

PROSTORSKO PLANIRANJE – ČEMU?

SPATIAL PLANNING - WHAT FOR?

Marjan Ravbar

UDK: 711
IZVLEČEK

Tudi v Sloveniji v zadnjem času lahko spremljamo razprave o modernizaciji prostorskega planiranja. V prispevku predstavljamo nekatere novejšje planerske poglede do politik prostorskega razvoja v teoriji in praksi. Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so bile usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na načrtovanje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi komponentami trajnostnega razvoja ter na načrtovanje transportne in gospodarske infrastrukture. Z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo pa se prostorsko planiranje na začetku 21. stoletja v temeljih spreminja. V ospredje stopa projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi konsezualno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije pa zahteva podrobnejše informacije in boljšo informiranost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so planerski pripomočki, kot npr. »urbani/regionalni management« in/ali »urbani/regionalni marketing«, ustreznimi instrumenti za uresničitev ciljev prostorskega in regionalnega razvoja

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.01
ABSTRACT

The number of debates about the modernization of spatial planning in Slovenia has only recently risen. Some new planning views on the politics of spatial development in theory as well as in practice are presented in this article. Spatial planning has over the past decades modified some of its most relevant areas. With this, the instruments, directives and different steps focused more on the three most important areas: the handling of the growth of the urban system net and determining the settlement structures, the planning of proper usage of the surface with environmentally built-in components of lasting development and the planning of transport and economic infrastructure. With the growing europeization and internationalization, spatial planning underwent some changes right at the core at the beginning of the 21st century. There is a growing urge of equalizing spatial planning on the European level and forming a more active model on the implementation level. Project orientation, new cooperational and moderational models, which are trying to realize all the goals and transfer them into the real world are put right in the centre. With the help of new instruments it is possible to realize all the abstract-based goals, which are written in the research documents and strategies, which more precisely determine the development goals and consensually put them into the environment. This high degree of concretization needs more detail information and a better notification of all those involved. The merit of successfulness depends on the degree of the transformation into real life, which also speaks to the fact, that the planning accessories as for example the urban/regional management and/or urban/regional marketing are reasonable instruments for the implementation of goals of spatial and regional development.

KLJUČNE BESEDE

Slovenija, prostorsko planiranje, regionalno planiranje, razvojno planiranje, družbeni razvoj

KEY WORDS

Slovenia, spatial planning, regional planning, development planning, social development

1 UVOD

Za razvoj prostorskega planiranja v Sloveniji so značilni mejniki, povezani z družbenimi razmerami, stanjem v razvoju stroke ter s pravnimi vidiki, oz. sprejetjem zakonskih norm, ki so oblikovali dogovorjena pravila igre. Povojno obdobje običajno delimo na štiri faze: Prvo obdobje obsega čas do sprejetja zakona o regionalnem prostorskem planiranju leta 1967. Označuje ga centralizirano državno plansko planiranje, kjer pa so vendarle zaznavni tudi zametki prostorskega planiranja, izhajajočega iz elementov urbanističnega planiranja. To obdobje temelji na koncentraciji gospodarstva v mestih, ki so ga spremljali intenzivna industrializacija, urbanizacija, deagrarizacija in praznjenje podeželja. Drugo – najkrajše – obdobje je čas institucionalizacije prostorskega planiranja, vendar je bilo zaradi uvedbe sistema družbenega planiranja (1976) prekratko, da bi se lahko dokončno uveljavilo. Pred skoraj štirimi desetletji so bila poleg decentralizacije uprave sprejeta še načela za politiko skladnega regionalnega razvoja, ki je s policentrično zasnovanim konceptom razvoja postopno zmanjševala razlike na regionalni ravni. Tretje obdobje predstavlja čas asimilacije regionalnega, prostorskega in urbanističnega planiranja s samoupravnim sistemom družbenega planiranja. Zadnje obdobje ob prelomu stoletja pomeni začetek novih izzivov za prostorsko planiranje, ki so ga sprožili privatna lastnina, uvajanje tržnega modela gospodarstva in liberalizacija gospodarstva itd. V zadnjih letih se poleg decentraliziranega sistema odločanja srečujemo še s privatizacijskim valom in s tem razrastom drobnih urbanističnih iniciativ. Veliki industrijski sistemi so se preoblikovali oz. razpadajo v samostojne postindustrijske obrate.

Kratek presek odnosov v povojnem prostorskem planiranju nas opozarja, da se je ob »urbanističnem« planiranju že zgodaj uveljavil t. i. »socialni organizem«, ga tako »opolnilitil« ter urbanističnem planiranju dodal »regionalne razsežnosti«. Če posplošimo, potem čas do sredine sedemdesetih let lahko poimenujemo »prilagoditveno« planiranje. Uvajalnemu obdobju regionalnega prostorskega planiranja sledi zastoj, ki ga obeležuje družbeno planiranje. Sistemu družbenega planiranja pa gre zasluga, da je vzpostavil, sicer zelo razvejan in prezapleten, sistem koordinacije razvojnih ciljev in planskih nalog. Temu obdobju gre zahvala, da so se začele vzpostavljati natančne evidence o razmerah v pokrajini. Za obe obdobji je tudi značilno večje ali manjše vpletanje politike v strokovne odločitve ter sorazmerno slab odziv javnosti pri sprejemanju odločitev. Tretje obdobje lahko poimenujemo »perspektivno« planiranje, katerega zametki so se pojavili v začetku osemdesetih let. Zadnje obdobje, ki še ni končano, prav tako označujejo spremembe pri planerskih pristopih, v nalogah, vsebini in metodologiji prostorskega planiranja. Iščejo se novi interdisciplinarni prijemi, uporablja se sodobnejša terminologija, bolj angažirana je tudi vloga naravoslovnih in družboslovnih znanosti ter javnosti. Hkrati se poraja potreba po poenotenju prostorskega planiranja na evropski ravni ter oblikovanju aktivnejšega modela na ravni izvedbe.

