

UDK 502.7:631.4:351.823.1

ZAKON O SISTEMU DRUŽBENEGA PLANIRANJA IN O DRUŽBENEM PLANU SR SLOVENIJE
TER NJEGOV PRISPEVEK K OHRANJANJU, IZBOLJŠANJU IN VARSTVU PLODNIH ZEMLJIŠČ

Marko PLEŠKO *

IZVLEČEK

Avtor v svojem prispevku pojasnjuje status družbenega planiranja v naši zakonodaji kot tudi pojem družbenega planiranja v zvezi s sorodnimi pojmi načrtovanja in urejanja. Tolmači povezavo zakona o kmetijskih zemljiščih in zakona o gozdovih z zakonom o sistemu družbenega planiranja ter navaja nekaj primerov reševanja problemov varstva plodnih zemljišč, ki jih ponuja zakon o sistemu družbenega planiranja.

SYNOPSIS

Das Gesetz über das System der Gesellschaftsplanung und den Gesellschaftsplan der SR Slowenien sowie dessen Beitrag zur Erhaltung, Besserung und zum Schutz von fruchtbaren Geländen

Der Autor bespricht den Status der Gesellschaftsplanung in der Gesetzgebung Sloweniens sowie den Begriff der Gesellschaftsplanung in Verbindung mit verwandten Begriffen der Planung und Einrichtung. Er legt die Verbindung des Agrarlandgesetzes und des Forstgesetzes mit dem Gesetz über das System der Gesellschaftsplanung aus und führt einige Beispiele der Lösung der Probleme in Rahmen des Schutzes von fruchtbaren Geländen aus, die das Gesetz über das System der Gesellschaftsplanung bietet.

I.

1. Ustava SR Slovenije v I. poglavju tč. 8 opredeljuje družbeno planiranje kot temeljno pravico in dolžnost delavcev v temeljnih in drugih organizacijah združenega dela in delovnih ljudi v samoupravnih organizacijah in skupnostih, da samostojno prejemajo plane in programe za delo in razvoj svojih organizacij in skupnosti, da te plane in programe usklajujejo med seboj ter z družbenimi plani družbenopolitičnih skupnosti s čemer zagotavljajo usklajevanje odnosov v celotni družbeni reprodukciji.

Nadalje ustava določa v 89. členu, da organizacije združenega dela in druge samoupravne organizacije in skupnosti ter družbenopolitične skupnosti smejo v svojih planih za delo in razvoj predvideti cilje in naloge samo, če so zagotovljeni materialni in drugi potrebni pogoji za njihovo uresničitev. V 102. členu pa ustava posebej opredeljuje, da so zemljišča, gozdovi, vode, vodotoki, morje in morska obala, rude in druga naravna bogastva, dobrine splošnega pomena pod posebnim varstvom in se uporabljajo na način, kot to določa zakon.

* Dipl.ing.agr., Zavod SR Slovenije za družbeno planiranje,
61000 Ljubljana, Gregorčičeva 25

2. Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije (v nadaljevanju ZSDP) temelji na ustavnih določilih in je, kot že pove naslov, sistemski zakon. Zadeve družbenega planiranja so splošnega pomena za republiko.
3. ZSDP, kot sistemski zakon, ne more urejati npr.: strokovno načrtovanje gozdarstva in urejanja gozdov, ali načrtovanja kmetijstva in vodenja kmetijske zemljiške politike, temveč sta vloga in pomen tega zakona, da opredeli najosnovnejše zveze in odnose med dolgoročnimi plani in njih povezavo s srednjeročnimi plani, in seveda tudi, sektorskimi plani po posameznih dejavnostih ter povezave ZSDP s sektorskimi zakonodajami (npr.: zakonom o kmetijskih zemljiščih, zakonom o gozdovih, zakonom o vodah, itd.).
4. ZSDP je bil sprejet šele v januarju 1980. leta, ob delno še ne dovolj izpopolnjenem, toda že sprejetem zveznem zakonu o temeljih sistema družbenega planiranja. Oba zakona bosta z nadaljnjim našim skupnim delom na zakonodajnem področju še tekoče dopolnjevana in izpopolnjevana, k čemur moramo vsi prispevati po svojih močeh in področjih dela.

Prav posebno pozornost dajemo v zadnjem času izpopolnjevanju ter novelacijam in usklajevanju tzv. sektorskih zakonodaj, njih uskladitvi z določili ustave in ZSDP ter odpravi prenekaterih kolizij (navzkrižij) odnosno še neusklojenosti med posameznimi zakoni, odloki, sklepi, navodili ter drugimi akti, kar vse nastaja kot nujna posledica hitrega razvoja naše družbe, ki mu zakonodaja v časovnem in včasih tudi vsebinskem smislu težko sinhrono sledi oz. prilagaja.

