

Prostorski razvoj med sodelovanjem in tekmovalnostjo?

Diskurz o uresničevanju prostorskega planiranja v Sloveniji

Povzetek

Tudi v Sloveniji smo v zadnjem času priča razpravam o modernizaciji prostorskega planiranja. V prispevku predstavljamo nekatere novejša planerske poglede na politike prostorskega in regionalnega razvoja v teoriji in praksi. Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatere ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so bile usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na planiranje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi sestavinami

trajnostnega razvoja in načrtovanje prometne in gospodarske infrastrukture. Vendar se z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo na začetku 21. stoletja to v temeljih spreminja. Hkrati nastaja potreba po poenotenju prostorskega planiranja na evropski ravni in oblikovanju aktivnejšega modela na izvedbeni ravni. V ospredju je projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih doku-

mentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi s soglasjem umestiti v prostor. Vendar visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljšo obveščenost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so planerski pripomočki, kakor npr. "urbano/regionalno upravljanje" in/ali "urbani/regionalni marketing" ustrezni instrumenti za uresničevanje ciljev prostorskega in regionalnega razvoja.

Ključne besede: Slovenija, prostorsko planiranje, regionalno planiranje, razvojno planiranje, družbeni razvoj

Summary

The number of debates about the modernisation of spatial planning in Slovenia has only recently risen. Some new planning views on the politics of spatial development both in theory and practice are presented in this article. Spatial planning has over the past decades modified some of its most relevant areas. With this change, the instruments, directives and different steps have focused more on the three most important areas: handling the growth of the urban system network and determining settlement structures, planning proper usage of surface area with environmentally integrated components of lasting develop-

ment, and planning transport and economic infrastructure. With the growing Europeanisation and internationalisation, spatial planning underwent some changes right at its core at the beginning of the 21st century. There is a growing urge to equalise spatial planning on the European level and to form a more active model on the implementation level. Project orientation and new cooperation and moderation models, which aim to realize all goals and transfer them into the real world, are put right at the heart. With the help of new instruments it is possible to realise all the abstract goals written into research docu-

ments and strategies, which more precisely determine development goals and consensually put them into the environment. This high degree of concretisation needs more detailed information and better notification of all those involved. The measure of success depends on the degree of transformation into real life, which also speaks to the fact that planning accessories such as urban/regional management and/or urban/regional marketing are reasonable instruments for the implementation of goals of spatial and regional development.

* Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Ljubljana

Key words: *Slovenia, spatial planning, regional planning, development planning, social development*

JEL: R580

1. Uvod

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

Kratek presek odnosov v povojnem prostorskem planiranju nas opozarja, da se je ob "urbaniističnem" planiranju že zgodaj uveljavil t.i. "socialni organizem", ga na ta način "oplemenitil" ter urbanističnemu planiranju dodal "regionalne razsežnosti". Če posplošimo, potem čas do sredine sedemdesetih let lahko poimenujemo kot "prilagoditveno" planiranje. Uvajalnemu obdobju regionalnega prostorskega planiranja sledi zastoj, ki ga obeležuje družbeno planiranje. Sistemu

družbenega planiranja gre zasluga, da je vzpostavil zelo razvejan in prezapleten sistem usklajevanja razvojnih ciljev in planskih nalog. Temu obdobju gre zahvala, da so se začele vzpostavljati natančne evidence o razmerah v pokrajini. Za obe obdobji je tudi značilno večje ali manjše vpletanje politike v strokovne odločitve in sorazmerno slab odziv javnosti pri sprejemanju odločitev. Tretje obdobje lahko poimenujemo kot "perspektivno" planiranje, čigar zametki segajo na začetek osemdesetih let. Zadnje obdobje, ki še ni zaključeno, prav tako označujejo spremembe pri planerskih pristopih, v nalogah, vsebini in metodologiji prostorskega planiranja. Iščejo se novi interdisciplinarni prijemi, uporablja se sodobnejša terminologija, aktivnejša je tudi vloga naravoslovnih in družboslovnih znanosti ter javnosti. Hkrati nastaja potreba po poenotenju prostorskega planiranja na evropski ravni in oblikovanju aktivnejšega modela na izvedbeni ravni.

2. Razmerja med družbenim razvojem in prostorskim planiranjem

Od sredine preteklega stoletja poteka intenzivna družbena preobrazba Slovenije¹. V tem času sta se gospodarska in prebivalstvena struktura temeljito spremenili. Iz dežele z okrog polovico kmečkega prebivalstva in le 16 % zaposlenih je z dinamičnim razvojem že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja Slovenija dosegla polno zaposlenost in raven srednje razvite industrijske dežele. Delež kmečkega prebivalstva se je znižal na komaj 5 %, v strukturi aktivnega prebivalstva je najprej v sedemdesetih letih prevladoval sekundarni sektor, medtem ko se je ob prelomu stoletja delež zaposlenih v servisnih dejavnostih že povzpел na skoraj tri petine. Ekonomska moč, izražena z BDP/prebivalca, je leta 2003 dosegla več kakor tri četrtine povprečja EZ-25. Med slovenskimi razvojnimi regijami je le osrednja slovenska razvojna regija presegala to povprečje za 109 %, medtem ko je najmanj razvito Pomurje doseglo 52 % evropskega povprečja (Pečar, 2006).

Čas na prelomu stoletja v Sloveniji zaznamujejo pomembne spremembe v družbenem sistemu. Globalizacija in prehod v informacijsko družbo

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

sta družbo in gospodarstvo temeljito spremenili. To pa je povod za korenito preobrazbo tudi v dojemanju prostorskega planiranja, saj so se z njim posledično spremenile zahteve, ki vplivajo na prostorske strukture – pri čemer izpostavljamo predvsem zahteve gospodarskih subjektov, združenj in prebivalcev po novih proizvodnih, stanovanjskih in infrastrukturnih površinah, pa tudi po preobrazbi obstoječih. Pri uravnavanju prostorskih struktur so odločilnega pomena zlasti: naraščajoča mobilnost gospodarstva in zaposlenih na trgu delovne sile ter prebivalstvenih skupin, prepletanje med mesti in podeželjem, zagotavljanje enakovrednih življenjskih razmer strukturno šibkim in podeželskim območjem ter izseljevanje mlade, pretežno kvalificirane delovne sile iz odročnih območij, demografski obrat in staranje prebivalstva... Ne nepomembno pa je tudi dejstvo, da je EZ vsem novim članicam med drugim priporočila, naj ustvarjajo pogoje za dinamičen in konkurenčen razvoj mestnih regij in zgostitvenih območij, ki bodo na ta način sposobna zagotavljati enakovredno dostopnost do infrastrukture in znanja, varujejo kulturno dediščino in ohranjajo naravo. Gornja načela so večkrat v nasprotju z interesi velikega dela porabnikov prostora in tudi z utečenimi navadami socialnih skupin, ki odločilno vplivajo na preobrazbo v rabi prostora. Zato so se močno zaostрила nasprotja v rabi površin, kar postavlja prostorsko planiranje pred nove izzive.