2 RAZMERJA MED PROSTORSKIM PLANIRANJEM IN DRUŽBENIM RAZVOJEM

Od sredine preteklega stoletja spremljamo intenzivno družbeno preobrazbo Slovenije¹. V tem času sta se gospodarska in prebivalstvena struktura temeljito spremenili. Država z okrog polovice kmečkega prebivalstva in le 16 % zaposlenih je z dinamičnim razvojem že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja dosegla polno zaposlenost in raven srednje razvite industrijske države. Delež kmečkega prebivalstva se je znižal na komaj 5 %, v strukturi aktivnega prebivalstva je v sedemdesetih letih prevladoval sekundarni sektor, medtem ko se je ob prelomu stoletja delež zaposlenih v servisnih dejavnostih že povzpел na skoraj tri petine. Ekonomska moč, izražena z BDP/prebivalca, je leta 2003 dosegla več kot tri četrtine povprečja EU-25. Le osrednja slovenska razvojna regija je presegala to povprečje za 109 %, medtem ko je najmanj razvito Pomurje doseglo 52 % evropskega povprečja (Pečar, 2006).

Za Slovenijo je od nekdaj značilna velika razpršenost naselij in nizka stopnja urbanizacije (Vrišer, 1969). Primerjalna analiza v zadnjih štirih desetletjih je, ob splošnem povečanju števila prebivalstva za četrtno (v zgodnejših obdobjih zaradi rojstev in intenzivnega priseljevanja) pokazala, da je urbanizacija najprej (do začetka devetdesetih let) naglo napredovala, nato pa od osemdesetih let sledi zasuk, ki je večinoma posledica nasprotnih procesov v selitveni mobilnosti prebivalstva. Celotno polstoletno obdobje naselbinskega razvoja pa zaznamuje zaostajanje vlaganj v infrastrukturo (zlasti komunalno) opremljenost, ki ima dolgoročne negativne vplive na okolje in življenjske razmere, posebej zato, ker preventivni ukrepi zamujajo, ali pa se sploh ne izvajajo. Našteto je povzročilo obsežno preobrazbo mest in tudi podeželja ter prostorsko prerazporeditev proizvodnih in centralnih dejavnosti.

Danes, ob začetku 21. stoletja, so mestni vplivi dodobra prepeljili podeželsko pokrajino. Več kot dve tretjini prebivalstva živita v urbaniziranih območjih s težnjami po nadaljnjem zgoščevanju teh območij. Prostorski razvoj poteka v pogojih izredno razpršene poselitve ob stagnaciji in relativno (pre)skromni naravni rasti prebivalstva. Težnje tudi jasno nakazujejo naraščanje pomena urbanih aglomeracij v dolinskih in ravninskih delih ob t. i. »prometnem križu«, ob hkratni disperziji poselitve, ki se oblikuje v ugodnem radiju do njihovih (zaposlitvenih) središč. Sodobni socialno-geografski procesi poleg tega posredno opozarjajo na vzroke, ki so mnogokrat posledica planiranja na podlagi ozkih/posameznih interesov zlasti na lokalnih ravneh, upoštevajoč praviloma zgolj kratkoročne finančne učinke posegov. V politiki urejanja prostora se v zadnjih (deset)let(jih) zanemarja razvojna politika na račun politike urejanja. Čuti se še pomanjkanje občutka za oblikovanje estetskih prvin v pokrajini. Neuslišana so tudi že dolgoletna opozorila o pomanjkljivi koordinaciji med nosilci planiranja in akterji v planskem procesu ter zlasti pomanjkljiv občutek odgovornosti pri preprečevanju pozidavanja »nezazidljivih« kmetijskih in drugih površin. Tako se v Sloveniji postopno oblikujejo naselbinske oblike brez reda in v nasprotju s strokovnimi in političnimi načeli ustvarjajo »samograditeljska« pravila obnašanja v pokrajini.

Moderni procesi ustvarjajo različne napetosti v pokrajini, ki jih na različnih področjih in območjih občasno spremljamo tudi v medijih. Prav zato je v politiki prostorskega razvoja toliko pomembneje vzpostaviti medsebojno primerljiva merila in metode za nadaljnje razvijanje načinov ukrepanja,

¹Pravzaprav zametki te preobrazbe segajo še v obdobje industrijske revolucije ob koncu 19. stoletja.

ki bodo sposobni povezati dolgoročne razvojne možnosti z novimi izzivi. Prostorska politika je običajno v precepu med kratkoročno naravnanimi individualnimi namerami po spremembi rabe tal, katerih nosilci so bodisi lokalne skupnosti, podjetja in državljani, na eni ter zahtevami po uravnoteženem razvoju na drugi strani. Pravzaprav gre že za staro in še vedno neodgovorjeno dilemo: vrednotenja učinkov v pokrajini med posamičnimi in skupnimi interesi. Vsekakor pa se je treba odločiti, kdaj ima določena raba prostora prednost pred drugo. To je praviloma politična odločitev družbe kot skupnosti vseh porabnikov v prostoru in pri tem mora država nujno posegati na področje delovanja različnih sektorjev, ki jim je s prepisi naložena skrb za upravljanje naravnega in družbenega kapitala oz. so zanje zadolženi: od področij nacionalne in regionalne ekonomije, vprašanj konkurenčnosti do varstva naravnih virov in biotske raznovrstnosti itd. Izhajajoč iz temeljnega cilja urejanja prostora, ki je povezano z zagotavljanjem smotrne rabe sedanji in prihodnjim generacijam, ima prostorsko planiranje izjemno pomembno usklajevalno funkcijo. Sodobna načela prostorskega planiranja potemtakem zahtevajo ustrezno koordinacijo in v tem se kaže njegova »nadrejenost«, ki je povezana z dolžnostjo medsebojne usklajenosti sektorskih programov. Presečna vloga prostorskega planiranja je v močno centraliziranem sistemu, kakršnega je v Sloveniji vzpostavila izvršilna oblast, zato odločilnega pomena.

