

PROSTORSKO NAČRTOVANJE IN IZZIVI DRUŽBENIH SPREMEMB

Doc. dr. Pavel Gantar, upokojen

JEL: O180

UDK 711.4 (497.4)

Povzetek

V prispevku so obravnavane spremembe, s katerimi se je spoprijemalo prostorsko načrtovanje v Sloveniji med procesom postsocialistične tranzicije. Avtor zagovarja tezo, da se prostorsko načrtovanje ni uspešno prilagodilo novim ekonomskim, družbenim in političnim razmeram, ki jih je prinesla tranzicija. K temu dodaja, da prostorsko načrtovanje z vztrajanjem pri tradicionalnih konceptih družbeno-prostorskega razvoja ni bilo sposobno prepoznati učinkov globalizacije na prostorski razvoj in zato ni bilo pripravljeno spoprijeti se z zahtevami in pobudami, ki se nanašajo na urbani in regionalni razvoj. Avtor poskuša analizirati, kako je postsocialistična tranzicija spremenila urbane procese, in sklene s komentarjem nekaterih odprtih vprašanj slovenskega prostorskega razvoja, predvsem vprašanja policentrizma in čezmejnih urbanih integracij.

Ključne besede: *post socialistična tranzicija, prostorsko načrtovanje, družbeno prostorski razvoj, institucionalne spremembe, globalizacija, čezmejna regionalno/urbana integracija*

Abstract

This paper addresses the spatial planning challenges faced by Slovenia during its post-socialist transition processes. It is argued that spatial planning in Slovenia failed to properly adapt to the new economic, social and political circumstances brought about by the transition process. Additionally, by insisting on retaining traditional concepts regarding socio spatial development, the spatial planning policies in place were unable to envisage the effects that globalisation processes would have on spatial development, as a result of which it was unprepared to respond to new demands and initiatives concerning urban and regional development. This paper attempts to analyse how urban development has been changed by the post-socialist transition process, before concluding with comments on some open questions regarding Slovenian spatial development, particularly the question of polycentrism and cross-border urban integration.

Keywords: *post socialist transition, spatial planning, socio spatial development, institutional changes, globalisation, cross-border regional/urban integration*

1. UVOD

Osnovna teza prispevka je, da se prostorsko načrtovanje, ki ga razumemo kot vse oblike usmerjanja dejavnosti v prostoru, ni uspelo ustrezno prilagoditi novim gospodarskim, družbenim in političnim razmeram, ki jih je ustvaril proces tranzicije iz socialističnega v socialno tržno gospodarstvo in v politični sistem pluralistične parlamentarne demokracije. Hkrati mu, vztrajajoč na tradicionalnih konceptih družbeno-prostorskega razvoja, ni uspelo tematizirati in osmisliti vplivov procesov globalizacije in razvoja informacijske družbe na spremembe v družbeno-prostorskih strukturah in procesih. Za današnje razmere v prostoru Slovenije bi lahko dejali, da razvoj novih prostorskih struktur in oblik, vključno z »estetskimi praksami«, na neki način prehiteva prostorsko načrtovanje, ki se tako rekoč »za nazaj« prilagaja novim prostorskim resničnostim, kot so nakupovalna središča ob robovih mest, raznorazne

transformacije nekdanjih tovarniških območij, spremembe v poselitvi, ki jih je prinesla graditev avtocestnega križa, če naštejemo samo najvidnejše in tudi najpomembnejše. Zdi se, da se prostorsko načrtovanje, ki naj bi bilo po definiciji usmerjeno v prihodnost, ukvarja predvsem z inkrementalističnim prilagajanjem obstoječih (občinskih) prostorskih načrtov, da bi zadostili zahtevam investorjev in lokalnih političnih elit, ne pa z zasnovami prihodnjega urbanega razvoja. Tako v Poročilu o prostorskem razvoju piše: »V tem desetletju je bil storjen premik k prostorskemu planiranju od spodaj navzgor (*bottom-up*), kjer imajo odločilno vlogo pri odločanju lokalna skupnost in posameznik – pobudnik (zasebni interes), kar kaže na izroditev namena prostorskega načrtovanja na lokalni ravni, ki je predvsem usklajevanje javnih interesov z zasebnimi interesi.« (Miklavčič, 2015: 8).¹ Poročilo tudi sicer ugotavlja, da kljub napredku pri graditvi prostorske

¹ Poročilo ni lektorirano.

infrastrukture (graditev avtocest) prostorskemu razvoju v Sloveniji ni uspelo omejiti njegovih kroničnih slabosti, kot so premajhno število dovolj velikih urbanih središč in razpršene poselitve.

Rezultat takega razvoja je splošno nezadovoljstvo, tako v javnosti kot med »uporabniki prostora« in seveda predvsem tudi med strokovnjaki.² Kritični presoji in nezadovoljstvu so izpostavljeni podoba mest in naselij, razpršene gradnje, propadajoča cestna infrastruktura, ki je bila zapostavljena zaradi graditve avtocest, spremenjeno razmerje med zasebnimi in javnimi interesi v prostorskem načrtovanju ter degradacija prostorskega načrtovanja v odnosu do političnega odločanja pri sprejemanju prostorskih aktov.

