

**Medobčinsko sodelovanje Nemčija  
Regionalno planiranje Saška  
Urbana omrežja**

*Kar nekaj desetletij 20. stoletja so posamezna velemesta in mesta razumeli kot sestavne elemente državnih in meddržavnih naselbinskih sistemov. Mnogo let je teorija centralnih krajev in hierarhije centralnih krajev, ki jo je prvotno razvil Christaller, dopolnil pa Loesch, odločilno vplivala na prostorske raziskave in regionalne razvojne politike z usmerjevalnimi načeli urbanizacije in razvoja naselbinskih vzorcev. Toda čedalje bolj nedvoumno postaja, da načrtovani učinki koncepta, tj. uravnavanje intra- in interregionalnih razlik, niso bili doseženi. Še več, intraregionalno tekmovanje med sosednjimi občinami, pa tudi sodobni živiljenjski slogi in bivanjske izbire so povzročili nastanek novih naselbinskih struktur razpršenih prostorskih vzorcev in močnih funkcionalnih povezav. Prav tako je nedvoumno, da urbano omreženje ni preprosta naloga in da nosi v sebi številne težave.*

**Germany Inter-municipal  
co-operation Regional planning  
Saxony Urban networks**

*For many decades of the 20<sup>th</sup> century particular cities and towns were understood as integral parts of national and international urban systems. For many years the theory on central places and hierarchy of central places, first developed by Christaller and amended by Loesch, had a decisive influence on spatial research and regional development policies with guiding principles for urbanisation and the development of settlement patterns. However it is becoming ever more evident, that the planned effects of concepts for harmonising intra- and inter-regional differences were not reached. Moreover, inter-regional competition between neighbouring municipalities, as well as modern life styles and residential choices have caused the emergence of new settlement structures with dispersed spatial patterns and string functional ties. It is also true, that urban networking isn't an easy task and that it inherently carries numerous obstacles.*

**Bernhard MUELLER**

# Od velemest in mest do nemških urbanih omrežij – Intraregionalno tekmovanje nasproti regionalnemu sodelovanju in medregionalnemu tekmovanju

## 1. Uvod

Razprava o urbanih omrežjih postaja v zadnjem desetletju čedalje popularnejša. Urbana omrežja niso le opis spremenjenih naselbinskih sistemov, temveč novi koncept prostorske razvojne politike s poudarkom na sodelovanju in tekmovalnosti. Lahko jih opredelimo kot obliko sodelovanja med občinami v regiji, pri čemer sodelujoči prostovoljno in na osnovi enakopravnosti koncentrirajo in dopolnjujejo sposobnosti in zmogljivosti za učinkovitejše opravljanje nalog. Koncept urbanih omrežij je bistveno pridobil na pomenu na evropski pa tudi državnih ravneh znotraj in zunaj Evropske unije. V evropski prostorski razvojni viziji (European Spatial Development Perspective – ESDP) urbana omrežja tvorijo hrbenico policentričnega prostorskega razvoja in prispevajo k državni in mednarodni tekmovalnosti regij. Nemška vlada je pričela s promocijo urbanih omrežij na državni ravni sredi 90. let. V deželi Saški so urbana omrežja promovirana kot posebna oblika sistema centralnih krajev. Rezultati obeh eksperimentov kažejo, da urbana omrežja ponujajo širok razpon novih in način regionalnega razvoja.

## 2. Od centralnih naselij do urbanih omrežij

Kar nekaj desetletij 20. stoletja so posamezna velemesta in mesta razumeli kot sestavne elemente

državnih in meddržavnih naselbinskih sistemov. Posamezna velemesta in mesta so razumeli kot temeljne kamne za ustvarjanje uravnoveženih družbenih sistemov, osnovanih na enakopravnosti, inovativnosti in razvoju. V nekaterih državah je teorija centralnih krajev in hierarhije centralnih krajev, ki jo je prvotno razvil Christaller, dopolnil pa Loesch, odločilno vplivala na prostorske raziskave in regionalne razvojne politike z usmerjevalnimi načeli urbanizacije in razvoja naselbinskih vzorcev.

V Nemčiji je koncept centralnih krajev igral izredno pomembno vlogo vse od začetkov sodobnega prostorskega planiranja v prvi polovici 20. stoletja. V Zahodni Nemčiji je bil pozneje ponovno omenjen v prvem poročilu o prostorskem razvoju zvezne vlade leta 1963 in prvem zakonu o prostorskem planiranju iz leta 1965. Z uveljavitvijo prostorskega planiranja na deželni ravni (Laender) se je koncept razširil. Leta 1968 so na konferenci zveznih in deželnih ministrstev, odgovornih za prostorsko planiranje, v Nemčiji priporočili udejanjenje koncepta štirih ravni centralnih krajev in razvili seznam dejavnikov in institucij, ki bi označevali centralnost krajev na posamezni ravni. V Vzhodni Nemčiji je koncept centralnih krajev prav tako odigral vidno vlogo kot sestavni del državnega planskega sistema pri regulaciji razvoja naselbin.

