

Ilka ČERPES

Teze za deregulacijo urbanizma v luči preнове zakonov s področja urejanja prostora

Uveljavljeni urbanizem ni prilagojen sodobnim oblikam razvoja, zato je neučinkovit. Podobno kot sodobni razvoj naj tudi sodobni urbanizem teži k oblikam dinamično organiziranih sistemov stanja blizu roba kaosa, kjer razvoj usmerja nenehno in nepredvidljivo gibanje. Cilji sodobnega urbanizma so ekonomska učinkovitost, socialna pravičnost in do virov zadržan ter za zdravje ljudi varen razvoj v prostoru. Sodobna (deregulirana) normativna ureditev urejanja prostora določa razvojne cilje in pogoje za njihovo uresničevanje, preostalo prepušča samourejanju.

Present urbanism is not adapted to contemporary forms of development, therefore it is ineffective. Similar to contemporary development even contemporary urbanism should strive to meet forms of dynamically organised systems on the verge of chaos in which development is directed by constant and unpredictable flows. The goals of contemporary urbanism are economic efficiency, social equity and development which respects resources and human health. Contemporary (deregulated) normative arrangements of spatial management determines development goals and conditions for their implementation, the rest is left over to self-organisation.

*Urbanizem
Zakonodaja
Deregulacija
Participacija
Vloga arhitekta
Gibke oblike
in tehnike
načrtovanja
Javni interes*

*Deregulation
Flexible design
forms and
techniques
Legislature
Participation
Public interest
Role of the
architect
Urbanism*

1. Uvod

Normativna ureditev (zakonodaja) legalizira urbanizem. Je družbeni dogovor, ki določa naravo urbanizma in pogoje njegovega uresničevanja. Je najučinkovitejše orodje za razumevanje in usmerjanje sprememb prostorskega vzorca, saj določa zgradbo (organizacijo) urbanizma v celoti (upravljanje, načrtovanje, izvajanje).¹

Veljavni pravni red na področju urejanja prostora v Sloveniji je tog in hierarhično organiziran, kar pogojuje togo, hierarhično organiziranost urbanizma.² Tako togo hierarhično organizirani sistemi so konservativni, njihova dinamika teži k ravnotežju in ohranjanju strukture (urejenosti) sistema, zato se niso sposobni odzivati na hitre in raznolike dražljaje iz okolja, ki so značilni za sodoben družbeni razvoj. Uveljavljeni urbanizem to-

rej ni prilagojen sodobnim oblikam razvoja in je zato neučinkovit.

Značilnosti sodobnih oblik družbenega razvoja so nasprotno uravnoteženim, nedinamičnim sistemom, kot je uveljavljeni urbanizem. So dinamični sistem, ki je neuravnotežen, nesimetričen, nehierarhičen. Dinamičen sistem se razvija in ohranja red s stalno porabo energije ali materije ali obojega (teži k entropiji).³ Pretok materije in energije skozi sistem (spremenljivost) je vodilna sila za generiranje reda (je pogoj za njihov obstoj).⁴

Razumevanje prostora med redom in kaosom za razvojno priložnost privede k drugačnemu razumevanju logike urejanja vseh vrst medčloveških odnosov, med njimi tudi urbanizma.⁵

