

geografska proučevanja in regionalno geografska problematika

UDK 911.3:711.2(497.12 + 497.1)

DRUŽBENO PLANIRANJE V SFR JUGOSLAVIJI IN SR SLOVENIJI

Igor Vrišer *

Z ustavnimi in zakonskimi določili zadeva družbeno planiranje najširši krog občanov in vse pravne subjekte, od organizacij združenega dela in samoupravnih interesnih skupnosti do družbenopolitičnih skupnosti. V določenih pogledih pa družbeno planiranje posega tudi na strokovna področja ekonomije, sociologije, arhitekture, tehničnih ved in ne nazadnje tudi geografije. Geografsko zanimanje za družbeno planiranje in urejanje prostora je dvojnega značaja. Po eni strani se zavedamo, da izvajanje plana povzroča globoke in pogosto večstranske spremembe v pokrajini, ker se preoblikuje geografsko okolje. Po drugi strani pa geografija, kot veda o zemeljskem površju in silah, ki ga oblikujejo, čedalje pogosteje sodeluje pri družbenem planiranju, in sicer: 1. pojasnjuje zapletene odnose med naravo in družbo ter družbenim gospodarjenjem v prostoru in 2. opozarja na posledice družbenih posegov v pokrajino in svetuje, kakšne poti ubirati, da bi bili ti posegi kar najbolj učinkoviti in kar najmanj škodljivi za družbeno skupnost. Vendar je konkretno geografsko sodelovanje v družbenem planiranju odvisno predvsem od znanja, strokovnosti in argumentov, saj v planiranju, kot povedano, sodeluje vrsta dejavnosti in ved in v tem medsebojnem soočenju naj bi odločala teža znanstvenih spoznanj. Ob tem pa nikakor ne smemo pozabiti, da je družbeno planiranje po svojem značaju vendarle v prvi vrsti politična dejavnost, saj zadeva celotno družbeno skupnost in bolj ali manj tudi vsakega občana.

Socialistični družbeni red je vpeljal planiranje kot temeljni način upravljanja in vodenja družbe ter načrtovanja njenega bodočega razvoja. Planiranje na podlagi znanstvenih dognanj naj bi usmerjalo družbo. Drugi možnosti, trgu, ki je izraz medsebojne igre ekonomskih sil, pa se je namenilo zgolj vlogo korektorja gospodarskih odnosov. V kapitalističnem družbenem redu so razmere drugačne, tam sta profit in trg glavni gonilni sili družbenega razvoja. V sedanosti sicer kapitalistične družbe tudi uporabljajo planiranje, vendar je njegova vloga omejena in bolj usmerjalne narave, saj praviloma ne more preseči privatne lastnine.

* dr., redni univ. prof., Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, 61000 Ljubljana, Aškerčeva 12, glej izvleček na koncu Obzornika

Kaj je pravzaprav planiranje? Običajno štejemo planiranje za vrsto pre-mišljenih ukrepov, ki jih sprejemamo, da bi dosegli zastavljene cilje. V tem smislu pozna človeštvo planiranje že dolgo. Novost je družbeno pla-niranje, to je načrtovanje celovitega družbenega razvoja. Začelo se je po oktobrski revoluciji v Sovjetski zvezi, ko se je nova socialistična vlada znašla pred problemom, kako odslej uravnavati in voditi družbeni razvoj. Sprva so vpeljali s "petletkami" načrtovanje gospodarskega raz-voja, sčasoma pa so v plane čedalje bolj vključevali tudi različne so-cialne sestavine ter tako izoblikovali socialnoekonomsko načrtovanje. Prostorsko planiranje je človeštvo poznalo že veliko dlje. Zlasti plani-ranje mest je staro najmanj dva tisoč let in ga srečujemo v vseh starih civilizacijah Bližnjega in Srednjega vzhoda. Novost dvajsetega stoletja pa je čedalje tesnejše povezovanje med socioekonomskim in prostorskim načrtovanjem, ki ga pred tem niso uveljavljali, čeprav so se zavedali njune medsebojne povezanosti.

Sprejetje družbenega planiranja kot podlage za uravnavanje družbenega razvoja terja več nadaljnjih odločitev: določiti je treba čas, za kate-rega bomo izdelovali in izvajali plane, ozemlje, na katerem bomo uve-ljavljali planiranje, vsebino in področja, ki jih bomo zajeli v plane, medsebojno povezanost in hierarhijo planov ter postopek, s katerim bomo pripravili, sprejeli in izvajali plane. Zavedati se je treba, da plani-ranje ni samo priprava in sprejemanje načrtov, ampak vsebuje tudi njiho-vo izvajanje in kontrolo izvajanja in učinkovitosti planov.