Skratka, imamo opraviti z značilnim razkorakom med normativnim in dejanskim. Na normativni ravni imamo zgledne dokumente, kot je na primer Strategija prostorskega razvoja Republike Slovenije, ki je usmerjena dolgoročno in temelji na nekaterih za prostorsko načrtovanje v Sloveniji samoumevnih predpostavkah, kot so policentrični družbeno-prostorski razvoj, smotrna razporeditev dejavnosti in delovnih mest v prostoru, trajnostni razvoj, spoštovanje grajene in naravne dediščine, odprtost v mednarodni prostor, na drugi strani pa imamo že opisane negativne usmeritve, kar že na prvi pogled opozarja predvsem na neučinkovitost tako prostorskega načrtovanja kot tudi drugih instrumentov urejanja prostora.

Pri tem naj posebej opozorimo, da v Sloveniji odgovornost za urejanje prostora pripisujemo predvsem prostorskonačrtovalni in upravnopravni sestavini, medtem ko druge ukrepe in instrumente za usmerjanje prostorskega razvoja v veliki meri puščamo ob strani. Treba je omeniti, da ostajata zanemarjeni sestavini urejanja prostora, ki imata še posebej pomembno vlogo, to sta gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, ki vključuje pridobivanje in komunalno opremljanje zemljišč, ter finančni (davčni) instrumenti, ki usmerjajo pozidavo na zaželena razvojna območja.³ Vzrok neučinkovitosti prostorskega načrtovanja je torej točno v tem, da mu zmanjka neplanskih instrumentov in ukrepov za njegovo uresničevanje v obdobju, za katero je pripravljeno.

Nezadovoljstvo in nelagodje ob procesih in gibanjih v prostoru v Sloveniji sicer ne moreta biti nič manjša, če obenem lahko ugotavljamo, da se s podobnimi težavami

² Javni odzivi na razmere v prostoru so številni in segajo od kritičnih zapisov in komentarjev v dnevnem časopisju, nezadovoljstva investitorjev v zvezi z birokratskimi postopki do javnih pobud strokovnjakov s področja urejanja prostora, kot na primer skupine Odgovorno do prostora (http://www.zaps.si/index.php?m_id=odgovorno_do_prostora). Primerjaj tudi zbornik Čas je za spremembe v urejanju prostora (Simoneti (ur.), 2010).

³ Ob razpravah o uvedbi davka na nepremičnine opažamo velik nesporazum v zvezi s konceptom tega davka. Dejansko se zasnova tega davka giblje v smeri davka na premoženje (ker so, kot kaže, nepremičnine edino premoženje, ki ga država zna registrirati in ovrednotiti), ne pa v smeri zemljiškega davka, s katerim usmerjamo razvoj poselitve v prostoru.

pri prostorskem načrtovanju srečujejo tudi v razvitem svetu, tudi z mnogo hujšimi pa tudi na »globalnem jugu«, kot danes označujemo nekdanj nerazvita svetovna območja, ki jih je proces globalizacije temeljito prestrukturiral in diferenciral ter jih vključil v globalno ekonomijo.

Zato bomo najprej nekoliko pojasnili razmerje med družbenimi procesi in prostorskimi strukturami, predvsem zato, da bi opozorili na precej lahkomišno pojmovanje nekonfliktnega ujemanja med prostorskimi in družbenimi procesi in strukturami, v nadaljevanju pa bomo poskušali opredeliti, kaj je tista posebnost, ki jo je postsocialistična tranzicija prinesla v prostorsko načrtovanje in na splošno v rabo prostora, ter vpliv globalizacije in informacijskih tehnologij na vlogo prostora v družbenem razvoju. V sklepu bomo komentirali nekatera odprta vprašanja prostorskega razvoja Slovenije in vlogo prostorskega načrtovanja.

2. RAZMERJE MED DRUŽBENIMI PROCESI IN PROSTORSKIMI STRUKTURAMI

Marsikateri razlog za nezadovoljstvo s prostorskim načrtovanjem leži v prevelikih pričakovanjih, ki jih imajo v zvezi s tem kritiki razmer v prostoru. Predvsem gre za pričakovanja, ki temeljijo na funkcionalističnem razumevanju razmer med družbenimi in prostorskimi procesi in strukturami v pomenu, da grajeni (urbani) prostor razumemo kot neke vrste neposredni vtis družbenih procesov in da torej obstaja, vsaj idealno gledano, neke vrste nekonfliktno ujemanje med prostorskimi in družbenimi procesi in strukturami. Vendar to razmerje niti zdaleč ni nekonfliktno in ne preprosto.

Prav gotovo lahko trdimo, da so prostorske/urbane ureditve in rekonfiguracije v širšem pomenu rezultat določenih družbenoekonomskih sprememb, pravzaprav odgovarjajo na potrebe in zahteve, ki jih v prostor prinašajo družbene spremembe. Tako lahko na primer množično stanovanjsko gradnjo razumemo kot način prilagajanja mest oz. urbanih območij rasti urbanega prebivalstva v obdobju industrializacije. Vendar se tovrstno prilagajanje ni povsod odvijalo enako niti se ni dogajalo v praznem prostoru, ampak je naletelo na že podedovane prostorske grajene ali naravne strukture in družbene konstelacije, do katerih je moralo vzpostaviti določena razmerja in jih spremeniti tudi na nasprotujoče si načine, kot je na primer preseljevanje prebivalcev z »degradiranih« območij ali spreminjanje namembnosti zemljišč.