Toda v 80. letih je postajalo čedalje bolj očitno, da načrtovani učinki pri uravnavanju intra- in interregionalnih razlik niso bili doseženi. Še več, intraregionalno tekmovanje med sosednjimi občinami, pa tudi sodobni življenjski slogi in bivanjske izbire so povzročili nastanek novih naselbinskih struktur razpršenih prostorskih vzorcev in močnih funkcionalnih povezav med občinami in sosednjimi skupnostmi.

Kritika koncepta centralnih krajev poudarja tri vidike (povzeto po Fuerst, Ritter 1993, Mueller, Beyer 1999):

1. Težave so pripisane statičnemu značaju koncepta, ki je v diametralno nasprotnem odnosu do dinamičnega razvoja Zahodne Nemčije, doseženega v obdobju po 2. svetovni vojni, in večinoma slabotnim poskusom ali sposobnostim zvezne in deželnih vlad pri usmerjanju procesa v to ali ono smer.
2. Nekateri pisci trdijo, da je koncept centralnih krajev usmerjen k »dekoncentrirani koncentraciji«, tj. policentričnemu in decentraliziranemu razvoju prostorskih vzorcev, čeprav procesi gospodarskega razvoja praviloma spodbujajo centralizacijo gospodarskih dejavnosti (tudi Brake in dr., 1997). Čeprav ima koncept centralnih krajev mnogo prednosti, v praksi gospodarske sile prevladajo.
3. Lahko opazimo, da je razmestitev centralnih krajev, ki je v veliki meri posledica oskrbe prebivalstva s storitvami in dobrinami, v nasprotju s prostorsko razmestitvijo gospodarskih potencialov. Ponekod so učinki kontraproduktivni, npr. v primerih, kjer trg dela ni uspel zadostiti potrebam po kvalificirani delovni sili, potrebni za zahtevano raven izobraženosti posamezne regije. Take razmere so tudi prispevale k izseljevanju in siromašenju obrobni območij.

Še več, postalo je očitno, da so se funkcijski vzorci med velemesti in mesti temeljito spremenili. Hierar-

hični vzorci vertikalnih funkcijskih razmerij med občinami niso več odločilni pri regionalnem razvoju niti blagru prebivalstva neke regije. Regionalni razvoj je čedalje bolj odvisen od horizontalnih medsebojnih povezav, pa tudi vzajemne funkcijske popolnosti in sodelovanja med občinami. Omreženje je geslo devetdesetih.

### 3. Razvoj urbanih omrežij kot nove razvojne zamisli v Evropi

Razprava o urbanih omrežjih je v 90. letih postala zelo pomembna. Urbana omrežja niso le opis spremenjenih naselbinskih sistemov, temveč nov koncept prostorske razvojne politike s poudarkom na sodelovanju in tekmovalnosti. V praksi jih lahko opredelimo kot obliko sodelovanja med občinami v regiji, pri čemer sodelujoči prostovoljno in na osnovi enakopravnosti koncentrirajo in dopolnjujejo sposobnosti in zmogljivosti za učinkovitejše opravljanje nalog (Modellvorhaben Staedtenetze 1999). So omrežja politik »različnih akterjev, ki medsebojno učinkujejo na specifičnih politikah ali projektih« in oblikujejo »gručice ali komplekse organizacij, medsebojno povezanih zaradi odvisnosti od virov, in ki se razlikujejo od drugih gruč ali kompleksov zaradi prekinitve odvisnosti od virov« (Benson 1982). Navadno so člani omrežja sorazmerno čvrsto funkcijsko povezani. Vsekakor pa so lahko omrežja predvsem osnovana na skupnih strateških ciljih (tudi Kunzmann 1995, Ritter 1995).

Koncept urbanih omrežij je bistveno pridobil na pomenu na evropski pa tudi državnih ravneh znotraj in zunaj Evropske unije. V evropski prostorski razvojni viziji (European Spatial Development Perspective – ESDP) urbana omrežja tvorijo hrbtenico policentričnega prostorskega razvoja in prispevajo k državni in mednarodni tekmovalnosti regij. Razvoj

evropskih velemest in mest, pa tudi omrežja med njimi so opredeljeni kot pomemben pogoj uravnotežene prostorske strukture Evrope.

S teoretičnega stališča omrežja oblikujejo posebno obliko družbene organiziranosti. Vsebujejo tri osnovne elemente (Ritter 1995):

- Točke, tj. zainteresirani posamezniki: v našem okviru so to lahko občine in/ali skupine nosilcev odločanja ali drugih oseb in ustanov, ki so odločilne za lokalni ali regionalni razvoj.
- Linije, tj. povezave med točkami, ki so sestavni element omrežja: v našem okviru so to vsi tipi ali oblike medsebojnega vplivanja in komunikacije med zainteresiranimi posamezniki.
- Mreže, tj. prostori med linijami: v našem okviru so to vsi zainteresirani posamezniki in vsa polja dejavnosti, ki niso sestavni del komunikacijske strukture omrežja. V občini so to specifične skupine, ki niso povezane na ali nasprotujoča omrežju. Z regionalnega vidika so to lahko tudi tista območja, ki nimajo pomembne vloge v postopkih odločanja zainteresiranih posameznikov.

