

Mojca DREVENŠEK

## Prostorsko načrtovanje je proces, ki zahteva dialog: intervju z mag. Matejem Gojčičem

Regionalno prostorsko načrtovanje je v Sloveniji soočeno z mnogimi izzivi. Je rešitev v spremembi prostorske ali regionalne zakonodaje, pokrajinizaciji Slovenije ali v uvajanju bolj odprtih, dialoških postopkov, v katere bodo aktivno vključeni različni deležniki z nacionalne, regionalne in lokalne ravni? Pogovarjali smo se z mag. Matejem Gojčičem, u. d. i. a., namestnikom direktorice za razvoj pri RRA LUR (Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije).



Mag. Matej Gojčič, u. d. i. a

– Regionalno prostorsko načrtovanje v Sloveniji – kje smo in kam gremo?

»Žal smo še vedno tam, kjer smo bili pred približno desetimi leti. Na eni strani imamo državne prostorske akte, na drugi občinske. Med njimi pa zeva velika vrzel. Vmesnega člena, ki bi jo zapolnil ali vsaj delno uredil, torej regionalnega prostorskega načrta, pa nimamo. Mnoga področja sploh niso urejena ali pa so urejena skozi ozke sektorske prizme. Ko želiš iz dreves sestaviti gozd, to ni izvedljivo; ponekod je na isti točki predvidenih preveč dreves, drugod pa so preobširne jase. Vsak sektor ureja zadeve po svoje, ni pa se dolžan usklajevati z drugimi, pogajati, da bi prišli do celovitih, sprejemljivih, dogovorjenih rešitev.«

– Kako se to konkretno kaže v prostoru?

»Vzemiva primer ljubljanskega železniškega vozlišča in različice severne tovorne obvozne proge okoli Ljubljane. Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture to progo že leta predvideva, čeprav je območje poteka proge opredeljeno kot ključno vodovarstveno območje v državi. Vse naenkrat seveda ne gre, hkrati pa noben od vpletenih sektorjev ni pripravljen stopiti v proces prilagajanj, usklajevanj z drugimi sektorji. Pravzaprav jih k temu tudi nič ne spodbuja, kaj šele prisiljuje. Ni prav, da se potem problemi rešujejo na plečih občin, ki za pripravo svojih prostorskih načrtov dobijo nasprotujoče si smernice in morajo potem same usklajevati različne sektorje, ali pa celo izdelovati študije, ki so v pristojnosti države.«

– In kako to rešiti?

»Država bi seveda lahko vse sektorske načrte za posamezna regionalna območja združila v enem, skupnem dokumentu oziroma načrtu. Kot je to bilo v času družbenega planiranja, v dolgoročnih in srednjeročnih planih RS. Ne pravim, da so bili takratni načrti optimalni, vendar pa so bile vse vsebine na eni karti in marsikateri državni organ še danes skrivaj kdaj pa kdaj pogleda v te načrte. Strategija prostorskega razvoja Slovenije dobro pove, kaj je strateško pomembno za to državo, manjka pa korak na državni ali regionalni ravni, preden se stvari začnejo urejati na parcelo natančno v občinskih prostorskih načrtih.«

»Uskladiti vseh 26 občin Ljubljanske urbane regije in povrh še vse državne sektorje ni mačji kašelj.«

– Kateri pa je ta korak?

»Predvsem bi moralo slediti temeljito, celovito in na dialogu z deležniki temelječe umeščanje sektorskih, regionalnih in lokalnih pobud, idej, predlogov in projektov v prostor. Skratka celovito načrtovanje na državni ali regionalni ravni. Zdaj je stanje obrnjeno na glavo, saj na občinskih ravneh z bolj ali manj demokratičnimi metodami pogosto razrešujejo zadeve državnega pomena.«

– Kak primer iz prakse?

»Primer, ki je pokazal mnoge slabosti obstoječega sistema, je

bil projekt izgradnje avtocest. Projekt je bil celovito urejen z nacionalnim programom izgradnje avtocest, vendar ne dovolj usklajen z drugimi sektorji in lokalnimi skupnostmi. Pri umeščanju v prostor je zato marsikje prihajalo do hude krvi, deljenja tras na odseke, problemov z odkupi zemljišč in različnih pritiskov na sektorje, lokalne skupnosti in posameznike.

