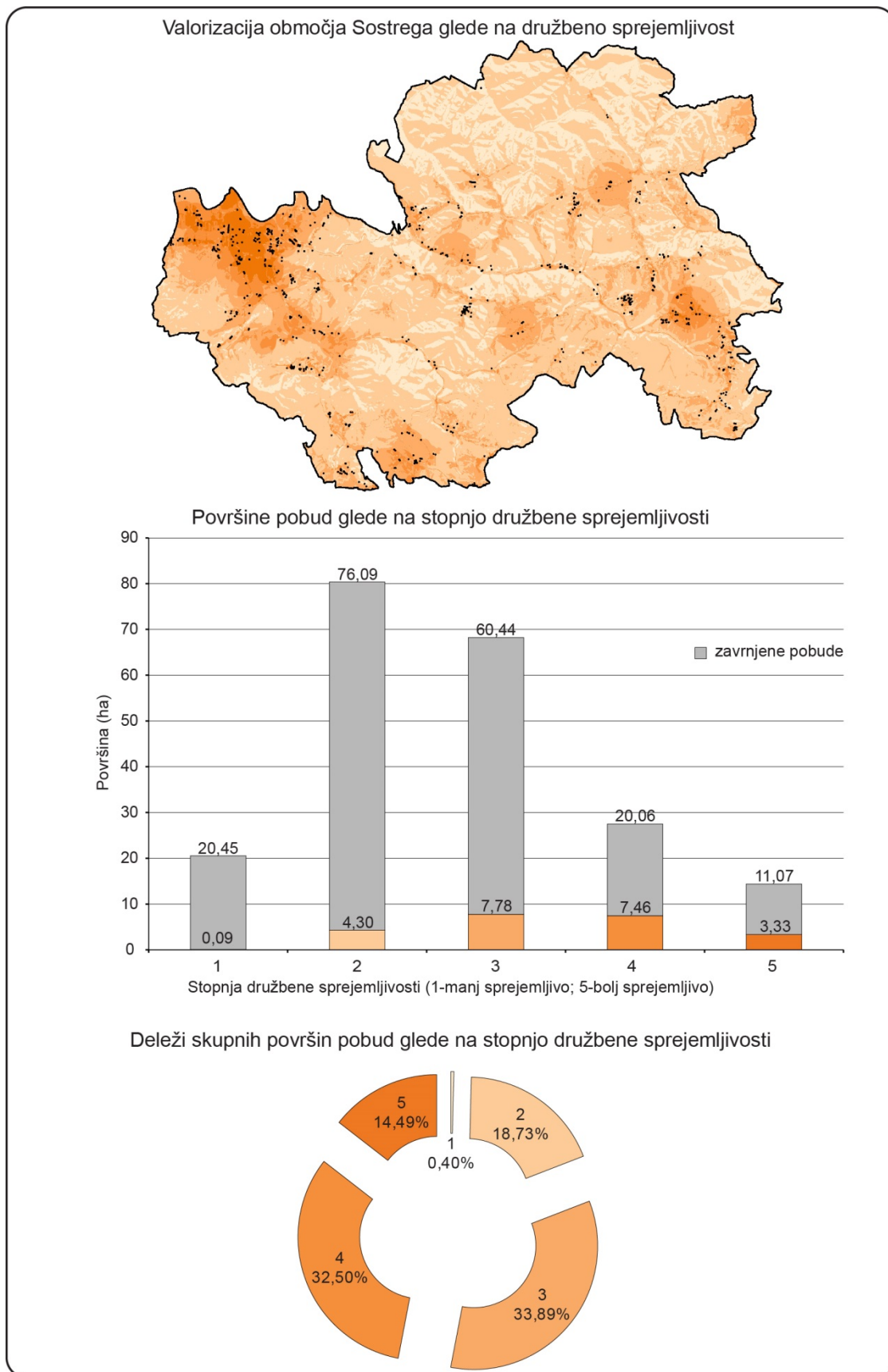
Analiza površin sprejetih pobud z vidika družbene sprejemljivosti kaže, da so se pobude na območju Šmarne gore sprejemale na daleč najbolj sprejemljivih lokacijah, medtem ko se za ostali dve območji rezultat pomika k "povprečnim" – delno sprejemljivim območjem. Samo na območju Šmarne gore rastejo deleži površin s planom sprejetih pobud proti kategoriji največje sprejemljivosti, kjer tudi dosežejo vrh – 40,05%. Površine s planom sprejetih pobud na območjih večje in največje sprejemljivosti predstavljajo kar 75,33% vseh površin sprejetih pobud. Na območju Polja je največji delež v površin s planom sprejetih pobud na območjih delne sprejemljivosti (50,45%). V Sostrem pa predstavljajo površine s planom sprejetih pobud na območjih delne ali večje sprejemljivosti dve tretjini vseh površin sprejetih pobud.



Slika 70: Valorizacija območja Šmarna gora glede na družbeno sprejemljivost



Slika 71: Valorizacija območja Polje glede na družbeno sprejemljivost



Slika 72: Valorizacija območja Sostro glede na družbeno sprejemljivost

#### 3.4.2.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti

Združeni modeli scenarija 2 vrednotijo obstoječ postopek opredeljevanja do individualnih pobud. Čeprav metodologija obravnave individualnih pobud ni povsem enotna za vse občine, je konceptualni okvir enak pri vseh. Slednji temelji na izboru zadostnega števila kriterijev, ki odgovarjajo na vse (ali čim več) okoljskih in prostorskih sestavin<sup>29</sup>. Kriteriji so nadalje numerično normirani, individualne pobude pa preko njih vrednotene tako, da tista, ki ji je dodeljenih največ točk, dosega največjo stopnjo sprejemljivosti<sup>30</sup>.

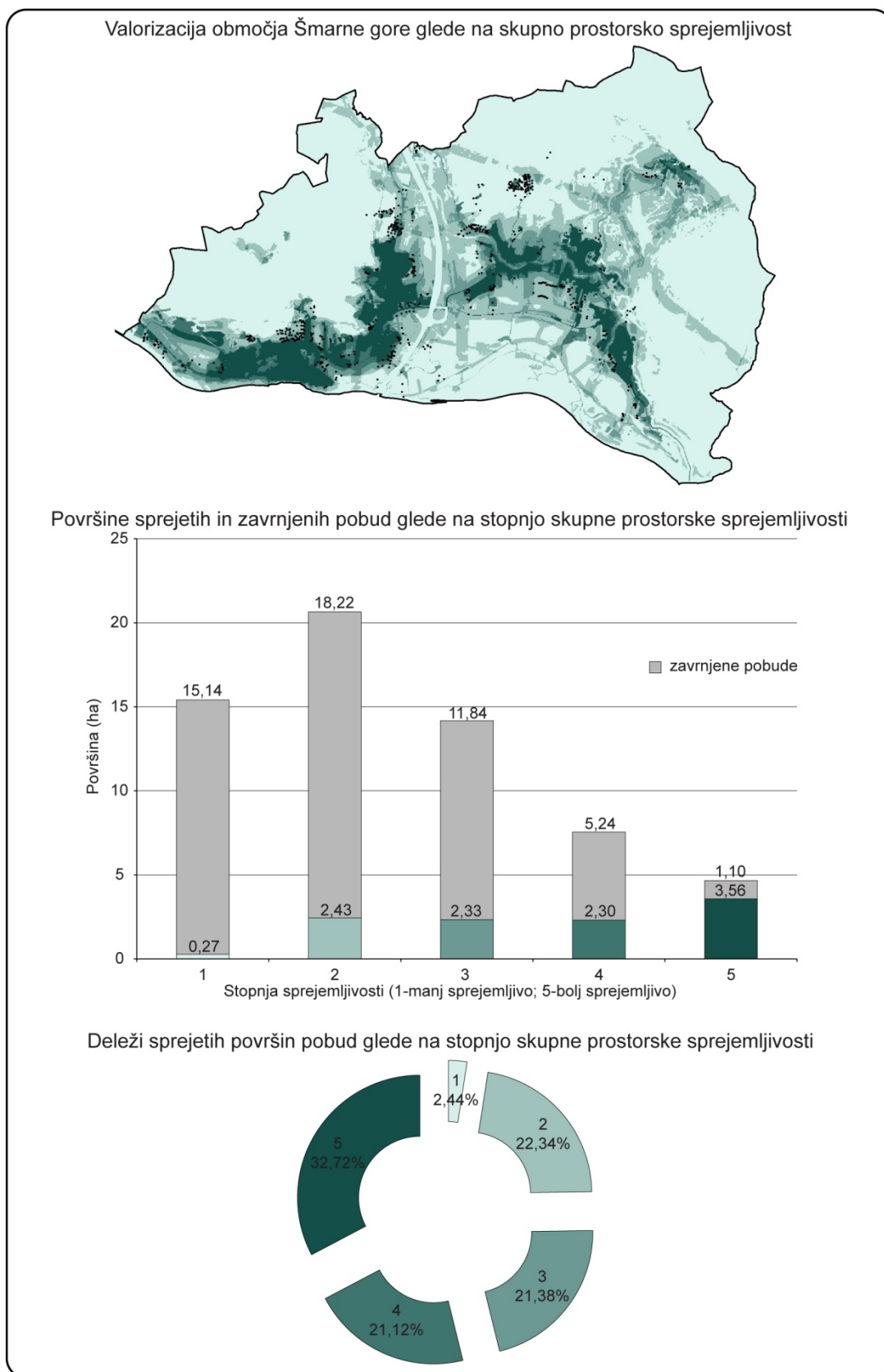
Normativni pristop obravnave individualnih pobud temelji na principu *on/off* odločanja oziroma *sprejemljivo (izven območij varovanja narave)* ali *nesprejemljivo (znotraj območij varovanja narave)*, kar pa ne nujno vodi v ustrezne oblike prostorskega razvoja. Vsi rezultati izdelanih modelov namreč kažejo sledeče: normativno opredeljevanje do individualnih pobud lahko bistveno zmanjša obseg sprejetih površin individualnih pobud. Razmerje deležev sprejetih in zavrnjenih individualnih pobud za vsa tri območja skupaj v povprečju 20% : 80%. Za posamezna območja pa velja: *FE Sostro* 10% : 90%; *FE Šmarna Gora* 20% : 80% in *FE Polje* 30% : 70%. Tako nizke deleže sprejetih individualnih pobud si razlagamo lahko zgolj skozi striktno upoštevanje omejitvenih kriterijev in s tem dosledno izločanje individualnih pobud in načrta namenske rabe. V tem smislu lahko trdimo, da je takšen pristop zadovoljiv, saj po eni strani individualne pobude sprejema v postopek planiranja, hkrati pa zmanjšuje širitev naselij in mest na minimalen standard.

Problem normativnega pristopa obravnave individualnih pobud je očiten takrat, ko se rezultate analizira iz vidika vrednostnih stopenj sprejemljivosti. Iz dobljenih rezultatov lahko trdimo, da takšen pristop ni zmožen usmerjanja individualnih pobud na najustreznejša območja, temveč zgolj postavljanja normirane stopnje sprejemljivosti, ki je odvisna od načelne varovalne drže občine in striktnosti sektorjev na državni ravni. Rezultati namreč kažejo, da je površina sprejetih individualnih pobud sicer bistveno zmanjšana, vendar so sprejete površine praktično enakomerno porazdeljene po različnih stopnjah sprejemljivosti. V primeru *FE Polje* površine sprejetih individualnih pobud celo linearno naraščajo proti kategoriji manjše sprejemljivosti. Takšen rezultat je najbrž posledica percepcije višje obstoječe degradiranosti prostora in višje poselitvene stopnje kot v ostalih dveh *FE*. V tem smislu se potreba po ustreznem usmerjanju individualnih pobud izkazuje kot nuja, saj so posamezna območja že na ravni mesta (občine) različno "vredna". Normativna obravnava kot instrument regulacije prostorskega razvoja ni dovolj oziroma bi lahko bila uporabljena zgolj v okviru ustreznih lokacij v katera se individualne pobude usmerja.

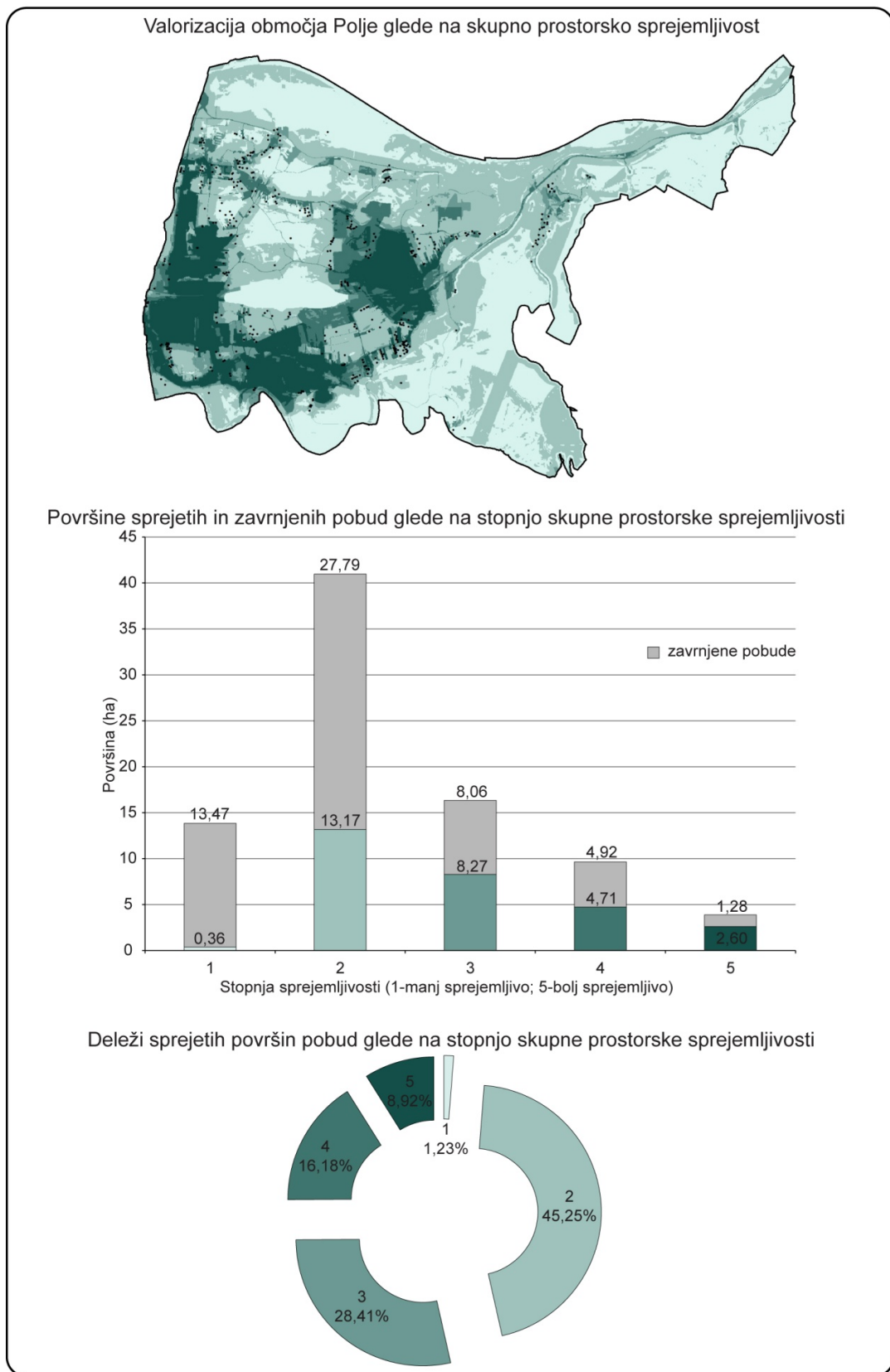
<sup>29</sup> V praksi se izkaže, da imajo običajno največjo težo sektorske omejitve s področja varstva narave in naravnih virov.

<sup>30</sup> Čeprav je takšno seštevanje točk dobronamerno, vodi v poudarjanje nesprejemljivosti tistih pobud, ki so znotraj območij, na katerih prihaja do številčnejšega prekrivanja prostorskih omejitev. Takšno vrednotenje lahko vodi npr. v izpad območij, ki imajo iz kmetijskega vidika izjemen pridelovalni potencial, hkrati pa nimajo drugih okoljskih omejitev. Individualne pobude na takšnih območjih lahko zato dosežejo višjo stopnjo sprejemljivosti kot na območjih, na katerem se križa več okoljskih omejitev s področja varstva narave.

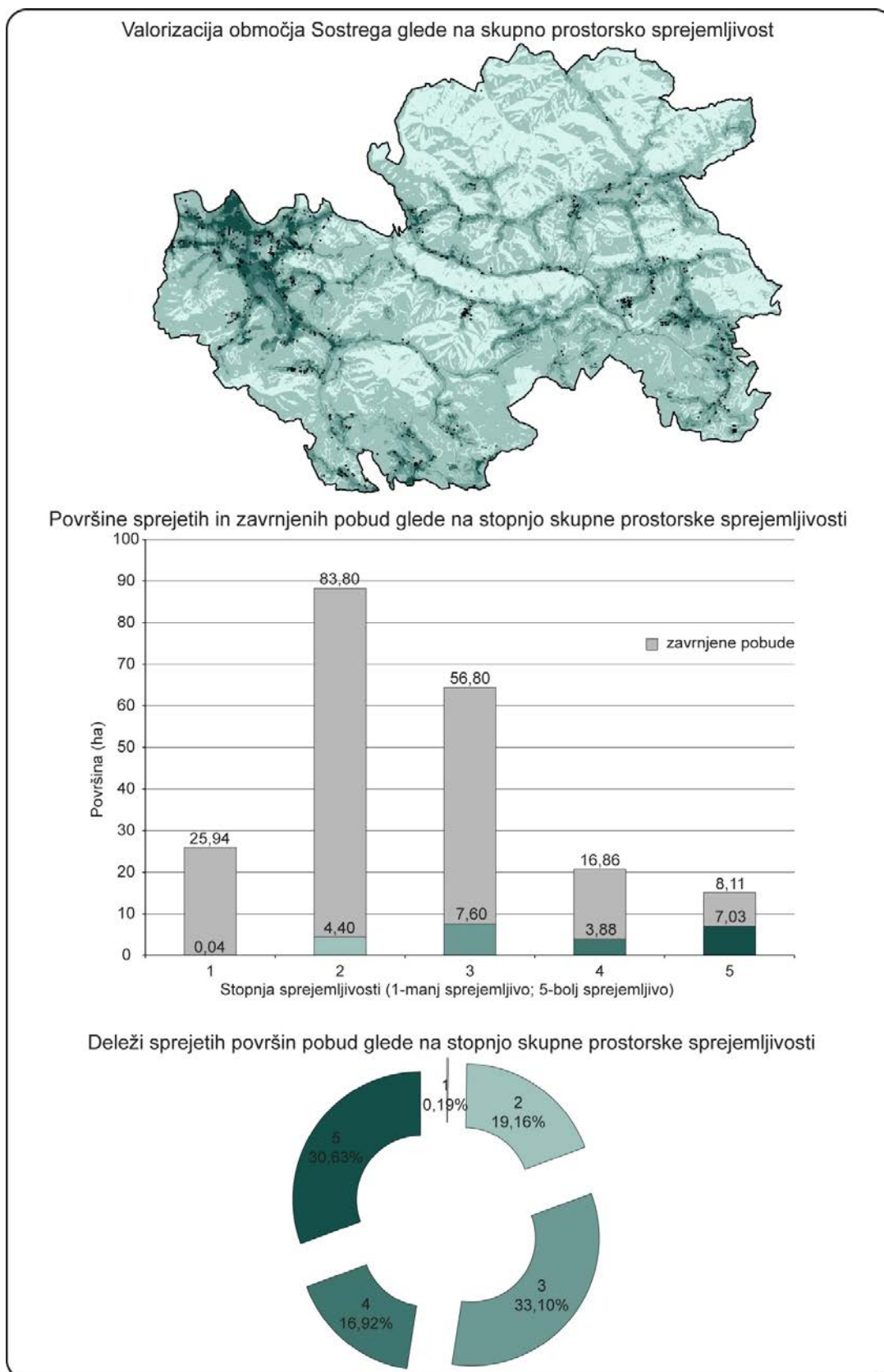




Slika 73: Valorizacija območja Šmarne gore glede na skupno prostorsko sprejemljivost



Slika 74: Valorizacija območja Polje glede na skupno prostorsko sprejemljivost



Slika 75: Valorizacija območja Sostro glede na skupno prostorsko sprejemljivost

### 3.4.3 Vrednotenje rezultatov scenarijev in potrditev hipotez

#### *Hipoteza 1*

Dobljeni rezultati posameznih modelov v dobršni meri kažejo na utemeljenost postavljenih raziskovalnih vprašanj (*Poglavje 3.4.1.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 61, 62, 63: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega*). Potrjujejo hipotezo 1, da postopek planiranja, ki individualne pobude nekritično sprejema v koncept prostorskega razvoja, vodi v splošno neustrezen poselitveni vzorec.

Vsi modeli namreč kažejo, da ljudje izbirajo povečini takšne lokacije, ki so iz vidika zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja manj sprejemljive. V kolikor analiziramo podane individualne pobude iz vidika posameznih prostorskih dejstev lahko ugotovimo, da pobudniki izbirajo povečini takšne lokacije, ki so izven obstoječih ustrezno opremljenih območij. Individualne pobude se sicer pojavljajo v relativni bližini poselitvenih površin, vendar takšnih, ki jih lahko že definiramo kot območja razpršene gradnje. Govorimo o območjih, ki so deficitarna iz vidika opremljenosti z družbeno in komunalno infrastrukturo, brez navezav na javni potniški promet in urejenih zelenih površin. Največkrat se individualne pobude nahajajo na ravnih terenih (0°-5°), njivah ali trajnih travnikih s sicer visokim talni številom (izjema je FE Sostro), vendar zanje v splošnem velja, da so povezana z nizkimi zagonskimi stroški pri pripravi za gradnjo. Poleg dejstva, da širitev poselitve na takšnih območij predstavlja trajno izgubo naravnega resursa (pridelovalnih površin), pozidava takšnih lokacij ustvarja tudi nove prometne tokove, kar vpliva na njihovo splošno nesprejemljivost. Vzroke za podajanje individualnih pobud na takšnih lokacijah gre iskati tudi v lastniški strukturi in verjetno v dejstvu, da gre pri pobudnikih za princip zasledovanja estetsko privlačnih lokacij na mestnem robu. Čeprav takšne lokacije niso nujno predmet formalnega varovanja narave, kažejo modeli na smotrnost ohranjanja njihovih prostorskih značilnosti.

Sklepamo lahko, da so načela varovanja prostora med pobudniki sprejeta zgolj na deklarativni ravni (Pogačnik in Prelovšek, 1987). Javnomenjske raziskave o prostorskih vrednotah prebivalstva že desetletja kažejo, da večina vprašanih najraje stanuje ali bi najraje stanovala v hiši z vrtom v naselju ali v hiši na samem (Cof, 2005). Posledica zasledovanja ideala "svoje hiše na svoji zemlji brez sosedov" je tudi manjša ekonomska in družbena sprejemljivost lokacij, za katere so bile individualne pobude podane.

Vzroke za prostorsko razpršenost pobud gre lahko iskati tudi zaradi slabega vključevanja lastnikov zemljišč v planske postopke, saj njihovo participacijo po navadi generira s planom ponujena možnost zviševanja vrednosti zemljišč in nepoznavanje stvarnih prostorskih dejstev. Da gre pri podajanju individualnih pobud predvsem za zasledovanje ekonomskih interesov pobudnikov in ne reševanje dejanske bivanjske problematike, dokazuje podatek o skupni površini podanih pobud - cca. 1220ha, od tega kar 555ha za gradnjo enodružinskih stanovanjskih objektov. Ob upoštevanju obstoječih normativov<sup>31</sup> glede dopustne maksimalne velikosti gradbenih parcel za takšno gradnjo, to pomeni gradnjo 6900 novih tovrstnih objektov. V kolikor se kot referenčna družina upošteva tričlansko gospodinjstvo, predstavlja

<sup>31</sup> Strokovna literatura in veljavni prostorski predpisi ne dajejo enoznačnih usmeritev glede dopustnih maksimalnih vrednosti gradbenih parcel za enodružinsko stanovanjsko (ali drugo) gradnjo. Pri izračunu je upoštevana maksimalna še dovoljena velikost 800m<sup>2</sup> za gradbeno parcelo, kot jo določa Odlok o OPN MOL ID (Ur.l. RS 78/2010).

uresničitev takšnega obsega gradnje možnost namestitve 20700 novih prebivalcev, kar definitivno kaže na neuskklajenost med deklarativno izraženimi potrebami pobudnikov in dejanskimi prostorskimi potrebami.

### *Hipoteza 2*

Potrditev hipoteze 2 v delu, ki se navezuje na neustreznost normativnega pristopa obravnave individualnih pobud, je utemeljena na podlagi rezultatov pridobljenih v drugem scenariju (*Poglavje 3.4.2.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 73, 74, 75: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega*). Ti kažejo, da lahko v primeru visoko postavljenih normativov varovanja dosegamo prostorsko omejen razvoj (majhen glede na obseg), ki pa ne posega vedno na (za poselitev) najustreznejša zemljišča.

Preko scenarija 2 se izkazuje dejstvo, da je normativna obravnava, kot jo poznamo pri nas, parcialna in ne celostna, saj individualne pobude vrednoti skozi posamezen normativ, hkrati pa predmetne lokacije ne zmore primerjati z drugimi – potencialno ugodnejšimi – območji. Slednje tako lahko vodi v sprejemanje individualnih pobud ali delov individualnih pobud na prostorsko manj ustreznih lokacijah, kot bi jih lahko v primeru celostne obravnave prostora. Normativna obravnava implicira subjektivizacijo pomena okoljskih omejitev, saj preko ponderiranja določa katera od omejitev je pomembnejša<sup>32</sup>. V tem kontekstu se poraja nujna po oblikovanju takšne paradigme upravljanja individualnih pobud, ki bi temeljil na celostnem vrednotenju prostora in ne normativni obravnavi individualnih pobud.

Zgolj "tehnično" klasificiranje na sprejemljive ali nesprejemljive pobude, ne nujno zagotavlja ustrezno usmerjenega prostorskega razvoja. Normativni pristop zgolj "odreže" podane individualne pobude, istočasno pa ni zmožen oblikovanja usmerjenega prostorskega razvoja, saj tudi ni zmožen ločevanja med dejanskimi in investicijskimi potrebami. Prav zaradi tega zavrženim (prostorsko nesprejemljivim) individualnim pobudam tudi ne nudi alternativnih rešitev in sproža razmisleke o legitimnosti takšnega planiranja.

Nadaljnja analiza združenih modelov kaže, da se velik delež podanih individualnih pobud nahaja na delno sprejemljivih območjih, torej takšnih, ki niso niti na skrajno nesprejemljivih, niti skrajno sprejemljivih lokacijah. To dejstvo otežuje postopek strokovnega opredeljevanja do posameznih pobud, saj je za utemeljevanje njihove sprejemljivosti ali nesprejemljivosti potrebno iskati dodatne argumente.

Prvi del hipoteze 2, ki obravnava individualne pobude kot način dopolnitve sistema določanja namenske rabe tal, je težko nedvoumno dokazljiv preko prostorskih modelov ali drugih "numeričnih" metod. Zagovor tega dela hipoteze 2 sloni na prepričanju, da mora sodobni planerski postopek temeljiti na legitimnosti načrtovalskih odločitev in s tem planskih določil. Legitimnost slednjih je odvisna od zmožnosti njihovega uresničevanja (Kos, 2003; Weber, 2010) in v postmodernih družbah zavisi predvsem od uspešnosti vključevanja interesov in interesnih skupin v fazo oblikovanja ciljev. V tem oziru predstavlja podajanje individualnih

---

<sup>32</sup> Cof (2005) opozarja, da je vzroke širitve razpršene gradnje potrebno iskati tudi v sistemu varstva kmetijskih zemljišč, ki je zaradi močnega sektorskega vpliva povzročal, da se je gradnja usmerjala na druge (in iz drugih vidikov pomembne) primarne rabe.

pobud možnost vključevanja določenega spektra interesentov v okvir načrtovalskega postopka.