Znamenja o izjemni preobrazbi prostorskih (zlasti socialno-geografskih) struktur, ki jih v družbi in gospodarstvu sprožajo zlasti (1) globalizacija, (2) vsebinska in sistemska preobrazba regionalne politike ter (3) stagnacija in staranje prebivalstva, so se nakazovala že ob pripravi in sprejemanju sistemske zakonodaje s področja urejanja prostora (Zakon o urejanju prostora 2002 in/oz. Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007) in dveh temeljnih razvojnih dokumentov: Strategiji prostorskega razvoja (SPRS, 2004) ter Strategiji razvoja Slovenije, (SRS, 2005). Toda zgornjim razsežnostim družbenih procesov z dolgotrajnimi posledicami so pripravljavci obeh strateških dokumentov posvetili premalo pozornosti, ali pa jih celo zaobšli. Samo nekaj iztočnic:

(1) *Globalizacija*: liberalizacija trgovine, ureditev finančnih trgov, nove komunikacijske tehnologije in naraščajoča naslonitev na moderne znanstveno-tehnične dosežke že približno dve desetletji pospešujejo ekonomski razvoj. Vse to stopnjuje hitrost preobrazbe iz nacionalnih gospodarstev v nadnacionalna. Z globalizacijo se je trg postopno preobrazil iz trga surovin in proizvodov v prosti pretok trga, blaga, kapitala, delovne sile in predvsem znanja, poimenovanega tudi »Global Sourcing«. Prav posebno obliko nematerialnega,

»nevidnega« globaliziranega blagovnega trga v mnogih delih podpirajo različne oblike pretoka informacij in tudi denarni tokovi, zavarovalništvo, svetovanje, mediji in številne druge storitvene dejavnosti. Zemeljska obla se danes ne spreminja več samo v enotni trg pretoka dobrin in trgovinsko-prometnih tokov, marveč vse bolj postaja tudi enotno območje investicijskih dejavnosti. Veliki, globalno delujoči gospodarski sistemi se hkrati selijo s tradicionalnih območij delovanja in postajajo več- in nadnacionalna podjetja. Razširitev gospodarskih območij je usmerjena proti območjem z nižjimi stroški dela in tem procesom se prilagaja tudi urbani sistem. Gospodarski in strukturni preobrazbi dajejo pomemben pečat zlasti čezmejne dejavnosti. Globalizacija pomeni stopnjevanje konkurenčnosti ne le na trgu blaga, storitev in informacijskih tehnologij, marveč predvsem pri dejavnostih pretoka kapitala, dela in znanja. Zaradi globalne konkurenčnosti se tudi ekonomija postopno oddaljuje od politične »vodljivosti« in postaja samostojnejša. Po drugi strani pa tudi politika postaja vse bolj odvisna od pritiskov konkurenčnosti. Mednarodna konkurenca sproža prilagajanje gospodarsko-političnih instrumentov (ne samo npr. na področjih socialne, monetarne politike, ..., marveč tudi na področju delovanja regionalnih politik). Povezovanje držav v različne nadnacionalne tvorbe ima lahko pomembne učinke na prostorske strukture. Poučen primer so prizadevanja EZ pri izgrajevanju omrežja prometnih koridorjev, ki imajo daljnosežne posledice za razvoj omrežja mestnih regij kot razvojnih generatorjev za razvoj obsežnejših gravitacijskih zaledij. Mestne regije postajajo poligon prestrukturiranja družbenih procesov, kjer se ekonomska, politična, socialna in kulturna preobrazba najbolj vidno odražajo v spremembah urbanih in regionalnih ekonomij. S tem se spreminja tudi raven prostorskih interakcij. Z njimi se oblikujejo nove možnosti za mrežno povezovanje in spremenjeno uveljavljanje regionalne politike, ki je čedalje bolj povezana s skrbjo za pospeševanje ugodnega gospodarskega vzdušja (npr. za človeški in socialni kapital), s ponudbo privlačnih lokacij za naseljevanje, s širjenjem ponudbe materialne in nematerialne infrastrukture ... Posledica je ekonomizacija politično-administrativnega ravnanja. Z globalizacijo nacionalne države niso postale pomembnejše spremenila pa se je stopnja njihove odgovornosti, zlasti za razvoj njenih posameznih delov. Svetovna konkurenčnost se še posebej zaostčuje v lokalnih okoljih (predvsem na tistih območjih, ki zaostajajo v razvoju). Zato globalizacija ni samo ekonomska kategorija, čeprav so njene možnosti na področju regionalnega in prostorskega razvoja omejene.

(2) *Preobrazba regionalne politike*: rezultat razslojevanja družbe je postopno (sicer počasno) preoblikovanje državnih institucij v ustanove s sposobnostjo uveljavljanja razvojnih zamisli. Le-te se deloma preusmerjajo s politične ravni (parlament, vlada) na področje korporativizma, interesnih združenj in/ali nevladnih organizacij. Navkljub zajetni in skrbno načrtovani hierarhični organiziranosti prizadevanj za enotno usmerjanje skladnega regionalnega razvoja država ni (več edini) porok za dejansko uresničevanje zastavljenih ciljev. Postmoderni mehanizmi javnih institucij so, nasprotno, prav tako kakor celotna družba, sestavljeni iz obilice avtonomnih interesov, ki z lastnimi interesi kot akterji soustvarjajo razvojno-politično areno. Kdor želi sodelovati pri sooblikovanju razvojnih prizadevanj, mora sprejeti pravila igre, posebej na področju komuniciranja z javnostjo. Prav tako mora imeti prilagodljive razvojne programe, ki jih je ob sodelovanju z razvojnimi koalicijami treba uskladiti tudi s sodelujočimi drugimi akterji.

(3) *Demografske spremembe* so tretji veliki izziv, posebej zaradi razkoraka med finančnimi možnostmi države in naraščanjem števila vzdrževanega prebivalstva. Ta vidik zagotavljanja pridobljenih pravic socialne države zaradi neposrednih učinkov na spremembe v sistemu socialnega zavarovanja zahteva temeljito reformo, o čemer v zadnjem času tudi v javnosti potekajo močno odmevne razprave. Toda dejstva so enostavna: že desetletja se zmanjšujejo stopnje rodnosti in so pod vrednostmi, ki še zagotavljajo stabilen prebivalstveni razvoj. Tveganja in posledice dolgoletnega zmanjševanja rojstev zahtevajo skrbno socialno geografsko analizo regionalnih učinkov na področju socialnega skrbstva. Le-te tudi v Sloveniji vodijo sprva v znatno povečevanje povprečne starostne dobe in je zato ob nespremenjenih težnjah že v prihodnjem desetletju pričakovati upadanje prebivalstva. Drugače, kakor še v 80-letih prejšnjega stoletja, ko se je prebivalstveni razvoj nadomeščal s priseljevanjem iz delov nekdanje skupne države, je v prihodnje podoben scenarij komaj mogoče pričakovati. Demografske spremembe poleg postopnega zmanjševanja števila prebivalstva in njenega staranja prinašajo še internacionalizacijo prebivalstvenih skupin. Ta pa bo zaradi različnih ekonomskih pogojev na regionalnih in lokalnih ravneh potekala različno. Zaradi intraregionalne mobilnosti prebivalstva bo prihodnji demografski razvoj močno spremenjen. Demografske spremembe imajo v različnih pokrajinskih enotah povsem drugačne učinke in k preseganju regionalnih razlik vodijo različne poti, ki zahtevajo hitre in prožne ukrepe, čeprav bodo njihovi regionalno geografski učinki vidni šele v daljšem