Vendar ko so tako proizvedene nove »prostorske fiksacije« (*spatial fixes*) ustvarjene, vzvratno vplivajo na družbenoekonomske procese z novimi teritorialnimi delitvami dela, stanovanj, centralnih dejavnosti in

prometnih tokov ter vzpostavljajo nove prostorske razmere za različne oblike družbenega delovanja.

»Ujemanje« med prostorskimi, urbani/graženimi strukturami in družbenimi procesi nikoli ne more biti brezhibno. Grajene strukture se spreminjajo relativno počasi, medtem ko so družbeni procesi občutno bolj spremenljivi in tudi podvrženi hitrim spremembam, kot na primer v času ekonomskih kriz ali obsežnih in temeljnih družbenih transformacij, kot sta bila razpad socialističnih družbenih ureditev in vpeljava tržnega gospodarstva z zasebno lastnino in pluralistično politiko. Že hiter sprehod skozi naša mesta nam hitro ponudi dokaze za gornjo trditev v obliki stalnega prenavljanja urbanih struktur in form, pa tudi neposeljenih zgradb, gradbenih jam, spodletelih projektov in urbanih ruševin.⁴

Za razpravo o prostorskem načrtovanju so te ugotovitve pomembne predvsem zato, ker nam sporočajo, da od prostorskega načrtovanja ne smemo pričakovati preveč in da bo vedno obstajal razkorak med tako ali drugače opredeljenimi »družbenimi potrebami« in zmožnostmi, ki jih ponujajo že podedovane grajene oziroma urbane strukture. Pravzaprav bi lahko trdili, da uspešnost in učinkovitost prostorskega načrtovanja v vseh njegovih oblikah lahko merimo prav po tem, kako se giblje v takem »vmesnem prostoru neujemanja« ter odziva na neskladnosti med družbo in prostorom, ne po tem, kako dobro uspe predstaviti podobo idealne družbe v prostorskem načrtu.

3. POSTSOCIALISTIČNA TRANZICIJA IN TEŽAVE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

Razprave o tem, ali se socialistična urbanizacija in prostorski razvoj na splošno v nekdanjih socialističnih državah z močnim centralističnim načrtovanjem ter omejeno in nadzorovano vlogo tržnih mehanizmov pomembno razlikujeta od kapitalistične urbanizacije, so se začele že pred padcem socializma. Pomembno vlogo pri tem so imeli madžarski in češki sociologi, predvsem Ivan Szelenyi (1983) s tezo o podurbaniziranosti vzhodnoevropskih mest. Po Szelenyju je bila rast urbanih industrijskih delovnih mest precej hitrejša kot rast mest in razvoj mestne urbane infrastrukture in urbanih uslug. Zato je v socializmu industrializacija prevladovala nad urbanizacijo. Razlog za tako razmerje med industrializacijo in urbanizacijo so bile v srednji in vzhodni Evropi predvsem administrativne omejitve priseljevanja v mesta, vendar pa to ne velja za Slovenijo,

ki v sestavi nekdanje Jugoslavije⁵ takih omejitev ni poznala. Za Slovenijo bi lahko trdili, da se je glede na razpršeno strukturo poselitve oblikovala »kultura pol kmetov/pol delavcev«, ki so dnevno migrirali v slabo razvita urbana središča.

Razprava o razlikah med mesti »pod socializmom« in kapitalističnimi mesti se je močno razmahnila po razpadu socializma ter začetku in razmahu postsocialistične tranzicije v srednji in vzhodni Evropi (prim.: Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I., 1996). Te razprave na tem mestu ne bomo obnovljali. Lahko pritrdimo Jiříju Musilu, ki pravi da: »/.../ štirideset let socializma – pa čeprav je bil to sistem, ki je meril na radikalne politične in ekonomske razmere – ni bilo dovolj, da bi pomembno spremenil temeljne makro regionalne strukture in hierarhije mest v Srednji in Vzhodni Evropi, čeprav je sedemdeset let socializma imelo večji vpliv na sovjetska mesta.« (Musil, 2005: 26). Ne glede na to pa so srednje- in vzhodnoevropska mesta, kot opozarja Tosics (2005: 48), izkazovala nekatere skupne lastnosti, ki so vzpostavile močne razlike med njimi in mesti v kapitalizmu. Med te gotovo sodijo državna lastnina na (stavbnih) zemljiščih in gradbenem fondu, močno nadzorovan stanovanjski trg, državno vodena stanovanjska politika, vključno s stanovanjsko gradnjo in subvencioniranimi najemninami, visoka stopnja upravno-politične centralizacije, državni nadzor nad finančnimi viri mesta ter obstoj številnih omejitev, kot je že omenjeni nadzor nad priseljevanjem v velika mesta. Seveda moramo takoj dodati, da so se mesta na prostoru nekdanje Jugoslavije pomembno razlikovala od mest v srednji in vzhodni Evropi. Čeprav je bila prevladujoča javna (v zadnji instanci pa vendarle državna) lastnina na zemljiščih v mestih, vključno z razmeroma preprostimi postopki razlastitve, pa je visoka stopnja decentralizacije in tudi finančne samostojnosti občin (mest) z lastnimi viri prihodkov⁶ dajala razmeroma veliko manevrskega prostora lokalnim političnim elitam pri usmerjanju družbenogospodarskega in tudi prostorskega razvoja, vendar znotraj ideološko opredeljenih okvirov družbene lastnine, samoupravljanja in politične lojalnosti.⁷