II.

5. Pri pripravah, izdelavi in sprejemanju družbenega plana SR Slovenije za obdobje 1981-1985 in dogovora o temeljih družbenega plana ter drugih dokumentov, se je pokazalo v kolikšni meri smo sposobni in pripravljeni družbeno planirati, koliko pa je v nas še stare miselnosti ter ostalin iz prejšnjih obdobjih razvoja.

Vsekakor pa je bil pri pripravi družbenoplanskih dokumentov za obdobje 1981-1985 napravljen velik napredek in vse bolj tudi opažamo prizadevanja nosilcev planiranja, da bi čimprej odpravili razkorake med sektorskimi zakonodajami ter zakonom o sistemu družbenega planiranja.

6. V nadaljevanju bom opozoril na nekatere zadeve, ki terjajo ustrezno pojasnitev v procesu družbenega planiranja odnosno, ki nakazujejo nujno, da zavestno sprejmemo konvencije, tako iz področja definicij, terminologij, redosleda posameznih postopkov, pristojnosti zakonodaj, vse pa s ciljem, da bi prispevali k skladnemu razvoju naše družbe.

Na terminološkem področju prihaja predvsem v praksi, glede uporabe izrazov "družbeno planiranje" in "načrtovanje" odnosno "družbeni plan" in "načrt" do rahle ali težje zmede. Predvsem je treba ločiti "družbeno planiranje" kot urejanje družbenoekonomskih odnosov med ljudmi od urejanja (načrtovanja) razmerij med stvarmi.

Ugotavljamo, odnosno kaže, da v praksi v SR Sloveniji še nimamo v celoti dogovorjene in sprejete enotne terminologije odnosno definicij za izraze "načrtovanja" in "družbenega planiranja", morda še prav posebej prostorskega planiranja, zaradi tega na tem mestu pojasnjujem in zagovarjam tezo,

da moramo pod pojmom "družbeno planiranje" razumeti usklajevanje procesa izmenjave med ljudmi odnosno človekom in narodo.

Pojem planiranja pa nam pomeni usklajevanje, ravnanje, urejevanje nasprotij med posameznimi interesi različnih človekovih dejavnosti, aktivnosti ter zastavljenimi cilji. Takrat, ko govorimo o družbenem planiranju, moramo temeljiti naše pojmovanje tega izraza na marksistični definiciji pojma "družba". Ostro moramo ločiti "družbeno planiranje" od pojma "načrtovanje", katerega rezultat je "načrt", ki lahko predstavlja različne faze priprave gradiv in dokumentacije, ki lahko vsebuje alternativne rešitve in variante, ali pa tudi samo razmerja med stvarmi. Izdelavo načrta lahko naročimo, običajno proti plačilu, pri pooblaščenih strokovnih organizacijah za izdelavo načrtov, izdelave družbenega plana pa ne moremo naročiti nikjer, kjer je to rezultat družbenega procesa, katerega tvorca so nosilci družbenega planiranja sami in jih ne more nihče nadomestiti, niti ne morejo nikomur odstopiti odnosno poveriti svoja pooblastila, odnosno dolžnost in obveznost, da družbeno planirajo.

Obstajajo tudi nekatere drugačne terminološke razlage, toda smatramo, da je naša terminološka teza blizu živiljenjske in zakonodajne prakse, ki bo v končni fazi utrjena in pravno sankcionirana preko SAZU in kasneje tudi v slovarju slovenskega jezika.

Večkrat se pojavljajo dileme, metodološke in praktične narave, o mestu in vlogi posameznih vidikov družbenega planiranja, tj. ekonomskega, socialnega in prostorskega odnosno njih pristojnosti v ekonomskih, socialnih in prostorskih delih družbenoplanskih dokumentov, kakor tudi vprašanja sektorskega ali integralnega pristopa k planiranju, predvsem v njegovih začetnih fazah.

Smatram za primerno, da s tem v zvezi opozorim na članek tov.S.Kraigherja: "O nekaterih osnovah in temeljnih izhodiščih družbenega planiranja in družbenih planov", ki je bil objavljen v reviji "Teorija in praksa", št. 6-7/1980, iz katerega navajam citat:

"... Zato je sicer upravičeno metodološko deliti planiranje na ekonomski, socialni in prostorski vidik, vendar šele v določenih fazah planiranja. Osnovna izhodišča pa morajo biti taka, da povezujejo, izražajo in usklajujejo vse tri njegove globalne dimenzije, tako, kot se pojavljajo v vsej njihovi protislovnosti kot interes delavca, kot pogoj njegovega življenja, dela in razvoja."