časovnem obdobju. Predvidljive so zlasti razlike med oblikovanjem zunanjih meja območij mestnih regij ob prometnih koridorjih z dinamičnim, inovativnim in konkurenčnim gospodarskim razvojem in redkeje poseljenimi gorskimi, kraškimi in obmejnimi območji (zlasti ob JV meji). Poleg številnih težav, kakor so npr. povečana in regionalno omejena stopnja brezposelnosti (ki bo sprožala povečan obseg dnevne delovne migracije v gospodarsko pomembnejša območja in/ali dodatno odseljevanje prebivalstva z infrastrukturno odročnejših območij), dušenje zasebne iniciative, praznjenje stanovanjskega fonda, opuščanje obdelovalnih površin, itd., je pričakovati še zmanjševanje izkoriščenosti oziroma podobremenjenost javne infrastrukture v depresivnih območjih ter s tem nevarnost za dodatno poslabševanje življenjskih razmer, in v skrajnem primeru tudi vprašljivost obstoja kulturne pokrajine.

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

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

nadaljevanje opuščanja kmetijskih dejavnosti ter zaraščanje in zmanjševanje kmetijskih zemljišč (Obrazložitev in utemeljitev Strategije prostorskega razvoja Slovenije, 2004).

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

Kot analitično gradivo so za nadaljnji prostorski razvoj pomembni tudi statistični podatki (Skumavec, 2005), ki opozarjajo, da se je obseg pozidanih površin med leti 1993 in 2001 povečal za 18.431 ha². Nadpovprečne spremembe opazujemo zlasti na obrobjih mest, ne glede na njihovo velikost in položaj v hierarhični zasnovi urbanega omrežja, in prav tako na podeželju. Tu so se zazidane površine povečale za 16 367 ha, kar je 87 % od vseh na novo pozidanih površin. Z objavljenimi podatkovnimi zbirkami je moč analizirati tudi razmerja med različnimi podskupinami pozidanih zemljišč. Tako npr. površine naselij predstavljajo 71 %, medtem ko preostalih 29 % površin zasedajo različni infrastrukturni objekti in naprave, med katerimi prevladuje cestno omrežje (gradnja avtocestnega prometnega križa). Porast poselitvenih površin ima

nazorno »odslikavo« v znatnem zmanjšanju kmetijskih površin (več o tem v: Ravbar, 2006).

Desetletja trajajoči suburbanizacijski procesi zaradi spreminjajočih se družbenih zakonitosti skozi procese zorenja dobivajo novo kakovost, ki jo v urbanih geografskih raziskavah predstavljajo in oblikujejo mestne regije, somestja in/ali »postsuburbije«. Preobrazba rabe površin ima svoj vsebinski odsev v spremenjeni podobi in spremenjenih funkcijskih strukturah, ki zaradi medsebojne povezanosti mest z obmestji daje tem območjem povsem spremenjeno stališče pri oblikovanju omrežja urbanih sistemov in njihovih nalog (karta 1).

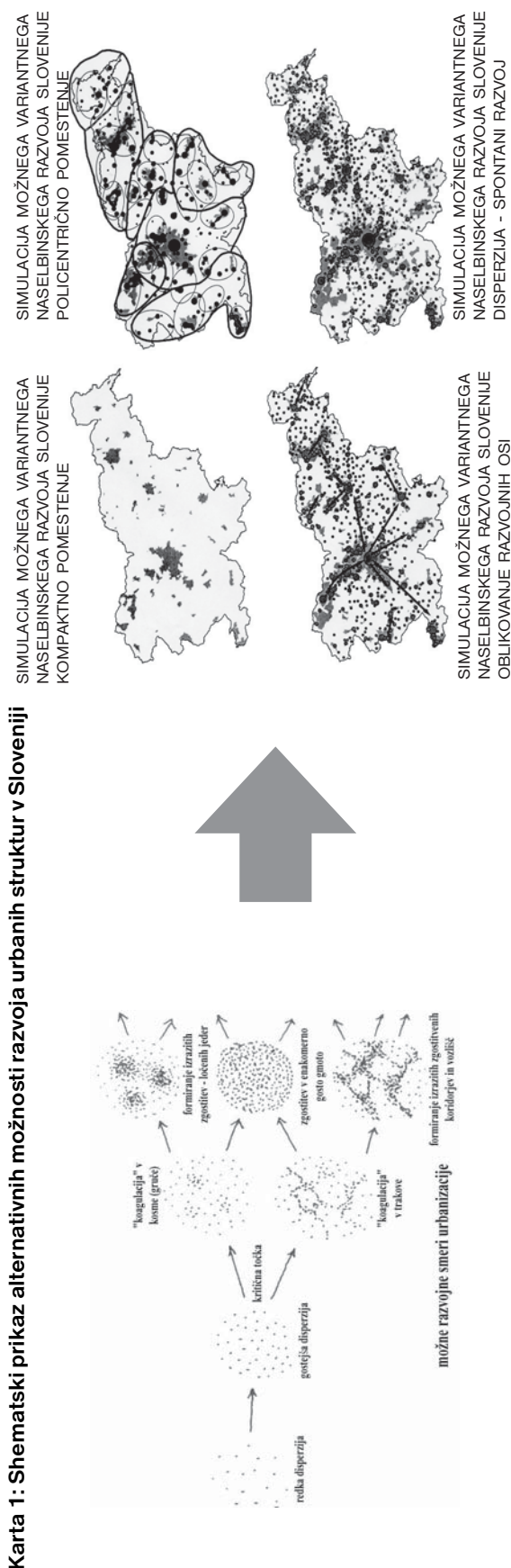
3. Prostorsko planiranje – kvadratura kroga?

