

Miran GAJŠEK

Prostorsko načrtovanje v Evropi

Kratek pregled aktivnosti in institucij prostorskega načrtovanja v Evropi glede na uporabnost v Sloveniji

V prispevku je kratek pregled dejstev, ki jih bo morala Slovenija vgraditi v svoj sistem prostorskega planiranja s polnopravnim članstvom v EU. Čeprav EU ni sprejela nobenih specifičnih direktiv o prostorskem planiranju, ostale direktive, kot so tiste o regionalnem planiranju ali kmetijstvu imajo posredne posledice na panogo. Najprej je predstavljen pregled evropskih institucij in organizacij s podrobnim prikazom organizacije, programov in pobud. V prispevku je tudi prikaz drugih evropskih organizacij, kot sta Svet Evrope in CEMAT ter profesionalnih združenj. V sklepu je seznam nalog, s katerimi se bo morala Slovenija soočiti, med ostalim tudi izobraževanjem profesionalnih prostorskih planerjev in njihove organiziranosti.

The article presents a short review of considerations, which Slovenia will have to integrate in its' physical planning system upon full membership in the EU. Although the EU hasn't adopted any specific directive concerning physical planning, other directives, such as those dealing with regional planning or agriculture, do have indirect influence on the discipline. First an overview of institutions and organisations is presented, with detailed descriptions of the EU and its organisations, programmes and initiatives. The article also presents an overview of other EU organisations, such as The European council and CEMAT and professional organisations. In conclusion a list of tasks facing Slovenia are stated, amongst other education of physical planning professionals and their organisation.

Evropa
Evropska unija
Prostorsko
načrtovanje

Europe
European
Union
Physical planning

1. Uvod

Leta 1996 je Evropska unija (EU) v zbirki Regionalna politika in kohezija izdala publikacijo z naslovom Prostorske posledice integracije novih nemških dežel v skupnost. Sedem let stara študija je vredna vnovične analize in dobrega premisleka zaradi več razlogov. Prvič zaradi imena »nove nemške dežele«. Pojem Nova Evropa, ki ga je uporabil tudi ameriški obrambni minister Donald Rumsfeld, označuje države srednje in predvsem vzhodne Evrope, ki so tako rekoč že vključene v EU (Jančar, 2003). Kakšne bodo prostorske posledice vključevanja v EU za Novo Evropo, kakšne bodo za staro Evropo, kakšne za vso Evropo? Drugič, v naslovu študije je niansa, ki govori o integraciji novih nemških dežel v skupnost in ne v združeno Nemčijo! Ali to pomeni, da sobila silna, velkanska sredstva, ki so pod vodstvom komisarke za regionalni razvoj Monike Wulf Mathis prišla v Brandenburg-Zahodno Pomeranijo, Saško, Saško-Anhalt, Turingijo in vzhodni Berlin, pravzaprav interes skladnejšega regionalnega razvoja EU in ne združene Nemčije? To vprašanje je pomembno zaradi ravnotežja med pojmomna Evropa regij

napram Evropa nacionalnih držav! In tretjič, koliko strokovnjakov v državni administraciji in raziskovalnih inštitutih na primer v Sloveniji je analiziralo to študijo in podobne? Ob tretjem dejstvu je treba povedati, da je na primer Avstrija za svoje obmejne dežele v zadnjih petih letih izdelala več kot dovolj kakovostnih študij (ki so jim seveda že sledili konkretni ukrepi) z enim samim namenom: izboljšati primerjalne prednosti svojih regij ob pričakovani širitvi Unije. Poglejmo samo, koliko nepovratnih sredstev je dobilo na primer Gradiščansko, ki je bilo dolgo znano kot bolj zaostala dežela z najmanjšim bruto domačim proizvodom na prebivalca v Avstriji in še mogoče po tem, da je po pogodbi v St. Germainu pripadlo Avstriji. Ne nazadnje je študija vredna analize zaradi dolgoročnih scenarijev prostorskega razvoja, ki jih že uresničujejo. Naj spoštovani bralec(ka) analizira tekst in karte od strani 95 do 117 in jih primerja na primer z osnutkom Strategije prostorskega razvoja Slovenije iz leta 2003. *Facta, facta, non verba.* V obeh pogledih, torej ker so sploh naredili strategijo prostorskega razvoja in ker so izdelali dobro, združena Nemčija prehiteva Slovenijo za 10 let.