Kako je proces postsocialistične družbene preobrazbe,

⁵ Lahko bi trdili, da je bila stopnja podurbaniziranosti najbolj izražena prav v nekdanji Socialistični republiki Sloveniji. Druge republike v sestavi SFRJ so izkazovale večje stopnje koncentracije prebivalstva v večjih mestih, predvsem republiških središčih, obenem pa tudi nižjo stopnjo industrializacije.

⁶ Finančna samostojnost lokalnih enot je bila v obdobju od 1976 do 1990 celo večja, kot je danes v pogojih socialne tržne ekonomije in političnega pluralizma.

⁷ Lokalne politične elite je bilo mogoče nadzorovati in omejevati le s pomočjo mehanizmov enopartijske države in vodilne vloge Zveze komunistov, kar se je večkrat tudi dogajalo. Naj spomnim samo na politične odstavitve liberalnih občinskih funkcionarjev v zgodnjih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Sicer pa so nekatere sociološke raziskave, ki smo jih opravljali v tedanjem obdobju na sedanji Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, nakazovale velike razlike v stopnji in dinamiki razvoja posameznih občin, ki smo jih v veliki meri lahko pripisovali predvsem »subjektivnemu dejavniku«, torej bolj ali manj uspešnemu vodenju in upravljanju občinskih virov (prim. Gantar, 1978).

⁴ Mogoče najprepričljivejši dokaz za neujemanje med urbanih strukturami/formami in družbenimi procesi so tako imenovana »mesta duhov« (*shrinking cities, die schrumpfende Städte*), torej mesta, ki so zaradi upadanja gospodarske dejavnosti izgubila veliko število prebivalcev, grajena struktura pa je podvržena procesom razpadanja. Prim. Weichmann and Pallagast (2012).

ki ga lahko opišemo kot prehod iz socialistične in kolektivistične družbene, gospodarske in politične ureditve v socialni tržni in politični pluralistični sistem, vplival na prostorski razvoj in spremenjeno vlogo prostorskega načrtovanja? Podrobneje smo se s tem ukvarjali na drugih mestih (Gantar, 2002, 2007), zato bomo na tem mestu navedli le nekatere najpomembnejše ugotovitve v zgoščeni obliki:

- Ukinitvev družbene lastnine in njeno lastninjenje v obliki bodisi privatizacije bodisi prehoda v last države, občin in različnih javnopravnih subjektov. Ustavnopravna zaščita in prepoznavna zasebne lastnine. Ta proces pomembno spreminja temelje opredelitve javnega interesa, ki ne more več temeljiti na »kolektivističnih« predpostavkah.
- Proces denacionalizacije, ki skupaj s prej opisanim procesom vzpostavlja zasebno lastnino na zemljiščih, predvsem pa na stavbnih zemljiščih, ki so bila nekoč v ureditvenih območjih naselij po definiciji družbena. V zvezi z gospodarjenjem in upravljanjem stavbnih zemljišč in določanjem njihove namembnosti imajo lastniki zelo pomembno, včasih celo odločilno vlogo, saj so možnosti za razlastitev zelo omejene.
- Korenita privatizacija javnega stanovanjskega fonda prek ugodnega odkupa najemniških družbenih stanovanj je še povečala vlogo zasebne lastnine, predvsem v urbanih okoljih, hkrati pa omogočila odkup tudi tistim, ki le težko ustrezno vzdržujejo lastniško stanovanje in niso naklonjenim večjim skupnim investicijskim posegom.
- Reorganizacija lokalne samouprave, ki je pristojnosti občin omejila na odločanje v zvezi z zadevami lokalnega pomena, obenem pa so v novem gospodarskem sistemu občine izgubile vlogo neposrednega usmerjanja gospodarskega razvoja na lokalni ravni. Ozemeljska reorganizacija lokalne samouprave, ki je povečala število občin s 60 na 212, kar je paradoksalno, saj bi glede na čedalje boljše prometno in informacijsko povezanost in ozemeljsko soodvisnost kvečjemu pričakovali zmanjševanje števila občin, ne pa njegovega povečevanja. Odsotnost institucionalizirane regionalne ravni.
- Vzpostavitev pluralističnega političnega sistema in demokratičnih struktur in procesov odločanja, ki priznavajo legitimnost različnih interesov, seveda tudi v zvezi cilji prostorskega razvoja.
- Vstop v Evropsko unijo, ki ga lahko opredelimo kot formalni zaključek tranzicijskega obdobja, obenem pa tudi na novo opredeli cilje »notranje politike« v pomenu prilaganja institucionalnih mehanizmov in pravnega reda za sprejetje skupnih norm in pravil delovanja, kar velja tudi za upravljanje prostora.

In kakšne so implikacije za prostor in prostorske procese?