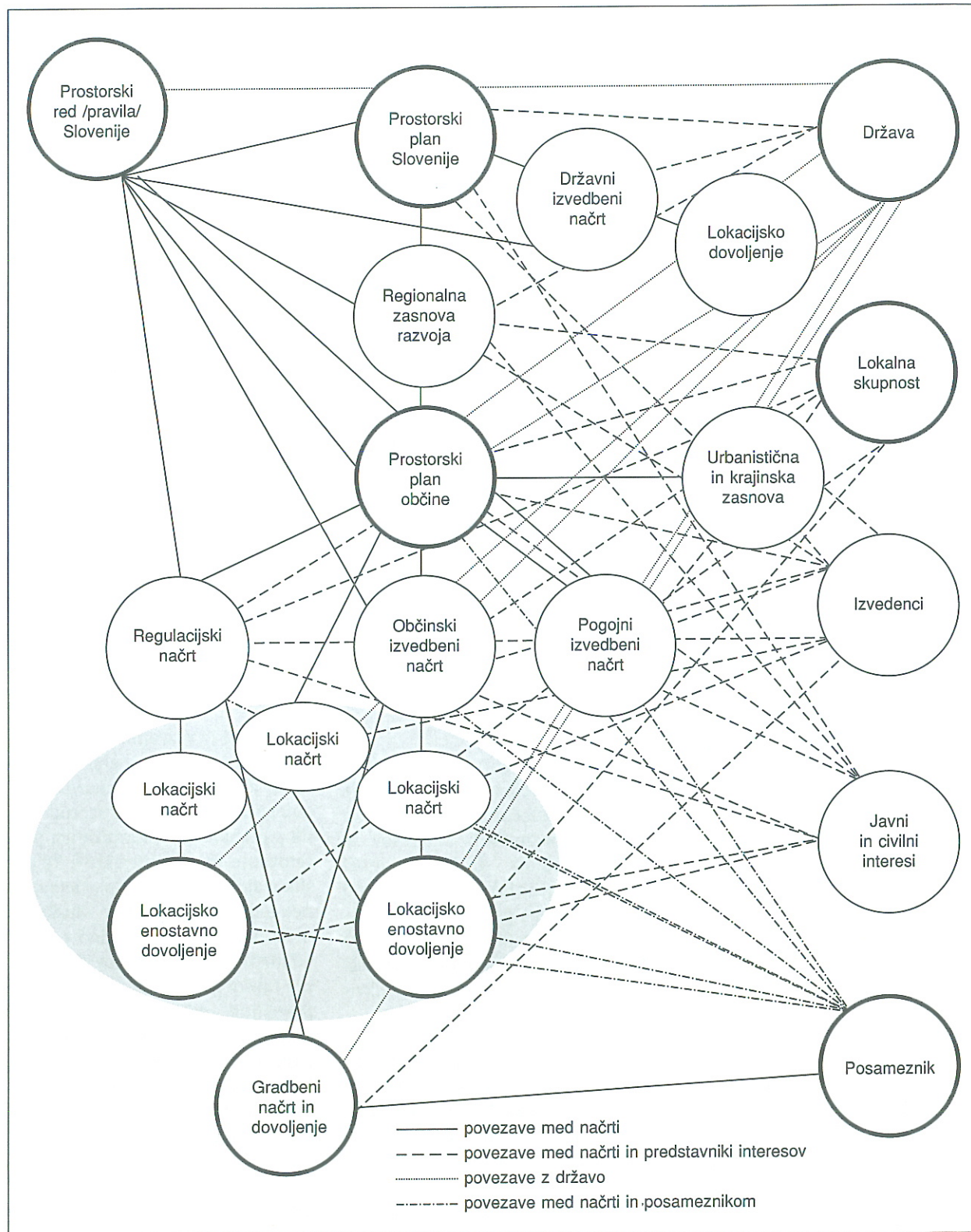
Ljudje smo organizirani v skupnosti (država, lokalna skupnost, dru-

žina ...). Vsaka izmed njih deluje za svoje dobro tako, da poskuša dosežati kompromise z nasprotujočimi si interesi drugih skupnosti. Ta tvegani proces lahko vodi v urejeno stanje (k hitro dosegljivim skromnim kompromisom), v kaotično stanje (kompromisi niso možni) in prehodno stanje (kompromisi so možni, a jih je težko doseči). Najboljši kompromisi nastajajo v stanju med redom in kaosom. Pluralistična (odprta) družbena organizacija je torej naravi podoben sistem prilagodljivih kompromisov. Deregulacija urbanizma je oblikovanje orodij, ki podpirajo doseganje prilagodljivih kompromisov: »Država sicer ohrani kontrolo, ki pa je bolj posredna, bolj *remote control* (oddaljeni, posredni nadzor, op. p.). Tesno vsakodnevno kontrolo nadomestita v tem primeru samoregulacija in samokontrola.« Izdelati moramo orodja za »preoblikovanje klasične, masivne,