Moderni procesi ustvarjajo različne napetosti v pokrajini, ki jih občasno na različnih področjih in območjih spremljamo tudi v medijih. Prav zato je v politiki prostorskega razvoja toliko pomembneje vzpostaviti medsebojno primerljiva merila in metode za nadaljnje razvijanje načinov ukrepanja, ki bodo sposobni povezati dolgoročne razvojne možnosti z novimi izzivi. Prostorska politika je običajno v precepu med na eni strani kratkoročno naravnanimi individualnimi namerami po spremembi rabe tal, čigar nosilci so bodisi lokalne skupnosti, podjetja in državljani, ter zahtevami po uravnoteženem razvoju na drugi strani. Pravzaprav gre že za staro in še vedno neodgovorjeno dilemo: vrednotenje učinkov v pokrajini med posamičnimi in skupnimi interesi. V vsakem primeru se je treba odločiti, kdaj ima določena raba prostora prednost pred drugo. To je praviloma politična odločitev družbe kot skupnosti vseh porabnikov v prostoru in pri tem mora država nujno posegati na področje delovanja različnih sektorjev, ki jim je s predpisi naložena skrb za upravljanje nad naravnim in družbenim kapitalom oz. so zanje odgovorni: od področij nacionalne in regionalne ekonomije, vprašanj konkurenčnosti, do varstva naravnih virov in biotske raznovrstnosti, itd. Izhajajoč iz temeljnega cilja urejanja prostora, ki je povezano z zagotavljanjem smotrne rabe sedanji in prihodnjim generacijam, ima prostorsko planiranje izjemno pomembno usklajevalno vlogo. Sodobna načela prostorskega planiranja zato zahtevajo ustrezno usklajenost, ki kaže na njegovo »nadrejenost«, povezano z nujnostjo medsebojne usklajenosti

² Povprečni indeks sprememb v osemletnem obdobju je 131 %, ali v 2.304 ha letno, oz. 6,3 ha/dan (!). Med statističnimi regijami so se stavbna zemljišča povečala za več kot 2000 ha v Osrednji Sloveniji, Podravju in Savinjskem. Nadpovprečno relativno stopnjo sprememb pa beležimo na Goriškem, Koroškem, Posavju, Zasavju, Dolenjskem in obalno-kraškem območju.

sektorskih programov. Presečna vloga prostorskega planiranja je v močno centraliziranem sistemu, ki ga je v Sloveniji vzpostavila izvršilna oblast, zato odločilnega pomena.

Slovenska družba se prilagaja okvirnim pogojem svetovne (evropske) ekonomije. Pospeševanje razvoja s ciljem preseganja povprečne ravni petindvajseterice EZ in povečanje stopnje zaposlenosti z nacionalnimi razvojnimi projekti – razvojnimi jedri oz. »svetilniki« (gl. npr. Strategijo razvoja Slovenije – SRS, 2005, Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, 2005 in Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, 2006) nakazuje razvojno pot: najprej, krepitev konkurenčnosti v povezavi z zniževanjem stroškov in večjo prožnostjo razvojnih odločitev, ter drugič, povezanost gospodarskih inovacij z znanstvenimi dosežki. Slovenska prizadevanja so enaka ciljem EZ in so povezana z uresničevanjem ciljev, kakor jih narekuje zlasti procesa »Lizbona/Göteborg«³. Pri obeh dokumentih so prednostne naloge povezane z razvijanjem dinamičnega gospodarskega okolja, spodbujanjem čeznacionalnega mrežnega povezovanja konkurenčnih investicij na tistih področjih, kjer bodo njihovi medsebojni vplivi učinkovali kot razvojni generatorji ter na ta način ustvarjali dinamično in na znanju temelječe družbeno okolje, ki bi gospodarstvu omogočalo prijaznejše oblike produktivnejšega zaposlovanja. Strukturna prilagajanja, povečana produktivnost in globalizacija pa imajo tudi prostorske učinke, ki se odražajo v tem, da se poraba prostora za (klasične) proizvodne dejavnosti zmanjšuje. Povečuje pa se spremenjena raba površin, predvsem v osrednjih, gospodarsko močnih in prometno (infrastrukturno) tehnično zaključenih in zaokroženih območjih. Pretežni del novoustanovljenih podjetij se namreč oblikuje tam, kjer so ugodni pogoji za nastanek prožnih proizvodenj. Zato je še naprej pričakovati povečano povpraševanje po dodatnih površinah v že oblikovanih in nastajajočih mestnih regijah in ob prometnih koridorjih (križiščih), kjer je praviloma tudi ustrezno kvalificirana delovna sila. V teh območjih je torej pričakovati največ spornih situacij med načeli prostorskega planiranja, zahtevami gospodarstva in javnostjo. Zaostrovanja je pričakovati zlasti na tistih območjih, ki so posebej »na udaru«, ta pa so praviloma v ekološko zelo občutljivih dolinskih, kotlinskih in ravninskih območjih, kjer bo hkrati treba zaustaviti tudi razpršeno širjenje stanovanjskih (naselbinskih) površin in poiskati »rezervne« površine znotraj že obstoječih naselbinskih območij. Empirična opazovanja strukturnih sprememb v gospodarstvu nas



³ Lizbonska strategija, Lizbona, 2000 in Vodilna načela trajnostnega razvoja evropske celine, Göteborg, 2001.

opozarjajo tudi na povečan obseg nesoglasij pri zagotavljanju novih gradbenih območij za proizvodne površine. Izkušnje kažejo, da bo prihajalo tudi do sporov med posameznimi obrati znotraj obstoječih proizvodnih con, ker se nekateri proizvodni obrati, ki se v (pretežno) razvrednotenem okolju, ne morejo ustrezno razvijati in zahtevajo nove površine zunaj naselij – na odprtih površinah. Posplošeno povedano, tudi v naslednjih letih – čeprav je za daljše časovno obdobje vedno težje predvidevati (ocenjevati) gospodarski razvoj in njegove vplive na prostor – se bodo nasprotja še poglobljala. Neodgovorjena so tudi vprašanja o drobnih regionalnih razlikah (več o tem v: Ravbar, 1999), ki jih bodo v prostorskih strukturah razvojnih žarišč in (širšega) zaledja povzročili spodbujena gospodarska dinamika, nova delovna mesta in dodatna povpraševanja po proizvodnih, servisnih, infrastrukturnih in naselbinskih površinah.

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

Številni in na prvi pogled protislovni interesi porabnikov prostora so dodobra zamotali pristojnosti prostorskega planiranja na različnih ravneh – od nadnacionalne, ki jo pooseblja

evropski prostorski razvojni koncept (E.S.D.P., 1999), preko različnih nacionalnih strategij (npr. SGRS⁴, SPRS⁵, SRS⁶, itd.) do lokalnih skupnosti, v katerih pristojnosti je upravljanje s prostorom (gl. npr. Zakon o lokalni samoupravi, 1994). Toda funkcionalna prepletanja, še zlasti v urbaniziranih območjih, že dlje časa niso odvisna samo od administrativnih meja. V tej povezavi se pogosto omenja teza, da je npr. mestna regija enaka kakor institucionalizirano območje urejanja, ki pa nikakor ne drži.

