

PROSTORSKO PLANIRANJE IN JAVNI INTERESI V PLURALISTIČNI DRUŽBI

SPATIAL PLANNING AND PUBLIC INTERESTS IN A PLURALIST SOCIETY

Pavel Gantar

UDK: 316.3:711

IZVLEČEK

Prispevek obravnava problematiko opredelitve javnega interesa v prostorskem planiranju, še posebej redefinicije pomena javnega interesa v kontekstu neoliberalne urbane politike in prostorskega planiranja. Pokaže, da instrumenti neoliberalnega urbanizma spreminjajo in zožujejo vlogo javnega interesa. Še posebej opozarja na protislovja med unitarnim konceptom javnega interesa in med pojavom novih akterjev, ki oblikujejo prostorsko politiko v postsocialističnih transformacijah.

KLJUČNE BESEDE

javni interes, prostorsko planiranje, urbana politika, neoliberalizem, postsocialistične spremembe, pluralizem

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.02

ABSTRACT

The paper addresses the notion of public interest in spatial planning, particularly the redefinition of public interest within the context of neoliberal urban politics and planning. It tries to demonstrate that instruments of neoliberal urban planning change and reduce the role of public interest. As for the societies that have experienced the so called post-socialist societal transformation, the paper presents the argument that there are strong contradictions between the unitary concept of public interest embodied in statutory rules and the appearance of new urban actors and urban developers.

KEY WORDS

public interest, spatial planning, urban politics, neoliberalism, post-socialist transformation, pluralism

1 UVOD

V prispevku se ukvarjamo s spreminjajočim se pomenom javnega interesa v prostorskem planiranju.¹ Koncept javnega interesa je seveda ključen za prostorsko planiranje: lokalne ali državne institucije nimajo legitimnosti za posege v prostor, ki praviloma vključujejo tudi omejevanje določenih pravic ljudi, če takšnega posega ne utemeljujejo z javnim interesom. Več kot to, ta javni interes mora biti pravno kodificiran skozi posebne oblike pravnih aktov (prostorski plani različnih oblik) in skozi predpisane procedure sprejemanja in odločanja. Zato je razprava o naravi javnega interesa, o načinih njegovega vzpostavljanja in utemeljevanja ena od stalnic različnih teorij planiranja, tako tradicionalnih kot tudi novejših pristopov (Campbell & Fainstein, 2003:12–13). Ta razprava je seveda še toliko bolj pomembna za pluralistične družbe, kjer javni interes v

¹Prostorsko planiranje za potrebe tega prispevka opredeljujem v najširšem pomenu kot vsako obliko poseganja oz. intervencije lokalnih in nadlokalnih (regije, država) v družbeno-prostorske procese. Osnovna ideja je seveda v tem, da bi se prostorski razvoj odvijal drugače, torej spontano, če takšnih posegov ne bi bilo. Podrobneje o tem v: Gantar (1993: 14–15).

planiranju ni vnaprej vzpostavljen s pomočjo avtoritarne politične kontrole. V odsotnosti političnega pluralizma in demokratičnih pravil igre je javni interes samovzpostavljen skozi monopol politične oblasti pri opredeljevanju ciljev planiranja in pri kontroli nad viri planiranja.² O »pravem« javnem interesu v teh primerih niti ne moremo govoriti, saj je vsakršna javna razprava o ciljnih planiranja praviloma že nelegitimna, da ne govorimo o razpravi o legitimnosti nosilcev javne oblasti, ki sploh ni možna. Razprava o javnem interesu v planiranju ni zanimiva samo s teoretskega vidika, pač pa tudi s povsem praktičnega, kadar se morajo planerji odločati o konfliktnih posegih v prostor, za katerimi stojijo nasprotujoči si interesi posameznih družbenih skupin, prizadetih prebivalcev, lokalnih skupnosti, investitorjev in podobno. Razprava je za planerja pomembna z dveh vidikov – prvič z vidika »kodeksa profesionalne etike«, ki mu narekuje delovanje v javnem interesu, hkrati pa lahko pride do razkoraka med njegovim strokovnim prepričanjem in javnim interesom, kot se je pač oblikoval. In drugič z vidika vprašanja oziroma dileme, ali naj planer preprosto sprejme opredelitev javnega interesa v zvezi z določenim posegom v prostor, takšnega, kot je, ali pa naj se dejavno vključi v njegovo oblikovanje in s tem tvega določeno stopnjo politizacije svojega delovanja.