Jugoslavija kot država s socialističnim družbenim redom je tudi sprejela to planiranje kot podlago za upravljanje in usmerjanje družbenega razvoja. Sam sistem planiranja se je sicer spreminjal glede na spremembe družbe-nopolitičnega sistema, vendar ideja planiranja ni bila nikoli vprašljiva. Vedno se ga je jemalo kot podlago za ekonomsko in družbeno kontrolo nad celotno družbeno reprodukcijo in kot sredstvo za usklajevanje in usmer-jevanje medsebojnih družbenoekonomskih, socialnih in prostorskih odnosov in interesov. V štiridesetih in petdesetih letih je prevladoval central-noplanski sistem po vzorcu sovjetskega planiranja. Z uvajanjem delavskega samoupravljanja in decentralizacije se je v šestdesetih letih uvelja-vil oligocentrični planski sistem. Pri centralnoplanskem sistemu je bilo to planiranje osredotočeno v vladi oziroma v posebnih vladnih organih, plan-skih komisijah, ki so pripravile in nadzorovale izvajanje planov. Plani hierarhično višje stojećih družbenopolitičnih skupnosti so določali raz-voj nižjih oziroma manjših družbenopolitičnih skupnosti. Pri oligocen-tričnem planiranju pa so plane pripravljale razen družbenopolitičnih skupnosti tudi nekatere druge delovne organizacije in skupnosti, katerih dejavnost je imela širši družbeni pomen, npr. za energijo, cestni promet, vodno gospodarstvo, železniški promet itd. Te plane je bilo treba kasne-je uskladiti z določili širših družbenopolitičnih skupnosti v enoten plan. Pri centralnoplanskem sistemu se pobud podrejenih enot v glavnem ni upo-števalo in se tudi ni veliko oziralo na regionalne posebnosti. Tudi pri oligocentričnem planiranju je še vedno ostala v veljavi hierarhična nad-rejenost planov višjih oziroma širših družbenopolitičnih skupnosti, ven-dar se je v veliko večji meri upoštevalo pobude občin in drugih skupnosti ter se je zaradi decentralizacije veliko bolj upoštevalo regionalne raz-mere. Z ustavo iz l. 1974, zakonom o združenem delu in z zakoni o temeljih sistema družbenega planiranja in družbenem planu SFRJ iz l. 1976 in 1985 pa smo uvedli "samoupravni sistem planiranja" (policentrično planiranje). Z njim je, za razliko od prejšnjih sistemov, bila dana vsakemu pravnemu

subjektu pravica in dolžnost, da svoj bodoči razvoj načrtuje in ga usklajuje z drugimi, z njimi v proizvodnem procesu povezanimi ali odvisnimi organizacijami združenega dela ali skupnostmi.

Sedanji sistem planiranja bi lahko označili kot "srečujoče se planiranje". Zasnovano je na zamisli, da družbenopolitične skupnosti sprejemajo na podlagi analize razvojnih možnosti smernice o bodočem razvoju. Te so potem osnova vsem planskim subjektom pri pripravljanju lastnih razvojnih načrtov. Najbolj pomembne postavke iz teh načrtov, ki imajo širši družbeni pomen, se kasneje povzame v družbene plane družbenopolitičnih skupnosti.

Pobude potemtakem prihajajo iz temeljnih organizacij združenega dela, organizacij združenega dela, sestavljenih organizacij združenega dela, samoupravnih interesnih skupnosti in krajevnih skupnosti. Tako se na osnovi smernic in izrečenih pobud oblikujejo družbeni plani občin, republik ali zveze, ki po potrditvi v skupščinah dobijo zakonsko veljavo. Zavedamo se, da je takšen sistem planiranja zamotan in počasen, vendar lahko s njim zagotavljamo vpliv nižjih upravnih enot, gospodarskih in drugih samoupravnih subjektov na izdelavo planov višjih in nadrejenih družbenopolitičnih skupnosti. S takšnim sistemom planiranja je odprta tudi možnost, da delavci v združenem delu in občani v krajevnih skupnostih sodelujejo pri pripravljanju in sprejemanju družbenih planov, kar pri prejšnjih sistemih ni bil primer. Delavci oziroma občani imajo namreč pravico, da dajejo predloge za dopolnitve ali spremembe planov, oziroma, kar je najvažnejše, z glasovanjem odločajo o sprejemanju ali zavrnitvi planov.