4. Ustvarjanje sozvočja med prostorskim planiranjem in družbenim razvojem

Kakšne zahteve postavlja družbeni razvoj in gospodarstvo pred prostorsko planiranje? Stopnja razvitosti v družbenem in gospodarskem okolju bistveno vplivata na postopke in oblikovanje instrumentov v prostorskem planiranju. Pri prostorskem planiranju je še vedno osrednje vprašanje, kako zagotoviti ustrezno (dolgoročno) namensko rabo površin, ki bo v sozvočju s cilji in pglavitnimi cilji in usmeritvami družbenega razvoja, kjer vsi akterji nastopajo kot enakovredni partnerji. Pri tem je zelo pomembna ugotovitev, da gospodarski in družbeni razvoj doživljata pomembne spremembe in s tega zornega kota je tudi napovedovanje prostorskega razvoja za daljše časovno obdobje običajno zelo tvegano, saj so utečene metode v prostorskem razvoju dolgoročne in zato mnogo bolj »statične«. Težnje zadnjih (približno desetih) let kažejo, da so številne gospodarske panoge pod težo prenizke ustvarjene vrednosti propadle in da je pričakovano povečanje dodane vrednosti povezano s povečano produktivnostjo zaposlenih – pri čemer število delovnih mest (po velikem zmanjšanju števila delovnih mest ob koncu preteklega desetletja) v zadnjih letih le neznatno narašča ali stagnira.

Zgornjo tezo potrjuje zaznavno kopičenje gospodarske moči zlasti v osrednji Sloveniji, povečevanje razlik med posameznimi deli države v stopnji regionalne razvitosti in v dinamiki strukturne preobrazbe, ki ju izkazujeta razmerja količnikov BDP/prebivalca in stopnje brezposelnosti med najrazvitejšo osrednjo Slovenijo in najmanj razvitim Prekmurjem v letu 2003, ki sta znašala 2,1 oziroma 2,2 (SURS, 2006). Še posebej pa je nazoren delež bruto investicij/prebivalca, ki je v obdobju od 2000–2006 znašal

⁴ Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, 1998.

⁵ Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004.

⁶ Strategija razvoja Slovenija, 2005.

862 tisoč SIT. Daleč najvišji je bil v osrednji Sloveniji in na območju obalno-kraške razvojne regije, kjer je za 156 % ali 129 % presegal slovensko povprečje. Na ravni državnega povprečja je bil na Dolenjskem in v Posavju. V preostalih razvojnih regijah je bil pod slovenskim povprečjem, daleč najnižji na Koroškem, Notranjskem in Zasavju, z okvirno dvopetinskim deležem glede na državno povprečje.

Razporeditev povprečnih letnih vrednosti investicij na ravni lokalnih skupnosti kaže na še večje razlike med občinami. Izstopa izjemna koncentracija v Ljubljani, Mariboru, Kopru, Novem mestu, Celju, Kranju, Velenju, Krškem, Novi Gorici, Murski Soboti, Ptuju, Domžalah in Brežicah. V teh občinah je povprečna letna vsota investicij presegala 10 mrd SIT. V njih sta prebivali dve petini prebivalstva, vseh investicij skupaj pa je bilo za več kakor dve tretjini, od tega samo v Ljubljani 31 %. Primerjave med vrednostmi investicij v Ljubljani in zgoraj omenjenimi sedeži lokalnih skupnosti si sledijo v naslednjih razmerjih: 1 : 6 : 7 : 8 : 8 : 10 : 13 : 14 : 16 : 21 : 25 : 27, kar z drugimi besedami pomeni, da je bila skupna vrednost investicij v Ljubljani 6-krat višja od tistih v Mariboru, itd., do 27-krat višja od tistih v Brežicah. Na drugi strani pa je bilo v 13 % slovenskih občin (praviloma v SV Sloveniji⁷) v povprečju za manj kakor 10 mio SIT investicij v skupni vrednosti 1,4 mrd SIT ali 0,2 % vseh investicij (oz. le 0,5 % vseh investicij v ljubljanski mestni občini), čeprav je na območju teh občin prebivalo 2,2 % ljudi in je povprečna dodana vrednost/prebivalca predstavljala 2,6 %. Podrobnejšo razporeditev investicij na lokalni ravni predstavlja priložena karta (karta 2), ki prikazuje sintezna razmerja med višino bruto investicij in višino investicij na prebivalca. Nazorno prikazuje določeno stopnjo polarizacije v največjih slovenskih mestih in v že obstoječih zaposlitvenih središčih in kaže, da so investicijske dejavnosti že usmerjene iz središč nacionalnega pomena proti njihovi neposredni soseščini (npr. občine Trzin, Lukovica, Cerklje na Gorenjskem, Šempeter-Vrtojba,...) ob prometnih koridorjih, zunaj njih pa le še na Idrijsko-Cerkljanskem in v Loški dolini. V tem pogledu osrednja Slovenija močno odstopa z značilno razpršenostjo investicij – kar na svojstven način potrjuje tezo o oblikovanju mešane rabe površin v nastajajočih mestnih regijah. Največje investicije so usmerjene v nekaj deset slovenskih mest. Podatki kažejo izrazito koncentracijo investicijskih dejavnosti v 44 naseljih, katerih skupna vrednost je znašala skoraj 470 mrd SIT ali 87 % vseh investicij v Sloveniji (več o tem v: Ravbar, 2005a).