Analizo razvojnih možnosti ter nekatere planske smernice in elemente lahko smatramo za takšna osnovna izhodišča, ki pa jih "načrti" običajno ne morejo dati.

7. Posebno področje je opredelitev načrtovalskih in družbeno-planskih obdobjev ter pojma "dolgoročnost". Znano je, da se dolgoročno načrtovalsko obdobje za nekatere, predvsem dejavnosti iz primarnega sektorja, pričena takoj, to je že danes in ne šele v letih 1986 ali 1990 odnosno 2000 in tako ni sprejemljivo izhodišče, da bi z dolgoročnim varovanjem kmetijskih zemljišč, gozdov, voda in okolja pričeli šele po letu 1983, ko naj bi bil sprejet dolgoročni plan SR Slovenije. V gozdarstvu npr., pojmuje mo kot dolgoročnost obdobje tudi od 40 do 100 let in to od danes dalje, kar velja npr. za nove saditve, gojitve odnosno pogozdovanje. Gledano

tako, pokriva dolgoročno obdobje 1981-1985 ter obdobja tja do leta 1995
odnosno 2000 in naprej.

Nadalje je nujno, da takoj, že danes, v kratkoročnih (letnih) planerskih dokumentih poskrbimo za dolgoročno varovanje najpomembnejših naravnih bogastev, kot so npr. kmetijska zemljišča, gozdovi, podtalnice in drugi vodni viri, kakor tudi nekatere naravne in kulturne spomenike. Vsekakor pa je to obvezno storiti v dokumentih srednjeročnega planskega obdobja ter v dolgoročnih planih.

Glede okolja smatram za primerno, da ga obravnavamo v okviru posameznih dejavnosti, dočim bi ga posebej obravnavali predvsem v njegovih specifičnih pojavnih oblikah kot je npr. zrak, onesnaževanje in hrup, varstvo okolja pred radioaktivnim žarčenjem ter varovanje narave ipd.

8. ZSDP v svojem 29. členu našteva 6 temeljnih planskih aktov, ki se sprejemajo za srednjeročno obdobje (po 25. členu pa "smiselno" tudi dolgoročno), in sicer:

- smernice za družbene plane družbenopolitičnih skupnosti,
- temelji planov temeljnih organizacij,
- samoupravni sporazum:
 - o temeljnih planov samoupravnih organizacij oz. skupnosti,
 - o temeljih skupnih planov,
 - o usklajevanju planov,
- dogovori:
 - o temeljih planov družbenopolitičnih skupnosti,
 - o skupnih temeljih planov družbenopolitičnih skupnosti,
- plani samoupravnih organizacij oziroma skupnosti, skupni plani samoupravnih organizacij oz. skupnosti,
- družbeni plani družbenopolitičnih skupnosti.

Kot dokumentacijo, izven gornjih obveznih dokumentov, so nosilci planiranja dolžni (po 30. členu ZSDP) izdelati "analizo in skupno ocenjene razvojne možnosti družbenega razvoja" kot strokovno analitično osnovo, ki vsebuje predvsem:

- analizo dosedanjega družbenega razvoja z opredelitvijo nerešenih problemov in njihovih vzrokov,
- projekcijo nadaljevanja dosedanjih razvojnih značilnosti, z analizo problemov, ki jih zaradi takšnega razvoja pričakujemo v naslednjem planskem obdobju in
- različne možnosti družbenega razvoja in potrebne ukrepe za njihovo uresničevanje.

Ob predpostavki, da sektorske zakonodaje poznamo bolje od ZSDP, ki bo koncem leta 1981 šele drugo leto veljaven, bom v nadaljevanju skušal pojasniti povezavo nekaterih sektorskih zakonov ter ZSDP.

III.

9. Ker prvenstveno obravnavamo vprašanja v zvezi s kmetijskimi zemljišči in gozdom, skladno z naslovom referata pa tudi njih ohranjanje, izboljševanje

in varstvo, se bom v nadaljevanju dotaknil predvsem sedaj veljavne povezave zakona o kmetijskih zemljiščih in zakona o gozdovih z zakonom o sistemu družbenega planiranja.