2. Prostorsko načrtovanje ter evropske institucije in organizacije

V prispevku govorimo o prostorskem in urbanističnem načrtovanju, tako kot ju opredeljuje nova slovenska zakonodaja (Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), Uradni list RS, št. 110/2002). Praviloma je uporabljen izraz prostorsko načrtovanje in kadar ni posebej omenjeno, je pod enim pojmom mišljeno prostorsko in urbanistično načrtovanje.

Odkar imamo v Evropi oziroma natančneje povedano v EU strategijo razvoja in planiranja (ESDP), imamo tudi v Sloveniji doslej verjetno najboljše prevedeno in s tem bolj ali manj na evropski in strokovni ravni usklajeno izrazoslovje s področja prostorskega načrtovanja.

Predvsem zaradi treh smernic se povečuje pomen razvojnega, s tem pa neposredno tudi prostorskega načrtovanja v Evropi. Prva je dejstvo problematike sektorskega načrtovanja na ravni EU. Poglejmo si primere transporta ter strukturnih skladov in kohezijskega (ESDP, 1999) ter poskusimo opredeliti problematiko. Deset intermodalnih TEN-koridorjev je nastalo s sodelovanjem bruseljskega direktorata za transport in nacionalnih ministrstev za transport. Na Madžarskem in v Sloveniji samo še povečujejo centralizacijo države. Drugo dejstvo je politika strukturnih skladov in kohezijskega, ki je nujno povezana z intradržavnim prostorskim načrtovanjem, ni pa nujno z meddržavnim oziroma mednarodnim prostorskim načrtovanjem. Z drugimi besedami, sodelovanje med regionalnim razvojnim načrtovanjem in prostorskim načrtovanjem med državami in regijami v EU je dobro že desetletja, med »staro« in »novo« EU pa se šele začinja.

Drugo dejstvo je širitev Unije, ki je *de iure* že storjena, *de facto* pa se bo še nekaj časa dogajala. Razširjena EU povzroča spremembe v gospodarstvu, družbi in prostoru tako posamičnih novih članic kot tudi starih članicah. Dejavnost skupnega prostorskega načrtovanja postaja vse bolj pomembna v najširšem evropskem merilu na strateški ravni, na ravni sodelovanja med prostorsko planskimi entitetami pa med »obmejnimi« regijami in lokalnimi skupnostmi.

Tretje je dejstvo, ki je v Sloveniji morebiti še najmanj znano. V zadnji polovici devetdesetih se je v s pojmom nove ekonomije in v določenih ekonomskih krogih ponovno pojavil po-

men fizičnega prostora, razvojnih polov, koncentracije kapitala ... (Krugman, Matsusita, Venebles, 1999). Lahko bi dejali, da teorija nove ekonomije uravnoveša vlogo večjih mest kot motorjev razvoja nasproti prevečkrat pretirano poudarjeni vlogi nehierarhičnih omrežij.

2.1 Evropska Unija

Direktorat XVI je v sredini devetdesetih let spodbudil in financiral temeljni projekt z naslovom Kompendij prostorsko planskih sistemov in politik, (The EU compendium ..., 1997). Z Kompendijem in z ESDP (1999) se je končala izredno uspešna doba, ko je direktoratu XVI predsedovala Monika Wulf Mathis. Omeniti je treba tudi neformalni organ, Komite za prostorski razvoj (Committee for Spatial development, CSD), ki je na neformalnem sestanku maja 1999 v Potsdamu opredelil 12 ukrepov za zagon implementacije ESDP. V oktobru 1999 se je isti neformalni CSD sestal v mestu Tampere in začel izvajati program 12 ukrepov. Neformalnost sestankov in CSD je posebej poudarjena zaradi dejstva, da EU nima zakonodaje s področja prostorskega načrtovanja, tj. je prepuščena državam članicam.