5. Vloga prostorskega planiranja v spremenjenih razmerah

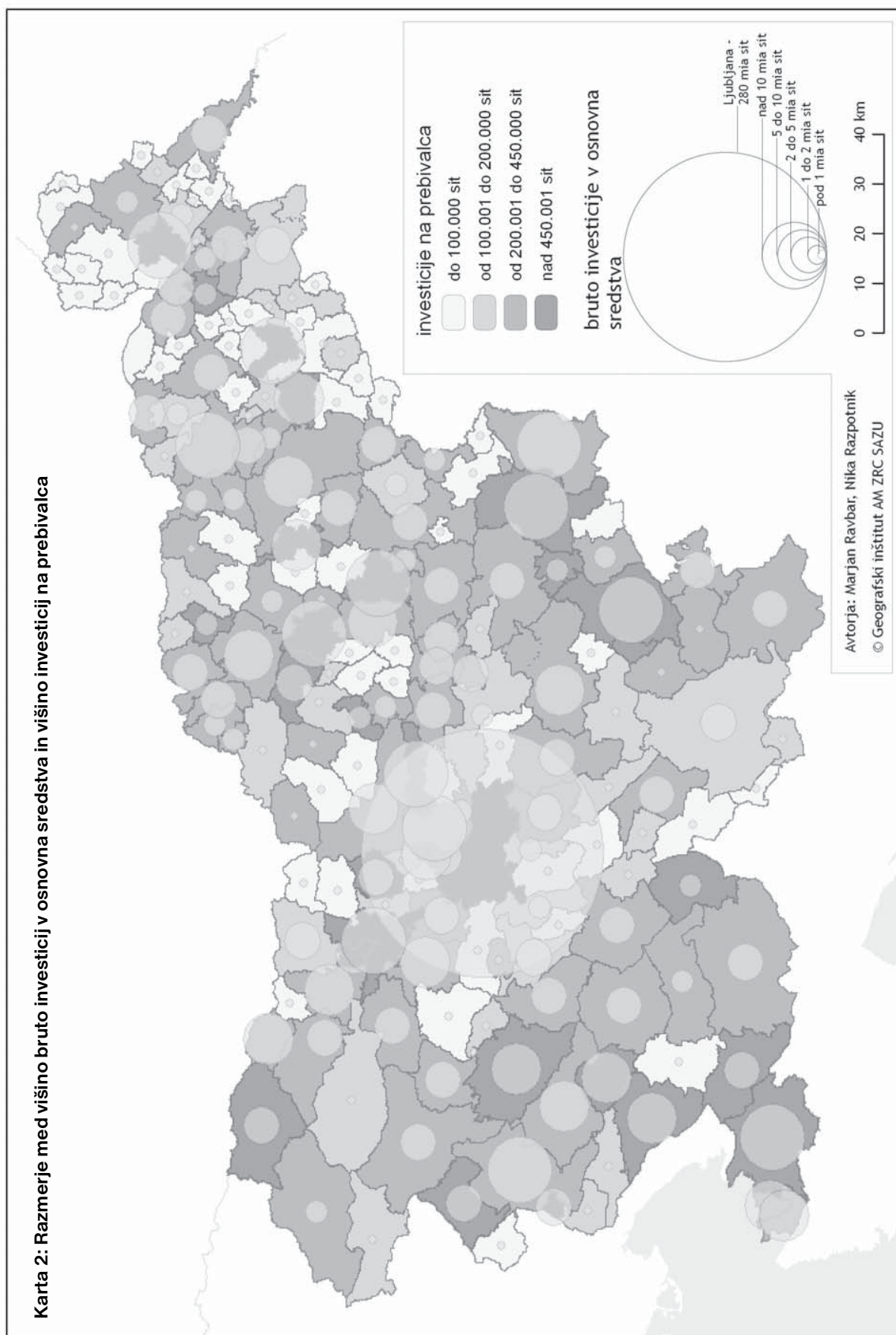
Nedvoumni cilj vseh prostorskih in razvojnih dokumentov je v "ponudbi" možnih poti za izboljšanje življenjskih razmer. Prostorski (predvsem naravni) pogoji, zemljišča in nepremičnine so osrednja skrb prostorskega planiranja in za razvoj proizvodnih dejavnosti hkrati tudi ključnega pomena. Naloga prostorskega planiranja je tudi zagotovitev smotrne rabe zemljišč in urejen naselbinski sistem. Za izpolnitev zadane naloge je za skupno dobro celotne družbe treba usklajevati številne interese na sicer omejenem zemljišču. Gospodarstvo oz. proizvodni del gospodarstva je zato le eden izmed številnih akterjev v tem procesu. Cilji prostorskega planiranja so pogosto v nasprotju s potrebami in željami gospodarstva. Gospodarstvo ima pogosto postopke v prostorskem planiranju za »coklo« pri njihovih razvojnih prizadevanjih. Pri tem se, posplošeno rečeno, večina očitkov nanaša predvsem na to, »da je proizvodni del gospodarstva v številnih segmentih omejevan«. Raznolikost gospodarskih nalog pogosto ustvarja napetosti na različnih področjih in ravneh planerskega procesa: na horizontalni ravni pri različnih težnjah po prostoru, na vertikalni ravni pa pogosto tudi zaradi premalo domišljene delitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi.

Prostor je omejena in dragocena dobrina. V tekmovanju za »nadvlado« nad temi površinami je v Sloveniji več različnih kandidatov (kmetijstvo, gozdarstvo, industrija, različne storitvene dejavnosti, prebivalci oz. stanovalci, rekreativne dejavnosti, država ...). Množici zahtevkov zaradi omejenosti razpoložljivega zemljišča ni mogoče zadostiti. Zaradi pomanjkanja prostora in različnih interesov namreč ni mogoče zadostiti vsem teritorialnim potrebam. Pri planiranju prostorskih posegov je pomembno spoštovati predvsem dve načeli:

Javno dobro: določeni načini rabe tal imajo značaj javnega dobra, kjer je raba v proizvodne namene izključena in zato ni predmet trgovanja. Namenska raba, določena za območja s posebnim pomenom, ima sicer visoko vrednost, toda nobene cene. »Netržni« načini rabe zemljišč imajo tudi v tržnem gospodarstvu pomemben delež, ki ga država na sistematično ureja (predvsem z »mehkimi« načini urejanja, tako da ostajajo lastniki zemljišč kljub temu zavarovani). Tudi nekatere že »zazidane« površine so javno dobro, npr. srednjeveška mestna središča ipd.

⁷ Bistrica ob Sotli, Oplotnica, Kostel, Žetale, Šalovci, Gornji Grad, Dobje, Odranci, Grad, Vodice (?), Jezersko, Vitanje, Ribnica na Pohorju, Juršinci, Trnovska vas, Rogašovci, Sveti Andraž, Velika Polana, Sveta Ana, Kobilje, Hodoš, Tabor, Luče, Osilnica, Razkrižje.

Karta 2: Razmerje med višino bruto investicij v osnovna sredstva in višino investicij na prebivalca



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

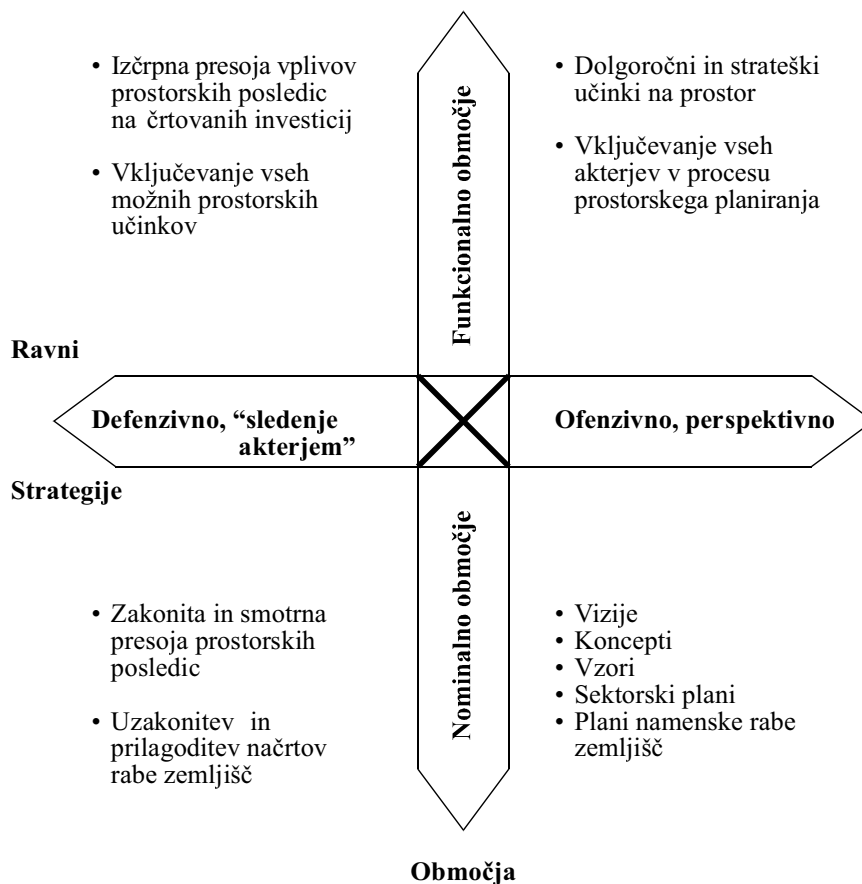
Pri usklajevanju gospodarskega razvoja ima prostorsko planiranje na voljo dokaj raznolike ukrepe. Razpet je med splošne družbene cilje, zakonska določila in sektorske razvojne strategije. Različne (npr. gospodarske) strategije običajno sledijo sektorskim zamislim in postavljajo prostorsko planiranje v podrejen (defenziven) položaj. Druga pot je, da se prostorsko planiranje postavi v aktivno – ofenzivnejšo vlogo, torej v vlogo razsodnika raznolikim sektorskim predvidevanjem. Tako ima prostorsko planiranje štiri možnosti, kar ponazarja spodnji model tipizacije možnih prostorskih instrumentov pri planiranju gospodarskega razvoja:

1. kvadrant: *nominalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja:* Razvojni pobudniki so večinoma gospodarski akterji. Prostorsko planiranje se pri sektorskih načrtih običajno zavzema za

spoštovanje zakonskih določb in kontrolo smotrne rabe zemljišč kot pomembnega dela urejanja prostora. Glavni očitak takemu ravnanju je v pretežno formalističnem načinu in (pre)togem tradicionalnem instrumentariju spoštovanja namenske rabe zemljišč. Velik upravni aparat, ki deluje na tem področju, praviloma le potrjuje odločitve, ki so bile sprejete drugje.

2. kvadrant: *funkcionalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja:* Razvojne pobude še vedno prihajajo iz proizvodne sfere in so običajno zasnovane v sektorskih združenjih. Prostorsko planiranje v takih primerih prevzema zgolj, čeprav zelo pomembno in težavno vlogo, posrednika-usklajevalca različnih interesov. Poglavitna težava je pri izbiri in vključevanju vseh prizadetih partnerjev in zato pogosto zelo težavno delo tudi pri sprejemanju pravičnih odločitev. Službe za prostorsko planiranje v teh primerih običajno organizirajo prostorske konference (razumljene tudi kot »postopek preiskave«) na različnih ravneh. Rezultat ali ukrep je izdano dovoljenje, ki vsebuje različne izvedbene pogoje ali zavrnitev načrtovanega

Model 1: Tipizacija možnih prostorsko planskih instrumentov pri planiranju družbenega razvoja



posega. Takšno prostorsko planiranje je še vedno defenzivno in ima predvsem vlogo usklajevalca različnih interesov in v mnogočem zgolj vlogo razsodnika (»dežurnega krivca«).

3. **kvadrant:** *nominalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja:* Prostorsko planiranje je v tem primeru zasnovano kot »presečno« planiranje in uporablja zgolj urbanistični oz. prostorski upravno-pravni instrumentarij kakor tudi druga »resorna« pravna sredstva in ukrepe pri izdajanju ustreznih dovoljenj. Povezano je s sodobnimi načini prostorskega spremljanja izvedenih posegov in možnim uvajanjem dodatnih ukrepov.
4. **kvadrant:** *funkcionalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja:* Tako naravnano prostorsko planiranje le na operativni ravni skrbi za izvajanje prostorske politike. Težišče je usmerjeno na strateško proučevanje vplivov in prostorskih učinkov nameravanih posegov. S tem se strokovno delo v prostorskem planiranju predstavlja z usklajevalne ravni na strokovno usposobljeno in socialno angažirano raven in zagovarja vlogo prostorskih strokovnjakov pri oblikovanju strategij in odločitev. Oboje je primerna podlaga za problemsko vrednotenje strukturnih sprememb v pokrajini kakor tudi za sistemsko presojo vplivov na regionalni razvoj in okolje. Prostorsko planiranje se tako osredotoča na reševanje ključnih problemov in aktivno sodeluje pri oblikovanju instrumentov (npr. davčna, zemljiška politika...). Podlaga za planiranje so enotni prostorski informacijski sistemi (planski elementi, enotni kazalniki, "GIS", "public private partnership",...). Gre tudi za postopno preoblikovanje (državne) uprave, ki teži k oblikovanju primerljivih družbenih pogojev za uravnotežene posege v prostor. V tem primeru upravljanje z mestnim prostorom s primesjo "dnevne politike" pridobiva pomen (več o tem v: Ravbar, 2005c).

Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na planiranje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi sestavinami trajnostnega razvoja ter na načrtovanje prometne in gospodarske infrastrukture. Vendar se z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo prostorsko planiranje na začetku 21. stoletja bistveno spreminja. V ospredje stopa projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z

vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko-uravnoteženega vidika tudi soglasno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljšo obveščenost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so planerski pripomočki, kakor npr. »urbano/regionalno upravljanje« in/ali »urbani/regionalni marketing« ustrezni instrumenti za uresničevanje ciljev prostorskega in regionalnega razvoja (več o tem v: Ravbar, 2005c).

Slovenska praksa oblikovanja in usmerjanja (prostorskega in regionalnega) razvoja temelji na dveh medsebojno enakovrednih institucionaliziranih zakonskih podlagah: na Zakonu o urejanju prostora (2002 in/oz. 2007) in Zakonu o skladnem regionalnem razvoju (2005), kar je svojevrstna posebnost. Na svojstven način gre za »dvojnost« v sistemski zakonodaji, ki kljub temu, da nalaga medsebojno usklajenost pri pripravi temeljnih prostorskih in razvojnih programskih dokumentov, povzroča na izvajalski ravni veliko zmede. Dvojnost je odveč, če bi predhodno razjasnili pojmovne dileme med razumevanjem: »regionalnega«, »prostorskega« in »razvojnega« planiranja. Po avtorjevem mnenju razvojno planiranje (čigar ključna naloga je povezana z vplivom na strukturne spremembe in sektorske politike kot delov narodnega gospodarstva...) predstavlja "nadrejeni" sistem za prostorsko planiranje (ki pomeni predvsem planiranje optimalne rabe tal in organizacije (razmeščanja) različnih dejavnosti v pokrajini...). Pri vseh treh najpogostejše uporabljenih pojmih pa gre vendarle za sožitje in usklajenost delovanja med razvojnimi in prostorsko relevantnimi (sektorskimi) politikami, upoštevajoč načela trajnosti in ne le ekonomskih zakonitosti, pri čemer ima prostorsko planiranje ključno vlogo pri odločanju o razmestitvi posameznih dejavnosti rabe površin.