3 PROSTORSKO PLANIRANJE KOT KVADRATURA KROGA?

Čas na prelomu stoletja v Sloveniji zaznamujejo še pomembne spremembe v družbenem sistemu. Globalizacija in prehod v informacijsko družbo sta temeljito spremenili družbo in gospodarstvo. To pa je povod za korenito preobrazbo tudi v dojemanju prostorskega planiranja, saj so se z njim spremenile pretenzije, ki učinkujejo na prostorske strukture – pri čemer izpostavljamo predvsem zahteve gospodarskih subjektov, združenj in prebivalcev po novih proizvodnih, stanovanjskih in infrastrukturnih površinah, pa tudi po preobrazbi obstoječih. Pri uravnavanju prostorskih struktur so odločujočega pomena zlasti: naraščajoča mobilnost gospodarstva in zaposlenih na trgu delovne sile ter prebivalstvenih skupin, prepletanja med mesti in podeželjem, zagotavljanje enakovrednih življenjskih razmer strukturno šibkim in podeželskim območjem ter izseljevanje mlade, pretežno kvalificirane delovne sile z odročnih območij, demografski obrat in staranje prebivalstva ... Ne gre pa zanemariti niti dejstva, da je EU vsem novim članicam med drugim priporočila, naj ustvarjajo pogoje za dinamičen in konkurenčen razvoj mestnih regij in zgoščenih območij, ki bodo tako sposobna zagotavljati enakovredno dostopnost do infrastrukture in znanja, da varujejo kulturno dediščino in ohranjajo naravo. Gornja načela so večkrat v koliziji z interesi velikega dela porabnikov prostora in tudi z utečenimi navadami socialnih skupin, ki odločilno vplivajo na preobrazbo v rabi prostora. Zato so se močno zaostriła nasprotja v rabi površin, kar postavlja prostorsko planiranje pred nove izzive.

Slovenska družba se prilagaja okvirnim pogojem, kot jih ponuja svetovna (evropska) ekonomija. Pospesevanje razvoja s ciljem preseganja povprečne ravni petindvajseterice EU in povečanje stopnje zaposlenosti z nacionalnimi razvojnimi projekti – razvojnimi jedri oz. »svetilniki« (gl. medmrežje 3 in 4) nakazuje razvojno pot: najprej, krepitev konkurenčnosti, povezana z zniževanjem stroškov in fleksibilizacijo razvojnih odločitev, ter, drugič, povezanost gospodarskih inovacij z znanstvenimi dosežki. Slovenska prizadevanja so identična ciljem v EU in so povezana

z izvajanjem ciljev, kot jih narekuje zlasti procesa »Lizbona/Göteborg«². Pri obeh dokumentih so prednostne naloge povezane z razvijanjem dinamičnega gospodarskega okolja, spodbujanjem transnacionalnega mrežnega povezovanja konkurenčnih investicij na področjih, kjer bodo njihovi sinergijski vplivi učinkovali kot razvojni generatorji ter tako ustvarjali dinamično in na znanju temelječe družbeno okolje, ki bi gospodarstvu omogočalo prijaznejše oblike produktivnejšega zaposlovanja. Strukturna prilagajanja, povečana produktivnost in globalizacija pa imajo tudi prostorske učinke, ki se odražajo v tem, da se poraba prostora za (klasične) proizvodne dejavnosti zmanjšuje. Povečuje pa se spremenjena raba površin, predvsem v osrednjih – gospodarsko močnih in prometno (infrastrukturno) – tehnično sklenjenih in zaokroženih območjih. Pretežni del novoustanovljenih podjetij se namreč oblikuje tam, kjer so ugodni pogoji za nastanek fleksibilnih proizvodenj. Zato je še naprej pričakovati povečan pritisk po dodatnih površinah v že oblikovanih in nastajajočih mestnih regijah in ob prometnih koridorjih (križiščih), kjer je praviloma tudi ustrezno kvalificirana delovna sila. V teh območjih je torej pričakovati največ konfliktnih situacij med načeli prostorskega planiranja, zahtevami gospodarstva in javnostjo. Zaostrovanja je pričakovati zlasti na območjih, ki so posebej »na udaru«, in ta so praviloma v ekološko zelo senzibilnih dolinskih, kotlinskih in ravninskih območjih, kjer bo hkrati treba zaustaviti disperzno širjenje stanovanjskih (naselbinskih) površin in poiskati »rezervne« površine znotraj že obstoječih naselbinskih območij. Empirična opazovanja strukturnih sprememb v gospodarstvu nas opozarjajo tudi na povečan obseg konfliktov pri samem zagotavljanju novih gradbenih območij za proizvodne površine. Izkušnje nas še učijo, da bo prihajalo tudi do sporov med posameznimi obrati znotraj obstoječih proizvodnih con, ker se nekateri proizvodni obrati, ki se v (pretežno) degradiranem okolju ne morejo ustrezno razvijati in zahtevajo nove površine zunaj naselij – na odprtih površinah. Posplošeno povedano, tudi v naslednjih letih je za daljše časovno obdobje vedno težje predvidevati (ocenjevati) gospodarski razvoj in njegov vpliv na prostor. Neodgovorjena so tudi vprašanja o drobnih regionalnih disparitetah (več o tem v: Ravbar, 1999), ki jih bodo na prostorske strukture v razvojnih žariščih in (širšem) zaledju povzročili spodbujena gospodarska dinamika, nova delovna mesta ter dodatni pritiski za proizvodne, servisne, infrastrukturne in naselbinske površine.

Na pospešeno transformacijo prostorskih struktur, povezanih z namensko rabo površja skozi prizmo anomalij z vidika zastavljenih ciljev v prostorskem razvoju, je opozarjala že »*Obrazložitev in utemeljitev Strategije prostorskega razvoja*« (2004), ki izraža bojazen, »... da predvidevanja kažejo, da v prihodnosti ni pričakovati večjih odstopanj od sedanjih teženj ter da se bodo obstoječi procesi nadaljevali tudi v prihodnosti. Opozorila so povezana zlasti z naraščanjem ekonomskih in socialnih problemov, poglobljanjem intraregionalnih gospodarskih disparitet, pri čemer je pričakovati, da bodo urbanizirana območja še nadalje podvržena povečanim zahtevam po novih stanovanjskih, proizvodnih in obrtnih površinah, s tujimi načini poseljevanja ter da bodo okoljske obremenitve naraščale z naraščanjem prometa. Na drugi strani pa je pričakovati depopulacijo v odmaknjenih, pretežno ruralnih, gorskih, hribovskih in kraških predelih ter nadaljevanje opuščanja kmetijskih dejavnosti ter zaraščanje in zmanjševanje kmetijskih zemljišč« (Medmrežje 2).