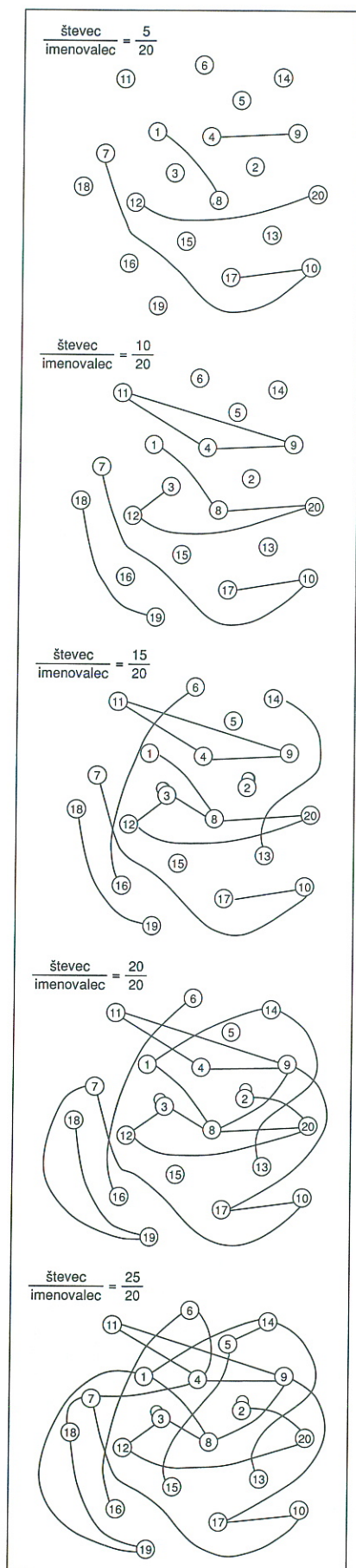
hierarhične države v moderno, nemasivno, »vitko«, kontraktualno (pogodbeno, op. p.) državo«. ⁶ Organizacija sodobnega urbanizma naj teži k oblikam, podobnim dinamič-

no organiziranim sistemom (nehierarhičnim omrežjem) v stanju blizu roba kaosa, kjer razvoj usmerja neprestano in nepredvidljivo gibanje. ⁷ Novi urbanizem je demokratičen,

naslonjen na lokalno tradicijo, je pluralističen in legalističen. Ključna načela tega urbanizma so razmreženje, samoorganizacija in zdržni odnos do naravnih virov. ⁸



Model 1: Normativni sistem urejanja prostora po predlogu novega zakona (Vir: MOP)



Deregulirani (gibek) urbanizem ponuja možnosti za komunikacijo med vpletenimi na vseh ravneh načrtovanja, torej uresničevanje stvarnih, visokorazvitih oblik participacije (sodelovanja) javnosti. Uveljavljeni urbanizem po teoriji organizacije ni sposoben zadovoljivo reševati problemov tudi zato, ker ne podpira komunikacije med vpletenimi v proces načrtovanja in izvajanja (stvarna participacija). Njegova zmogljivost razširjanja informacij je zelo omejena, kar je merilo kakovosti sistema, (Fein, 1996).

2. Sodelovanje javnosti in demokracija

Participacija javnosti terja tudi uvajanje prožnejših oblik in tehnik načrtovanja⁹: npr.: nenačrt (non-plan), akcijski urbanizem, inkrementalno načrtovanje (načrtovanje po delih), svetovalno načrtovanje, strukturni načrt ipd. Uveljavljeni urbanizem, ki sloni na generalnem dolgoročnem načrtu prostorskega razvoja, postavlja prostorski vzorec za planski cilj, kar po opredelitvi izključuje različne javnosti iz načrtovalskega procesa.¹⁰

Pomemben pogoj za uveljavitev stvarne participacije kot bistvene sestavine odločanja in metode za zaščito posamičnih interesov je prerazporeditev družbene moči (moči odločanja). Postopoma naj preide iz kroga politikov in strokovnjakov (arhitektov, načrtovalcev) tudi v roke visokopolitično ozaveščene in dejavne populacije v okvirih lokalnih skupnosti.