Kot temeljno plansko časovno obdobje uporablja jugoslovansko planiranje petletno razdobje. Ti srednjeročni "družbeni plani" so obvezni za vse planske subjekte. Razdobje se začne oziroma konča z odločitvijo zvezne oziroma republiških skupščin. V praksi pa uporabljamo še nekatere oblike planov; to so "dolgoročni plani", ki jih izdelujejo družbenopolitične skupnosti za deset ali več let (izjemoma jih izdelujejo tudi nekatere interesne skupnosti ali organizacije združenega dela, katerih dejavnost ima poseben pomen za razvoj celotne družbe, npr. elektrogospodarstvo, železnica, PTT itd., ter kratkoročni plani ali letne resolucije o izvajanju planov, s katerimi se sproti, vsako leto izvaja družbeni plan družbenopolitične skupnosti.

Tretja pomembna prvina jugoslovanskega planiranja je povezovanje treh vidikov: ekonomskega, socialnega in prostorskega v enotno, vseobsežno planiranje. V izvajanju tega določila sicer obstajajo določene razlike med republikami. Tako npr. smo v SR Sloveniji sprejeli pravilo, da je plan enoten, saj se hkrati s socioekonomskimi izdelajo tudi prostorske sestavine. V tem smislu je sicer zasnovana celotna zakonodaja, vendar v drugih republikah še vedno razlikujejo socioekonomski in prostorski del plana. V Sloveniji pa je ta zasnova enotna in poteka od zakona o sistemu družbenega planiranja (iz l. 1980) do zakonov o urejanju prostora in urejanju naselij in drugih posegih v prostor (iz l. 1984) do navodil o izvajanju teh zakonov (iz l. 1985).

Nemara ne bo odveč, če na kratko povzamemo, kaj zajemajo posamezni vidiki v planiranju. Ekonomsko ali gospodarsko planiranje obsega predvsem

razvoj gospodarstva v celoti (globalno) ali posameznih dejavnosti (sektorji, kot so kmetijstvo, industrija, promet itd.). Zajema pa tudi regionalni vidik razvoja (regionalna razvojna politika), to je pomoč manj razvitim in depresivnim območjem ter posebno skrb za gospodarsko ključna območja (v SRS npr. obala). Pri njegovem snovanju uporabljamo osnovne ekonomske parametre, kot so rast družbenega proizvoda in narodnega dohodka, delitev ustvarjenega dohodka med osebno, skupno in splošno porabo ter akumulacijo in amortizacijo, rast zaposlenosti, mednarodno menjavo, zaloge itd. Na podlagi ekonomske strukture in faktorjev določamo bodočo ekonomsko politiko. Te parametre najprej določimo za celotno gospodarstvo, nato pa za posamezne sektorje in jih skušamo prilagoditi regionalnim razmeram.

Socialno planiranje sedaj vodimo kot posebno obliko planiranja, a je bilo pred tem docela zajeto v gospodarskem načrtovanju. Obsega načrtovanje socialnih sestavin, kot so socialna struktura in socialni procesi (npr. terciarizacija, ali urbanizacija), zaposlovanje, kadrovska in izobraževalna politika ter druge prvine družbenega življenja: socialno skrbstvo, kulturno življenje, rekreacija in šport, zabava ali oblikovanje socialnih skupnosti, delovnega in bivalnega okolja. Pri nas je še slabo razvito in pogosto podrejeno ekonomskim vidikom. Na zahodu pa ima pogosto prednost pred ekonomskim planiranjem, saj ima za ljudi večji pomen in jim je bližje kot abstraktne ekonomske kategorije, kot so npr. investicije, družbena potrošnja itd.

Prostorsko planiranje z dolgoletno urbanistično tradicijo je v sodobnosti prevzelo skrb za urejanje celotnega prostora, ne samo mestnega, ampak tudi ruralnega, neposeljenega ali namenjenega posebni rabi (npr. narodni ali krajinski parki, rekreacijska območja). Njegov namen je uskladiti naravno okolje, družbeno dejavnost v prostoru in naselitev prebivalstva. Čedalje bolj se osredotoča na varstvo okolja. Razen tega želi oblikovati družbene posege v prostor ali pokrajino ne le na ekonomsko opravičljiv, ampak tudi na estetsko sprejemljiv način.