S podajanjem individualnih pobud je zato možno dopolniti sistem določanja namenske rabe tal, predvsem v luči vključevanja lastnikov v planerski postopek in s tem vzpostavitev dialoga s pobudniki. Vendar pa mora biti takšno vključevanje deležno celostne upravljalvske politike individualnih pobud, saj kot že omenjeno, obstoječi normativni pristop ne zagotavlja optimalne širitve poselitve. V kolikor se podajanje individualnih pobud kot način nabora prostorskih interesov ukine, je treba vidik lastništva (in lastnike) vključiti v planerski postopek na drugačen način.

Rezultati raziskave posredno kažejo na potrebo po optimizaciji vključevanja in vrednotenja podanih individualnih pobud. Možnosti podajanja individualnih pobud kot že pridobljene pravice po uresničevanju lastnih potreb ne moremo enostavno ukiniti, čeprav izdelani modeli kažejo, da nekritično vrednotenje vodi v netrajnostno rabo zemljišč. Poleg tega morajo imeti lokalni prebivalci, tako lastniki, kot tudi nelastniki, enake možnosti pri odločanju o smereh razvoja v prostoru v katerem živijo (Wasilewski in Krukowski, 2002). Gre torej predvsem za vprašanje redefinicije instrumenta samega na način, da se lahko preko slednjega uspe vzpostaviti sistem nabora prostorskih potreb, ki tako lahko postanejo sestavina plana.

Individualne pobude pomenijo dopolnitev sistema določanja namenske rabe kot pokazatelja tendenc prostorskih potreb, ne morejo pa biti osnova za umeščanje predlaganih namenskih rab v prostor, saj se individualna iniciativa, kot kažejo rezultati scenarija 1 (*Poglavje 3.4.1.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 61, 62, 63: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega*) pojavlja na takšnih lokacijah, katerih pozidava ne bi vodila v vzdržen prostorski razvoj. Trdimo lahko, da je hipoteza potrjena, vendar potrebuje dopolnilo: *Podajanje individualnih pobud predstavlja dopolnitev sistema določanja namenske rabe v okviru ugotavljanja prostorskih potreb. Za alokacijo namenskih rab na osnovi individualnih pobud je treba oblikovati ustrezno upravljalvske prostorske politiko, saj obstoječi normativni pristop ne zagotavlja oblikovanja ustreznega poselitvenega vzorca.*

Spreminjanje oziroma dopolnitev postopkov določanja namenske rabe prostora mora zato biti preusmerjeno iz pojma individualne pobude vezane na fizično zemljišče v naravi, na pojem podajanja potreb<sup>33</sup>, katere lokalna oblast pri pripravi občinskih prostorskih načrtov bodisi usmerja neposredno v ustrezna območja, bodisi jih vključuje na listo programov, za katera bo območja še iskala.

### *Hipoteza 3*

Potrditev hipoteze 3 izhaja iz rezultatov scenarijev 1 in 2 (*Poglavje 3.4.1.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 61, 62, 63: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega in Poglavje 3.4.2.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 73, 74, 75: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega*), ki kažejo na dejstvo, da je rast naselij treba strateško usmerjati. Individualne pobude namreč lahko ležijo na prostorsko manj ustreznih ali neustreznih območjih tudi takrat, ko se držijo obstoječe poselitve, kar sproža

---

<sup>33</sup> Potreba je v tem kontekstu mišljena kot pobuda, ki ni vezana na vnaprej določeno zemljišče v naravi.

razmisleke o ustreznosti inkrementalne oziroma neposredne rasti naselij. Slednja je možna le ob predhodnem celostnem vrednotenju prostora, preko katerega se lahko ocenjuje sprejemljivost podanih individualnih pobud. Iz tega izhaja tudi razmislek o omejevanju slednje na najmanjši obseg individualnih pobud, t.j. obseg realizacije posameznega objekta.

### 3.5 Analiza individualnih pobud glede na izbrana prostorska dejstva

Na podlagi razmisleka o možnostih strateškega usmerjanja individualnih pobud na alternativna (bolj sprejemljiva) območja, je bila v nadaljevanju opravljena analiza individualnih pobud glede na posamezna prostorska dejstva. Individualne pobude, ki so bile predmet modelov in scenarijev so bile analizirane iz vidika *dejanske rabe prostora, naklona, talnega števila, ekspozicije in glede na oddaljenosti od cestne infrastrukture, obstoječih poselitvenih območij, območij družbene infrastrukture, postajališč javnega potniškega prometa, ter gozdnega roba*. Takšen nabor naravnih in ustvarjenih danosti nudi dovolj široko paleto prostorskih značilnosti, s katerimi lahko nato ugotavljamo lastnosti pojavnega vzorca individualnih pobud.

Ugotovitve opravljene analize lahko strnemo v devet točk:

#### *Dejanska raba prostora*

Za vsa tri območja velja, da se največ individualnih pobud nahaja na dejanski rabi trajni travnik, ne glede na splošen obseg takšne dejanske rabe (*Grafikoni 33, 35 in 37 : Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora*). Najočitneje se to kaže v primerjavi obsega gozdnih površin, ki jih je v vseh treh FE največ, in površin trajnih travnikov. V FE Sostro je tako npr. razmerje med pokritostjo območja z gozdom v primerjavi s površinami, ki so trajni travniki 4:1 (6479ha gozd, 1583ha trajni travnik). Na drugi strani pa je razmerje med površinami podanih individualnih pobud in navedenima dejanskima rabama praktično 1:1 (82ha gozd; 83ha trajni travnik). V ostalih dveh FE, torej Šmarni gori in Polju je razlika med površinami individualnih pobud na trajnih travnikih in drugih dejanskih rabah še bistveno večja<sup>34</sup>. Ugotovimo lahko, da je predmetna dejanska raba bolj privlačna od ostalih, vendar je v tesni povezavi z naklonom terena.

#### *Naklon*

Iz analize individualnih pobud glede na naklon terena lahko ugotovimo, da se individualne pobude v največ primerih nahajajo na ravnih ali zelo položnih lokacijah (naklon terena 0°) (*Grafikoni 39, 41 in 43: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo in naklon terena*). V tem pogledu je izjema FE Sostro, ki je tudi reliefno najbolj razgibana. Individualne pobude se do naklona terena 15° najpogosteje nahajajo na dejanski rabi trajni travnik, od 15° naprej pa na gozdnih površinah.

#### *Ekspozicija*

Analiza individualnih pobud glede na ekspozicijo lokacij ne kaže splošnega prepoznavnega vzorca (*Grafikoni 40, 42, 44: Površine individualnih pobud glede na ekspozicijo in dejansko rabo prostora*). O osveščenosti pobudnikov iz vidika zasledovanja ustrezno osončenih lokacij

<sup>34</sup> V FE Polje je razmerje med gozdnimi površinami in površinami, ki so trajni travniki 1,2:1. Individualnih pobud na trajnih travnikih pa je kar za šestkrat več kot na gozdnih površinah. Podoben vzorec je tudi FE Šmarna gora.

lahko govorimo zgolj v FE Šmarna gora, kjer je največ individualnih pobud na južnih lokacijah, najmanj pa na severnih, severovzhodnih in severozahodnih lokacijah.

#### *Talno število*

Okoljska problematika poseganja na območja izven poselitvenih površin se pokaže z analizo talnega števila zemljišč, na katera individualne pobude posegajo (*Grafikoni 34, 36 in 38: Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik«*)<sup>35</sup>. Z izjemo FE Sostro, v ostalih dveh FE posegajo individualne pobude na zemljišča, ki imajo največji pridelovalni potencial. V FE Polje je takšnih individualnih pobud 65%, v FE Šmarna gora pa 57%.

#### *Oddaljenost od gozdnega roba*

Glede na izvedeno analizo lahko trdimo, da se delež individualnih pobud, ki ležijo v neposredni bližini gozdnega roba povečuje z večanjem obsega gozdnih površin v posamezni FE (*Grafikoni 45, 46 in 47: Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba*). Tako je največji delež individualnih pobud, ki posegajo v gozdni rob v FE Sostro, najmanj pa v FE Polje. Vendar je pri tem potrebno poudariti dejstvo, da se največji delež površin individualnih pobud nahaja v oddaljenosti večji od 100m stran od gozdnega roba. Ne moremo torej posplošeno trditi, da se individualne pobude usmerjajo na lokacije, ki so v neposredni bližini gozda.

#### *Oddaljenost od cestne infrastrukture*

Površina individualnih pobud z večjo oddaljenostjo od cestne infrastrukture upada. Takšna ugotovitev velja praktično za vsa tri območja (*Grafikoni 48, 49 in 50: Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture*). Velja namreč, da z večjo oddaljenostjo od cestne infrastrukture površina individualnih pobud upada. V FE Šmarna gora in Sostro leži velik delež površin individualnih pobud dlje kot 100m stran od cestne infrastrukture. Kljub temu primerjava obsega slednjih in obsega vseh ostalih individualnih pobud, ki so znotraj radija oddaljenosti 100m kaže, da obseg tako oddaljenih individualnih pobud ne presega četrte vseh podanih individualnih pobud.

#### *Oddaljenost od obstoječe poselitve*

Analiza oddaljenosti individualnih pobud od obstoječih poselitvenih površin pomeni ugotavljanje stopnje razpršenosti poselitvenih vzorcev. Glede na dobljene rezultate je opazen trend zmanjševanja obsega individualnih pobud z večanjem razdalje od obstoječih poselitvenih površin (*Grafikoni 51, 52 in 53: Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin*). Takšen pojavni vzorec je značilen za vsa tri obravnavana območja. Za potrjevanje ustreznosti slednjega so bile v nadaljevanju individualne pobude analizirane še iz vidika oddaljenosti od obstoječih območij družbene infrastrukture in postajališč javnega potniškega prometa.

#### *Oddaljenost od območij družbene infrastrukture in postajališč javnega potniškega prometa*

Prikaz oddaljenosti individualnih pobud od območij družbene infrastrukture in postajališč javnega prometa kaže na diametralno nasprotno sliko k prej izvedeni analizi oddaljenosti

---

<sup>35</sup> Analiza individualnih pobud glede na talno število je bila opravljena zgolj za tiste individualne pobude, ki posegajo na območja trajnih travnikov. Odločitev izhaja iz dejstva, da je takšnih pobud v vseh FE največ.



individualnih pobud od obstoječih poselitvenih območij (*Grafikoni 54, 55 in 56: Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture in Grafikoni 57, 58 in 59: Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega potniškega prometa*). Obseg površin individualnih pobud narašča z večjo oddaljenostjo tako od območij družbene infrastrukture, kot tudi od postajališč javnega prometa.

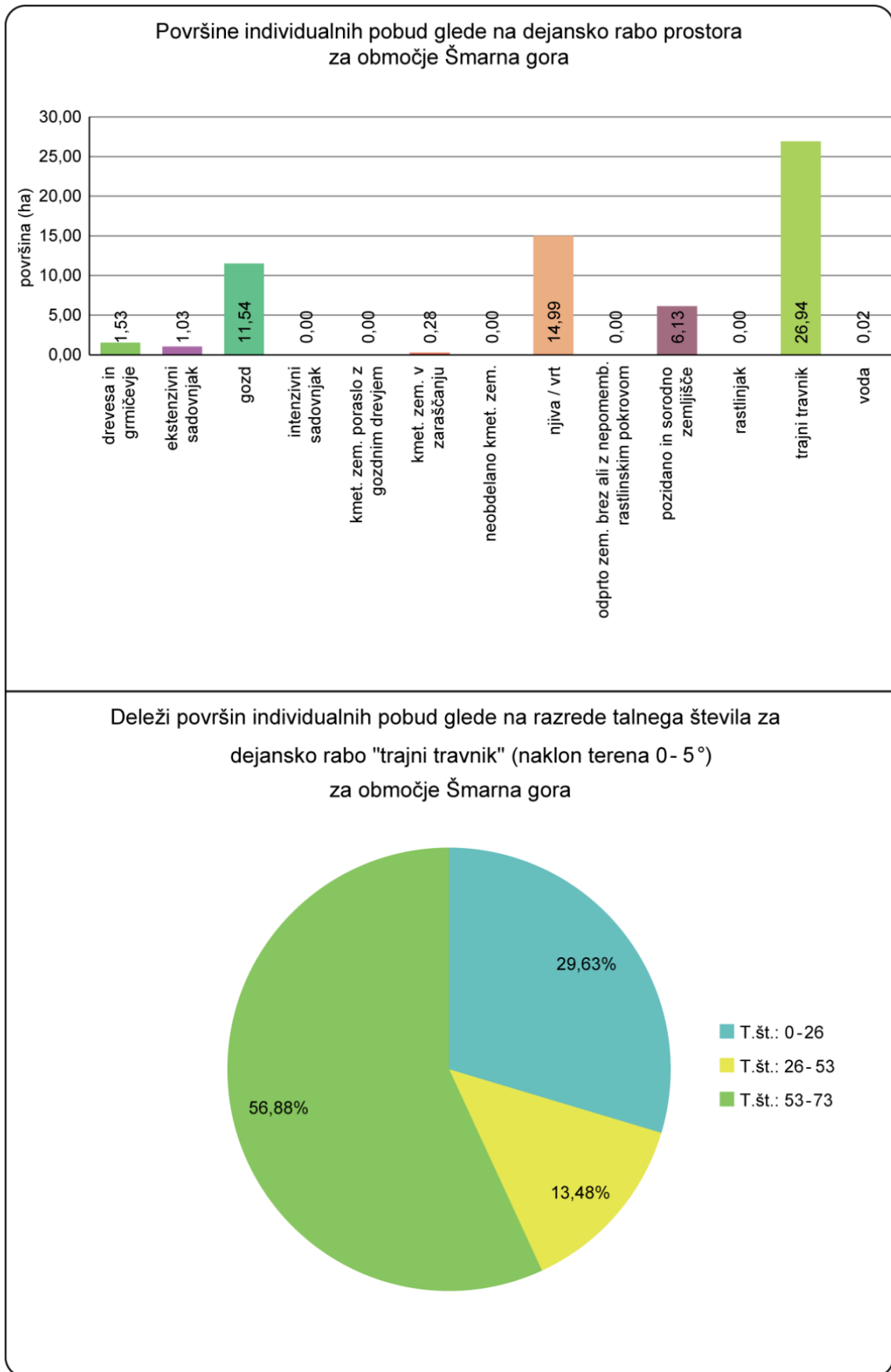
Opravljen analiza kaže, da se individualne pobude v splošnem pojavljajo na ravnih (naklon 0°), običajno neporaslih zemljiščih (največ individualnih pobud je na trajnih travnikih). Sklepamo lahko, da pobudniki takšna zemljišča prepoznavajo kot manj vredna iz vidika pridelovalnega potenciala in zato zanje vlagajo pobude za spremembo namembnosti in pozidavo. Na drugi strani izvedena analiza kaže, da se individualne pobude nahajajo na površinah z visoko pridelovalno sposobnostjo, kar vpliva na okoljsko nesprejemljivost tako podanih individualnih pobud.

Ključne je tudi ugotovitev, da se individualne pobude sicer pojavljajo v bližini obstoječe cestne infrastrukture in obstoječih poselitvenih območij, vendar takšnih, ki so deficitarna iz vidika opremljenosti z družbeno in komunalno infrastrukturo, ter navezanosti na linije javnega potniškega prometa. Govorimo lahko, da se individualne pobude nahajajo na območjih mestnega roba, ki je razpršen tako v fizičnem kot tudi programskem smislu. Značilnosti takšne širitve poselitve so lastne pojavu mestne razrasti z vsemi njegovimi negativnimi posledicami (Pichler-Milanovič, 2005; EEA, 2006).

Izvedena analiza tako posredno nakazuje na neustreznost obstoječega poselitvenega vzorca in tudi na dejstvo, da podane individualne pobude podaljšujejo trend razpršenosti grajenih struktur v prihodnost. Zaključimo lahko, da pobudniki v splošnem izbirajo prostorsko neustrezne lokacije za uresničevanje svojih interesov, saj so individualne pobude v večini primerov podane na za poselitev nesprejemljivih lokacijah.

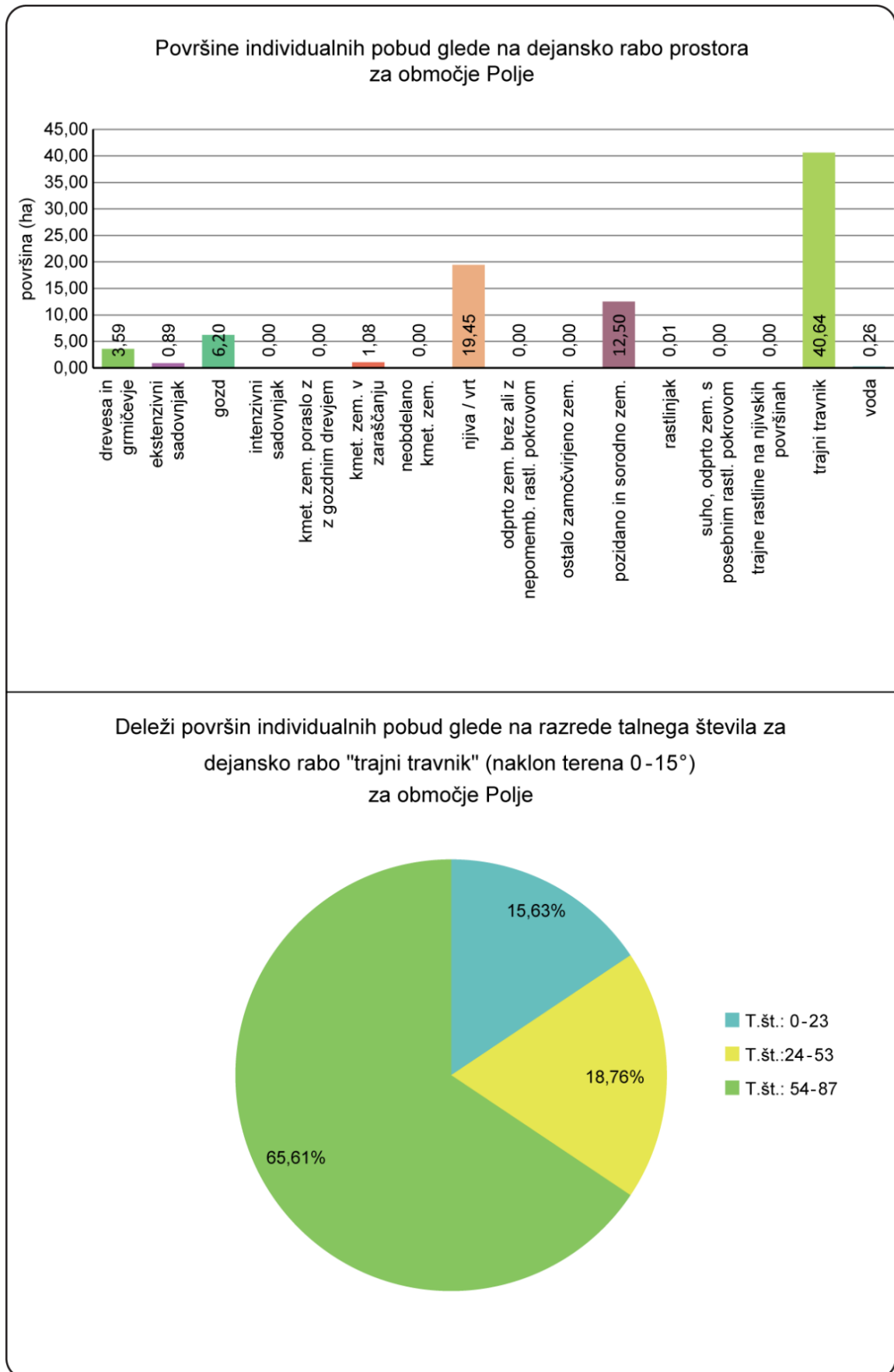
Iz izvedene analize lahko istočasno izluščimo dva možna pristopa reševanja prostorske problematike individualnih pobud.

- v kolikor se individualne pobude nahajajo na za poselitev sprejemljivih lokacijah, so lahko orodje za sanacijo razpršene gradnje,
- če se individualne pobude nahajajo na za poselitev nesprejemljivih lokacijah, je zanje potrebno poiskati alternativna, manj ranljiva območja.



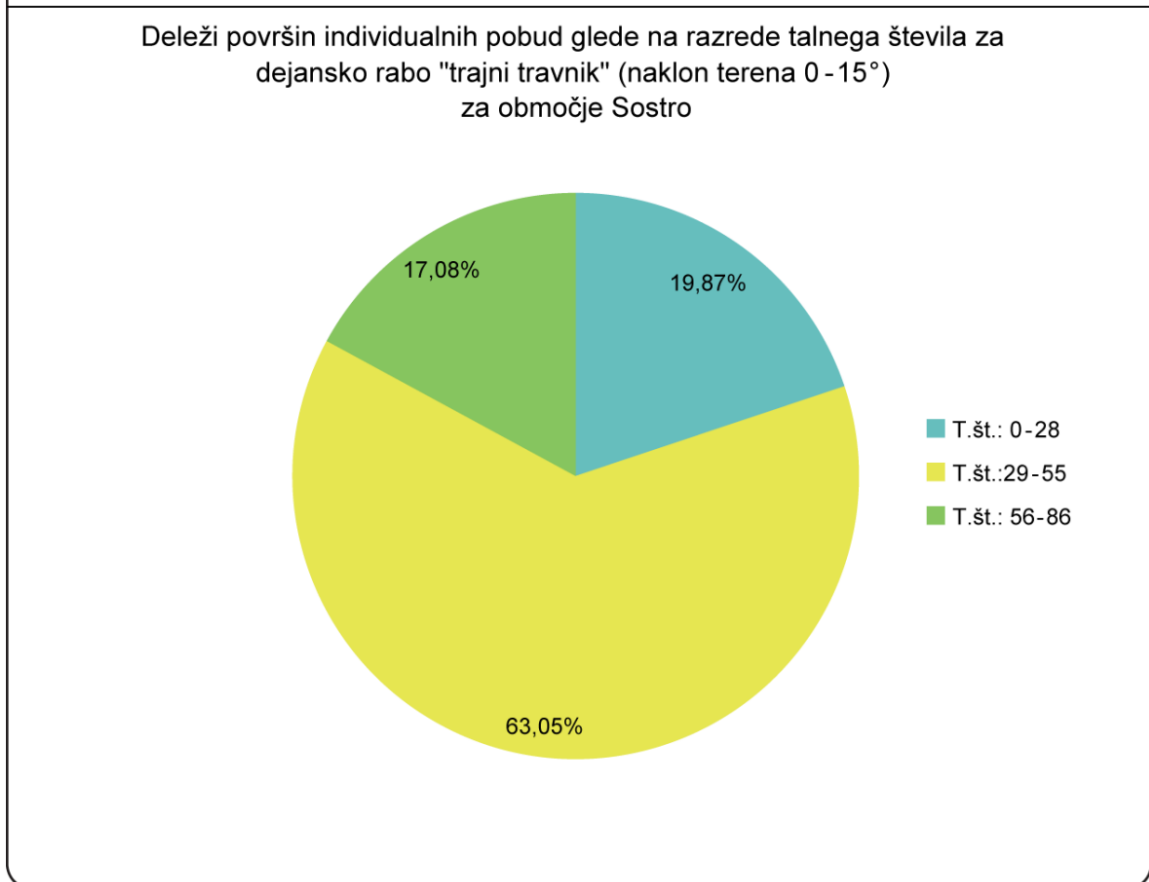
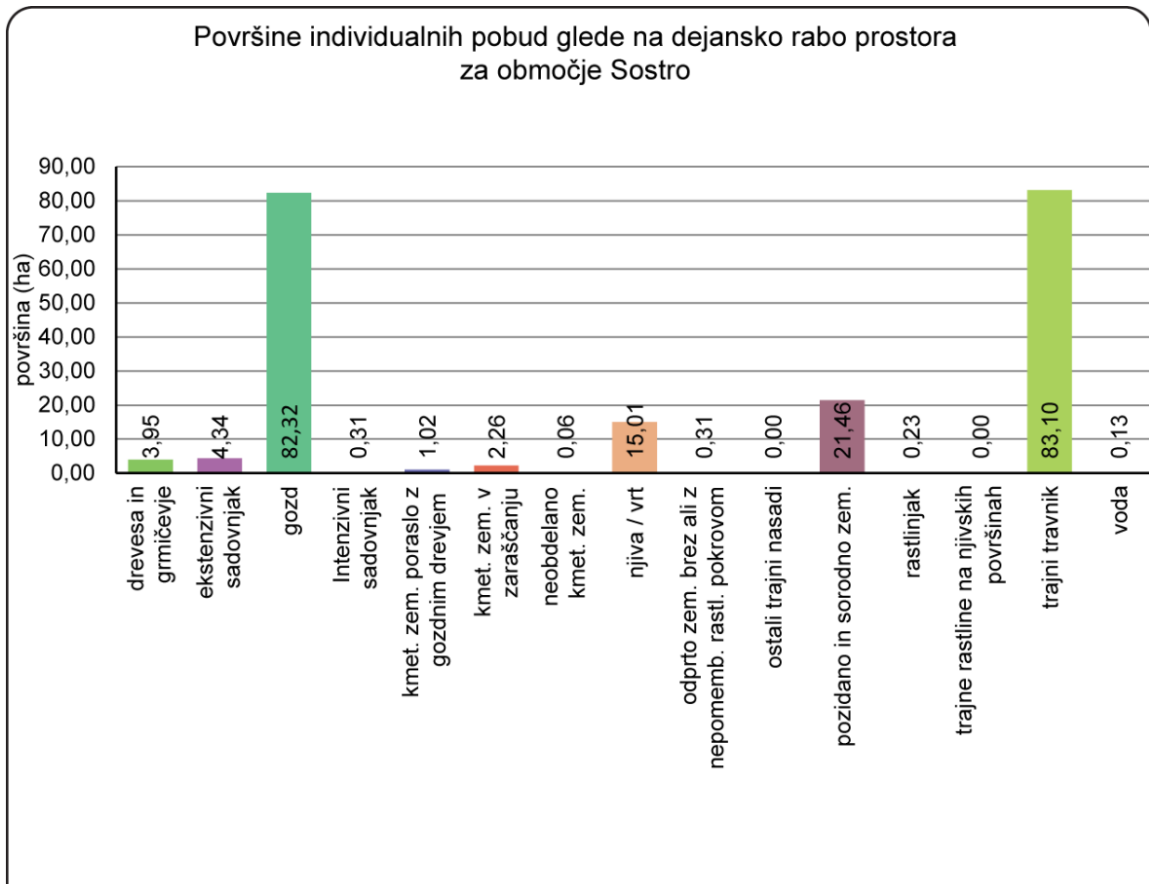
Grafikon 33: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora za območje Šmarna gora

Grafikon 34: Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik« in naklon terena 0°-5° za območja Šmarna gora