Raven razvitosti celostne družbene organizacije torej omejuje in pogojuje možnosti za deregulacijo urbanizma. Participacija javnosti in samourejanje na ravni lokalnih skup-

nosti terja visoko stopnjo tolerantnosti državnih oblasti do oblik lokalne demokracije (samoorganizacije), kar je tesno povezano z razvojno stopnjo družbene demokracije. Po Patermanovi¹¹ je družbeno demokracijo mogoče opredeliti v treh razvojnih stopnjah. Prva je predstavniška ali moderna demokracija, ki je tekmovanje za volilne glasove. Državljeni izbirajo tistega, ki bo odločal namesto njih. Javnost ne sodeluje pri odločanju, kar povzroča apatijo in nezanimanje za javne zadeve. Klasična demokracija, ki je povezana s filozofijo osemnajstega stoletja. Druga je participatorna demokracija, pa temelji na reinterpretaciji J. J. Rousseauja z ozirom na sodobne družbene razmere. Pri tej obliki demokracije je participacija bistvena sestavina odločanja, ki po Arnsteinovi (1969)¹² vključuje sodelovanje državljanov z državo, delegirano moč in stvarni nadzor nad vladanjem.

3. Prostorsko planiranje in razvoj demokracije v Sloveniji

V Sloveniji je razvojna raven demokracije primerljiva s pogoji predstavniške ali moderne demokracije, ki omogoča udejanjanje iluzornih oblik participacije, informiranja, posvetovanja in plakatiranja¹³. Te odlikavajo za stvarno participacijo neugodno razporeditev družbene moči odločanja, ki je trdno v rokah politikov in strokovnjakov. Priznavanje takšnega družbenega konteksta pojasnjuje zaplete pri prenovi zakonodaje o urejanju prostora, ki je bila zastavljena v začetku devetdesetih let hkrati z uvedbo parlamentarne demokracije v Sloveniji in vse do danes ni končana. Ker ni mogoče doseči družbenega konsenza o preraz-

Slika 1: Diagram razvoja samoreferenčnega sistema, Kauffman, 1995. Kadar količnik med številom povezav in številom prvov sistema preseže vrednost 1, preide sistem v kaotično stanje.

poreditvi družbene moči, ohranjamo staro zakonodajo, ki uveljavlja tog državni nadzor nad interesi posameznikov in tudi nad interesi lokalnih skupnosti pri gradnji in urejanju prostora. Težnja k enostavno urejenemu, nedinamičnemu sistemu, kjer so kompromisi hitro doseženi, je uveljavljena na vseh področjih, ki jih ti zakoni urejajo.

Različni predlogi za prenovu zakonodaje pri urejanju prostora so pri določanju ciljev sodobni in skladni z našimi ugotovitvami o potrebnosti deregulacije urbanizma, vendar se od tega cilja oddaljujejo hkrati s širjenjem razprave na strokovno in politično javnost, kar bomo predstavili s kratko analizo ene izmed različic predlogov novega zakona o urejanju prostora. (Model 1).

Predlog nove zakonodaje se razlikuje od zdaj veljavne po nekaterih novih tipih urbanističnih dokumentov, ki med drugim krepijo vlogo lokalnih skupnosti, po večjem številu udeležencev v postopkih priprave, izdelave in sprejemanja urbanističnih načrtov, in po spremenjeni naravi dovoljenja za poseg v prostor, ki nadomešča zdaj predpisano lokacijsko in gradbeno dovoljenje. Našteto je nedvomno korak k deregulaciji sistema načrtovanja in izvajanja posegov v prostor, vendar predlogi prenove zakonov v nekaterih podrobnejših določilih zanikajo načelno jasno izraženo željo po deregulaciji in demokratizaciji sedanje normativne ureditve. Model povezav med predvidenimi tipi načrtov in med udeleženci v postopkih priprave, izdelave in sprejemanja (model 1) kaže na gosto in nepregledno mrežo povezav, ki spominja (po Kauffmanu, 1995, slika 1) na model kaotičnega stanja sistema. Težnjo vračanja k hierarhičnemu urejanju opazimo pri ohranjanju državnega nadzora nad lokalnimi upravnimi instancami. Državni upravni nadzor nad odločitvami lokalne skupnosti dokazuje še trajajoče nezaupanje države v sposobnost lokalnih oblasti za od-