Spomnimo se na primer težav pri gradnji povezovalne ceste Jeprca–Povodje. Hitro po začetku izdelave DPN se je oblikovala civilna iniciativa za Zbiljsko jezero in pokazalo se je problematično poseganje v območje Šmarne gore, zaradi česar kaže, da projekt sploh ni umestljiv v prostor. Če bi bile že v izhodišču pripravljene jasne podlage, ki bi bile medsektorsko in z déležniki usklajene, se to verjetno ne bi zgodilo in projekt bi potekal učinkoviteje. Tako pa me še vedno bega vprašanje, ali se zaradi tega ruši koncept avtocestnega programa severno od Ljubljane.«

**– Pa vendarle je bilo pripravljenih že nekaj regionalnih prostorskih načrtov. Kakšen je torej njihov status?**

»Da, popravljen zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, op. M. D.) je leta 2002 definiral regionalne zasnove prostorskega razvoja kot partnerski akt države in lokalnih skupnosti, v katerem so tudi regije lahko državi sugerirale svoje vsebine oziroma projekte. Žal je v nekem trenutku država začutila, da ji regije oziroma lokalne skupnosti preveč aktivno sugerirajo svoje interese in tako vlada nobenega izmed pripravljenih aktov ni potrdila, je pa spremenila zakonodajo.

Z novo prostorsko zakonodajo (ZPNačrt, op. M. D.) se je država distancirala od regionalnega prostorskega načrtovanja. Kar je bil nekoč predmet partnerskega dogovarjanja med državo in lokalnimi skupnostmi, je danes le še partnerski akt občin.«

**– In kaj je pri tem najbolj problematično?**

»Da tak načrt učinkovito pokriva le vsebine iz pristojnosti občin, medtem ko v državne sektorske načrte ne more posegati, in da morajo tovrstne regionalne prostorske akte sprejeti v *vseh* občinskih svetih območja, ki ga akt pokriva. To pa je v praksi v večini primerov zelo težko, še posebej če bi želeli izdelati regionalni prostorski načrt za celotno območje neke razvojne regije.«

»Opazamo, da stroka včasih ne upa več podati jasnih strokovnih ocen oziroma predlogov, če ti niso že predhodno opredeljeni kot politično sprejemljivi.«

**– Kako se s tem problemom soočate v LUR?**

»Ob finančni podpori EU in občin Ljubljanske urbane regije smo izdelali strokovne podlage za regionalni prostorski načrt, v katerih smo želeli poleg analitičnega dela predlagati tudi rešitve za optimalni izkoristek konkurenčnih prednosti, ki jih nudi prostor regije. Tako bi poleg analize prostora oblikovali

neki neformalen, nezavezujoč dokument, iz katerega bi potem lahko črpali pri sprejemanju konkretnih rešitev, oblikovanju projektov in sprejemanju odločitev na lokalni, regionalni in tudi državni ravni.

Izkušnja RRA LUR pri sprejemanju strokovnih podlag RPN je dvojna. Kar zadeva analitični del pregleda naravnih in družbenih danosti strokovnih podlag, so te po našem mnenju temeljito in odgovorno pripravljene. Žal pa je bil podcenjen obseg potrebnih usklajevanj vseh déležnikov v prostoru, da bi se oblikoval enoten kompromisni predlog, ki bi ga vsi sprejeli kot regionalni prostorski načrt Ljubljanske urbane regije. Časovnica projekta je bila prekratka in ni prenesla dovolj poglobljene razprave o predlaganih rešitvah.«

**– Torej bi za tak projekt potrebovali predvsem več časa?**

»Da, za sklepanje kompromisov in iskanje vsem sprejemljivih rešitev je potrebnega veliko časa, komuniciranja, prilagajanja. Pa bi bilo kljub temu vprašljivo, kakšno raven obdelave načrta bi dosegli. Strateške usmeritve glede razvoja regije bi lahko postavili, pri konkretnih ureditvah, še posebej tistih bolj perečih, pa bi se hitro zalomilo. Uskladiti vseh 26 občin Ljubljanske urbane regije in povrh še vse državne sektorje ni mačji kašelj. Opazili pa smo tudi manjši problem, da stroka včasih ne upa več podati jasnih strokovnih ocen oziroma predlogov, če ti niso že predhodno opredeljeni kot politično sprejemljivi. Za oblikovanje pravih razvojnih vizij je treba včasih pogledati zunaj postavljenih okvirov trenutno veljavne zakonodaje, političnih razmerij, finančnih sistemov in splošno veljavnih mnenj, kar pa včasih lahko prinaša tudi določeno mero tveganja.«

**– Zdi se, da je torej regionalno prostorsko načrtovanje soočeno z mnogimi izzivi in da je na vidiku le malo mogočih rešitev. Kako torej naprej, kakšne so mogoče smeri razvoja?**