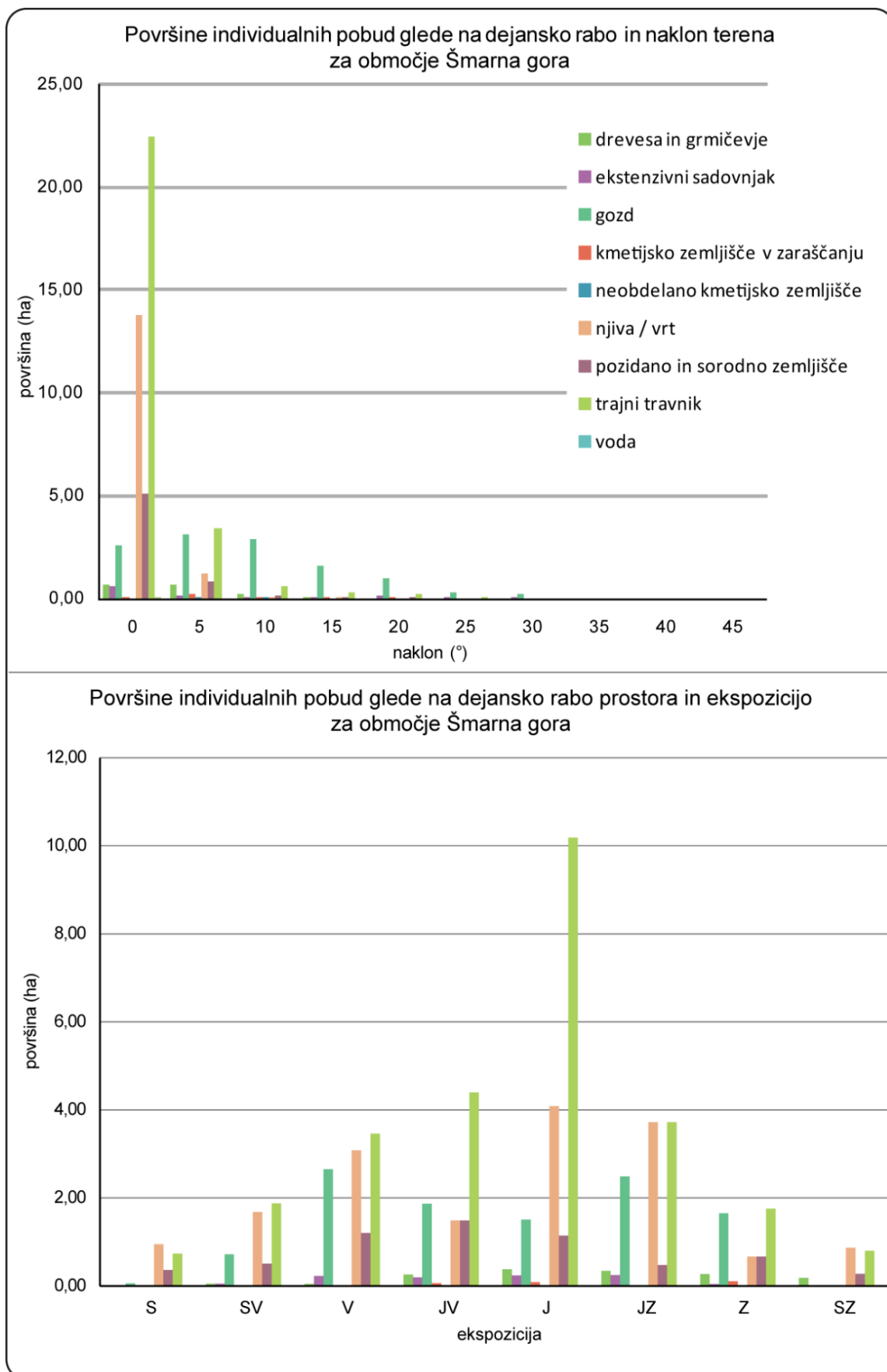
Grafikon 35: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora za območje Polje

Grafikon 36: Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik« in naklon terena 0°-15° za območje Polje



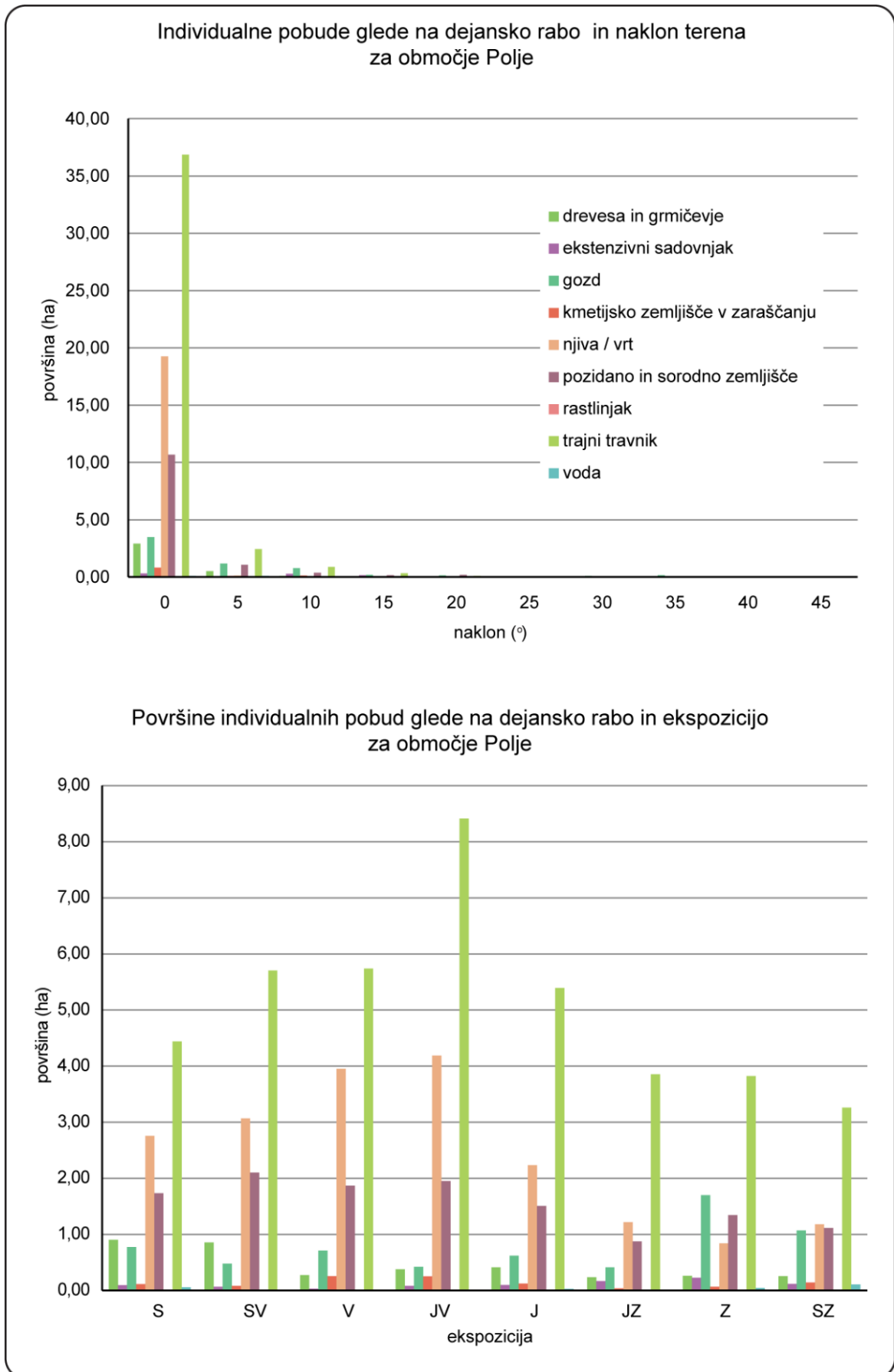
Grafikon 37: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora za območja Sostro

Grafikon 38: Deleži površin individualnih pobud glede na razrede talnega števila za dejansko rabo »trajni travnik« in naklon terena 0°-15° za območje Sostro



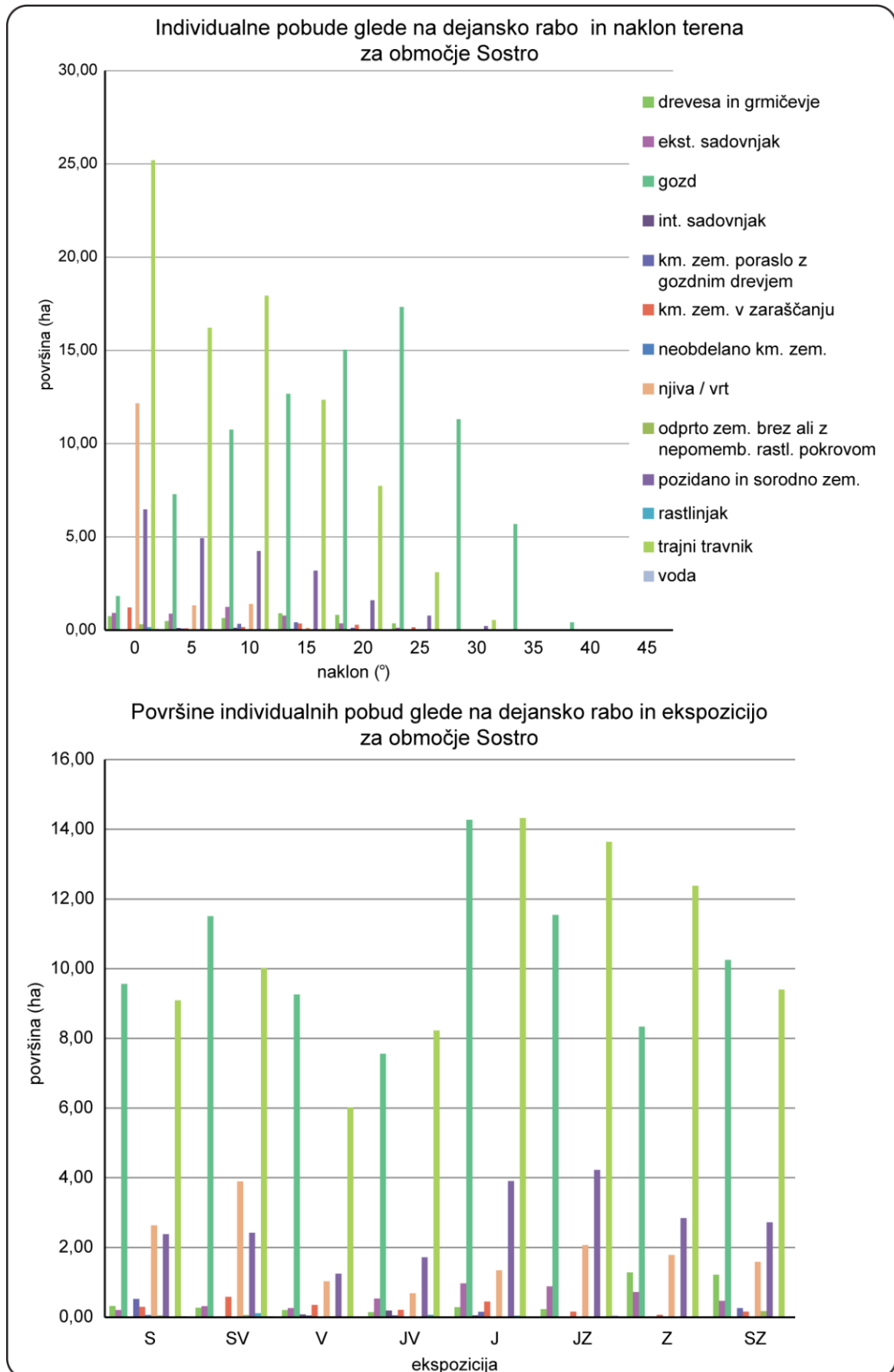
Grafikon 39: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo in naklon terena za območje Šmarna gora

Grafikon 40: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo prostora in ekspozicijo za območje Šmarna gora

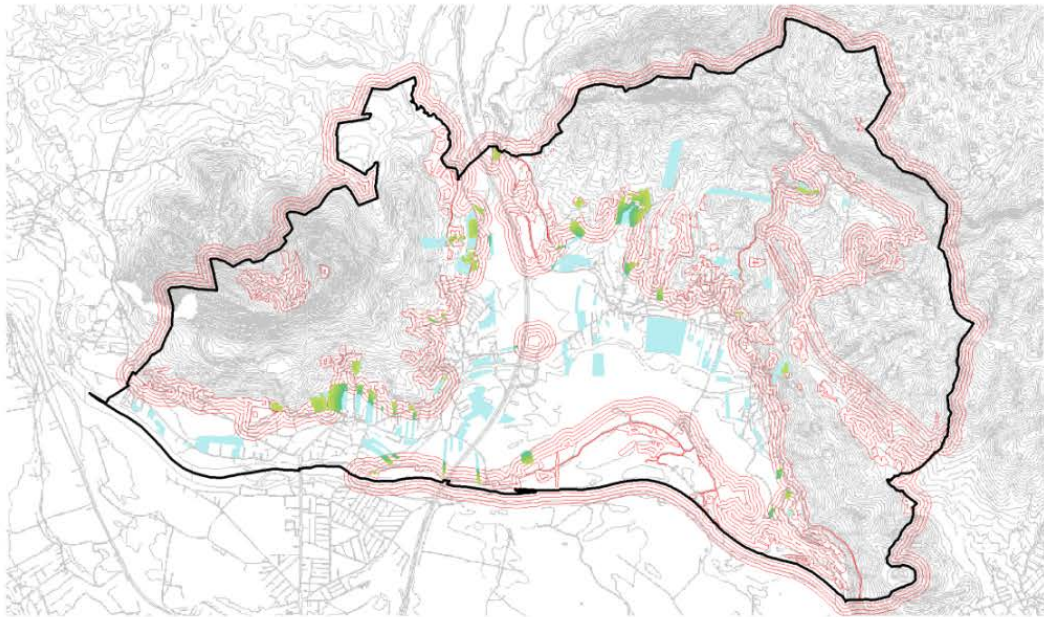


Grafikon 41: Individualne pobude glede na dejansko rabo in naklon terena za območje Polje

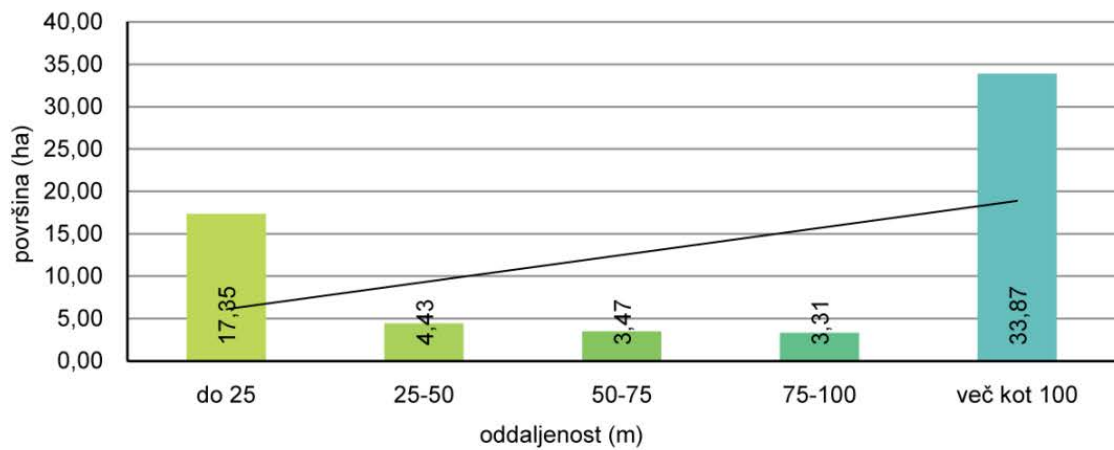
Grafikon 42: Površine individualnih pobud glede na dejansko rabo in ekspozicijo za območje Polje



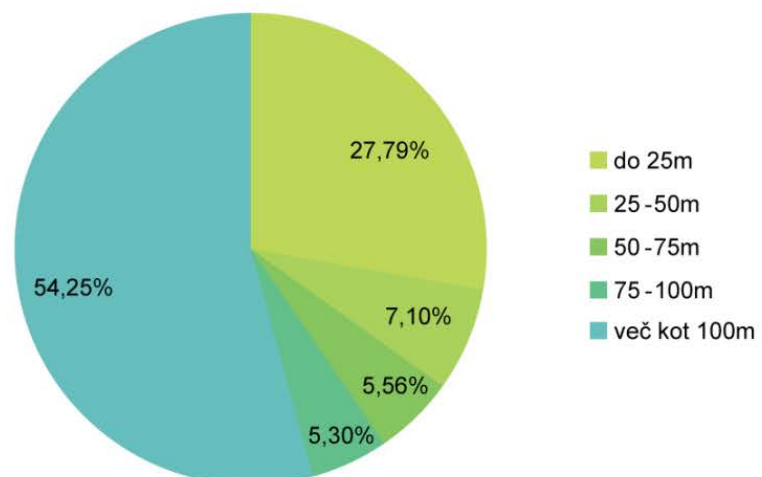
### Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Šmarna gora



#### Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od gozdnega roba

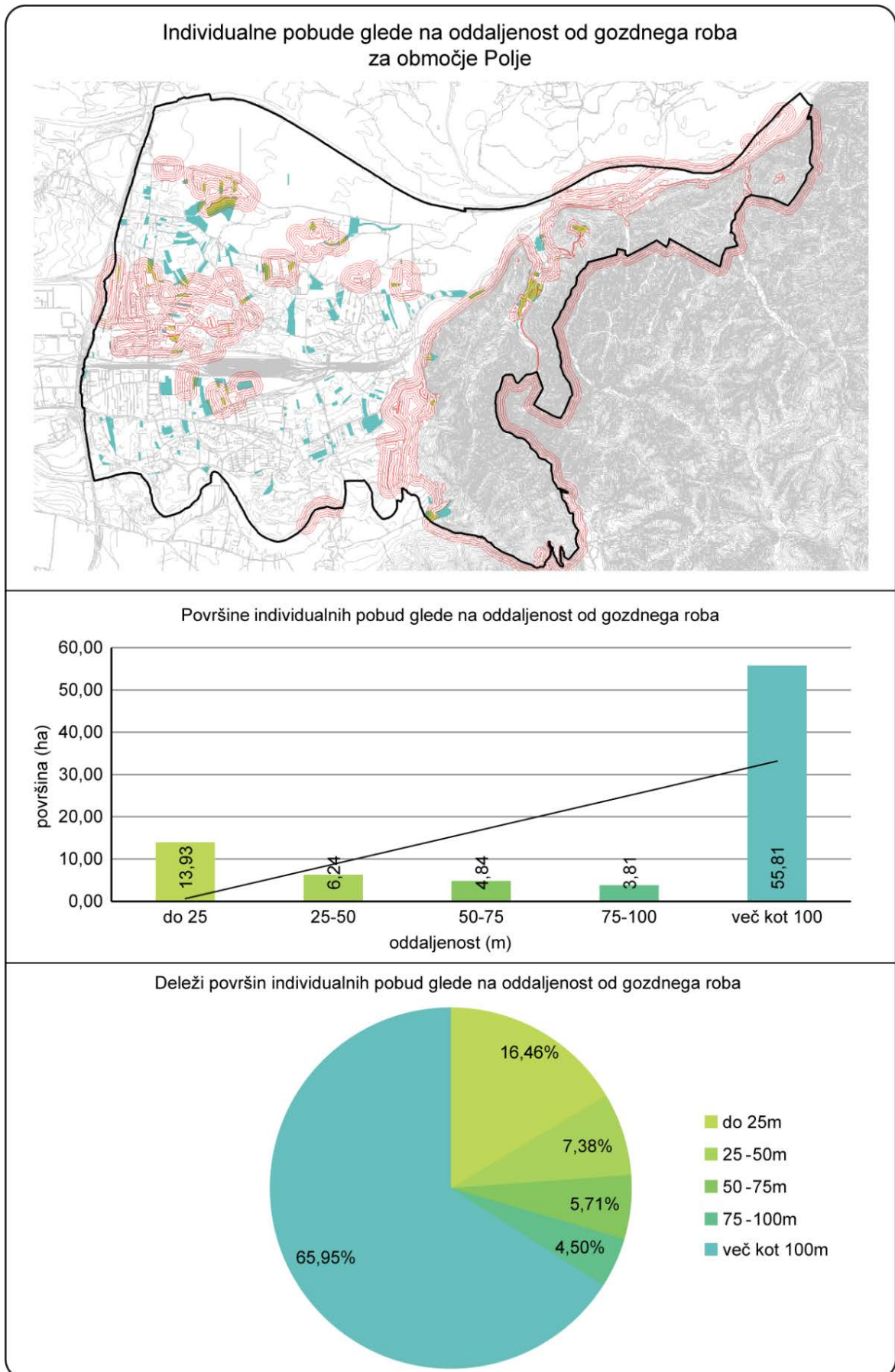


#### Deleži površin individualnih pobud glede na oddaljenost od gozdnega roba



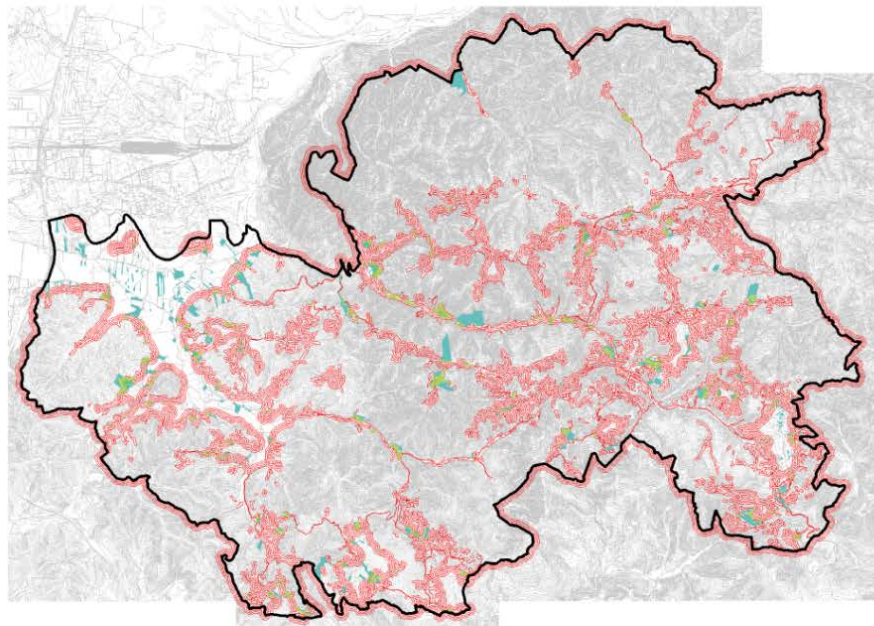
Grafičkon 45: Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Šmarna gora



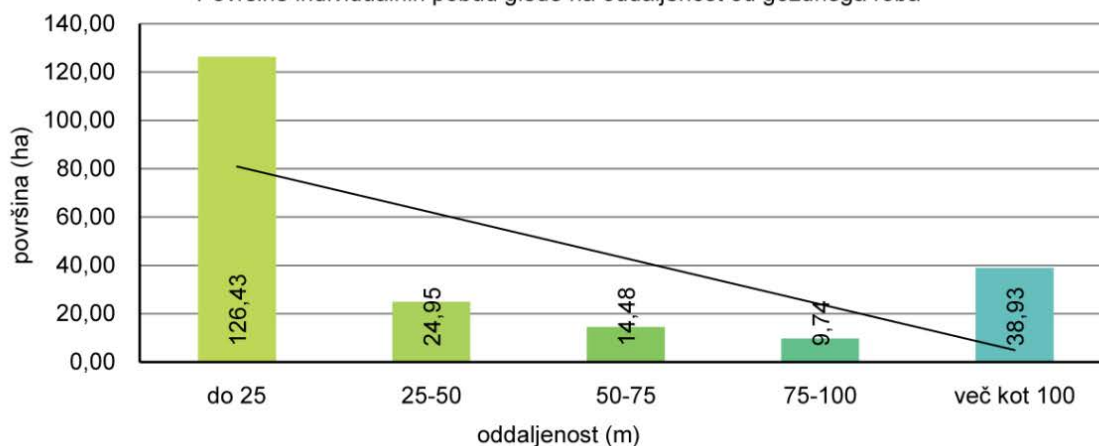


Grafikon 46: Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Polje

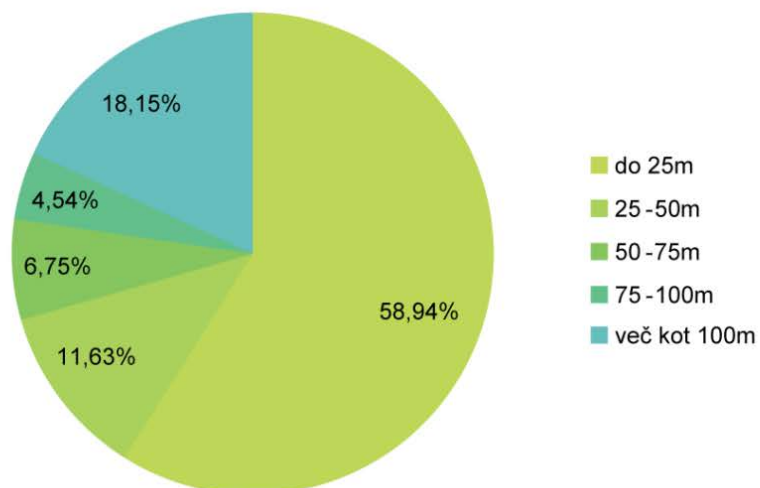
### Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Sostro



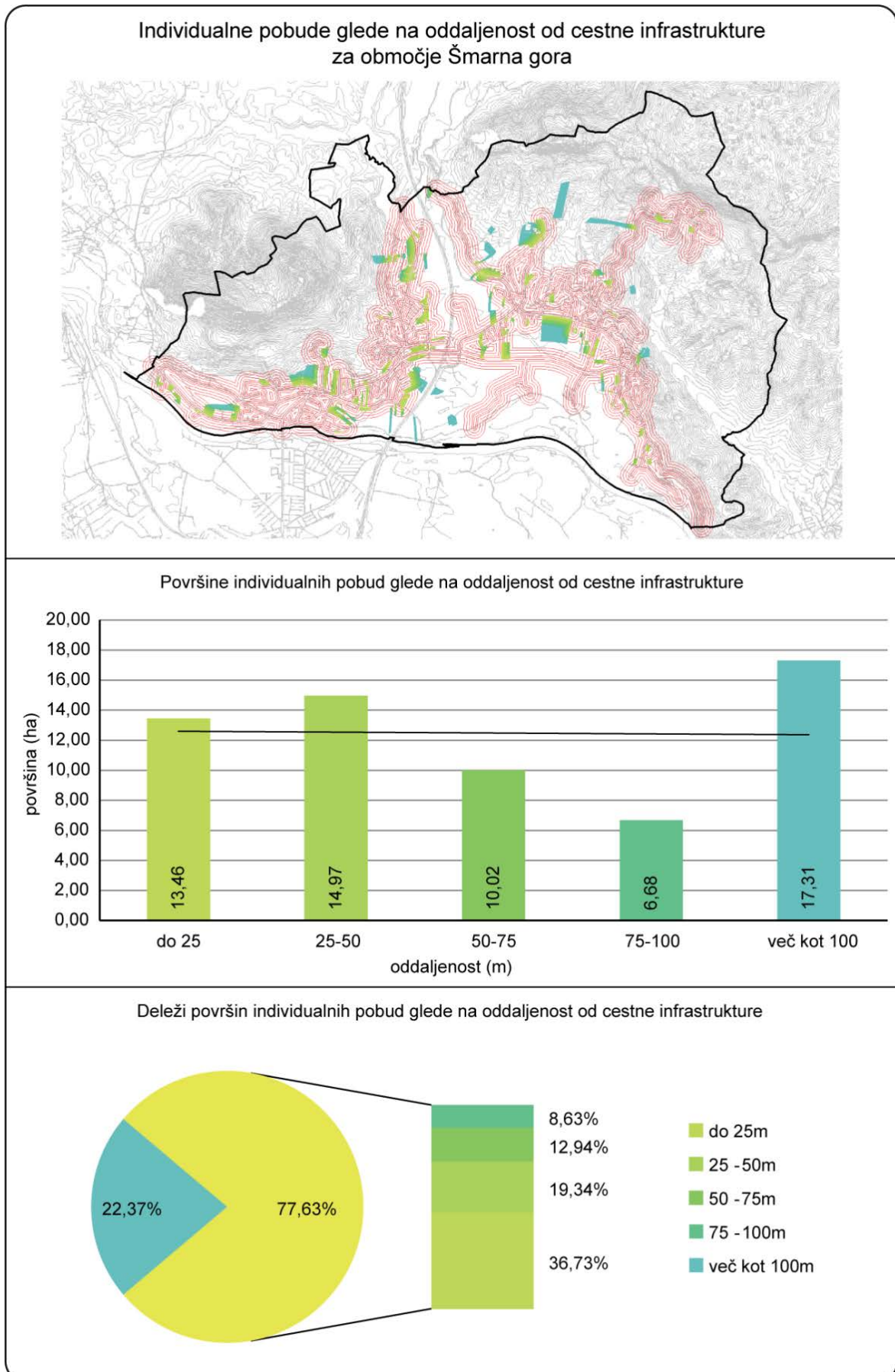
Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od gozdnega roba