EU sicer nima nobenih zakonskih pristojnosti v prostorskem planiranju, vendar je prostorsko načrtovanje posredno vključeno v delo direktorata za regionalno politiko. Posebno v zadnjem času (Report ..., 2002) je na ravni EU strokovna in politična razprava o razmerju med posamičnimi (sektorskimi!) politikami EU in prostorskim planiranjem izrazito živahna. Podobno tematiko je odprl že dokument ESDP (ESDP, stran 13).

2.2 Programi in iniciative

Programi in iniciative v kontekstu prispevka delimo na prostorske in druge. Ključni prostorski so Interreg III-B, ESPON in Urban. Interreg III-B je program, namenjenem sodelovanju konkretno v prostorskem načrtovanju pri mednarodnih, meddržavnih in medregionalnih projektih in/ali območjih.

Iniciativa ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) je podprta s programom Interreg III in je namenjena:

- krepitvi evropskega pristopa pri prostorskem načrtovanju;
- razvijanju orodij za implementacijo ESDP;
- omogočanju koordinacije med različnimi ravnmi odločanju;
- oblikovanju posvetovalnih organov med politiki, sektorji in znanstveniki.

Iniciativa URBAN je z urbanimi pilotnimi projekti (UPP – Urban Pilot Projects) oziroma z Novo Inicijativo Skupnosti URBAN (New Community Initiative Urban) namenjena štirim prioritetam: gospodarskemu razvoju socialno šibkih območij, okoljskim ukrepom z gospodarskimi rezultati, prenovi historičnih središč ter izkoriščanju tehnoloških prednosti mest.

Program RECITE je namenjen občinam z več kot 50.000 prebivalci. Vsebuje povezovanje med regijami in mesti v EU. Oblikovan je bil tako, da zagotovi znanje bogatejših mest revnejšim, da podpira lokalne gospodarske partnerje, da na splošno zagovarja gospodarski razvoj in ga pospešuje, da se bori za socialno vključevanje, da izboljšuje transportne sisteme, da podpira okoljske projekte ipd. Skratka niz dejavnosti, ki so problematične v urbanih sredinah. Zelo pomembno je tudi, da je program RECITE za srednje velika mesta pripravil pomoč pri pripravi Strateških razvojnih planov mest, ki postavljajo urbanistično načrtovanje v funkcijo socialnega in gospodarskega razvoja z kulturno noto ter upoštevanjem načel in pogojev varstva okolja. V Republiki Sloveniji je več srednje velikih mest, ravno regionalna središča so tiste lokacije, ki bi nujno potrebovala pomoč programa RECITE.

Drugi pomembni programi so tisti, ki so teritorialno in funkcionalno vezani na urbani prostor. Inicijativa EMPLOYMENT promovira zaposlovanje za posamične socialne skupine, ki se težko zaposlujejo: ženske, funkcionalno ovirani, mladi ljudje, iskalci zaposlitve s slabimi kvalifikacijami ali brez njih; večinoma so projekti alocirani v urbanih območjih.

Inicijativa INTEGRA pa je ravno tako namenjena nezaposlenim: dolgotrajnim iskalcem zaposlitve, nezaposlenim staršem, brezdomcem, zasvojenecem z mamili in iskalcem zaposlitve po prestajanju zaporne kazni. Glede na visoko stopnjo nezaposlenosti v RS in glede na dejstvo, da veliko problemov v mestih izvira iz nje, je vključevanje v našteje projekte nujno.