Glede na tako opredelitev so omrežja označena kot vsota medsebojnih povezav med ohlapno povezanimi posamezniki podobnih interesov, ki so medsebojno odvisni (Fuerst, 1994). Sodelovanje je osnovano na individualnih in subjektivno razumljenih stroškovnih razlogih (cost-benefit-considerations), skupnih vrednotah in vzajemnem spoštovanju. Skupno delovanje je stvar poganjanja znotraj skupine, pri čemer je spoštovana »sorazmerna avtonomija« posameznega člana. Posamezni zainteresirani ostanejo samostojni in praviloma neomejeni v pravicah ali sposobnostih odločanja ali delovanja, razen pri prostovoljnem omejevanju teh pravic. Zainteresirani lahko zapustijo omrežje kadar koli, nove osebe ali ustanove lahko postanejo novi člani omrežja. Formal-

ne hierarhične strukture znotraj omrežja ni, stopnja institucionalizacije je nizka.

Vendar omrežja niso le specifična oblika družbene organizacije. V zadnjem času so nas raziskave o družbenem razvoju (npr. Coleman, Fukuyama, Putnam, Ostrom, pregled Habischa 1999) podučile o razumevanju omrežij in neformalnih institucij kot sestavnih elementov družbenega kapitala regij. Omrežja torej razumemo kot specifično obliko kapitala, ki je fizičen ali človeški (npr. infrastruktura ali izobrazba), ker omogočajo lokalnim ali regionalnim pobudam bolj učinkovito sledenje lastnih ciljev. Uveljavljanje dolgoročnih struktur sodelovanja tako lahko prispeva k znižanju transakcijskih stroškov regionalnega razvoja.

Na tej osnovi je urbano omreženje postalo zelo popularno. Večina naddržavnih urbanih omrežij poudarja specifična vprašanja (DIFU, 1995), npr. probleme celovitega urbanega razvoja in urbane prenove, družbeni in gospodarski razvoj, promet, komunikacijsko tehnologijo in pretvornike (Quartiers en crise, I.D.E.E., EURADA, CCI, CAR, POLIS, ERNACT, DEMILITARISED). Poleg tega je opazna rast številnih omrežij, kjer sodelovanje pokriva raznovrstne teme (EUROCITIES, ICLEI). Na državni ravni primeri, kot so Randstad, Urbano omrežje Švice, Danska trikotna regija, pa tudi poskusi omreženja v Franciji in Nemčiji kažejo da čedalje več evropskih držav računa na pričakovani pozitivni učinek komplementarnosti in sinergije v medmestnem sodelovanju (European Spatial Planning, 1996, Maier, Angermann, 1996).

Popularnost urbanih omrežij v praksi in raziskavah ni naključna. Deloma jo lahko pripišemo dejstvu, da urbano omreženje sovпада z družbenimi strukturnimi spremembami, ki zahtevajo nove načine oblikovanja politik. Na eni strani upošteva dejstvo, da velemesta, mesta in urbana omrežja igrajo odločujočo vlogo v gospo-

darskih razvojnih procesih v globalnem, celinskem in regionalnem merilu (Castells 1993). Proces globalizacije vodi v integracijo trgov z naglim omreženjem podjetij in posameznih akterjev. V taki strukturi so velemesta in mesta točke meddržavnega sodelovanja in vstopi na državne trge. Na drugi strani so mesta žarišča mednarodnega gospodarskega razvoja. V prihodnje bodo predvsem regije z urbanih središči uspešne v pridobivanju dodatnih funkcij evropskega merila in preusmerjanju finančnih tokov. V tem oziru so priložnosti mest, ki ležijo v delujočih urbanih omrežjih, bolj obetavne, kot priložnosti vase obrnjenih mest. Razvojna strategija, osnovana na sodelovanju med mesti, lahko torej bistveno prispeva k napredku posamezne regije znotraj Evrope, pa tudi globalne tekmovalnosti vse Evrope.

Urbana omrežja so tudi zanimiva za prostorsko planiranje, saj krepijo moči, ki zahtevajo bolj akcijsko in realizacijsko usmerjene planske sisteme. Poleg tega prispevajo k revitalizaciji razprave o posodabljanju zastarelih planskih orodij. Treba je pripomniti, da urbana omrežja ne nadomeščajo koncepta centralnih krajev, temveč lahko udejanjanju koncepta dajo več dinamike. Podlaga te nove logike leži v spoznanju, da je treba preseči nerealistični koncept koncentracije funkcij ponudbe v enem ali nekaj krajev in spodbujati zamisli o tekmovalnosti, sodelovanju, deljenih odgovornostih in boljšem usmerjanju sinergije (European Spatial Planning, 1996).

#### 4. Urbana omrežja v Nemčiji: poskusi medmestnega sodelovanja

V Nemčiji je zvezna vlada pričela s promocijo urbanih omrežij na vsedržavni ravni sredi 90. let. Še več, v deželi Saški so urbana omrežja razumeli kot novo plansko orodje deželne vlade v aplikaciji

koncepta centralnih krajev. Za razliko od državne ravni, kjer so koncept razvijali od spodaj navzgor, s prostovoljnim sodelovanjem partnerjev v omrežju na lastno pobudo, je na deželni ravni pobuda v veliki meri prišla od zgoraj, tj. od deželne vlade.