Čeprav so se že ob pripravi in sprejemanju sistemske zakonodaje s področja urejanja prostora

² Lizbonska strategija, Lizbona, 2000, in Vodilna načela trajnostnega razvoja evropske celine, Göteborg, 2001.

(ZUreP, 2002) in dveh temeljnih razvojnih dokumentov: Strategiji prostorskega razvoja (SPRS, 2004) in Strategiji razvoja Slovenije (SRS, 2005), nakazovala znamenja o izjemni preobrazbi prostorskih (zlasti socialno-geografskih) struktur, ki jih v družbi in gospodarstvu sprožajo zlasti (1) globalizacija, (2) vsebinska in sistemska preobrazba regionalne politike ter (3) stagnacija in staranje prebivalstva, so nakazanim gornjim razsežnostim družbenih procesov z dolgotrajnimi posledicami posvetili premalo pozornosti, ali pa jih v obeh strateških dokumentih celo zaobšli.

Potrebe po preobrazbi obstoječe rabe prostora se s časom, posebej v hitro spreminjajočih se družbenih razmerah, menjajo zaradi ekonomskih pogojev in različnih interesov, ki jih narekujejo, med katerimi ima globalizacija odločujoč vpliv. Zato je samoumevno, da se mora prostorsko planiranje tem pogojem prilagajati in odločati, katera načela in cilji bodo imeli prednost. Prvi zasuk v paradigmi načel prostorskega planiranja se je v bližnji preteklosti zgodil v 80. letih prejšnjega stoletja, ko so na pomenu začela pridobivati okoljsko-ekološka načela urejanja prostora. Pozneje so se metode v praksi še izpopolnjevale in ob prelomu stoletja je začel veljati vsem znani in še vedno aktualni »trikotnik« obnašanja v pokrajini (E.S.D.P., 1999), katerega načela družbenega usmerjanja temeljijo na medsebojno usklajeni povezanosti treh pglavitnih ciljev, ki izhajajo iz ekonomskega, ekološkega in družbenega razvoja (»sustainable development«). Nobeden od operativnih ciljev ne sme prevladovati nad drugima dvema. »Razvoj« lahko pomeni prevlado eko-nomskih zakonitosti, zgolj »uravnoteženost« lahko povzroča preveliko odvisnost šibkih območij in iz-gubo moči razvitih centrov, zgolj »zaščita« pa ima v sebi nevarnost stagnacije. Ta načela so kmalu zatem povzeli in konkretizirali vsi sodobni prostorski razvojni dokumenti v državah EU. Med njimi tudi v Sloveniji s Strategijo prostorskega razvoja (SPRS, 2004).

Številni in na prvi pogled protislovni interesi porabnikov prostora so dodobra zapletli pristojnosti prostorskega planiranja na različnih ravneh – od nadnacionalne, ki jo pooseblja evropski prostorski razvojni koncept (E.S.D.P., 1999), prek različnih nacionalnih strategij (npr. SGRS³, SPRS⁴, SRS⁵, itd.) do lokalnih skupnosti, v pristojnosti katerih je upravljanje prostora (gl. npr. Zakon o lokalni samoupravi, 1994). Toda funkcionalna prepletanja, posebej v urbaniziranih območjih, že dlje niso odvisna samo od administrativnih meja. V tej povezavi se pogosto pojavlja teza, da je npr. mestna regija identična z institucionaliziranim območjem urejanja, ki pa je absolutno napačna.

Slovenska praksa oblikovanja in usmerjanja (prostorskega in regionalnega) razvoja temelji na dveh medsebojno enakovrednih institucionaliziranih zakonskih podlagah: na Zakonu o urejanju prostora (2002) in Zakonu o skladnem regionalnem razvoju (2005), kar je svojevrstna posebnost. Po svoje gre za »dualizem« v sistemske zakonodaji, ki sicer nalaga medsebojno usklajenost pri pripravi temeljnih prostorskih in razvojnih programskih dokumentov, a kljub temu na izvajalski ravni povzroča veliko zmede. Dvojnost je odveč, če bi predhodno razjasnili pojmovne dileme med razumevanjem »regionalnega«, »prostorskega« in »razvojnega« planiranja. Po avtorjevem mnenju je razvojno planiranje (katerega ključna naloga je povezana z vplivanjem na strukturne spremembe in sektorske politike kot delov narodnega gospodarstva ...) »nadrejeni« sistem za prostorsko planiranje (ki v osnovi pomeni predvsem planiranje optimalne rabe tal in organizacije

³ Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 1998.

⁴ Strategija prostorske razvoja Slovenije, 2004.

⁵ Strategija razvoja Slovenija, 2005.

(razmeščanja) različnih dejavnosti v pokrajini ...). Pri vseh treh najpogosteje uporabljenih pojmih pa gre vendarle za simbiozo in koordinacijo delovanja med razvojnimi in prostorsko relevantnimi (sektorskimi) politikami, upoštevajoč načela trajnosti in ne le ekonomskih zakonitosti. Pri tem pa ima prostorsko planiranje ključno vlogo pri odločanju o razmestitvi posameznih dejavnosti rabe površin.

Pri opazovalcih se vzbuja še vtis, da sta – z vidika učinkovitosti – v sami prostorsko planerski sferi dve nasprotujoči si stremljenji. Na eni strani so priporočila in usmeritve na evropski in nacionalnih ravneh (npr. ESDP, 1999, in/ali SPRS, 2004), ki zagovarjajo harmoničen razvoj, na drugi strani pa je pri odločanju o strateških odločitvah težišče prepuščeno tudi drobnim lokalnim skupnostim in/ali še vedno neformaliziranim (ohlapnim) regionalnim združenjem, ki so pristojni za pripravo in izvajanje razvojnih programov. Tako se pobude za spremembe rabe površin s pravno-upravljaljskega vidika prenašajo na najnižjo raven, pri čemer imajo lokalne skupnosti veliko moč odločanja. Sistem urejanja prostora je sicer zasnovan hierarhično in planerska praksa omogoča odločanje po dogovoru ob pogoju, da se upoštevajo prednostni cilji nadrejenega dokumenta. Hkrati pa dopušča tudi dovolj maneverskega prostora za odločanje o lastnem (lokalnem – regionalnem) razvoju.