2.3 Poročanje na podlagi monitoringa

Najrazličnejša poročila so predpisana z evropsko zakonodajo. Za prostorsko načrtovanje in tudi regionalni razvoj so ključna Periodična poročila o gospodarskem in socialnem stanju v regijah ter Prvo in Drugo poročilo o gospodarski in socialni koheziji. Medtem ko so periodična poročila o stanju v regijah pomembna predvsem zaradi zbranih statističnih podatkov (gospodarstvo, demografija, trg delov-

ne sile), ki so temelj za strukturno politiko EU, imata poročila o gospodarstvu in socialnih zadevah predvsem vsebinski pomen. Posebej je treba poudariti, da sta prav ekonomska in socialna kohezija ključna cilja EU.

Na pomen teritorialne komponente kohezije posebej opozarjajo naslednje konkretne akcije. Komite se je na temelju sestankov CSD v Potsdamu in Tampereru odločila delno financirati ESPON. Kot je že bilo omenjeno, bo ESPON zagotavljal uporabne informacije za harmoničen razvoj Unije in opredelil koncept teritorialne kohezije.

3. Druge evropske organizacije

3.1 Svet Evrope – CEMAT

Svet Evrope (Council of Europe – CE) je teritorialno gledano najboljšežnejša evropska organizacija, glede na moč in pristojnosti pa je v primerjavi z Evropsko unijo šibkejša. Za prostorsko načrtovanje najpomembnejši organizaciji znotraj CE sta CEMAT (Konferenca ministrstev, pristojnih za prostorsko planiranje) in CLARE (Stalna konferenca lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope). Že leta 1983 je CEMAT sprejel Torremolinos Charter, ki še vedno predstavlja niz strokovnih priporočil, usmeritev in strategij za prostorsko načrtovanje. Naslednji pomemben dokument je Evropska regionalno-planerska strategija, Strasbourg 1992 (European Regional Planning Strategy). Organizaciji CEMAT trenutno predseduje Slovenija (predsednica Margarita Jančič, MOPE). V Ljubljani bo septembra 2003 ministrska konferenca CEMAT in sprejeta bo Ljubljanska deklaracija. Slovenija je torej zelo dejavna v CEMAT.

3.2 Stanovsko povezovanje

Evropski svet prostorskih planerjev (European Council of Town planners – ECTP) je edina vseevropska organizacija, ki povezuje stanovske organizacije (društva, zbornice ...) prostorskih in urbanističnih načrtovalcev iz posamičnih držav. ECTP poleg dejstva, da je v bistvu nevladna organizacija, jo EU prepozna kot povezovalno organizacijo prostorskega načrtovanja v EU.

Ena izmed konkretnih aktivnosti ECTP je tudi stalno delo na Atenski karti. Atenska karta, ki je bila v tridesetih letih dvajsetega stoletja temelj za moderni urbanizem in moderno arhitekturo, je predmet dela delovne

skupine znotraj ECTP in ravno letos, na jezenski skupščini v Atenah, naj bi bila sprejeta že drugič prenovljena Nova Atenska karta.

4. Sklepi

Namen prispevka je kratek pregled aktivnosti EU in drugih evropskih institucij. Vsekakor je potrebna še podrobnejša analiza skladov, programov, iniciativ in drugih dejavnosti EU v regionalnem razvoju ter prostorskem in urbanističnem načrtovanju. Predvsem pa bi bilo treba, da bi posamične institucije v RS opravile svojo nalogo, ki je bolj ali manj jasna že kar nekaj časa.

Državna administracija mora občinam, posameznikom in podjetjem pomagati s konkretnimi informacijami o možnostih pridobivanja sredstev za dokumentacijo in/ali izvedbo projektov. Ravno tako mora državna uprava pripraviti takšne dokumente (konkretno Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in Državni prostorski red), ki bodo narejeni na visoki evropski ravni; analiz, znanja in možnosti pogledati kakovostne primere polpretekle dobe v EU je dovolj. Izobraževalne institucije morajo spremeniti in dopolniti študijske programe in predmetnike tako, da bomo kakovostno in v dovolj velikem obsegu izobraževali prostorske in urbanistične načrtovalce; dejavnosti prostorskega in urbanističnega načrtovanja ne morejo opravljati zgolj arhitekti, krajinski arhitekti, geodeti in gradbeniki pa še bi lahko našteval, ampak predvsem fakultetno izobraženi prostorski načrtovalci.