Na zvezni ravni so oblikovanje urbanih omrežij spodbujali s prostorsko razvojno politiko iz leta 1993 (Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen) in akcijskim okvirjem za prostorsko razvojno politiko iz leta 1995 (Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen). Razvoj dogodkov je leta 1998 pripeljal do novega nemškega zakona o prostorskem planiranju, kjer so urbana omrežja omenjena kot novo, dodatno plansko orodje. Pričakovati je, da bodo bistveno doprinesli k tekmovalnosti Nemčije in njenih regij v Evropi in po svetu.

Med leti 1995 in 1998 je zvezna vlada podprla izvedbo dvanajstih pilotnih projektov v vsej Nemčiji, v katere so vključili 59 mest (karta 1), da bi razvili ustrezne organizacijske strukture in prikazali vztrajnost koncepta urbanih omrežij v pogojih stvarnega sodelovanja (Modellvorhaben Staedtetetze 1999). Dvanajst pilotnih projektov naj bi prikazalo ves spekter nemške naselbinske strukture. Upoštevali so velika metropolitanska območja in monocentrične urbane regije, kot sta monaška in hanovrska, kot tudi policentrična območja in podeželske regije z manjšimi in srednje velikimi mesti, kot npr. urbani kvartet (Staedtequartett) v severozahodni Nemčiji, omrežje SEHN v Turingiji ali omrežje Prignitz v severovzhodni Nemčiji. V okviru raziskovalnega projekta so analizirali številna vprašanja v zvezi s strukturo omreženja in procesov.

Poleg zvezne pobude so nekatere dežele, kot npr. Bavarska in Saška, spodbudile lastne raziskave ali projekte o možnostih vzdrževanja urbanih omrežij (Maier, Angermann 1996; Mueller, Beyer 1999). Večinoma je bilo izhodišče, da interurbano sodelovanje mora

potekati na prostovoljni osnovi. Toda vlada svobodne dežele Saške v južnem delu vzhodne Nemčije se je odločila uporabiti urbana omrežja, t.i. urbane sodelujoče centralne kraje tudi kot orodje za spodbujanje sodelovanja »od zgoraj«. Urbani sodelujoči centralni kraji so bili prvič omenjeni leta 1994 v deželnem prostorskem razvojnem planu Saške (LEP 1994).

Urbani sodelujoči centralni kraji so opredeljeni kot posebna oblika centralnih krajev, ki uresničujejo svoje funkcije znotraj svojega vplivnega območja, če njihova fizična struktura in sedanja ali pričakovana funkcijska povezljivost omogočata preprosto sodelovanje ali to nujno potrebujeta. Cilj je vzpostavitev bolj učinkovite in ekonomsko boljše oskrbe prebi-

valstva z dobrinami in storitvami (LEP 1.4.6, Z-15). Interurbano sodelovanje pa ostaja vprašanje odločanja lokalne politike. Vendar deželni prostorski razvojni plan (LEP) ponuja sistemsko podporo sodelovanju med posebej določenimi občinami na osnovi koncepta centralnih krajev.

Deželni prostorski razvojni plan prikazuje sodelujoči centralni kraj višje ravni, ki obsega tri mesta: Bautzen, Goerlitz in Hoyerswerda v vzhodni Saški. Treba je opozoriti, da je vzhodna Saška območje dežele z najhujšimi problemi gospodarske in družbene tranzicije. Z vidika deželne vlade je v tem območju sodelovanje zainteresiranih posameznikov v regionalnem razvoju nujno, možnost pa sploh ni bila videna pred deželno pobudo.



**Slika 1:** Pilotni projekt urbanih omrežij v Nemčiji

Poleg tega deželni plan vsebuje tri skupine sodelujočih centralnih krajev na srednji ravni in številne druge na nižjih ravneh. Tri skupine srednje ravni večinoma ležijo v zahodni Saški, kjer so se občine razvile v nizih v dolinah in je ponekod težko razločiti meje med posameznimi občinami. Z deželnega vidika je v teh primerih bolj smiselno spodbujati ali celo prisiljevati občine k medsebojnemu sodelovanju, še zlasti v oskrbi z dobrinami in storitvami, tako zasebnega kot javnega sektorja gospodarstva, ne glede na nagnjenja ali usmeritve posameznih občin.

Vsekakor ni težko spregledati težavnosti »prisilnega« sodelovanja med občinami, ki je spodbujeno od deželne vlade in ki bo gotovo zahtevalo veliko spremljajočih mer ali dejanj. Zaradi tega je deželna vlada zaprosila nekaj raziskovalnih inštitutov za pomoč sodelujočim centralnim krajem v uvodni fazi in spremljanje njihove uspešnosti. Deželno vlado je zanimal odgovor na vprašanje o smiselnosti nadaljevanja ali opustitve vzpostavljanja sodelujočih urbanih centralnih krajev (vendar na širši osnovi) kot posebne oblike tako urbanih omrežij kot koncepta centralnih krajev.