govorno načrtovanje in izvajanje lastnega razvoja.¹⁴

Delovno gradivo zakonskega predloga ohranja zamisel o planu (načrtu) kot dokončnem cilju načrtovanja. Trditve dokazujejo številne in podrobne določbe o merilih in pogojih za načrtovanje posegov v prostor in nezapisana (preloženi v izvedbene predpise) merila za kakovost načrtovanih posegov, predvsem pa za spremljanje njihovega izvajanja.

Kljub formalno obširno zasnovanemu sistemu sodelovanja javnosti v postopkih priprave in sprejemanja načrtov so možnosti posameznika za dajanje pobud še vedno močno omejene. Pogrešamo formalizirane oblike neposrednega komuniciranja med posameznimi nosilci interesov in predstavniki sodelovanje laične javnosti (državljskih skupin) na višjih načrtovalskih ravneh (regionalna zasnova, prostorski plan države, prostorski red).¹⁵

Ne glede na posamezne predlagane rešitve, ki se bodo med pripravo zakonov gotovo še spreminjale, lahko s primerjavo veljavne zakonodaje s predlogi prenove in njihove primerjave s teoretičnimi spoznanji o sodobnem družbenem razvoju opazimo težnje k deregulaciji normativne ureditve urejanja prostora v Sloveniji. V nadaljnjem procesu spreminjanja zakonodaje bi bilo priporočljivo eksplicitno doseči družbeni konsenz o nespremenljivih prvinah javnega interesa (vrednote, cilje).¹⁶ Tako postavljena meja spremenljivosti posameznih določil zakonov in predpisov bi izvedla razpravo na spremembe možnega v duhu ohranjanja celote in s tem omogočila uskladitev legitimno različnih interesov v obliki zakonov.

4. Vloga arhitekta v luči sprememb

Pomembna ovira v procesu deregulacije urbanizma je tudi tradicionalno uveljavljeno samorazumevanje arhitektove vloge kot avtonom-

nega ustvarjalca v procesu načrtovanja in gradnje prostora. Načrtovalec (arhitekt, urbanist) mora zamenjati vlogo izvedenca za vlogo svetovalca: razlagalca in prevajalca zamisli nosilcev različnih družbenih skupin.

Po Friedmanu (1974) je razlika med obema vlogama v položaju, ki ga arhitekt zaseda v navezi načrtovalec-načrt-uporabnik-izvedba. Pri uveljavljenem načinu načrtovanja je arhitekt pooblaščen strokovnjak (ekspert), ki prevaja želje uporabnika z metajezikom¹⁷ (prek načrta) v stvarnost. V sistemu dereguliranega urbanizma je načrtovalec (arhitekt) analitik razvojnih teženj, simulator prihodnjih stanj in razlagalec podrobnejših pomenov načrta. Je predlagatelj posebnih (specifičnih) posamičnih rešitev v imenu različnih družbenih skupin. Deregulirano načrtovanje omogoča uporabniku neposrednejši vpliv na načrtovanje in izvajanje posegov v prostor. Posrednika (arhitekta) nadomestijo priročniki in druge oblike strokovnega svetovanja.

Izboljšanje komunikacije z javnostjo, upoštevanje kulturnih in socialnih posebnosti lokalnega okolja ter razvijanje in uporabljajanje načrtovalskih tehnik, ki podpirajo vključevanje javnosti v načrtovalski proces, so nujni pogoj za zmanjševanje zdajšnjega širokega razkoraka med arhitekti in uporabniki. So pot k uresničevanju strokovnih odgovorov na probleme razvoja v prostoru, ki bodo uspešni le, če jih bodo za učinkovite prepoznali tudi uporabniki.

Kadar primerjamo Kauffmanov diagram z modelom predloga prenovljenega normativnega sistema, si moramo zastaviti vprašanje: Koliko nereda si lahko privoščimo za ustvarjanje reda?