4 USTVARJANJE SIMBIOZE MED PROSTORSKIM PLANIRANJEM IN DRUŽBENIM RAZVOJEM

Kakšne zahteve postavljata družbeni razvoj oz. gospodarstvo pred prostorsko planiranje? Stopnja razvitosti v družbenem in gospodarskem okolju bistveno vpliva na postopke in oblikovanje instrumentov v prostorskem planiranju. Za prostorsko planiranje pa je še vedno osrednje vprašanje, kako zagotoviti ustrezno (dolgoročno) namensko rabo površin, ki bo v sovzvočju s cilji ter poglavitnimi cilji in usmeritvami družbenega razvoja, kjer vsi akterji nastopajo kot enakovredni partnerji. Pri tem je zelo pomembna ugotovitev, da gospodarski in družbeni razvoj doživljata pomembne spremembe, in iz tega zornega kota je tudi napovedovanje prostorskega razvoja za daljše časovno obdobje običajno zelo tvegano, saj so utečene metode v prostorskem razvoju dolgoročne narave in zato mnogo bolj »statične«. Težnje zadnjih (pribl. deset) let kažejo, da so številne gospodarske panoge zaradi prenizke ustvarjene vrednosti propadle in da je pričakovano povečanje dodane vrednosti povezano s povečano produktivnostjo zaposlenih – pri čemer število delovnih mest (po velikem zmanjšanju števila delovnih mest konec preteklega desetletja) v zadnjih letih le neznatno narašča ali stagnira. Potrditev teze zaznamuje kopičenje gospodarske moči zlasti v osrednji Sloveniji, povečevanje razlik med posameznimi deli države v stopnji regionalne razvitosti in v dinamiki strukturne preobrazbe, ki jo izkazujejo razmerja količnikov BDP/prebivalca in stopnje brezposelnosti med najrazvitejšo osrednjo Slovenijo in najmanj razvitim Prekmurjem v letu 2003, ki sta znašala 2,1 oziroma 2,2 (SURS, 2006). Ilustrativen je tudi podatek o vrednosti investicij/prebivalca v letu 2004, ki je znašala 387 tisoč SIT. Daleč najvišja je bila spet v osrednji Sloveniji in na obalno-kraškem območju, kjer je za 182 % oz 156 % presegla slovensko povprečje. V vseh drugih razvojnih regijah je bila pod slovenskim povprečjem, daleč najnižja pa na Koroškem in Posavju, katerega delež je predstavljal manj kot petino državnega povprečja. Vse največje investicije pa so bile v tem letu osredotočene na nekaj deset slovenskih mest. Podatki kažejo

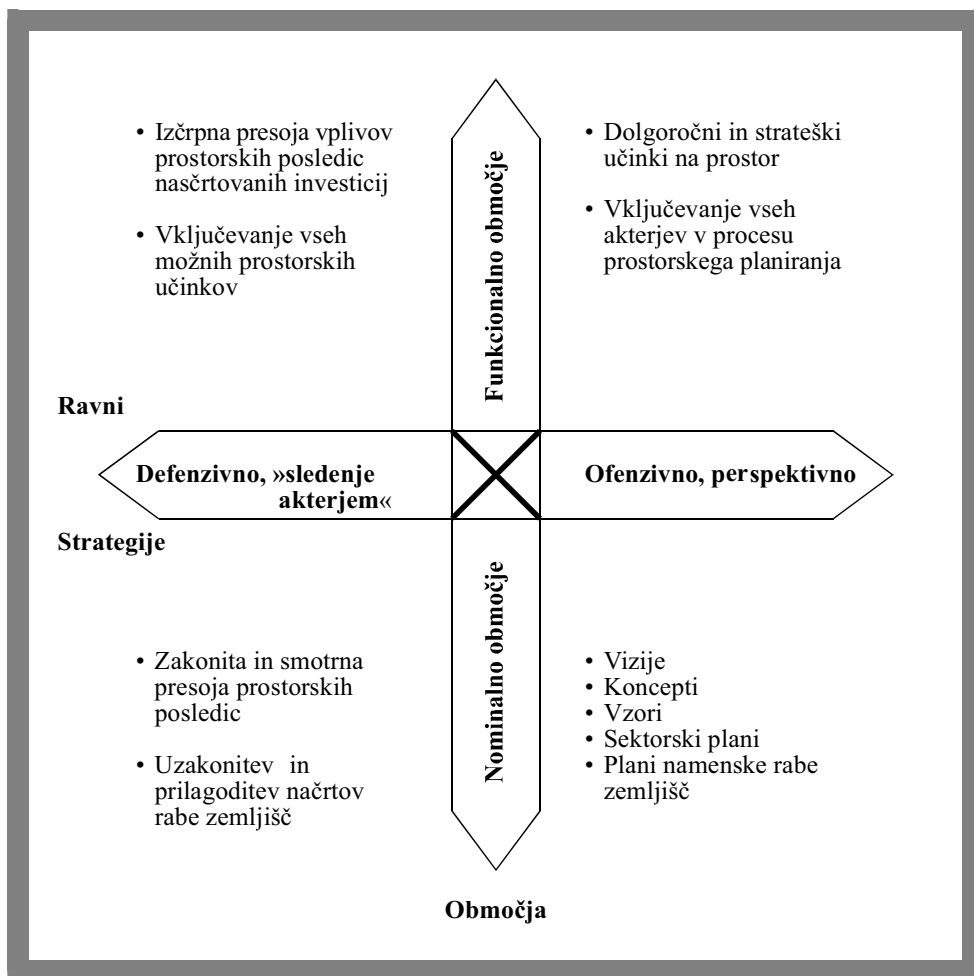
izrazito koncentracijo investicijskih aktivnosti v 44 naseljih, katerih skupna vrednost je znašala skoraj 470 mrd. SIT ali 87 % vseh investicij v Sloveniji. Med njimi poleg Ljubljane z 42-odstotnim deležem izstopajo še Maribor (7 %), Novo mesto (6 %), Koper (5 %), Laško (4 %), Celje (3 %) in Kranj (3 %). Primerjave med vrednostjo investicij v Ljubljani in naštetimi mesti si sledijo v naslednjih razmerjih: 1 : 6 : 8 : 9 : 14 : 16. Kar z drugimi besedami pomeni, da je bila skupna vrednost vseh plačil za investicije v Ljubljani 16-krat višja od tistih v Kranju (več o tem v: Ravbar, 2005a). Za prostorsko planiranje so pomembni še statistični podatki (Skumavec, 2005), ki opozarjajo, da se je obseg pozidanih površin med letoma 1993 in 2001 povečal za 18.431 ha⁶. Nadpovprečne spremembe opazujemo zlasti na obrobjih mest, ne glede na njihovo velikost in položaj v hierarhični zasnovi urbanega omrežja, in prav tako na podeželju. Tu so se zazidane površine povečale za 16.367 ha, kar je 87 % vseh na novo pozidanih površin. Z objavljenimi podatkovnimi bazami je mogoče analizirati tudi razmerja med različnimi podskupinami pozidanih zemljišč. Tako npr. površine naselij predstavljajo 71 %, medtem ko je preostalih 29 % površin zasedajo različni infrastrukturni objekti in naprave, med katerimi prevladuje cestno omrežje (gradnja avtocestnega prometnega križa). Povečanje poselitvenih površin ima nazorno »odslikavo« v precejšnjem zmanjšanju kmetijskih površin (več o tem v: Ravbar, 2006).