Izvajanje določila o enotnem planiranju vseh treh vidikov zadeva na nekatere težko premostljive težave. Med njimi je na prvem mestu naslednja: na gospodarskem in socialnem področju je zaradi hitre spremenljivosti pojavov in velike tveganosti mogoče napovedovati prihodnji razvoj le za nadaljnjih pet let. V prostorskem planiranju pa je petletno razdobje odločno prekratko. Prostorski posegi so praviloma dolgoročni in objekti, ki jih postavljamo v prostor, trajajo več deset ali sto let. Tega razkoraka med obema zvrstema planiranja doslej nismo znali, ne uspeli zadovoljivo rešiti. Zavedamo se, da so prostorski posegi pogojeni z ekonomskim razvojem in da zategadelj ne moremo mimo gospodarstva, po drugi strani pa gospodarstvo ne more zagotoviti dolgoročnega dotekanja sredstev za urejanje prostora. Zaradi te dileme obstaja na tem področju labilno ravnotežje, ki se kaj hitro lahko sprevrže ali v papirnato planiranje ali v nered. Nekoliko lažje je doseči usklajenost med ekonomskim in socialnim planiranjem, ko je očitno, da sta oba razvoja tesno povezana in odvisna. Tako prav iz jugoslovanske prakse vemo, da lahko npr. socialni procesi prehitte ekonomski razvoj (npr. pretirana deagrariizacija in brezposelnost ob nizki razvitosti proizvodjalnih sil), in obratno, da lahko ekonomski razvoj terja drugačno socialno in kvalifikacijsko sestavo (npr. problematičnost izobraževalne reforme v luči nove tehnološke revolucije z razvojem računalništva).

Z njim je, za razliko od prejšnjih sistemov, bila dana vsakemu pravemu

Slovenska zakonodaja skuša razrešiti te dileme med ekonomskim, socialnim in prostorskim razvojem in planiranjem z uvedbo dolgoročnih planov, ki jih pripravljajo družbenopolitične skupnosti. Z njimi se želi podati nekatere temeljne usmeritve bodočega razvoja družbe, ekonomike in prostora in se zlasti prostorskemu planiranju želi dati določene temelje (urbanistična zasnova naselij, krajinska zasnova). S srednjeročnimi plani pa bi se zagotovilo realizacijo ciljev, ki smo si jih zastavili. V prostorskem planiranju je to pozidava (zazidalni načrti), rekonstrukcija ali sanacija (ureditveni načrti), graditev infrastrukturnih omrežij (lokacijski načrti) ali urejanje podeželskega oziroma neurbaniziranelega prostora (prostorski ureditveni pogoji).

Čeprav po določbah zakonov planirajo vsi pravni subjekti, so vendar med njimi znatne razlike glede pomena njihovih planov. Tako so za prostorsko planiranje nad vse pomembni občinski in republiški plani, plani krajevnih skupnosti ter plani nekaterih velikih sistemov, bodisi organizacij združenega dela (npr. Iskra, Gorenje) ali interesnih skupnosti (za železniški in luški promet, elektrogospodarstvo, PTT).

Zakon o temeljih sistema družbenega planiranja in družbenem planu SFRJ iz l. 1976 in njegova kasnejša poenostavitve iz l. 1985 sta vpeljala enoten planski postopek. O njem so sicer še vedno deljena mnenja in mnogi sodijo, da je prekompliciran, počasen in premalo učinkovit ter do neke mere onemogoča, da bi sledili ekonomskim in družbenim spremembam po svetu.

Planerski postopek se razlikuje za družbenopolitične in za samoupravne skupnosti in organizacije. Za prve je nekoliko zahtevnejši, za druge enostavnejši. Tako morajo družbenopolitične skupnosti pripraviti dolgoročne in srednjeročne družbene plane. Samoupravne organizacije in skupnosti pa samo v nekaterih primerih izdelajo dolgoročne plane. Osnova za izdelavo planov so smernice, ki vsebujejo dolgoročne družbene cilje glede razvoja in temeljne pogoje za doseganje teh ciljev, in strokovne podlage, ki jih pripravijo pooblaščen strokovne organizacije. Upoštevajo gospodarske, socialne in prostorske sestavine. Možnih je več variant.

V samoupravnih organizacijah in skupnostih, po sklepu o pripravi plana, napravijo oceno možnosti in pogojev za razvoj. V njih upoštevajo obče smernice o družbenem razvoju kot tudi morebitne skupne razvojne programe (če so združene v OZD ali SOZD), medsebojne obveznosti ter morebitne družbene dogovore. Slovenska zakonodaja predvideva, da samoupravne organizacije in skupnosti pripravijo tudi tako imenovane "elemente" za usklajevanje dogovora o temeljih plana. Ti elementi vsebujejo potrebe in zahteve, ki jih ima samoupravna organizacija do družbenopolitične skupnosti in do drugih samoupravnih organizacij in ki terjajo medsebojno usklajevanje (npr. glede potreb po električni energiji, prometnih storitvah, vodi ali zemljišču).