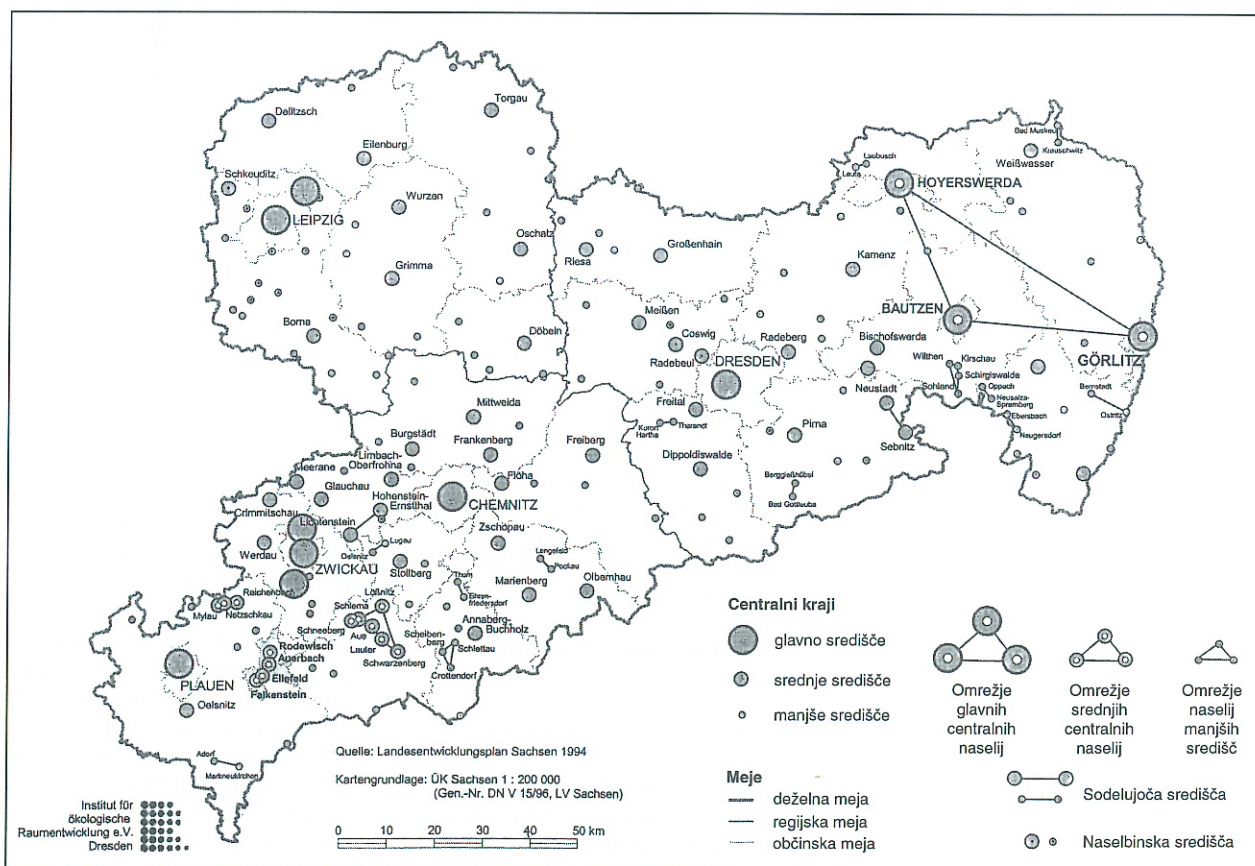
## 5. Izkušnje iz urbanega omrežja: od tekmovanja do sodelovanja in tekmovalnosti

Urbano omreženje ponuja širok razpon novih možnosti regionalnega razvoja. Vsekakor ni preprosto dosegljivo. Nemški poskusi urbanega omreženja iz preteklih let so pokazali številne prednosti in ovire novega koncepta. Opisati vse bi bil precej častihlepen podvig, zato bom na tem mestu omenil le najpomembnejše izkušnje (več o tem Modellvorhaben Staedtenetze 1999 in Mueller, Beyer 1999):

1) Urbana omrežja so lahko zelo raznovrstna in jim je do sedaj bilo težko določiti skupne značilnosti, razen oblike strukture sodelovanja. Število, velikost in struktura partnerjev niso najpomembnejši za ustanavljanje urbanih omrežij, pomembno je imeti skupni cilj in

spoštovati enakopravnost vseh članov omrežja. Preprosto je mogoče dokazati, da s tega vidika ni bistvenih razlik med omrežji v podeželskih ali metropolitanskih območjih. Sodelovanje je lahko usmerjeno k storitvam ali razvoju, čeprav razvojne usmeritve prevladujejo, kar pomeni, da so omrežja dostopna tudi partnerjem iz zasebnega sektorja.