Ugotavljamo, da v praksi in razmišljanjih posameznikov še vedno obstaja več odprtih vprašanj na teme: mesto in vloga ter pravna moč gozdnogospodarskih načrtov v odnosu do družbenoplanskih dokumentov, odnosno njih status v procesu priprave samoupravnih planskih aktov, nadalje vprašanje opredeljevanja t. območja kmetijskih zemljišč v prostorskem delu družbenoplanskih dokumentov, vprašanje statusa tzv. agrokarte, kakor tudi njih zvez in povezav z družbenim planom.

Dokaz, da je temu tako, je opravljena skupna analiza Zavoda SR Slovenije za družbeno planiranje, Republiškega kmetijskega inšpektorata in Zveze kmetijskih zemljiških skupnosti Slovenije na temo vsebinske in oblikovne skladnosti družbeno planskih dokumentov družbenopolitičnih skupnosti z ZSDP in sicer za področje kmetijstva (junija 1981).

Ugotovljeni so bili zaskrbljujoči rezultati, tako glede vsebine, oblike in nekaterih odločitev. Podrobnosti na tem mestu ne bi navajal, zainteresirani se lahko informirajo pri navedenih institucijah.

10. V uvodnih izvajanjih tega referata sem ugotovil, da je ZSDP sistemski zakon in da nima ambicij prevzeti odnosno integrirati vase funkcije in vsebino obveznosti, naloge in pravno pristojnost sektorskih zakonov ter da obstajajo med njimi eksplicitne razlike, ki bodo ob dograjevanju teh zakonov v bodoče še bolj razvidne.

Ustava predvideva kot glavno sredstvo za doseg smotrnega razpolaganja z naravnimi viri normativno zakonodajo in dobrine splošnega pomena kot so: zemljišča, gozdovi, vode, vodotoki, morje in morska obala, rude in druga naravna bogastva ... "uporabljajo pod pogoji in na način kot to določa zakon", tako, da ostaja družbenemu planiranju predvsem opredelitev družbene reprodukcije na področju dobrin splošnega družbenega pomena.

Družbeni plan vrši svojo funkcijo v okviru družbeno planskih tokov ter samoupravnih sporazumov in družbenih dogovorov, zakonske norme pa so trajne in obvezne za nosilce planiranja, tudi če jih plan ni predvidel ali npr. prostorsko opredelil.

Ugotovili smo tudi že (89. člen ustave SR Slovenije), da smejo nosilci planiranja v svojih planih predvideti cilje in naloge samo, če so zagotovljeni materialni in drugi pogoji za njihovo uresničitev. Prav to ustavno določilo pomaga razumeti širši družbeni pomen družbenega planiranja, ki ga ne moremo doseči ali preseči s sektorskimi načrtovanji.

ZSDP v svojem 32. členu nalaga nosilcem planiranja, da z "elementi" opredeljujejo svoje interese, potrebe in naloge. "Elementi" za sklepanje samoupravnih sporazumov in dogovorov o temeljih plana opredeljujejo torej tudi interese, potrebe, naloge in okvire za materialne in finančne obveznosti gospodarskega, socialnega, prostorskega in obrambno-varstvenega značaja, ki jih temeljna organizacija združenega dela usklajuje z drugimi samoupravnimi organizacijami in skupnostmi v samoupravni interesni skupnosti, krajevni skupnosti in družbenopolitični skupnosti.

Z elementi se določajo tudi interesi, naloge in obveznosti ter potrebe glede rabe in gospodarjenja s prostorom, varstva in izboljšanja življenjskega okolja ter organizacije in opremljenosti širšega prostora v skladu s predvidenim razvojem in primernostjo prostora.

11. ZSDP omogoča usklajevanje različnih interesov posameznih sektorjev dejavnosti in sicer tudi tako, da lahko že v fazi priprave elementov ugovorimo obstoječa ali pričakovana navzkrižja med tzv. ožjimi (sektorskimi) interesi ter širšimi interesi družbe.

Najprej bom govoril o ohranjanju plodnih zemljišč v ožjem smislu, tj. obsegu plodnih zemljišč, s tem, da nimam na tem mestu namena, da bi podrobneje obravnaval notranje, biološko ohranjanje plodnih zemljišč.

Znano nam je, da smo še vedno priče dolgoletnemu procesu, ko se obseg kmetijskih zemljišč intenzivno zmanjšuje, obseg gozda odnosno posameznih štadijev njegovega nastanka, pa vztrajno povečuje. Po nekaterih ocenah odnosno popisih, naj bi gozdna površina vseh gozdov v SR Sloveniji leta 1981 znašala 1,040.000 ha, kar predstavlja 51,3 % gozdovitost v SR Sloveniji. Koncem 5-letnega obdobja pričakujemo že nekoliko zmernejše naraščanje gozdnih površin tako, da bi koncem obdobja (leta 1985) doseglo površino okoli 1,060.000 ha ali 52,3% predvsem na račun zaraščanja opuščanih kmetijskih površin.