Čeprav je ideja prostorskega planiranja izvorno povezana s konceptom javnega interesa³, pa ga vendarle ne smemo kar tako predpostaviti, tudi zato, ker se pojmovanje javne sfere (oz. domene), ki je močno povezana z javnim interesom, močno spreminja. In prav prostorsko planiranje v njegovih najrazličnejših oblikah je pod vplivom neoliberalnega urbanizma doživelo velike spremembe v razmerju med javno in privatno sfero, tako kot so te spremembe doživele tudi druge oblike državne intervencije. V pričujočem tekstu se bomo posvetili prav tem spremembam, ki jim je med drugim podvrženo tudi prostorsko planiranje v Sloveniji. Najprej nameravamo opisati osnovne značilnosti sodobne razprave o problemu javnega interesa v planiranju, saj so na različne opredelitve narave javnega interesa vezani tudi različni modeli planiranja, v nadaljevanju nameravamo orisati osnovne značilnosti tako imenovanega neoliberalnega urbanizma in opozoriti na redefinicijo javnega interesa. V zaključku bomo tvegali nekaj pripomb k stanju in tendencam v prostorskem planiranju v Sloveniji v zadnjih letih.

2 JAVNI INTERES V PLANIRANJU

Razprava o javnem interesu ima seveda dolgo zgodovino. Povezana je z osamosvajanjem civilne sfere, »ljudi«, izpod dominacije »teokratske oblasti«, ki jo je reprezentirala bodisi oblast kralja oz. fevdalca ali pa oblast boga skozi cerkvene institucije. Kot poudarja Alexander (2002: 227–8) pojmovanje javnega interesa, ki je povezan z delovanjem države (v javnem interesu), izhaja iz demokracije starega Rima, koncept je preživel srednji vek in se je pojavil, obnovil in razširil v novoveških teorijah demokracije – to je vladavine ljudi. Po Alexandru (ibidem, str. 228) ima koncept javnega interesa tri vloge, ki so povezane s planiranjem: prvič, legitimizira delovanje države, ki je povezano s planiranjem. Planiranje je legitimno le, če je v javnem interesu. Drugič,

² Kot vsaka dejavnost tudi prostorsko planiranje uporablja določene vire, da bi bilo lahko uspešno. Viri planiranja so fizični, to je prostor, ki se ga načrtuje, človeški, torej planerji in drugi strokovnjaki, ki sodelujejo pri planiranju, finančni pa tudi pravni in upravni instrumenti, ki so potrebni za proces odločanja pri sprejemanju planov.

³ »Planiranje je profesionalna dejavnost, ki si posebej prizadeva povezati oblike znanja z oblikami delovanja v javni domeni« (Friedmann, 2003: 74).

predstavlja normo za planersko prakso, in tretjič, služi kot kriterij evalvacije planiranja in njegovih produktov, kot so načrti, projekti in politike.

Seveda še vedno ostaja odprto vprašanje, kako lahko pridemo do javnega interesa, kako naj vemo, da je prav določen cilj, ki ga želimo s prostorskim planiranjem doseči, res v javnem interesu. Ali lahko v imenu javnega interesa oviramo ali celo preprečimo uveljavljanje drugih interesov? Ali ni nemara deklarirani javni interes pravzaprav zamaskirani privatni interes tistih družbenih skupin, ki razpolagajo s politično močjo in svoje interese lahko predstavijo kot javne interese. In naposled – ali lahko govorimo o javnem interesu tudi v pomenu vsebine, kar je ključno za prostorsko planiranje, ali pa ima javni interes samo postopkovni značaj, se pravi, da se nanaša samo na procedure sprejemanja odločitev v zvezi s planiranjem? V javnem interesu naj bi bilo vse tisto, kar je zdržalo vnaprej predpisane postopke preverjanja in sprejemanja.