Na podlagi izdelanih ocen in analiz razvojnih možnosti ter usklajevanja je mogoče izdelati temelje plana v organizacijah združenega dela in v interesnih skupnostih ter drugih samoupravnih skupnostih. V velikih in sestavljenih organizacijah združenega dela se izdelata tudi skupni plan, ki povezuje plane TOZD v enotno razvojno politiko (npr. jugoslovanske

železnice, elektrogospodarstvo).

Usklajeni elementi in skupni temelji planov samoupravnih organizacij in skupnosti so poleg smernic in strokovnih podlag osnova za sestavo osnutka in dogovora o temeljih plana v družbenopolitični skupnosti in osnutka družbenega plana. Dogovor o temeljih plana je v bistvu nekakšen program razvoja v naslednjem srednjeročnem razdobju, ki določa prvine ekonomskega (npr. naložbe, družbena poraba, širjenje proizvodnih zmogljivosti, itd.), socialnega (zaposlovanje, *stanovanjska graditev, gradnja sol ali vrtcev itd.) in prostorskega razvoja (pozidava na novo, prenova, varovanje naravnih in z delom pridobljenih vrednot, varovanje in izboljševanje okolja itd.).

Konkretizacijo dogovora o temeljih plana pomeni v družbenopolitičnih skupnosti družbeni plan. V samoupravnih organizacijah in skupnostih pa se skupni temelji plana dokončno opredelijo v planu. Medtem ko sta v družbenem planu ekonomski in socialni vidik bolj ali manj dokončno oblikovana in je treba le še izdelati program izpolnjevanja obveznosti, pa terja prostorski vidik nadaljnji postopek, ki ga republiški zakoni (to področje je prepuščeno republikam) še posebej razčlenjujejo. V SR Sloveniji so to trije "prostorski zakoni", in sicer o urejanju prostora (UL SRS 18/930/84), urejanju naselij in drugih posegih v prostor (UL SRS 18/931/84) in o stavbnih zemljiščih. Z njimi se zagotavlja navezava na družbenoekonomski vidik in na dolgoročni razvojni plan ter se pripravljajo izvedbeni načrti za zazidavo, prenavo ali gradnjo infrastrukture, oziroma se pripravijo prostorski ureditveni pogoji za območja, ki so izven ureditvenih območij naselij ter so v končni konsekvenci podlaga za izdajanje lokacijskih in gradbenih dovoljenj.

Tako se nam po republiški zakonodaji s področja planiranja orisuje prostorski vidik kot štiristopenjska dejavnost. Izhaja iz prostorskih sestavin dolgoročnega plana: iz urbanistične zasnove naselij in krajske zasnove območij. Se nadaljuje in konkretizira v prostorskih sestavinah srednjeročnega družbenega plana, predvsem v njegovih prostorskih izvedbenih aktih (prostorski ureditveni pogoji oziroma prostorski izvedbeni načrti). Sama izvedba, to je četrta stopnja, pa je pogojena z ureditvijo stavbnih zemljišč, lokacijskim, gradbenim in uporabnim dovoljenjem.

Kot je razvidno iz tega opisa, v prostorskem planiranju pri nas ne razlikujemo več tradicionalne delitve na državne, regionalne, urbanistične in zazidalne plane, oziroma se ne uporabljajo več pojmi urbanistični program in urbanistični projekt ter urbanistični red, kot je to bilo do l. 1980 oziroma 1984. Zasnova planiranja in poimenovanja so novi in v prihodnjih letih se bo pokazalo, ali je sistem smiseln, učinkovit in uporaben. Že sedaj lahko rečemo, da v sistemu pogrešamo nekdanje regionalne plane, ki so se izdelovali za območja med občino in republiko. Zakonodaja sicer dopušča, da se na podlagi medsebojnih dogovorov izdelajo medobčinski plani ali plani medobčinskih skupnosti, vendar je to stvar dogovora zainteresiranih. Upravičeno sodimo, da je veliko problemov, ki presegajo občinsko raven, nimajo pa republiškega značaja (npr. cestne zveze, melioracije, regionalni vodovodi, zaposlovanje itd.). Zanimivo je, da so v drugih republikah povečini obdržali regionalno planiranje.