Konkretno predlagamo naslednje ukrepe:

- A. Države članice in Komisija so odločile, da je ESDP instrument, ki lahko pomaga pri izboljšavi koordinacije pri (sektorskih) politikah skupnosti (ESDP, str.19). Ker RS drugo leto postane formalnopravno članica EU, pridobijo večji pomen težo tudi ESDP in vsi dokumenti in gradiva DG XVI. Z drugimi besedami, dejavnost prostorskega načrtovanja je ne glede na dejstvo, da EU nima zakonodaje s tega področja, pridobila sama po sebi.
- B. Bistvena je uporaba prostorskega načrtovanja kot orodja zaradi gospodarskih, socialnih in kulturnih ciljev ter okoljskih razmer. Prostorsko oziroma urbanistično načrtovanje ne more biti namenjeno samo sebi, zato je na državni ravni ključno povezovanje s Službo vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, na regionalni pa z Regionalnimi razvojnimi agencijami.

- C. Za področje prostorskega in urbanističnega načrtovanja je treba pripraviti Nacionalni program vključevanja institucij v prostorske sklade, programe in iniciative EU. Pristojno ministrstvo je MOPE, Zbornica ter Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije lahko pomagata.
- D. Opredeliti je treba raven in institucije, ki so nosilne za posamične ravni. Za raven celotne države so pristojni ministrstvo za okolje, prostor in energijo ter druge organizacije, ki skrbijo za prostorsko načrtovanje (Zbornica za arhitekturo in prostor, Društvo urbanistov in prostorskih planerjev ...) za raven 12 statističnih regij Regionalne razvojne agencije, ki med drugim po Zakonu o skladnejšem regionalnem razvoju skrbijo za prostorsko načrtovanje.
- E. Institucije, ki izobražujejo za poklice v interdisciplinarnem področju prostorskega načrtovanja, morajo vključiti znanje o »evropskem prostorskem načrtovanju«.

Končno se mora nastajajoča Zbornica za arhitekturo in prostor nehati mačehovsko vesti do prostorskih načrtovalcev. Ne smemo pozabiti, da so v ZAPS tri enakovredne stroke: dejavnosti akademske discipline in prakse: arhitektura, krajinska arhitektura in prostorsko načrtovanje. Dejstvo, da je arhitektov trenutno sedemkrat več in krajinskih arhitektov ena tretjina v primerjavi s prostorskimi načrtovalci, je v svojem bistvu nepomembno.

Mag. Miran Gajšek, univ. dipl. inž. arh., Zavod za planiranje in izgradnjo, Mestna občina Celje
E-pošta: miran.gajsek@celje.si

Viri in literatura

- Development perspectives for the wider European territory, Proceedings of joint conference held in Dresden 15-16 November 1993 (1995) Council of Europe & European Commission, ECSC-EC-EAEC, Bruselj, Luxembourg.
- The spatial consequences of the integration of the new German Länder into the Community (1996) European Commission, European Union, Regional Policy and Cohesion, Luxembourg.
- The EU compendium of spatial planning systems and policies (1997) European Commission, European Union, Regional policy and cohesion, Office for Official publications of the European Communities, Luxembourg.
- ESDP, European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and sustainable development of the Territory of the EU (1999) European Commission, Office for Official publications of the European Communities, Luxembourg.
- First progress report on economic and social cohesion (2002) European Commission, Bruselj.
- Jančar, D. (2003) Šala, ironija in globlji pomen, Sobotna priloga, Delo, 7. junija 2003.
- Krugman, P., Fujita, M., Venebles, A. (1999) The Spatial Economy, MIT Press.