V teorijah demokracije, ki so oblikovale moderno pojmovanje države in civilne družbe bomo našli dve temeljni koncepciji o tem, kako se oblikuje javni interes. Prva izhaja iz politične filozofije utilitarizma in javni interes povezuje s maksimiziranjem hedonističnih vrednot, ki se merijo s kategorijama »užitka« ali »sreče«. ⁴ Do javnega interesa pa, kot poudarja Alexander (ibidem, str. 230), lahko pridemo s pomočjo agregiranja individualnih interesov, kar je v pluralistični družbi kmalu pripeljalo do spoznanja, da so lahko določeni privatni interesi v konfliktu s kolektivnimi interesi. Ta smer razmišljanja o javnem interesu je rezultirala v dobro znano funkcijo družbene blaginje in v evalvacijo javnih projektov z vidika koristi čim širšega kroga prebivalcev. Vprašanje opredelitve javnega interesa v načrtih in projektih se je zato preneslo na razpravo o metodah in tehnikah evalvacije, kot so analiza koristi in stroškov, multikriterijske analize ipd. Da razprave ne bi obnavljal, naj navedem, da novejše evalvacijske metode vključujejo tudi substancialno racionalnost, torej vprašanje vrednostnih prioritet, in ne samo instrumentalne racionalnosti, to je doseganja ciljev z najmanj uporabljenimi sredstvi (Alexander, ibidem, str. 230).

Druga smer razmišljanja o javnem interesu pa se napaja iz tako imenovanih unitarnih konceptov. Javni interes ni rezultat agregacije posameznih interesov v tako ali drugače opredeljeni funkciji družbene blaginje, pač pa predstavlja nek vnaprejšnji kolektivni moralni imperativ, ki presega partikularne ali privatne interese (Alexander, ibidem, str. 230). Takšni imperativi so lahko družbena stabilnost, red, družbena pravičnost in podobno. Unitarno pojmovanje javnega interesa zahteva neke vrste družbeno soglasje o temeljnih vrednotah. To soglasje pravzaprav poseblja država in njeni organi, ki tako postanejo utelešenje javnega interesa. Alexander ugotavlja, da takšno pojmovanje javnega interesa prevladuje v pravu, zato ni naključje, da v planiranju, ki temelji na unitarni opredelitvi javnega interesa, prevladujejo pravne procedure in postopki in presoji načrtov in projektov – ali so skladni s pravnimi ureditvami na določenih področjih. ⁵ Prav zaradi načina vzpostavljanja javnega interesa se pri presoji uporabljajo načela redistributivne etike, ki načrte in projekte meri, ali so ti skladni z določenimi skupnimi in splošnimi vrednotami. S tem pa planiranje dobi močno deontološko oziroma etično dimenzijo. Načrti ustrezajo javnemu

⁴ V tem prispevku se ne bomo spuščal v razpravo, ali sta ti dve kategoriji sploh merljivi in v kolikšni meri ju je mogoče objektivizirati.

⁵ Značilno je, da Ustavno sodišče Republike Slovenije pri presoji ustavnosti prostorskih aktov tako rekoč nikoli ne presoja po vsebini dokumenta, ampak samo ugotavlja, ali so bili vsi postopki izdelave prostorskega akta, vključno z njegovim sprejemanjem, v skladu s postopki, ki so predvideni v zakonodaji.

interesu, če so v skladu s pričakovanji in interesi skupnosti, kot se izražajo v predpisih in pravilih te skupnosti. Alexander opozarja, da je takšno merilo vprašljivo, manjša, kot je skupnost, bolj je praviloma homogena in lažje pride do definicije skupnih vrednot in ciljev, in seveda obratno. Zato je ta način presoje vprašljiv v družbah, v katerih prevladujejo velike razlike in družbene delitve.