Dr. Ilka Čerpes, univ. dipl. inž. arh.,
Fakulteta za arhitekturo,
Univerza v Ljubljani, Ljubljana
E-pošta: ilka.cerpes@arh.uni-lj.si

Opombe

- 1 Caruso, A., 2001, *The Emotional City*, Quaders, Barcelona, str. 13.
- 2 Veljavni zakoni (Zakon o urejanju prostora, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor ter Zakon o graditvi objektov) so bili sprejeti v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja v centralizirano organiziranem političnem sistemu.
- 3 Entropija, iz grškega tropé, pomeni spremembo, razvoj, pretvorbo.

Drugi zakon termodinamike (zakon entropije) je povezan z zgodovinsko tehnološko prakso industrijske revolucije, ki je spodbudila razvoj nove znanstvene discipline termodinamike. Ta je pokazala, da toplota prehaja iz toplejšega na hladnejše in nikoli nasprotno. Po Clausiusu (1986) splošno velja, da entropija vesolja nenehno in nepreklicno narašča, kar vodi do nenehnega preobračanja reda v nered. Pri tem ni mogoče napovedati, kdaj bo entropija dosegla določeno raven niti kaj se bo zgodilo. Prigogin je leta 1989 razširil razumevanje entropijskega zakona s trditvijo, da entropija ni nujno degradacija in izenačevanje razlik, saj red in nered nista nasprotji, ampak nekaj, česar ni mogoče ločiti. Pojem reda je antropološko pogojen: nered je vrednostno negativna kategorija le takrat, kadar ljudem povzroča težave. Za nefizikalne znanosti je ključno vprašanje, za kolikšno ceno se producira ustvarjalni red in koliko ter kakšen nered si lahko človek privoščiti za produkcijo reda. (Kirn, 1991: 9, 24, 62).
- 4 Prav tam, str. 26. Podobno kot biosfera, kjer na primer red generira tok sončnega sevanja.
- 5 Prav tam, str. 29. Rob kaosa je pomemben prostor. Ponazarja ga kup peska na mizi, ki mu počasi in stalno dodajamo nov pesek. Enako veliko zrnice peska lahko povzročijo majhen ali velik plaz. Splošno lahko trdimo, da bo več majhnih in le nekaj velikih plazov, vendar ni mogoče predvideti, katero zrnice bo povzročilo majhen in katero velik plaz. V prostoru med redom in kaosom igralci ne morejo napovedati nepredvidljivih posledic svojih dejanj. Če ne vemo, ali bo naš naslednji korak povzročil katastrofalni plaz, se vedemo previdno. V tem prostoru moramo opustiti težnjo po dolgoročnem napovedovanju. Igralci lahko delujemo le lokalno, ne globalno.
- 6 Rus, V., Parlament ni politbiro, 23. september 2000, Delo, Sobotna priloga, intervju z Marko Crnkovičem, Ljubljana, str. 4-6.
- 7 To so po Kauffmanu (1995) »... stanja kompromisa med redom in presenečenjem, ki so najbolj sposobna za koordiniranje kompleksnih dejavnosti (kot je sodobni družbeni razvoj, op. p.) in najbolj sposobna za razvoj nasploh ... Saj tudi naravni red je spontani red. Je odraz begajoče samoorganizacije, ki je vpeta v zelo kompleksna regulacijska omrežja ... Red, vseobsežen in razvijajoč se, se torej poraja naravno (nenačrtovano)...večina reda v živih organizmih ni rezultat selekcije (biološke, op. p.), temveč je rezultat spontanega reda samoorganiziranih sistemov ... zato se mnogo kje življenje razvija k stanju na meji med redom in neredom (kaosom). Življenje obstaja na robu kaosa. Razvojni sistemi ležijo v urejenem stanju blizu neurejenega stanja. Če se preveč nagibajo k trdnemu stanju, so zamrznjeni in preveč rigidni, da bi lahko koordinirali kompleksne razvojne procese, če preidejo v plinasto stanje, za to nalogo niso dovolj urejeni.« Nazorni primer je voda, ki obstaja v treh agregatnih stanjih: tekočem (prehodnem), trdnem (urejenem) in plinastem (neurejenem).