Nedvoumni cilj vseh prostorskih in razvojnih dokumentov je v »ponudbi« možnih poti za izboljšanje življenjskih razmer. Prostorske (predvsem naravne) razmere, zemljišča in nepremičnine so osrednja preokupacija prostorskega planiranja in hkrati ključnega pomena za razvoj proizvodnih dejavnosti. Naloga prostorskega planiranja je še, da zagotavlja smotrno rabo zemljišč in urejen naselbinski sistem. Za izpolnitev zadane naloge pa je za skupno dobro celotne družbe treba usklajevati številne (množico) interese(ov) na sicer omejenem zemljišču. Gospodarstvo oz. njegov proizvodni del je zato le eden izmed številnih akterjev v tem procesu. Cilji prostorskega planiranja na eni strani ter gospodarske potrebe in želje na drugi vodijo pogosto v konflikte. Gospodarstvo pogosto razume postopke v prostorskem planiranju kot »coklo« pri razvojnih prizadevanjih. Pri tem se večina očitkov nanaša – če posplošimo – predvsem na to, »da je proizvodni del gospodarstva na številnih segmentih omejevan«. Raznolikost gospodarskih funkcij pogosto ustvarja napetosti na različnih področjih in ravneh planerskega procesa: na horizontalni ravni se pojavlja pri različnih aspiracijah po prostoru, na vertikalni ravni pa pogosto tudi v premalo domišljeni delitvi pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi.

Prostor je omejena, vendar dragocena dobrina. V tekmovanju za »nadvlado« nad temi površinami nastopajo v Sloveniji različni pretendenti (kmetijstvo, gozdarstvo, industrija, različne služnostne dejavnosti, prebivalci – stanovalci, rekreativne dejavnosti, država ...). Množici zahtevkov zaradi pičlosti razpoložljivega zemljišča ni mogoče ugoditi. Pomanjkanje prostora in raznoliki interesi namreč ne zadoščajo vsem teritorialnim potrebam. Za prostorsko planerske posege je pomembno upoštevanje predvsem dveh načel:

Javno dobro: določeni načini rabe tal imajo značaj javnega dobra, kjer je raba v proizvodne namene izključena in zato ni predmet trgovanja. Namenska raba, določena za območja s posebnim

⁶ Povprečni indeks sprememb v osemletnem obdobju je 131 % ali 2304 ha letno, oz. 6,3 ha/dan (!). Med statističnimi regijami so se stavbna zemljišča povečala za več kot 2000 ha v osrednji Sloveniji, Podravju in Savinjskem. Nadpovprečno relativno stopnjo sprememb pa beležimo na Goriškem, Koroškem, v Posavju, Zasavju, na Dolenjskem in obalno-kraškem območju.



Model: Tipizacija možnih prostorsko planskih instrumentov pri načrtovanju družbenega razvoja

pomenom, ima sicer visoko vrednost, toda nobene cene. »Netržni« načini rabe zemljišč imajo tudi v tržnem gospodarstvu pomemben delež, ki ga država sistematično ureja (predvsem z »mehkimi« načini, tako da ostajajo lastniki zemljišč kljub temu zavarovani). Tudi nekatere že »zazidane« površine imajo značaj javnega dobra, npr. srednjeveška mestna središča ...

Eksterni učinki: določeni načini rabe tal povzročajo negativne vplive v ožji ali širši okolici, za kar se običajno ne plačuje odškodnine (npr. za pretiran hrup iz nekega industrijskega objekta), ki bi vključevala tudi zmanjšano vrednost zemljišča za stranske vplive v neposredni okolici.

Pri koordiniranju gospodarskega razvoja ima prostorsko planiranje na razpolago dokaj raznolik instrumentarij ukrepov. Razpet je med splošne družbene cilje, lastno zakonsko regulativo na eni strani in sektorske razvojne strategije na drugi strani. Različne (npr. gospodarske) strategije običajno postavljajo prostorsko planiranje v podrejen (defenziven) položaj in običajno sledenje

sektorskim zamislim. Druga pot pa je, da se prostorsko planiranje postavi v aktivno – ofenzivnejšo vlogo, torej v vlogo razsodnika raznolikim sektorskim predvidevanjem. Tako ima prostorsko planiranje pravzaprav štiri možnosti, kar smo ponazorili s spodnjim modelom tipizacije možnih prostorskih instrumentov pri planiranju gospodarskega razvoja.