2) Urbana omrežja so motorji medobčinskega sodelovanja in izboljšujejo učinkovitost regionalnih politik. V delovanju omrežij je poudarek na problemih in rešitvah regionalnega razvoja. Navadno se ne omejujejo na dejavnosti oskrbe, temveč močno podpirajo razvojne dejavnike, kar je res tudi pri sodelujočih urbanih centralnih krajih. Torej urbano omreženje igra izredno pomembno vlogo v regionalni politiki in je lahko razumljeno kot dodatno orodje regionalne politike, ki omogoča partnerjem uresničevanje pro-



Slika 2: Urbana sodelujoča centralna naselja na Saškem

jektov, za katere so posamezni člani omrežja premajhni ali nezadostno usposobljeni. Nadalje prispeva h krepitvi sposobnosti vseh članov omrežja z izboljšano izmenjavo informacij in znanja, obenem krepi identifikacijo posameznih partnerjev v omrežju s pripadajočo regijo oziroma teritorialno opredeljivimi interesi.

- 3) Urbana omrežja so usmerjena navzven k tekmovalnosti, z ozadjem v notranjem soglasju. Urbana omrežja so nasprotni model hierarhičnim strukturam odločanja in realizacije, kar pomeni, da so člani omrežja enakopravni. Zanimanje za fleksibilne organizacijske strukture narašča, kakor tudi za postopke odločanja, osnovane na načelih soglasja. Vendar to ne pomeni, da so različne sposobnosti poenotene. Navzven so urbana omrežja vedno usmerjena k povečani tekmovalnosti.
- 4) Urbano omreženje je proces učenja. Zaradi ovir pri ustanavljanju resničnega sodelovanja je urbana omrežja težko ustanoviti v enem samem koraku. Potrebujemo določen čas za razvoj ob stalnih povratnih informacijah o uresničevanju in obsegu, dosežkih delovanja. Stalnost zaposlenega osebja je pomembna za povečanje zaupanja med partnerji, kar je še en razlog uspešnosti omrežij pri zmanjševanju možnosti konfliktov. Čeprav navadno nimajo ustreznih orodij za reševanje osnovnih ali odločilnih konfliktov med različnimi strankami, skupinami, izkušnja sodelovanja in zaupanja lahko pospeši vzdušje vzajemnega razumevanja, predvsem ker je v izboljšani komunikacijski strukturi večja možnost prepoznavanja, zmanjševanja in obvladovanja konfliktov v zgodnjih fazah.
- 5) Sodelovanje v urbanem omrežju se bo – po ustanovitvi – nadaljevalo. Opaziti je, da ima sodelovanje lasten samorastoči učinek, ki sledi prvim uspehom. V takih primerih urbana omrežja mobilizirajo sodelovane in podpirajo čedalje več širših ali splošnih dejavnosti drugih medobčinskih institucij. Vendar lahko tudi omrežja, ki ne dosegajo pozitivnih rezultatov, obstanejo, če postanejo stroški »izhoda« iz omrežja previsoki za posamezno članico. Takrat se lahko omrežja postarajo in postanejo koalicije ovir.
- 6) Pri posploševanju izkušenj iz posameznih urbanih omrežij je treba biti pozoren na številne pasti in ovire (tudi ARL 1998):
- 7) Za urbana omrežja so značilni visoki transakcijski stroški, njihova stabilnost in dolgoročna učinkovitost sta vprašljivi. Nadalje, na eni strani sodelovanje stane v smislu denarja, časa, osebja, naporov ipd., stroški nastanejo takoj, celo pred pričetkom sodelovanja, na drugi strani pa je uspeh sodelovanja sorazmerno meglen oziroma pričakovan le dolgoročno.
- 8) Glede na dejstvo, da lahko partnerji iz omrežja izstopijo kadar koli, je omreženje tvegano početje. Poleg tega velja mnenje, da imajo omrežja omejene sposobnosti reševanja konfliktov in je njihova legitimizacija šibka.
- 9) Ena osrednjih pastí urbanega omreženja je v dejstvu, da je sodelovanje med samostojnimi in pravno avtonomnimi igralci redka dobrina. Nedvomno obstaja veliko povpraševanje po sodelovanju med občinami, npr. v zvezi s storitvenimi dejavnostmi, namensko rabo zemljišč in medregionalno tekmovalnostjo, vendar je tudi nedvomno mnogo razlogov za spoznanje, da je sodelovanje pogosto najmanj zaželena opcija (Winkel 1997), npr.:
  - zaradi pomanjkanja občutljivosti za potrebo po sodelovanju, posledice precenjevanja posameznih sposobnosti ali možnosti in napačnega razumevanja prednosti omreženja;
  - zaradi pomanjkljivega znanja in neprepoznavanja resničnih tekmovalnih polj ter najpomembnejših nasprotnikov (rivalov), pa tudi nespreje-

- manja neenake razdelitve stroškov in dobičkov med sodelujočimi partnerji;
- zaradi nesigurnosti glede najboljše organizacijske ali finančne ureditve sodelovanja in učinkov na posamezne partnerje, ki je pomembna omejitev, ki je ne smemo podcenjevati.
- 10) Ko govorimo o prostorskem planiranju, je treba biti pozoren na dejstvo, da je vpliv planskih institucij na odločitve o medobčinskem sodelovanju praviloma zelo omejen in da so sposobnosti pospeševanja urbanega omreženja zelo odvisne od njihovega vpliva na regionalno politiko. Te so lahko izredno šibke, če ne uspejo posredovati pomembnosti vloge omrežij kot organizacijske oblike namenjene omogočanju delovanja posameznikov, še zlasti občin.