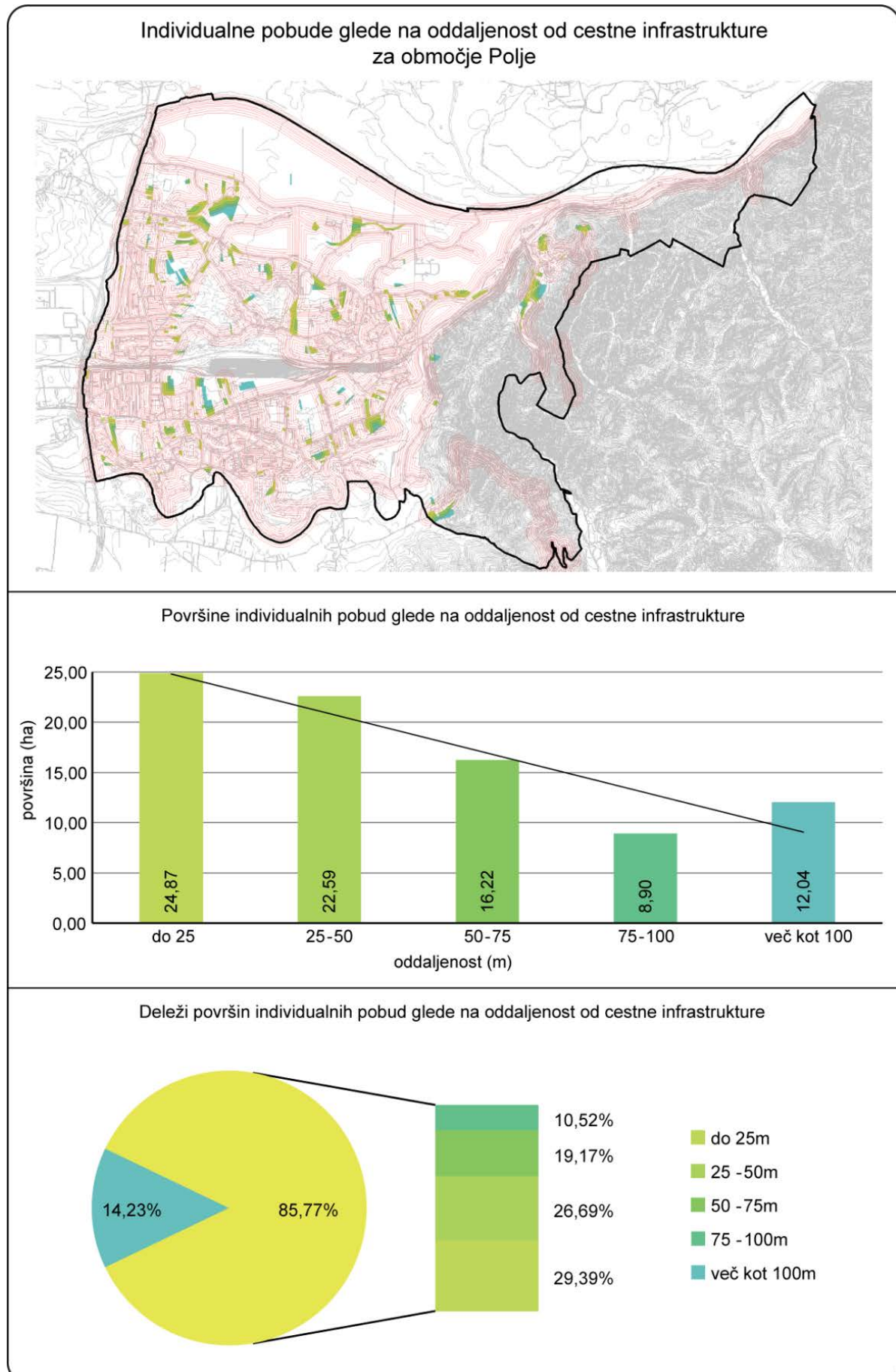
Deleži površin individualnih pobud glede na oddaljenost od gozdnega roba



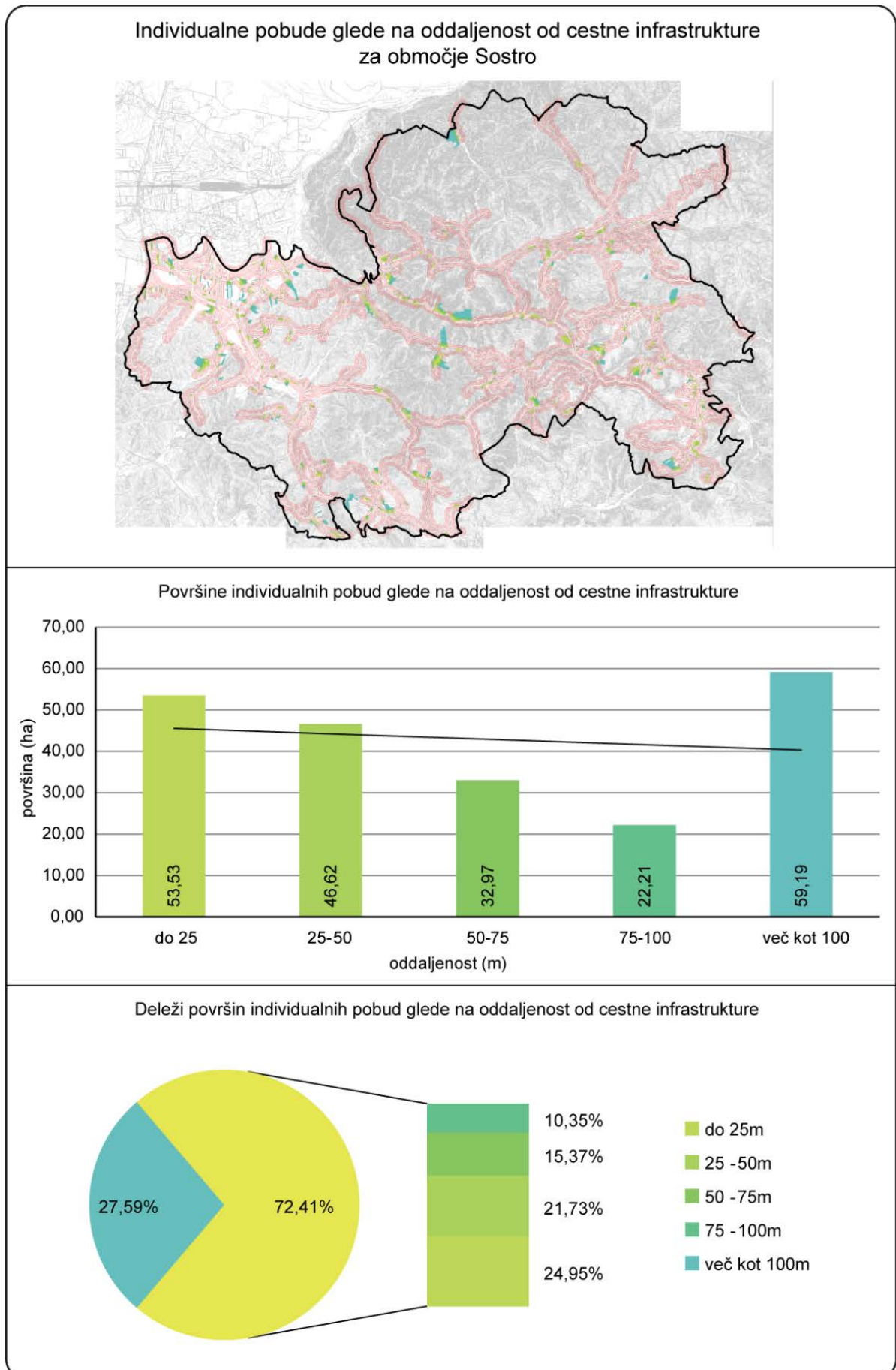
Grafikon 47: Individualne pobude glede na oddaljenost od gozdnega roba za območje Sostro



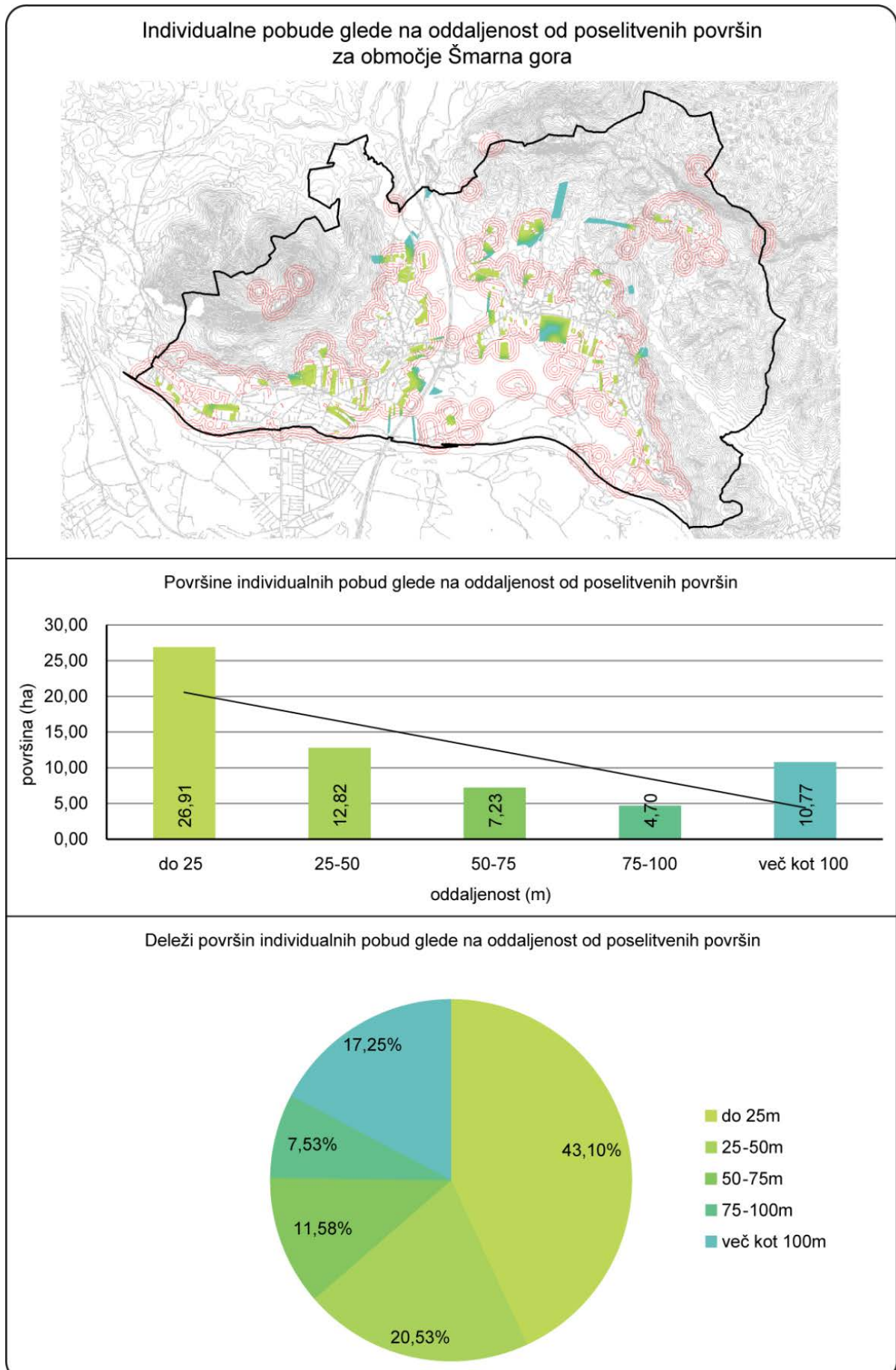
Grafikon 48: Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture za območje Šmarna gora



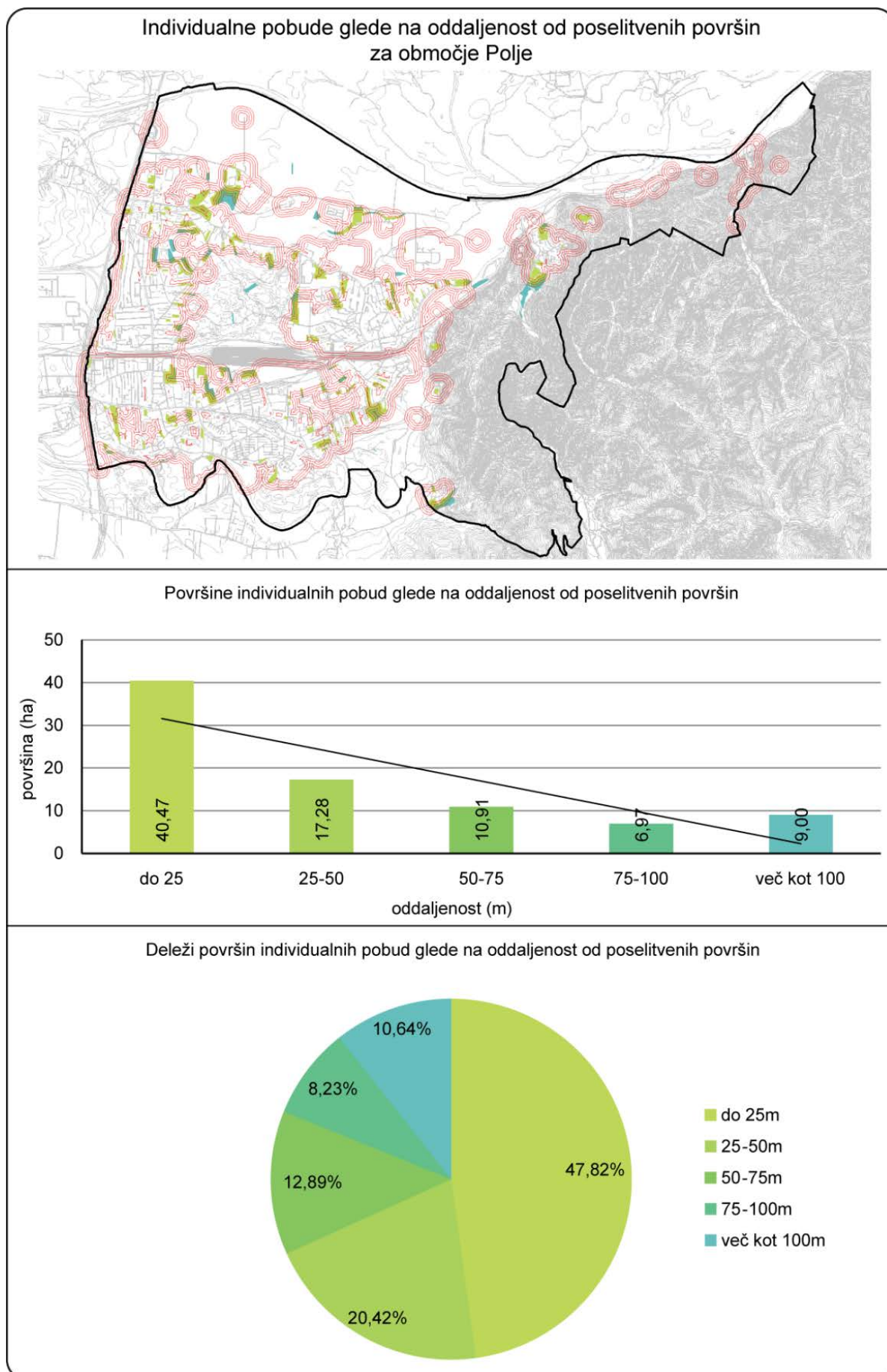
Grafiikon 49: Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture za območje Polje



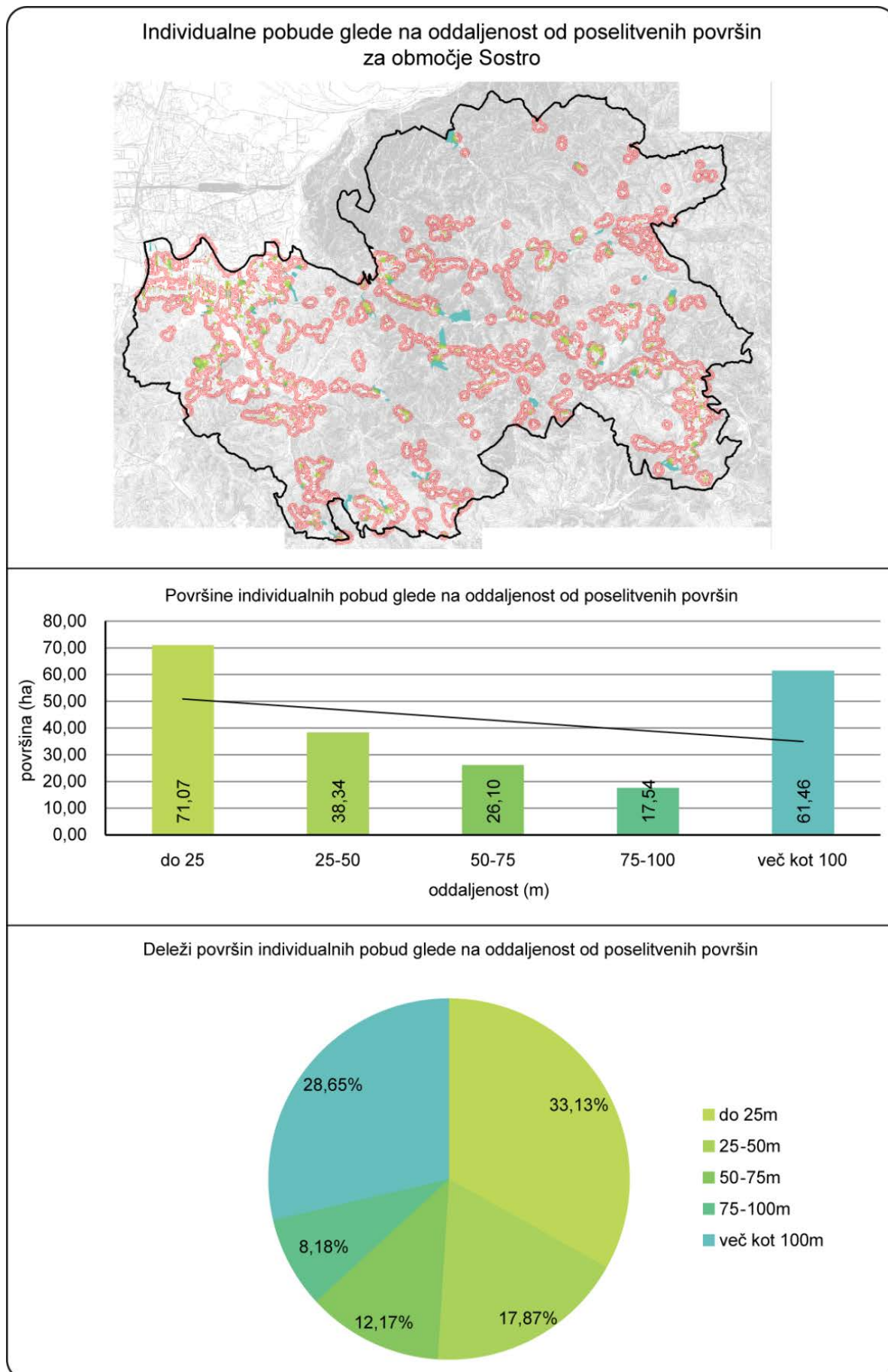
Grafikon 50: Individualne pobude glede na oddaljenost od cestne infrastrukture za območje Sostro



Grafikon 51: Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin za območje Šmarna gora



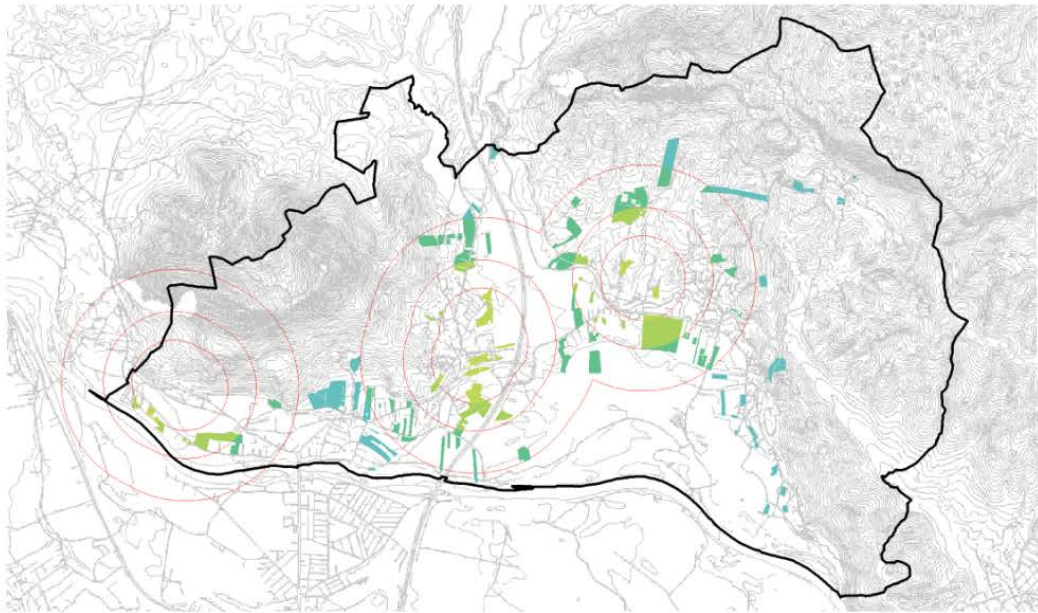
Grafikon 52: Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin za območje Polje



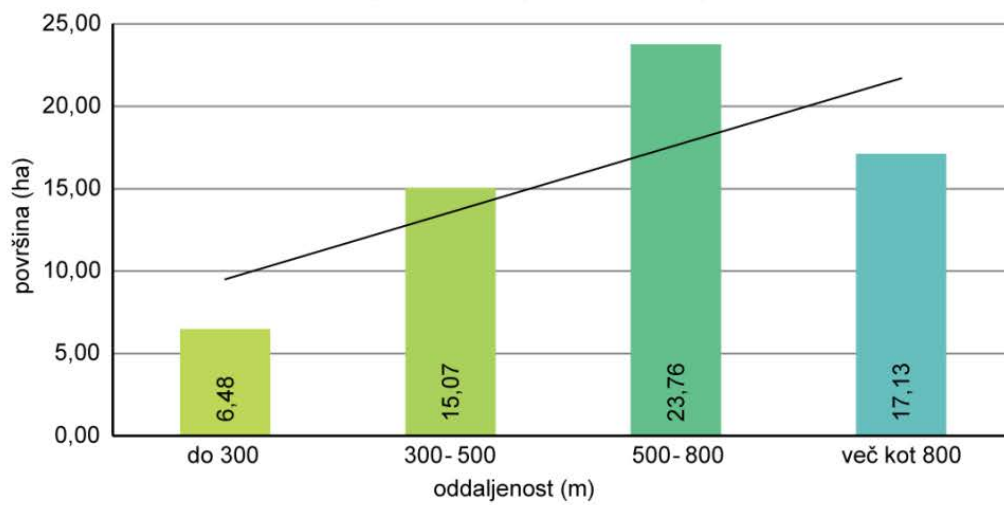
Grafikon 53: Individualne pobude glede na oddaljenost od poselitvenih površin za območje Sostro



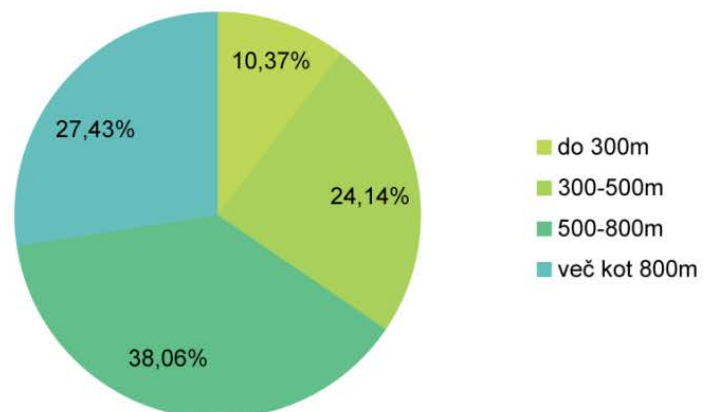
### Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Šmarna gora



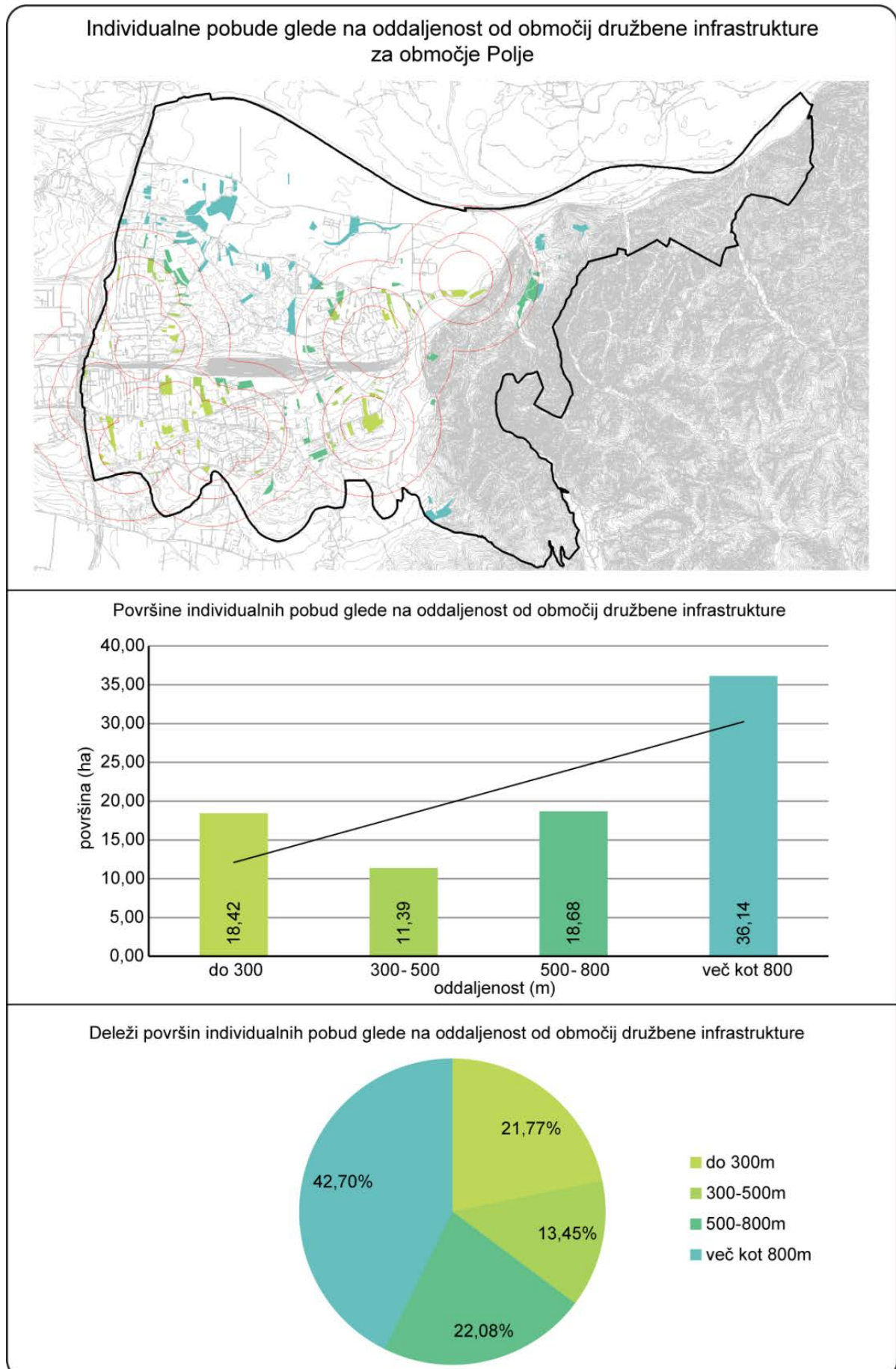
Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture



Deleži površin individualnih pobud glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture

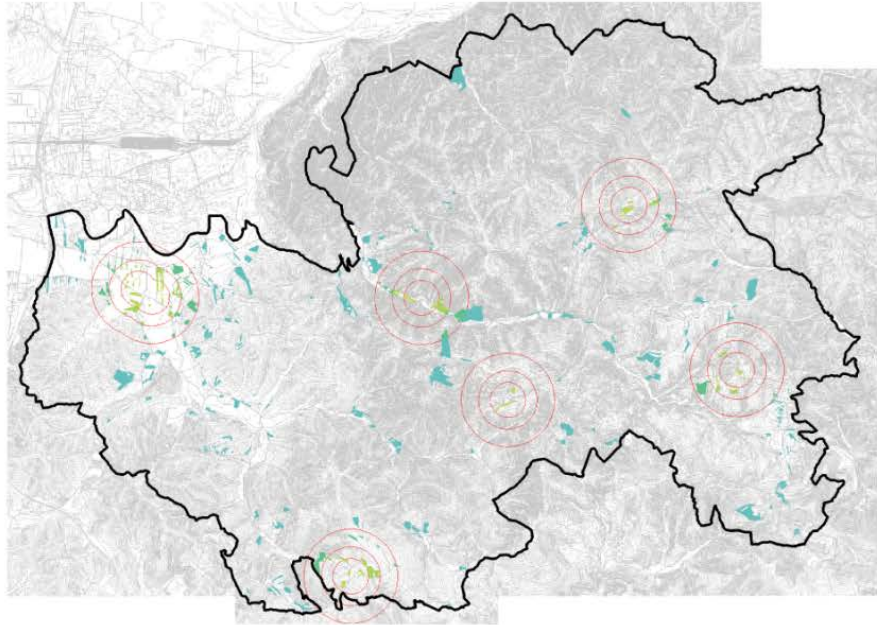


Grafikon 54: Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Šmarna gora

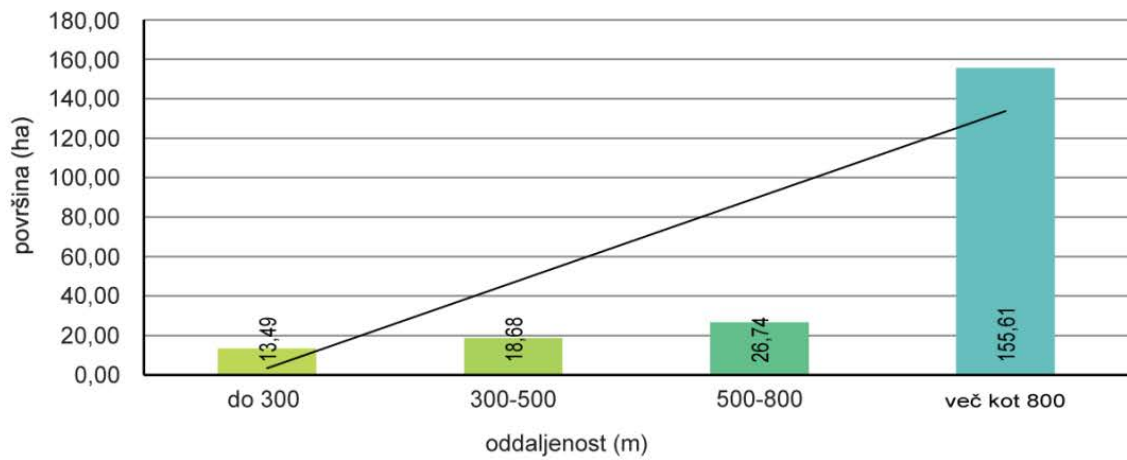


Grafičkon 55: Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Polje

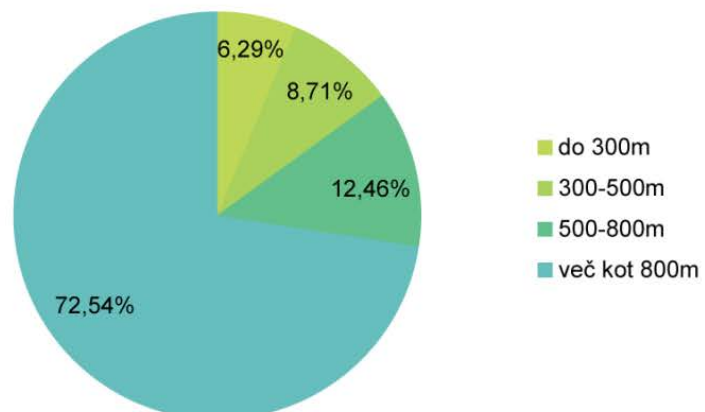
### Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Sostro



Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture

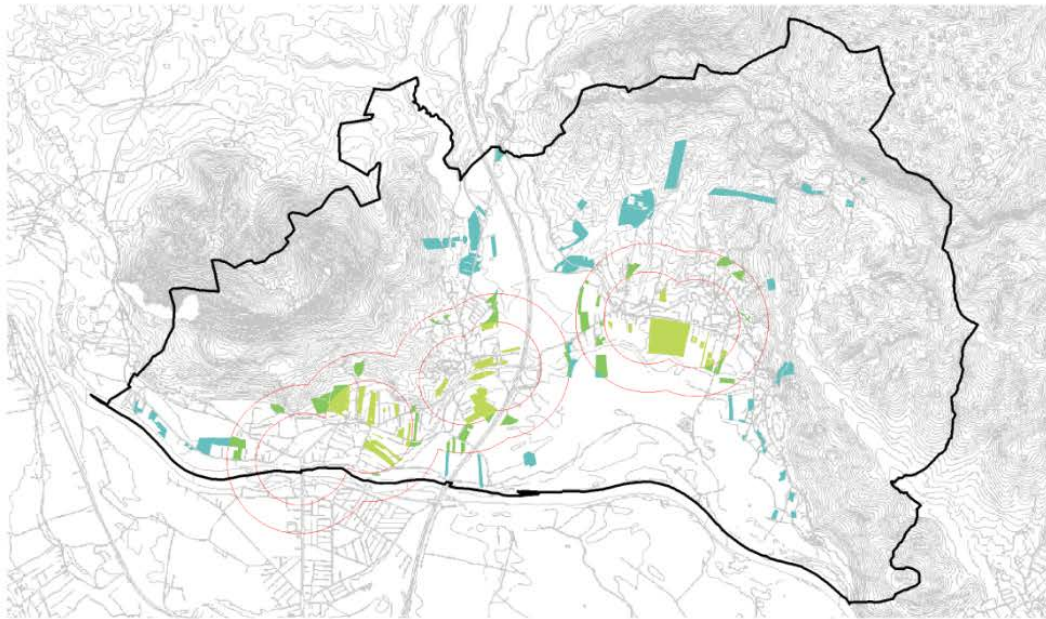


Deleži površin individualnih pobud glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture

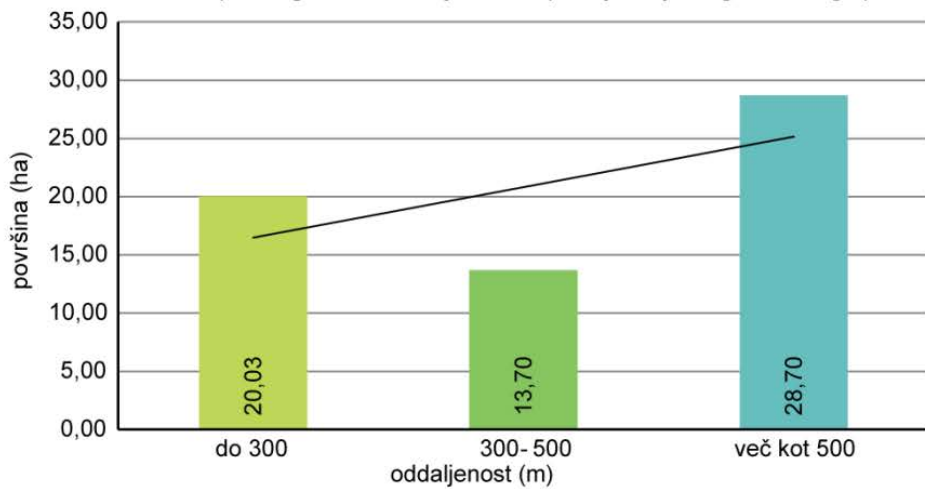


Grafikon 56: Individualne pobude glede na oddaljenost od območij družbene infrastrukture za območje Sostro

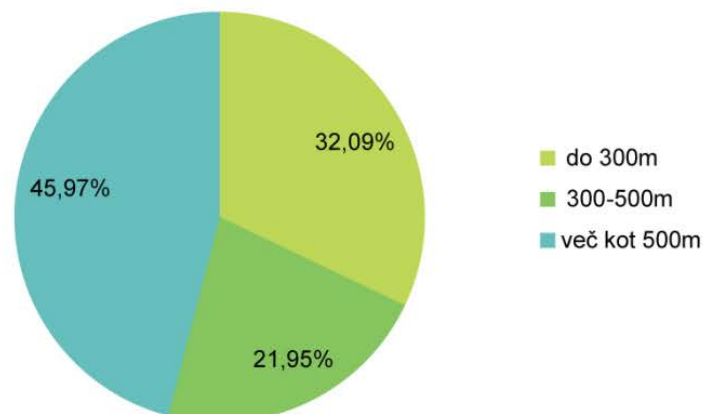
### Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Šmarna gora



Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa

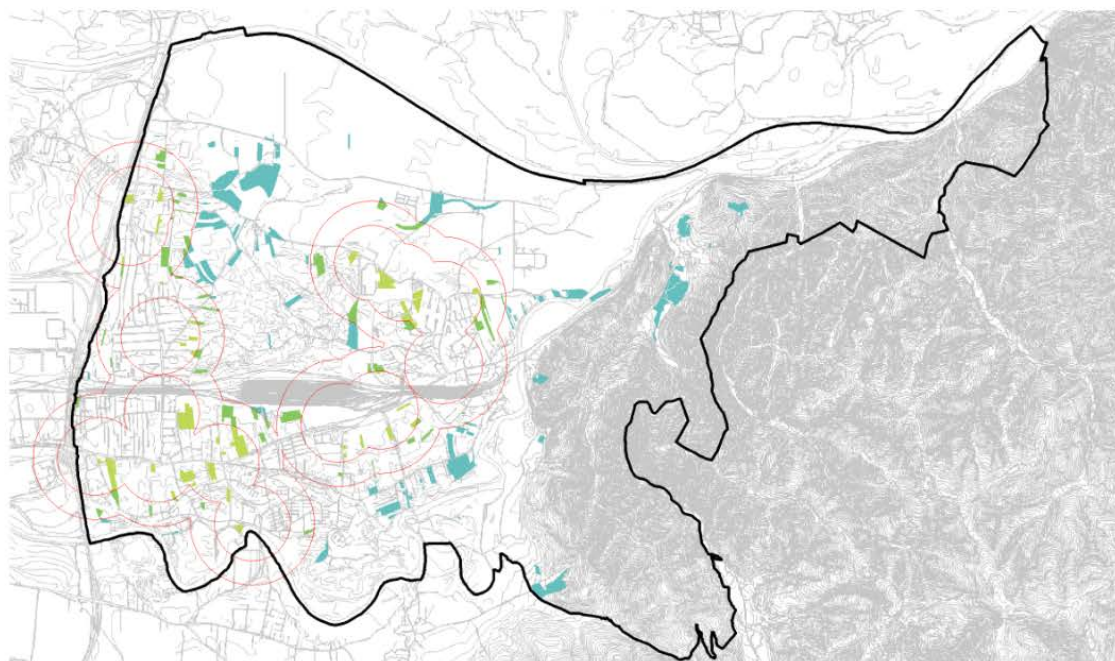


Deleži individualnih pobud glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa

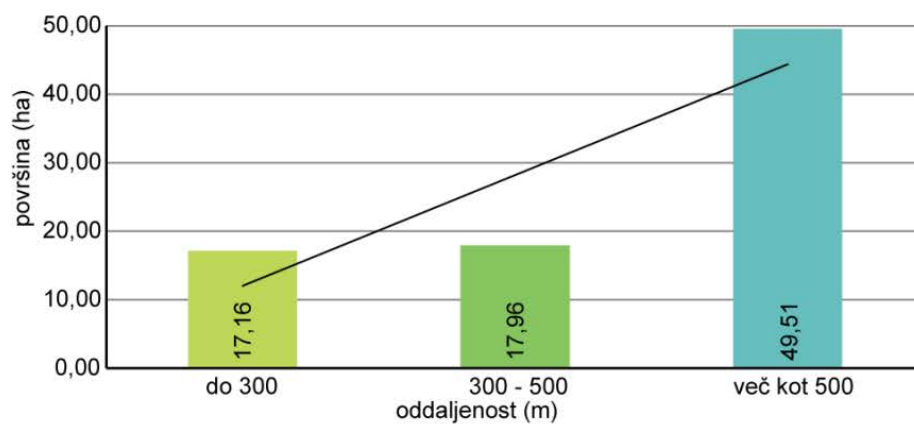


Grafikon 57: Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Šmarna gora

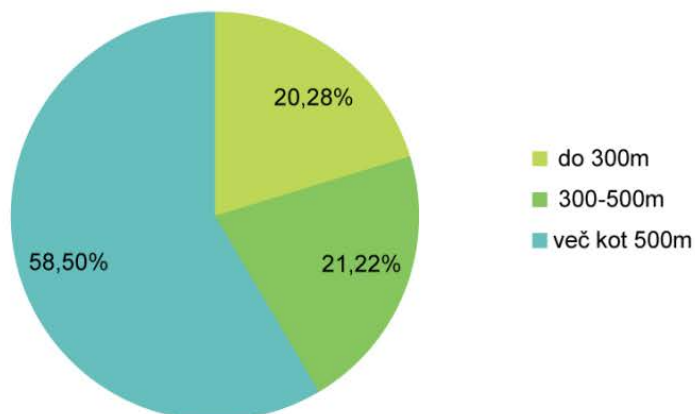
### Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Polje



Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa

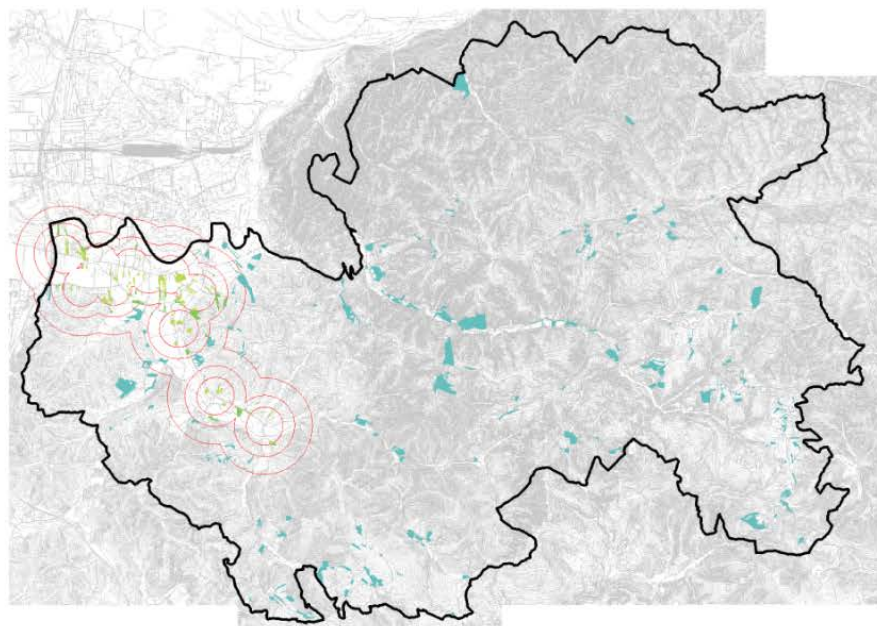


Deleži individualnih pobud glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa

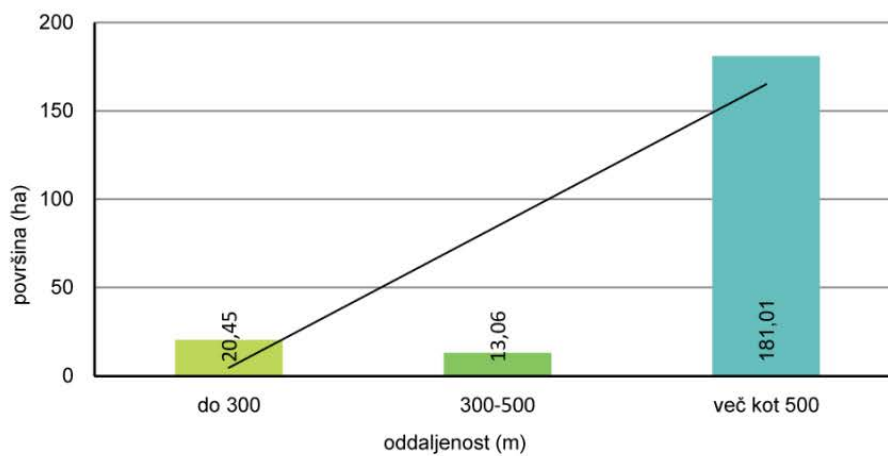


Grafikon 58: Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Polje

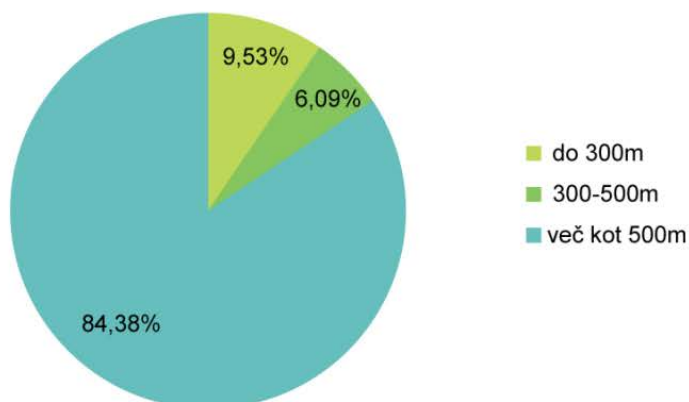
### Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Sostro



Površine individualnih pobud glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa



Deleži individualnih pobud glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa



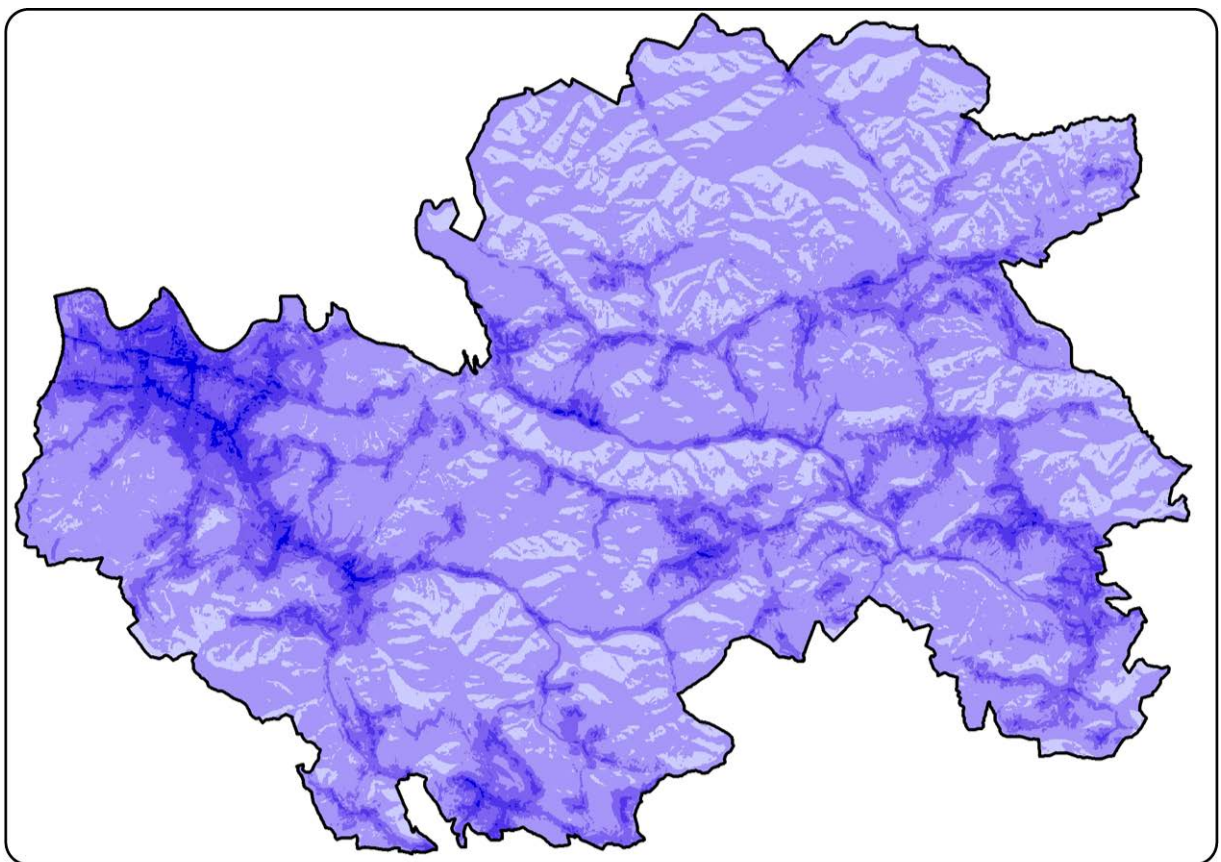
Grafikon 59: Individualne pobude glede na oddaljenost od postajališč javnega mestnega prometa za območje Sostro

### 3.6 Oblikovanje modelov privlačnosti

Kljub razpršenosti individualnih pobud lahko na podlagi opravljene analize prepoznamo nekatere njihove skupne prostorske značilnosti. Nepovezanost pojavnih vzorcev je zgolj navidezna, saj rezultati analize kažejo na skupne dejavnike privlačnosti. Z merili privlačnosti lahko oblikujemo modele privlačnosti prostora, ki so orodje pri usklajevanju nasprotujočih si zahtev.

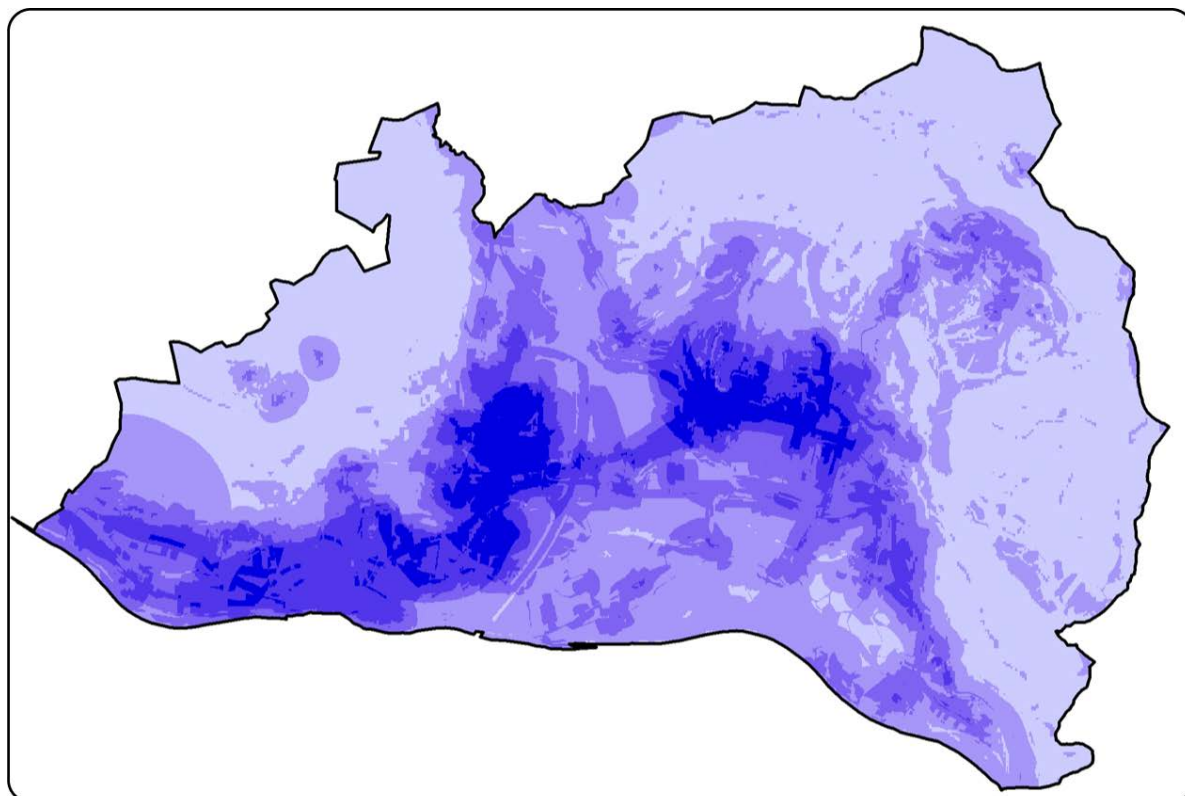
Koncept modelov privlačnosti prostora za vsa tri območja sloni na predpostavkah, da so:

- bolj privlačna območja z majhnim obsegom zemeljskih del (ravni, neporaščeni tereni)
- bolj privlačna območja z nizkim pridelovalnim potencialom
- bolj privlačne so JV, J, JZ in Z ekspozicije
- bolj privlačna so lokacije ob poselitvenih območjih, ki so že opremljena z družbeno in komunalno infrastrukturo
- bolj privlačna so območja, ki so blizu postajališč javnega potniškega prometa



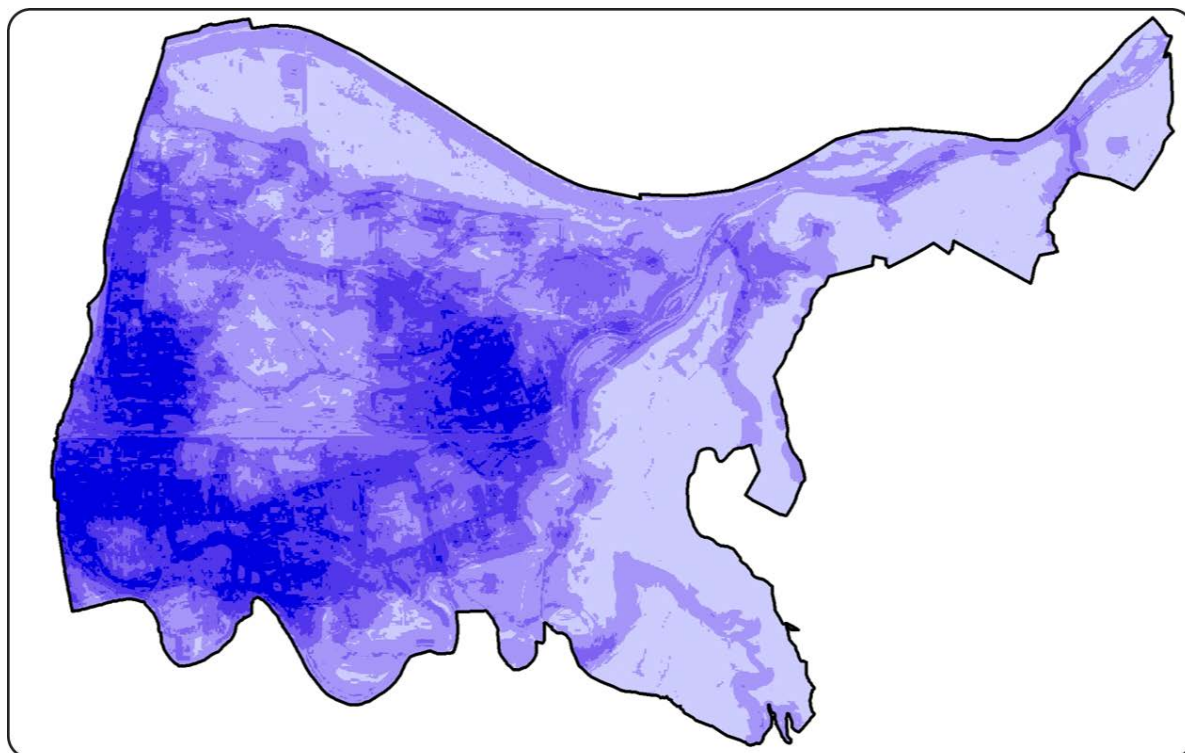
manj privlačno  bolj privlačno

Slika 76: Rezultat modela privlačnosti prostora za območje Sostro



manj privlačno  bolj privlačno

Slika 77: Rezultat modela privlačnosti prostora za območje Šmarna gora



manj privlačno  bolj privlačno

Slika 78: Rezultat modela privlačnosti prostora za območje Polje



Izdelani modeli jasno kažejo na razlike v stopnjah privlačnosti prostora. Izkaže se, da so v splošnem bolj privlačna tista območja, ki so v bližini obstoječih poselitvenih središč oz. območij zgoščene in ustrezno opremljene poselitve. Bistvena je tudi ugotovitev, da vrednotenje prostora pokaže razlike v stopnjah privlačnosti med obstoječimi poselitvenimi območji. Obravnava in upravljanje individualnih pobud morata zato biti opravili, ki sta v domeni predhodnega celostnega vrednotenja prostora. Zgolj na podlagi slednjega je možno usmerjati razvoj v tista območja, ki izpolnjujejo kriterije za doseganje vzdržnosti, torej tista, ki so ob izkazanih najvišjih stopnjah privlačnosti tudi najmanj ranljiva.