Lahko povzamemo, da je celotni planerski postopek zasnovan v naslednjem

HEMA DRUŽBENEGA PLANIRANJA V SR SLOVENIJI

Oblike planiranja	Planiranje v družbenopolitičnih skupnostih	
Dolgoročno planiranje	Strokovne podlage	Smernice za pripravo dolgoročnega plana, (vštevši urejanje prostora) Dolgoročni plan družbenopolitične skupnosti (občine, republike, medobčinske skupnosti, regionalne skupnosti) Prostorske sestavine dolgoročnega plana družbenopolitične skupnosti z: urbanistično krajinsko zasnovano na- zasnovno selja območja
Srednjeročno planiranje	Strokovne podlage	Smernice za pripravo srednjeročnega družbenega plana družbenopolitične skupnosti Elementi za samoupravno sporazumevanje in dogovarjanje samoupravnih organizacij in skupnosti o temeljih planov Dogovor o temeljih srednjeročnega družbenega plana (usklajevanje potreb po zemljiščih)
		Srednjeročni družbeni plan družbenopolitične skupnosti Prostorske sestavine srednjeročnega družbenega plana družbenopolitične skupnosti
Kratkoročno planiranje (letni plani, resolucije)	Posebne strokovne podlage	Prostorski izvedbeni akti Prostorski ureditveni pogoji Prostorski izvedbeni načrti Zazidalni načr Ureditveni načr Lokacijski načr Odlok o prostorskih skem izvedbenem načrtu Lokacijskih pogojih Lokacijska dokumentacija Lokacijsko dovoljenje

smislu: od smernic, ki podajajo osnovne cilje, ter vizije bodočega razvoja v dolgoročnem planu, preidemo v družbenem planu h konkretnim izpeljavam, ki jih nato z letnimi plani ali prostorskimi izvedbenimi akti uresničujemo. Delo torej teče od idejnih zasnov h konkretnim rešitvam in izvedbam. Ključno vlogo v tej zasnovi imajo družbeni plani. Če določene postavke niso vključene vanje, pomeni, da jih ne bo mogoče uresničiti v naslednjem planskem obdobju. To je nedvomno toga rešitev, še posebej v današnjih zelo dinamičnih časih, ko se razmere hitro spreminjajo in je petletno obdobje že zelo dolgo razdobje v svetovni ekonomiji. Tu so tudi glavni očitki sistemu "samoupravnega planiranja". Če bi namreč želeli spremeniti plan, je treba ponoviti celoten postopek.

Z novo zakonodajo in novim sistemom planiranja se je izpopolnila tudi vsebina družbenih planov in še posebej njihovih prostorskih sestavin. Poleg že tradicionalnih postavk, ki smo jih poznali že v prejšnjih planerskih sistemih, kot so: globalne razvojne usmeritve na področju gospodarstva in socialnega življenja in temeljnih razmerij v delitvi ustvarjenega dohodka ter temeljnih odnosov na področju porabe (projekcija dohodka, razširjena reprodukcija, delitev dohodka, akumulacija itd.) ter usmeritev na posameznih gospodarskih področjih oziroma sektorjih (kmetijstvo, energetika, industrija, stanovanjska graditev, komunalne dejavnosti, kadri, družbene službe itd.) uvaja sedanja zakonodaja tudi nekatere novosti. Te so npr. skladnejši razvoj na vseh območjih občine in republike, zasnova razvoja in organizacije dejavnosti v prostoru (poselitev, omrežje naselij, energetska, prometna in vodna omrežje, omrežje oskrbnih in storitvenih dejavnosti) ter zasnova namenske rabe prostora (kmetijska in gozdna zemljišča, eksploatacijska območja, vodni viri, naravni in kulturni spomeniki, ureditvena območja naselij, industrijska, rekreacijska in nevarna območja, odlagališča odpadkov, naravni rezervati in krajinski parki, kulturna dediščina, varstvena območja in območja posebnega pomena ter varstvo okolja).