Vsekakor lahko na primerih, kako se vzpostavlja javni interes v planiranju, ugotovimo, da ta javni interes ni sam po sebi nevprašljiv in da že zgolj dejstvo, da je bil sprejet oziroma opredeljen skozi določene postopke, ne zagotavlja njegove veljavnosti. Nujna je vpeljava tudi vsebinskih kriterijev v presojo in prav to je danes jedro razprav v teorijah planiranja. Koncepti planiranja, ki temeljijo na t. i. komunikativni racionalnosti (Habermas) ali teorijah »dobrega mesta«, vzpostavljajo odprt dialog o vrednotah v planiranju in o načinih preverjanja javnega interesa. Za prostorsko planiranje v Sloveniji in njegovo normativno ureditev je značilno, da močno prevladuje unitarni pristop k opredelitvi javnega interesa. Javni interes obstaja, če je določen plan ali projekt skladen s pravni redom. Zato se argumentacija o javnem interesu premešča v sodno vejo oblasti, zapostavljena pa je javna razprava o vsebini javnega interesa. Ker se vsebina javnega interesa predpostavlja kot nesporna, če je bila dosežena na postopkovno pravilen način, ni naključje, da v Sloveniji ne poznamo metod in tehnik *ex ante* in *ex post* evalvacije politik, načrtov in projektov z vidika doseganja določenih družbenih ciljev. Unitarni koncept preprečuje dialoško opredelitev javnega interesa, saj je s pomočjo politične večine v sistemu predstavniške demokracije mogoče katere koli aspiracije povzdigniti v javni interes. Če moramo seveda pritrditi, da brez pravne oz. statutarne potrditve javni interes v planiranju ne more obstajati, pa moramo hkrati dodati, da samo s pravno formalizacijo ne moremo ugotoviti, ali je javni interes samo krinka privatnih interesov ali pa gre za koristi večine prebivalcev.

3 POTEZE NEOLIBERALNEGA URBANIZMA V LUČI RAZMERJA MED JAVNO IN ZASEBNO SFERO V URBANEM PROSTORU

Večina raziskovalcev urbanega razvoja se strinja, da je po letu 1980, ko se je pod vplivom novih makroekonomskih in socialnih politik zgodila »revitalizacija kapitalizma«, prišlo do pomembnih sprememb tudi v logiki urbanega razvoja, predvsem pa tudi v načinih oblikovanja in vodenja urbane politike in načinih prostorskega planiranja. Temeljno vodilo neoliberalne ideologije predstavlja »vera v odprt, konkurenčen in nereguliran trg, ki je osvobojen vseh oblik državnega posredovanja in predstavlja optimalen mehanizem za ekonomski razvoj« (Brenner and Theodor 2002a: 2). Zgodnje oblike neoliberalizma so povezane z makroekonomsko politiko »thatcherizma« v Veliki Britaniji in »reaganizma« v Združenih državah Amerike in z razgradnjo družbenih ureditev in institucij tradicionalne kapitalistične industrijske družbe, ki je temeljila na stabilnem in organiziranem razmerju med delom in kapitalom, redistributivno vlogo države pri zagotavljanju družbenega miru in stabilnosti ter razvojno funkcijo države, regionalnih in lokalnih enot predvsem z investiranjem v javno infrastrukturo in javne storitve.⁶ Ta sistem je v šestdesetih in sedemdesetih letih zaradi velikih sprememb v odnosu do naravnih virov (cena nafte) in tehnološkega razvoja

⁶ Te oblike makrodružbenih aranžmajev, ki so kakšnih 60 do 70 let zagotavljali družbeno stabilnost in napredek v obdobju visokega kapitalizma, so v ZDA poimenovali s pojmom »fordizem«, v Evropi pa s pojmom »socialne države«. Seveda so bile variante teh ureditev v posameznih državah zelo različne, pač zaradi različnih tradicij, političnih konstelacij in vloge države.