Usmerjanje individualnih pobud v za predlagan namen ustrezna območja izpodbija zahteve po upoštevanju principa inkrementalne rasti naselij. Vrednostna diferenciacija prostora kaže na pomanjkljivosti obstoječega poselitvenega vzorca, ki je razpršen in programsko deficitaren. Inkrementalna rast na takšnih območjih zato ni smotrna.

## 4 RAZPRAVA

### 4.1 Potreba po celostni politiki upravljanja in usmerjanja individualnih pobud

Opravljen raziskava dokazuje, da upoštevanje elementa lastništva v postopkih planiranja preko instrumenta podajanja individualnih pobud zahteva oblikovanje celostne prostorske politike upravljanja individualnih pobud. Individualne pobude so pokazatelj tendenc razvoja, vendar ne morejo biti direktno prevedene v planska določila, saj ne zagotavljajo vzdržnega prostorskega razvoja (*Slike 61, 62 in 63: Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti*). Izvedena analiza dokazuje, da so potrebe pobudnikov pretežno deklarativne narave, saj bi realizacija vseh navedenih individualnih pobud pomenila prekoračitev demografskih projekcij (*poglavje 3.1.3 Položaj, število in površine individualnih pobud*). Govorimo lahko o podjetniški drži posameznih lastnikov parcel in ne njihovi težnji po reševanju lastnega bivanjskega problema. Cilj upravljanja individualnih pobud mora zato biti predvsem zniževanje eksternalizacijskih učinkov in uravnavanje dobičkov iz naslova spremembe namembnosti zemljišč. Slednji so namreč "motor" za podajanje individualnih pobud.

Običajno so eksternalizacijski učinki povod za oblikovanje reguliranega (pasivnega) planerskega postopka s strani države ali drugih nadobčinskih ravni planiranja, ter vnaprej determiniranih prostorskih politik, ki jih morajo nato občine izvajati na lokalni ravni. V kontekstu obravnave individualnih pobud je primer takšne prakse obstoječ normativni pristop. Upoštevajoč njegove omejene možnosti za doseganje ustreznih poselitvenih vzorcev in nižje stopnje njegove legitimnosti, se izkazuje nujna potreba po ustreznem usmerjanju individualnih pobud. V tem smislu se mora normativna obravnava individualnih pobud, kot vnaprej standardiziran in avtoritativen odločevalski postopek, preoblikovati v kriterialno vrednotenje, ki implicira možnost presojanja alternativ (variant) prostorskega razvoja. Možnost presojanja pomeni tudi premik v polje odprtega strateškega prostorskega načrtovanja, ki ga zamejujejo prostorske zmožnosti. S ponujanjem manj ranljivih lokacij, ki pomenijo alternativne smeri prostorskega razvoja, se ustvarja prostor za odprt, soodločevalski diskurz.

Z vzpostavitvijo dialoga postanejo individualne pobude integralna sestavina načrtovalskega postopka, s čimer se sprožijo zahteve po izobraževanju pobudnikov, učinkovitem komunikacijskem procesu, dostopu do informacij in možnosti podajanja pripomb ali pritožb na odločitve pristojnih oblasti. Individualne pobude se iz vidika lokacij, namena in obsega namreč pojavljajo spontano, kar govori v prid bolj aktivnemu pristopu njihovega reševanja. V ta kontekst sodi izboljšanje, tako mehanizmov delovanja instrumentov zemljiške politike, kot tudi in predvsem načina izobraževanja in oblik participacije pobudnikov.

Izobraževanje vodi v objektivizacijo osebnih pričakovanj pobudnikov in možnost preventivnega zmanjševanja pritiska na prostor predvsem tam, kjer poseganje na nove površine iz vidika zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja ni več sprejemljivo. Pobudniki namreč vstopajo v planerski postopek z upanjem uresničitve bodisi lastnega bivanjskega bodisi lastnega ekonomskega interesa, hkrati pa iz njega izpadajo zaradi nepoznavanja objektivnih prostorskih dejstev. Celostna upravljavska politika zato ne more temeljiti zgolj na instrumentih zemljiške politike, temveč zahteva dopolnitev postopka v smeri vključevanja posameznikov kot potencialnih pobudnikov.

Analogno z značilnostmi po Mastopu (v Kos, 2003: 652) lahko govorimo o *odprtosti planiranja, prestrukturiranju navznoter, implementacijskih razsežnostih plana in predstavah prostorskega razvoja*.

*Odprtost* planskega postopka je dvojna. Na operativnem nivoju pomeni možnost stalnega podajanja individualnih pobud in njihovo konstantno obravnavo. V strateškem smislu pa gre za dejavnost medobčinskega usklajevanja oziroma usklajevanja obravnave individualnih pobud na regionalni ravni.

*Prestrukturiranje navznoter* zajema prenos regulacijskih odločevalskih funkcij oz. regulacijskih instrumentov (ali instrumentov za uresničevanje planov) na višjo raven planiranja predvsem takrat, ko gre za poseganje na območja izven obstoječih poselitvenih mej. Regija tako postane akter "regulacije", občina pa "akcije".

Aktivni pristop na lokalnem nivoju prepozna individualne pobude kot projekt, ki je vsebinsko in formalno definiran in za katerega se izvaja variantna presoja prostorskega razvoja za izbor ustrezne lokacije. Z vključevanjem individualnih pobud v projekte se daje osnova za *uresničevanje oz. implementacijo planskih določil*.

Nenazadnje, je z oblikovanjem projektov možno razviti tudi *predstavo o nadaljnjem prostorskem razvoju*, ki ga tako definiran projekt prinaša.

## **4.2 Potreba po vertikalnem nadzoru usmerjanja rasti mest**

Uvajanje koncepta upravljavske politike individualnih pobud terja razmislek o možnostih deregulacije postopkov prostorskega planiranja. Teze o potrebi "rahljanja" postopkov določanja namenske rabe izhajajo iz predpostavke, da je treba urbanemu prostoru zagotavljati prosto pot pri ohranjanju njegove konkurenčnosti<sup>36</sup>. Takšen vidik se napaja iz lastnosti individualnih pobud in pobud nasploh, ki izhajajo pretežno iz spontanega ekonomskih interesov.

Regulacija slednjih po metodah klasične planerske doktrine zato venomer trči ob očitke njene neučinkovitosti. Disertacija takšnih trditev ne dokazuje v celoti, saj je omejena zgolj na ocenjevanje normativnega pristopa obravnave individualnih pobud. V kolikor slednjega uvrstimo v nabor "tradicionalnih" regulacijskih orodij, bi lahko induktivno sklepali na pravilnost takšnega razmišljanja. Kot alternativa se v tem smislu ponuja ideja sproščanja pravil oziroma paradigma dereguliranega planiranja.

Izveden scenarij 1 predstavlja skrajno obliko takšne deregulacije, iz njegovih rezultatov pa lahko sklepamo, da ne glede na naravo pobud nasploh (ne samo individualnih), ne moremo govoriti o splošni deregulaciji postopkov planiranja, saj slednje ne vodi v vzdržan prostorski razvoj (*Poglavje 3.4.1.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 61, 62 in 63: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega*).

---

<sup>36</sup> Politične opcije iz strahu pred poglobljanjem gospodarske recesije skušajo promovirati idejo poenostavljanja in skrajševanja postopkov spreminjanja namenske rabe, ne glede na morebitne negativne učinke, ki jih takšen razvoj prinaša.

Drža lokalnih oblasti v sistemu prostega pretoka kapitala je analogna drži pobudnikov. Občine zasledujejo svoj prostorski interes, kar jih postavlja v medsebojno (podjetniško) tekmo, zato je kontrola njihovih razvojnih želja nujno potrebna. Sektorsko varovanje, kot je v veljavi pri nas, delno umirja takšen antagonizem, vendar ni zmožno celostnega vrednotenja in medsebojnega usklajevanja na regionalnem nivoju.

Lokalne oblasti, kot predstavniki lokalne ravni planiranja, so zato lahko sproščene regulacijskih prijemov kontroliranja mestne rasti zgolj takrat, ko je naloga določanja smeri prostorskega razvoja in omejevanja rasti urbanih območij prenesena na višjo raven. Sproščanje pravil na lokalni ravni vodi v ustvarjanje trdega regulacijskega aparata na regionalnem, ali vsaj medobčinskem nivoju. Deregulacija na lokalni ravni implicira regulacijo na regionalnem nivoju – še več – možnost deregulacije na lokalni ravni je pogojena s trdim planerskim okvirjem na nivoju regij. Ravno ob upoštevanju dejstva, da je prav slednja raven v slovenskem prostoru neobstoječa, so lahko ideje deregulacije prostorskega razvoja na lokalnem nivoju iz vidika zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja izjemno nevarne.

Individualne pobude povečujejo razpršenost mestne strukture na mestnem robu. Čeprav evropske direktive, državne smernice in pravni okvirji prostorskega planiranja dajejo usmeritve glede obnašanja za reduciranje razpršenosti, sloni določanje namenske rabe prostora na občinah. V praksi se zato kaže, da na končno podobo prostorskega razvoja na območju mestnega roba vplivajo posamezne, parcialne in razpršene odločitve. Vertikalni nadzor je zato na nek način nujna, da se lahko lokalni ravni obenem dodeli določena stopnja deregulacije in s tem večja ekonomska fleksibilnost, istočasno pa se omogoča usklajevanje medsebojne navzkrižne interese občin. Določanje smeri razvoja zato ne more biti zgolj v pristojnosti občin, temveč bi moral vsaj v kvantitativnem smislu biti tema nadobčinske (regionalne) ravni planiranja.

Možnosti določanja mej mestne rasti na nadobčinskem nivoju je več: coniranje, zarisovanje mej širitve, lahko pa je to tudi definiranje normiranih vrednosti, ki opredeljujejo dovoljeno letno porabo razvojnih nezazidljivih površin, v katera se prostorski razvoj usmerja. Šele tako (po regulacijskih principih) vnaprej določena območja predvidenih širitev dajejo znotraj njih samih možnost uporabe aktivnih instrumentov za spodbujanje prostorskega razvoja. Deregulacija je zato smiselna in možna zgolj tedaj, ko je regulacija urejena na višjih ravneh planiranja in nikakor ne "izničena" iz planerskih postopkov.

Čeprav bi takšen pristop sprostil občine regulacijskih instrumentov vsaj v okviru novih razvojnih območij, poraja sistem tudi nekaj pomislekov, tako vsebinskih kot tudi operativnih. Določanje mej rasti je ravno tako lahko predmet špekulativnega planiranja, saj širitev predstavlja pridobitev poceni zemljišč za gradnjo. V luči oživljanja gospodarstva je lahko predmet zlorab (kupovanje političnih glasov) in predvsem favoriziranja tistih lokalnih skupnosti, katerih županstva odgovarjajo trenutnim političnim opcijam.

Iz tega izhaja vprašanje, kdo in na podlagi česa bi meje določal? Takšen pristop zahteva oblikovanje strokovno neodvisne ravni regionalnega planiranja, ki ima poleg omejevanja mestne rasti v razvojno propulzivnih lokalnih skupnostih tudi možnost prerazporejanja finančnih sredstev v tista območja, ki nimajo možnosti za prostorski razvoj in s tem ustvarjanje pogojev za prostorsko kohezijo. Poleg tega bi pomenil sistem vertikalnega nadzora z uvajanjem nove ravni planiranja veliko spremembo na zakonodajni ravni.

### 4.3 Potreba po aktivnem prostorskem planiranju

Koncept usmerjanja individualnih pobud na območja ustreznosti pomeni premik k aktivnim oblikam določanja prostorskega razvoja na lokalni ravni in izhaja iz dejstva, da lokacije večine individualnih pobud ne dosegajo ustreznih stopenj sprejemljivosti. Usmerjanje dejansko pomeni ločevanje lastništva od prostorskega razvoja oziroma oddvajanje potrebe od fizičnega zemljišča v naravi.

Analiza individualnih pobud in rezultati obeh scenarijev napeljujejo na dejstvo, da je za uspešno upravljanje takšne mestne rasti, ki upošteva tudi individualne pobude, potrebno oblikovanje mehanizmov, s katerimi se ob povezovanju vseh deležnikov aktivno vpliva na lastniška razmerja.

Čeprav oblikovanje mehanizmov za upravljanje individualnih pobud presega okvir predmetne raziskave in je lahko izhodišče za nadaljnje raziskovalno delo, tako na področju preučevanja okoljskih, kot tudi družbenih in ekonomskih vplivov, lahko ugotovimo, da takšen pristop postavlja občine na vodilno mesto usmerjanja in spodbujanja prostorskega razvoja. Po zgledu obravnavanih evropskih praks imajo lokalne oblasti možnost oblikovanja programov za posamezne namene, na katere se lahko posamezni pobudniki prijavljajo.

Nenazadnje je koncept usmerjanja znan iz uresničevanja Resolucije nacionalnih razvojnih projektov za obdobje 2007-2023 (Horvat ur., 2006). Takšen primer je na primer DPN za izgradnjo gospodarskega središča Feniks v Posavju (Ur.l. RS, št.: 23/2012). Država preko predmetnega načrta ustvarja ponudbo zemljišč v prostoru za namene različnih gospodarskih dejavnosti in nato preko javnih razpisov v tako definirani namenski prostor skuša privabiti zainteresirane investitorje. Možnost podobne drže imajo tudi lokalne oblasti, vanje pa lahko usmerjajo izraženi individualni interesi. Na nek način gre za ustvarjanje projektov (programov), na uvedbo katerih opozarja že Prelovšek (et al., 1998) s to razliko, da se vanje lahko uvrščajo tudi individualne pobude. V okviru izobraževanja se lahko dosega združevanje potreb individualnih pobudnikov, za katere se nato oblikujejo ustrezni programi in iščejo ustrezna območja; zemljišča, ki so predmet pobud pa postanejo del aktivnega varovanja območij primarne rabe.

Takšen koncept reševanja individualnih pobud je primeren za tiste pobude, ki jih lahko združujemo v večja zaključena območja, saj namen individualne pobude vpliva na način njenega reševanja. Sem nedvomno sodijo tiste individualne pobude, ki spreminjajo kategorijo nezazidljivosti in so po namenu pobude za stanovanjsko gradnjo, mešane dejavnosti ali pobude za proizvodne dejavnosti oziroma gospodarske cone. Pobude za specifične namene, ki so izrazito vezane na določeno lokacijo, kot so kmetijsko gospodarski objekti, objekti intenzivne kmetijske proizvodnje, površine vezane na turizem, morajo biti predmet individualnega reševanja in se jih lahko rešuje z obstoječimi instrumenti zemljiške politike.

Z združevanjem in usmerjanjem individualnih pobud v ustrezna (programska) območja, občina veča praktično vse vidike prostorske sprejemljivosti (okoljsko, ekonomsko in družbeno), saj pobudnikom omogoči realizacijo svojih potreb, hkrati pa jim lahko naloži naloge za izpolnitev določenih ciljev iz njene pristojnosti (npr. zagotovitev določenega deleža neprofitnih stanovanj).

Ključna sestavina takšnega pristopa je maksimiranje obsega izločanja možnih prostorskih špekulacij. Ideje o uvedbi plačljivosti vlog za oddajo individualnih pobud so lahko sicer

dobrodošle, vendar višina cene posamezne vloge ne more konkurirati višini dobička iz spremembe namembnosti, zato je takšen instrument pomanjkljiv<sup>37</sup>. Poleg tega lahko vodi v "podjetniško" držo občin, da takšen razvoj spodbujajo, saj imajo od tega neposredno korist. Največje špekulacije se pojavljajo v fazi preprodaje zemljišč, saj je v fazi spremembe namembnosti zemljišč porast cene zemljišča največja in s tem tudi zaslužek največji. Zazidljiva zemljišča lahko postanejo tudi predmet lastnih nepremičninskih bank oziroma v primeru individualnih pobud vsebina nekakšnega "rentnega varčevanja".

V izogib špekulativnim držam je potrebna uvedba oblikovanja pogodbenih razmerij med občino in individualnimi pobudniki, ki so jim bile pobude sprejete. Ne moremo govoriti o klasični urbanistični pogodbi, temveč o pogodbi s katero se individualni pobudnik zaveže, da bo v določenem roku izvedel predvideno gradnjo. Možne so tudi druge restrikcije, predvsem o prepovedi prodaje nepremičnine, v primeru stanovanjske gradnje pa realizacija določenega deleža površin za neprofitno stanovanjsko gradnjo, kar napeljuje na potrebo povezovanja prostorskih politik.

#### **4.4 Potreba po povezovanju prostorskih politik**

Eden izmed temeljnih principov ekologije pravi, da ne moremo spremeniti samo ene stvari, ne da bi s tem vplivali na spremembo vseh ostalih, saj so vse stvari med seboj povezane. V planerskem jeziku takšen princip vnaprej določa nujo povezovanja različnih prostorskih politik.

Iz raziskave izhaja, da ustvarjajo največji pritisk na prostor individualne pobude za stanovanjsko gradnjo. Takšen pritisk lahko tolmačimo tudi z dejstvom, da država, kot regulator trga, do sedaj ni bila sposobna ustvariti takšne stanovanjske politike (in v širšem smislu, takšnega nepremičninskega trga), ki bi zagotavljal cenovno dostopna stanovanja. Posamezniki zato še vedno vidijo kot edino možnost za reševanje bivanjskega problema v gradnji stanovanjskih objektov v lastni režiji, za gradnjo katerih vlagajo individualne pobude. Uspešno reševanje problematike individualnih pobud za stanovanjsko gradnjo lahko dosegamo le preko ustreznega povezovanja in usklajevanja podanih potreb s stanovanjsko politiko.

Postopek upravljanja individualnih pobud (ali pobud nasploh) mora biti komplementaren reguliranemu sistemu zagotavljanja ustreznih razvojnih območjih, usklajenih s potrebami in cilji razvojnih in varovalnih prostorskih politik.

Samo kombinacija enega in drugega pod okriljem uravnotežene in celostne prostorske strategije lahko odpravi pojem individualne pobude kot anomalije v planerskem postopku in dosega zelene učinke. Nujnost oblikovanja ustrezne politike reševanja prostorskih potreb s strani javnih institucij je tudi edina možnost reduciranja števila individualnih pobud.

Iz raziskave izhaja, da so individualne pobude same po sebi, kot eden izmed vzrokov suburbanizacije sicer problematične, vendar jih lahko, v kolikor jih prepoznamo kot

---

<sup>37</sup> V primeru, da se postavi takšna višina pristojbine, ki je primerljiva s porastjo cene zemljišča, pa slednje lahko vodi tudi v stagnacijo prostorskega razvoja.

pokazatelja tendenc razvoja, usmerimo v uresničevanje ciljev postavljenih prostorskih politik. Individualne pobude so potencial za nabor zemljišč in/ali investorjev, preko katerih se lahko uresničujejo cilji zagotavljanja deleža neprofitnih stanovanj, prenove, sanacije ali celo aktivne zaščite nezazidljivih zemljišč. Vključevanje individualnih pobud je do sedaj neizkoriščena možnost za uresničevanje programov lokalnih skupnosti pri doseganju vzdržnega prostorskega razvoja.

Upravljanje individualnih pobud s povezovanjem prostorskih politik vodi v usklajevanje prostorskih ciljev. Vseeno je treba opozoriti tudi na past takšnega planiranja. Programsko-pogodbno planiranje prikrito uvaja miselnost upravičenosti do nadomestila, v kolikor se individualne pobude ne vključi v predvidene programe. Sedanje planiranje pri nas (kot tudi večina planerskih praks zahodnoevropskih držav) tega ne pozna, zato bi njegovo uvajanje pomenilo finančno bremenitev lokalnih skupnosti, hkrati pa dodaten motivacijski faktor pobudnikom za podajanje individualnih pobud zgolj zaradi možnosti ustvarjanja neuravnoteženih zaslužkov.

## 5 PREDLOG OBLIKOVANJA ALTERNATIVNEGA PRISTOPA UPRAVLJANJA INDIVIDUALNIH POBUD

Naloga predlaga uvedbo sistema upravljanja individualnih pobud na občinski ravni. Na podlagi zaključkov analiz, rezultatov scenarijev in pregledanih mednarodnih praks zavzema stališče, da mora biti individualna pobuda enakopraven člen planerskega odločevalskega procesa, pri čemer njena vpletenost v postopek določanja namenske rabe temelji na povezanosti z razvojnimi politikami in usklajenosti s splošnimi cilji prostorskega planiranja.

Oblikovanje sistema izhaja iz prepričanja, da upravljanje individualnih pobud ne more biti zasnovano kot ločena faza v postopkih planiranja, omejena zgolj na preverjanje skladnosti individualnih pobud s planskimi določili, temveč ga je treba obravnavati v tesni povezavi z ostalimi prostorskimi politikami.

Disertacija ločuje postopek opredeljevanja do individualnih pobud na štiri temeljne faze:

- sistematično zbiranje individualnih pobud
- analiza individualnih pobud, usklajevanje z realnimi potrebami in definiranje projektov
- vrednotenje projektov glede na postavljene smeri razvoja
- neposredno vključevanje pozitivno ovrednotenih projektov v prostorski načrt in aktivno iskanje alternativnih rešitev za zavrjene

### *Zbiranje individualnih pobud*

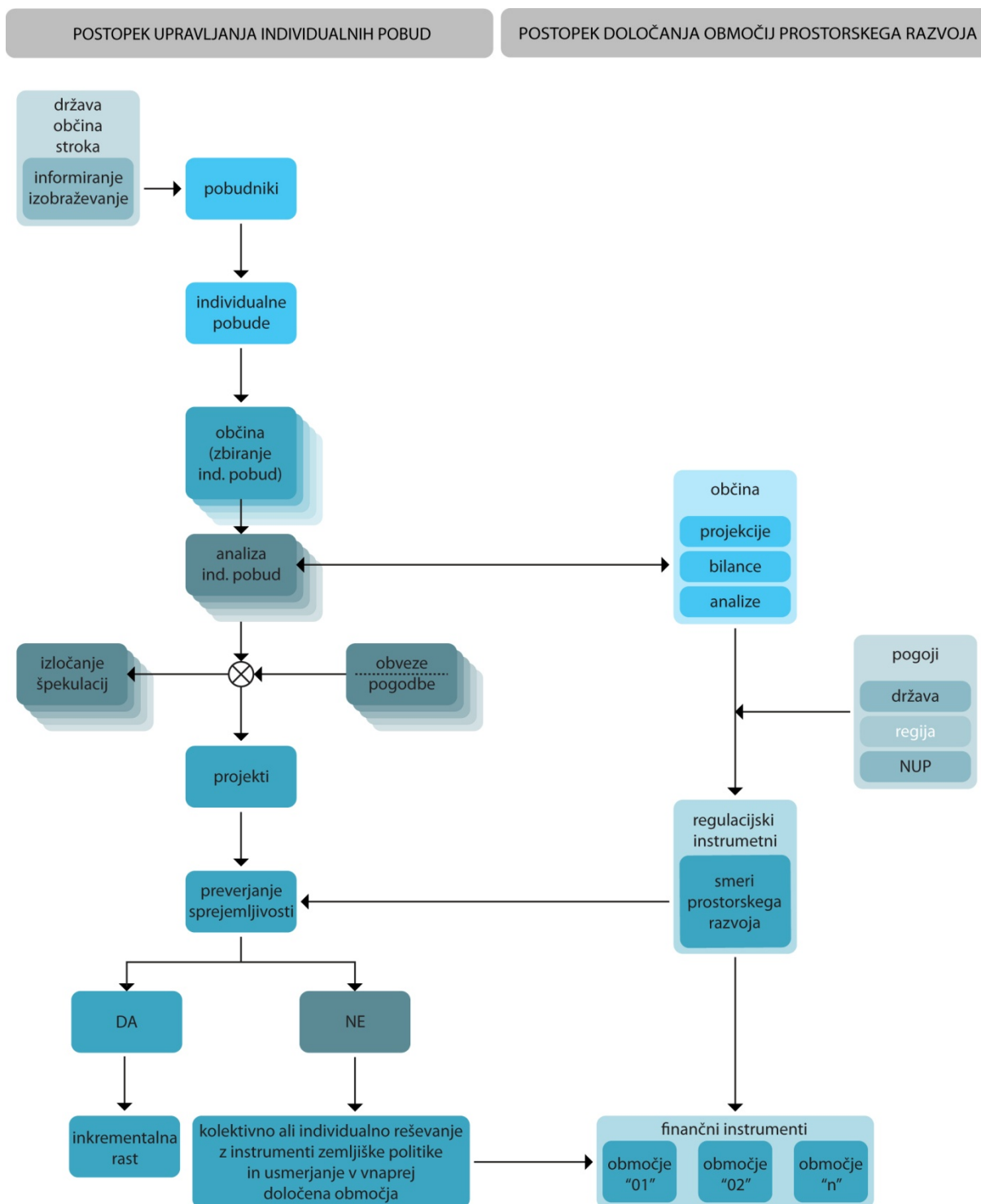
Prva ključna faza upravljanja individualnih pobud na lokalni ravni je njihovo zbiranje. Slednja mora postati konstantna in neprestana praksa lokalnih oblasti oziroma natančneje, oddelka pristojnega za urejanje prostora. Zbiranje mora postati aktivno beleženje izraženih pobud in ne zgolj prelaganje slednjih v fazo začetka priprave OPN<sup>38</sup>. Potekati mora po poenotenem modelu, se pravi uniformiranem formularju, ki v vsebinskem smislu pokriva vprašanja glede lokacije pobude, njenega namena in obsega, vzrokov zanjo in podatkov o pobudniku. Takšen pristop zahteva oblikovanje ustreznih servisnih služb pristojnih oddelkov za urejanje prostora na lokalnih ravni, ki se do individualnih pobud nenehno opredeljujejo.