»Rešitev je kar nekaj, vprašanje pa je, koliko je katera od njih realna. Prva možnost je pokrajinizacija, torej uvedba pokrajin kot institucij, ki bodo imele mandat za sprejemanje odločitev na regionalni ravni in s tem tudi regionalnih prostorskih načrtov. Druga možnost je iskanje rešitev v okviru prostorske zakonodaje pri vsebini in postopkih priprave prostorskih aktov. Tretja možnost je iskanje rešitev znotraj regionalne zakonodaje, kjer bi se lahko poleg obstoječih regionalnih razvojnih programov po istem postopku sprejemali nekakšni regionalni razvojni načrti. In četrta, trenutno najrealnejša možnost je neformalen, dogovorni pristop, v okviru katerega se občine dogovorijo o smeri razvoja regije, ker verjamejo, da bodo s skupnim nastopom lažje dosegle več, kot bi vsaka občina posamično. Tako se regionalnega načrtovanja lotevajo tudi na Švedskem.«

»Načrt morajo vsi deležniki razumeti in se z njim strinjati ter vanj verjeti. Skozi postopek pa se iz njega tudi učijo. Dokler to ni doseženo, proces ni končan in dokument ni sprejet. Pri nas se takih pristopov še vedno bojimo, pripravljavci načrtov si včasih ne upajo pred ljudi, dokler nimajo do podrobnosti izdelanih rešitev. Takrat pa je za začetek vključevanja deležnikov pogosto že prepozno.«

**– Pa začniva pri švedskem modelu. Je v slovenskem prostoru uporaben, uresničljiv?**

»Da, je. Tudi pri RRA LUR imamo že pozitivno projektno izkušnjo, ki spominja na švedski pristop, in sicer na področju urejanja javnega prometa. Na tem področju nam je uspelo združiti sile, poglede, interese in v obliki strokovnih podlag za urejanje javnega prometa na območju LUR opredeliti skupne imenovalce. Gre za neformalen, nezavezujoč dokument, ki pa je – kot kaže – dobro sprejet, in iz njega črpamo usmeritve za konkretne aktivnosti, ukrepe in projekte.

V okviru tega projekta smo izvedli širok proces vključevanja in sodelovanja deležnikov, od občin LUR, strokovnih javnosti, pristojnih ministrstev, prebivalcev, prevoznikov in drugih interesnih skupin. Tako je nastal strateški koncept, ki nam vsem služi kot podlaga za konkretne projekte. Nihče nas ne sili v uporabo dokumenta, pa vendar ga jemljemo kot temeljno usmeritev za razvoj javnega prometa na regionalni ravni.

Švedska je skozi evoliucijski proces prešla od podrobnih, kompleksnih prostorskih načrtov k preprostejšim, splošnim, strateškim načrtom, pri čemer je večji poudarek na dolgotrajnejših, odprtih, participatornih postopkih sprejemanja. Načrt morajo vsi deležniki razumeti in se z njim strinjati ter vanj verjeti. Skozi postopek pa se iz njega tudi učijo. Dokler to ni doseženo, proces ni končan in dokument ni sprejet. Pri nas se takih pristopov še vedno bojimo, pripravljavci načrtov si včasih ne upajo pred ljudi, dokler nimajo do podrobnosti izdelanih rešitev. Takrat pa je za začetek vključevanja deležnikov pogosto že prepozno.«

**– Kot mogočo rešitev omenjate tudi regionalne razvojne načrte. Kakšen naj bi bil njihov položaj v odnosu do obstoječih regionalnih razvojnih programov, ki so jih pripravile RRA po vsej Sloveniji?**

»Regionalni razvojni načrti danes v zakonodaji s tem imenom sicer niso nikjer opredeljeni, bili pa bi logičen dodatek k obstoječim regionalnim razvojnim programom. Regionalni razvojni program danes sprejemajo organi razvojne regije in na enak način bi se lahko sprejemal tudi regionalni razvojni načrt, kot prostorska komponenta regionalnega razvojnega programa. To bi bilo še posebej smiselno v duhu novega zakona o skladnem regionalnem razvoju, ki predvideva »dogovore za razvoj regij«, ki so sklenjeni med vlado RS in razvojnim svetom regije in vključujejo tudi sektorske načrte. Če se že dogovorimo, pa dajmo še narisati. Tak načrt sicer ne bi bil zavezujoč za državo ali občine v prostorskem smislu, opredelil pa bi, kam bodo

usmerjena razvojna sredstva regij in sektorjev. Nedvomno bi koristilo, da bi SVLR (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, op. M. D.) opredelila tak akt in ga predvidela kot del regionalnih razvojnih programov. Tako bi se regionalnim razvojnim agencijam olajšalo pripravo in usklajevanje takih dokumentov.«

**– Kako pa ocenjujete odnos države, predvsem seveda SVLR in MOP, do urejanja področja regionalnega prostorskega načrtovanja?**

»Mislim, da se oboji zavedajo, da je vrzel med državnimi in lokalnimi prostorskimi akti prevelika in da bi bilo področje treba urediti. Ocenjujem pa, da niso vzpostavili dovolj dobrega dialoga pri reševanju problematike. MOP ima nekoliko težjo nalogo, saj bi prek sprememb prostorske zakonodaje do neke mere moral posegati v načine odločanja v državi, to pa seveda ne gre. Znotraj regionalne zakonodaje pa bi se razvojno prostorsko načrtovanje dalo urediti.