in rigidnosti vzpostavljenih ureditev zašel v krizo in se je v mestih, ki so bila v veliki meri instrument za družbeno redistribucijo (javne storitve, socialna stanovanja ipd.), pokazal kot finančna kriza mest.⁷ Tako imenovana »javna roka« države in mestnih uprav ni bila več sposobna zagotavljati storitev na primerni ravni, hkrati pa so se pokazale vse slabosti centraliziranega in rigidnega sistema blaginje, ki je sam po sebi povzročal različne oblike družbenih neenakosti in družbenih delitev. Odgovor na krizo institucionalnih ureditev, ki so temeljile na vlogi javne oblasti (državne ali mestne oziroma regionalne), je bila fleksibilizacija in privatizacija določenih javnih storitev. Raziskovalci (Peck in Tickell, 2002: 37) razlikujejo med dvema oblikama oziroma fazama neoliberalizma. Prvi je tako imenovani »roll-back« neoliberalizem, ki je usmerjen v destrukcijo oziroma razgradnjo tradicionalnih makrodružbenih aranžmajev, ne da bi vzpostavil nove oblike ureditev. Temu pa je sledil »roll-out« neoliberalizem, ki ga zaznamuje niz politik, med katerimi so zelo pomembne urbane politike, ki vzpostavljajo nove družbene ureditve in institucionalne aranžmaje in temeljijo na redefiniciji razmerja med javno in zasebno sfero – med privatnim kapitalom in javnim kapitalom.⁸ Vsekakor je značilno, da se je razmerje med privatno in javno sfero v mestih premaknilo v korist privatne sfere in participacije privatnega kapitala v projektih, ki bi v tradicionalni retoriki upravljanja mest imeli »javni značaj«. Peck in Tickell navajata naslednje značilnosti neoliberalne politike in iz nje izhajajočih novih družbenih ureditev, ki jih na tem mestu povzemamo:

- Neoliberalizem promovira načelo »primata rasti«. Mesto mora rasti v ekonomskem smislu, mora dajati možnosti za podjetnike z zniževanjem stroškov. Družbene potrebe je mogoče uresničevati le, če je najprej zagotovljena rast;
- Tržna logika predstavlja kriterij za presojo učinkovitosti različnih politik in iz njih izvirajočih stroškov in koristi;
- Neoliberalna urbana politiki temelji na ideologiji izbire in zagovarja vitko vlado oz. upravo, privatizacijo in deregulacijo. Zagovarja proračunsko skopost pri financiranju različnih javnih storitev;
- Zagovarja aktivno vlogo lokalnih elit pri odpiranju priložnosti za investiranje in razvoj;
- Ima razmeroma ozek repertoar urbane politike. Ta je omejena na subvencije kapitalu, promoviranje določenih lokacij, podporo preoblikovanju mestnih središč in pospeševanju lokalnega razvoja;
- Temelji na načelu »neodpuščanja«. Mesta, ki se ne prilagodijo ali storijo napake, morajo za te napake odgovarjati, so izvzeta iz raznih programov in shem subvencioniranja ali pomoči in se morajo znajti sama, čeprav za ceno velikih socialnih stroškov;

⁷ Običajni vzorec krize mest se je kazal kot začarani krog: zaradi vse slabših pogojev (hrup, onesnaženost, prometna gneča, nevzdrževan infrastruktura) se bogatejši prebivalci selijo iz osrednjih mestnih predelov, z njimi pa se selijo tudi davki, zato dobijo mestne uprave manj javnih sredstev, v izpraznjena stanovanja se selijo socialno šibkejši prebivalci in »marginalne« etnične skupine. Kar vse skupaj še pospešuje izseljevanje in krizo vzdrževanja javne infrastrukture. Mesta morajo najemati posojila, ki povzročijo finančen zlom ali vsaj krizo mestnih uprav.

⁸ Na tem mestu žal ni prostora za bolj temeljito teoretsko razpravo o raziskovalni uporabnosti koncepta neoliberalnega urbanizma, ki je nastal v polju tako imenovane radikalne neomarksistične raziskovalne tradicije. Lahko ugotovimo, da s pomočjo tega koncepta zelo dobro opišemo transformacijo oziroma momente destrukcije fordističnih ureditev. Sam koncept pa izgubi na pojasnjevalni moči pri opisovanju novih ureditev, saj so kot neoliberalne označene vse oblike postfordistične regulacije, od trdih in avtoritarnih ureditev pa do tistih, ki jih zagovarja laburistična vlada v Veliki Britaniji s konceptom »stretje poti«, ki so ga teoretiki poimenovali kot »mekhi neoliberalizem«.

- V takšnih neoliberalnih ureditvah in aranžmajih se čedalje pogosteje pojavljajo oblike odpora pa tudi nove oblike družbenega nadzora in kontrole (ibidem, str. 47–8).