Z zbiranjem individualnih pobud se na enostaven način pridobiva podatke o tendencah prostorskega razvoja; podatke o namenu, lokaciji, obsegu pobud in vzrokov zanje. Izvedena analiza namreč kaže, da ne moremo enačiti vseh izraženih individualnih pobud. Temeljno ločnico predstavlja odgovor na vprašanje, ali podana individualna pobuda spreminja kategorijo zazidljivosti ali ne, kar implicitno pomeni, da spreminja ključno sestavino prostorskega plana – primarno namensko rabo. V tem smislu lahko vrednotenje individualnih pobud, ki so predmet obstoječih zazidljivih površin, poteka sproti in nenehno. Podane individualne pobude zato niso izrecno vezane na aktivnosti izdelave OPN. Tiste, ki posegajo izven meja zazidljivosti, morajo biti predmet celostnega prostorskega urejanja.

---

<sup>38</sup> Oddelku, pristojnemu za urejanje prostora mora biti naložena obveza, da bo pobude pregledal in nanje odgovoril v primernem časovnem roku.





Slika 79: Shematski prikaz alternativnega postopka upravljanja individualnih pobud

### *Analiza individualnih pobud, usklajevanje z realnimi potrebami in definiranje projektov*

Analiza individualnih pobud je postopek preverjanja in njihovega usklajevanja z dejanskimi potrebami. Faza analize individualnih pobud je namreč komplementarna analitični fazi priprave prostorskih aktov, preko katere se oblikuje zasnova namenske rabe prostora. Namen takšnega usklajevanja je zagotavljanje izpolnjevanja ciljev drugih prostorskih politik (npr. ciljev stanovanjske politike) in sprejemanje individualnih pobud v postopek planiranja kot indikatorjev tendenc razvoja. S tem je dana individualnim pobudam možnost, da postanejo aktivni gradnik oblikovanja zasnove namenske rabe prostora, lokalne oblasti pa preko njih bodisi v celoti izpolnjujejo, bodisi zgolj dopolnjujejo zadane naloge iz njihove pristojnosti.

Z usklajevanjem je mogoče doseči objektivnejšo sliko potreb in lažje omejevanje prostorskih špekulacij. Zajezitev možne špekulativne drže se mora odvijati na samem začetku postopka obravnave individualnih pobud, saj je reduciranje pobud na dejanske potrebe ključnega pomena za planerski postopek. V tem kontekstu že Prelovšek (et al., 1998) po zgledu nekaterih evropskih držav (Velika Britanija, Irska, Avstrija, Italija) uvaja idejo plačljivosti vlog. Iz tako zajetih sredstev je predlagano financiranje odločevalskega aparata in zagon programov sanacije območij razpršene gradnje Z uvajanjem pristojbin (taks) za oddajo vlog, ki se tičejo individualnih pobud, se lahko predvideva določen osip podanih vlog, vendar je cilj takšnega ukrepa predvsem doseganje samofinanciranja projektov in ne izločevanje prostorskih špekulacij.

Takšen pristop ni dovolj oziroma ima lahko celo negativne učinke. Višina takse še zdaleč ne more konkurirati višini dobička iz planske aktivnosti, zato tudi ne more v zadostni meri odvrniti morebitnih individualnih preračunavanj.

Vlagatelji individualnih pobud in lokalna skupnost morata vstopati v zavezujoče pogodbeno razmerje, pri čemer se obe strani zavežeta k izpolnjevanju pogodbenih obveznosti in sankcij, ki izhajajo iz nespoštovanja njenih določil. V tem smislu gre predvsem za obvezo izvedbe predvidenih projektov v določenem roku pobudnika in preprečitve zemljiških špekulacij in trgovanj. Pobudnik s tem postane investitor in izvajalec predlaganega posega in nase prenese riziko izvedljivosti.

Občina se na drugi strani zaveže, da bo tako izkazano prostorsko potrebo skušala rešiti bodisi s sprejemom slednje v prostorski načrt, v kolikor je slednja prostorsko sprejemljiva na ponujeni lokaciji oziroma pristopila k aktivnemu iskanju alternativnih rešitev. Ostale individualne pobude, za katere pobudniki ne jamčijo izpolnitev pogodbenih obveznosti, so izločene iz nadaljnega postopka obdelave. Individualna pobuda s tem postane projekt z obvezami na obeh straneh.

### *Vrednotenje projektov glede na postavljene smeri razvoja*

V nadaljnjem postopanju morajo biti projekti predmet celostnega prostorskega vrednotenja. Preverja se njihova sprejemljivost s smerni prostorskega razvoja občine oziroma sprejemljivost glede na določena razvojna območja, ki so rezultat predhodnih analiz, prostorskih zmožnosti, projekcij, bilanc in pogojev iz različnih ravni planiranja. Velikost in

lokacije razvojnih območij so določene z regulacijskimi instrumenti in morajo biti predmet vertikalnega nadzora, medtem ko finančni instrumenti določajo faznost njihove realizacije.

Prostorsko sprejemljive potrebe so lahko predmet vključitve v zasnovo prostorskega načrta (zasnovo namenske rabe prostora), medtem ko so nesprejemljive predmet nadaljnjega reševanja.

*Neposredno vključevanje pozitivno ovrednotenih projektov v prostorski načrt in aktivno iskanje alternativnih rešitev za zavrnjene*

Rezultat vrednotenja je razdelitev projektov na tiste, ki ustrezajo kriterijem za neposredno (inkrementalno) rast naselja, in določitev tistih, za katere je treba poiskati alternativne lokacije. Obstoječi postopek obravnave individualnih pobud tega ne predvideva, saj individualne pobude ne povezuje z uresničevanjem prostorskih ciljev. Zato do njih goji pasivno držo, jih vrednoti preko postavljenih normativov, zavrnjenim pobudam pa ne nudi nobene alternative.

Novost pristopa je v tem, da se zaradi vključevanja individualnih pobud v izpolnjevanje zadanih strateških ciljev, k njihovem reševanju pristopa z opisanim, aktivnim planerskim pristopom. Na podlagi števila (obseg in intenziteto) podanih individualnih potreb, ki so ovrednotene kot nesprejemljive, se pripravljavec prostorskega načrta lahko odloča za:

- posamično ali
- kolektivno reševanje z združevanjem glede na izražen namen.

Individualno reševanje je nujno povsod tam, kjer to narekuje narava izkazanega namena oziroma so pobude nerazdružljivo vezane na točno določeno lokacijo (npr. pobude za kmetijsko-gospodarske objekte, pobude za objekte intenzivne kmetijske proizvodnje)

Kolektivno reševanje predpostavlja možnost ločitve pobude (projekta) od fizičnega zemljišča v naravi in združevanje izraženih pobud v skupno "maso". Tako združene dobijo dimenzijo razvojne potrebe, obenem pa jih lahko občina usmerja v za to dejavnost primerna območja. S tem postanejo enakovreden element v postopku priprave osnutka namenske rabe prostora. Temeljna ideja je v postopnem prehajanju od zbiranja "na lokacijo vezanih" individualnih pobud na nabor potreb, za katere je moč izbirati alternativne in ustrežnejše lokacije.

## 6 SKLEP

Prvi cilj naloge je bil, da se preko izdelanih scenarijev in modelov dokaže okoljska, ekonomska in družbena (ne)sprejemljivost neusmerjenega, na pobudah temelječega prostorskega razvoja. Slednji je bil potrjen preko scenarija, ki individualne pobude nekritično sprejema v svoja planska določila, ne glede na njihovo predlagano lokacijo (*Poglavje 3.4.1.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 61, 62 in 63: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega glede na skupno prostorsko sprejemljivost*). Sprejemljivost takšnega principa prostorskega planiranja je bila preko izdelanih modelov za vsako vzorčno območje ovrednotena kot negativna.

Za drugi cilj si je naloga postavila ovrednotenje obstoječega normativnega pristopa obravnave individualnih pobud. V ta namen je bilo preko drugega scenarija dokazano, da takšen pristop obravnave individualnih pobud ne nujno vodi v vzdržen prostorski razvoj, temveč zgolj v redukcijo obsega sprejetih individualnih pobud (*Poglavje 3.4.2.4 Združeni modeli skupne prostorske sprejemljivosti; Slike 73, 74 in 75: Valorizacija območij Šmarne gore, Polja in Sostrega glede na skupno prostorsko sprejemljivost*). Opredeljevanje do pobud na osnovi normativnega pristopa ne daje optimalnih rezultatov, saj je ob pomanjkanju celostne in enotne politike upravljanja individualnih pobud na nadobčinski ravni, odvisno od stopnje varovanja posameznih prostorskih sestavin. Takšen pristop tudi ni zmožen usmerjanja razvoja na optimalne lokacije, saj je zgolj omejen na opredeljevanje do pobude na dani lokaciji, ko se ta na njej pojavi. Takšno ravnanje ne vodi niti v razvojno, niti varovalno, temveč zgolj v "obrambno" prostorsko planiranje.

Na podlagi obeh scenarijev naloga tudi dokazuje, da neposredna (inkrementalna) rast mest lahko izhaja zgolj iz predhodnega celostnega vrednotenja prostora.

Na osnovi potrjenih hipotez podaja naloga zahteve po spremembah ali dopolnitvah planerskega postopka. Tu gre predvsem za potrebo po oblikovanju celostne politike upravljanja individualnih pobud, ki mora biti komplementarna razvojnim prostorskim politikam in usklajena s cilji varstva. Namen takšnega upravljanja je poleg ponujanja možnosti za uresničevanje izraženih interesov tudi zniževanje njihovih eksternalizacijskih učinkov.

Naloga predpostavlja tudi preoblikovanje obstoječega planerskega postopka, v odprt proces izobraževanja pobudnikov, katerim je zagotovljeno konstantno podajanje individualnih pobud in njihova obravnava. Integracija individualnih pobud v planerski postopek implicira vzpostavitev dialoga s pobudniki in možnost njihove participacije pri aktivnem iskanju ustreznih rešitev. Podane individualne pobude je glede na njihov namen možno vsebinsko povezovati v projekte, za katere lahko, v kolikor podane lokacije ne zagotavljajo vzdržnega prostorskega razvoja, iščemo alternativna, manj ranljiva območja. Opravljena analiza individualnih pobud in posameznih prostorskih dejstev dokazuje (*Poglavje 3.5 Analiza individualnih pobud glede na izbrana prostorska dejstva*), da vsebujejo individualne pobude splošne pojavne lastnosti, s katerimi lahko izdelamo modele privlačnosti prostora. S slednjimi, v kombinaciji z ranljivostjo prostora, lahko iščemo ustrezne alternativne lokacije za uresničitev izraženih interesov.

Zaradi narave individualnih pobud samih se ustvarja tudi potreba po sproščanju predvsem regulacijskih pravil na lokalni ravni. V tem oziru govorimo predvsem o prenosu instrumentov za izvajanje plana (oz. regulacijskih instrumentov) na višjo načrtovalsko raven, pri čemer se regionalna (ali vsaj medobčinska) raven izkazuje kot optimalna rešitev.. Obenem naloga opozarja tudi na potrebo po aktivnih oblikah planiranja za uspešno reševanje problematike individualnih pobud.

Poleg navedenih temeljnih ugotovitev disertacije, je potrebno opozoriti tudi na nekatere njene pomanjkljivosti. Ugotovitve disertacije so utemeljene na podlagi rezultatov, pridobljenih v postopku modeliranja scenarijev prostorskega razvoja. Ne glede na možnost numerične objektivizacije ustreznosti prostora nasploh in posledično tudi individualnih pobud, je potrebno izpostaviti tudi pomanjkljivosti takšnega pristopa.

Raziskovalni pristop deli modele na tri vidike ugotavljanja prostorske sprejemljivosti: okoljske, ekonomske in družbene. Namen takšne delitve je želja po nazornejšem prikazu sestavin, ki vplivajo na posamezen vidik in možnost lažjega analitičnega dela. Takšna delitev je zato prej formalna, kot dejansko vsebinska, saj bi primerljive rezultate lahko dosegli tudi s splošno uveljavljeno metodo ugotavljanja ranljivosti okolja, privlačnosti in končne ustreznosti predvidenih posegov. V tem oziru je treba poudariti, da oblikovanje alternativnih pristopov modeliranja ni bil predmet naloge, temveč preko slednjih (tudi že uveljavljenih načinov) dokazati zastavljene hipoteze.

Temeljna pomanjkljivost pristopa se pokaže v omejeni možnosti uporabe podatkov. V modele lahko zajamemo zgolj takšne podatke, ki jih lahko nedvoumno umestimo v prostor in hkrati ovrednotimo. V tem oziru je najbolj okrnjen model ki obravnava družbene vplive, saj je vanj zajet zgolj fizični vidik ustvarjanja kvalitetnega bivanjskega prostora, kot pokazatelja družbene sprejemljivosti.

V tem smislu je termin družbene sprejemljivosti mogoče preambiciozen. Slednja namreč zaobjema celoten proces prostorskega planiranja, saj je nenazadnje družba tista, ki odloča o sprejemljivosti nekega posega. Nadaljnje raziskovalno delo bi zato iz tega vidika moralo biti dopolnjeno še z drugimi metodami za ugotavljanje družbene sprejemljivosti. Tu mislimo predvsem na metodo intervjuiranja in metodo anketiranja, s katerima bi lahko pridobili boljši (dejanski) vpogled v vidik družbene sprejemljivosti tako s strani pobudnikov, kot tudi drugih prebivalcev na katere z individualnimi pobudami predvideni posegi posredno vplivajo posredno. Podobna dopolnitev je možna tudi v modelih ekonomske sprejemljivosti. Slednje je možno izboljšati z vključitvijo vidikov ekonomike prostora, čeprav o vključenosti slednje lahko govorimo pri uporabi podmodela, ki obravnava poseganje na kmetijska zemljišča iz vidika plačevanja ustreznih finančnih nadomestil.

Ne glede na omenjene pomanjkljivosti je spekter uporabljenih podatkov in njihova natančnost takšna, da lahko potrdimo hipoteze.

Izhajajoč iz teh predpostavk se predlagajo različne možne smeri za nadaljnje raziskovalno delo:

- raziskave v smeri oblikovanja ustreznih mehanizmov za doseganje usmerjenega prostorskega razvoja na območju mestnega roba. Naloga potrjuje, da individualne pobude vplivajo predvsem na razvoj naselij na njihovem robu. Za doseganje vzdržnega prostorskega

razvoja v takšnih območjih je potrebna sestava ustreznih mehanizmov, podprtih z instrumenti zemljiške politike. Raziskave so možne predvsem v izbor ustreznih obstoječih instrumentov ali vpeljava novih po zgledu tujih praks.

- raziskave v smeri podrobnejšega ugotavljanja okoljskih, ekonomskih in družbenih vplivov prostorskega razvoja, ki individualne pobude vključuje v začetno fazo zasnove namenske rabe prostora. Gre predvsem za iskanje možnih povezav med različnimi prostorskimi politikami, z namenom doseganja uravnoteženih ciljev.

- optimizacija modelov sprejemljivosti v smislu njihove dopolnitve z dodatnimi vidiki, ter dopolnitev osnovne deskriptivne metode še z drugimi, npr. metodo intervjuiranja

## 7 POVZETEK

Ne glede na vtis, da se zaradi trenutnih gospodarskih razmer pritisk na prostor s strani različnih interesnih skupin zmanjšuje, ostaja vprašanje vključevanja vseh deležnikov v postopek planiranja eden izmed ključnih izzivov planerske prakse. V tem oziru se naloga osredotoča na vidike sprejemljivosti vključevanja individualnih pobud v odločevalski proces, pri čemer gradi na predpostavki, da na eni strani na pobudah temelječi urbanizem ne vodi v vzdržen prostorski razvoj, na drugi pa obstoječ normativni pristop usmerjanja prostorskega razvoja ne daje optimalnih rezultatov.

Naloga je za utemeljevanje predpostavk razdeljena na posamezne zaključene sklope, ki omogočajo delo po korakih, hkrati pa zagotavljajo celostno obravnavo problematike in povezujejo nalogo v koherentno celoto.

Uvodni del naloge se iz več vidikov osredotoča na opis problematike, ki jih individualne pobude kot pojav vnašajo v prostor. Opisana problematika postavlja individualne pobude v širši kontekstualni okvir, preko katerega so izpeljana raziskovalna vprašanja in iz njih izhajajoče hipoteze. V tem delu so tudi opredeljeni bistveni pojmi, ki so predmet raziskave.

Drugo poglavje je vsebinsko razdeljeno na dva dela. V prvem delu je predstavljena primerjava tujih evropskih praks, pomembnejše literature in raziskav. Primerjava tujih evropskih praks je izvedena in prirejena glede na razdelitev slednjih v t.i. planerske družine po Newmanu in Thornleyu (1996) in sicer tako, da je iz vsake družine zastopana vsaj po ena država. Zajete so naslednje evropske prakse: Italija, Nizozemska, Nemčija, Avstrija, Švica, Anglija in Slovenija. Za vsako je podan kratek opis splošnega ustroja prostorskega planiranja, ki mu sledi natančnejši prikaz odnosa do obravnave pobud. Primerjava pokaže na obilnost možnih pristopov in dejstvo, da ne moremo govoriti o enotnem pristopu tujine do reševanja raziskovane problematike, saj vsaka država rešuje svoje prostorske probleme na sebi lasten način. V nadaljevanju so na kratko povzeti temeljni viri in raziskave s področja reševanja investitorske akcije in omejevanja mestne rasti.

Drugi del drugega poglavja analizira pristope in politike omejevanja rasti mest na mestnem robu, kar izhaja iz prepričanja in analize individualnih pobud, da so prav slednje eden izmed vzrokov za pospeševanje drobljenja fizične strukture mest na njihovem robu. Navedeni so regulacijski in aktivni pristopi reševanja takšne rasti. Ker politike usmerjanja mest delujejo z izborom različnih instrumentov, so v nadaljevanju poglavja prikazani instrumenti zemljiške politike.

Osrednji del naloge je analiza individualnih pobud ter zasnova modelov in scenarijev prostorskega razvoja, na podlagi katerih so pridobljeni rezultati za potrjevanje postavljenih hipotez. Območje obdelave podatkov zajetih v disertaciji se sicer osredotoča na območje MOL, saj je zaradi tako prostorske raznolikosti, kot tudi števila in koncentracije pobud možna posplošitev rezultatov na državni ter naddržavni nivo.

Analiza individualnih pobud je pokazala predvsem na razpršenost pojavnega vzorca individualnih pobud in njihovo pretežno usmerjenost tako na rob obstoječe zazidljivosti, kot tudi na povsem odmaknjena območja. Izsledki analize hkrati izpostavljajo izrazito željo po gradnji enodružinskih objektov. Te vrste individualnih pobud izstopajo tako po številu kot tudi

po površini, zato so bile predmet nadaljnjega vrednotenja. Poleg tega obseg površin podanih individualnih pobud daje pod vprašaj izraženo željo pobudnikov po uresničevanju lastnih potreb, saj bi se s pozitivnim upoštevanjem vseh podanih individualnih pobud lahko preseglo pričakovane demografske projekcije in s tem bilančne potrebe po izraženih površinah.

Na podlagi pridobljenih in analiziranih individualnih pobud so bila izbrana tri vzorčna območja, ki ustrezajo razdelitvi občinskega prostora na funkcionalne enote. Takšna odločitev je temeljila na predpostavki, da lahko slednja predstavljajo referenčni primer za obravnavo pobud, ki se pojavljajo tudi na drugih, analognih območjih izven meja MOL.

V nadaljevanju sta bila postavljena dva scenarija prostorskega razvoja, preko katerih je možen vpogled v prihodnje korake rasti določenega območja. V prvem nalogi želi prikazati skrajno obliko deregulacije prostorskih odločitev tako, da v ospredje prostorskega razvoja postavi individualne pobude in s tem prikaz smeri prostorskega razvoja, ki bi izhajal iz nekritičnega vrednotenja pobud. Drugi scenarij skuša prikazati sprejemljivost normativnega pristopa obravnave individualnih pobud. Vanj so tako zajete sprejete in zavrnjene individualne pobude po izbranih območjih. Za osnovo je vzet sprejet OPN MOL ID, preko modelov sprejemljivosti pa ovrednotene sprejete individualne pobude.

Temeljno orodje pri tem je bila zasnova modelov postavljenih glede na različne vidike sprejemljivosti posegov. Pri sestavljanju modelov so bili upoštevani okoljski, ekonomski in družbeni vidiki. V prvi fazi vrednotenja individualnih pobud je pokazana njihova sprejemljivost glede na posamezen vidik, v drugi pa so modeli sprejemljivosti združeni v skupen model prostorske sprejemljivosti za vsako posamezno območje. S tem je pridobljena skupna ocena sprejemljivosti posega.

Rezultati o sprejemljivosti obravnavanih pobud, ki so bili pridobljeni preko opisanih modelov, so sprožili razmisleke o potrebi po analizi obravnavanih pobud glede na nekatera najpomembnejša prostorska dejstva. Prostorska pojavnost individualnih pobud je bila analizirana v okviru podatkov o dejanski rabi prostora, talnega števila, naklona, ekspozicije, ter glede na oddaljenost od cestne infrastrukture, gozdnega roba, objektov družbene infrastrukture in postajališč javnega potniškega prometa. Tako opravljen pregled vendarle kaže, da poleg lastništva, vsebujejo individualne pobude določena splošna načela pojavnosti. Slednja so sicer odvisna od prostorskih lastnosti obravnavanih območij, vendar lahko na njihovi osnovi oblikujemo modele privlačnosti prostora, s pomočjo katerih lahko iščemo alternativne (manj ranljive) lokacije za uresničevanje izraženih interesov.

Dobljeni rezultati na drugi strani potrjujejo hipotezo 1, *da postopek planiranja, ki pobude nekritično sprejema v koncept prostorskega razvoja, vodi v splošno neustrezen prostorski razvoj*. Vsi modeli namreč kažejo, da bi razvoj poselitve na lokacijah predlaganih z individualnimi pobudami predstavljal odklon od zagotavljanja vzdržnega prostorskega razvoja.

Rezultati raziskave v drugem scenariju kažejo na potrebo po optimizaciji vključevanja in vrednotenja podanih individualnih pobud. Normativno vrednotenje, kot ga poznamo pri nas, je parcialno in ne celostno, saj pobudo vrednoti skozi posamezen normativ, hkrati pa predmetne lokacije ne zmore primerjati z drugimi – potencialno ugodnejšimi – območji. Slednje tako lahko vodi v sprejemanje pobud ali delov pobud na prostorsko manj ustreznih



lokacijah, kot bi jih lahko v primeru celostne obravnave prostora. Po drugi strani možnosti podajanja individualnih pobud, kot pridobljene pravice po uresničevanju lastni potreb, ne moremo enostavno ukiniti, čeprav izdelani modeli kažejo, da nekritično vrednotenje vodi v netrajnostno rabo zemljišč. Pobude zato lahko predstavljajo dopolnitev sistema določanja namenske rabe v smislu pokazatelja tendenc prostorskih potreb, ne morejo pa biti osnova za razmeščanje predlaganih namenskih rab, saj ne vodijo v vzdržen prostorski razvoj. S tem je hipoteza 2 sicer potrjena, vendar potrebuje dopolnitev: *Podajanje individualnih pobud predstavlja dopolnitev sistema določanja namenske rabe v okviru ugotavljanja prostorskih potreb. Za alokacijo namenskih rab na osnovi individualnih pobud je treba oblikovati ustrezno upravljavsko prostorsko politiko, saj obstoječi normativni pristop ne zagotavlja oblikovanja ustreznega poselitvenega vzorca.*

Iz rezultatov scenarijev izhaja tudi dejstvo, da je rast naselij treba strateško usmerjati, saj individualne pobude lahko ležijo na prostorsko manj ustreznih ali neustreznih območjih tudi takrat, ko se držijo obstoječe poselitve. Neposredna rast je zato možna le ob predhodnem celostnem vrednotenju prostora, preko katerega se lahko ocenjuje sprejemljivost podanih individualnih pobud. Iz tega izhaja tudi razmislek o omejevanju slednje na najmanjši možni obseg in potrditev hipoteze 3, da je *inkrementalna rast naselij možna zgolj v primerih, kjer individualne pobude posegajo na za predviden namen ustrezna območja in so zgolj takšnega obsega, da rešujejo lasten (bivanjski) problem.*

Naloga v razpravljalnem delu opozarja na potrebe po strateškem vrednotenju prostora kot alternativni normativnega pristopa vrednotenja pobud, za kar pa je treba oblikovanje celostne politike upravljanja in usmerjanja individualnih pobud. Takšna politika ima za posledico nekatere strukturne spremembe, kot so potreba po odprtem planerskem postopku in integraciji individualnih pobud vanj. Slednje sproža zahtevo po vzpostavitvi konstantnega dialoga s pobudniki, možnosti participacije pri iskanju alternativnih rešitev in njihovem izobraževanju. Takšen pristop vodi v aktivne oblike prostorskega načrtovanja na lokalni ravni in prenos regulacijskih instrumentov na regionalno raven. V razpravi naloga poudarja tudi na potrebo po povezovanju in usklajevanju prostorskih politik.

V zaključku naloge je kot osnova za nadaljnje raziskovalno delo predstavljen tudi alternativni pristop do vrednotenja individualnih pobud in možnosti njihovega vključevanja v planerske postopke.

## 8 LITERATURA IN VIRI

Aarhuška konvencija – Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. (2004) Uradni list, RS, št. 62/04.

Adams, C. D., Kent, R. F. W. (1991). Landed interests and local planning in the U.K. Land use policy. 8, 1: 36-49

Adams, D., May, H. (1991). Active and passive behaviour in Land Ownership. Urban Studies. 28, 5: 687-705

Adams, D., May, H. (1992). The Role of Landowners in the Preparation of Statutory Local Plans. The Town Planning Review. 63, 3: 297-323

Adams, D. (1994). Urban planning and the development process. Abington, Routledge: 248 str.