Opisano zgradbo in zasnovo družbenega planiranja bomo poskusili prikazati z naslednjim izmišljenim primerom. Zaradi preusmeritve slovenske elektrotehnične industrije v elektroniko, kot to priporočajo strokovne podlage in smernice, predvideva dolgoročni plan SRS prestrukturiranje elektrotehnične industrije. V ta namen so potrebni kadri. Zato dolgoročni plan priporoča oblikovanje posebnega novega vzgojnoizobraževalnega programa iz elektronike na srednji in višji stopnji. Glede na osredotočenje elektrotehnične industrije na Gorenjskem, bližino ljubljanske univerze in policentrični razvoj naj bi novo šolo postavili v Kranju. Dolgoročni plan občine Kranj sprejme to pobudo v soglasju s SOZD Iskra. V urbanistični zasnovi naselja Kranj se predvidi gradnja nove šole in študentskega doma, potrebni prostor ter dodatno zemljišče za morebitne kasnejše razširitve. Lokacija je predvidena na ureditvenem območju Kranja. Strokovne podlage in smernice občine Kranj za srednjeročni družbeni plan zamisel povzemajo in jo priporočajo. Sodeč po "elementih" pa se za isto lokacijo poteguje še nekaj samoupravnih organizacij. V usklajevalnem postopku vendarle prevlada zamisel o novi šoli in tako pride ta pobuda kot družbeni cilj v dogovor o temeljih družbenega plana občine Kranj. V družbenem planu se nato predvidijo v ekonomskem aspektu potrebna sredstva, v socialnem graditev šole in internata in v prostorskih sestavinah, v prostorskih izvedbenih aktih, bodoča lokacija. Ker bo predvidena novogradnja na že

PLANERSKI POSTOPEK V DRUŽBENEM PLANIRANJU V JUGOSLAVIJI

Delovne faze: Priprava planskih dokumentov -- Dogovor o temeljnih plana * -- Družbeni plan -- Spremljanje in izvajanje plana

Zakoni, odloki, družbeni dogovori
 Smernice za pripravo srednjeročne-
 ga (zveznega in republiškega) plana
 Dolgoročni plan

DRUŽBENO-PO-
 LITIČNE SKUP-
 NOSTI: občine,
 posebne druž-
 benopolitične
 skupnosti, re-
 publika

Odluk o Smernice
 pripravi
 plana

Strokovne
 podlage:
 Skupno o-
 cenjene
 možnosti in
 pogoji za
 razvoj; skup-
 ni interesi
 in cilji

SAMOUPRAVNE
 ORGANIZACIJE
 IN SKUPNOSTI:
 Organizacije
 združenega de-
 la (temeljne
 organizacije
 združenega
 dela, delovne
 organizacije,
 sestavljene
 organizacije),
 samoupravne in-
 teresne skupno-
 sti, krajevne
 skupnosti

Sklep o
 pripravi
 plana

Ocena možno-
 sti in pogo-
 jev za raz-
 voj

(Elementi
 za uskla-
 jevanje do-
 govora o
 temeljnih
 plana) *

Skupni razvojni programi
 Medsebojne obveznosti in pravice
 Družbeni dogovori
 (dolgoročni plan)

Dogovor o temeljnih plana *

Družbeni plan

Dogovor o temeljnih plana *

Program iz-
 polnjevanja
 obveznosti

Analiza in
 ukrepi za
 uresničeva-
 nje plana
 Letni in
 drugi izved-
 beni planski
 akti

Plan

Program iz-
 polnjevanja
 obveznosti
 in nalog

Analiza in
 ukrepi za
 uresničeva-
 nje plana
 Letni in
 drugi izved-
 beni planski
 akti

* Zvezni zakon o temeljnih sistema družbenega planiranja ne predvideva dogovora o temeljnih plana, pač pa slovenski republiški zakon o sistemu družbenega planiranja in družbenem planu SR Slovenije

pozidanem ozemlju in bo pomenila velik prostorski poseg, je treba izdelati "ureditveni načrt". Posebna pooblaščenca organizacija za urbanistično načrtovanje ga bo izdelala, preden pa bo načrt sprejet, bo javno razgrnjen in občinska skupščina bo ob njegovi obravnavi morala upoštevati pripombe, ki jih bodo izrekle krajevne skupnosti, občinski odbori in prizadeti sosedi. Že pred tem bo o novi lokaciji govora ob sprejemanju plana krajevne skupnosti in verjetno bodo že takrat potrebna določena usklajevanja. Ko bo vse to urejeno, bo občinska skupščina potrdila ureditveni načrt, kar bo omogočilo občinskemu upravnemu organu, da investitorju izda lokacijsko dovoljenje.