Urbana omrežja imajo vseeno veliko prednosti, o tem je že bil govor. Zlasti uspešna so tista, ki gradijo iz zmagovalnih situacij (win-win), tj. kjer lahko vsi zainteresirani posamezniki posredno ali neposredno dosežejo korist iz njim ustreznih načinov sodelovanja.

Dejavniki, ki vplivajo na uspešnost urbanega omreženja, so številni. Omenil bom le najpomembnejše:

- vizija, ki motivira, in prepričljiv koncept o prihodnjih možnostih sodelovanja ter potencialnih rezultatih, ki jih skupaj oblikujejo zainteresirani;
  - projektna naravnost in uspešni projekti z veliko javno odzivnostjo v zgodnjih fazah, ki potrjujejo smotrnost sodelovanja;
  - pripravljenost glavnih zainteresiranih posameznikov ali skupin regionalnega razvoja za sodelovanje;
  - promotorji in dinamični igralci, ki neutrudljivo poudarjajo potrebo in prednosti sodelovanja;
  - moderatorji, ki gradijo zaupanje med partnerji, pomagajo pri premoščanju ovir v sodelovanju in razrešujejo konflikte, če se pojavijo;
- oblikovanje ekspertnih omrežij, ki vključujejo specialiste vseh posameznih partnerjev in gradijo delujoče delovne strukture.

Na splošno lahko rečemo, da je veliko dokazov, ki urbana omrežja prikazujejo kot uresničljive rešitve za premagovanje zastarelih vzorcev hierarhičnega planiranja in odločanja. Nadalje lahko pokažejo pot iz pogosto videne ostre in kontraproduktivne tekmovalnosti med občinami dane regije v povečano in boljše sodelovanje vseh vključenih partnerjev v regiji ter učinkovitejše tekmovanje urbanih omrežij na državnih, pa tudi evropski ravni.

## 6. Sklep: urbana omrežja kot priložnost in izziv za prostorsko planiranje v Evropi

Urbana omrežja dopolnjujejo nabor orodij prostorskega planiranja v Evropi. Za razliko od regulatornih planskih orodij so urbana omrežja osnovana na projektno usmerjenih izhodiščih in dialogu ter od spodaj navzgor. Omrežja na novo opredeljujejo skupne regionalne interese iz občinskih vidikov in lahko prispevajo k prihajajočim načelom prostorskega planiranja. Poleg tega lahko z akcijsko usmeritvijo podprejo uresničevanje regionalnih in občinskih prostorskih planov oziroma v najširšem smislu povečajo učinkovitost planiranja.

Resno upoštevanje omenjenih vidikov daje jasno sliko, da je spodbujanje urbanih omrežij v prostorskem planiranju donosna naložba. Vsekakor bo treba v prihodnjem planiranju doseči nekaj popravkov:

1. Prostorsko planiranje bi moralo bolj zavzeto ustvarjati okvir za ustanavljanje urbanih omrežij ali dajati pobude za sodelovanje povsod, kjer je le-to zaželeno s splošnega razvojnega vidika; v tem oziru igra regionalno plani-



ranje pomembno vlogo pri prepoznavanju problemov, ki bi jih lažje reševali z zavzetim sodelovanjem med občinami.

2. Prostorsko planiranje bi se moralo omejiti na vlogo pobudnika in se umakniti iz procesov omreženja zelo zgodaj; vsekakor pa je pomembna naloga spodbujati ustanavljanje delujočih in odprtih sistemov povratnih informacij in spremljanja uspeha ali neuspeha sodelovanja, tudi posledic. Tako bo mogoče preprečiti staranje omrežij, ki lahko postanejo ovire regionalnemu razvoju.
3. Regionalno planiranje mora biti pripravljeno na spremljanje procesa urbanega omreženja in dajati pozitivne impulze za sodelovanje, kjer bo to potrebno; tako bo spodbujanje medobčinskega sodelovanja življenjska naloga regionalnega planiranja – regionalni planerji zato postajajo čedalje bolj moderatorji, povezovalni člani in agenti sodelovanja dane regije.
4. V zvezi z urbanim omreženjem in spodbujanjem medobčinskega sodelovanja, ki so nove funkcije prostorskih planerjev, bodo ti morali delovati bolj tesno z občinskimi upravami kot prej, tudi v kontekstu zaupanja, zgrajenega na osnovi osebnih stikov, kar je pomemben dejavnik uspeha.

Obenem je nujna odprtost do procesov učenja. Tako kot je treba urbano omreženje razumeti kot proces učenja (Vartiainen 1998), je dvig učinkovitosti prostorskega planiranja in spremembo tega v prostorsko razvojno politiko možno doseči le s pomočjo naddržavnega učnega procesa v smislu razvojnega oblikovanja sistemov (Beck 1997).