- 1. kvadrant: nominalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja:** Razvojne pobude prihajajo večinoma od gospodarskih akterjev. Prostorsko planiranje se nasproti sektorskim načrtom običajno zavzema za upoštevanje zakonskih določb in kontrole smotrne rabe zemljišč kot pomembnega elementa v urejanju prostora. Glavni očitak takemu ravnanju leži v pretežno formalističnih principih in (pre)togem – tradicionalnem instrumentariju upoštevanja namenske rabe zemljišč. Velik upravni aparat, ki deluje na tem področju, praviloma le potrjuje odločitve, ki so bile sprejete drugje.
- 2. kvadrant: funkcionalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja:** Razvojne pobude še vedno prihajajo iz proizvodne sfere in so običajno zasnovane v sektorskih združenjih. Prostorsko planiranje v takih primerih prevzema zgolj, sicer zelo pomembno in težavno vlogo, posrednika – usklajevalca različnih interesov. Poglavitna težava je pri izbiri in vključevanju vseh prizadetih partnerjev in zato pogosto zelo težavno delo tudi pri sprejemanju pravičnih odločitev. Prostorsko planerske službe običajno organizirajo prostorske konference (razumljene tudi kot »postopek preiskave«) na različnih ravneh. Rezultat ali ukrep pa je izdano dovoljenje, ki vsebuje različne izvedbene pogoje ali pa tudi zavrnitev načrtovanega posega. Takšno prostorsko planiranje je še vedno defenzivno in ima predvsem vlogo usklajevalca različnih interesov in v mnogočem zgolj funkcijo razsodnika (»dežurnega krivca«).
- 3. kvadrant: nominalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja:** Prostorsko planiranje je v tem primeru zasnovano kot »presečno« planiranje in pri izdajanju ustreznih dovoljenj uporablja zgolj urbanistični oz. prostorski upravno-pravni instrumentarij, kot tudi ostala »resorna« pravna sredstva in ukrepe. Povezano je s sodobnimi načini prostorskega monitoringa za spremljanje izvedenih posegov in morebitno uvajanje dodatnih ukrepov.
- 4. kvadrant: funkcionalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja:** Tako naravnano prostorsko planiranje le na operativni ravni skrbi za izvajanje prostorske politike. Težišče pa je usmerjeno na strateško proučevanje vplivov in prostorskih učinkov nameranih posegov. S tem se strokovno delo v prostorskem planiranju prestavlja s »koordinativne« ravni na strokovno kompetentno in socialno angažirano raven in zagovarja vlogo prostorskih ekspertov pri oblikovanju strategij in odločitev. Oboje je primerna platforma za problemsko vrednotenje strukturnih sprememb v pokrajini, kot tudi za sistemsko presojo vplivov na regionalni razvoj, na okolje ... Prostorsko planiranje se tako osredotoča na reševanje ključnih problemov in aktivno sodeluje pri oblikovanju instrumentov (npr. davčna, zemljiška politika ...). Planiranje temelji na enotnih prostorskih informacijskih sistemih (planski elementi, enotni kazalniki, »GIS«, »public private partnership« ...). Gre tudi za postopno preoblikovanje (državne) uprave, ki teži k oblikovanju primerljivih družbenih pogojev za uravnotežene posege v prostor. V tem primeru »Urbani management« s primesjo »dnevne politike« pridobiva na pomenu (več o tem v: Ravbar, 2005c).

5 VLOGA PROSTORSKEGA PLANIRANJA V SPREMENJENEM KONTEKSTU

Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so bili usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje v usmerjanje razvojnih omrežij urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na načrtovanje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi komponentami trajnostnega razvoja ter načrtovanje transportne in gospodarske infrastrukture. Z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo pa se vse to na začetku 21. stoletja v temeljih spreminja. V ospredje stopajo projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi konsekvencialno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije pa zahteva podrobnejše informacije in boljše informiranost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so planerski pripomočki, kot npr. »urbani/regionalni management« in/ali »urbani/regionalni marketing«, ustrezni instrumenti za izvedbo ciljev prostorskega in regionalnega razvoja (več o tem v: Ravbar, 2005c).

Spremenjeni okvirni pogoji zato zahtevajo tehten premislek o modernizaciji prostorskega planiranja v Sloveniji, ki je na operativni ravni povezano z implementacijo strategije prostorskega razvoja (SRS, 2005). Na spremenjene izzive se je tudi v Sloveniji, tako kot v drugih državah EU, treba odzvati z oblikovanjem novih scenarijev in s tem pripomoči k usmerjanju (želenega) razvoja prostorskih struktur (Ravbar, 2005b). Vodilna načela prostorskega planiranja so namreč tudi v Sloveniji povezana s pospeševanjem trajnostnega (oz. s *sopomenkami*: npr. *uravnoteženega, vzdržnega, sonaravnega* ...) razvoja, po katerem naj bi bili vsi posegi v sozvočju z ekološko funkcijo in dolgoročnim stremljenjem za vzpostavitev enakovrednih življenjskih razmer. Trajnostni razvoj potemtakem pomeni predvsem zagotavljanje obstoja raznolikosti prostorskih funkcij z aktivnim managementom izrabe prostorskih sredstev in namenske rabe površin v pogojih naraščajočih napetosti med različnimi uporabniki prostora v pokrajini. Drugo pomembno dejstvo je, da Slovenija v popolnosti še ne izkorišča instrumentarija, ki ga ponujajo npr. regionalni razvojni koncepti, medobčinsko sodelovanje, partnerska omrežja mest itd., saj ti sistemi, kot jih pozna moderna metodologija prostorskega planiranja, še niso zaživeli. So pa za konkretizacijo, prenos in evalvacijo trajnostnega razvoja neizogibni.

V zakulisju dinamičnega družbenega razvoja in spremenjenih okvirnih pogojev pa se dogajajo tudi korenite strukturne spremembe v pokrajini. Zato je treba usmeritve iz Strategije prostorskega razvoja (SPRS, 2004) na novo ovrednotiti in jih dopolniti z novimi poudarki. Ob aktualnih razpravah pospeševanja gospodarske rasti in konkurenčnosti, sprememb v položaju socialne države in postulatov trajnostnega razvoja je neizogibno, da se vanje s svojimi pogledi o vlogi prostorskih politik pri konkurenčnosti, o primerni oskrbi prebivalstva s služnostnimi dejavnostmi ter o krepitvi prostorskega planiranja v smislu trajnostnega managementa rabe tal, varstva naravnih virov in zagotavljanja razvojnih potencialov vključijo tudi drugačna razmišljanja prostorskih planerjev. Za prostorsko in regionalno planiranje so različni pogledi ekspertov izjemnega pomena.