V takšnih razmerah se temeljito spreminja tudi značaj in vloga mestnih oz. metropolitanskih uprav in seveda vloga prostorskega planiranja. V klasičnem, ali liberalnem mestu je naloga mestnih uprav in izvoljenih predstavnikov prebivalcev mesta, da opredelijo javne koristi in javne interese in da s pomočjo prostorskega planiranja ta javni interes v mestu tudi zagotovijo in uveljavijo. Javne funkcije mest so izjemno pomembne, kot na primer javna prometna infrastruktura, javne površine za rekreacijo, oddih, vzgojo, trgi in prostori za zbiranje ljudi in podobno. Planiranje v mestu se dogaja po značilnem pluralističnem modelu reprezentiranja interesov posameznih družbenih skupin in se običajno ravna po eni od inačic racionalnega celovitega planiranja (prim. Gantar, 1993: 233). Različni odbori, komiteji in podobna telesa imajo javni značaj, sam proces planiranja pa je »monopol« javnih oblasti in je umeščen v statutarna pravila, ki odredjajo dolžnosti, pristojnosti in omejitve mestne oblasti oz. njenih organov. Opisani klasični pluralistični model se nadomešča s povsem novim načinom prostorskega planiranja in zagotavljanja javnih storitev ter dobrin. Jones in Ward (2002: 138) na primeru britanske urbane politike opredeljujeta naslednje spremembe, ki jih je vnesel neoliberalni pristop:

- Vpeljava trga (ali ustvarjanje trgu podobnih mehanizmov, kjer trg ni mogoč) v financiranje in zagotavljanje lokalnih storitev;
- V organe lokalne skupnosti (odbori, komiteji ipd.) se vključujejo predstavniki gospodarstva, predvsem kadar gre za projekte, ki se vežejo na obnovo mest;
- Oblikovanje javno-privatnih partnerstev in prilagajanje upravnih struktur za podporo tem partnerstvom. Presoja projektov z vidika stroškov in koristi;
- Oblikovanje novih institucij, v katerih so zastopani predstavniki gospodarstva in javni uradniki za nadzor in oblikovanje novih ekonomskih in socialnih politik.

Torej se je klasična vloga javnih mestnih uprav, ki temeljijo na mandatu izvoljenih predstavnikov prebivalcev in statutarni vlogi javnih uradnikov, temeljito spreminja. Vpliv na oblikovanje politik in prostorsko planiranje imajo neposredno imenovani predstavniki gospodarstva in kapitala, ki niso šli skozi test lokalnih volitev, hkrati pa prevzemajo aktivno vlogo v planiranju. To so razna »regionalna strateška partnerstva«, »City Action Teams« in podobno, ki pripravljajo projekte za mestno upravo in v sodelovanju z njo. V določenih primerih so celo določene planske pristojnosti, ki običajno spadajo v domeno javne oblasti, prenesene v pristojnost mešanih javno-privatnih korporacij, kot je bil to primer z obnovo londonskih Docklands. Dolgoročni družbeni in prostorski učinki takšnega planiranja na razvoj mest še niso dovolj temeljito proučeni. Lahko pa bi dejali, da obstaja ideološko-teoretski konflikt v zvezi s pričakovanimi učinki takšnega razvoja. Radikalni in neomarkistično usmerjeni raziskovalci v tem procesu opažajo nove oblike dominacije kapitala v mestih, medtem ko bolj liberalno usmerjeni teoretiki v tem procesu, poleg skrbi za usodo javnega interesa, vidijo tudi pozitivne spremembe, saj se neoliberalna politika ne osredinja samo na direktno zagotavljanje interesa kapitala in profita, ampak oblikuje tudi aktivne zaposlitvene, izobrazbene in druge politike. Nedvoumno pa je, da je nov pristop spodbudil večjo rast mest in revitalizacijo urbanih središč, tudi v povezavi z novimi okoljskimi politikami. Značilna za ta