- Za prostorski razvoj in prostorsko načrtovanje so izjemno pomembne spremembe v lastniški strukturi zemljišč. Procesi privatizacije in denacionalizacije

so ustvarili pomanjkanje na trgu stavbnih zemljišč.⁸ Neposredna posledica tega so bile zahteve po spremembi prostorskih načrtov z novimi stavbnimi zemljišči, ki so po večini še okrepile že sicer močno težnjo po razpršenosti. Počasen in zapleten proces denacionalizacije (bolje rečeno – restitucije) nacionaliziranih stavb in stavbnih zemljišč je v mestih za skoraj deset let dobesedno »zamrznil« urbani razvoj in obnovo grajenega fonda, saj dotedanji lastniki za vzdrževanje in obnovo niso bili več zainteresirani, novi (stari) lastniki pa še niso dobili lastnine v posest in upravljanje.

- Izjemno pomembno je, da so se pojavili novi akterji v procesih graditve. V socialističnem obdobju so bili tako rekoč edini investitorji družbenopolitične skupnosti, družbena podjetja (»organizacije združenega dela«) oziroma javnopravni subjekti z današnjega zornega kota. Posameznikom kot zasebnikom je bilo dovoljeno graditi le (eno)družinske stanovanjske hiše, kmetijske objekte, gospodarske objekte pa le za obrtno dejavnost. Uveljavitev zasebne lastnine in tržnega gospodarstva je povzročila tudi nastanek novih akterjev na področju gradnje. Predvsem imamo v mislih investitorje, nepremičninske agencije in gradbena podjetja, ki se ukvarjajo z zbiranjem zasebnega kapitala, organizacijo in izvedbo graditve poslovnih in stanovanjskih objektov za trg. Take investitorske družbe so sposobne mobilizirati velika finančna sredstva, ne samo za graditev posameznih objektov, ampak za prave rekonstrukcije posameznih delov mest. Angažirajo ugledna arhitekturna in projektantska podjetja, razpolagajo s profesionalno kompetentnostjo, dajejo pobude za spremembo mestnih prostorskih načrtov in tudi pripravljajo strokovne podlage zanje, organizirajo celo javne razpise za posamezne ureditve, kot na primer za območje nekdanjega Kolizeja in bežigradskega stadiona v Ljubljani. Lahko bi celo dejali, da so sposobne angažirati več strokovne kompetentnosti kot politični odločevalci, ki odločajo o spremembah mestnih načrtov.
- Pojav investitorskih in nepremičninskih družb in njihova vloga v procesih graditve sta temeljito omajala nekdanje razmerje med javnimi in zasebnimi interesi v prostorskem načrtovanju, obenem pa zaradi narave pluralistične politike vplivala tudi na način oblikovanja javnih interesov. Tehnica med javnimi in zasebnimi interesi se je v prostorskem načrtovanju nagnila v korist zasebnih pobud in interesov v prostoru. In prav tu opažamo značilno protislovje, ki je v marsičem obvladovalo podobo naših mest, vsaj v prvem desetletju tranzicije. Medtem ko smo še dolgo

⁸ Spomnimo se, da je v nekem obdobju Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov vsa nezazidana stavbna zemljišča, ki so bila v lasti občin in podjetij, pa niso bila »pokrita« s prostorsko izvedbenimi akti, podržavil in izvzel »iz prometa«.

vzdrževali staro prostorsko zakonodajo,⁹ sicer z nekaterimi nujnimi spremembami, so na torišče gradnje vstopili novi akterji, ki jih stara prostorska zakonodaja ni poznala, prostorsko načrtovanje pa je še vedno temeljilo na domnevi, da javna lastnina na zemljiščih sama po sebi zagotavlja prevlado javnega interesa. Zato mehanizmi prostorskega načrtovanja niso bili sposobni spoprijeti se z dobro organiziranimi zasebnimi pobudami tako, da bi lahko skozi demokratično razpravo med strokovnimi pogledi, civilno družbo in političnimi odločevalci opredelili, kaj je javni interes v prostoru in kaj ni. Posebej je treba poudariti, da je politični pluralizem temeljito spremenil način opredeljevanja javnih interesov na splošno, še posebej pa tudi v prostoru. Od tako imenovanega »unitarnega«, od zgoraj navzdol opredeljenega javnega interesa, ki je bil zavarovan z javno lastnino na zemljiščih, se je zgodil premik k oblikovanju javnih interesov skozi procese demokratične deliberacije in političnega odločanja, česar podedovano prostorsko načrtovanje pravzaprav ni omogočalo.¹⁰

- Zdelo se je, da bo nova prostorska zakonodaja (Zakon o urejanju prostora in Zakon o graditvi objektov) rešila težave prostorskega načrtovanja, upravljanja stavbnih zemljišč in gradnje v novih gospodarsko-političnih in družbenih razmerah ter vzpostavila nove mehanizme opredeljevanja javnih interesov v grajenem prostoru. Zgodilo pa se je ravno nasprotno. Pod vplivom močnih sektorskih in lokalnih interesov se je celovito urejeno področje urejanje prostora začelo drobiti in razpadati s sprejetjem Zakona o prostorskem načrtovanju (2007), še posebej pa s sprejetjem Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (2010). Rezultat tega je, da je prostorsko načrtovanje postalo le še tehnična dejavnost priprave načrtov za potrebe takšnih ali drugačnih naročnikov, sektorsko načrtovanje pa je nadvladalo integralno prostorsko načrtovanje. Predlogi osnutkov nove prostorske in gradbene zakonodaje sicer gredo znova v smeri vzpostavitve integralnega prostorskega načrtovanja, vendar je usoda teh zakonov nejasna.