Pred kratkim sprejeti novi zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja na novo definira tudi organe odločanja v regiji. Ukinja obstoječe svete regij, v katerih sodelujejo vsi župani posamezne regije, namesto tega pa uvaja razvojne svete regij, v katere poleg predstavnikov občin vključuje tudi predstavnike gospodarstva in nevladnih organizacij. To je podobna ureditev, kot je veljala pred časom s programskimi odbori regij.«

»Pokrajine bi predvidoma rešile anomalije in omogočile občinam v regiji, da izkoristijo okoljske, naravne in družbene konkurenčne prednosti regije. Ni smiselno, da vsaka občina za zagotovitev nujno potrebnih virov financiranja gradi poslovno cono in stanovanjsko naselje, če je na primer večji del občine v območju krajinskega parka ali Nature 2000.«

**– Je to po vašem mnenju ustrezna rešitev?**

»Moram reči, da svet Ljubljanske urbane regije deluje odlično in da so župani v njem naklonjeni regionalnim projektom – kljub finančni podhranjenosti lokalnih projektov. Čutiti je tudi mogoče regionalno povezanost, čeprav pripadnost k razvitejši regiji hkrati pomeni tudi manj evropskih razvojnih sredstev. Okrepitev s predstavniki gospodarstva in nevladnih organizacij je na mestu, bojim pa se, da ti organi ne bodo imeli vloge, kot jo ima danes svet regije, saj so župani vendarle najvidnejši voljeni predstavniki regije. Iz preteklih izkušenj pa prihaja tudi bojazen, da se lahko pojavljajo celo težave pri zagotavljanju sklepčnosti.«

**– Kot mogočo rešitev težav regionalnega prostorskega načrtovanja omenjate tudi ustanovitev pokrajin. Zakaj? Kaj lahko rešijo pokrajine?**

»V Sloveniji danes govorimo o bolj in manj razvitih regijah, dejansko pa imamo le bolj in manj razvite občine. Če je neka

regija kategorizirana kot bolj razvita, nimajo manj razvite občine v njej od tega nobenih koristi. Proračuni so ločeni in vsaka občina si mora zagotoviti potrebne prihodke, kakor ve in zna, namesto da bi skupaj razmišljali o izkoriščanju konkurenčnih prednosti celotne regije.

Indeks razvojne ogroženosti regij, IRO, kot se danes izračunava, je popolnoma neprimeren za namene, za katere ga uporabljamo, saj postavlja manj razvite občine v bolj razvitih regijah v neenakopraven položaj v odnosu do občin v drugih manj razvitih regijah. Tako prihaja do tega, da sosednji, primerljivo razviti občini, ki pripadata različnim regijama, nimata niti približno enakovrednih možnosti dostopanja do evropskih sredstev za razvoj svoje infrastrukture. Župani primestnih občin LUR pogosto rečejo, da so kaznovani, ker so v regiji skupaj z glavnim mestom.

Pokrajine bi predvidoma rešile te anomalije in omogočile občanom v regiji, da izkoristijo svoje okoljske, naravne in družbene konkurenčne prednosti regije. Ni smiselno, da vsaka občina za zagotovitev nujno potrebnih virov financiranja gradi poslovno cono in stanovanjsko naselje, če je na primer večji del občine v območju krajinskega parka ali Nature 2000.«

**– Če bi lahko rešili težave slovenskega regionalnega prostorskega načrtovanja z eno potezo, katero bi izbrali?**

»Za začetek bo dovolj, če odpremo odkrit in enakovreden dialog med vsemi deležniki na državni, lokalni in regionalni ravni. Dialog, v katerem nas iskreno zanima, kaj ima sogovornik povedati in kako lahko prispeva k skupnim, boljšim rešitvam. Kako se ti dogovori potem narišejo na papir, niti ni tako pomembno.«

.....  
 Mag. Mojca Drevenšek, svetovalka za odnose z javnostmi  
 Consensus Komunikacije za odgovorno družbo, Ljubljana  
 E-pošta: mojca.drevensek@consensus.si