- 8 INURA, 1998, Hamm, str. 148.
- 9 Wates, N., 2000. Tehnike neposrednega vključevanja javnosti so: analiza interesov različnih uporabnikov z informacijsko tehnologijo, razstave, obveščanje prek časopisov, javna zborovanja, samograditeljstvo, vaje v načrtovanju izvedene poljudno (npr.: z modeli), vključevanje problemov pri razvoju v prostoru v volilne programe in podobno.
- 10 Po Davidoffu, 1965, obstaja toliko možnih vrednotenj odgovora (planskega cilja, op. p.), kolikor je različnih vrednostnih sistemov.
- 11 Moughtin, 1992, str. 15, po Patermanovi, 1970.
- 12 Prav tam, str. 14.
- 13 Prav tam, str. 14.
- 14 Zakonodajalec utemeljuje predvideno ureditev s potrebo po nadzoru nad zakonitostjo postopkov lokalnih oblasti, kar je nepotrebno podvajanje, saj so v pravni državi predvidena druga orodja za zagotavljanje zakonitosti. Takšna določba je sporna tudi zato, ker vnaprej in splošno predvideva nezakonito delovanje lokalnih oblasti.
- 15 Moughtin, 1992, str. 16. Po Doxiadisovi (1968) delitvi prostorskih enot (od sobe do države) je v postopek odločanja vpletenih vedno več uporabnikov. Posledica je množica različnih izraženih interesov, ki podpirajo vse možne odločitve. Iz tega razloga so nadzor, načrtovanje ali odločanje državljanov na višjih (državnih) ravneh odločanja neuresničljivi. Učinkovitejši je predstaviški sistem. Predstavnike volijo enote v velikosti sosedstva, uličnega bloka, četrti.

- 16 Normativna ureditev urejanja prostora je izjemno kompleksen družbeni dogovor, ki uravnoveša centralizirani birokratski nadzor na ravni države in specializirane posamične interese. Država uravnoveša različne interese tako, da varuje svoj interes, ki je javni interes. Javni interes je izrazito politična kategorija, ki je časovno in prostorsko spremenljiva. Javni interes deregulirane (razmrežene) sodobne države na področju urejanja prostora je ekonomsko učinkovit, socialno pravičen, do virov zadržan in za zdravje ljudi varen razvoj v prostoru. Sodobna (deregulirana) normativna ureditev urejanja prostora določa našete cilje in pogoje za njihovo uresničevanje, preostalo prepušča samourejanju.
- 17 Metajezik so posebne (uporabnikom nerazumljive ali zanje neberljive) arhitekturno urbanistične tehnike prikazovanja posegov v prostor.

Viri in literatura

- Caruso, A. (2001) *The Emotional City*, Quaders, Barcelona.
- Čerpes, I. (1997) *Strukturni pristop k urbanističnemu načrtovanju*, magistrska naloga, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana.
- Fein, H. (1996) *Einige Bedingungen fuer Selbstorganisation in Mikrosocialen Systemen*, Universitaetsverlag Rudolf Trauner, Linz.
- Friedman, Y. (1974) *Meine Fibel*, Bertlesman Fachverlag, Duesseldorf.
- Urban Strategies at the End of the 20th Century, Possible Urban Worlds (1998) INURA, International Network for Urban Research and Action, Birkhauser, Basel.
- Kauffman, S. (1995) *At Home in the Universe*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Kirn, A. (1991) *Ekologija, ekonomija, entropija*, Aram d.o.o., Maribor.
- LeGates, R., T., Stout, F., 1996 (1997), *urednika, The City Reader*, Routledge, London.
- Moughtin, C., 1999 (1992), *Urban Design, Street and Square*, Architectural Press, Oxford.
- Nesbit, K. (1996) *Theorizing a New Agenda for Architecture: An Anthology of Architectural Theory 1965-1995*, Princeton Architectural Press.
- Prigogine, I., Stengers, I. (1986) *Dialog mit der Natur*, Muenchen, Zuerich.
- Prigogine, I., Stengers, I. (1984) *Order out of Chaos*, Bantam Books, New York.