Če povzamemo: postsocialistična tranzicija je temeljito spremenila vlogo prostorskega načrtovanja, predvsem s tem, da ga je marginalizirala. Vprašanje javnih interesov v prostoru in prostorskega razvoja pa je iz procesa prostorskega načrtovanja prenesla v politično-gospodarsko sfero, kjer prevladujejo sektorski (prometni, energetski, gradbenopodjetniški) interesi. Zato tudi ni naključje, da ob podrejenosti prostorskega

načrtovanja narašča število odprtih prostorskih sporov in civilnih iniciativ, ki nasprotujejo posegom v prostor, saj jim proces načrtovanja dejavnega soodločanja skorajda ne dopušča.

Postsocialistična tranzicija je seveda prinesla velike spremembe v prostoru. Najbolj graditev avtocestnega križa v letih od 1994 do 2010, ki je močno vplivala tudi na poselitev, saj kraji v bližini avtocest beležijo rast prebivalstva v obliki »razpršene zgoščitve«, kar pomeni, da se v novih naseljenih območjih poselitev dogaja v razpršeni obliki. Gospodarski razvoj in storitvena ekonomija sta v letih pred gospodarsko in finančno krizo (2008–2015) vplivala tudi na spremembe urbane podobe mest in naselij. Naj omenim predvsem velika nakupovalna središča in zametke tako imenovanih »robni mest« (*edge cities*), razpršene obrtno-industrijske cone ter poskuse revitalizacije nekdanjih industrijskih območij in starih mestnih jeder. V drugi polovici prejšnjega desetletja pa so se v večjih urbanih središčih že pojavile pobude za tako imenovane megaprojekte, kot so stadioni, prometna in trgovska vozlišča, ali celovite prostorske preureditve, povezane z določenimi kulturnimi ali športnimi veledogodki, kot so Evropska prestolnica kulture ali Univerzijada, ki naj bi temeljili na javno-zasebnem partnerstvu.¹¹ Večino teh projektov je ustavila kriza, ki je sicer res bila pogubna za gradbeništvo, verjetno pa je vsaj začasno omogočila nove premisleke o nekaterih projektih, ki jih je hranila velika želja po dobičkih v gradbenih dejavnostih.

4. PROSTOR SLOVENIJE V KONTEKSTU GLOBALIZACIJE

Ni dvoma, da proces globalizacije, ki ga v najsplošnejšem pomenu opredeljujemo kot proces čedalje večje povezanosti in soodvisnosti v svetovnem merilu, ter razvoj informacijskih in komunikacijskih tehnologij in storitev (informacijska družba) posredno in neposredno vplivata na prostorske spremembe in urbani razvoj v Sloveniji. Uvodoma naj poudarimo, da sta globalizacija in razvoj informacijske družbe sicer povezana, vendar različna procesa, ki pa ju v tem kontekstu obravnavamo skupaj. Obstajajo številne razprave o tem, ali je proces globalizacije pravzaprav star proces, ki poteka že najmanj 400 let, ali pa pomeni povsem novo obdobje v človeški zgodovini, vendar nas to vprašanje tu ne zanima. Pomembno je, da je proces globalizacije, kot ga poznamo danes, možen šele ob močnem razvoju informacijskih storitev, ki omogočajo, da se raznorazne transakcije (od finančnih, trgovskih, izobraževalnih do kulturnih, medijskih ...) dogajajo v »resničnem času« in na svetovni ravni. V razpravo o prostoru je vprašanje globalizacije vstopilo skozi tako imenovani koncept globalnih mest, ki opravljajo »komandne in

⁹ Nove prostorske zakonodaje, ki bi odražala spremenjene družbenogospodarske, politične in institucionalne spremembe, niti ni bilo mogoče pripraviti, vse dokler ni bila izvršena reforma lokalne samouprave, ki je šele vzpostavila okvir za prostorsko načrtovanje na ravni občin.

¹⁰ Podrobnejšo razpravo o konceptih javnega interesa v prostorskem načrtovanju in različnih načinih oblikovanja javnih interesov najdemo v Gantar: 2007.

¹¹ Navsezadnje je tovrstne projekte podpirala tudi Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije oktobra 2006.

kontrolne funkcije« in visoko specializirane storitve ter preusmerjajo in organizirajo proizvodne verige na svetovni ravni.¹² Nove oblike delitve dela na svetovni ravni vzpostavljajo tudi nove oblike urbane in regionalne razčlenjenosti in neenakosti tako na svetovni ravni kot tudi v državnih in regionalnih okvirih. Prostorski izrazi globalizacije so tako raznovrstni, da jih ne moremo niti naštet, kar je pomembno za prostor Slovenije, pa je naslednje:

- Slovenija je s svojim urbanim sistemom, kot še mnoge druge, tudi večje evropske države, na strani tistih, ki globalizacijo »sprejemajo«, ne pa na strani tistih, ki jo določajo. Zato je ključno vprašanje, kako oblikovati odzive na globalizacijske procese. Eno od pomembnejših vprašanj je povečevanje prilagodljivosti lokacij dejavnosti v prostoru. Razvoj informacijske družbe v povezavi z globalizacijo je povečal dostopnost v prostoru, ki jo opredeljujemo kot časovno-prostorsko zgoščevanje, ki ga najbolj nazorno ilustrira dostopnost po svetovnem spletu. To pomeni, da klasični lokacijski dejavniki, ki so vplivali na razmestitev dejavnosti v prostoru, izgubljajo svojo vlogo, prostor se fleksibilizira, dejavnosti pa vseskozi iščejo tiste lokacije, ki jim v globalnem merilu najbolj ustrezajo. Slovenija se s to težavo srečuje bodisi v obliki prenašanja proizvodnje in delovnih mest na območja v svetu z nižjimi stroški, medtem ko upravljavske in razvojne funkcije pretežno ohranja doma, bodisi tako, da je stroškovno neprivlačna za tuje investitorje. Samodejen odziv na te težave je, da je treba zniževati stroške, ki jih imajo investitorji z delovno silo, lokacijami in mehanizmi družbene blaginje. Vendar se je treba zavedati, da je to kratkovidna strategija, kajti vedno se bo našlo okolje, ki je pripravljeno stroške za namestitve določenih dejavnosti znižati še bolj. Vrsta raziskav kaže (Gantar, 2014: 201–205), da ob tem, ko se za neko dejavnost zaradi časovno-prostorskega zgoščevanja povečuje število razpoložljivih lokacij v svetovnem merilu, do izraza pridejo prav specifične lastnosti določenega družbenoprostorskega okolja, ki mu podeljujejo prednost pred drugimi. To so predvsem strokovna usposobljenost, izobrazba in odprt kulturni milje. Zato je investiranje v izobraževanje in znanstvenoraziskovalno dejavnost občutno ustrežnejši odgovor kot investiranje v grajeno fizično infrastrukturo.
- Prehod »prostora krajev« v »prostor tokov«, kjer štejejo vozlišča in tokovi, ne pa stalne lokacije, pomeni tudi opuščanje togih hierarhij mest in naselij v prostorskem načrtovanju. Dosedanje prostorsko načrtovanje je utemeljeno na razmeroma strogi hierarhiji mest in drugih naselij glede na stopnjo centralnosti. Mestom in naseljem v hierarhiji se je zato pripisovalo, kakšne funkcije jim pripadajo glede na hierarhijo v omrežju naselij. Seveda morajo urbanisti in prostorski načrtovalci upoštevati velikost naselij in kakšne funkcije opravljajo, vendar pa jim v

skladu s konceptom prostora tokov ne morejo več predpisati, kakšne funkcije smejo razviti, in razvoj določenega mesta ali urbanega območja vnaprej omejiti znotraj hierarhije mest in naselij. Tudi sicer dve razvojno in gospodarsko najživahnejši urbani območji – Novo mesto in Idrija – po tradicionalnih lokacijskih kriterijih ne bi smeli biti to, kar sta. Novo mesto je šele pred nekaj leti dobilo solidno avtocestno povezavo in ustrezno oskrbo z elektriko, Idrija avtoceste in železnice verjetno ne bo videla še dolgo, če sploh kdaj, zato smemo domnevati, da njun razvoj temelji na specifičnem socialno-kulturnem miljeju in zgodovinskih tradicijah, ki spodbujajo razvoj.

5. ODPRTA VPRAŠANJA NAČRTOVANJA IN PROSTORSKEGA RAZVOJA

V sklepu bomo poskušali tematizirati nekatera odprta vprašanja prostorskega načrtovanja in prostorskega razvoja v Sloveniji, brez namena, da bi jih sistematično in celovito obravnavali ali celo izčrpali njihov nabor.

Politične spremembe, evropske integracije in ukinjanje meja so odprli prostor srednje in vzhodne Evrope ter pripravili možnosti za nove oblike povezav in prometnih tokov v Evropi.¹³ Z odhodom Združenega kraljestva iz Evropske unije se bo razvoj še bolj premikal iz atlantskega pasu v kontinentalno Evropo. S tega vidika se Sloveniji kot povezavi južne in jugovzhodne Evrope s srednjo Evropo tako na prometni kot vseh drugih ravneh ponujajo pomembne priložnosti.

Ukinjanje administrativnih državnih meja ima lahko pomembne posledice za slovenski urbani sistem. Dolgoročno lahko pričakujemo, da se bodo posamezna regionalna središča, ki imajo obmejni značaj (obalna mesta, Nova Gorica, Maribor, Novo mesto, v manjši meri pa tudi Jesenice in Murska Sobota), tangencialno, torej mimo državnega urbanega središča (Ljubljane), povezovala in vključevala v čezmejne urbane aglomeracije Trsta, Gorice, Gradca in Zagreba. Pričakujemo lahko »razcentriranje« slovenskega urbanega sistema, ki je že danes šibek.¹⁴ Ta usmeritev je toliko verjetnejša, ker se s povezovanjem v čezmejne urbane aglomeracije znova vzpostavljajo urbani sistemi ter celo urbane in regionalne identitete, ki so nekoč že obstajale, pa so jih prekinile nove državne in ozemeljske delitve po prvi svetovni vojni.