V takem smislu lahko urbana omrežja postanejo zanimiva polja skupnih dejanj in stebri harmoničnega skupnega planskega in razvojnega pristopa znotraj Evrope. Vsekakor predstavljajo izkustveno podlago za spremembe

evropskega sistema planiranja. Urbana omrežja imajo torej pilotno funkcijo v naddržavnih prostorskih razvojnih strategijah Evrope.

Prof. dr. Bernhard Mueller, Inštitut za ekološki in regionalni razvoj (IOER), direktor, Dresden, Nemčija  
e-mail: bmueller@rcs.urz.tu-dresden.de

#### Viri in literatura

- Interkommunale und regionale Kooperationen. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit, ARL, Hannover 1998.
- Batten, D. F.: Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century, Urban Studies, zv. 32, št. 2, 1995, str. 313–327.
- Beck, J.: Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik – Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen, Baden-Baden 1997.
- Benson, J. K.: A Framework for Policy Analysis. V: Rogers, D., Whitten, D. (ur.): Interorganisational Coordination. Ames 1982, str. 137–176.
- Blotevogel, H.-H.: Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in Geographie und Raumplanung. V: Erdkunde zv. 50, št. 1, 1996, str. 9–25.
- Brake, K.: Städtetzetze – Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte. (rokopis). Oldenburg 1995.
- Brake, K. in dr.: Dezentrale Konzentration – empirische Implikationen eines raumordnerischen Leitbildes. Oldenburg 1997 /neobjavljen rokopis/.
- Camagni, R., Salone, C.: Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a theoretical Framework, Urban Studies, zv. 30, št. 6., 1993, str. 1053–1064.
- Castells, M.: Regionale Ungleichheiten im Informationszeitalter. V: Lehner, F.; Schmidt-Bleek, F., Kilper, H. (ur.): Regionvision: Neue Strategien für alte Industrieregionen, München 1993, str. 44.
- Cattan, N.: Le système des villes européennes, Anthropos, Paris 1994.
- Danielzyk, R., Prieb, A. (ur.): Städtetzetze – Raumordnungspolitisches Handlungsinstrument mit Zukunft? Materialien zur Angewandten Geographie, št. 32. Bonn 1996.
- Europäische Städtetzetzetze – Ausgewählte Beispiele, DEFT, Materialien Heft 15/95. Berlin 1995.
- Europäisches Raumentwicklungskonzept, EUREK, Potsdam 1999.
- European Spatial Planning: Ministerial Meeting on Regional Policy and Spatial Planning, Benetke, 3.–4. maj 1996, Rim 1996.
- Fuerst, D., Ritter, E. H.: Landesentwicklungskonzeption und Regionalplanung, Düsseldorf 1993.
- Fuerst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester

Institutionalisierung, Raumforschung und Raumordnung, št. 3, 1994.

Goldschmidt, Th.: Inner- und transurbane Netzwerke und ihr Beitrag für die Kommunal- und Regionalentwicklung in ausgewählten Agglomerationsräumen Englands und Deutschlands: Formen, Entstehungsursachen und Erfolgsfaktoren. V: Universität Bayreuth (ur.): Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, št. 159, Bayreuth 1997, str. 71–227.

Habisch, A.: Sozialkapital, 1999. /neobjavljen rokopis/  
AGENDA 2000, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bruselj 1997.

Krautzberger, M.: Brauchen wir noch Raumordnungspolitik? Raum Essay, št. 28, 1997.

Kunzmann, K.: Strategische Städtetzetze in Europa: Mode oder Chance? V: Karl, M. in Henrichsmeyer, W. (ur.): Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration. Bonn 1995, str. 165–183.

LEP (Landesentwicklungsplan Sachsen), Dresden 1994.

Maier, J., Angermann, K.: Städtetzetze und ihre Übertragung auf die bayrische Landesplanung. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, Bayreuth 1996.

Modellvorhaben Städtetzetze. Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation. V: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Werkstatt: Praxis. št. 3, 1999.

Mueller, B., Beyer, B.: Regionalentwicklung im kommunalen Verbund. Städteverbände in Sachsen, Dresden 1999.

Priebs, A.: Städtetzetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz – Gefährdung oder Stütze des Zentrale-Orte-Systems. Erdkunde št. 50, 1996, str. 35–45.

Ritter, E. H.: Raumpolitik mit Städtetzetzetzen oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen. V: Die öffentliche Verwaltung. Mai 1995. St. 10, 1995.

Tichy, G.: Integrationstheorie und Osterweiterung. V: Mayer, O. G., Scharer H.-E. (ur.): Osterweiterung der Europäischen Union. Baden-Baden 1997, str. 11–50.

Vartiainen, P.: Urban Networking as a Learning Process: an Exploratory Framework for Transborder Cooperation in the Baltic Sea Region. V: Graute, U. (Ed.): Sustainable Development for Central and Eastern Europe, Berlin, Heidelberg 1998, str. 115–124.

Winkel: Studie zur Umsetzung regionaler Entwicklungskonzeptionen im Freistaat Thüringen durch interkommunale Kooperation. Dresden 1997. /neobjavljen rokopis/