Samo z ločeno uporabo sektorskih zakonodaj, tj. kmetijske in gozdarske, verjetno odnosno zagotovo ne moremo doseči cilja racionalnega gospodarjenja s prostorom, ker so cilji in naloge teh strok in področij večkrat ortogonalno (mimobežno) usmerjeni, ker sledijo pretežno sektorskim ciljem in zakonodajam, kar je sicer tudi njihova dolžnost, čeprav se včasih prostorsko ali tehnološko dopolnjujeta. Širšega dogovora o pogozdovanju opuščanih kmetijskih zemljišč še nimamo.

Tako npr. ne more kmetijstvo določati ali odločati, kje naj bo gozd, temveč je to stvar družbenega planiranja. Kmetijstvo lahko odnosno mora v procesu družbenega planiranja in to že v fazi priprave "elementov" sporočiti, da ima namen na določenih kmetijskih območjih opustiti kmetijsko rabo ali da potrebuje varovalni gozd. V kolikor med strokami ne pride do sklenitve sporazuma, je dogovor o temeljih družbenega plana (občine) tista družbenoplanska možnost, da se doseže tak sporazum, sicer preostane za ureditev stvari edina možnost, tj. družbeni plan družbenopolitične skupnosti.

Morda sem na tem primeru prikazal dejansko vrednost in sredstvo ZSDP za dosego ustavnega in družbenopolitičnega verificiranega cilja, tj. ohranjanja odnosno opredeljevanja smotrnega obsega posameznih vrst plodnih zemljišč.

Kmetijstvo in gozdarstvo sta pri nas že preko tisoč let ozko povezani dejavnosti in družbeno planiranje omogoča njih tesno medsebojno sodelovanje, dopolnjevanje, tako v proizvodnem pogledu, kakor tudi zadovoljevanju skupnih in družbenih potreb prebivalstva ter posameznih območij.

Isto kot za ohranjanje plodnih zemljišč bi lahko trdili za področje izboljševanja plodnih zemljišč, kajti v kmetijstvu in verjetno tudi v gozdarstvu ne razpolagamo z zadostnimi sredstvi raznih oblik iz lastne akumulacije za razširjeno, včasih pa še celo za enostavno reprodukcijo.

In zopet sta družbeno planiranje ter ZSDP tisti sredstvi, ki zagotavljata odnosno omogočata (v okviru realnih možnosti), povezati možnosti realizacije interesov, predlogov in namer posameznih področij družbene reprodukcije. Takšen primer je zagotavljanje nepovratnih sredstev za izboljševanje kmetijskih zemljišč (npr. del sredstev za hidromelioracije, komasacije, agromelioracije) in tudi npr. melioracija gozdov, prizadetih od naravnih ujm (žled itd.).

Na osnovi ZSDP odnosno z družbenoplanskimi dokumenti ter v njih opredeljenimi aktivnimi oblikami družbene reprodukcije na vseh področjih in območjih družbene aktivnosti, zagotavljamo tudi varstvo plodnih zemljišč in to v najširšem smislu, kakor tudi ožjem smislu, in to z ustreznimi odloki, kot so npr.: odloki o gozdovih s posebnim namenom, trajno varovalnih gozdovih, prvem območju kmetijskih zemljišč ter drugimi.

Doslej nisem obravnaval priprave odnosno izhodišča najavljenega zakona o urejanju prostora, vlogo sedanjega zakona o urbanističnem planiranju ter njihovih medsebojnih povezavah ali razhajanj, upam pa, ker so ta zakonodajna področja prav v zadnjem času predmet intenzivnega dela strokovnjakov, poznavalcev iz upravnih in drugih institucij, da bomo s skupnimi močmi dosegli, da bodo posamezne zakonodaje na svojih področjih skupaj s sistemsko zakonodajo, zagotovili dovolj pravnih osnov za ohranjanje, izboljševanje in varovanje dobrin splošnega družbenega pomena. Pričakujemo, da bo po sprejemu zakona o urejanju prostora dosežena ustrezna in še jasnejša delitev področij ter medsebojnih povezav med posameznimi zakoni.

Zaradi obširnosti obravnavane snovi sem nakazal le nekatera dejstva, pojave in zveze. Poudarjam, da pretežni del v referatu obravnavanih stvari zahteva samostojno, ločeno in poglobljeno obravnavo in analizo.