So lahko »hrbtenica« horizontalnega prilagajanja različnih sektorskih politik in hkrati podlaga vertikalnim prizadevanjem za uravnotežen in odgovoren prostorski razvoj.

Strateški koncepti sodobnih razvojnih scenarijev vsebujejo spremenjene poudarke pri opredeljevanju prostorskih struktur. Tako npr. ne mest, niti urbaniziranih območij, niti podeželskih ali drugače razvojno problematičnih območij ni več mogoče obravnavati kot samobitnih prostorskih kategorij z enotnimi instrumenti urejanja, s katerimi bi zmanjšali regionalne disparitete. Namesto prizadevanj za oblikovanje znanstveno utemeljenih členitev prostorskih kategorij, na katerih so temeljili vnaprej dogovorjeni pospeševalni ukrepi, so pri sodobnih pristopih v središču planskih prizadevanj tri naloge, in sicer: »rast in inovacije«, »zagotavljanje preventivnih ukrepov za izboljšanje kakovosti življenjskih pogojev« ter »ohranjanje naravnih virov in ustroja kulturne pokrajine«. In tudi tu stopajo v ospredje nove interpretacije, kako doseči enakovredne življenjske razmere. Te temeljijo na zviševanju transparentnosti in pospeševanju medsebojnega sodelovanja. Cilji zagotavljanja enakovrednih življenjskih razmer namreč državo zavezujejo, da izpolni začrtane cilje enakovrednih življenjskih razmer na celotnem območju države. To pa zahteva preudarno tehtanje med načeli trajnostnega razvoja in v slovenskih pogojih zelo heterogenimi prostorskimi vzorci, ki se mozaično prepletajo med območji s podeželsko-perifernimi težnjami in širjenjem urbanih funkcij.

Spremenjena paradigma pri strateškem planiranju prostorskega razvoja v novih pogojih naj ne bi bila sporna, čeprav jo nekateri kritiki razumejo tudi kot strateški odmik od tradicionalnih načinov usmerjanja prostorskega razvoja. Največ zagovornikov je med lobisti urejanja podeželja, ki v zanemarjanju podeželja vidijo bojazen izničenja postulatov enakomernega razvoja. Pri tem pa si zatiskajo oči pred dejstvi, da podeželje že dolgo ni več homogena problemska kategorija. Gospodarske, socialne, okoljske in kulturne razlike med naravno- in družbenogeografskimi pokrajinskimi enotami so se na podlagi različne prebivalstvene gostote v zadnjih desetletjih tako poglobile, da enakovredno obravnavanje problemskih kategorij s planerskega vidika ni več smiselno. Podobne ugotovitve veljajo za usmerjanje prostorske politike v urbaniziranih območjih, kjer je prav tako slišati glasove o »antiurbanizacijskem odnosu« do mestnih območij, ki pa se po družbeni (infra)strukturi in ekonomskem položaju med seboj prav tako močno razlikujejo, čeprav jim zagovorniki še vedno priznavajo položaj inovacijskih jeder za širšo okolico. V tem pogledu je nova naravnost ne le upravičena, ampak nujna.

Literatura in viri:

Medmrežje 1: Strategija razvoja Slovenije, 2005: <http://www.sigov.si/zmar/projekti/srs/srs.php>

Medmrežje 2: Obrazložitev in utemeljitev Strategije prostorskega razvoja Slovenije, 2004: http://www.gov.si/upr/dokumenti_sprs.php

Medmrežje 3: Program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf

Medmrežje 4: Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023: <http://www.gov.si/vrs//util/bin.php?id=2006101718322902>

Pečar, J. (2006). Regije 2006 – izbrani socialno-ekonomski kazalniki po regijah.. Ljubljana: UMAR, Delovni zvezek št. 15, 212 str.

Ravbar, M. (1999). Eine Auswahl von Indikatoren der Regionalentwicklung zur Erforschung regionaler Disparitäten. V:

Gleichwertige Lebensbedingungen in Mitteleuropa: ein tragfähiges Konzept für die Raumordnung?, (Arbeitsmaterial, Nr. 253). Hannover: ARL, 1999, str. 235–246.

Ravbar, M. (2004). Razpotja naselbinskega omrežja v Sloveniji: težnje, razvojne dileme in možni scenariji. IB revija, letnik XXXVIII (2004), št. 4, Ljubljana, str: 41–52.

Ravbar, M. (2005a). Geografska analiza investicijskih aktivnosti na regionalni in prostorski razvoj Slovenije v letu 2004 – Pasti in izzivi v pogojih globalizacije, GIAM ZRC SAZU, Ljubljana, 56 str.

Ravbar, M. (2005b). Pogledi na usmerjanje trajnostnega naselbinskega razvoja: težnje, razumevanje in urbani menedžment kot instrument usmerjanja poselitve. Ljubljana, IB revija, letnik XXXIX (2005), št. 4, str. 4–15.

Ravbar, M. (2005c). Regionalni management – izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja. Dela, 24, Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso. Ljubljana: Oddelek za geografijo na Filozofski fakulteti, str. 61–75.

Ravbar, M. (2006). Slovensko podeželje na preizkušnji – kdo bo nadomestil kmetijstvo? Dela 25, Slovenska politična geografija in podeželje na razpotju. Ljubljana: Oddelek za geografijo na Filozofski fakulteti, str. 207–223.

Skumavec, D. (2005). Pokrovnost v Sloveniji 1993–2001, Ljubljana: SURS, št. 815, 68 str.

Staehelein-Witt, E., – Pattner, R. M., (1998). Wirtschaft und Raumplanung. Bern: Bundesamt für Raumplanung.

Slovenske regije v številkah (2006). Ljubljana: Statistični urad RS, 56 str.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Ur. L. RS, št. 76/2004.

Vrišer, I. (1969). Mala mesta v SR Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani, str. 37.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP), Ur.l. RS, št. 110/2002, Ljubljana.

Prispelo v objavo: 19. april 2007

Sprejeto: 19. maj 2007

doc. dr. Marjan Ravbar, znanstveni svetnik

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Ljubljana,

E-pošta: marjan.ravbar@zrc-sazu.si