Pri opazovalcih se vzbuja še vtis, da sta – z vidika učinkovitosti – na področju prostorskega planiranja dve nasprotujoči si stremljenji. Na eni strani so priporočila in usmeritve na evropski in nacionalnih ravneh (npr. ESDP, 1999 in/ali SPRS, 2004), ki zagovarjajo usklajen razvoj, na drugi strani pa je odločanje o strateških odločitvah prepuščeno tudi drobnim lokalnim skupnostim in/ali še vedno neformaliziranim (ohlapnim) regionalnim združenjem, ki so pristojni za pripravo in izvajanje razvojnih programov. Na ta način se pobude za spremembe rabe površin s pravno upravljaljskega vidika prenašajo na najnižjo raven, pri čemer imajo

lokalne skupnosti visoko moč odločanja. Sistem urejanja prostora je sicer zasnovan hierarhično in planerska praksa omogoča odločanje po dogovoru ob pogoju, da se spoštujejo prednostni cilji nadrejenega dokumenta, hkrati pa dopušča tudi dovolj manevrskega prostora za odločanje o lastnem (lokalnem ali regionalnem) razvoju.

Spremenjeni okvirni pogoji zato zahtevajo tehten premislek o modernizaciji prostorskega planiranja v Sloveniji, ki je na operativni ravni povezan z uresničevanjem strategije prostorskega razvoja (SRS, 2005). Na spremenjene izzive se je tudi v Sloveniji, tako kakor v drugih državah EZ, treba odzvati z oblikovanjem novih scenarijev in s tem prispevati k usmerjanju (želenega) razvoja prostorskih struktur (Ravbar, 2005b). Vodilna načela prostorskega planiranja so namreč tudi v Sloveniji povezana s pospeševanjem trajnostnega (*uravnoteženega, vzdržnega, sonaravnega...*) razvoja, ko naj bi bili vsi posegi v sozvočju z ekološko nalogo in dolgoročnim stremljenjem za vzpostavitev enakovrednih življenjskih razmer. Trajnostni razvoj torej pomeni predvsem zagotavljanje obstoja raznolikosti prostorskih vlog z aktivnim upravljanjem izrabe prostorskih virov in namenske rabe površin v pogojih naraščajočih napetosti med različnimi uporabniki prostora v pokrajini. Drugo pomembno dejstvo je, da Slovenija popolnoma še ne izkorišča instrumentarija, ki ga ponujajo npr. regionalni razvojni koncepti, medobčinsko sodelovanje, partnerska omrežja mest, itd., saj ti sistemi, kakršne pozna moderna metodologija prostorskega planiranja še niso zaživel, vendar so za konkretizacijo, prenos in evalvacijo trajnostnega razvoja neizogibni.

V zakulisju dinamičnega družbenega razvoja in spremenjenih okvirnih pogojev se dogajajo tudi korenite strukturne spremembe v pokrajini. Zato je treba usmeritve iz Strategije prostorskega razvoja (SPRS, 2004) na novo ovrednotiti in jih dopolniti z novimi poudarki. Ob aktualnih razpravah pospeševanja gospodarske rasti in konkurenčnosti, sprememb v položaju socialne države in izhodiščih trajnostnega razvoja je neizogibno, da se vanje s svojimi pogledi o vlogi prostorskih politik pri konkurenčnosti, o primerni oskrbi prebivalstva s storitvenimi dejavnostmi kakor tudi o krepitvi prostorskega planiranja pri trajnostnem upravljanju rabe tal, varstva naravnih virov in zagotavljanja razvojnih možnosti vključijo tudi drugačna razmišljanja prostorskih planerjev. Za prostorsko in regionalno planiranje so različni pogledi strokovnjakov izjemno pomembni. Pomenijo lahko »hrbtenico« horizontalnem prilagajanju različnih sektorskih politik in hkrati

tudi podlago vertikalnim prizadevanjem za uravnotežen in odgovoren prostorski razvoj.

Strateški načrti sodobnih razvojnih scenarijev vsebujejo spremenjene poudarke pri opredeljevanju prostorskih struktur. Tako npr. niti mest niti urbaniziranih območij niti podeželskih ali na drug način razvojno problematičnih območij ni več mogoče obravnavati kot samobitnih prostorskih kategorij z enotnimi instrumenti urejanja, s katerimi bi zmanjšali regionalno razpršenost. Namesto prizadevanj za oblikovanje znanstveno utemeljenih členitev prostorskih kategorij, na katerih temeljijo vnaprej dogovorjeni pospeševalni ukrepi, so pri sodobnih pristopih v središču planskih prizadevanj tri naloge, in sicer: »rast in inovacije«, »zagotavljanje preventivnih ukrepov za izboljšanje kakovosti življenjskih razmer« in »ohranjanje naravnih virov ter ustroja kulturne pokrajine«. Tudi pri tem se uveljavljajo novi načini, kako doseči enakovredne življenjske razmere. Le-te temeljijo na večji preglednosti in pospeševanju medsebojnega sodelovanja. Cilj zagotavljanja enakovrednih življenjskih razmer namreč državo zavezuje, da izpolni začrtane cilje enakovrednih življenjskih razmer na celotnem območju države. Pri tem je treba preudarno pretehtati načela trajnostnega razvoja in v slovenskih razmerah zelo raznovrstne prostorske vzorce, ki se mozaično prepletajo med območji s podeželsko-obrobnimi težnjami in širjenjem urbanih nalog.

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

Literatura in viri

European Spatial Development Perspective (ESDP), 1999: Na poti k uravnoteženemu in trajnostnemu razvoju EZ. Potsdam, 10.–11. maj 1999, izdajatelj Evropska komisija, Luksemburg (večjezično).

Lizbonska strategija, 2000. Medmrežje: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

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

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

Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, 2005. Medmrežje: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf

Ravbar, M., 1999: Eine Auswahl von Indikatoren der Regionalentwicklung zur Erforschung regionaler Disparitäten. V: Gleichwertige Lebensbedingungen in Mitteleuropa: ein tragfähiges Konzept für die Raumordnung?, (Arbeitsmaterial, Nr. 253). Hannover: ARL, 1999, str. 235-246.

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

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

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

Ravbar, M., 2005c: Regionalni management – izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja. Ljubljana, Dela, 24, Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso, str. 61-75.

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

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023, 2006. Medmrežje: <http://www.gov.si/vrs/utl/bin.php?id=2006101718322902>

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

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

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

Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Ur. L. RS, št. 76/2004. Medmrežje: <http://www.uradni-list.si/1/online.jsp?urlid=200476&dhid=71830>

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

Vodilna načela trajnostnega razvoja evropske celine, Göteborg, 2001. Medmrežje: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

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

Zakon o prostorskem načrtovanju, Ur. L. RS, št. 33/2007, Ljubljana. Medmrežje: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200733&stevilka=1761>

Zakon o urejanju prostora (ZUreP), Ur.l. RS, št. 110/2002, Ljubljana. Medmrežje: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002110&stevilka=5386>