razvoj je vnovična oživitvev tako imenovanih »velikih urbanih razvojnih projektov«, ki so v časih krize mest tako rekoč popolnoma poniknili. Kot opozarjajo Swyngedouw, Moulaert in Rodrigeza (2002: 195–200), so novi načini financiranja, ki predstavljajo kombinacijo javnih sredstev, privatnega kapitala in različnih oblik razvojne pomoči s strani Evropske unije, v državah članicah EU sprožili celo vrsto projektov v urbanih aglomeracijah, ki vzpostavljajo ali preoblikujejo celotno podobo mesta, vzpostavljajo nove prostore potrošnje, kulture, nove vizualizacije in podobe. To so novi muzeji, razstavišni prostori, parki, poslovna središča, velike mednarodne prireditve, obvodne ureditve in podobno. Gre za projekte, ki v večini primerov internacionalizirajo mesta in jih z izjemnimi projekti postavljajo na zemljevide »pomembnih mest«, in sicer tako, da rekapitalizirajo določene tradicionalne vrednote ali podobe teh mest. Ti projekti imajo pomembne posledice na spremembe v zaposlitvi, razvoju trga nepremičnin, urbanizaciji zaledja in atraktivnosti za nove dodatne investicije. Avtorji so pokazali, da gre za fizično rekonstrukcijo in ekonomska rast mest z roko v roki (ibidem, str. 224–5). Veliki urbani projekti pa so v vseh proučevanih primerih – analizirali so kar osemnajst projektov – temelj nove urbane politike, ki temelji na neoliberalnih premisah.⁹

4 JAVNI INTERES V PLANIRANJU IN POSTSOCIALISTIČNA TRANSFORMACIJA

V zaključnem delu tega prispevka nameravamo komentirati, ali se težnje v zvezi z redefinicijo javnega interesa v urbanih okoljih, ko se torej zaradi prodora neoliberalne urbane politike zožuje polje javnosti in javnega interesa, pojavljajo tudi pri nas v Sloveniji. Značilne spremembe v razmerju med prostorskim planiranjem in spremembo gospodarskega in političnega sistema v smer tržne ekonomije in pluralistične politike smo že opisali na drugem mestu in jih ne nameravamo ponavljati (Gantar, 2002). Za celotno prvo desetletje postsocialistične transformacije lahko opazujemo značilno protislovje, ki je v marsičem obvladovalo in vplivalo na podobo naših mest. To protislovje je, da smo še dolgo vzdrževali staro prostorsko zakonodajo – sicer z določenimi nujnimi spremembami – ki je temeljila na avtoritarno unitarni opredelitvi javnega interesa od zgoraj navzdol¹⁰, medtem pa se je družbena in prostorska realnost spreminjala – vstopali so novi akterji, kot so to privatni investitorji, ki so začeli prevzemati pobudo. Pomen privatne lastnine zemljišč in gradbenih parcel je začel naraščati, planiranje pa je še vedno temeljilo na domnevi javne oz. družbene lastnine nad zemljišči v mestih, kar naj bi samo po sebi vzpostavljalo javni interes. Planski mehanizmi pa niso bili usposobljeni za soočenje z novonastalimi razmerami, zato so večji investitorji začeli prevzemati tudi pobude pri prostorskem načrtovanju, kar je rezultiralo v prilagajanje obstoječih načrtov posameznim večjim projektom, kot so trgovski centri in poslovno-stanovanjske zgradbe na atraktivnih lokacijah. In še več kot to, v odsotnosti javne pobude za prestrukturiranje določenih predelov mest so privatni investitorji na svojo roko začeli pripravljati strokovne predloge za spremembo prostorskih izvedbenih načrtov. Celo s pomočjo natečajev,

⁹ Ob tem se ne moremo izogniti primerjavi z »Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023«, ki jo je pripravila vlada Republike Slovenije v letu 2006. Ta resolucija bi prav s tega vidika zaslužila podrobno strokovno obravnavo. To, kar lahko zapišemo kot delovno hipotezo, je, da je resolucija v obliki, kot je bila predstavljena, izjemno slabo strokovno pripravljena in je bolj resolucija o »željah« kot o »projektih«.