¹³ Danes še ni povsem jasno, ali začasni nadzor meja v schengenskem območju zaradi begunske problematike dejansko pomeni le zastoj v ukinjanju meja ali pa gre za gibanje, ki bo imelo dolgoročne posledice v odpiranju evropskega prostora in nakazuje prag, ki ga evropske integracije ne bodo mogle preseči.

¹⁴ Že danes Gorica in Nova Gorica razvijata nekatere skupne službe, mestni promet in podobno. O ideji, da bi koncept ravnanja z odpadki v slovenski Istri povezali v skupen projekt s tržaško regijo, danes sicer ni več slišati, vsekakor pa ni rečeno, da so taki in podobni projekti že pokopani, še posebej zato, ker so pravzaprav smiselni in racionalni.

¹² Več o mestih in procesih globalizacije v: Gantar, 2014.

Čeprav povezovanje v čezmejne regionalne in urbane aglomeracije prinaša številne prednosti in priložnosti za gospodarski in družbeni razvoj, pa se vendarle postavlja vprašanje celovitosti urbanega in regionalnega sistema Republike Slovenije in s tem v zvezi osrednjega državnega in regionalnega središča, Ljubljane. Na osrednjeslovensko urbano aglomeracijo, mesto Ljubljana, še posebej letijo očitki o koncentraciji bogastva, znanja, financ in kakovostnih delovnih mest, kar preostala območja spravlja v podrejeni položaj. Vendar bi morebitna dekoncentracija pravzaprav zmanjšala njen vpliv in kohezivno moč v povezovanju urbanega sistema. Zato vprašanj neenakomernega urbanega in regionalnega razvoja ne smemo tolmačiti v kategorijah redistribucije, torej da bodo manj razvite regije v Sloveniji napredovale le, če bo osrednje urbano središče izgubljalo državne in regionalne funkcije.

Ključno vprašanje, ki se pojavlja ob tej dilemi, je vprašanje policentrizma. Policentrizem je že od sredine šestdesetih let minulega stoletja neke vrste samoumevna predpostavka regionalnega prostorskega razvoja, ki pravzaprav nima alternative. Vendar imamo policentrizem brez policentrične politike in brez institucionalizacije policentrizma v formalno vzpostavljenih regijah oziroma pokrajinah. Ob razdrobljeni lokalni samoupravi je samodejno povezovanje občin od spodaj navzgor hitro zamejeno z ozkimi lokalnimi interesi. Vzpostavitev pokrajin kot družbeno-ozemeljskih skupnosti ob ustrezno definiranih pristojnostih, vključno s političnim predstavištvom in odločanjem, je zato nujna predpostavka obstoja celovitega slovenskega urbano-regionalnega sistema, ki bo zmožen vključevanja tudi v čezmejne urbane in regionalne aglomeracije.

Pot do tega je negotova in povsem odprta.

Literatura in viri

Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I. (1996). *Cities After Socialism. Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Oxford: Blackwell.

Gantar, P. (1978). Raziskovalno poročilo: Družbeno razvojni proces urbanizacije: sociološka analiza razmerja med stopnjo in dinamiko procesa urbanizacije med občinami v SRS od 1963–1971, str. 147. Ljubljana: RSS.

Gantar, P. (2002). Tranzicija, identitete in urbani razvoj Ljubljane, str. 43–60. V: Kos (ur.) (2002).

Gantar, P. (2007). Prostorsko planiranje in javni interesi v pluralistični družbi = Spatial planning and public interests in a pluralist society. *Geod. vestn.* [Tiskana izd.], letn. 51, št. 2, str. 246–254.

Gantar, P. (2014). Mesta v perspektivi sociološkega

raziskovanja globalizacije. *Teorija in praksa*, Let. LI, posebna številka – Izzivi globalizacije in sociologija Zdravka Mlinarja, str. 193–220. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hamilton, I. F. E., Dimitrovska Andrews, K., Pichler Milanović, N., (ur.). (2005). *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: Towards globalization*. Tokyo: United Nations University Press.

Kos, D. (ur.). (2002). *Sociološke podobe Ljubljane*. Ljubljana: FDV.

Miklavčič, T. (ur.). (2015). *Poročilo o prostorskem razvoju*. Direktorat za prostor, graditev in stanovanje, Ministrstvo za okolje in prostor.

Musil, J. (2005). *City development in Central and Eastern Europe before 1990: Historical context and socialist legacies*. V: Hamilton, I. F. E., Dimitrovska Andrews, K., Pichler Milanović, N. (ur.). (2005).

Simoneti, M. (ur.). (2010). *Čas je za spremembe v urejanju prostora*. Zbornik razprav in referatov, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list RS, št. 76/04.

Szelenyi, I. (1983). *Urban Inequalities under State Socialism*. Oxford: Oxford University Press.

Tosics, I. (2005). *City development in Central and Eastern Europe since 1990: The impacts of internal forces*. V: Hamilton, I. F. E., Dimitrovska Andrews, K., Pichler Milanović, N. (ur.). (2005).

Weichmann, T., Pallagast, K. M. (2012). *Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies*. *International Journal of Urban and Regional Research*. Letn. 36., št. 2., str. 261–280.