Adams, D., Disberry, A., Hutchinson, N., Munjona, T. (2002). Vacant Urban Land: Exploring Ownership Strategies and Actions. The Town Planning Review. 73, 4: 395-416

Alterman, R., (1997). The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison. Journal of the American Planning Association, 63, 2: 220-243

Altes, W. K. K (2006). Towards regional development planning in the Netherlands. Planning Practice and Research. 21: 309–321

Altes, W. K. K., (2009). Taxing land for urban containment: Reflections on a Dutch debate. Land use policy, 26, 2: 233-241

Anas, A., Pines, D. (2008). Anti-sprawl policies in a system of congested cities. Regional Science and Urban Economics. 38: 408-423

Arial, A., Fagan, C., Zimmermann, W., Hardoon, D. (2011a). Corruption in the land sector. Transparency International, FAO

Arial, A., Fagan, C., Zimmermann, W., Hardoon, D. (2011b). Corruption in the land sector - Annex. Transparency International, FAO

ARE Swiss Federal Office for Spatial Development (2008). Spatial planning and development in Switzerland: Observations and suggestions from the international group of experts. Institute for Spatial and Landscape Development, ETH Zurich: 90 str.

Audirac, I. (1999). Unsettled views about the fringe: rural–urban or urban-rural frontiers? V: Furuseh, O.J., Lapping, M.B. (ur.), Contested Countryside: The Rural Urban Fringe in North America. Aldershot, Ashgate: 7–32

Barker, K. (2006). Barker Review of Land Use Planning. Final Report – Recommendations. Norwich, Crown copyright: 214 str.

- Barlow, J. (1993). Controlling the housing land market: some examples from Europe, *Urban Studies*, 30: 1129-1149
- Barnard, C. H., Butcher, W. R. (1989). Landowner Characteristics: A Basis for Locational Decisions in the Urban Fringe. *American Journal of Agricultural Economics*. 71, 3: 679-684
- Barnes, K. B., Morgan, J. M. III, Roberge, M. C., Lowe, S. (2001). *Sprawl development: Its patterns, consequences, and measurement*. Baltimore, Maryland, Towson University: 25 str.
- Batty, M., Xie, Y., Sun, Z. (1999). The Dynamics of Urban Sprawl. Working Paper Series, Paper 15, University College London, Centre for Advanced Spatial Analysis: 36 str.
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*. 69: 271-286
- Borštnar, A., Foški, M. (2008). Analiza primerov pogodbene komasacije za namen gradnje. *Geodetski vestnik*. 52, 4: 773-793
- Brezovnik, B. (2008). Izvajanje javnih služb in javno zasebno partnerstvo. Maribor, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila: 278 str.
- Brown, D. G., Johnson, K. M., Loveland, T. R., Theobald, D. M. (2005). Rural land use trends in the conterminous United States 1950–2000. *Ecological Applications*. 15, 6: 1851–1863
- Bruns, D. F. W., Schmidt, A. J. (1997). City edges in Germany: quality growth and urban design. *Landscape and Urban Planning*. 36: 347-356
- Buitelaar, E. (2003). Neither market nor government: comparing the performance of user rights regimes. *Town Planning Review*. 74: 315–30
- Buitelaar, E., Needham, B. (2007). Property rights and private initiatives: An introduction. *Town planning review*. 78, 1: 1-8
- Burchell, R. W., Lowenstein, G., Dolphin, W. R., Galley, C. C., Downs, A., Seskin, S., Gray S. K., Moore, T. (2002). *Costs of Sprawl – 2000*. Transit Cooperative Research Program (TCRP), Report 74. Washington, DC, Transportation Research Board
- Carruthers, J. I., Ulfarsson, G. F. (2003). Urban sprawl and the cost of public services. *Environment and Planning B: Planning and Design*. 30: 503–522.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*, Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell: 594 str.
- Catalàn, B., Saurì, D., Serra, P. (2008). Urban sprawl in the Mediterranean? Patterns of growth and change in the Barcelona Metropolitan Region 1993-2000. *Landscape and Urban Planning*. 85: 174-184

China Development Research Foundation - CDRF (2010). Trends in Urbanisation and Urban Policies: What Lessons for China? OECD: 218 str

Cheshire, P., Sheppard, S. (2002). The welfare economics of land use planning. Journal of Urban Economics. 52: 242–269.

Cof, A. (2005). Vplivi širjenja pozidanih zemljišč na krajinske kakovosti prostora v ljubljanski urbani regiji v obdobju 1951–2002. Urbani izziv. 16, 1: 117–123

Couch, C., Karecha, J. (2006). Controlling urban sprawl: some experiences from Liverpool. Cities. 23, 5: 353–363

Conference europeenne des ministres responsables de l'amenagement du territoire - CEMAT (2000). Vodilna načela za trajnostni prostorski razvoj evropske celine / Evropska konferenca ministrov odgovornih za regionalno planiranje – CEMAT. Jančič, M. (ur.). Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje: 40 str.

Cox, W. (2001). American Dream Boundaries: Urban Containment and its Consequences. Atlanta, Georgia, Georgia Public Policy Foundation: 31 str.  
[http://www.gppf.org/article.asp?RT=10&p=pub/LandUse/Growth/american\\_dream\\_boundaries.htm](http://www.gppf.org/article.asp?RT=10&p=pub/LandUse/Growth/american_dream_boundaries.htm)

Cronin, T. E. (1989). Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall. Bridgewater, NJ, Replica Books: 304 str.

Čerpes, I. (ur.) (2001). Priporočila za urejanje naselij: zaključno poročilo o raziskovalni nalogi. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, Inštitut za arhitekturo in prostor: 363 str.

Damijan, J. P. (2011). Meje rasti – Brez zasebne pobude in profitnega motiva zastane razvoj. Razgledi (24.10.2011).  
<http://www.razgledi.net/2011/10/24/meje-rasti-%E2%80%93-brez-zasebne-pobude-in-profitnega-motiva-zastane-razvoj/>

Das Land Steiermark (2005). Massnahmen zur aktiven Bodenpolitik

Das Land Steiermark (2010). Steiermärkisches Raumordnungsgesetz (StROG)

Delegation of the Netherlands (1980). Land use policy in the Netherlands. Habitat International. 4: 547-553.

Dekleva, J. (1989). Sistem planiranja in urejanja prostora. Vprašanja urejanja prostora v tržnem gospodarstvu. Ljubljana, RSS: 131 str.

Dekleva, J. (2011). Pregled in komentar normativne ureditve občinskega prostorskega načrtovanja skozi čas ter instrumenti prostorske regulative v svetu. V: Štravs, L., (ur.). Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije: 460 str.

Dešman, M. (1999). Problemi mestnega razvoja: Uvodnik. Arhitektov Bilten. 143-144  
<http://www.ab-magazine.com/143-144.html>

Dransfeld, E. (2001). German experiences according to the interrelations between the planning system, the different land development procedures and the formation of land values (price-setting process). Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper, Lincoln Institute Product Code: CP01C04.

Drevenšek, M., Pek Drapal, D. (2008). Pomen družbene sprejemljivosti za uresničevanje okoljskih in prostorskih projektov: predlog sistematizacije merjenja. Teorija in praksa. 45,6: 752-777

Durner, W. (2005). Konflikte räumlicher Planungen. Jus Publicum. Tübingen, Mohr Siebeck: 625 str

Ducker, R. D., Owens, D. W. (2000). A smart growth toolbox for local governments. Popular Govern. 66, 1: 29–41

Einig, K. (2003). Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. V: BBR (ur.). Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003. Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: 103–125.

Ellman M., Gaidar E. T., Kolodko G. W. (1993). Economic Transition in Eastern Europe. Oxford, Blackwell: 99 str.

European Environment Agency (2006). Urban Sprawl in Europe: The ignored challenge. EEA Report 10. European Commission, Directorate Generale, Joint Research Centre, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities: 56 str.

Evans, A. W. (1991) `Rabbit hutches on postage stamps': planning, development and political economy, Urban Studies. 28: 853-870.

Evans, A. W., Hartwich, O. M. (2005). Bigger, better, faster, more: Why some countries plan better than others? London, Policy Exchange: 80 str.

Faludi, A., Valk, A.J. van der (1994). Rule and Order, Dutch Planning Doctrine in the 20th Century. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers: 316 str.

Forys, E. A., Allen, C. R. (2005). The Impacts of Sprawl on Biodiversity: the Ant Fauna of the Lower Florida Keys. Ecology and Society. 10, 1: 25

Gant, R. L., Robinson, G. M., Fazal, S. (2011). Land-use change in the 'edgelands': Policies and pressures in London's rural–urban fringe. Land use policy. 28, 1: 266-279

Gantar, P. (2007). Prostorsko planiranje in javni interesi v pluralistični družbi. Geodetski vestnik. 51, 2: 246-254

Gennaio, M. P., Hersperger, A. M., Bürgi, M. (2009). Containing urban sprawl—Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *Land use policy*. 26, 2: 224–232

Gerber, A., Michel, S., Gerber, V. (2003). Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung - Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Bern, Bundesamt für Raumentwicklung, UVEK, ARE: 65 str.

Geuting, E. (2007). Proprietary governance and property development - Using changes in the property-rights regime as a marketbased policy tool. *Town planning review*. 78, 1: 23-40

Gielen, D. M., Altes, W. K. K. (2007), Lessons from Valencia: Separating Infrastructure Provision from Land Ownership, *Town Planning Review*. 78, 1: 61-79

Gihring, T. A. (1999). Incentive property taxation: a potential tool for urban growth management. *Journal of American Planning Association*. 65, 1: 62–79

Glaeser, E. L. (2007). Restricting residential construction. V: Ingram, G. K., Hong, Y.-H. (ur.). *Land Policies and Their Outcomes*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy: 21-45

Hammer, R. B., Stewart, S. I., Winkler, R. L., Radloff, V. C., Voss, R. P. (2004). Characterizing dynamic spatial and temporal residential density patterns from 1940–1990 across the North Central United States. *Landscape and Urban Planning*. 69: 183–199

Hartzok, A. (1997). Pennsylvania's success with local property tax reform: the split rate tax. *American Journal of Economics and Sociology*. 56, 2: 205–213

Hauri, E. (2007). Spatial planning in Switzerland. Bern, Swiss Confederation, Federal Department of Economic Affairs FDEA, Federal Office for Housing FOH: 7 str.

Hauser, H. (1995). Ziele und Modelle der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In *Private Erfüllung öffentlicher Aufgaben* (pp. 5-14). St. Gallen: Industrie- und Handelskammer Sankt Gallen-Appenzell.

Hellerstein, D., Nickerson, C., Cooper, J., Feather, P., Gadsby, D., Mullarkey, D., Tegene, A., Barnard, C. (2002). Farmland Protection: The Role of Public Preference for Rural Amenities. *Agricultural Economic Report 815*. USDA Economic Research Service  
<http://www.ers.usda.gov/publications/aer815>

Henckel, D., Kuczkowski, K. von, Lau, P., Pahl-Weber, E., Stellmacher, F. (2010). Abwägung. V: Planen – Bauen – Umwelt: ein Handbuch. Verlag für Sozialwissenschaften. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH: 12-45 str.

Henger, R., Bizer, K., (2010). Tradable planning permits for land-use control in Germany. *Land use policy*. 27, 3: 843-852

Hentila, H. L., Soudunsaari, L. (2008). Land Use Planning Systems and Practices Oulu–Skanderborg–Umeå. Raziskovalni projekt (pod-projekt projekta InnoUrba): Comparison of

the Land Use Planning Processes and Methods Oulu–Skanderborg–Umeå (CompOSU). Oulu, University of Oulu, Department of Architecture, Planning and Urban Design: 24 str.

Hong, Y., Needham, B. (2007). Analyzing land Readjustment. Economics, Law and Collective Action. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy: 240 str.

Ivanko, Š. (2007). Raziskovanje in pisanje del: Metodologija in tehnologija raziskovanja ter pisanja strokovnih in znanstvenih del. Kamnik, Cubus Image: 146 str.

Jackson, K. T. (1985). Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States, New York, Oxford University Press: 396 str.

Jančič, M., Japelj Mužič, J. (2000). Evropske prostorske razvojne perspektive. V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje: 82 str.

Johnston, R. A., Madison, M. E. (1997). From landmarks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights. Journal of the American Planning Association. 63: 365–379

Jordan, F., Zavrtanik, J., Solomun, J., (2008). Mestna občina Ljubljana: Občinski prostorski načrt Izvedbeni del, Obrazložitev pristopa k obravnavi pobud za spremembo prostorskih aktov. Ljubljana, Mestne občina Ljubljana, Ljubljanski urbanistični zavod d.d.

Kaiser, E. J. S., Weiss, F. (1971). Public policy and the residential development process. V: Internal Structure of the City, Bourne, L., S. (ur.). New York, Oxford University Press: 188-199

Karki, T. K. (2004). Implementation experiences of land pooling projects in Kathmandu valley. Habitat International. 28: 67-88

Keating, M. (1993). The Earth Summit's agenda for change: a plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements. Geneva, Centre for Our Common Future: 70 str.

Kelly, E. D. (1993). Managing Community Growth: Policies, Techniques, and Impacts. Westport, CT, Praeger: 257 str.

Killian, J., Pretty, D. (2008). The Killian Pretty Review: Planning applications: A faster and more responsive system. Final Report Executive Summary and Recommendations. London, Communities and Local Government Publications: 32 str.

Kline, J., Wichelns, D. (1996). Public preferences regarding the goals of farmland preservation programs. Land Economics. 72: 538-549

Koolhaas, R., Mau, B. (1995). Small, medium, large, extra-large: Office for Metropolitan Architecture. Köln, B. Taschen: 1344 str.

Kos, D. (2002). Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV: 168 str.

Kos, D. (2003). Postmoderno prostorsko planiranje? Teorija in praksa. 40, 4: 647-657

Koželj, J. (1998). Krajinska arhitektura - krajinski urbanizem: Uvodnik. Arhitektov bilten. 139-140

<http://www.ab-magazine.com/139-140.html>

Lane, J. E. (2000). New Public Management. London, Routledge: 256 str.

Leväinen, K. I., Altes, W. K. K., (2005). Public Private Partnership in Land Development Contracts - A comparative study in Finland and in the Netherlands. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research. 2, 2005: 137-148.

Levy, J. M. (2010). Contemporary Urban Planning. Pearson: 448 str.

Louw, E., van der Krabben, E., Priemus, H. (2003). Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. Land use policy. 20: 357-366

Löhr, D. (2010a). Land Conversion out of Control - How to Achieve Better Governance. Prispevek na konferenci: Facing the Challenges - Building the Capacity, 11.-16. 4. 2010, Sydney, Australia

Löhr, D. (2010b). The Driving Forces of Land Conversion. Land Tenure Journal. 1: 1-30

Marušič, J. (1986). Podatkovne osnove za načrtovanje odprtega prostora. V: Baze podatkov in njih metode uporabe za urejanje prostora: zbornik s posvetovanja Maribor, 9.-11.4.1986. Ljubljana, Zveza društev urbanistov Slovenije in Zveza geodetov Slovenije: 1-21

Mascarucci, R. (1995). L'urbanistica efficace. Raccolta di interventi e saggi brevi sull'efficacia del progetto urbanistico, Pescara, Sala: 143 str.

Mastop, J. M. (Hans), (1998). National Planning: new institutions for integration. Prispevek na XII AESOP kongresu: Planning, Professionals and Public Expectations, 22.-25. 7. 1998, Aviero, Portugalska

Meier, R. (1996). Die Raumplanung im Lichte der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung. DISP. 126: 20-25

Meggison, W., Netter, J. N. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. Journal of Economic Literature. 39: 321-389

Mills, D. E. (1980). Transferable development rights markets. Journal of Urban Economics. 7: 63-74.

Mlakar, A. (2006). Možnosti zmanjševanja negotovosti v prostorsko načrtovalnih postopkih. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta



Mlakar, A. (2009). Pomen analize ranljivosti prostora in okoljskih izhodišč za celovito prostorsko načrtovanje = Relevance of vulnerability analysis and environmental premises for comprehensive planning. *Geodetski vestnik*. 53, 3: 509-542

Mori, H. (1998). Land Conversion at the Urban Fringe: A Comparative Study of Japan, Britain and the Netherlands. *Urban Studies*. 35, 9: 1541-1558

Morris, A. J. (1979). *History of Urban Form: Before the Industrial Revolutions*. London, Longman: 456 str.

Müller, B., Siedentop, S. (2004). Growth and shrinkage in Germany - trends, perspectives and challenges for spatial planning and development. *German Journal of Urban Studies*. 44, 1.

<http://www.difu.de/node/6053>

Needham, B. (1992). A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands. *Urban Studies*. 29, 5: 669-686

Needham, B. (2002). Land Readjustment in The Netherlands. Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper. Lincoln Product Code: CP02C10

Needham, B., Lie, R. (1994). The public regulation of property supply and its effects on private prices, risks, and returns. *Journal of Property Research*. 11: 199-213

Nelson, A. C., Duncan, J. B. (1995). *Growth Management Principles and Practices*. Chicago, IL, American Planning Association, Planners Press: 172 str.

Newman, P., Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London, Routledge: 291 str.

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Ljubljana – izvedbeni del (OPN MOL ID). Ur.l. RS, št.: 78/2010: 4264

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS). Ur.l. RS, št.: 76/2004: 3397

Olson, M. (1965/1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Boston, Harvard University Press: 186 str.

Owens, D. W. (1990). Land-use and development moratoria. *Popular Government*. 56: 31–36

Peine, F. J. (2003). *Öffentliche Baurecht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 4. Izdaja: 418 str.

Pek Drapal, D., Drevenšek, M. (2001). Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostmi pri prostorskem planiranju. *Teorija in praksa*. 38, 4: 608-628

Pek Drapal, D., Kralj, M., Železnik, N. (2005). *Metodologija ocene družbenih vidikov uresničljivosti prijave za sodelovanje v postopku umeščanja NSRAO*. Ljubljana, ARAO

Pendall, R. (1999). Do Land Use Controls Cause Sprawl? *Environment and Planning B: Planning and Design*. 26: 555-571.

Pendall, R., Martin, J., Fulton, W., (2002). Holding the line: urban containment in the United States. Discussion Paper. Washington, DC, Center on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution  
<http://www.brook.edu/dybdocroot/es/urban/publications/pendallfultoncontainment.pdf>

Pichler-Milanovič, N. (2005). Urban sprawl: European patterns, environmental degradation and sustainable development (URBS PANDENS - EVK4-CT-2001-00052) (5. OP EU 2002-2005). *Dela*, 23: 275-284

Pichler-Milanovič, N. (2007). European urban sprawl: Sustainability, Cultures of (Anti)Urbanism, and "Hybrid Cityscapes". *Dela*. 27: 101-133

Pirnat, R. (2007). Liberalizacija gospodarskih javnih služb. *Javna uprava*. 43, 1: 63-80

Pličanič, S. (1999). Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja. *Podjetje in delo*. 25, 6-7: 923 - 937

Pogačnik, A. (2006). Kako izdelamo prostorske načrte. Univerzitetni učbenik in strokovni priročnik, Maribor, Obzorja: 300 str.

Pogačnik, A., Prelovšek, A. (1987). Vizualno ambientalna valorizacija prostora za Polhograjsko hribovje, Zasavsko hribovje in Ljubljansko barje: (kot strokovna podlaga za krajinske zasnove). Ljubljana, Zavod za družbeno planiranje: 61 str.

Porter, D. R., 1997. *Managing Growth in America's Communities*. Washington, DC, Island Press: 336 str.

Potokar J. R. (2008). Svoboda izražanja – temelj demokratičnega političnega sistema. Magistrska naloga. FDV, Ljubljana

Požeš, M., Drozg, V. (1995). Urejanje prostora iz vidika razpršene gradnje. Ljubljana, Inštitut za geografijo: 53 str.

Prelovšek, A., Koželj, J., Kos, D., Hodalič, J., Ruprecht, J., Vranjek, B., del Fabro, N. (1998). Razpršena gradnja - usmerjanje in sanacija v prostoru Ljubljane. Ljubljana, Mestna občina Ljubljana, Oddelek za stavbna zemljišča, Panprostor – Inštitut za urejanje prostora: loč. pag.

Pruetz, R. (1997). *Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historical Landmarks with Transfer Development Rights*. University of Michigan, Arje Press: 436 str.

Pruetz, R. (2003). *Beyond Takings and Givings. Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. University of Michigan, Arje Press: 505 str.

Rabe, K., Heintz, D. (2006). Bau- und Planungsrecht: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, allgemeines Städtebaurecht, städtebauliche Sanierung und Entwicklung, Bauordnungsrecht, bauaufsichtliche Maßnahmen, baurechtlicher Nachbarschutz. Stuttgart, Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH: 575 str.

Renard, V. (2007). Property rights and the "transfer of development rights". *Town Planning Review*. 78: 41-60

Horvat, A. (ur.) (2006). Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023. Ljubljana, Urad Vlade RS za informiranje: 13 str.

Rüegg, J. (2000). *Zonage et propriété foncière*. Paris, ADEF

Salzano, E. (2011). Vent' anni e piu' di urbanistica contrattata. Prispevek na simpoziju: Italia nostra: la citta venduta. Vent' anni di urbanistica contrattata, 6. 4. 2011 Rim, Italija

Segeren, A., Verwest, F., Needham, B., Buitelaar, E. (2007). (Re-)designing markets for land use decisions - Private initiatives in a publicly determined context: lessons drawn from other policy fields. *Town planning review*. 78, 1: 9-22

Skaburskis, A. (2003). Pricing City Form: Development Cost Charges and Simulated Markets. *Planning, Practice and Research*. 18, 2-3: 197-211

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994). Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša, DZS: 1714 str.

Meršol, M. (ur.) (2008). Sodobni urbanizem ne določa ampak predvsem omogoča: Pogovor s podžupanom prof. Janezom Koželjem. V: Ljubljana, Glasilo Mestne občine Ljubljana. 13, 2

Stafford, H. A. Jr., (1962). The Dispersed City. *Professional Geographer*. 14, 4: 8-10

Stauffer & Studach AG Raumplanung, Umweltplanung, Bauberatung (2000). Mobilisierung von Bauland in der ARGE Alp. Innsbruck, Comunita di Lavoro delle Regioni Alpine, Commissione Ambiente, Agricoltura e Assetto del Territorio: 62 str.

Stvarnopravni zakonik (SPZ). Ur.l. RS, št. 87/2002

Suter, S., Müller, A., Sommer, H., Kramer, D. (2000). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Bern, Schweizerisch Bundesamt für Raumentwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Ecoplan: 265 str.

Šašek Divjak, M., Andrews Dimitrovska, K. (2007). Strateški prostorski načrt. Faza: Osutek. Ljubljana, Mestna občina Ljubljana, Urbanistični Inštitut Republike Slovenije

Šubic-Kovač, M., (2001). Cilji in instrumenti zemljiške politike ter rast in razvoj mest. *Urbani Izziv*. 12, 1: 46-51

Špes, M., Smrekar, A., Lampič, B. (2000). Kvaliteta bivalnega okolja v Ljubljani. V: Gabrovec, M. (ur.), Orožen Adamič, M. (ur.). Ljubljana: geografija mesta. Ljubljana, Ljubljansko geografsko društvo, Založba ZRC, ZRC SAZU: 163-174

Tan, R., Beckman, V., van der Berg, L., Qu, F. (2009). Governing Land Conversion: Comparing China with the Netherlands and Germany. *Land use policy*. 26: 961-974

Timsit, S. (2010). Top 10 media manipulation strategies. *Pressenza*, 21. 9. 2010, Paris [http://theinternationalcoalition.blogspot.com/2011/07/noam-chomsky-top-10-media-manipulation\\_08.html](http://theinternationalcoalition.blogspot.com/2011/07/noam-chomsky-top-10-media-manipulation_08.html)

Tse, R. Y. C. (2001). Impact of comprehensive development zoning on real estate development in Hong Kong. *Land Use Policy*. 18: 321–328.

Urbani, P. (2010). Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica comunale. Učno gradivo za predmet Urbanistično pravo. Dostopno na: <http://docenti.luiss.it/diritto-urbanistico-sb8/diritto-urbanistico/materiali-didattici>

Uredba o državnem prostorskem načrtu za gospodarsko središče Feniks v Posavju. Ur.l. RS, št.: 23/2012: 907

Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju. Ur.l. RS, št. 105/2005: 4558

Uredba o prostorskem redu Slovenije. Ur.l. RS, št.: 122/2004: 5064

Ustava Republike Slovenije (URS). UL RS, št.: 33/1991: 1409

Valk, A. van der. (2002). The Dutch planning experience. *Landscape and Urban Planning*. 58: 201-210

VLP-ASPAN (2004). Spatial planning in Switzerland. Bern, Associazione Svizzera per la pianificazione: 4 str.

Vickers, J., Yarrow, G. (1988). Privatization: an economic analysis. Boston, MA, MIT Press: 454 str.

Wasilewski, A., Krukowski, K. (2002). Land Conversion for Suburban Housing: A Study of Urbanization around Warsaw and Olsztyn, Poland. CEESA Discussion paper No.,8 ISSN 1616-9166

Wassmer, W. R. (2006). The influence of local urban containment policies and statewide growth management on the size of United States urban areas. *Journal of Regional Science*. 46, 1: 25–65.

Wassmer, W. R. (2008). Causes of Urban Sprawl in the United States: Auto Reliance as Compared to Natural Evolution, Flight from Blight, and Local Revenue Reliance. *Journal of Policy Analysis and Management*. 27: 536-555

Weber, P. (2010). Spatial planning to the test of property rights in Switzerland: an innovative land management approach to coordinate spatial planning goals with property rights interests. V: *The Construction, Building and Real Estate Research Conference of the Royal Institution of Chartered Surveyors, London*

Weitz, J., (1997). Concurrency: evolution and impacts of an infrastructure and growth management policy. *Public Works Management & Policy*. 2, 1: 51–65.

Whitehand, J. W. R. (1988). Urban fringe belts: development of an idea. *Planning Perspectives*. 3: 47–58.

Wiegandt, K. (2004). Mixed Land Use in Gerany: Chances, Benefits and Constraints. Prispevek na simpoziju: *International Planning Symposium on Incentives, Regulations, and Plans – The Role of States and Nation -States in Smart Growth Planning*. University of Maryland, National Center for Smart Growth Research and Education

Wolf, R. (1975). *Häuser am Hang*. München, Georg D. W. Callwey: 120str.

Wouden, R. van der, van Dam, F., Evers, D., Hendriks, A., van Hoorn, A., Pieterse, N., Renes, G. (2006). *Verkenning van de ruimte 2006: Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam/Den Haag, NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau

Zadeh, L. A. (1965). *Fuzzy sets and systems*. V: Fox J, (ur.). *System Theory*. Brooklyn, NY, Polytechnic Press. 1965: 29–39

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Ur.l. RS, št. 45/2010): 2226

Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). Ur.l. RS, št. 71/2011: 3086

Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor). Ur.l. RS, št. 2/2004): 71

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Ur.l. RS št. 33/2007: 1761

Zakrajšek, F. J., Šantej, B., Vodeb, V., Golobič, M., Prelovšek, A., Lavrač, I., Kavčič, J. (2001). *Zasnova instrumentov za usmerjanje prostorskega razvoja*. Prostorski plan Mestne občine Ljubljana. Faza: Prostorska zasnova, Strokovna podlaga, Elaborat 4.0. Naročnik: Mestna občina Ljubljana, Oddelek za urejanje prostora. Izdelovalec: Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Urbi, d.o.o.

Zavrtanik, J., Mlakar, A., Fatur, M. (2009). Prostorski vidiki načrtovanja logističnih središč : primer gospodarskega središča Feniks v Posavju = Spatial aspects of planning logistical centres: the case of the economic centre Feniks in the Posavje Region. *Urbani izziv*. 20, 1: 68-77

Zovanyi, G., (1998). Growth Management for a Sustainable Future: Ecological Sustainability as the New Growth Management Focus for the 21st Century. Westport, CT, Praeger Publishers: 221 str.