¹⁰ Zato ni naključje, da so v podedovanem sistemu planiranja z unitarno opredelitvijo javnih interesov prevladovali predvsem megaprojekti z od zgoraj navzdol zasnovanimi cilji in postopki planiranja – kot je na primer program izgradnje avtocest. To je značilni projekt, ki temelji na unitarno postavljenem javnem interesu.

kot na primer za Kolizej v Ljubljani. Prav ta primer je vzbudil veliko negotovanja med javnostjo in urbanisti, saj je bil glavni očitek ta, kako lahko privatni investitor razpiše natečaj za ureditev območja Kolizeja v neskladju z obstoječimi prostorskimi akti. V resnici pa je privatni investitor za svoj denar storil samo to, kar bi morala storiti mesta oblast v imenu javnega interesa, to je z natečajem ugotoviti različne možnosti rabe in oblikovanje izjemno pomembnega urbanega prostora, ki je v depresiji in potrebuje preново.

Spremembe prostorske zakonodaje v letu (Ur. list 110/2002) so sicer nakazale pot k pluralistični definiciji javnega interesa in so s tem omilile unitarno opredelitev javnega interesa, omogočile so večjo fleksibilnost planiranja s konceptom urbanistične pogodbe, predvsem pa so deloma in nepopolno odprle pot »komunikativni razsežnosti« planiranja z uveljavitvijo prostorskih konferenc kot oblike participacije prebivalcev. Te spremembe, ki niti niso imele možnosti za uveljavitev v praksi, so bile povožene z novim zakonom o prostorskem načrtovanju (Uradni list 23/2007), ki odstopa od koncepta celovitosti urejanja prostora, z večjo vlogo države ponovno uvaja unitarni koncept javnega interesa v planiranju, ki se izraža v poudarjeni hierarhiji prostorskih načrtov in v dominantni vlogi države pri ugotavljanju skladnosti prostorskih načrtov nižjih ravni z na novo vpeljanim prostorskim načrtom države. Hkrati so bile ukinjene tudi nove oblike participacije prebivalcev pri prostorskem načrtovanju. Zdi se, da smo se ponovno znašli tam, kjer smo že bili.

Literatura in viri:

- Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation To Substantive Evaluation. *Planning Theory*, Vol. 1(3): 226–249. London: Sage.
- Brenner, N., Theodore, N. (2002). Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe. Oxford: Blackwell.
- Brenner, N., Theodore, N. (2002a). Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism" V: Brenner, Neil and Theodore, Nick (Eds.) (2002).
- Campbell, S., Fainstein, S. (2003). Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. V: Campbell, Fainstein (2003).
- Campbell, S., Fainstein, S. (Eds.) (2003). Readings in Planning Theory. Oxford: Blackwell.
- Fainstein, S. (2003). New Directions in Planning Theory. V: Campbell, Fainstein (2003).
- Friedmann, J. (2003). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. V: Campbell, Fainstein (2003).
- Gantar, P. (1993). Sociološka kritika teorij planiranja. Ljubljana: FDV.
- Gantar, P. (2002). Tranzicija, identitete in urbani razvoj Ljubljane. V: Kos, Drago (ur.) (2002).
- Jones, M., Ward, K. (2002). Excavating the Logic of British Urban Policy: Neoliberalism as "Crisis of Crisis Management". V: Brenner, Neil and Theodore, Nick (Eds.) (2002).
- Kos, D. (ur.) (2002). Sociološke podobe Ljubljane. Ljubljana: FDV.
- Peck, J., Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. V: Brenner, Neil and Theodore, Nick (Eds.) (2002).
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2006–2023 (2006). Vlada Republike Slovenije, 12. oktober 2006.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. V: Brenner, Neil and Theodore, Nick (Eds.) (2002).
- Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS 110/2002 z dne 18. 12. 2002.
- Zakon o prostorskem načrtovanju, Uradni list 23/2007 z dne 13. 4. 2007.

Prispelo v objavo: 31. maj 2007

Sprejeto: 1. junij 2007

doc. dr. Pavel Gantar

Poslanec Državnega zbora Republike Slovenije in

docent za prostorsko sociologijo na Univerzi v Ljubljani

Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana

E-pošta: Pavel.Gantar@fdv.uni-lj.si