Na koncu tega pregleda si lahko še zastavimo vprašanje, koliko od vsega povedanega je smiselno posredovati učencem. Sodimo, da je treba učence seznaniti z osnovnim smislom in cilji planiranja ter še posebej z vlogo, ki jo planiranju pripisujemo v Jugoslaviji. Opozoriti bi tudi kazalo na planska obdobja in zastopanost treh temeljnih vidikov v planiranju ter na njihovo medsebojno pogojenost. Sam planerski postopek je nedvomno preveč zapleten in preveč spremenljiv in ga zato nima smisla podrobneje razlagati. Vendar se ob tem moramo zavedati, da prav poznavanje planerskega postopka omogoča pravočasno in smiselno intervencijo, to je: odpiranje novih zamisli, zavrnitev neustreznih predlogov in spodbujanje primerne usmeritve. V praksi se žal vse prepegosto dogaja, da se šele, ko pride do izvajanja planskih določil, zavemo posledic in začnemo opozarjati, ko je prepozno. Planerski sistem, kot ga imamo v Jugoslaviji, je razmeroma demokratičen, čeprav so še vedno možne različne samovoljnosti funkcionarjev ali strokovnjakov in se ne tako redko spregleda različna zakonska določila ali planske sklepe (npr. glede zazidljivosti kmetijskih tal) zaradi nuje, politične oportunisti ali korupcije. Da pa bi ta demokratičnost prišla do veljave, je nujno stalno sodelovanje občanov na vseh stopnjah planerskega postopka. Še posebej velja ta pobuda pri izdelavi srednjeročnih družbenih planov in pri prostorskih izvedbenih aktih, ki so vsi izvršilnega značaja. Iz teh razlogov bi bilo koristno opozoriti učence na planerski postopek in pravočasno sodelovanje ter jih tako osvestiti kot bodoče državljane in upravljalce (Opozorim naj na izredno pomembno javno razgrnitev prostorskih izvedbenih aktov).

Še na en vidik bi kazalo opozoriti: na veliko povezanost med družbenim planiranjem in izvajanjem planov ter varstvom okolja. Žal se glede varstva okolja še vedno prepozno oglašamo, ponavadi takrat, ko se je pojavila škoda ali devastacija. V resnici bi se morala naša intervencija v korist okolja začeti že ob sprejemanju dolgoročnega plana in drugih planskih aktov; tam se začne izvirni greh! Če bomo znali učencem vzbuditi zanimanje in skrb za okolje, bo to postala javna zadeva in se z varstvom okolja ne bodo ubadali zgolj posamezni entuziasti, ki žal mnoge probleme obravnavajo zelo enostransko ali pa si na ta način kujejo politični kapital.

Učitelji geografije so nedvomno poklicani, da glede na svojo izobrazbo opozorijo na zveze med družbenim razvojem, okoljem in pokrajino (prostorom) in seznanijo učence z zapletenimi posegi družbe v prostor (npr. gradnja avtoceste ali elektrarne, kemizacija v kmetijstvu, ohranjanje naše naravne in kulturne dediščine itd.). Prav zato, ker se skoraj vsak planerski poseg slejkoprej odrazi tudi v prostoru, lahko geograf to pro-

blematiko prikaže na živ, neposreden in aktualen način, saj primerov ne manjka. To bo živa geografija in ne pasivno povzemanje in ponavljanje nekaterih najpomembnejših planskih postavk, ki smo jih prebrali v časopisju.

Svoja razmišljanja želim zaključiti z naslednjo mislijo: če je naš predmet zemeljsko površje (pokrajina, geografsko okolje) kot celota, potem moramo znati ta objekt razložiti in tudi pojasniti vse sile, ki vodijo k njegovemu preoblikovanju. Ena od najpomembnejših sil je nedvomno človeška družba. Vendar pri svojem razlaganju moramo iti tudi korak dlje in, če je le mogoče, pri družbenem snovanju posegov v prostor tudi sodelovati. Le takšna aktivna geografija bo imela dovolj upravičenih razlogov za obstoj, družba jo bo potrebovala in ji namenjala pozornost. Časi sicer vestnega, vendar enciklopedičnega naštevanja in memoriranja minevajo. Znanost veliko prehitro napreduje in ni možnosti, da bi vsa njena spoznanja stlačili v otroške glave. Zelo veliko bomo dosegli, če bomo te glave naučili misliti na geografski način o okolju, o silah, ki ga oblikujejo, o družbenem poseganju v njega in o možnostih in pravicah, ki jih imamo, da opozorimo na napačne ali škodljive družbene posege, oziroma da podpremo pozitivne in napačne ali škodljive družbene usmeritve in cilje.

Predavanje na seminarju za učitelje geografije srednjega usmerjenega izobraževanja 25. in 26.8.1986 v Ljubljani in Mariboru.